

Gestión Presupuestal y Presupuesto Participativo en un Contexto de Crisis: Amenazas y Desafíos para las Regiones

Mayo 2009

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Separata del XII
Ciclo de Formación

Separata de Formación

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Presidente del Directorio:

Félix Wong

Coordinador Ejecutivo:

Javier Azpur

Área de Formación y Participación

José López Ricci

Carola Tello

Anita Montenegro

Erika Acosta

Elaboración de contenidos:

Econ. Miguel Prialé*

Diseño e impresión:

Sinco Editores

Dirección:

Calle León de la Fuente 110,

Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos:

613 8313 / 613 8314

Telefax:

613 8315

propuest@desco.org.pe

Auspiciado por:



* Con el aporte del Área de Formación y
Participación del Grupo Propuesta Ciudadana.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| 1. La crisis internacional y sus implicancias en la economía del país..... | 4 |
| 1.1. La crisis internacional: origen, situación actual y perspectiva | 4 |
| 1.2. Impacto en la economía nacional..... | 6 |
| 1.3. Impacto en las economías regionales..... | 10 |
| 1.4. Las propuestas anticrisis del gobierno central: breve balance sobre lo planteado y ejecutado..... | 12 |
| 2. Gestión presupuestal y el contexto de crisis | 16 |
| 2.1. El proceso de presupuestación..... | 16 |
| 2.2. Características y evolución del presupuesto público..... | 17 |
| 2.3. Análisis de la ejecución del gasto en inversión y de programas estratégicos en los tres niveles de gobierno | 18 |
| 2.4. El presupuesto participativo..... | 21 |
| 3. Perspectivas y desafíos a la inversión pública regional en el contexto de medidas anticrisis..... | 23 |
| 3.1. Una mirada crítica y en prospectiva sobre el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado..... | 23 |
| 3.2. Recomendaciones para la inversión pública en el contexto de crisis | 24 |
| Bibliografía | 26 |

GESTIÓN PRESUPUESTAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UN CONTEXTO DE CRISIS: AMENAZAS Y DESAFÍOS PARA LAS REGIONES

INTRODUCCIÓN

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO es una de las principales reformas en cuanto a la planificación y programación del presupuesto público de los gobiernos regionales y locales. Su objetivo es mejorar la calidad del gasto público y democratizar la gestión, al acercar a los pobladores a la toma de decisiones al momento de resolver cómo se distribuirán los recursos.

No obstante, ya con seis años de implementación ininterrumpida, se constatan serias dificultades para vincular la asignación presupuestal con la planificación territorial y el proceso de planeamiento estratégico sectorial e institucional multianual. A esta situación se le suma un contexto marcado por la crisis internacional, que comienza a afectar la economía del país a causa de la caída de las exportaciones. La reducción drástica de los ingresos regionales por concepto de canon, remesas y servicios como el turismo es un efecto proyectado a tener muy en cuenta.

Este nuevo escenario compromete la gestión presupuestal y supone redirigir la inversión pública hacia proyectos cortos y de alto impacto en el empleo. Sin embargo, las demandas de corto plazo para paliar la crisis corren el riesgo

de crear una gestión presupuestal pragmatista, que pierda de vista objetivos de política que orienten la inversión hacia prioridades regionales y locales, sobre todo en los sectores que se verán más afectados.

El presupuesto participativo corre el riesgo de debilitarse como instrumento de gestión al competir con prioridades como las planteadas por el Ejecutivo a través del Plan de Estímulo Económico, o con los planes anticrisis que se gestan en las propias regiones. En consecuencia, puede acabar relativizándose la importancia de esta herramienta para la planificación, relegándola a un proceso formal pero sin peso real en la gestión del presupuesto.

Cabe evaluar, entonces, el papel que ha venido cumpliendo el presupuesto participativo en la priorización de gasto a nivel regional y local, identificando las potencialidades y los retos en la formulación y programación de la inversión. En este sentido, la complementariedad recíproca de la planificación de la inversión con la ejecución de los programas sociales, así como con las medidas anticrisis regionales y locales, será una de las consideraciones insoslayables entre los desafíos de la gestión presupuestal.

LA CRISIS INTERNACIONAL Y SUS IMPLICANCIAS EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS

1.1. La crisis internacional: origen, situación actual y perspectiva

Aunque el capitalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial ha sufrido varias crisis de considerable magnitud, muchos consideran que la actual es la de mayor escala. Ésta comenzó como una crisis financiera en Estados Unidos, con signos claros a partir de agosto del 2007, y empeoró significativamente en el tercer trimestre del 2008. Hoy es también una crisis económica, dado que se han afectado no sólo las inversiones sino también el empleo y el consumo; es decir, lo que se conoce como la *economía real*.

La crisis se originó con la explosión de una burbuja hipotecaria, estimulada desde fines del 2001, consistente en la proliferación inescrupulosa de préstamos hipotecarios para adquirir casas y otros bienes inmuebles, por parte de intermediarios financieros y basándose en precios artificialmente altos.

Esto propició que la gente acumulara su dinero no en el sistema financiero (bancos) ni en el de valores (acciones o bonos), sino en activos inmuebles (casas, departamentos). La demanda de tales bienes comenzó a crecer y también sus precios. Los intermediarios financieros vieron en este mercado un potencial altísimo, y se dispusieron a transformarlo en el nicho donde sus negocios se desarrollarían óptimamente. No pasó mucho tiempo para que dichos intermediarios comenzaran a aprobar hipotecas a personas desempleadas y sin activo alguno.

La banca de inversión sabía que estos últimos eran créditos de alto riesgo, por lo que buscaba la manera de “licuarlos” trasladándolos a los balances de sus clientes: bancos, de preferencia de otro continente; fondos de inversión de ciudades europeas, compañías de seguros, etcétera. Para esto crearon el artificio de “empaquetar” estos malos activos, que por sí solos no se hubieran podido vender, y ofrecerlos como *colaterales*¹. En la vorágine de “pasadas de mano en mano” de estas hipotecas supuestamente el riesgo se “diversificaba”, cuando lo que se estaba haciendo era propagarlo.

Importantes instituciones financieras comenzaron a declararse en problemas. Bearn Sterns anunció la quiebra de algunos fondos de inversión; igualmente, Lehman Brothers Holdings y Freddie Mac. Bancos europeos de reconocida jerarquía, como el IKB alemán, BNP Paribas francés y el Deutsche Bank, anunciaron que tenían problemas en sus carteras de créditos hipotecarios. Los bancos centrales de Estados Unidos y Europa, y luego de Canadá y Japón, intervinieron algunas instituciones financieras e inyectaron liquidez para salvar la situación. Pero el pánico ya se estaba generalizando. El crédito se contrajo debido a la incertidumbre sobre cuántas instituciones financieras tenían

¹ Un colateral funciona como una garantía que se da a quien financia: en caso de incumplir acuerdos, se pierde la propiedad sobre ella. Uno podría sostener que la condición de colateral mantiene la propiedad de la entidad financiera sobre los activos. Sin embargo, existía la posibilidad —así lo contemplan las reglas de juego del sistema financiero— de crear sociedades en el Gran Caimán para que “administraran” este tipo de activos o deudas, con lo que se podía sacar de los registros financieros de la entidad esta mala deuda adquirida.

en sus balances este tipo de hipotecas, y la cotización de las acciones caía día a día: nadie las compraba o muchos las vendían. China, España e Inglaterra terminaron por entrar en la espiral de medidas de salvataje y rescate.

Hasta ese momento, la crisis era básicamente financiera. Para principios del 2008, la crisis hacía añicos todas las Bolsas del mundo. La desvalorización se extendió a otros títulos, ya no solo los hipotecarios, especialmente los de muy corto plazo. Se dieron algunos de los rescates más multimillonarios de la historia; y en Estados Unidos, en septiembre de ese año, entró en debate la creación de un Plan de Rescate para evitar las intervenciones aisladas, que estaban mermando el erario público. Ya no eran paralizaciones de carteras en las instituciones financieras sino quiebras en Estados Unidos y Europa. Y, más grave aún, se comenzaba a ver un efecto “contagio” en las economías reales de los países.

Las ventas minoristas en Estados Unidos presentaron una reducción de 9,8%² para diciembre del 2008 respecto al mismo mes del año anterior³. Aproximadamente medio millón de estadounidenses perdieron sus puestos de trabajo y se produjo un desempleo de 7,2%, el más alto desde 1933; en Europa llegó ese mismo mes a 7,8%, y en China la tasa de crecimiento económico alcanzó el mínimo de los últimos nueve años (6,8%).

En el cuarto trimestre del 2008 la economía estadounidense se contrajo en 3,8%, la tasa más grave en 27 años, y Japón en 12,7%, la peor en 35 años. La producción industrial de China presentó en diciembre una tasa de crecimiento de 5,7%, cuando hasta agosto del 2008 crecía a 16%; de una tasa de +19,01% en octubre había pasado a una de -2,2% en noviembre del 2008.

² Las cifras de este párrafo son todas anualizadas.

³ Aunque parte del bajón tiene su explicación en el menor precio del petróleo.

La economía estadounidense venía creciendo a tasas pequeñas y viviendo a expensas del ahorro externo, proveniente fundamentalmente de China, Japón y la Unión Europea. Esto generó un déficit en la balanza de pagos y déficits fiscales de más del 7% del PBI⁴.

Si bien los paquetes de estímulo y la acción coordinada entre países industrializados⁵ pueden poner fin a la crisis financiera a mediados del 2010, como estiman los especialistas, las tasas de crecimiento van a ser mediocres durante un tiempo más⁶.

“La crisis se originó a partir de la explosión de una burbuja hipotecaria que estaba siendo estimulada desde fines del 2001”

La crisis actual muestra los límites de la autorregulación del mercado y la necesidad imperiosa de que el Estado tenga un papel más activo en el control de su funcionamiento. De alguna manera, percibimos la crisis como externa; sin embargo, en su origen las economías desarrolladas y las economías en desarrollo tienen responsabilidades compartidas, pues legitimaron y aceptaron una forma

⁴ “[...] por una parte, las familias han gastado en exceso, a tal punto que, de ahorrar un 13% de su ingreso personal disponible en 1982, han ido descendiendo al 2% en el último trienio, tasa que evidentemente corresponde a los estratos de altos ingresos, bendecidos por la reducción de los impuestos a la renta desde las épocas de Reagan. La gran mayoría se sobreendeudó, tanto por la ilusión del ‘efecto riqueza’ que significaba el aumento de los precios de sus viviendas, como por el abundante crédito disponible a tasas de interés reales irrisorias. Incluso la deuda de las empresas no financieras aumentó en 700% en ese lapso” (Schuldt 2008).

