

GESTIÓN PRESUPUESTAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UN CONTEXTO DE CRISIS: AMENAZAS Y DESAFÍOS PARA LAS REGIONES¹

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, es una de las principales reformas en materia de la planificación y programación del presupuesto público a nivel de los gobiernos regionales y locales, en la búsqueda de mejorar la calidad del gasto público y democratizar la gestión pública al acercar a la población a la toma de decisiones en la distribución de los recursos.

No obstante, con seis años de implementación ininterrumpida del presupuesto participativo para establecer las prioridades de inversión pública a nivel regional, a partir de la experiencia 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 suma un contexto marcado por la crisis internacional que ha comenzado a afectar la economía del país con la caída de las exportaciones y otros de sus efectos proyectados es la reducción drástica de los ingresos regionales por concepto del canon, así como por otros conceptos como de remesas o de servicios como el turismo.

Sin duda, este nuevo escenario compromete a la gestión presupuestal y supone repensar el direccionamiento de la inversión pública, sobre todo hacia proyectos cortos y de alto impacto en el empleo. Sin embargo, las demandas del corto plazo

¹ El presente documento es una adaptación del módulo del XII Ciclo de Formación: "Gestión Presupuestal y Presupuesto Participativo en un contexto de crisis: amenazas y desafíos para las regiones" implementado por el Grupo Propuesta Ciudadana en 8 regiones del país desde Abril del 2009. Documento elaborado por Miguel Prialé con los aportes del equipo de Formación y Participación del Grupo Propuesta Ciudadana.

para paliar el impacto de la crisis corren el riesgo de una gestión presupuestal pragmatista en la medida que se pierda de vista los objetivos de política que orienten la inversión hacia las prioridades en los ámbitos regionales y locales, sobre todo en aquellos sectores que se verán más afectados.

Ante el contexto de crisis, el presupuesto participativo, como instrumento de gestión presupuestal corre el riesgo de debilitarse al competir con nuevas prioridades como las planteadas por el ejecutivo a través del Plan de Estímulo Económico o por los planes anticrisis que se vienen gestando en las propias regiones, y en consecuencia, se relativice la importancia de esta herramienta para la planificación quedando relegada a un proceso formal, pero sin un peso real en la gestión del presupuesto.

Bajo ese panorama, cabe evaluar el papel que ha venido jugando el presupuesto participativo en la priorización de gasto a nivel regional y local, identificando sus potencialidades y retos que se le presentan en la formulación y programación de la inversión. En ese 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.

CAPÍTULO 1

LA CRISIS INTERNACIONAL Y SUS IMPLICANCIAS EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS

1.1. LA CRISIS INTERNACIONAL: ORIGEN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVA

El capitalismo post segunda guerra mundial ha sufrido varias crisis de considerables magnitudes, aunque muchos consideran que la actual es probablemente la de mayor escala. La actual crisis internacional 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 la crisis es económica dado que se han visto afectados no sólo las inversiones sino también el empleo y el consumo (lo que se conoce como la economía real).

La crisis se originó a partir de la explosión de una burbuja hipotecaria que estaba siendo estimulada desde fines del 2001. Ésta consistía en la proliferación inescrupulosa de préstamos hipotecarios (casas, bienes inmuebles) por parte de intermediarios financieros basándose en precios altos artificiales.

Estos hechos propiciaron que la gente acumulara su riqueza, no en el sistema financiero (bancos) ni en el de valores (acciones, bonos), sino en activos inmuebles (casas, departamentos). La demanda de estos bienes comenzó a crecer y con ella los precios de las casas. Los intermediarios financieros vieron en este mercado un potencial altísimo, y dados los niveles de liquidez de dinero y la suposición de los precios altos de las casas, se mostraron dispuestos a hacer de este mercado el nicho donde sus negocios podrían desarrollarse de manera desmesurada. No pasó mucho tiempo y se comenzaron a cubrir hipotecas a individuos desempleados y sin activo alguno.

La banca de inversión sabía que eran créditos de alto riesgo por lo que buscaba la manera de "licuarlos" colocándolos en la hoja de balance de sus clientes (bancos –de preferencia de otro continente–, fondos de inversión de ciudades europeas, compañías de seguros, etc.). Para esto crearon el artificio de empaquetar estos malos activos –que por sí solos no se hubieran podido vender–, ofrecerlos como *colaterales*². A través, entonces, de la vorágine de "pasadas de mano en mano" de estas hipotecas, supuestamente se "diversificaba" el riesgo cuando lo que se estaba haciendo era propagarlo.

Así, importantes instituciones financieras comenzaron a declarar problemas. Bearn Sterns anunciaba la quiebra de algunos fondos de inversión, igualmente Lehman Brothers Holdings y Freddie Mac, los cuales habían tratado de alejarse del mercado hipotecario cuando ya era muy tarde. Asimismo, bancos europeos de jerarquía como

1 Un colateral funciona como una garantía que se da a quién financia y 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 sobre los activos. Sin embargo estaba la posibilidad, así lo contemplan las reglas de juego en el sistema financiero, de crear sociedades en el Gran Caimán para que "administre" este tipo de activos o deudas, con lo que se podía sacar de las actas la presencia de esta mala deuda.

el IKB alemán, BNP Paribas francés y el Deutsche Bank declaraban problemas en sus carteras de créditos hipotecarios. Los Bancos Centrales de EE.UU. y Europa, y luego Canadá y Japón, intervienen algunas de las instituciones financieras e inyectan liquidez para salvar la situación. Pero el pánico ya se estaba generalizando, el crédito se contrajo porque había incertidumbre respecto a cuántas de las instituciones financieras tenían en sus balances este tipo de hipoteca y las cotizaciones bursátiles de las acciones caían (nadie compraba y/o muchos vendían acciones). China, España e Inglaterra terminan por entrar –era inevitable– en la espiral de medidas de salvataje y rescates cuando en un comienzo se habían mostrado reacios. Hasta aquí la crisis era de tipo básicamente financiero.

Para principios del 2008 la crisis hacía añicos todas las bolsas del mundo. Los problemas de desvalorización se extendieron 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 septiembre de ese año entró en debate en EE.UU. 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 EE.UU. y Europa. Y, más grave aún, se comenzaba a ver un efecto contagio en las economías reales de los diferentes países.

Las ventas minoristas en EE.UU. presentaron una reducción de 9,8%³ para diciembre 2008 respecto al mismo mes del año anterior⁴ (lo cual habla de deterioro del consumo, que representa dos tercios de la actividad económica estadounidense). Aproximadamente medio millón de estadounidenses perdió el empleo, con un nivel de desempleo de 7,2% (la más alta desde 1933). En Europa el desempleo llegó ese mismo mes al 7,8% y en China la tasa de crecimiento alcanzó el mínimo de los últimos 9 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 mayor en 35 años), la producción industrial en China presentó en diciembre una tasa de crecimiento de 5,7% cuando hasta agosto del 2008 venía creciendo a 16% y de una tasa de +19,01% en octubre había pasado a una de -2,2% en noviembre del 2008. Dado el actual contexto de incertidumbre, las estimaciones de crecimiento mundial se vienen revisando a la baja semana a semana.

La economía estadounidense venía creciendo a tasas pequeñas y viviendo a expensas del ahorro externo (proveniente fundamentalmente de China, Japón y UE), generando déficit en la balanza de pagos y déficits fiscales de más del 7% del PBI⁵. Los

³ Las cifras de este párrafo son todas anualizadas.

⁴ Aunque parte del bajón tiene su explicación en el menor precio del petróleo.

⁵ "... por una parte, las familias han gastado en exceso, a tal punto que, de ahorrar un 13% de su ingreso personal disponible en 1982, ha ido descendiendo al 2% en el último trienio, tasa que evidentemente corresponde a los estratos de altos ingresos, que fueran bendecidos por la reducción de los impuestos a la renta desde las épocas de Reagan. La gran mayoría se sobre endeudó,

paquetes de estímulo y la acción coordinada entre los países industrializados⁶ pueden poner fin a la crisis financiera a mediados del 2010 como estiman los especialistas, pero las tasas de crecimiento van a ser mediocres por un tiempo más⁷.

Lo que demuestra la crisis actual, son los límites de la autorregulación del mercado y la necesidad imperiosa de un papel más activo del Estado en el control de su funcionamiento. De alguna manera, percibimos la crisis como externa, sin embargo, cabe hacer notar que las economías tanto desarrolladas como en desarrollo tienen responsabilidades compartidas en su origen, al haber legitimado y aceptado una forma de relación entre Estado y mercado que ha justificado el crecimiento a toda costa y endiosamiento del mercado por encima del objetivo final del desarrollo.

1.2. IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL

El Perú recibe estos tiempos de crisis en mejores condiciones que en casos precedentes como la crisis asiática o la crisis rusa de los años 90. El comportamiento fiscal es mucho más estricto y responsable con superávits desde el 2006⁸. Los excedentes disponibles han alimentado un Fondo de Estabilización Fiscal (a marzo 2009 presenta 1807 millones de dólares) que puede colaborar con la política de gasto contracíclica que se necesita en este contexto; los tiempos de bonanza se aprovecharon para amortizar la deuda externa y con ello ser menos vulnerables a la situación internacional.

