

EL DUEÑO DEL PRESUPUESTO

© A pocos días de aprobarse el Presupuesto Público para el año próximo, Otra Mirada presenta un análisis del proyecto presentado por el MEF. Alejado de la hoja de ruta, el presupuesto del Ministro Castilla es básicamente inercial y sigue la ruta neoliberal que los peruanos rechazaron en las elecciones del 2011. Mientras que Castilla le niega sueldos dignos a maestros, médicos, militares y policías, presentamos aquí los miles de millones de soles que este ministro no quiere incluir en el presupuesto.

Índice

3

Página

¿OTRO PRESUPUESTO SIN PLANEAMIENTO?

Germán Alarco Tosini

4

Página

REGRESIONES

De vuelta al barrio de 1990

5

Página

SALUD PÚBLICA: OBAMA/OLLANTA

Pedro Francke

6

Página

LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS QUE BLOQUEA EL MINISTRO CASTILLA

8

Página

LO QUE GUARDA CASTILLA

OTRAMIRADA

Análisis y propuesta de política

Publicación del Colectivo Otra Mirada

Edición: N°19

Presidente: Salomón Lerner Ghitis

Directora: María Cecilia Israel La Rosa

Consejo Directivo: Salomón Lerner G., Manuel Damurnert Ego Aguirre, María Cecilia Israel La Rosa, Pedro Francke

Investigación y análisis: Carlos Adrianzén y Manuel Dammert

Edición:

Laura Arroyo

Diseño y diagramación: Jorge Senisse

Fotos: Agencia Andina, La República

Dirección: José Pardo 741, 4to piso. Miraflores, Lima

Teléfono: 243-4455

E-mail:

infodiaro@otramirada.pe

Impresión: Talleres del

Grupo La República

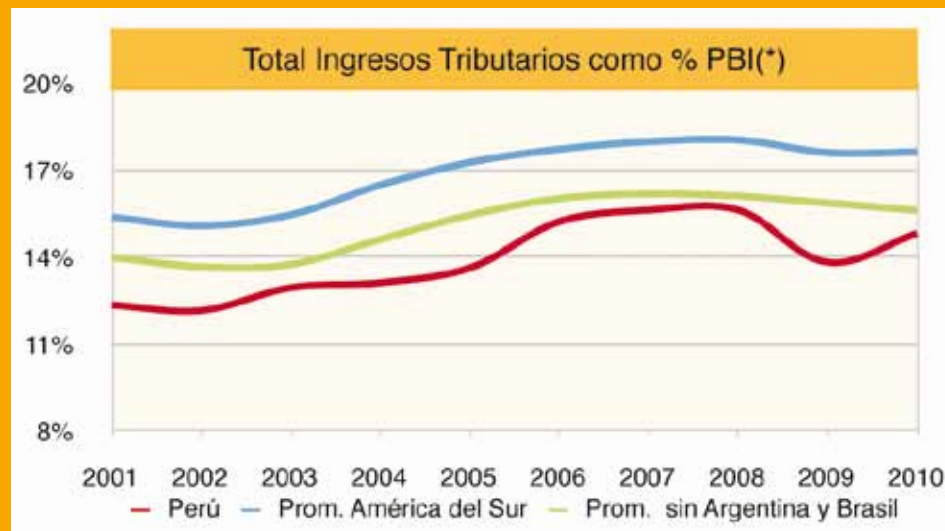


Un congreso pintado en la pared

Como todos los años a fines de agosto, el Poder Ejecutivo envía al Parlamento tres proyectos de ley que conforman el Presupuesto Público del año siguiente para su debate y posterior aprobación. Este hecho, que hoy no es más que un mero trámite, un ritual vacío de contenido, es en realidad uno de los actos fundamentales de la división de poderes entre Parlamento y Poder Ejecutivo.

El Parlamento peruano se ha convertido en una

mesa de partes, la cual recibe las tres leyes que componen el presupuesto para aprobarlas sin ninguna modificación sustancial. El presupuesto que decide el MEF es, en la práctica, aquel que se aprueba. Este balance de poderes entre MEF y Parlamento, heredado desde el fujimorismo neoliberal, se ha visto agravado en los últimos años. En la medida en que existen mayores fondos, el manejo discrecional del MEF ha aumentado no sólo en el diseño, sino también en la ejecución del mismo.




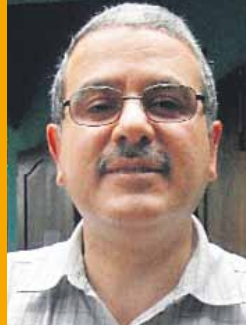
(*) No incluye contribuciones sociales



Los fondos destinados a los programas emblema del gobierno –la llamada inclusión social– como Pensión 65, SAMU, Beca 18, entre otros, ni siquiera llegan a medio punto porcentual del PIB.

En lugar de aumentar la recaudación tributaria para hacer frente a la posible caída de ingresos, el ministro Castilla prefiere programar un presupuesto con una reducción de 10 por ciento en sus ingresos, ignorando los reclamos salariales de maestros, médicos y profesores. Esto es aún más grave cuando se toma en cuenta que la evasión tributaria en el Perú alcanza aproximadamente el 50 por ciento del Impuesto a la Renta y el 35 por ciento del IGV. La eterna pregunta que se hacen muchos periodistas sobre lo bien que se ven nuestras cuentas macroeconómicas y el malestar de la población encuentra respuesta en esta paradoja: bajos salarios y presupuestos mantienen las cuentas en azul de un país con poca presión tributaria.