⁵ Aunque la Unión Europea aún no da señales concretas de una estrategia conjunta. Los países están asumiendo estrategias en sus sistemas financieros y llevando a cabo rescates por separado, lo cual, dado que manejan una moneda homogénea, puede tener implicancias preocupantes sobre su bloque y, a partir de éste, sobre todo el globo.

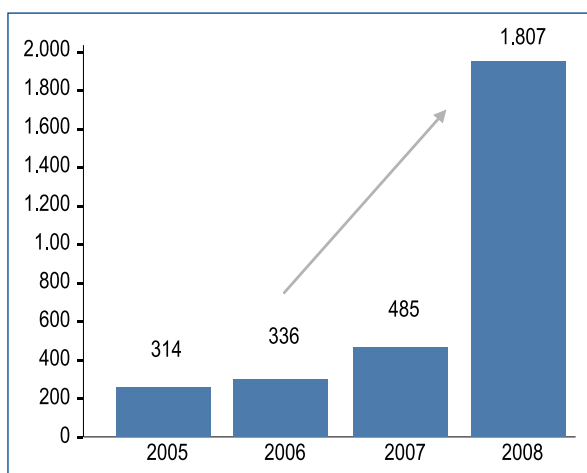
⁶ La inflación ha perdido relevancia en el debate económico coyuntural ya que los precios internacionales de los commodities y de los alimentos se han reducido por la contracción de la demanda. Una vez calmadas las aguas y sin una estructura productiva que absorba los efectos de la avalancha de dólares en la economía, podrían surgir presiones inflacionarias peligrosas.

de relación entre Estado y mercado que justificó el crecimiento a toda costa y promovió el endiosamiento del mercado por encima del desarrollo de las personas.

1.2. Impacto en la economía nacional

El Perú recibe estos tiempos de crisis en mejores condiciones que en ocasiones precedentes, como la crisis asiática o la crisis rusa de la década de 1990. El comportamiento fiscal es más estricto y responsable, con superávits desde el 2006⁷. Los excedentes han alimentado un Fondo de Estabilización Fiscal (a marzo del 2009, 1.807 millones de dólares; véase el gráfico 1), que puede colaborar con la política de gasto contracíclica necesaria en este contexto; los tiempos de bonanza se aprovecharon para amortizar la deuda externa y con esta reducción somos menos vulnerables a la situación internacional.

Gráfico 1. Saldo de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El impacto de la crisis ha tenido un menor impacto en las reservas nacionales. Después de varias intervenciones del Banco Central de Reserva (BCR) en el mercado cambiario, las reservas nacionales son casi el 20% del producto bruto

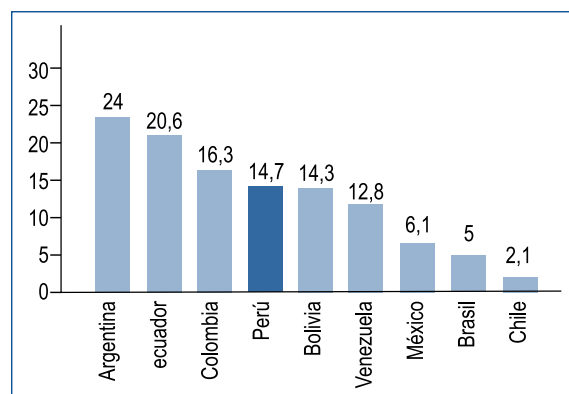
⁷ Aunque hay quienes dicen que la política anticíclica durante el periodo de expansión fue insuficiente y que el superávit debió estar en alrededor de 4%.

interno peruano, lo cual significa que el país mantiene un buen nivel de liquidez internacional así como su capacidad financiera en relación a sus obligaciones de pago en el exterior.

El BCR tiene instrumentos para inyectar liquidez en el dólar ante una posible falta de esta moneda como producto de las restricciones en el financiamiento externo. Por otro lado, la dolarización financiera es mucho menor proveniente de restricciones en el financiamiento externo; la autoridad monetaria nacional, el BCR, transmite tranquilidad: tiene instrumentos para inyectar liquidez en esta moneda, como los depósitos en dólares y los certificados de depósito reajustables al dólar. Por otro lado, la dolarización financiera es mucho menor (51%) que en 1998 (80%) y la banca se ha fortalecido mucho en comparación con la última experiencia negativa: los indicadores de rentabilidad, solvencia, morosidad y liquidez son bastante sanos, lo que también reduce el efecto de la contracción del financiamiento externo.

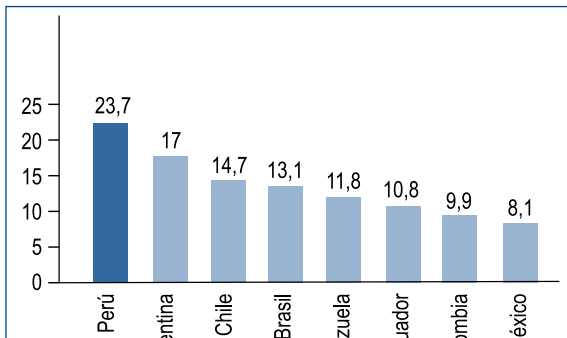
En comparación con los países de la región estamos en una posición favorable, como se deduce de los gráficos 2 y 3. Si bien varios países figuran mejor que nosotros, en algunos casos, como Brasil, el endeudamiento externo de su sector privado es desmesurado. Igualmente, para la aplicación de medidas anticrisis son importantes los fondos acumulados, expresados en las reservas internacionales.

Gráfico 2. América Latina: deuda pública externa como porcentaje del PBI, 2008



Fuentes: Handbook Moody's y Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 3. América Latina: reservas internacionales netas en porcentaje del PBI, 2008



Fuentes: Handbook Moody's.

Este tipo de indicadores se debe mantener y cuidar. El BCR y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) deben monitorear permanentemente el sector financiero. Si bien los fondos disponibles para la aplicación de medidas anticíclicas son importantes, no se sabe si éstos serán suficientes, dadas las perspectivas abiertas con la crisis económica. Algunas estimaciones afirman, por ejemplo, que las reservas internacionales netas podrían reducirse significativamente para finales del 2010.

Es de esperar que el gasto anticíclico dinamice la economía con miras a recuperar la recaudación. Otro factor puede mermar también la acumulación de fondos: la balanza comercial (exportaciones versus importaciones), deficitaria en los últimos meses, lo cual causa problemas en el flujo de divisas que entran al país, en desmedro de las reservas internacionales netas.

A pesar de los buenos signos de la economía nacional, es inevitable que la crisis afecte su crecimiento, sustentado en gran medida en el boom de los precios de los minerales y en ingentes exportaciones no tradicionales, aunque la inversión en el sector construcción —impulsado por la demanda interna— y el incremento del consumo también funcionaron como motores de este crecimiento. Que en un principio la crisis mundial no afectara claramente a la economía peruana —lo cual fue motivo de jactancia respecto a cierto “blindaje” contra este tipo de shocks—, se debió

más bien a que la incipiente apertura comercial del Perú esta vez “jugó a favor”. Además, la relación con las grandes potencias no se da en un sector como el de bienes durables, donde más se han sentido los efectos sobre el consumo estadounidense, como sí sucede con los países asiáticos, por ejemplo. El Perú, al tener su sistema financiero sólido, sufre y sufrirá las consecuencias de la crisis con cierto efecto retardado.

Existen cinco canales principales en los que se observan los efectos de la crisis en la economía nacional:

a) Reducción de la rentabilidad de la Bolsa de Valores de Lima

La tendencia a la caída de los precios de las acciones más representativas del mercado fue un efecto de la crisis en las Bolsas a nivel mundial. En el caso peruano, el principal efecto es la reducción del valor de las acciones asociadas a los fondos de pensiones, lo que afecta gran parte de los ahorros de los contribuyentes. Esto podría generar una demanda de transferencias a programas y proyectos de protección social a la población afectada especialmente a sectores vulnerables como los ancianos y jubilados de nivel c y d.

b) Contracción del comercio internacional

Los países que sustentan su crecimiento en la exportación de productos primarios o manufacturados se ven dañados por el enfriamiento del comercio mundial: al disminuir su producción, los países desarrollados requieren menos materia prima. En otras palabras, disminuye la demanda mundial de productos de los exportadores peruanos (tradicionales y no tradicionales). En este sector se dan con mayor incidencia las reducciones de personal, la renegociación de contratos y sueldos, el aumento de la evasión y la informalidad (sobre todo en el caso de la pequeña y mediana empresa).

La menor exportación no es el único fenómeno dañino relacionado con el comercio internacional; también lo es la reducción de los precios internacionales de los metales –sobre todo del cobre– que están dentro de la lista de los conocidos *commodities* nacionales⁸, con lo que se deterioran los términos de intercambio —es decir, la relación entre precios de exportación y precios de importación— y los flujos de comercio en el mercado internacional (balanza comercial) se hacen más desfavorables para el país.

Sin embargo, la reducción de los precios internacionales de algunos *commodities* importados, como el petróleo y productos agrícolas, beneficia al país, dado el contexto inflacionario, por el encarecimiento de los alimentos y el petróleo que precedía y que se superpuso en los primeros meses de la crisis. La única causa de la baja de precios que podemos observar es una reducción de la demanda, fundamentalmente de petróleo y etanol (bienes que ocupaban algunas zonas de siembra de alimentos). Esto implicaría que al superar el bajón de la economía mundial, la inflación acechará a países como el nuestro, un mal que tendría particulares consecuencias dadas las conocidas asimetrías de ingreso, la magnitud de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, la sensibilidad ante las subidas de precios, etcétera. Más aún cuando las presiones inflacionarias de productos relacionados con la oferta nacional mantienen una tendencia alcista.