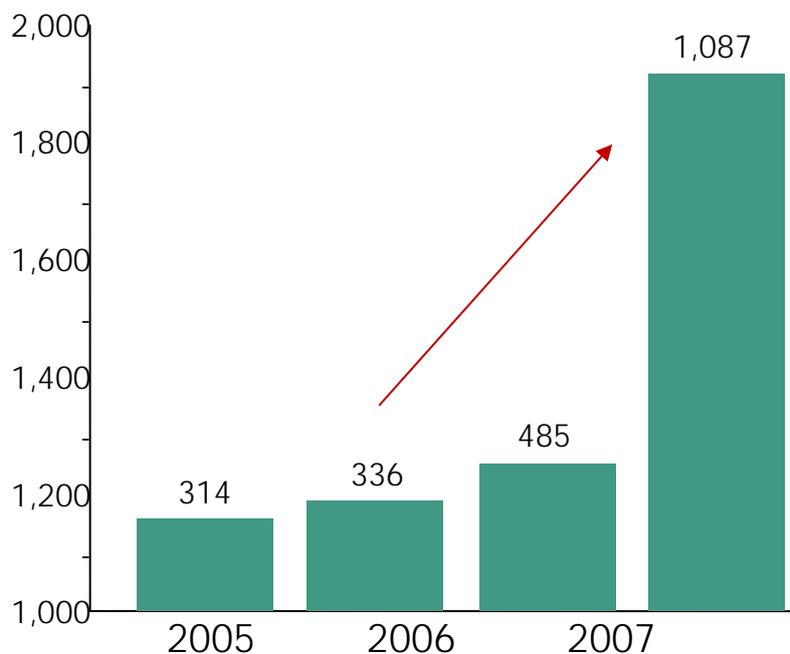
tanto por la ilusión del 'efecto riqueza' que significaba el aumento de los precios de sus viviendas, como por el abundante crédito disponible a tasas de interés reales irrisorias. Incluso la deuda de las empresas no financieras aumentó en 700% en ese lapso." (Schuldt, Jürgen, Artículo "La Triple Crisis de la Economía Norteamericana", Nov 2008).

⁶ Aunque la Unión Europea aún no da señales concretas de una estrategia conjunta. Los países están tomando 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 él hacia todo el globo.

⁷ Cabe señalar que el tema de la inflación ha perdido relevancia en el debate económico coyuntural gracias a que los precios internacionales de los commodities y de los alimentos se han reducido por la contracción de la demanda, pero una vez calmadas las aguas y sin una estructura productiva que absorba los efectos de la avalancha de dólares en la economía, presiones inflacionarias peligrosas podrían surgir.

⁸ Aunque hay quienes dicen que la política anticíclica durante el periodo de expansión no fue suficiente y que los niveles de superávits debieron de estar alrededor del 4%.

Gráfico 1
Saldo de los Recursos del Fondo de Estabilización Fiscal
(US\$ millones)



Fuente: MEF

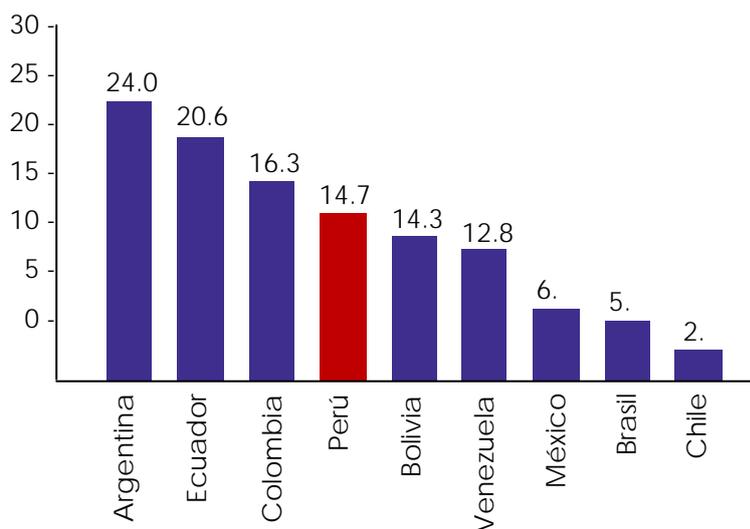
Las Reservas, después de intervenciones varias del BCR en el mercado cambiario, son casi el 20% del PBI peruano y a fines del 2008 representaba 4 veces las obligaciones externas de corto plazo (durante la crisis rusa de 1998, este indicador estaba en 1, 2).

En el mercado financiero, ante una posible falta de dólares proveniente de restricciones en el financiamiento externo, la autoridad monetaria trasmite tranquilidad. El BCR tiene instrumentos -que no tenía en 1998- para inyectar liquidez en esta moneda, como son los depósitos en dólares y los certificados de depósito reajustables al dólar. Por su parte, los niveles de dolarización financiera son mucho menores (51%) a los que se podían ver en el 98 (80%) y la banca se ha fortalecido mucho en comparación a la última de las experiencias negativas: los indicadores de rentabilidad, solvencia, morosidad y liquidez son bastante sanos, lo cual también reduce el efecto de la contracción de financiamiento externo.

En comparación a los países de la región estamos en una posición favorable, como se puede observar en los siguientes gráficos. Primero, el Estado ha venido pagando y repagando su deuda externa, lo cual reduce la vulnerabilidad externa y permite que el país pueda acceder a tasas preferenciales. Cabe aclarar que si bien son varios los países que figuran mejor que nosotros según el gráfico, el nivel de endeudamiento

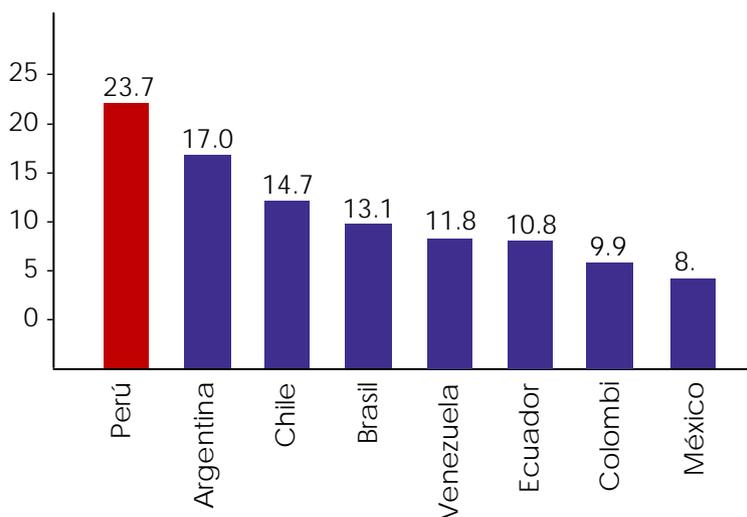
externo de su sector privado es en alguno de los casos desmesurado (caso de Brasil por ejemplo). Segundo, el nivel de fondos acumulados para la aplicación de medidas anticrisis es importante.

Gráfico 2
América Latina: Deuda Pública Externa en % PBI, 2008



Fuente: Handbook Moody's y MEF

Gráfico 3
América Latina: RIN en % PBI, 2008



Fuente: Handbook Moody

Este tipo de indicadores se deben mantener y cuidar. El BCR y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) deben monitorear permanentemente el sector financiero, aunque las presiones para recortes de préstamos (sobre todo para PYMES) cada vez se hace más fuerte. El Gobierno Nacional ha tomado algunas medidas para con este sector, pero aún es insuficiente. Si bien los fondos disponibles para la aplicación de medidas anticíclicas son importantes, no se sabe si éstos serán suficientes, dadas las preocupantes perspectivas abiertas con la crisis económica. Algunas estimaciones, por ejemplo, afirman que las Reservas Internacionales podrían reducirse significativamente para finales del 2010 (con una tasa de algo más de mil millones de dólares de reservas gastadas por mes).

Es de esperar que el gasto anticíclico realizado o por realizar debe tener particular éxito en la dinamización de la economía con miras a la recuperación de la recaudación. Además de la reducción en la recaudación hay otro factor que puede mermar el nivel de acumulación de fondos, es el de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones). Ésta viene presentando en los últimos meses niveles deficitarios, lo cual causa problemas en las exportaciones y por lo tanto en el flujo de divisas que entran al país, en desmedro del nivel de Reservas Internacionales Netas.

A pesar de todos los buenos signos en la economía nacional, es inevitable que la crisis afecte el crecimiento que venía teniendo el país, que en gran medida se sustentaba en el boom de los precios de los minerales y las ingentes exportaciones no tradicionales que venía manteniendo el país, aunque la inversión en el sector construcción –impulsado por la demanda interna– y el incremento del consumo, venían también funcionando como motores de crecimiento del país. El que la crisis mundial no afectase claramente a la economía peruana – lo cual era motivo de jactancia respecto a cierto “blindaje” contra este tipo de shocks–, se debía más bien a que la incipiente apertura comercial del Perú esta vez “le jugó a favor”. Además, el tipo de relación que se tiene con las grandes potencias no se da en un sector como el de bienes durables, que es en el que más se han sentido los efectos sobre el consumo estadounidense, como sí lo están los países asiáticos por ejemplo. El Perú, en ese sentido, al tener su sistema financiero sólido, sufre y sufrirá las consecuencias de la crisis con cierto efecto retardado.

Existen cinco canales principales donde se observan los efectos de la crisis en nuestra economía nacional: a. reducción de la rentabilidad de la bolsa de valores de Lima, b. contracción del comercio internacional, c. contracción de los niveles de financiamiento externo, d. caída en las remesas del exterior y e. caída en la recaudación. Pasamos a explicar cada uno:

a. Reducción de la rentabilidad de la bolsa de valores de Lima

La variación con tendencia a la caída de los precios de las acciones más representativas del mercado, ha sido un efecto de la crisis en las bolsas a nivel mundial. En el caso peruano, el principal efecto ha sido la reducción del valor de las acciones asociadas a los fondos de pensiones, afectando gran parte de los ahorros de

los contribuyentes. Lo cual podría hacer que presiones a nivel de transferencias para este sector de la población afectada puedan aparecer, especialmente en poblaciones vulnerables como los ancianos y jubilados de nivel c y d.

b. Contracción del comercio internacional

Así los países que sustentaban en gran medida su crecimiento en la exportación de productos primarios o manufacturados se ven dañados por el enfriamiento del comercio mundial. Los países desarrollados, al poner freno y disminuir sus niveles de producción requieren de menor cantidad de materia prima, o en otras palabras la demanda mundial por los productos de los exportadores peruanos (tradicionales como no tradicionales) disminuye y con ella la producción de los países en desarrollo. En este sector es en donde se dan con más incidencia fenómenos como 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 PYME), etc.