 La Reserva de Contingencia del MEF es superior al presupuesto de inversión de los 25 Gobiernos Regionales: 5 mil 200 millones vs. 4 mil 800 millones de soles.



Germán Alarco Tosoni
Profesor
Universidad del Pacífico

En el diseño del presupuesto el MEF ha establecido un fondo de “ahorro fiscal” cuyo monto alcanza casi los 7 mil millones de soles. Dicho monto ha quedado por fuera del presupuesto y será utilizado por el MEF sólo en caso de que el escenario internacional se deteriore más allá de los supuestos del proyecto de presupuesto público. Este fondo podrá o no ser incorporado luego a través de créditos suplementarios, o podrá ser usado de manera discrecional a través de Decretos de Urgencia emitidos por el gobierno central.

A lo anterior habría que añadir que el presupuesto que aprueba el Congreso conocido como Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) es radicalmente distinto al que finalmente se ejecuta durante el año y que se conoce como Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Si bien es cierto que el PIM incluye gran parte de lo que no se gastó el año anterior, también se incorporan los recursos que los cálculos extremadamente conservadores que realiza el MEF “no previeron”.

Son estos cálculos conservadores los que le sirven como argumento al ministro Castilla para negarle a policías, médicos o maestros los aumentos que por estos días exigen. Sin embargo, estos recursos que niega hoy Castilla aparecerán casi como por arte de magia en los sucesivos créditos suplementarios que se presentarán a partir de marzo del 2013.

Mientras que el PIA es por lo menos discutido formalmente en el Parlamento por las distintas fuerzas políticas, representantes de los gobiernos regionales y locales, así como con miembros de la sociedad civil; el PIM se va construyendo con aún mayor discrecionalidad por parte del MEF. Más aún cuando se utiliza en la aprobación de créditos suplementarios un Decreto de Urgencia. Pero incluso cuando dicho crédito pasa a ser debatido en el Congreso, los términos del debate siempre los coloca el MEF sin mayor atención de la opinión pública.

Un indicador a tomar en cuenta es que en el último quinquenio, lo no discutido entre agosto y noviembre, lapso del debate normal presupuestal en el Parlamento, ha sido aproximadamente el 29 por ciento de los recursos.

Y en todo este debate, ¿dónde queda la comisión de Presupuesto del Congreso? Con el cambio de rumbo del gobierno de Humala, el ministro Castilla y la burocracia del MEF han aumentado su poder. Este cambio en la balanza de poderes se expresa en la composición de dicha comisión. El año anterior Marisol Espinoza, Vicepresidenta y pública crítica de la gestión del ministro de Economía de su propio gobierno, encabezó dicha comisión. Quienes conocen la bancada nacionalista aseguran que además de Espinoza, el otro parlamentario especialista en temas presupuestales es Daniel Abugattás. No es pues casualidad que ambos, antiguos integrantes de esta comisión, estén hoy ausentes. Pareciera que Gana Perú ha decidido debilitarse a sí mismo, dejando la cancha libre para el ministro Castilla.

Lo que en estos días se ve en el Congreso no es la deliberación sobre el presupuesto 2013. Esa discusión se produce en las oficinas de Jr. Junín y no en las de la Av. Abancay. ©

¿OTRO PRESUPUESTO SIN PLANEAMIENTO?

La evaluación de una propuesta presupuestal puede ser realizada desde la perspectiva del vaso con agua medio vacío o del medio lleno. En lo positivo, el presupuesto para 2013 es superior en 13% al de 2012 (12% en el caso del gobierno central, 19% para regionales y 15% para locales). No podía ser para menos ya que los niveles de superávit fiscal superiores al 6% del PBI de este año resultaban escandalosos para una economía con tantas necesidades y déficits por atender. Obviamente destacan en positivo los mayores énfasis en defensa civil, ciencia y tecnología, servicio civil, inclusión social, entre muchos otros. Sin embargo, en una perspectiva opuesta, este presupuesto asigna mayores recursos pero no contiene alusión alguna a su componente más importante que es el proceso de planeamiento.

Se debe reconocer que el planeamiento público ya antes de 1992 era poco útil, pero el cierre y dispersión de funciones del Instituto Nacional de Planificación fue su puntillazo final. A pesar de su renacimiento tardío en 2008, luego de la propuesta del Acuerdo Nacional, su participación en el quehacer práctico ha pasado ahora de marginal a nula. Ni el presupuesto público, ni la formulación-programación o seguimiento de la inversión pública responden a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) o del CEPLAN. En la misma dirección, la promoción de la inversión privada está fuera de su alcance y tiene una reducida articulación con las necesidades del país.

Un presupuesto sin su etapa inicial que es el planeamiento es básicamente inercial. El correspon-

diente al 2013 recoge algunas iniciativas interesantes en la medida que existe una relativa abundancia de recursos fiscales. En cambio, el planeamiento es, ante todo, un método de intervención que procura producir un cambio en el curso inercial de los eventos. Este, o la perspectiva estratégica, es una herramienta de gestión que analiza qué puede ocurrir, qué tendría que ocurrir para alcanzar un futuro deseado (asociado a la visión del país y sus regiones), formula y establece los objetivos de carácter prioritario, plantea qué puedo hacer a partir de su realidad actual (¿quién soy?), qué y cómo lo va a llevar a cabo.