⁸ Los *commodities* son productos que tienen una demanda en el mercado internacional sin diferenciar su calidad; por ello, la marca no es relevante. Un típico ejemplo de *commodities* son los metales, productos agrícolas como el trigo y el azúcar, y productos semielaborados pero sin mucho valor agregado. A finales del 2008 los precios de los principales metales se habían reducido considerablemente (cobre, -26%; zinc, -5%; plomo, -17%, plata, -16%; y hasta el oro en -13%).

c) *Contracción de los niveles de financiamiento externo*

Hoy por hoy, a los gobiernos y las empresas de las economías en desarrollo les es muy difícil acceder a préstamos de las organizaciones multilaterales o de otros países. Con esto, si las empresas tienen algún potencial que explotar en materia de producción, no pueden hacerlo porque las fuentes de financiamiento son escasas; o porque la banca nacional, que recibe fondos de sus pares extranjeros, tiene que cobrar tasas mucho más altas. Esto limita la inversión y el consumo. Sin embargo, a la fecha, la banca nacional no ha desacelerado su crecimiento, a pesar del deterioro del sector externo y de las estimaciones más pesimistas respecto de la economía.

En este punto también puede incluirse el efecto de la crisis sobre la inversión extranjera directa, que venía en alza. La huida de capitales de corto y largo plazo no ha ocurrido en una magnitud preocupante, pero dependiendo del endurecimiento de la crisis esto podría suceder y poner al sistema financiero nacional en situación de iliquidez.

d) *Caída de las remesas del exterior*

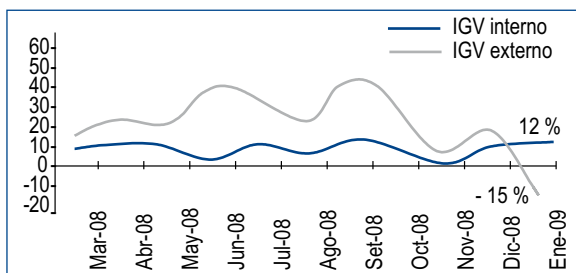
En el país, se calcula que las transferencias que reciben las personas de parientes o amigos que viven en el exterior bordean los 3.000 millones de dólares anuales. Estas remesas son una fuente de ingresos importante en las cuentas macroeconómicas, así como en el presupuesto de las miles de familias que las reciben. Como efecto de la reducción de los ingresos y del consumo mundial, se estima una disminución importante de estas remesas.

e) *Caída de la recaudación*

La caída de la recaudación se produce como efecto de la contracción de la actividad económica. Esto se refleja en menos pagos de impuestos a la renta

(incluidos canon, sobrecanon y regalías), menos aportes mineros voluntarios y, por supuesto, caída en la recaudación del impuesto general a las ventas y del impuesto selectivo al consumo, al reducirse el producto y el consumo. Todo esto, además, influye en la capacidad anticíclica que pueda mantener el Estado.

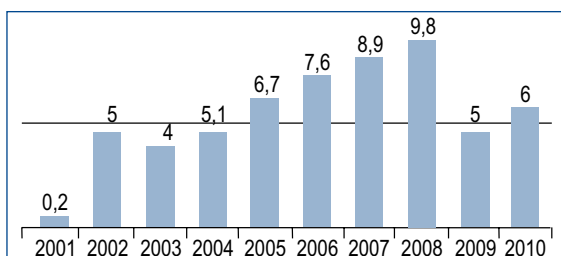
Gráfico 4. Recaudación por impuesto general a las ventas, IGV



Fuente: MEF. Elaboración: Macroconsult.

A través de estos canales la crisis viene produciendo efectos negativos en nuestras cuentas macroeconómicas. Las estimaciones de crecimiento para el 2009 se han revisado a la baja en varias oportunidades en los últimos meses (a marzo del 2009 se encuentra en alrededor de 5%) e incluso existen proyecciones que consideran un crecimiento negativo. En enero nuestro PBI mostró una tasa de crecimiento de solo 3,14%, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Tasa del crecimiento del PBI* (valoraciones porcentuales reales)



* Proyección.
Fuente: BCRP.

El Perú no podrá crecer a las tasas recientes (9,8% en el 2008) hasta que la economía internacional se reactive. No obstante, podría

alcanzar alrededor de 3% a 4% el 2009 y, además, sentar las bases para que, ante una mejor situación internacional: a) el país aproveche un contexto dinámico de los flujos de comercio; b) no se vea perjudicado por posibles nuevas problemáticas como la inflación; y c) el mercado interno no se vea sacrificado. Es decir, como sostuvo el presidente del Consejo de Ministros en su discurso de toma de cargo, el país puede afrontar la crisis como una oportunidad para introducir reformas que sirvan de aliciente frente a presiones recesivas mediante la inversión en proyectos.

La crisis se hará sentir en la economía del país porque formamos parte de una economía globalizada. Sin embargo, es imposible desconocer que desde mucho antes gran parte de la población, por su condición de pobreza y pobreza extrema, ya arrastraba problemas que una economía en crecimiento sostenido no había logrado atender. La crisis sólo refrescará o empeorará las dificultades existentes, en la medida en que no haya una clara apuesta por las personas como fin del desarrollo.

En esta situación se nos presentan dos escenarios: uno de continuidad en la forma de enfrentar los problemas y otro de oportunidad para modificarlos. Como afirma el economista Javier Iguñiz,

[...] es en las crisis, cuando no hay recursos para financiar las viejas y discriminatorias maneras de atender los requerimientos de empleo adecuado, de la salud, de la educación y de la seguridad social, cuando es necesario buscar nuevas maneras de hacer las cosas. Son éstas también las que influyen en los efectos del deterioro del nivel de producción sobre las familias. Por ejemplo, un país con un buen seguro universal de salud sufre las consecuencias de ese deterioro de manera radicalmente distinta a la familia que no lo tiene.

Ese es uno de los sentidos en que las crisis son momentos de oportunidad, cuando lo cualitativo entra en la escena porque lo meramente cuantitativo muestra su insuficiencia, incluso en las bonanzas. Si tomamos en serio que las crisis son también oportunidades, debemos evaluar las crisis como posibilidades de revertir no sólo retrocesos, sino también ciertas normalidades perversas desde un punto de vista mínimamente humanista. Son éstas las que no llegan con las crisis, sino que ya están instaladas en el país antes de ellas, generalmente institucionalizadas e, incluso, subjetivamente interiorizadas tanto por los débiles como por los poderosos y, por eso, aceptadas como normales o como mal menor. Ni las crisis son la causa de todos los males ni la salida de las crisis es la solución de todos los problemas, pero las crisis son una oportunidad para volver a mirar más profundamente la realidad. Hay que mirar lo que cambia para peor, pero también lo que no cambia, lo que ha demostrado sus límites en las buenas y agrava las crisis de las familias en las malas. La economía peruana no era perfecta antes de la crisis⁹.

1.3. Impacto en las economías regionales

Al ser parte de la economía nacional, las economías regionales sufrirán los estragos de la crisis vía los cinco canales antes mencionados; sin embargo, algunos de éstos las afectarán especialmente.

- a) El canal del comercio internacional es relevante sobre todo para las regiones que sustentan su crecimiento en la producción de bienes de exportación de los sectores

manufacturero, agropecuario y de metales. La reducción de la demanda significará un bajón de la economía y una reducción del empleo, por despidos y corte de nuevas contrataciones, sobre todo para el sector manufacturero (agroindustria y textil) y para el minero en menor medida¹⁰.

En cuanto al sector agropecuario, si bien no es una fuente importante de puestos de trabajo, se alza como una actividad sobre la que muchas familias sustentan sus ingresos.

Los efectos multiplicadores de la crisis en estos sectores —por la reducción del ingreso promedio de las familias y, consecuentemente, del consumo interno— son reales y tienen un efecto agravante sobre el enfriamiento de las economías regionales.

Un factor que disminuye —pero no compensa— estos efectos negativos es la reducción de precios de los *commodities* importados (petróleo, trigo y otros) que funcionan como insumos para estos tres sectores.

Otra actividad vinculada al sector comercio internacional, pero de servicios, es el turismo. Esta actividad se reducirá en medida importante, dado que es prescindible dentro de la canasta de gastos de las personas y familias de países que suelen programar visitas al Perú.

“La reducción de la demanda significará un bajón de la demanda (regional) y una reducción del empleo...”

⁹ Véase en Iguñiz Echevarría, Javier; “Visiones de la crisis económica y tareas del momento”. Compilación de artículos del diario La República (10 de febrero del 2009; 21 de diciembre del 2008; 13 de julio del 2008).

¹⁰ En relación con el sector minero, de acuerdo con datos del Área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana, a pesar de la reducción de los precios internacionales, éstos aún se encuentran por encima de sus promedios históricos; es decir, no hay evidencias de que las operaciones productivas de las mineras estén arrojando pérdidas como consecuencia de la crisis. Así pues, los despidos en este sector no se pueden explicar a partir de la evolución de los precios. Crisis económica en el Perú. Breve balance y perspectivas. Nota de Información y Análisis n.º 1, Grupo Propuesta Ciudadana, enero del 2009.

b) La caída del financiamiento externo puede golpear a los exportadores regionales y, en general, al sector productor. Si bien la oferta de créditos mantiene tasas de crecimiento importantes y las tasas de interés no se han disparado, en el mediano plazo esta tendencia puede revertirse. Con ello se complicaría la situación de los exportadores agropecuarios y manufactureros, quienes ya tienen problemas con la sostenibilidad de sus cuentas. Si antes tenían que ofrecer tres meses de plazo de pago a sus clientes, ahora, ante la necesidad de preservar a sus clientes —que comprarán menos— y conquistar otros, tendrán que duplicar el plazo de tolerancia.

El sector minero sufre los efectos vía la inversión extranjera directa (IED), que en el Perú se da sobre todo mediante los montos que reinvierten las empresas multinacionales. El sector minero constituye gran parte de este bloque “reinvestor” y realiza sus operaciones en diferentes regiones del país. El recorte de esta reinversión se debe, en primer lugar, a que sus ganancias (utilidades) disminuyen, junto con la menor cotización de sus bienes; y en segundo lugar, a la postergación de sus proyectos, ya que no pueden saber a partir de cuándo generarían beneficios, y se mantienen a la expectativa de la baja continua de los precios de las materias primas que utilizan.