Los menores volúmenes de exportación no son el único fenómeno dañino relacionado al comercio internacional, también lo es la reducción de los precios internacionales de los *commodities* nacionales⁹, con lo que los términos de intercambio (relación entre precios de exportación y precios de importación) se ven deteriorados y los flujos de comercio en el mercado internacional (balanza comercial) se hace aún más desfavorable para el país.

La reducción de los precios internacionales de algunos *commodities* 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 por una reducción de demanda, fundamentalmente del 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 sea el problema que aceche a países como el nuestro. Este mal tendría particulares consecuencias dadas las conocidas asimetrías de ingreso, la magnitud de su población en situación de pobreza y pobreza extrema, la sensibilidad ante las subidas de precios, etc. Más aún cuando las presiones inflacionarias de productos relacionados a la oferta nacional mantienen una tendencia alcista.

c. Contracción de los niveles de financiamiento externo

Hoy por hoy, a los gobiernos y empresas de las economías en desarrollo, se les es muy difícil acceder a préstamos de las organizaciones multilaterales u otros países. Con lo que las empresas, si es que tienen potencial que explotar en materia de producción, no pueden hacerlo debido a que las fuentes de financiamiento son escasas o la banca nacional, que recibe fondos de sus pares extranjeros, tiene que cobrar tasa mucho más altas. Esto limita los niveles de inversión y de consumo en la economía. Sin embargo, habría que aclarar que a la fecha la banca nacional no ha desacelerado

⁹ 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 otros 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%).

su crecimiento, a pesar del deterioro del sector externo y estimaciones más pesimistas respecto a la economía.

En este punto también puede incluirse el efecto que tendrá la crisis sobre los niveles de Inversión Extranjera Directa en el país, la cual venía presentando niveles importantes de desarrollo. Por otro lado, la huida ni de capitales de corto plazo y menos de largo plazo no se ha dado en una magnitud preocupante, pero dependiendo del endurecimiento de las condiciones de la actual crisis podría darse y poner al sistema financiero nacional en situación de iliquidez.

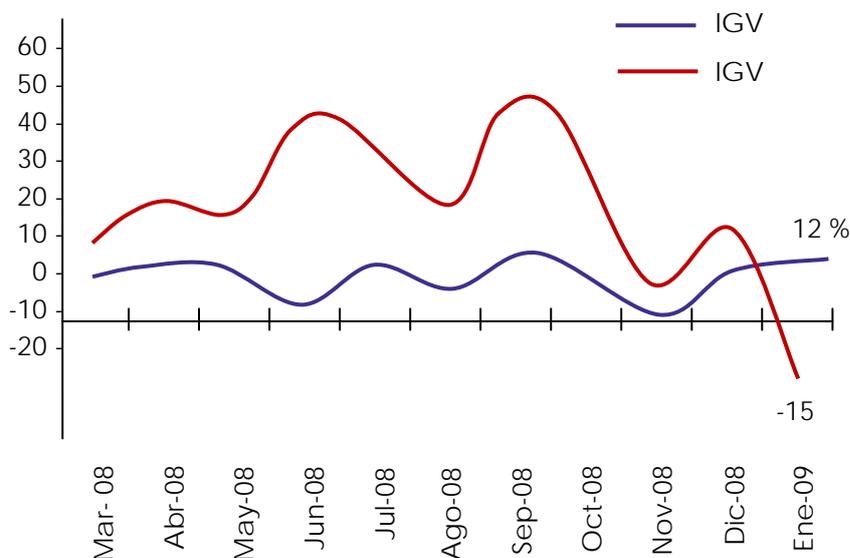
d. Caída en las remesas del exterior

Se calcula que las remesas bordean los 3.000 millones de dólares anuales, siendo una fuente de ingresos importante en las cuentas macroeconómicas, así como en el ingreso de miles de familias que reciben transferencias de parientes o amigos en el exterior. Como efecto de la reducción de los ingresos y el consumo a nivel mundial se estima una reducción importante de las remesas del exterior.

e. Caída en la recaudación

Se produce como efecto de la contracción en la actividad económica. Ello se refleja en menores pagos de impuestos a la renta (que incluye el canon, sobre canon, regalías), menores aportes mineros voluntarios, y por supuesto, caída en la recaudación del IGV y ISC al reducirse el producto y el consumo. Todo esto, además, influye en la capacidad anticíclica que pueda mantener el Estado.

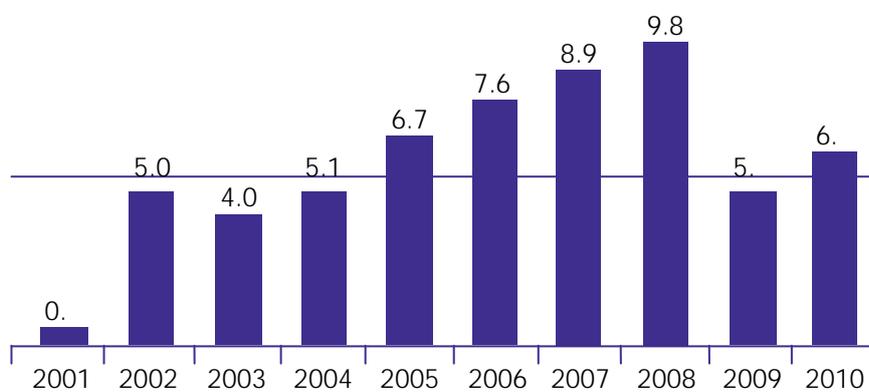
Gráfico 4
Recaudación por IGV
(Var. % anual real)



Fuente: MEF, SUNAT

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 esta se encuentra alrededor de 5%), incluso existen algunas proyecciones que le consideran un crecimiento negativo. Asimismo se ha observado ya una desaceleración del ritmo de crecimiento a partir de septiembre del 2008. El empleo en Lima Metropolitana presentó un decrecimiento leve (0,7%) en el trimestre noviembre/enero hasta llegar a 8,8%¹⁰. Por otro lado, la recaudación fiscal está siendo golpeada (bajó en 9,5% en enero) debido a la reducción en sus componentes de Impuesto a la Renta desde finales del 2008 (principalmente por el bajón de las ganancias mineras) y de IGV externo a partir de enero (cobrado a algunas importaciones), explicado por la reducción de la demanda interna (el sector producción, por ejemplo, ya estaba mostrando signos de estancamiento entre finales del 2008 y principios del 2009). En enero nuestro PBI nacional mostró una tasa de crecimiento de solo 3,14%, según el INEI.

Gráfico 5
Tasa del crecimiento del PBI
(Valoraciones porcentuales reales)



*Proyección

Fuente: BCRP

¹⁰ Sin embargo, el número de personas adecuadamente empleadas aumentó en 8 % (esto puede deberse a que se ha visto un traspaso de gente de pequeñas empresas a medianas), en igual promedio se redujo la tasa de subempleo, además el ingreso promedio mensual se ubicó en 856 nuevos soles del año 2001 (equivalente a 1047 S/. corrientes y 4,7% mayor al año anterior).

El Perú no podrá seguir creciendo a las tasas que lo estaba haciendo (9,8% en el 2008) hasta que la economía internacional se reactive. No obstante, podría alcanzar una tasa alrededor del 3 a 4% para el 2009 y además sentar las bases para que ante la mejora de la situación internacional el país pueda aprovechar un contexto dinámico de los flujos de comercio, no verse perjudicado por nuevas posibles problemáticas como la inflación y que el mercado interno no se vea sacrificado. Es decir, como sostenía el Presidente del Consejo de Ministros en su discurso de toma de cargo, afrontar la crisis como oportunidad para introducir ciertas reformas que de manera coyuntural, además, sirvan de aliciente a presiones recesivas mediante la inversión en proyectos.

Sin duda, como mencionábamos en líneas anteriores, el impacto de la crisis se hará sentir en la economía del país a través de diferentes canales porque formamos parte de una economía globalizada. Sin embargo, resulta imposible desconocer que, desde antes que asomara la crisis internacional, gran parte de la población de nuestro país, por su condición de pobreza y pobreza extrema, ya arrastraba muchos problemas que una economía en crecimiento sostenido no había logrado atender, y que la crisis actual sólo refrescará o empeorará los problemas existentes, en la medida que no haya una clara apuesta por las personas como fin del desarrollo.

La crisis nos presenta dos escenarios, uno de continuidad en la forma de enfrentar los problemas y otro de oportunidad de repensar y modificar la forma de atender nuestros viejos problemas y con ello pensar en los desafíos que trae la crisis. Al respecto Javier Iguñiz señala que *"...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 solo 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 crisis."

1.3. IMPACTO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES

Las economías regionales al ser parte de la economía nacional sufrirán los estragos de la crisis a través de los diversos canales, sin embargo algunos de ellos las afectarán en particular medida.

PRIMERO.- El canal del comercio internacional es bastante relevante para las regiones, sobre todo para las que han sustentado su crecimiento de los últimos años en la producción de bienes de exportación en los sectores manufacturero, agropecuario y de metales. Pues, como ya se explicó líneas arriba, la reducción de la demanda por sus bienes y de los precios de estos los afectarán, significando un bajón de la economía y una reducción de los niveles de empleo (por despidos y corte de nuevas contrataciones), sobre todo para el sector manufacturero (agroindustria y textil) y para el minero en menor medida.

En relación al sector minero, de acuerdo con los datos procesados por el Área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), a pesar de la reducción de los precios internacionales de los metales, éstos aún se encuentran por encima de sus promedios históricos, no existiendo evidencias claras de que las empresas mineras estén arrojando pérdidas en sus operaciones productivas como consecuencia de la crisis internacional. De esa manera, los despidos que desde hace algunos meses vienen realizando algunas empresas mineras no pueden ser explicados a partir de la evolución de los precios que ha experimentado este metal¹¹.

Asimismo, en el caso del sector agropecuario, si bien no se posiciona como una otorgadora importante de puestos de trabajo si se alza como la actividad sobre la que muchas familias sustentan sus ingresos. En ese sentido los efectos multiplicadores en estos tres sectores a través de la reducción del ingreso promedio de las familias y consecuentemente en el nivel de consumo interno son reales y tienen efecto agravante sobre el enfriamiento de la economía regional.