Este gobierno abandonó la Gran Transformación, luego la Hoja de Ruta, después la Hoja de Ruta que conduce a la Gran Transformación y ahora hasta el titular del Ministerio de Trabajo acaba de señalar que desconoce el contenido de la Hoja de Ruta. Esta es una cuestión grave, señalada por muchos, que indica que el gobierno no tiene más dirección que la inercia y unas pocas convicciones cada vez menores. Asimismo, la magnitud de la crisis económica internacional requiere de seguimiento continuo para formular escenarios estratégicos. El presupuesto es una herramienta que parte del planeamiento, que es por naturaleza concertado, para intentar modificar el curso de los acontecimientos. El planeamiento debe coadyuvar a la continuidad que sea necesaria y ser flexible con base a nuestras particularidades estructurales y a los acontecimientos de la coyuntura internacional. Se requiere de una hacienda sólida, un buen banco central y un sistema de planeamiento eficaz y eficiente. ©



Regresiones



De vuelta al barrio de 1990



En el Estado Neoliberal el Presupuesto se ha transformado en un **pre-supuesto**, en un crédito discrecional que le permite al MEF forjar su propios rangos de dominación dentro del Estado

En el marco de las tratativas del Presupuesto 2013, el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Castilla, ha anunciado que lo fundamental es el "Shock de Gestión". Pocos saben a qué se refiere, pero algunos notan el sabor de vuelta al barrio neoliberal de la dictadura fujimorista. Se trata del retorno a la forma de la política económica que busca incentivar la inversión privada y "destrabarla" de los controles públicos, regalando los recursos públicos tal como hizo uno de los gobiernos más corruptos de nuestra historia. El **Pre-supuesto** 2013 expresa este modelo de crecimiento pro-exportador neoliberal y sus límites. Para afianzarlo Castilla propone su "shock de gestión".

La reforma del Estado en el Perú del Siglo XX se ha concentrado principalmente en los cambios en los sistemas legales (Constituciones, Códigos penal y Civil), en el Poder Ejecutivo (la LOPE), parcialmente en la descentralización (asumida en realidad como desconcentración delegada) y en la administración pública. Su hilo conductor es el creciente poder político-presupuestal del MEF que, al transformar en crédito fiscal-presupuestal las políticas públicas y ser la extensión de los poderes económicos privados en el Estado, ha devenido en el único gobierno efectivo en la administración del Estado.

1. REFORMA NEOLIBERAL DEL ESTADO

La Reforma Neoliberal del Estado tuvo como elemento básico reducirlo como asignador de recursos y promotor del desarrollo para dejarlo en manos del mercado. Se impuso una esquemática "subsidiariedad neoliberal" sin esfera política ni presencia del Estado en el desarrollo, como una oficina de servicios a clientes, reduciendo las políticas públicas a gerencias, la gestión al presupuesto y la ciudadanía a clientes. Se impusieron los despidos, el cierre de la carrera administrativa en el Estado, se desregularizó el Estado y se precarizó el empleo público.

En el año 2000 se derrotó a la dictadura fujimontesinista y se logró retornar al régimen democrático, pero no se reformó el Estado neoliberal, ni su régimen mafioso, ni su gobierno corporativo oculto.

En el 2001 se dio curso a la segunda reforma descentralista en el Perú, pero no se reformó el Estado neoliberal. Existe contradicción entre el incremento significativo de la inversión regional y municipal con los sistemas de inversión impuestos por el MEF. La alta discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas anula la predictibilidad del gasto e impone la subordinación y la ineficiencia patrimonialista.

2. SISTEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN BASE AL PRE-SUPUESTO

En el Estado neoliberal el presupuesto se ha transformado en un **pre-supuesto**: en un crédito discrecional que le permite al MEF forjar su propios rangos de dominación dentro del Estado. En las últimas décadas este Ministro era negociado entre el Presidente elegido y los poderes fácticos nacionales e internacionales que lo imponían. Ahora, el Ministro de Economía ha construido una base funcional propia con discrecionalidad general en el manejo de recursos que le permite ser el real conductor del gobierno y director efectivo de sus políticas públicas y administrativas. La Reforma del Estado se ha reducido a la absorción de funciones por el MEF, a partir del control presupuestal de las funciones con persistente centralización horizontal y homogeneizante de los sistemas de administración. El resultado es reforzar, como lo mandaba la teoría alanista denominada "Perro del hortelano", la captura de los mecanismos básicos de decisiones del Estado por las corporaciones privadas que controlan el mercado y la sociedad. La esfera política fue bloqueada, al igual que la comunidad de ciudadanos, por "gerentes", y se impuso la relación entre clientes-usuarios de servicios. Se diferenció un gobierno real, oculto entre el hiperpresidencialismo y las grandes empresas, y otro "gobierno" banalizado por el espectáculo, sometido al poder mediático en las esferas

EL "PRE-SUPUESTO"