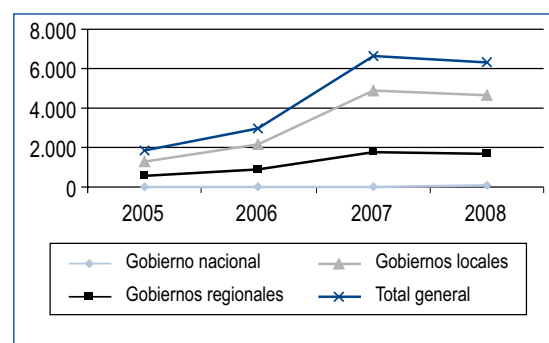
Además, los gobiernos regionales, y con ellos la población a la que atañen sus proyectos, se pueden ver amenazados por una ruptura de transferencias de fondos del gobierno nacional¹¹, cuando a falta de fondos propios —como el Fondo de Estabilización Fiscal— tengan que presionar por nuevas líneas de financiamiento.

¹¹ El plan anticrisis sólo tomó en cuenta poco más de su quinta parte para la ejecución a través de transferencias a la instancia regional.

c) La caída de las utilidades mineras tendrá implicancias sobre los fondos a los que acceden los gobiernos regionales y locales por concepto de canon. Esto sería notorio a partir del 2010, pues ahora poseen recursos acumulados. Tal efecto podría propagar el enfriamiento a los diferentes sectores de las economías regionales, por la ausencia de intervención de los gobiernos regionales y locales ante una posible escasez de fondos; y con ello, a la larga, a las regiones cercanas.

Observando los ingresos por canon de las actividades extractivas (forestal, gasífero-renta, hidroenergético, minero, pesquero y petrolero) en el gráfico 6, se ve una pequeña reducción para el año 2008, cuando hasta el 2007 hubo un crecimiento de hasta 120%. El gobierno nacional no recibía ingreso por concepto de transferencias de canon sino hasta el 2008; los años anteriores no se ven en el gráfico por lo ínfimo de esta cantidad respecto a lo recibido por el conjunto de gobiernos regionales y locales: 40 millones de soles en contraposición de los más de 1.500 y 4.500 recibidos por las regiones y municipalidades respectivamente. En el gráfico 7 el análisis se restringe a los meses de enero a abril 2009; la tendencia empeora con este enfoque.

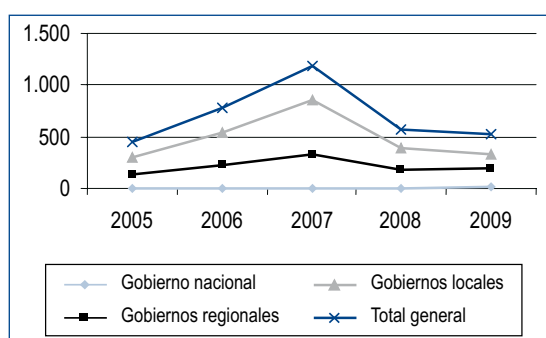
Gráfico 6. Evolución de transferencias por canon según instancia receptora (millones de soles)



Fuente: Transparencia Económica, Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

“La caída de las utilidades mineras tendrá implicancias sobre los fondos a los que acceden los gobiernos regionales y locales por concepto de canon.”

Gráfico 7. Evolución de transferencias por canon según instancia. Millones de soles (enero-abril del 2009)



Fuente: Transparencia Económica, Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

1.4. Las propuestas anticrisis del gobierno central: breve balance sobre lo planteado y ejecutado

En un primer momento el gobierno nacional, buscando transmitir confianza, promovió un mensaje optimista ante la crisis mundial: afirmó que el país tenía un buen blindaje ante los efectos de la crisis externa, que sin embargo se comenzaron a sentir en el sector real (producto, empleo, consumo) desde el último trimestre del 2008. El mensaje giró, entonces, y dio importancia a la creación de un paquete de medidas contracíclicas para reducir el impacto sobre la economía nacional. Luego de algunas divergencias en el nivel central de gobierno, que terminaron con un ministro renunciando, y la restitución de Luis Carranza como responsable del Ministerio de Economía y Finanzas, se está aplicando el “Plan de Estímulo Económico” (véase el cuadro 1) compuesto como se detalla a continuación:

- a) **Reasignación de recursos (1.361 millones de soles)**, ya incluidos en el presupuesto del 2009.

- b) **Ampliaciones en el presupuesto (5.149 millones de soles)**, lo que equivaldría a poco más de 1% del PBI.
- c) **Disposiciones administrativas**, dirigidas a agilizar los trámites asociados a los proyectos.
- d) **Proyectos de ley.**

La prioridad del Plan apunta a sectores dinámicos, como la inversión en infraestructura y el apoyo a la actividad productiva, para que no se enfríe la economía (medidas de promoción laboral, compras a pequeñas y medianas empresas, etcétera). Los efectos inmediatos que se persiguen son mantener el crecimiento económico y luchar contra la pérdida de empleos. El gasto social incluido en el Plan se vincula básicamente a inversión en infraestructura, en el entendido de que tendrá efectos multiplicadores sobre la economía.

Sin embargo, hay escepticismo sobre la viabilidad de la ejecución de este Plan¹². La experiencia en materia de ejecución de proyectos es negativa. El *shock* de inversiones del 2006 nunca despegó y resultó muy lento; incluso el 2008 la capacidad de gasto del gobierno nacional alcanzó tan sólo a 44,5%. Esto habría motivado al presidente Alan García a alentar a las autoridades regionales y municipales a realizar obras aun sin la autorización de las instancias responsables, extremo no recomendable pues la calidad del gasto y el riesgo de gastar sin sustento se mantienen vigentes, más aún en un contexto de crisis, cuando se deben priorizar proyectos que impriman rentabilidad a los recursos del Estado, que escasearán con el avance de la crisis.

¹² La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se pronunció con una mirada crítica a las medidas anticrisis del gobierno central y propuso una serie de planteamientos para enfrentar la crisis. Para ampliar la información, véase *Crisis económica en el Perú. Breve balance y perspectivas*, Grupo Propuesta Ciudadana, enero del 2009, pp. 8-11.

Cuadro 1
Plan de estímulo económico¹

| Concepto | Norma | Mill. Soles |
|--|----------------|--------------------|
| 1. Apoyo a sectores afectados | | 915 |
| - Compras a las Mypes uniforme y mobiliario escolar | DU 015-2009 | 150 |
| - Programa de Reconversión Laboral | DU 021-2009 | 100 |
| - Fondo de Garantía Empresarial (FOGEM) | DU 024-2009 | 300 |
| - Aumento temporal de Drawback | DU 018-2009 EF | 360 |
| - Fortalecimiento de Mypes | DU 019-2009 | 5 |
| 2. Obras de infraestructura | | 5 227 |
| - Proyectos de inversión | DU 010-2009 | 2 148 ² |
| - Fondo de inversión en infraestructura – COFIDE | DU 015-2009 | 325 |
| - IIRSA Sur | DU 025-2009 | 773 |
| - Proyecto Costa Verde | DU 019-2009 EF | 16 |
| - Continuidad de inversiones | DU 017-2009 EF | 1 285 |
| - Mantenimiento de carreteras | DU 034-2009 EF | 300 |
| - Fideicomisas regionales | DU 028-2009 | 260 ³ |
| - Infraestructura básica de gobiernos locales | DU 033-2009 EF | 100 |
| - Carretera Santiago de Chuco – Shorey | Ley 29321 | 20 |
| 3. protección social | | 715 |
| - Mantenimiento de instituciones educativas | DU 011-2009 | 120 ⁴ |
| - Mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud | DU 016-2009 | 165 |
| - Mantenimiento de infraestructura de riego | DU 016-2009 | 153 |
| - Infraestructura básica gobiernos locales | DU 016-2009 | 100 |
| - Inversión social – fondo igualdad | Ley 29322 | 105 |
| - Programa de implementación alimentaria | DS 022-2009-EF | 64 |
| - FORSUR | DS 027-2009-EF | 8 |
| 4. Otros gastos | | 840 |
| - Crédito suplementario para financiar al FEPC | DU 009-2009 | 500 |
| - Pago de bonificación por escolaridad | DU 026-2009 EF | 300 |
| - Incorporación por recursos del Ministerio de Educación en presupuesto 2009 | DU 023-2009 EF | 36 |
| - Transferencia de competencias de salud al GR del Callao | DU 035-2009 EF | 4 |
| Total plan de estímulo | | 7 697 |
| (porcentaje del PBI) | | 2,0% |

¹ Corresponde a los 9 primeros del Plan de Estímulo. Considera solo medidas de ingreso o gasto fiscal. Excluye emisión de bonos por S/ 1405 millones

² Estimación preliminar del MEF

³ Corresponde al estimado para el 2009 el total es de S/ 2 500 millones en diez años