Por otro lado, un factor que disminuye –pero no compensa– estos efectos negativos es la reducción de los precios de los commodities importados (petróleo, trigo, etc), los cuales funcionan como insumos para estos tres sectores.

Una actividad vinculada también al sector del comercio internacional, pero de servicios, es el turismo. Actividad que también será golpeada de manera importante, dado que es una actividad prescindible dentro de la canasta de gastos de los individuos y familias de países que suelen programar visitar el Perú.

SEGUNDO.- La caída en el financiamiento externo puede golpear fundamentalmente a los exportadores regionales y en general al sector productor. Si bien hasta ahora el

¹¹ Nota de Información y Análisis N°1: Crisis Económica en el Perú. Breve Balance y Perspectivas; Grupo Propuesta Ciudadana. Enero 2009.

nivel de oferta de créditos viene manteniendo tasas de crecimiento importantes y las tasas de interés no se han disparado, esta tendencia

puede revertirse en el mediano plazo. Con lo cual se le complicarían las cosas principalmente a los exportadores agropecuarios y manufactureros, los cuales ya tienen problemas con la sostenibilidad de sus cuentas debido a que si antes tenían que ofrecer 3 meses de plazo de pago a sus clientes, ahora en la necesidad de preservar a sus clientes –que compran menos- y ganar algunos otros nuevos tienen que duplicar el plazo de tolerancia.

El sector minero sufre los efectos de este canal pero a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). En el Perú gran parte de la IED se da a través de los montos que reinvierten las empresas multinacionales en sus operaciones. El sector minero como tal constituye gran parte de este bloque “reinvertor” y sus operaciones las realiza en las diferentes regiones del país. Esta reducción de la reinversión se debe, primero, al hecho de que sus ganancias (utilidades) se están viendo reducidas por la menor cotización de sus bienes; y, segundo, por la postergación de proyectos dada la incertidumbre económica (no pueden saber a partir de cuándo podrían generar beneficios y además se mantienen a la expectativa de la reducción continua de los precios de las materias primas que utilizan).

Además, los gobiernos regionales en sí, y con ellos la población a la que atañen con sus proyectos, se pueden ver amenazados por una ruptura de transferencias de los fondos provenientes del Gobierno Nacional¹², cuando estos a falta de fondos propios (como el Fondo de Estabilización Fiscal) tengan que presionar por acceder a nuevas líneas de financiamiento, las cuales en caso la crisis no atenúe (cosa que no es poco probable) se encarecerán, lo cual implica una restricción importante para los gobiernos regionales.

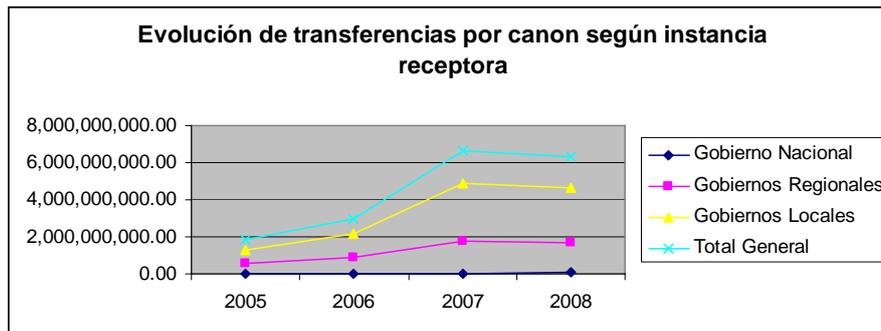
TERCERO.- La caída de las utilidades mineras tendrá implicancias sobre los fondos a los que acceden los gobiernos regionales y locales por concepto de canon. Sin embargo, esto sería notorio a partir del 2010, pues las regiones y municipios poseen recursos acumulados por motivo de la no utilización en sus periodos de presupuestación. Este 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 diferentes actividades extractivas (Forestal, Gasífero – Renta, Hidroenergético, Minero, Pesquero y Petrolero) en el gráfico 6, se puede ver una pequeña reducción de esta fuente de ingreso para el año 2008 cuando hasta el 2007 venía presentando niveles de crecimiento de hasta 120%. El Gobierno Nacional no recibía ingreso por concepto de transferencias de canon sino hasta el 2008, no se llega a ver en el gráfico los años anteriores por lo ínfimo que

¹² De hecho el plan anticrisis solo tomó en cuenta poco más de su quinta parte para la ejecución a través de transferencias a la instancia regional.

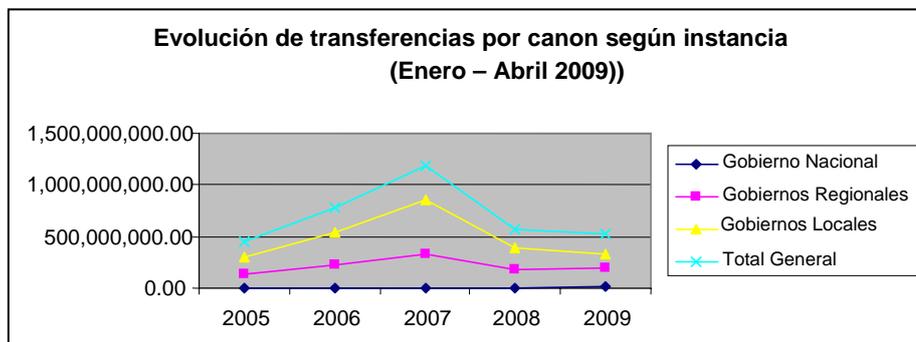
representa esta cantidad respecto a lo recibido por el conjunto de gobiernos regionales y locales, 40 millones en contraposición de los más de 1,500 y 4,500 recibidos por las regiones y municipalidades respectivamente. En el gráfico 7 el análisis se restringe a los meses de enero a abril 2009 y la tendencia empeora bajo este enfoque.

Gráfico 6



Fuente: Transparencia Económica – SIAF/MEF

Gráfico 7



Fuente: Transparencia Económica – SIAF/MEF

1.4. LAS PROPUESTAS ANTICRISIS DEL GOBIERNO CENTRAL: BREVE BALANCE SOBRE LO PLANTEADO Y EJECUTADO

Si bien en un primer momento el Gobierno Nacional, en busca de transmitir confianza, promovió un mensaje optimista ante la crisis mundial; se afirmó que el país tenía un buen blindaje ante los efectos de la crisis externa, que el último trimestre 2008 se comenzaron a sentir en el sector real (producto, empleo, consumo). El mensaje giró y se dio la importancia necesaria a la creación de un paquete de medidas contracíclicas que reduzcan el impacto sobre la economía nacional. Luego de la presentación de un paquete anticrisis y las críticas respectivas, de algunas divergencias dentro del nivel central de gobierno (que terminaron con un Ministro renunciando) y la restitución de Luis Carranza como responsable del MEF, ya se está llevando a cabo el actual paquete llamado “Plan de Estimulo Económico” (Ver Cuadro 1). La composición del mismo es como sigue:

- a) **Reasignación de recursos (Total: S/. 1,361 millones).**- Ya estaban incluidos en el presupuesto 2009.
- b) **Ampliaciones en el presupuesto (Total: S/. 5,149 millones).**- Lo que equivaldría a poco más del 1% del PBI.
- c) **Administrativas.**- Es decir disposiciones dirigidas a agilizar los procesos de trámite asociados a los proyectos.
- d) **Proyectos de Ley.**

Cuadro 1

PLAN DE ESTÍMULO ECONÓMICO ^{1/}		
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 del <i>Drawback</i>	DS 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 018-2009	325
- IIRSA Sur	DU 025-2009	773
- Proyecto Costa Verde	DS 019-2009-EF	16
- Continuidad de Inversiones	DS 017-2009-EF	1 285
- Mantenimiento de Carreteras	DS 034-2009-EF	300
- Fideicomisos Regionales	DU 028-2009	260 ^{3/}
- Infraestructura básica de gobiernos locales	DS 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 Gob, Locales	DU 016-2009	100
- Inversión Social - Fondo Igualdad	Ley 29322	105
- Programa de Complementación 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	DS 026-2009-EF	300
- Incorporación de recursos del Ministerio de Educación en Presupuesto 2009	DS 023-2009-EF	36
- Transferencia de competencias de Salud al GR del Callao	DS 035-2009-EF	4
Total Plan de Estimulo		7 697
(Porcentaje del PBI)		2,0%

1/ Corresponde a los 9 primeros paquetes del Plan de Estimulo Económico. Considera sólo medidas de ingreso o gasto fiscal. Excluye emisión de bonos por S/. 1 405 millones.
2/ Estimación preliminar del MEF.
3/ Corresponde al estimado para el 2009. El total es de S/. 2 600 millones en diez años.
4/ S/. 270 millones están incluidos en el DU 010-2009.

Fuente: BCRP, Reporte de Inflación - Marzo

En el análisis de las medidas del Plan, se puede decir que la prioridad ha apuntado a sectores dinámicos como la inversión en infraestructura y el apoyo a la actividad productiva en busca de que no se enfríe la economía (medidas de promoción laboral, compras a MYPES, etc). Como se puede inferir de la anterior premisa, los dos efectos inmediatos que se persiguen prioritariamente son mantener el crecimiento económico y luchar contra la pérdida de empleos. El gasto social, incluido en el Plan es vinculado básicamente a inversión en infraestructura, en el entendido de que tendrá efectos multiplicadores sobre la economía.

Sin embargo, hay aun escepticismo sobre la viabilidad de la ejecución del Plan¹³. La experiencia en materia de ejecución de proyectos es negativa (el shock de inversiones del 2006 nunca despegó y terminó siendo muy lento, inclusive el año pasado el nivel de capacidad de gasto del gobierno nacional alcanzó tan solo el 44,5%). Ello habría motivado al Presidente García a hacer declaraciones que alentaban a las autoridades regionales y municipales a realizar las obras, así no tengan las autorizaciones de las instancias responsables. Extremo que no es recomendable pues el tema de la calidad del gasto y el riesgo a gastar sin sustento (sobre todo en un contexto en el que los recursos del Estado se van a ver disminuidos) se mantienen vigentes y más en un contexto de crisis, en el que se debe procurar la priorización de los proyectos que le impriman rentabilidad a los recursos del Estado, los cuales con el transcurrir de la crisis escasearán.