Sistemas	Estado actual	Política Pública	Resultados
Planificación para Resultados de Desarrollo	No existe Planeamiento estratégico Nacional. Ceplan, estudios sin sistema.	No existe Plan Nacional ni Estrategia desde el corto plazo fiscal del MEF en planes multianuales decide gestión del Estado.	Potenciales nacionales abandonados, planeamientos regionales y locales sin alineamientos, política económica al mando práctico de grandes empresas.
Presupuesto por Resultados	Gestión desde el corto plazo fiscal. SNIP traba inversión descentralizada, sobre todo en apoyo a la producción y la infraestructura.	Sectorialismo re-centralizado en oficinas MEF, transferencias sin autonomías sujetas a discrecionalidad MEF.	Recentralización de la inversión pública, asignación por MEF, atomización inversión territorial regional y local.
Gestión Financiera Auditoría	Reglas de estabilidad macroeconómica. El centralismo discrecional del MEF choca con la distribución constitucional de recursos subnacionales.	El presupuesto se transforma en crédito discrecional arbitrario del MEF sobre Ministerios y Gobiernos subnacionales.	Crédito fiscal sin predictibilidad de gasto, cortoplacismo, mando burocrático y control de metas presupuestales.
Gestión Programas y Proyectos	SNIP de un Estado fuera de la economía, subordinadas sus políticas estratégicas al mercado. No existe carrera pública meritocrática.	Sistemas administrativos, patrimonialismo y clientelismo generalizan la ineficiencia y corrupción en diferentes niveles. Experiencias exitosas desde autonomías.	Sin potenciar recursos de territorios ni articular la inversión pública sectorial en ellos. Azar, informalidad y clientelas.

Castilla ha construido una base funcional propia con discrecionalidad general en el manejo de recursos que le permite ser el real director efectivo de las políticas públicas y administrativas.



Pedro Francke
Profesor PUCP
Comité Editorial Otra Mirada

de representación. El poder del MEF se sustenta en re-centralizar la gestión reduciéndola a gestión presupuestal y programación del gasto. Reduce la gestión pública por resultados para el desarrollo y sus sistemas (planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación) sólo a la gestión presupuestal por resultados de metas programadas, con alto nivel de discrecionalidad sectorial del MEF como conductor de la esfera pública del Ejecutivo. Los limitados pero significativos avances en la gestión presupuestal para incorporar los métodos del presupuesto por resultados generan resultados contrapuestos, como el propiciar la sanción con restricción de asignaciones a gobiernos regionales y locales por "incumplimiento de metas de inversión", cuando la causa de estos incumplimientos son responsabilidad del marco institucional y de procedimientos vigentes impuestos por el MEF.

Por estas condiciones, se han incrementado transferencias e inversiones en gobiernos subnacionales debido al incremento masa (canon), pero sin descentralización fiscal ni sistema de gestión pública descentralizada. Esto traba la inversión descentralizada y debilita la institucionalidad de gobierno descentralizado, limitando la eficacia de varias medidas adoptadas para mejorar la gestión pública.

3. REFORMA CIUDADANA DEL ESTADO NACIÓN

La persistencia del Estado neoliberal impide que se dé curso a la Gestión del Desarrollo. Se requiere una profunda Reforma del Estado como la plantea Salomón Lerner en su discurso como Premier en el CADE 2011. Es necesario asumir tres valores públicos afirmando el Estado más allá de la subsidiariedad neoliberal y del estatismo. Estos son: El interés general, visión estratégica concertada de largo plazo y poder compartido, retomar lo público como el espacio de todos los ciudadanos y no sólo del gobierno o del Estado.

La Reforma ciudadana del Estado es lo que permitirá contar con políticas para el desarrollo nacional con integración del territorio en base a sus potenciales nacionales, uso productivo de instrumentos financieros, valor agregado e inclusión social. Sus políticas públicas son convergencia productiva, impulso a productividad, desarrollo industrial intensivo en innovación, financiamiento inclusivo a pymes y mediana empresa, cierre de la brecha con una nueva matriz energética gasífera-hídrica, afirmar una sólida banca de desarrollo, más inversión pública en ciencia y tecnología fortaleciendo la oferta, trabajo digno y empresas modernas con responsabilidad social ambientalmente sustentable. ☺

SALUD PÚBLICA: OBAMA / OLLANTA

Barack Obama hizo de la reforma de la salud una prioridad de su primer gobierno. Con razón: En el país más poderoso del planeta hay 50 millones sin seguro de salud, 17% de la población, lo que causa 48 mil muertes prevenibles al año. La reforma de salud de Obama orientada a resolver este problema ha sido rechazada agresivamente por los republicanos, pero Obama ha insistido. El costo neto estimado de la reforma de salud norteamericana es superior a 1,1 trillón de dólares (un 1 seguido de 12 ceros) para el periodo 2012-2022. El pueblo norteamericano votó recientemente por mantener y defender esa reforma. El costo es grande, no se puede negar, pero la vida y la salud no tienen precio.