⁴ S/ 270 millones están incluidos en el DU 010-2009

Cuadro 2
Medidas para la promoción del empleo y la producción (Administrativa)

| ADMINISTRATIVAS | |
|---|-------------------------|
| Declaran como prioridad nacional la ejecución de diversos proyectos de inversión pública | Incentivar la inversión |
| Exoneración de la aplicación de la metodología del comparador público privado a proyectos de inversión de más de 100 mil UIT periodo 2009-2010 | |
| Declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos. | |
| Aprobación de establecer medidas para la descentralización de las funciones y responsabilidades del sistema nacional de inversión pública | |
| Reducción de los plazos para la obtención de la certificación ambiental a efectos de acelerar la ejecución de los proyectos de inversión calificados como prioritarios. | |
| Reducción del plazo para la expedición de la certificación de inexistencia de restos arqueológicos (CIPA) a fin de acelerar la ejecución de los proyectos de inversión calificados como prioritarios | |
| Promover la inversión en sistema complementarios de transmisión eléctrica introduciendo factores de competencia que aseguren en eficiencia y menores costos en la provisión de infraestructura complementaria de transmisión. | |
| Aprobación de la utilización de la modalidad del concurso de proyectos integrales para el plan de promoción de la inversión privada del proyecto "Energía de centrales hidroeléctricas" | |
| Agilizar la ejecución de los proyectos de inversión creando un proceso de selección especial y abreviado para la contratación de consultoría de obras para la elaboración de los expedientes técnicos respectivos | |
| Modificación del reglamento del sistema nacional de inversión pública – SNIP | Exportación |
| Modificación de la restitución de derechos arancelarios de 5% a 8% | |
| Disposiciones para la adquisición de carpetas, uniformes, calzado, chompas y buzos elaborados por las MYPE a favor de la población escolar en situación de pobreza a nivel nacional | Producción |
| Establecer disposiciones para apoyar la competitividad productiva (p) | |
| Aprobación de ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad – FIDECOM | |
| Facultar a los pliegos del Gobierno Nacional Regional a realizar modificaciones presupuestarias en los proyectos de inversión no iniciados (p) | Fiscales |
| Autorizar a la Dirección Nacional de Endeudamiento Público para dictar procedimientos o mecanismos especiales necesarios para financiar proyectos de inversión durante 2009 y 2010 (p) | |
| Excepciones a ley general del sistema nacional de endeudamiento (p) | |
| Suspensión de la autorización previa del Consejo de Ministros para el inicio de las gestiones necesarias para la consecución de una operación de endeudamiento externo de la inclusión de un informe técnico favorable en la operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional | |
| Facilitar el acceso de gobiernos regionales al mercado local de capitales (p) | |
| Contratación de garantías por parte del Gobierno Nacional para facilitar el acceso de concesionarios al mercado de capitales (p) | |
| Aumento de discrecionalidad de funcionarios públicos. Los auditores no pueden paralizar proyectos | |
| Modificación del Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones del Estado | |
| Emisión de Documentos Cancelatorios – Tesoro Público para el pago del IGV que grave los servicios de transportes aéreo de pasajeros desde o hacia la ciudad de Iquitos | |
| Ampliación del plazo para evaluar a los programas sociales (p) | |
| Adecuar contrato para la ejecución del proyecto "Rehabilitación y mejoramiento de la Carretera Santiago de Chuco- Shorey" (p) | |
| Establecer que las apelaciones tributarias contra las resoluciones emitidas por las municipalidades distritales serán resueltas en segunda instancia por el alcalde provincial (p) | |
| Establecer un régimen especial de depreciación de edificios y construcciones para los contribuyentes del régimen general del IR en el que se aplicará un porcentaje anual de depreciación del 20% a partir del ejercicio gravable 2010 (p) | |

(p) Proyecto de Ley.

FUENTE: MEF. Elaboración : Macroconsult

Cuadro 3
Principales proyectos priorizados por el Plan de Estímulo Fiscal

| |
|---|
| Asociación Pública - Privada |
| Puerto de Paita |
| Puerto de San Martín (Pisco) |
| Puerto de Salaverry |
| Carretera IIRSA Centro |
| Aeropuertos regionales 2° Grupo |
| Proyecto Especial Majas - Siguan |
| Transportes |
| Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Tingo María-Aguaytía- Pucallpa |
| Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Ayacucho - Abancay |
| Educación |
| Rehabilitación, remodelación y equipamiento de 20 instituciones emblemáticas y centenarias de Lima |
| Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú: consolidación y ampliación – APROLAB II |
| Saneamiento |
| Programa nacional de agua y saneamiento rural – PRONASAR |
| Proyecto de mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Tumbes |
| Salud |
| Nuevo Instituto Nacional de Salud del Niño, tercer nivel de atención, 8vo nivel de complejidad categoría III-2 Lima- Perú |
| Fortalecimiento de la capacidad resolutoria de los servicios de salud del Hospital Regional de Ica- DIRESA- Ica |
| Energía |
| Ampliación de la frontera eléctrica en Loreto (10 proyectos) |
| Ampliación en la frontera eléctrica en San Martín (7 proyectos) |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Banco Central de Reserva del Perú.

La clasificación de las medidas (la mayoría no han sido ejecutadas o aprovechadas aún) según sus objetivos se muestra en los cuadros 2 y 3. Cabe aclarar que muchas medidas pueden incorporar más de un objetivo.

Una medida es la priorización de ciertos proyectos en el interior del país. Sólo 2 de los 33 proyectos priorizados en el Plan de Estímulo Económico no son de infraestructura y se relacionan con la inversión en capital humano, uno en educación y otro en salud. De aquí se desprende una de las críticas al Plan: la prio-

rización de proyectos de infraestructura es peligrosa en la medida en que no se dota de recursos adicionales a poblaciones que están sufriendo los estragos de la crisis de manera severa (es decir, gasto social, no sólo el vinculado a la infraestructura).

Eduardo Morón y Edgar Salgado concluyeron, en una investigación del 2008, que el decil más pobre del país dirige casi 70% de su ingreso a la alimentación, y los siguen deciles con niveles de 66% y 63%. De ahí la delicada situación por la que atravesarán muchas familias, que puede acentuar la desnutrición y la inasistencia escolar, en el afán de “reducir los costos” del hogar; igualmente, puede aumentar el número de niños que compartan con los padres el trabajo y la manutención del hogar, lo cual restará eficacia a programas sociales inducidos, como Juntos. Todo esto puede tener un efecto dañino a largo plazo en la productividad de la población. Por ende, la transferencia a programas de asistencia alimentaria o de transferencia inducida no debería haberse dejado de lado.

“El gasto social, incluido en el Plan (de Estímulo Económico) es vinculado básicamente a inversión en infraestructura, en el entendido de que tendrá efectos multiplicadores sobre la escómia”.

Además de la omisión del gasto social como alternativa de política anticíclica, el Plan resulta una reunión de medidas de corto plazo no sólo en su ejecución sino también en su efecto. Se aplican opciones que tratan de “apagar incendios”, pero poco se hace por utilizar la crisis como oportunidad para introducir reformas, mediante acciones de ejecución y efecto inmediatos, pero con potencialidad de extenderse en el tiempo. Lo ideal sería favorecer proyectos de pronta ejecución pero potencialmente vinculables a las grandes líneas de acción del Estado (programas sociales, por ejemplo); es decir, que puedan incorporar elementos de emergencia y de efectos estructurales.

En lo que se refiere al análisis territorial del impacto del Plan —es decir, si es de relevancia regional o nacional— se cree que, tal como está planteado, se prioriza el efecto dinamizador del gasto en el ámbito cercano donde es efectuado. Para que el Plan tenga un efecto generalizado, se debería circunscribir a un programa que se vincule con las diferentes regiones. Los proyectos vinculados al riego que se están impulsando resultan particularmente recomendables, pues son de rápida ejecución y favorecen a la agricultura, que absorbe mano de obra y tiene un alto contenido social porque las familias dedicadas a esta actividad son de

condición vulnerable. Sin embargo, mientras esta clase de proyectos no sean parte de un desarrollo simultáneo o de un plan de acción transversal a las demás regiones, el alcance no podrá generalizarse.

Hay otros mecanismos de conexión para generalizar el efecto; por ejemplo, que las actividades asociadas a proyectos de riego se vinculen con una microempresa a la que el Estado favorezca con compras. Esta posibilidad es viable incluso en tiempo de crisis, en la medida en que se conformen cadenas de vinculación, fundamentalmente comercial, de desarrollo del mercado interno.

GESTIÓN PRESUPUESTAL Y EL CONTEXTO DE CRISIS

2.1. El proceso de presupuestación

El instrumento de política que la gran mayoría de los economistas aceptan para enfrentar la crisis es la política fiscal. Esto se asocia directamente a los procesos y procedimientos relacionados con el gasto público; es decir, al presupuesto. En tal sentido, es importante entender el rol de este instrumento, así como el de las entidades públicas y los actores involucrados.

La elaboración del presupuesto es un proceso normado y dirigido desde el Viceministerio de Hacienda, a partir de una de sus dependencias, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).

El presupuesto público debe articular las funciones de asignación, distribución y estabilización propias de un Estado; y la definición de su éxito esta “amarrada” a su programación, su ejecución y su evaluación.

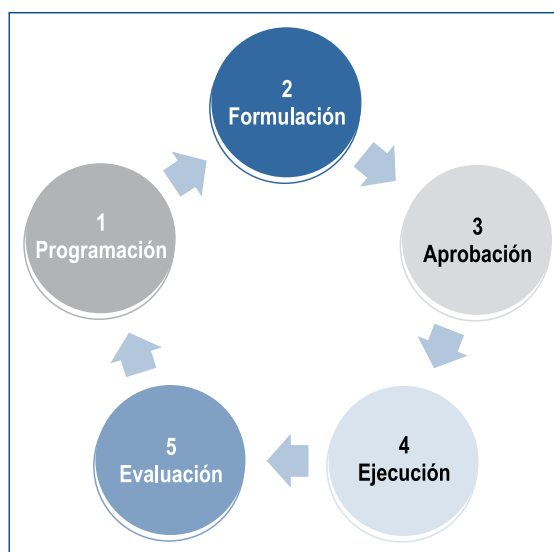
El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se esfuerza por establecer procesos sistemáticos y articulados de planeamiento y presupuestación. El presupuesto estratégico institucional (PEI) trata de vincular fines, medios y resultados, y es una herramienta para diseñar las intervenciones estatales de modo que el impacto de los recursos invertidos suponga la mayor rentabilidad posible, de acuerdo con los objetivos estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales. Todo esto tiene como meta poner fin a un manejo inadecuado del presupuesto, no necesariamente vinculado a los objetivos estratégicos de las instancias e incapaz de garantizar una asignación y distribución eficientes.

El *proceso de presupuestación* considera cinco fases: 1. Programación, 2. Formulación, 3. Aprobación, 4. Ejecución y Evaluación.

Todas las fases del ciclo de gasto son relevantes; basta que una sea omitida o mal ejecutada, para que toda la cadena se afecte. Sin embargo, la primera fase, de programación, no ha sido la más atendida a pesar de ser fundamental para garantizar orden, coherencia, velocidad y efectividad en el gasto.