Se han priorizado los gastos de infraestructura y se han tomado medidas en lo concerniente al mercado laboral y dinamización de los procesos vinculados a la evaluación de viabilidad y ejecución de los proyectos de inversión regionales y locales, esperando que estas medidas además incentiven la inversión y el consumo. La clasificación de las medidas (la mayoría de ellas no han sido ejecutadas o aprovechadas aún) por sus objetivos está en los cuadros 2 y 3 que mostramos a continuación. Aunque cabe la aclaración de que muchas de las medidas pueden incorporar más de un objetivo.

13 Al respecto la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se ha pronunciado con una mirada crítica a las medidas anticrisis del gobierno central y propuso una serie de planteamientos para enfrentar la crisis. Para ampliar información al respecto ver Nota de Información y Análisis N° 2: Crisis Económica en el Perú. Breve Balance y Perspectivas; Grupo Propuesta Ciudadana. Enero 2009 (páginas 8 – 11)

Cuadro 2

Medidas para la promoción del empleo y la producción (administrativas)	
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 (CIRA), a fin de acelerar la ejecución de los proyectos de Inversión calificados como prioritarios.	
Promover la inversión en Sistemas Complementarios de Transmisión Eléctrica, introduciendo factores de competencia que aseguren 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.	
Modificación de la restitución de derechos arancelarios de 5% a 8%.	Exportación

(p) Proyecto de Ley.
Fuente: MEF. Elaboración: Macroconsult.

Medidas para la promoción del empleo y la producción (administrativas)	
Administrativas	
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 y 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 las 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 consesionarios 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 transporte 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.

Una de las medidas ha sido la priorización de ciertos proyectos en el interior del país. Como se puede ver solo 2 de los 33 proyectos priorizados en el Plan de Estímulo Económico no son de infraestructura y están relacionados a la inversión en capital

humano, uno en Educación y otro en Salud. De aquí se desprende una de las críticas al Plan y es que la priorización de proyectos de infraestructura es peligrosa en la medida en que no se está dotando de recursos adicionales a poblaciones que están sufriendo los estragos de la crisis de manera severa (es decir gasto social, no solo del vinculado a infraestructura). Por ejemplo, Eduardo Morón y Edgar Salgado, concluyeron en una investigación el 2008 que el decil más pobre del país dirigía en casi el 70% de su ingreso a la alimentación y los seguían deciles con niveles del 66% y 63%. La situación en la que deben estar algunas familias dado el contexto y las amenazas que implica el mismo en materia de desnutrición y niveles de asistencia escolar (en el afán de “reducir los costos” del hogar niños compartiendo con los padres trabajo y manutención del hogar). Lo cual restará eficacia a programas sociales inducidos como “Juntos”. Todo esto lo que puede tener un efecto dañino a largo plazo en cuestión de productividad de la población. Por ende la transferencia a programas de asistencia alimentaria o de transferencia inducida no deberían haberse dejado de lado.

Cuadro 3

PRINCIPALES PROYECTOS PRIORIZADOS POR EL PLAN DE ESTÍMULO FISCAL
Asociación Público Privada
Puerto de Paita.
Puerto de San Martín (Pisco).
Puerto de Salaverry.
Carretera IIRSA Centro.
Aeropuertos Regionales 2° Grupo.
Proyecto Especial Majes-Siguas.
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 resolutive de los servicios de salud del Hospital Regional de Ica-Diresa Ica.
Energía
Ampliación de la frontera eléctrica en Loreto (10 proyectos).
Ampliación de la frontera eléctrica en San Martín (7 proyectos)

Fuente: MEF

Elaboración: BCRP

Aparte de la ausencia de gasto social como alternativa de política anticíclica en el Plan, está el hecho de que éste es una reunión de medidas de corto plazo, no solo en su ejecución sino también en el efecto que generan. Así se aplican opciones que tratan de "apagar incendios" pero poco se hace por utilizar a la crisis como oportunidad de introducción de ciertas reformas, mediante el avance en acciones de ejecución y efecto inmediatos, pero con potencialidad a extenderse en el tiempo. Lo ideal sería favorecer proyectos que en su ejecución no tengan horizonte muy largo pero que sean potencialmente vinculables a las grandes líneas de acción del Estado (programas sociales, por ejemplo), es decir que pueda incorporar elementos de emergencia y de efectos estructurales.

En lo que se refiere al análisis territorial del impacto, es decir si éste es de relevancia regional o nacional se cree, que tal como está planteado el Plan, lo que se está priorizando es el efecto dinamizador del gasto en el ámbito cercano del proyecto. Sin embargo, para poder tener un efecto generalizado en la economía nacional se debería circunscribir a un programa que vincule el proyecto con las diferentes regiones, por medio del comercio por ejemplo. Los proyectos vinculados al riego que se están impulsando son particularmente recomendables en un contexto como el que se está viviendo, pues son de rápida ejecución y favorecen una actividad como la agricultura, que además de implicar ámbito de absorción de mano de obra tiene alto contenido social, por ser las familias dedicadas a esta actividad 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 de este tipo de sistemas, el alcance no podrá generalizarse.

Hay otros mecanismos de conexión para la generalización del efecto. Por ejemplo, el que las actividades asociadas a este proyecto de riego se puedan vincular con una microempresa a la que el Estado favorezca con compras, permitiría una extensión del beneficio. Y esta posibilidad es viable en la medida en que se conformen cadenas de vinculación, fundamentalmente comercial, de desarrollo del mercado interno (cuestión que puede ser perfectamente viable en un contexto de crisis). Sin embargo parece que este no es el enfoque que se le está dando a las cosas, con lo que los efectos son fundamentalmente aislados, sea a nivel sectorial o territorial.

CAPÍTULO 2

GESTIÓN PRESUPUESTAL Y EL CONTEXTO DE CRISIS

2.1. LAS PROPUESTAS ANTICRISIS DEL GOBIERNO CENTRAL: BREVE BALANCE SOBRE LO PLANTEADO Y EJECUTADO

El instrumento de política que la gran mayoría de los economistas acepta para enfrentar la crisis, es la política fiscal. Ello está directamente asociado a los procesos y procedimientos asociados al gasto público, es decir del presupuesto. En tal sentido, es relevante entender el rol y la importancia de este instrumento así como de las entidades públicas y los actores involucrados.

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

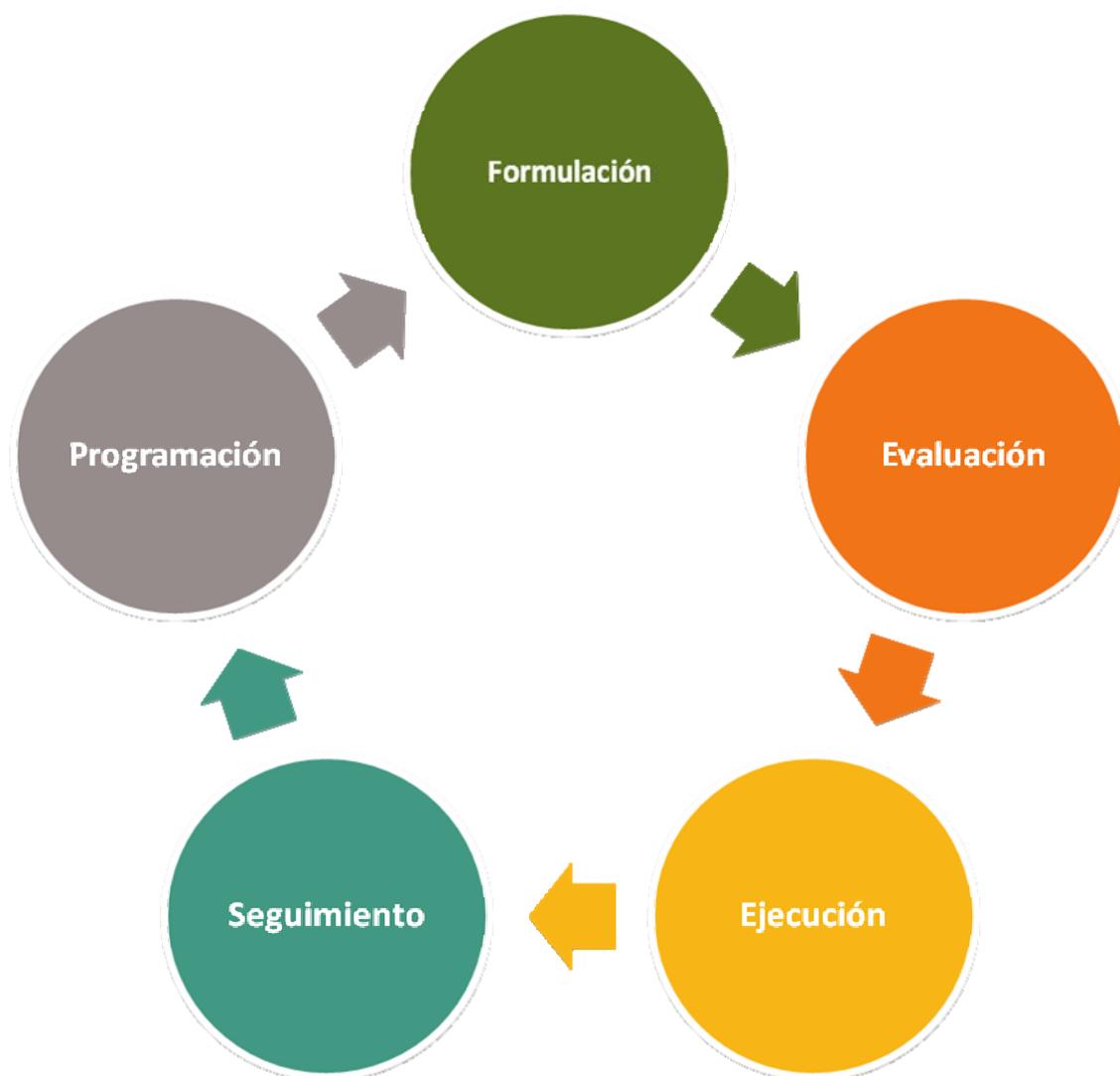
El presupuesto público debe articular las funciones de asignación, distribución y estabilización propias de un Estado y la definición de su nivel de éxito debe estar “amarrada” tanto a su programación, ejecución y evaluación. Es decir, el reparto de los recursos debe perseguir como objetivo los resultados.