En el Perú, el derecho a la salud es uno de los derechos fundamentales más maltratados y ninguneados por el Estado. Apenas una cuarta parte de la población tiene un seguro de salud, cifra de la que excluimos el llamado "Seguro Integral de Salud" por ser lo más inseguro que hay, ya que nada garantiza a un paciente recibir gratuitamente los exámenes auxiliares, procedimientos y medicinas que requiere. La causa fundamental de esta situación es la falta de presupuesto. El Seguro Integral de Salud recibe apenas 550 millones de soles, menos de 2 soles mensuales por cada peruano. El tesoro aporta a la salud pública un 1,5 por ciento del PBI; bastante menos que países vecinos como Brasil, Colombia o Chile, y desde luego mucho menos que países como Canadá, Francia o Inglaterra son sistemas públicos de salud consolidados.

Ollanta Humala fue electo con un programa más a la izquierda que el de Obama, pero la gran decisión de iniciar una fuerte reforma de la salud para asegurar que todas y todos los peruanos tengamos acceso a una atención de calidad, no ha llegado. El avance hacia la igualdad y la seguridad, hacia la ciudadanía social que se requiere en un tema tan sensible como la salud, no se ha producido. Por las cifras del presupuesto 2013, hay pocas posibilidades de que llegue.

En los programas regulares del sector salud para el 2013 no hay aumento. El Programa Articulado Nutricional, por

ejemplo, un programa de alta prioridad para enfrentar el problema crítico de la desnutrición infantil, tiene este año un presupuesto (PIM) de 1 424 millones de soles y para el próximo año se le otorgan de apertura solo 1 273 millones de soles. Para enfermedades transmisibles prioritarias como tuberculosis y VIH/SIDA, de un presupuesto aprobado para el 2012 de 469 millones de soles se pasa a uno de 421 millones.

La gran promesa para este año y el próximo es el Plan Nacional de lucha contra el Cáncer. Pero el MEF no ha puesto los recursos para ese plan en el presupuesto del Ministerio de Salud o de las Direcciones Regionales de Salud. Dice el MEF que lo pondrá en su Reserva de Contingencia, pero no ha dicho de cuánto dinero se trata. Al tenerlo guardado en esta reserva, no es algo con lo que el ministerio de salud pueda contar;



ese dinero está puesto bien al fondo del bolsillo del MEF y Castilla verá si lo suelta o no. Lo más probable es que, si sale, lo haga a cuentagotas.

¿Se podría hacer en salud pública una reforma fuerte, que realmente avance en el derecho a la salud como está haciendo Obama? El impuesto a las sobreganancias mineras, que se estimó podría recaudar 5 mil millones de soles anuales, terminó transformado en un aporte neto adicional de las grandes mineras de apenas mil millones de soles: la quinta parte de lo prometido en campaña y apenas 0,15 % (1 / 600 ava parte) del PBI, muy poco como para modificar la enorme desigualdad existente. Los costos estimados de un aseguramiento universal en el Perú están entre mil y dos mil millones de soles anuales adicionales, que como se ve, son realmente asequibles. Cuestión de voluntad política. Obama sí la tiene. ☺

Los proyectos estratégicos que bloquea el ministro Castilla

La orientación neoliberal que ha impreso el Ministro Castilla al presupuesto 2013

deja de lado no sólo demandas remunerativas, sino también proyectos reclamados por los gobiernos subnacionales e incluso otros ministerios.

Con una parte del inmenso superávit que guarda el MEF el país podría desplegar inmediatamente 8 proyectos estratégicos que impulsarían la producción, el mercado interno, el empleo, la infraestructura, y permitirían aumentar la productividad. Durante la gestión del Premier Lerner, en coordinación con los gobiernos subnacionales se elaboró una lista de proyectos para el período 2012-2016 que avanzarían en el objetivo de un crecimiento con inclusión y desarrollo.

1. FONDO PARA APOYO DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS URBANAS Y RURALES, INDIVIDUALES Y ASOCIATIVAS.

Reestructuración del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) el cual hasta ahora es manejado de manera discrecional por el Ministerio de Economía. Debe autorizarse el uso del FONIPREL para la inversión social, así como el apoyo productivo a los pequeños productores. El FONIPREL debe transformarse en un efectivo y eficiente Fondo de Apoyo a la Producción y la Innovación Descentralizada para la superación de la pobreza.

2. TIERRAS DE PROYECTOS DE IRRIGACIÓN COSTA-SIERRA PARA AGRICULTORES NACIONALES.

Creación de un fondo financiero vía COFIDE para adquirir un porcentaje de las tierras de aquellos proyectos de irrigación financiados por el Estado en costa y sierra para ser destinadas a los agricultores pequeños, medianos, individuales, comunales o cooperativos.