“La fase de programación resulta fundamental para garantizar orden, coherencia y velocidad y efectividad en el gasto.”

Gráfico 8. Fases del proceso presupuestario



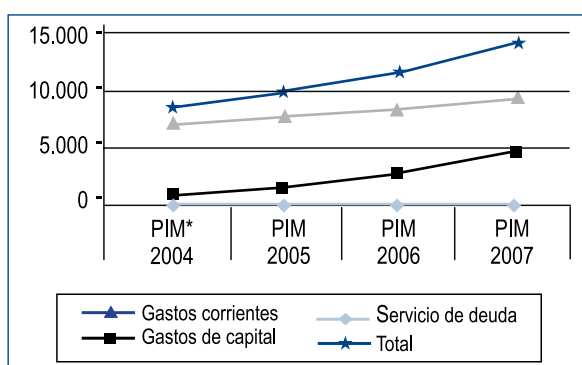
Fuente: Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. MEF. Elavoración propia

2.2. Características y evolución del presupuesto público

En los últimos años el presupuesto público registró un aumento en términos absolutos; es decir, los diferentes pliegos accedieron a más recursos. Esto se debió a una mejora de la recaudación, sobre todo al crecimiento exponencial de las transferencias por concepto de canon. Asimismo, al acceso a líneas de crédito para la ejecución de algunos proyectos. El sector de los recursos ordinarios y el asociado a las ganancias mineras son los que más han crecido; y el que menos, las operaciones de crédito.

Hay un cambio progresivo en la composición de los presupuestos, a favor del gasto de capital (de inversión), también debido a los ingresos por canon, pues en el Presupuesto de Apertura normalmente el componente “gasto por personal”, por ejemplo, es fuerte, pero por ser de tipo fijo, una vez que llegan los recursos del canon se derivan a proyectos de inversión; y a la imposición de restricciones a los gastos corrientes (no es que el presidente regional pueda dirigir los ingentes recursos hacia el aumento artificial de los ingresos de sus pobladores). Como se observa en el gráfico 9, el gasto con un crecimiento más acentuado es el de capital.

Gráfico 9. Evolución de la composición de presupuesto según grupo de gasto



*PIM: Presupuesto inicial modificado.
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 10a. Composición del financiamiento de recursos: gobierno nacional. 2008

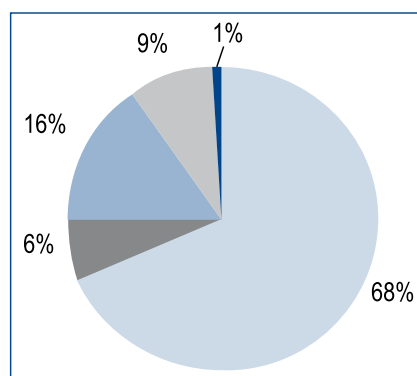


Gráfico 10b. Composición del financiamiento de recursos: gobiernos regionales. 2008

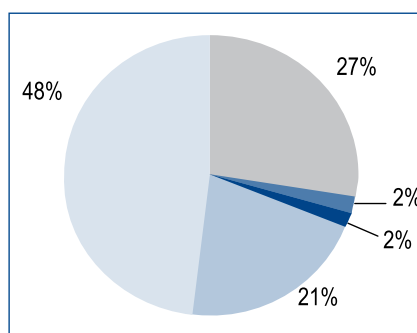
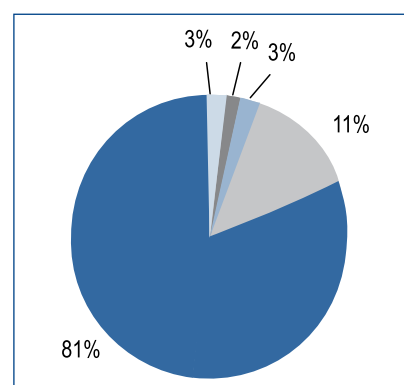


Gráfico 10c. Composición del financiamiento de recursos: gobiernos locales. 2008



■ Recursos ordinarios
■ Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y rentas de aduanas
■ Recursos directamente recaudados
■ Operaciones de crédito
■ Donaciones y transferencias

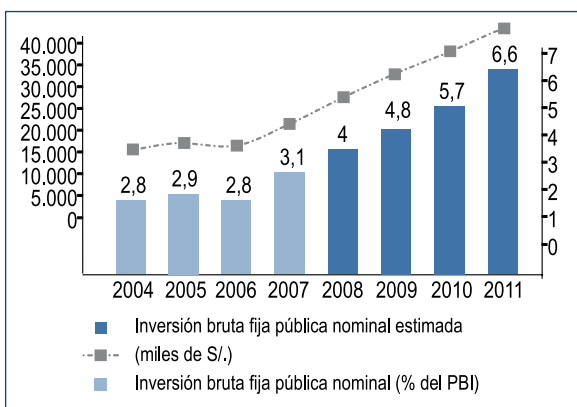
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera.

De esta manera, en la instancia nacional el nivel de inversiones (PIM de inversiones) ha llegado a significar, para los presupuestos del 2008, el 6% del presupuesto modificado del gobierno nacional (véase el gráfico 10a), 48% en el caso de los gobiernos regionales (gráfico 10b) y 81% en el de los gobiernos locales (gráfico 10c).

2.3. Análisis de la ejecución del gasto en inversión y de programas estratégicos en los tres niveles de gobierno

La ejecución del gasto en el Perú tiene que analizarse en el particular contexto fiscal de los últimos años. En el caso de los gobiernos regionales y locales, sus presupuestos crecieron significativamente debido a las transferencias del canon. Esto se observa en el gráfico 11, que muestra el crecimiento en recursos de inversión (gasto de capital), rubro que según el MEF seguirá creciendo, no obstante la crisis.

Gráfico 11. Inversión pública en el Perú



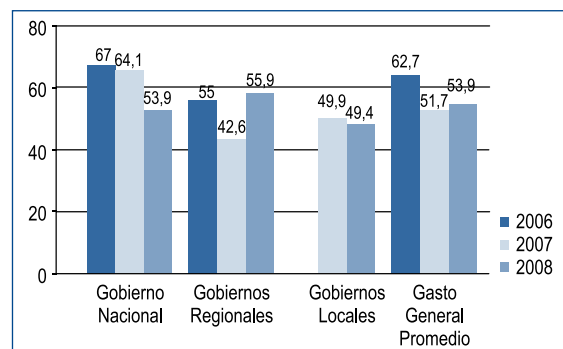
Fuente: Banco Central de Reserva, Marco Económico Multianual. 2009-2011.

Los resultados en cuanto a la eficiencia y ejecución del gasto se dificultan aún más cuando una transferencia como el canon, bastante significativa en proporción, varía a lo largo del año e impide un ejercicio exacto de planificación. Además, la mayoría de instancias estatales del país tienen una deficiencia histó-

rica respecto de la gestión y ejecución efectiva del gasto público.

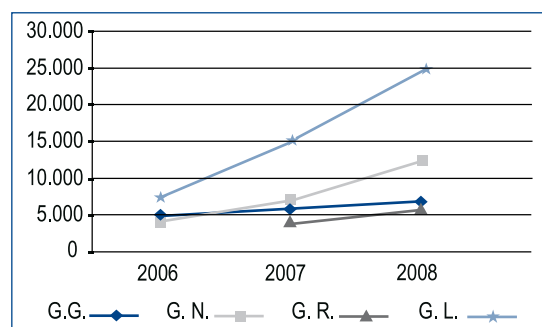
En términos relativos, el gobierno nacional redujo su capacidad de gasto del 2006 al 2008, al igual que los gobiernos locales en el periodo 2007-2008; en este mismo periodo, los gobiernos regionales mejoraron su ejecución del presupuesto modificado (véase el gráfico 12). Sin embargo, observando las cifras en términos absolutos se ve que la ejecución del gasto ha crecido de manera exponencial en los gobiernos locales y en menor medida en los regionales (véase el gráfico 13). Incorporando este criterio al análisis, se puede concluir que quienes están trabajando más positivamente, en cuanto a mejorar la ejecución del gasto, son los gobiernos locales; los siguen los regionales y en la cola se sitúa el gobierno nacional.

Gráfico 12. Evolución de capacidad de gasto en las instancias de gobierno



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 13. Evolución de capacidad de gasto en términos absolutos en las diferentes instancias de gobierno (miles de millones de soles)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

En lo que atañe a la ejecución de las instancias públicas, en el primer trimestre del 2009 no se ve una mejora significativa como efecto de

la aplicación del plan anticrisis. Las cifras se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Presupuesto programado vs ejecutado según niveles de gobierno

| Nivel de gobierno | Presupuesto inicial de apertura | Presupuesto inicial modificado | Ejecución | Avance % |
|----------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------|----------|
| | | | Devengado | |
| Gobierno nacional | 4.591.211.442 | 7.582.417.178 | 701.850.306 | 9,3 |
| Gobiernos locales | 6.168.140.989 | 9.710.245.099 | 1.190.174.953 | 12,3 |
| Gobiernos regionales | 2.663.435.570 | 3.938.848.365 | 377.431.347 | 9,6 |

Fuente SIAF MEF.
Elaboración propia.

Las dificultades en materia de ejecución presupuestal están asociadas a varios factores; entre los principales: a) fuertes restricciones para contar con equipos técnicos especializados en logística, administración, presupuesto e inversiones; b) limitadas capacidades para una adecuada selección y gestión del personal; c) costos de transacción elevados para los procesos de convocatoria, licitación y negociación de compras y adquisiciones; y d) mercados de construcción y equipos poco desarrollados, especialmente en las áreas rurales.

Para analizar la ejecución del gasto, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- El Estado, como toda megacorporación, es un barco lento con el timón muy duro, y es muy difícil desviarlo. Pero también es cierto que cuando se mueve en la dirección correcta, nadie lo detiene. Ese es el arte de la gerencia pública.
- En la ejecución del gasto intervienen todos los sistemas administrativos del Estado. Se ha culpado siempre al Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) de los retrasos en la ejecución, pero olvidamos que también intervienen los tiempos de los otros sistemas como presupuesto,

tesorería, compras y adquisiciones, y la Contraloría.