El MEF viene realizando esfuerzos por establecer procesos sistemáticos de planeamiento y presupuestación articulados. El presupuesto estratégico institucional (PEI) trata de vincular fines, medios y resultados y constituye una herramienta para el diseño de las intervenciones estatales, de manera que el impacto de los recursos invertidos suponga la mayor de las rentabilidades posibles, de acuerdo a los objetivos estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales. Todo esto con el objeto de poner fin a un manejo inadecuado del presupuesto, que no está necesariamente vinculado a los objetivos estratégicos de las diferentes instancias y no garantizan una asignación y distribución eficientes.

El **proceso de presupuestación** o ciclo de gasto considera cinco **fases**. Primero, de **Programación**, en la que se busca definir los objetivos por pliego (que es la unidad de clasificación entre la que se reparten las partidas presupuestales). Segundo, de **Formulación**, en la que se ajustan los objetivos definidos en la fase anterior de acuerdo a la Estructura Funcional Programática (EFP), se establecen las metas presupuestarias prioritarias y se explicitan las cadenas de gasto, los montos por comprometer y las fuentes de financiamiento que requerirá el(los) proyecto(s). De manera paralela a la programación y formulación los ajustes en los techos gasto y la elaboración de los clasificadores de gasto asociados al proyecto. La aprobación del presupuesto también es parte de la presupuestación, y le siguen la **Ejecución** del mismo, su **Seguimiento** y **Evaluación**.

Todas las fases del ciclo de gasto son relevantes. Basta que una fase sea omitida o mal ejecutada para que toda la cadena se vea afectada. Sin embargo, la primera fase de programación, normalmente no ha sido la más atendida y resulta fundamental para garantizar orden, coherencia, velocidad y efectividad en el gasto.

Gráfico 8
El ciclo de gasto

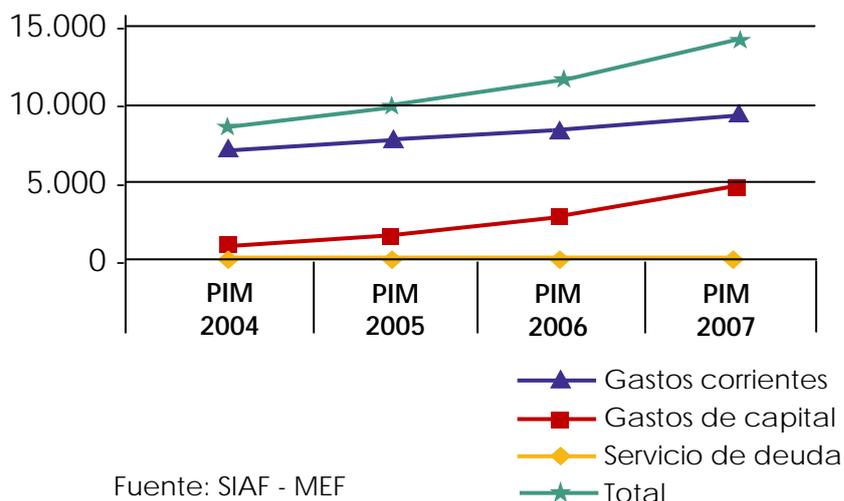


2.2. CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público en los últimos años ha registrado un aumento en términos absolutos (es decir, los diferentes pliegos acceden a más recursos). Esto debido a una mejora en los niveles de recaudación, sobre todo el crecimiento exponencial de las transferencias por concepto de canon. Asimismo, al acceso a líneas de crédito en la ejecución de algunos proyectos. El sector de los recursos ordinarios y el asociado a las ganancias mineras son los que presentan mayores niveles de crecimiento. Y las que menos las operaciones de crédito.

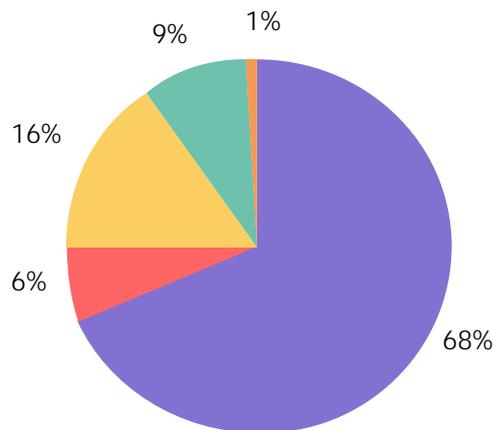
Además ha implicado un cambio progresivo en la composición de los presupuestos a favor del gasto de capital (de inversión), también debido a los ingresos por canon (pues en el Presupuesto de Apertura normalmente el componente de gasto por personal, por ejemplo, es fuerte, pero por ser este gasto de tipo fijo, una vez que llegan los recursos del canon se derivan a proyectos de inversión) y a la imposición de algunas restricciones respecto 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 puede observar en el gráfico 9, el tipo de gasto con un crecimiento más acentuado es el de capital.

Gráfico 9
Evolución de composición de presupuesto según grupo de gasto



De esta manera, en lo que respecta a 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 (Gráfico 10a), 48% en el caso de los gobiernos regionales (Gráfico 10b) y 81% en el de los locales (Gráfico 10c).

Gráfico 10a
Composición de financiamiento de recursos de Gobierno Nacional



- Recursos ordinarios*
- Canon, sobre canon, regalías, participaciones y rentas de aduanas
- Recursos directamente recaudados
- Operaciones de crédito**
- Donaciones y transferencias

Fuente: SIAF - MEF

Gráfico 10b
Composición de financiamiento de recursos de Gobierno Regional 2008

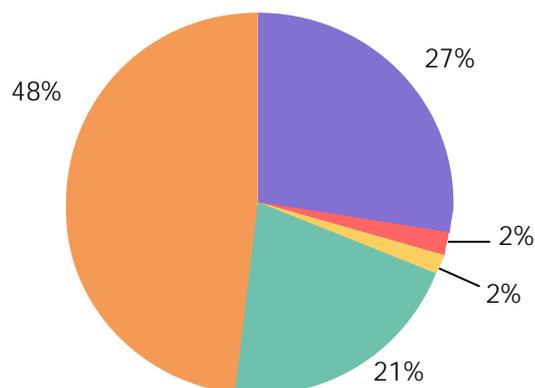
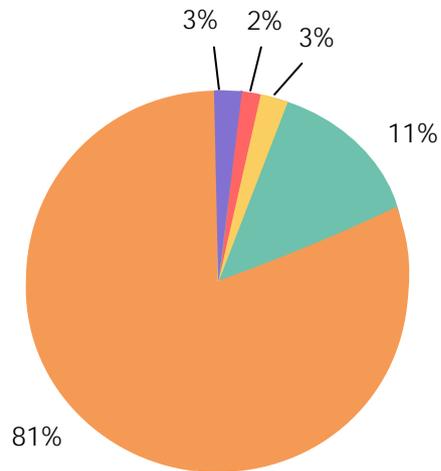


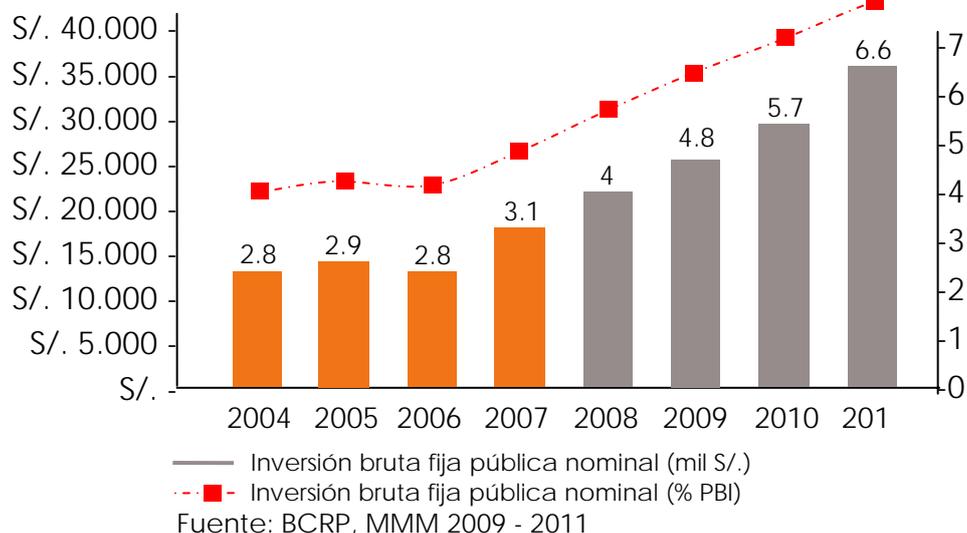
Gráfico 10c
Composición de financiamiento de recursos de Gobierno Local



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. Ello se puede observar en el siguiente gráfico que muestra el crecimiento en recursos de inversión (gasto de capital) y que según el MEF –no obstante la crisis– seguirá creciendo.