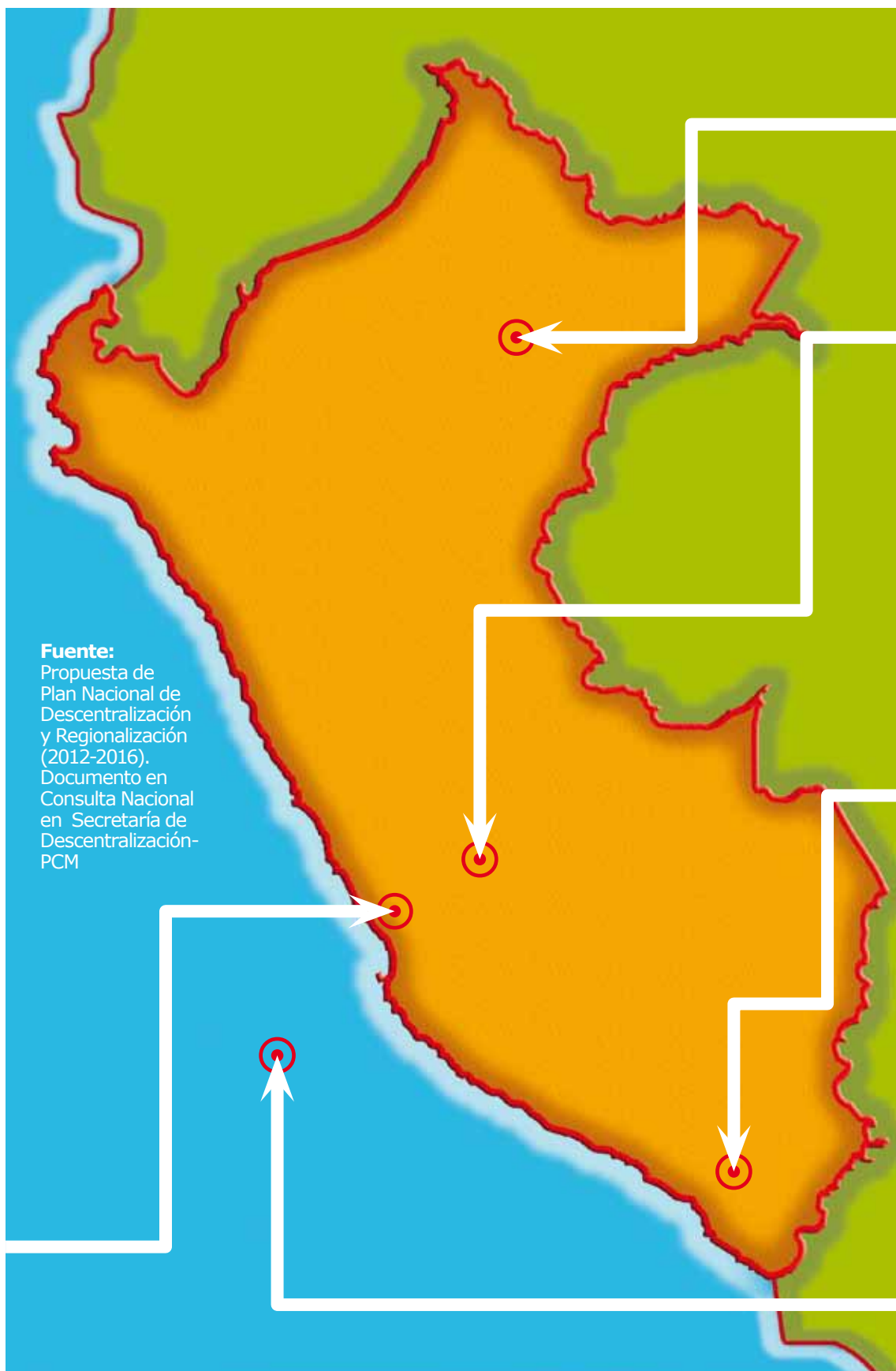
3. MASIFICACIÓN DEL GAS EN LIMA.

Lograr un millón de usuarios con conexión de gas natural domiciliaria en un plazo de 4 a 10 años. El costo de las conexiones se financia con un crédito otorgado por COFIDE tal y como fue con COFIGAS (gas vehicular).

La Cifra: S/. 300 millones costaría el nuevo fondo según OSINERGMIN.

Fuente:

Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016). Documento en Consulta Nacional en Secretaría de Descentralización-PCM



El presupuesto muestra señales inequívocas de la tendencia a recentralizar el manejo de los recursos desde el gobierno nacional



¿UN PRESUPUESTO DESCENTRALISTA?

4. HIDROVÍA YURIMAGUAS-IQUITOS-BRASIL.

Para el avance del sistema intermodal IIRSA Sur se requiere transformación de los ríos de la Amazonía en hidrovías, así como la mejora de sus puertos públicos. Sin estas hidrovías (verdaderas vías de comunicación amazónicas) no se podrá avanzar en el desarrollo sustentable de la región amazónica a través de sus inmensas potencialidades.

5. CONGLOMERADO TEXTIL-CONFECCIONES Y CONGLOMERADO DE ALIMENTOS ANDINOS EN LA ZONA CENTRO Y SUR.

Un proyecto que mejore el manejo de tierra y aguas en esta zona del país. Que además fomente el proceso de organización de los productores, la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevos conocimientos e innovaciones y la conquista de nuevos mercados. **La Cifra: S/. 1 000 millones de soles para el impulso de los conglomerados.**

6. GASODUCTO Y PETROQUÍMICA DEL SUR.

Inicio del Tramo I del Gasoducto Surandino, en el que participen Petroperu y los gobiernos regionales y locales participen como socios. Simultáneamente, la realización de una convocatoria internacional para el desarrollo del complejo petroquímico, los parques industriales y las conexiones domiciliarias y vehiculares del sur del país. **La Cifra: US\$ 400 millones de dólares de inversión pública a través de Petroperú.**