- La ejecución del gasto depende mucho de la calidad de los equipos técnicos en el Estado. Las evaluaciones disponibles indican que el principal cuello de botella no está en el SNIP, sino en la gestión; es decir, en el recurso humano.

Los esfuerzos del gobierno nacional para enfrentar la crisis tienen que apoyarse en las fuerzas y capacidades existentes en el Estado, ciertamente limitadas pero son aquellas con las cuales se puede contar. Al igual que los ministerios, los municipios y las regiones tienen fuertes limitaciones para gastar en proyectos de gran escala. La falta de unidades ejecutoras de inversiones es una variable que afecta fuertemente.

Desde un ángulo más propositivo, los gobiernos subnacionales pueden acelerar la ejecución de los proyectos ya aprobados. En el Perú, entre el 2007 y el 2008 se han declarado viables proyectos por más de 46.000 millones de soles retrasados en su ejecución. Por consiguiente, otra vez, no se trata principalmente del SNIP.

Asimismo, es importante otorgar los recursos necesarios a las oficinas técnicas del SNIP (formuladores y oficinas de programación de inversiones, OPI) para reforzar equipos de primer nivel que concluyan los estudios en fase final. Adicionalmente, es necesario recalcar que el SNIP establece que algunas reposiciones y compra de equipos no son proyectos de inversión pública y, por lo tanto, no necesitan pasar por el “trámite” del Sistema.

Frente a esta situación, diversos especialistas insisten en la necesidad de fortalecer la plana gerencial y administrativa de los gobiernos subnacionales, mejorar la

estabilidad y los procesos de selección de personal y dotarlos de unidades ejecutoras especializadas en proyectos de inversión.

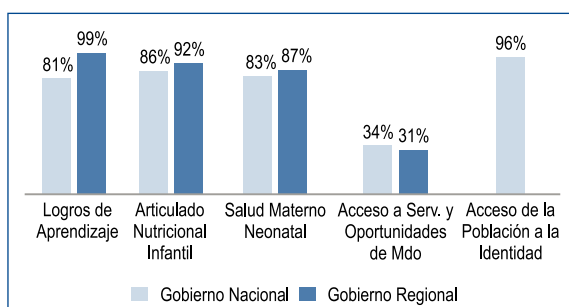
Finalmente, para la aplicación de los procesos consistentes con la elaboración de un presupuesto por resultados y el programa estratégico que implica el mismo, se deben prever medidas complementarias para que no se desfase en el actual periodo de crisis. La evidencia empírica acerca del funcionamiento de este modelo nos indica que es positivo (véanse el cuadro 5 y el gráfico 14).

Cuadro 5.
Niveles de ejecución del presupuesto institucional modificado en los cinco programas estratégicos definidos. 2008 (millones de soles)

| | Gobierno nacional | | | Gobiernos regionales | | |
|---|-------------------|-------|---------|----------------------|-------|---------|
| | PIM (2008) | Ejec. | % Ejec. | PIM (2008) | Ejec. | % Ejec. |
| Logros de aprendizaje | 628 | 508 | 0,81 | 668 | 661 | 0,99 |
| Articulado nutricional | 1.051 | 906 | 0,86 | 145 | 133 | 0,92 |
| Salud materno- neonatal | 239 | 197 | 0,82 | 187 | 163 | 0,87 |
| Acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado | 214 | 72 | 0,34 | 96 | 30 | 0,31 |
| Acceso de la población a la identidad | 25 | 24 | 0,96 | 0 | 0 | - |
| Total | 2.158 | 1.708 | 0,79 | 1.096 | 987 | - |
| Participación | 66% | 63% | 0,95 | 34% | 357% | - |

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 14. Avance en la ejecución presupuestal de cada programa estratégico. 2008 (en porcentajes)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Vigila Perú.

“La ejecución del gasto depende fuertemente de la calidad de sus equipos técnicos.”

2.4. El presupuesto participativo

El presupuesto participativo (PP) es una iniciativa para impulsar la transparencia y principalmente la participación ciudadana. Esta última se considera clave para establecer una priorización eficiente de proyectos en los niveles subnacionales, que promueva el aporte econó-

mico de los beneficiarios de proyectos a partir del cofinanciamiento (mano de obra, materiales, etcétera), un control más estricto de la fase de ejecución, una democracia viable y un modelo de desarrollo lo más inclusivo posible. La experiencia peruana con el PP como instrumento de política nacional es pionera en Latinoamérica y está sostenida por un sólido marco normativo.

En este escenario se incorpora el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Desde su creación, en el 2001, los procesos y procedimientos para formular, evaluar, aprobar y ejecutar proyectos han sido normados con reglas y metodologías específicas. Asimismo, el 2006 se incorporaron criterios para formular la programación multianual y el seguimiento, elementos propios del planeamiento. El ente rector es el MEF, a través de la Dirección General de Programación Multianual. Los sectores y los gobiernos subnacionales han desarrollado sus políticas y su programación de inversiones en el marco de esta normatividad.

Dado este marco regulatorio en materia de planeamiento y programación, cuando se discuten y elaboran instrumentos como el plan de desarrollo concertado y cuando se desarrolla un presupuesto participativo, en esencia se está discutiendo y definiendo la fase de programación (planeamiento). Esta definición marca la pauta de la fase de formulación y ejecución, en la que se concretan los resultados de una política. En consecuencia, es muy importante que los actores de este proceso tomen en cuenta los posibles efectos de la programación del gasto para enfrentar un contexto de crisis económica.

La fase de *programación* (planeamiento) define ámbitos muy importantes:

- Las prioridades de gasto, a partir de objetivos estratégicos.
- Los cronogramas y el orden en el gasto, según las restricciones presupuestales en diferentes escenarios.

Asimismo, identifica la oportunidad de los recursos, para asegurar la ejecución y operación de los proyectos. La fase de programación, además, comprende dos etapas, una de diagnóstico y otra de diseño.

La programación es la oportunidad para que el pliego defina sus objetivos de corto plazo, que deben estar alineados con los planes estratégicos. La Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) señala que en esta fase es necesario:

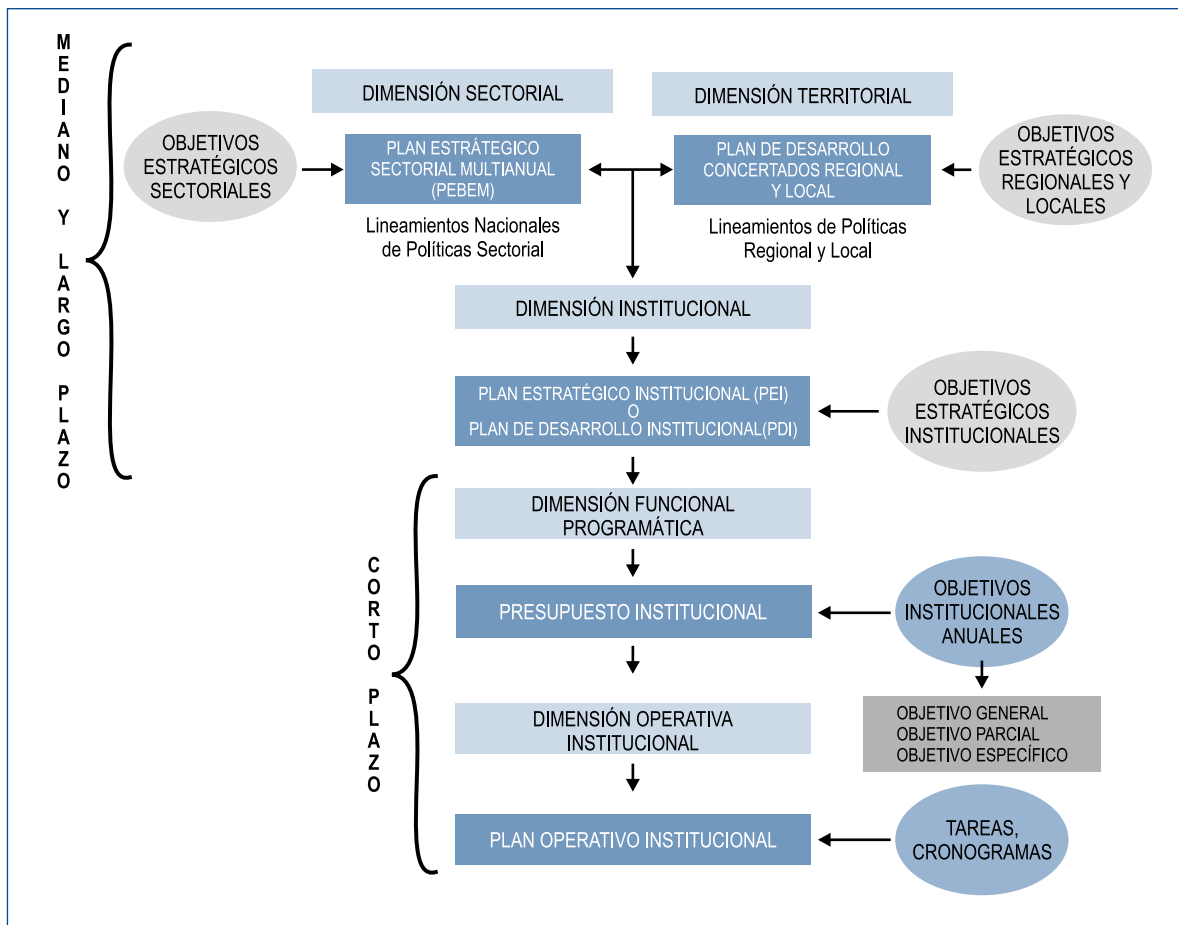
“vincular los objetivos institucionales de cada Pliego con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), para lograr una armoniosa articulación entre las acciones de mediano y largo plazo con las acciones de corto plazo, reflejadas en los presupuestos institucionales [...]”.

“(La programación y formulación son los procesos) más relevantes para la estructuración del presupuesto participativo. No se debe confundir la necesidad de dinamizar el proceso de inversión con obviar fases y pasos tan importantes como la programación (diagnóstico y diseño) y formulación.”