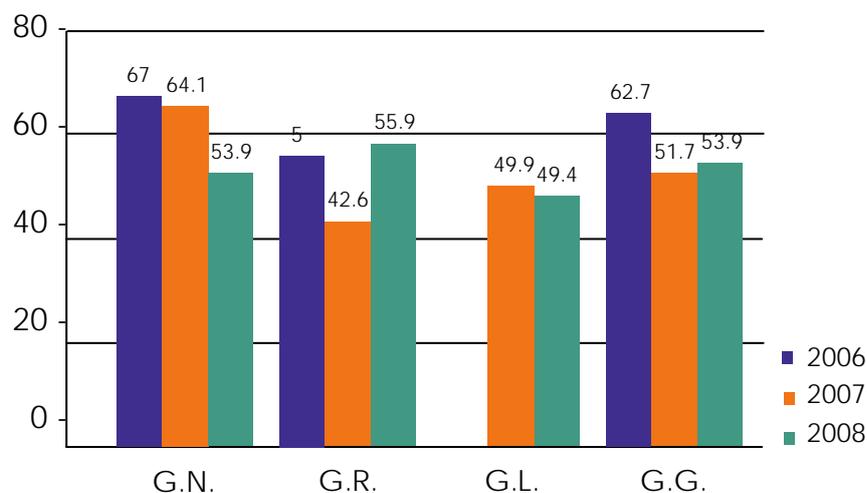
Gráfico 11
Inversión pública en el Perú



Los resultados en 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 y algunas veces no permite hacer un ejercicio exacto de planificación. Además, de hecho en el Perú, la mayoría de instancias estatales tienen una deficiencia histórica respecto a lo que es la gestión y ejecución efectiva del gasto público.

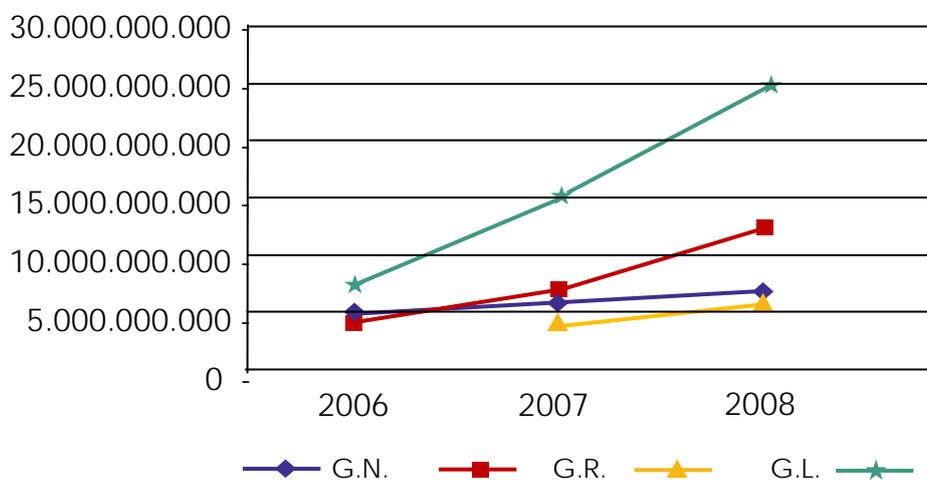
En números se puede ver que en términos relativos el Gobierno Nacional ha venido reduciendo su capacidad de gasto del 2006 al 2008, al igual que el gobierno local en el periodo 2007-2008 y en este mismo periodo los gobiernos regionales han presentado una mejora en su ejecución del presupuesto modificado (Ver gráfico 12). Más no se debe ser ligero en el análisis, pues observando también las cifras en términos absolutos se puede ver que el nivel de ejecución del gasto ha crecido de manera exponencial para los gobiernos locales y en menor medida para los regionales (Ver gráfico 13). Incorporando este criterio al análisis se puede concluir que quienes mejor están haciendo las cosas, en cuanto a mejora en niveles de ejecución del gasto, son los gobiernos locales a los que siguen los regionales y situándose en la cola el gobierno nacional.

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



Fuente: SIAF - MEF

Gráfico 13
Evolución de capacidad de gastos en términos absolutos en las diferentes instancias de gobierno



Fuente: SIAF - MEF

En el primer trimestre del 2009, sin embargo, no se puede ver una mejora significativa en la dinámica por efecto de la aplicación del plan anticrisis en lo que atañe a nivel de ejecución de las instancias públicas. Así, estas presentan las siguientes cifras en el cuadro 4:

Cuadro 4

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Ejecución	Avance %
			Devengado	
E: GOBIERNO NACIONAL	4,591,211,442	7,582,417,178	701,850,306	9.3
M: GOBIERNO LOCALES	6,168,140,989	9,710,245,099	1,190,174,953	12.3
R: GOBIERNO REGIONALES	2,663,435,570	3,938,848,365	377,431,347	9.6

Las dificultades en materia de ejecución presupuestal están asociadas a varios factores, entre los principales destacan: 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 en los procesos de convocatoria, licitación y negociación de compras y adquisiciones; d) Mercados de construcción y equipos poco desarrollados, especialmente en las áreas rurales.

Para analizar la ejecución del gasto, es necesario mencionar lo siguiente: a) El Estado, como toda mega corporación, 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; b) En la ejecución del gasto intervienen todos los sistemas administrativos del Estado. Se ha culpado siempre al SNIP de los retrasos en la ejecución, pero nos olvidamos que también intervienen los tiempos de los otros sistemas como presupuesto, tesorería, compras y adquisiciones, y contraloría; c) La ejecución del gasto depende fuertemente de la calidad de sus equipos técnicos. 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 van a tener que apoyarse en las fuerzas y capacidades existentes en el Estado, que son limitadas pero son con las que se puede contar. Al igual que los ministerios, los municipios y regiones tienen fuertes limitaciones para gastar en proyectos de gran escala. La ausencia 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 2008, se han declarado viables proyectos por más de S/.46 mil millones de soles que tienen retraso en su ejecución. Por consiguiente, no se trata principalmente del SNIP.

Asimismo, es importante otorgar los recursos necesarios a las Oficinas técnicas del SNIP (formuladores y OPIs) para reforzar equipos de primer nivel que concluyan los estudios en fase final. Adicionalmente, es necesario mencionar que el SNIP establece que

algunas reposiciones y compra de equipos, no son Proyecto de Inversión Pública y por lo tanto no necesitan pasar por el "trámite" del sistema.

Frente a esta situación, diversos especialistas han insistido en la necesidad de reforzar la plana gerencial y administrativa de los gobiernos subnacionales, mejorar la estabilidad y los procesos de selección de personal, así como dotar de Unidades Ejecutoras especializadas en proyectos de inversión.

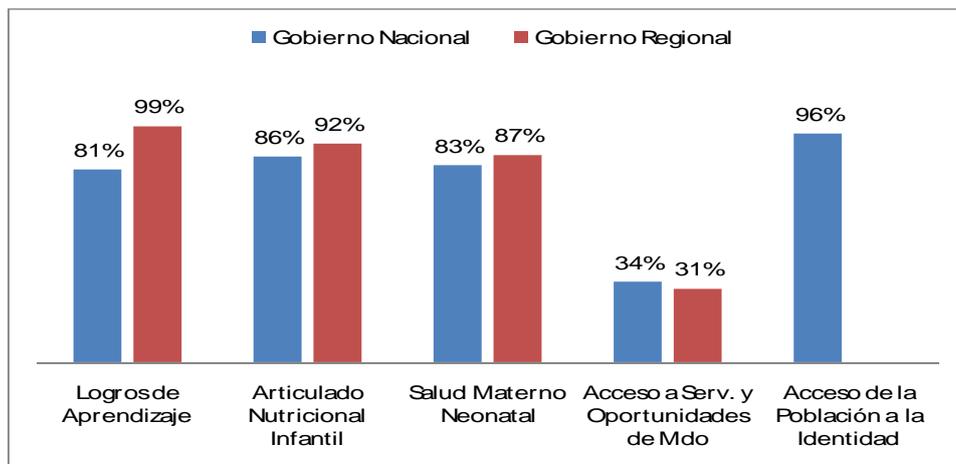
Finalmente, para la aplicación de los procesos consistentes con la elaboración de un presupuesto por resultados y el programa estratégico que implica el mismo, se debe prever medidas complementarias para que no se vea desfasado en el actual periodo de crisis. La evidencia empírica acerca del funcionamiento que tiene este modelo, que se está recopilando de a pocos en todo el país, nos indican que es positivo. Es lo que se deriva al observar el cuadro 5 y el gráfico 14.

Cuadro 5
Niveles de ejecución del Presupuesto institucional modificado en los 5 programas estratégicos definidos 2008
 (en 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%	37%	-

Fuente: SIAF - MEF

Gráfico 14



Fuente: SIAF – MEF

Elaboración: Vigilancia Perú

2.4. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo (PP) es una iniciativa en el marco del impulso a la transparencia y principalmente a la participación ciudadana. Esta última es considerada clave para el establecimiento de una priorización eficiente de proyectos en los niveles subnacionales, que promueva el aporte económico de los beneficiarios de proyectos a partir del cofinanciamiento (mano de obra, materiales, etc.), un control más estricto de la fase de ejecución, una democracia viable y un modelo de desarrollo lo más inclusivo posible. Así, la experiencia peruana en el PP como instrumento de política nacional es un caso pionero a nivel latinoamericano, con un marco normativo sólido que lo sostiene.

En este escenario, es bueno mencionar que adicionalmente al marco normativo que regula todo el proceso presupuestal, incluyendo el presupuesto participativo y los esfuerzos relacionado al presupuesto por resultados, también se incorpora el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Así, desde que se creó el SNIP en el año 2001, los procesos y los procedimientos para formular, evaluar, aprobar y ejecutar proyectos han sido normados con reglas y metodologías específicas. Asimismo, desde el 2006 se ha incorporado criterios para formulación de la programación multianual y el seguimiento, que son elementos propios del planeamiento. El ente rector es el MEF, a través de la Dirección General de Programación Multianual. En este sentido, los sectores y los gobiernos subnacionales han desarrollado sus políticas y programación de inversiones en el marco de esta normatividad.

Así entonces, y 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 el Presupuesto Participativo, lo que se discute y define en esencia es la fase de programación (planeamiento). Esta definición marca

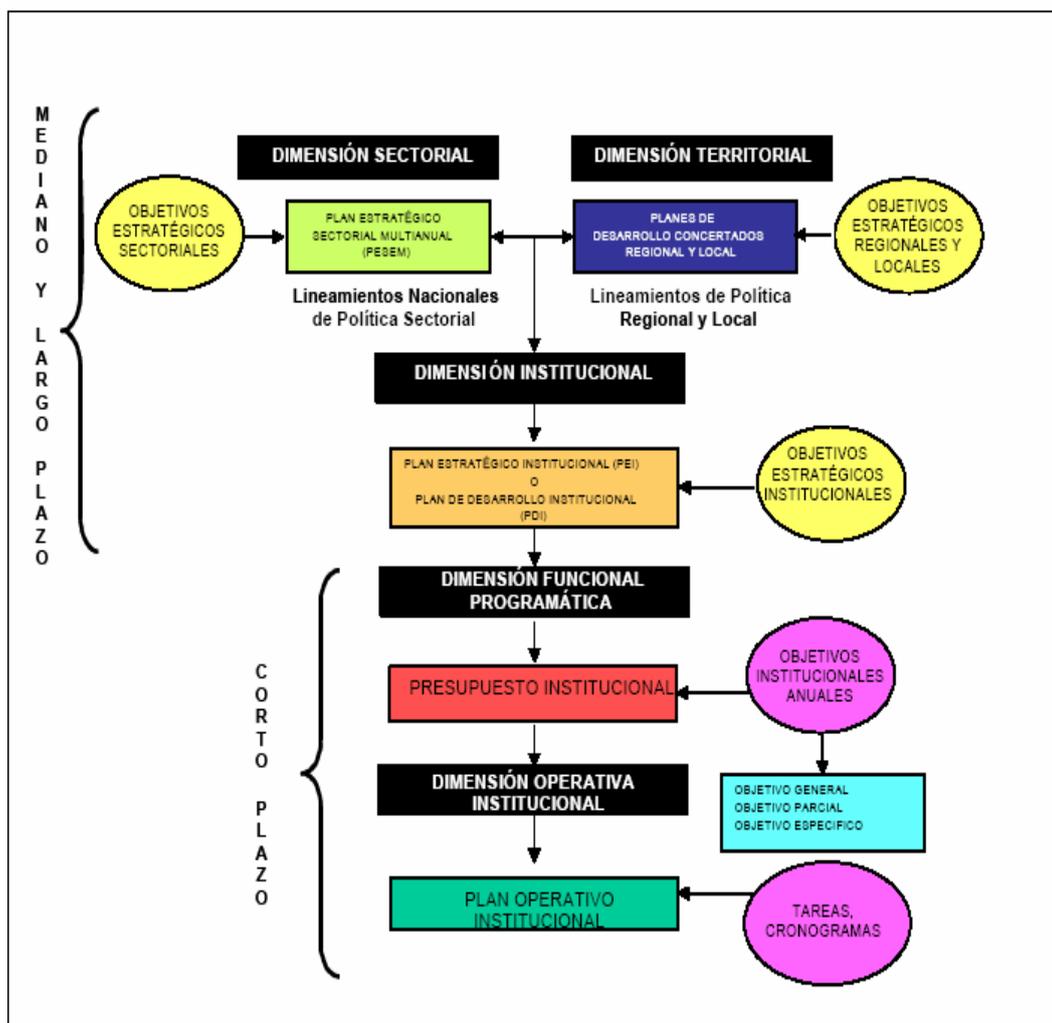
la pauta de la fase de formulación y ejecución, donde finalmente se ve concretado los resultados de una política. En consecuencia, es muy importante que los actores que participen en este proceso tomen en cuenta los efectos posibles de la programación de gasto para enfrentar un contexto de crisis económica.

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

- Define y establece prioridades de gasto, a partir de objetivos estratégicos.
- Define cronogramas y orden en el gasto, según las restricciones presupuestales en diferentes escenarios.
- Identifica la oportunidad de los recursos, para asegurar la ejecución y operación de los proyectos.

La programación es la oportunidad para que el pliego defina sus objetivos de corto plazo, los cuales deben estar alineados con los Planes Estratégicos. La DNPP describe la fase así: *“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...”*

ESQUEMA DE ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO



La fase de programación comprende a su vez dos ejercicios, una de diagnóstico y otra de diseño.

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

La **programación y formulación** se pueden hacer de manera paralela y debe incorporar los techos de gasto y propuestas de estructura funcional que remite el MEF mediante la Dirección Nacional de Presupuesto Público -DNPP. Luego de estos procesos vendrán los de aprobación, ejecución y evaluación. Siendo los dos primeros 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 buscar, bajo 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 cree empleo, que mantenga la economía a buen ritmo y que sirva además para solucionar los problemas estructurales de la región o localidad, como ya se planteó líneas arriba. Para la consecución de estos fines es necesaria una labor responsable de planeamiento y presupuestación articuladas, que sienta las bases sobre las que los proyectos puedan realizarse de manera eficaz (respecto al tiempo de ejecución) y eficiente (respecto al logro de resultados).

3.1. UNA MIRADA CRÍTICA Y EN PROSPECTIVA AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y AL 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 considerarlas herramientas que aporta de manera significativa al proceso de programación y priorización del gasto público, en la medida que aporte una buena y efectiva cartera de proyectos, así como haya una adecuada programación de mediano plazo.

En ese sentido, es necesario advertir, algunas de las dificultades que se podrían dar bajo 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, alfabetización, entre otros. No obstante algunos esfuerzos del nivel nacional desde CRECER por ejemplo, aun subsiste fuertes limitaciones para articular los esfuerzos del nivel nacional con el nivel local. No obstante, existen espacios que se pueden fortalecer desde las UGEL o los establecimientos de salud con el nivel municipal, por ejemplo en el soporte para algunos equipamientos menores, movilidad y estrategias de priorización y focalización.
- **Sistemas de planificación desvinculados de enfoque de desarrollo territorial y de desarrollo humano**. Esta es una falla estructural que no se resolverá en el corto plazo, en tanto el sistema de planificación y el CEPLAN no tengan una verdadera implementación técnica y administrativa.
- **Discrecionalidad de las autoridades para la asignación de recursos por fuera del presupuesto participativo**. Ello se observa fuertemente 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, los tipos de herramientas para la toma de decisiones que eviten la atomización y el entrampamiento.

Desde el punto de vista de la inversión pública, hay algunos elementos centrales que deben resaltarse, como contribución del Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Concertado:

- La calidad del diseño de los proyectos depende fuertemente de la profundidad y rigurosidad de un buen diagnóstico, y ello está vinculado 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. Proyectos con contrapartes sociales colaboradoras son significativamente mejor sustentados que el resto de proyectos.
- El análisis de 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, tienen muchos problemas y resistencias sociales.
- La sostenibilidad de los proyectos depende mucho del compromiso de los usuarios en relación a la operación y el mantenimiento de las inversiones. Así, los proyectos que no tienen el apoyo social de la comunidad y de los líderes

locales, son proyectos que tienen una vida útil muy corta. En consecuencia, resultan ser esfuerzos fiscales poco efectivos e ineficientes.

- La gestión de los proyectos es un elemento central en la obtención de resultados e impactos positivos en la población. Esta gestión no depende solo del municipio, sino también de los usuarios.
- La supervisión y control de las obras es quizás uno de los aspectos más importantes que contribuye el presupuesto participativo. La sociedad civil tiene una responsabilidad y un derecho adquirido frente al uso y asignación de los recursos públicos en proyectos de inversión. Es necesario fortalecer esas funciones sin que ello implique 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 fuertemente a una adecuada programación presupuestal, desde un punto de vista multisectorial. Ello 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 tiene un rol importante al ordenar las discusiones necesarias y los consensos para la toma de decisiones.

3.2. RECOMENDACIONES PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE CRISIS

Algunas recomendaciones finales, a la luz del contexto internacional y sus efectos en la economía peruana 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. Estos proyectos no deberían ser complicados en el proceso presupuestal y de contrataciones.
- 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 los 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 en la programación y priorización de los recursos presupuestales en los proyectos que ya se encuentran en ejecución, evitando dispersar los esfuerzos en proyectos nuevos que pueden tener varios meses de maduración.

- Hacer un mayor esfuerzo para evitar la dispersión de los recursos, lo que supone buscar la coherencia de la programación y formulación de la inversión con los programas sociales y proyectos que ya vienen implementándose en cada ámbito.
- Fortalecer los permanentes mecanismos de seguimiento y supervisión de los proyectos en ejecución. Los adecuados mecanismos de control incluyen a los usuarios y a la comunidad para asegurar el buen uso de los recursos públicos, que dado el actual contexto, tienen que ser aprovechados al máximo.
- Apoyar a los gobiernos locales en sus esfuerzos por un adecuado manejo y uso del territorio. Ello incluye los trabajos a nivel de ordenamiento territorial y catastral, a fin de tener la base de una política fiscal autónoma, con recursos propios que eviten depender de las transferencias de la capital, y puedan realizar una planificación pertinente a las necesidades de la población y potencialidades de sus ámbitos.
- En aquellos municipios con recursos disponibles no utilizados en canon, apoyar esfuerzos de cooperación institucional y financiero con los programas sociales nacionales, especialmente en nutrición, calidad educativa y seguridad vial. Ello refuerza 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, son actores que pueden hacer una muy buena contribución.

BIBLIOGRAFÍA

- BCRP; Reporte de Inflación: Proyecciones macroeconómicas 2009 – 2010; marzo 2009.
- Calomiris, Charles; “The Subprime Turmoil: what’s old, what’s new and what’s next.
- Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo. “Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones”; noviembre 2006. En:
http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf
- Iguñiz Echevarría, Javier M; “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).
- Macroconsult; Reporte Económico Mensual; febrero 2009.
- Muñoz Gonzáles, Alejandra; “Análisis de la gestión presupuestal 2008 y del presupuesto institucional de apertura 2009”; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; enero 2009.
- Narváez, Juan. Nota de Información y Análisis N° 2: Crisis Económica en el Perú. Breve Balance y Perspectivas; Grupo Propuesta Ciudadana; enero 2009.
- Shack, Nelson; “Presupuestar en el Perú”; 2006.