7. CONGLOMERADO METAL-MECÁNICO DE MAQUINARIAS E INSUMOS MINEROS DEL SUR.

En esta zona del país y en el norte chileno se concentra el 50 % de las reservas mundiales de cobre. Esta oportunidad estratégica, requiere que el Estado constituya con los Céticos de Ilo y Matarani un Fondo de Apoyo al conglomerado metalmecánico de empresas peruanas para instalar en el sur plantas para la fabricaciones de máquinas e insumos, aprovechando la ventaja competitiva que supondrá el Gasoducto del Sur y la energía a bajo precio que traerá. **La Cifra: US \$ 16, 2 mil millones de dólares mueve el mercado mundial de equipos para la minería.**

8. EJES PORTUARIO-LOGÍSTICOS INTEROCEÁNICOS.

La repotenciación del sistema portuario nacional requiere la conformación de Alianzas Público-Privadas encabezadas por ENAPU y que incluyan a los gobiernos regionales. La primera de estas alianzas es para la construcción del Megapuerto Regional Comercial, Petroquímico y de Servicios del Sur que tiene como base al par portuario Ilo-Matarani. En alianza con Bolivia y Brasil este megapuerto se convertirá en la plataforma multimodal (vial, ferroviaria y aeroportuaria) del Pacífico Sur. Asimismo, Debe autorizarse la convocatoria por ENAPU y Petroperú de los Hubs de Hidrocarburos (Talara), y Perecibles y Multipropósito (Paíta), en acuerdo con la Zona Franca de Manaos y las empresas mundiales de transporte de perecibles. Por último en el puerto del Callao, ENAPU debe recuperar el muelle de granos y sus áreas adyacentes, y convocar a una alianza estratégica con el SIMA, para la conducción del principal puerto del Pacífico sur.

La propuesta de presupuesto

2013 representa un incremento de 13,5% respecto al del 2012 donde sólo el 33% está destinado a los gobiernos regionales (16,2%) y los gobiernos locales (16,7%). Aunque esta distribución significa un ligero aumento en la participación de los gobiernos subnacionales (GSN) en el presupuesto total, está lejos de expresar una voluntad descentralista pues, no obstante la mejora relativa de la posición de los gobiernos subnacionales, el presupuesto muestra señales inequívocas de la tendencia a recentralizar el manejo de los recursos desde el gobierno nacional: (i) el manejo centralizado de los programas sociales desde el MIDIS así como el del fondo para la inclusión económica en zonas rurales; (ii) el uso de los recursos provenientes del Gravamen y del impuesto especial a la minería; (iii) el incremento de los recursos de distintas funciones como vivienda y desarrollo urbano, saneamiento o energía, donde las intervenciones en los territorios se concentran en el gobierno nacional; (iv) la propia dimensión de la reserva de contingencia que es mayor que los recursos de inversión de todos los gobiernos regionales sumados.

Mientras los gastos corrientes representan el 50% del presupuesto total, los gastos de capital alcanzan el 28%. En relación al PIA del año anterior, éstos se incrementan en 16,4%, mientras que los gastos corrientes lo hacen en 13,3%. El aumento de los gastos de capital beneficia a los gobiernos subnacionales, particularmente a los regionales, cuyos recursos aumentan en 38,9%, frente a un 19,8% en el caso de los gobiernos locales. Pero para no dejarse engañar por estos porcentajes hay que recordar que uno de los factores que explica el crecimiento del gasto de capital es la dinámica de los ingresos provenientes de las industrias extractivas, tanto mineras como gasíferas.

Entre las funciones que más crecen, las más significativas son las de protección social donde se ubican todos los programas sociales (115%), saneamiento (38%) y salud (14%). En lo que hace a los gastos en infraestructura económica destacan

las funciones agropecuaria (29%), energía (25,8%) y vivienda y desarrollo urbano (20,9%). **Sin embargo, hay que recordar que muchas de las funciones que tienen incrementos importantes, están ligadas a la intervención directa del gobierno central: protección social, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano y energía (programa de electrificación rural).**

Los departamentos cuyo presupuesto aumenta significativamente son Huancavelica (50%), Cusco, Loreto, Apurímac y Ayacucho. En el caso de Cusco, el incremento se explica por las transferencias provenientes del canon gasífero, mientras que en todos los otros, está vinculado a otro tipo de transferencias asociadas a la lucha contra la pobreza. En el otro extremo, los departamentos que recibirán menores recursos son Moquegua, Tacna, La Libertad y Lambayeque.

Si observamos el indicador que mide la participación de los gobiernos subnacionales en el manejo del presupuesto que llega a los departamentos, constatamos que **los gobiernos subnacionales están jugando un rol creciente en la ejecución del presupuesto.** El año 2013, el número de departamentos donde estos gobiernos manejan más del 50% del presupuesto asignado al territorio llega a 18 cuando el año 2011 era 11. Sin embargo, en muchas regiones donde se produce un incremento importante, **éste se explica por la intervención del gobierno nacional**, como son los casos de Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Madre de Dios y Amazonas, donde el gobierno subnacional ejecuta apenas entre el 53% y el 42% respectivamente, del presupuesto público departamental.

El presupuesto presentado es, pues, consistente con la recentralización de los procedimientos de formulación del gasto público, profundizando la débil coordinación intergubernamental en la gestión del presupuesto, además de debilitar las tareas de planeamiento en las regiones que siguen perdiendo su papel de diseñadores y formuladores de políticas públicas en sus ámbitos. ☺

Lo que guarda Castilla

La propuesta de PIA 2013 presentada por el MEF asciende a 108 mil millones de soles aproximadamente. Esto supone un aumento de más de 10% frente al PIA 2012. Si analizamos más de cerca el presupuesto presentado por Castilla, este guarda más de un secreto. Como todo presupuesto, el público tiene dos grandes componentes, uno donde se calculan los ingresos del año y otro donde se proponen los gastos. Ambos componentes tienen que estar equilibrados.

¿DÓNDE BUSCAR?

Como parte del proyecto de Presupuesto 2013, el MEF ha calculado que los ingresos disponibles de la fuente de recursos ordinarios será de 81,784 millones de soles. Sin embargo, a esa cifra el MEF descuenta 6,982 millones de soles (1.2% del PBI) argumentando que ese podría ser el impacto de la crisis internacional. Es decir, una disminución que supondría recursos ordinarios por 74,802 millones de soles. En caso de que la crisis no tenga la magnitud prevista por el MEF, los casi 7 mil millones de soles del fondo de ahorro fiscal como se denomina, pasarán a formar parte del Fondo de Tesorería que controla Castilla. Si bien nadie sabe con exactitud a cuánto asciende este fondo, según algunos especialistas este alcanzaría 20 mil millones de soles.

Los cálculos realizados por los técnicos del MEF contradicen las declaraciones que la propia jefa de la SUNAT ha brindado a la prensa. Tania Quispe ha señalado, en septiembre, que los ingresos tributarios proyectados para el 2013 serán de 91,500 millones de soles. En otras palabras, la SUNAT ha calculado ingresos tributarios por 11,500 millones de soles adicionales a los proyectados por el MEF.

De esta manera el proyecto del MEF no sólo contradice las cifras propuestas por la SUNAT, sino que si se observan las cifras presentadas por Castilla a la Comisión de Presupuesto y se las compara con los ingresos tributarios proyectados para este año, se verá que el MEF propone un escenario donde se

produce una caída interanual de 3.5% de los ingresos tributarios, pasando de 82 mil a 80 mil millones de soles. Lo curioso es que dicha caída estaría acompañada, simultáneamente, de un crecimiento del 6% del PBI, como lo señala la exposición de motivos presentada al Parlamento. ¿Es eso posible?

Suponiendo que las cifras de la jefa de la SUNAT sean correctas y manteniendo simultáneamente constantes las otras fuentes de ingreso del presupuesto, el PIA 2013 debería ser de 123,444 millones de soles. Vale decir, 13.9% más que el proyecto presentado por el MEF. Unos 15 mil millones de soles adicionales que podrían servir para aumentar los pobres salarios de médicos, maestros, enfermeros, policías, militares, etc.; mejorar las pensiones; y reducir la enorme brecha de infraestructura en el país.

Pero esto no es lo único que guarda Castilla. Dentro del propio presupuesto encontramos más dinero guardado. Al interior del propio presupuesto la Reserva de Contingencia funciona como una especie de partida de imprevistos en la que, por ley al menos,

debe estar el 1% de la fuente presupuestal de recursos ordinarios (748 millones para el 2013), pero en la que se colocan una serie de transferencias a sectores y gobiernos subnacionales que en realidad o no se quieren hacer, o se hacen bajo condiciones dispuestas por el propio MEF. Cada año la Reserva de Contingencia crece, para el 2013 asciende a 5,273 millones de nuevos soles.

Finalmente, el último escondite de Castilla está en los saldos de balance de la fuente de recursos ordinarios. Es decir, una parte de lo que no se pudo gastar en el presupuesto del año anterior. Estos saldos no reingresan al presupuesto del siguiente año, sino pasan a formar parte del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) que, para octubre del 2012 alcanzaba nada menos que 7,168 millones de dólares, de los cuales el mayor aporte proviene de los recursos ordinarios no gastados.

LA PROSPERIDAD FALAZ (NUEVAMENTE)

Recapitulando, los fondos que Castilla guarda se nutren de diversas fuentes: el Fondo de Ahorro Fiscal, un presupuesto que subestima los ingresos tributarios, la Reserva de Contingencia y el Fondo de Estabilización Fiscal. Es probable que para fines de 2013 el presupuesto alcance los 140 mil millones de soles, sabiendo que la diferencia entre PIA y PIM en los últimos 5 años ha sido de 29% en promedio. Es decir, 31 mil millones de soles menos de lo que hoy se discute en el Congreso. **Lo que guarda Castilla en materia de recursos fiscales es enorme y seguramente servirá de colchón cuando el boom de las materias primas acabe y la economía nacional entre nuevamente en fase de declive. En lugar de usar esos recursos para promover la industrialización del país, diversificar la producción, garantizar los derechos de la población y promover el mercado interno, se usará para alargar un poco la cima de la prosperidad falaz que vive el Perú, nuevamente.**

Proyecto de Presupuesto Público 2013 (en millones de nuevos soles)

	MEF	Versión Modificada (1)
Recursos ordinarios	74 802	85 186
Fondos de Ahorro Fiscal	6 982	7 900
P.I.A	108 418	123 444
Variación %		13.9%

(1) Suponiendo 91,500 millones de soles por ingresos tributario.



LEA Y COMENTE EN:
www.otramirada.pe