La *formulación* del presupuesto tiene como objetivo establecer las metas físicas (requerimientos logísticos), la estructura de costos y la cadena de gasto, y el clasificador de gasto de acuerdo con la estructura funcional programática, de tal manera que los productos se puedan costear y para sistematizar esta información en el presupuesto anual.

La *programación* y *formulación* se pueden hacer de manera paralela y deben incorporar los techos de gasto y propuestas de estructura funcional que remite el MEF mediante la DNPP.

Gráfico 15. Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario



Fuente: DNPP-MEF

Luego de estos procesos vienen los de aprobación, ejecución y evaluación; los dos primeros son los más relevantes para la estructuración del presupuesto participativo. No se debe confundir la necesidad de dinamizar el proceso de inversión con obviar fases y pasos tan importantes como la programación (diagnóstico y diseño) y formulación. Lo que se debe hacer, en un contexto de aletargamiento de la economía, pérdida de empleos y deterioro del ingreso y por consiguiente de las condiciones de vida, es

priorizar proyectos de impacto cercano y fuerte, que creen empleo, que mantengan la economía a buen ritmo y que sirvan para solucionar problemas estructurales de la región o localidad. Para ello se necesita una labor responsable de planeamiento y presupuestación, articulada, que sienta las bases sobre las cuales los proyectos puedan realizarse de manera eficaz (en cuanto al tiempo de ejecución) y eficiente (en cuanto al logro de resultados).

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL EN EL CONTEXTO DE MEDIDAS ANTICRISIS

3.1. Una mirada crítica y en perspectiva sobre el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado

Abordaremos esta sección desde el análisis del proceso del presupuesto participativo y de la implementación del Plan de Desarrollo Concertado, por ser herramientas que aportan de manera significativa al proceso de programación y priorización del gasto público, en la medida en que produzcan una buena y efectiva cartera de proyectos, y planteen una adecuada programación de mediano plazo.

Es necesario advertir algunas dificultades que pueden surgir con la implementación del modelo de presupuesto participativo:

- **Atomización de la inversión pública.** Este riesgo subsiste en tanto las presiones de pequeños grupos locales prevalece sobre la visión territorial local y los necesarios proyectos públicos. Es necesario, por lo tanto, desarrollar y fortalecer las capacidades de gestión y conducción local para priorizar proyectos de escala e impacto, y no cuasi grupales.
- **Incidencia de proyectos de ámbitos excesivamente reducidos,** frente a la escasa o limitada capacidad para formular y proponer intervenciones de impacto colectivo. Retomar lo mencionado en el punto anterior.
- **Bajo impacto y desvinculación con los programas sociales,** como nutrición, alimentación y alfabetización. No obs-

tante algunos esfuerzos del nivel nacional, como Crecer, subsisten fuertes limitaciones para articular los esfuerzos con el nivel local. Hay espacios que se pueden fortalecer desde las Unidades de Gestión Educativa Locales-UGEL o los establecimientos de salud; por ejemplo, en el soporte para equipamientos menores, movilidad y estrategias de priorización y focalización.

- **Sistemas de planificación desvinculados del enfoque de desarrollo territorial y de desarrollo humano.** Ésta es una falla estructural que no se resolverá en el corto plazo, en tanto el sistema de planificación y el Centro Nacional de Planeamiento-CEPLAN no realicen una verdadera implementación técnica y administrativa.
- **Discrecionalidad de las autoridades para la asignación de recursos por fuera del presupuesto participativo.** Ello se suele dar en el nivel regional y en algunos municipios urbanos de mediana y alta escala. Vale la pena revisar y evaluar la efectividad y pertinencia del presupuesto participativo en el nivel regional, por lo menos. En todo caso, implementar herramientas para la toma de decisiones que eviten la atomización y el entrapamiento.

Desde el punto de vista de la inversión pública, hay elementos centrales que deben resaltarse como contribución del presupuesto participativo y de los planes de desarrollo concertado:

- La calidad del diseño de los proyectos depende en gran medida de la profundidad y rigurosidad de un buen diagnóstico, y ello se vincula a la participación de los usuarios y de los beneficiarios en general. La sociedad civil tiene una responsabilidad directa, entonces, en la preparación de los estudios. Los proyectos con contrapartes sociales colaboradoras están significativamente mejor sustentados que el resto.
- El análisis de la demanda es un capítulo vital de los proyectos de inversión. Para ello, es muy importante que los usuarios (la sociedad civil) participen activamente en la definición de la demanda efectiva del servicio que necesitan. Cuando los proyectos se ejecutan con tecnologías inapropiadas o inconsultas, o cuando se implementan en ubicaciones no consensuadas, crean muchos problemas y resistencias sociales.
- La sostenibilidad de los proyectos depende mucho del compromiso de los usuarios en relación con la operación y el mantenimiento de las inversiones. Así, los proyectos sin apoyo social de la comunidad y de los líderes locales tienen una vida útil muy corta. En consecuencia, resultan en esfuerzos fiscales poco efectivos e ineficientes.
- La gestión de los proyectos es un elemento central para la obtención de resultados e impactos positivos en la población. Esta gestión no depende sólo del municipio sino también de los usuarios.
- La supervisión y el control de las obras es quizás uno de los aspectos más importantes como contribución del presupuesto participativo. La sociedad civil tiene una responsabilidad y un derecho adquirido frente al uso y la asignación de los recursos públicos en proyectos de inversión. Es necesario fortalecer esas funciones sin que impliquen retrasos en la priorización y ejecución de proyectos.

Desde el punto de vista del planeamiento territorial a nivel local:

- Los planes de desarrollo concertado contribuyen a una adecuada programación presupuestal multisectorial. Esto se refleja en instrumentos más específicos como los planes de desarrollo urbano de mediano plazo. Uno de los aspectos más difíciles en la gestión local está asociado al uso del territorio. La sociedad civil cumple una función importante al ordenar las discusiones necesarias y los consensos para la toma de decisiones.

Algunas dificultades identificadas en la implementación del Presupuesto Participativo que persisten son:

- Atomización de la inversión pública
- Incidencia de proyectos de ámbitos excesivamente reducidos
- Bajo impacto y desvinculación con los programas sociales
- Sistemas de planificación desvinculados de enfoque de desarrollo territorial y de desarrollo humano
- Discrecionalidad de las autoridades para la asignación de recursos por fuera del presupuesto participativo.

3.2. Recomendaciones para la inversión pública en el contexto de crisis

A la luz del contexto internacional y de sus efectos en la economía peruana, algunas recomendaciones finales apuntan en la siguiente dirección:

- Priorizar los proyectos de rápida ejecución e impacto, preferentemente con viabilidad del SNIP, en servicios básicos e infraestructura pública: caminos departamentales y vecinales de baja o mediana envergadura, infraestructura de riego menor, saneamiento rural, electrificación rural

y/o rehabilitaciones urbanas. El proceso presupuestal y de contrataciones de estos proyectos no debería ser complicado.

- Promover la ejecución de reparaciones y reposiciones de equipos en los servicios básicos que, siendo inversión, no requieren procedimientos complejos a nivel del SNIP y de Presupuesto.
- Asegurar una programación presupuestal que incluya recursos para una adecuada operación y mantenimiento de las inversiones a ejecutar. Es importante asegurar el buen funcionamiento de los actuales servicios e infraestructura públicos.
- Apoyar la programación y priorización de los recursos presupuestales en proyectos ya en ejecución, evitando dispersar los esfuerzos en proyectos nuevos con varios meses de maduración.
- Hacer un mayor esfuerzo para evitar la dispersión de recursos, lo que supone buscar la coherencia de la programación y formulación de la inversión con los programas sociales y proyectos que ya se implementan en cada ámbito.
- Fortalecer los permanentes mecanismos de seguimiento y supervisión de los proyectos en ejecución. Los mecanismos de control adecuados incluyen a los usuarios y a la comunidad para asegurar el buen uso de los recursos públicos, que deben ser aprovechados al máximo dado el contexto actual.
- Apoyar a los gobiernos locales en su esfuerzo por lograr un adecuado manejo y uso del territorio. Esto incluye trabajos de ordenamiento territorial y catastral para tener la base de una política fiscal autónoma, con recursos propios que permitan no depender de las transferencias de la capital, y para realizar una planificación pertinente a las necesidades de la población y potencialidades de sus ámbitos.
- En municipios con recursos disponibles del canon, apoyar la cooperación institucional y financiera con los programas sociales nacionales, especialmente en nutrición, calidad educativa y seguridad vial. Esto reforzará el tejido de protección social que el aparato público debe desarrollar en las poblaciones más pobres, que son las más afectadas en las crisis externas.
- Apoyar la conformación de un comité de seguimiento a los efectos de la crisis en el nivel subnacional correspondiente. Las instituciones académicas, colegios profesionales y organizaciones empresariales pueden hacer una muy buena contribución.

BIBLIOGRAFÍA

BCRP- Banco Central de Reserva del Perú

2009 *Reporte de Inflación: proyecciones macroeconómicas 2009-2010* (marzo). Lima: BCRP.

Calomiris, Charles

2008 *The Subprime Turmoil: what's old, what's new and what's next*. Disponible en <<http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2008/arc/pdf/cc.pdf>> (última revisión: 11 de mayo del 2009).

Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo

2006 *Presupuesto participativo: agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Disponible en <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf>.

Iguíñiz Echevarría, Javier M.

2008 *Visiones de la crisis económica y tareas del momento. Compilación de artículos del diario La República* (10 de febrero del 2009 a 21 de diciembre del 2008).

Macroconsult

2009 *Reporte Económico Mensual*, febrero. Lima: Macroconsult.

Muñoz Gonzales, Alejandra

2009 *Análisis de la gestión presupuestal 2008 y del presupuesto institucional de apertura 2009*. Lima. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Narváez, Juan

2009 *Crisis económica en el Perú. Breve balance y perspectivas*. Nota de Información y Análisis, n.º 2. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Shack, Nelson

2006 *Presupuestar en el Perú*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ).

Schuldt, Jürgen

2008 *La triple crisis de la economía norteamericana*. Disponible en <<http://www.jurgenschuldt.com/2008/11/la-triple-crisis-de-la-economia.html>>

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano De Estudios Sociales

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos : 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe