

E14

PN-1114-188
15000 2/10/87 J.B. 21

SISTEMAS FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO DESCENTRALIZADOS

PN-1114-188

MAURI LIZATEGA BODDIO
Henry Izquierdo Larrea



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Apartado Postal 5163 - Lima 100 - Perú

Derechos Reservados
© CER
Centro Peruano de Estudios
Para el Desarrollo Regional
Apartado Postal 5163
Lima 100
Perú.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), es una asociación civil, de carácter privado, sin filiación partidaria y sin aján de lucro. Sus áreas de actividad son la investigación, capacitación y difusión. El CER orienta sus estudios hacia el logro de propuestas de solución sobre las problemáticas económicas, culturales y políticas. Incorpora en sus análisis las experiencias andina e internacional. La meta es el desarrollo regional y nacional descentralizado. Sus líneas temáticas básicas son: planificación regional y municipal; población, ocupación y políticas productivas en sus marcas regionales; finanzas, administración y gestión en los Gobiernos descentralizados; ecosistemas urbanos—regional; la condición cultural—educativa en el medio rural—andino.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

PRESENTACION

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), tiene entre sus objetivos permanentes el impulsar el balance y propuestas de solución ante los problemas y políticas nacionales. Es por eso que, los días 25, 26, 27 y 28 de marzo de 1985, se realizó el Seminario-Taller sobre Descentralización y Regionalización en el Perú; que contó con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Se trataron los temas de planificación; políticas públicas y financiamiento; estructura y gestión de los gobiernos regionales; la organización y acondicionamiento territorial. Como expositores estuvieron: Ernesto González, Raúl Lizárraga, Eduardo Durand, Fredy Monge, Carmen López, Henry Izquierdo, Alfredo Stecher, Alberto García y Jaime Johnson.

Se reunieron en cuatro comisiones, técnicos que laboran en instituciones públicas y privadas, representantes de partidos políticos, investigadores sociales, autoridades oficiales y miembros de organismos internacionales de cooperación técnica. Todos ellos, en un número de setenta debatieron los puntos de vista de los expositores, los propios, y recordaron ideas de otros estudiosos. El trabajo común tuvo como eje el lograr una sistematización de los múltiples aspectos de las temáticas planteadas en el esquema original. Focalizaron los problemas básicos y propusieron alternativas de solución. Prevalció una fraternal inteligencia. Se logró un consenso en temas medulares

Sin duda, la base fue la necesidad vital de mejorar las condiciones existentes, cambiar la faz del país, integrar solidaria-

mente a los pueblos que perviven en el aislamiento. Denotamos en tal interés, la persistencia por quebrar definitivamente las amarras a la herencia colonial y a una República soterrada en latentes frustraciones, que originaron y reforzaron la desunión, el subdesarrollo interno y la dependencia externa.

El objetivo del Seminario fue logrado. Hay elementos suficientes para elaborar medidas de corto y mediano plazo, en cuanto a la descentralización del Estado. Se ha definido lo prioritario, entre los múltiples aspectos del problema descentralista y regional peruano. Se renuevan los objetivos por los cuales el CER existe. Que las páginas siguientes permitan mayores reflexiones y bases de solución a los urgentes problemas de una Nación y un Estado, en proceso de construcción.

Carlos Delgado M.
Director Ejecutivo
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional CER.

CONTENIDO

ESTRATEGIAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL, Raúl Lizárraga13

| | |
|---|----|
| Introducción | 15 |
| 1. Marco de referencia | 16 |
| 2. Algunas Estrategias para el Financiamiento del Desarrollo Regional | 23 |
| 2.1 Alcances | 23 |
| 2.2 Recomposición Institucional del Sistema Financiero | 24 |
| 2.3 Articulación y/o Consolidación de Líneas Promocionales de Crédito | 26 |
| 2.4 Plan y Presupuesto Regional como Instrumento de Gobierno | 29 |
| 2.5 Ampliación del Financiamiento al Sector Público Descentralizado | 30 |
| 2.6 Reordenamiento del Sistema Presupuestal | 42 |
| 2.7 Estrategia para la Priorización Regional de Inversiones | 45 |

PRESUPUESTO PUBLICO Y PRESUPUESTO REGIONAL (La Experiencia de las CORDEs), Henry Izquierdo 49

| | |
|--|----|
| Introducción | 51 |
| 1. Presupuesto Público Anual y su Vinculación con las CORDEs | 55 |

| | |
|---|-----|
| 2. Relaciones entre el Plan Departamental de Desarrollo y el Presupuesto de las CORDEs-casos. | 69 |
| 3. Relaciones Presupuestales de las CORDEs con Dependencias Centrales. | 80 |
| 4. Relaciones Presupuestales de las CORDEs con entidades locales. | 91 |
| 5. Consideraciones para reformular el Sistema Presupuestal de las CORDEs | 97 |
| 6. Recomendaciones | 106 |
| Relación del Debate realizado en la Comisión sobre "Políticas de Asignación de Recursos y Financiamiento" | 111 |
| Relación de Integrantes Comisión II | 116 |
| Conclusiones | 117 |

INTRODUCCION

El crecimiento económico del país requiere de la generación de recursos que se destinen a la inversión productiva. Este requerimiento se complica cuando se plantea como objetivo nacional el impulso al desarrollo regional, ya que entonces es necesario contemplar: El incremento de recursos para la inversión; garantizar que la inversión de direcciones hacia proyectos con mayor impacto productivo y que potencie los sectores económicos estratégicos; y además garantizar que la inversión se localice de forma descentralizada para apoyar el desarrollo de las fuerzas productivas que están aletargadas en el interior del país.

Esto último es un reto contenido en las disposiciones constitucionales (1979) y en el Plan Nacional de Regionalización que señala el rediseño del aparato del Estado redistribuyendo el poder del gobierno central hacia sus brazos regionales y locales.

Los intentos de descentralizar el Estado peruano vienen desde hace varias décadas, bajo la forma de Congresos Departamentales, Juntas, Corporaciones de la década del 60, ORDs, las actuales Corporaciones de Desarrollo. Todas estas han implicado formas tímidas de descentralizar el manejo de las finanzas públicas básicamente para inversión pero que no revirtieron el patrón centralista de acumulación ni coadyuvaron al desarrollo de las zonas del interior.

Y es que, evidentemente, la inversión privada sigue localizándose básicamente en Lima reproduciendo un aparato productivo altamente concentrado; sustentado por un sistema financiero todavía de mayor nivel de oligopolización y concentración. La Banca Regional constituye ahora otra forma más de extraer excedente del interior hacia Lima y otras urbes importantes.

Es necesario que sobre la base de un programa de reactivación económica nacional se plantee urgentemente las políticas y las formas para viabilizar el financiamiento de los gobiernos regionales (futuros) y gobiernos locales; y la promoción activa de la inversión privada (no pública) en las localidades del interior.

El primer ensayo aborda la problemática global del financiamiento para el desarrollo regional abarcando tanto el sector público como privado, en términos de planteamientos sintéticos y operativos sobre aspectos específicos: fuentes de financiamiento, sistema presupuestal, pre-inversión, crédito promocional, etc. Son propuestas que no pretenden ser acabadas sino que deberán enriquecerse con el debate.

El segundo ensayo de este libro, trata exhaustivamente el sistema presupuestal y el proceso presupuestal desde la experiencia de las CORDEs, ya que la lógica centralista-sectorialista del presupuesto tiene una serie de efectos negativos que recortan su capacidad para un uso más eficiente de los recursos fiscales en cada departamento.

Estos dos estudios fueron expuestos y debatidos en el I Seminario-Taller sobre Descentralización y Regionalización organizado por el CER.

En este texto también se presenta un resumen del debate realizado por la comisión y las conclusiones a que se llegó, a manera de propuestas para agilizar la descentralización en la asignación de recursos para el desarrollo regional.

**ESTRATEGIAS PARA EL
FINANCIAMIENTO
DEL DESARROLLO
REGIONAL**

Raúl Lizárraga Bobbio(*)

(*) Carmen López C., realizó importantes aportes a algunos de los aspectos tratados en este trabajo.

INTRODUCCION

La descentralización político-administrativa y la desconcentración territorial del aparato productivo pertenecen, en lo fundamental, a un cuerpo de decisiones políticas que requieren un reenfoque de las relaciones económicas dentro y entre los diferentes agentes sociales del sistema. La descentralización político-administrativa y la desconcentración de la producción no son categorías que pueden manejarse aisladamente de la economía nacional en su conjunto. Así, el "regionalismo" puede situarse en su contexto real y evitar la tradicional trampa ideológica de auspiciar el desarrollo de determinadas zonas, departamentos o regiones como si éstas fuesen islas desconectadas de los procesos económicos y políticas nacionales. Ésto es un primer juicio que debe tenerse en cuenta.

De otro lado, parece sustancial discutir el problema considerando los recursos financieros que pueden estar disponibles para hacer operables y alcanzables determinadas metas de descentralización y desconcentración. No es que se pretenda reducir la cuestión a un problema financiero. Sin embargo, la capacidad para generar ahorro público y privado a fin de resolver demandas concretas y de balancear las infraestructuras sociales o de apoyo a la producción que históricamente han sido localizadas de modo inconveniente juega un rol importante.

Cómo agenciarse de fondos y cómo asignarlos sectorial y territorialmente constituye entonces, una de las piezas maestras en el tratamiento operativo del desarrollo nacional o regional.

El documento que aquí se alcanza tiene, precisamente, el propósito de plantear algunos elementos de juicio dirigidos a alentar una discusión sobre el aspecto financiero dentro del amplio campo en que se mueve la "cuestión regional". Debe reconocerse que su nivel de especificidad no es suficiente como para alimentar una acción definida. Sin embargo, incorpora criterios sobre los cuales pueden afinarse estrategias suficientemente específicas que deberían ser discutidas por quienes tienen la responsabilidad de gerenciar los procesos de desarrollo a partir del advenimiento del nuevo gobierno.

Hay que señalar que este documento incorpora los resultados de la discusión en la Comisión 2 del Seminario-Taller "Descentralización y Regionalización" organizado por CER en marzo de 1985.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 La descentralización planteada en la Constitución de 1979 y en el Plan Nacional de Regionalización, debe ser entendida como una ampliación de la democracia real en nuestro país, pues incorpora a la población en el manejo y solución de sus problemas; dentro del esquema de Estado Unitario pero Descentralizado.

También debe entenderse, en el marco de la crisis económica actual, como una forma de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles ya que acerca la función de gobierno al conocimiento de la realidad local, permitiendo afinar los criterios de captación y asignación de recursos (públicos y privados), así como de evaluación del uso de los mismos.

1.2 La descentralización implica la transferencia efectiva de funciones y competencias desde el Gobierno Central hacia los Organismos de Gobierno Descentralizado (Gobiernos Regionales y Locales). El Gobierno Central tendrá un rol de orientación y supervisión de políticas nacionales y de normatividad general, mientras que los OGD serán los implementadores de estas políticas en su connotación regional, teniendo como responsabilidad manejar la gestión pública e impulsar el desarrollo de su ámbito; y no solamente ser considerados organismos que ejecutan gastos.

Esta transferencia de funciones implica evidentemente una redefinición de las dimensiones operativas y de ingreso-gasto de estos dos niveles de gobierno, una reducción del aparato burocrático del Gobierno Central y un incremento cualitativo y cuantitativo de los OGD. Este redimensionamiento se hará en un proceso gradual, con diferentes ritmos en el espacio nacional.

1.3 El funcionamiento de un sistema político descentralizado y la búsqueda del desarrollo regional, necesariamente está poniendo en cuestión los esquemas de funcionamiento centralista que marcan todos los aspectos de la vida económica y social en la sociedad peruana. Para conseguir estos objetivos, es necesario que la política gubernamental contemple una concepción de mediano plazo y una política económica que impulse un desarrollo nacional autocentrado y armónico, basado en el uso racional de las potencialidades internas, en la priorización de las necesidades básicas de la población y en la articulación económica y espacial.

1.4 El rol del Estado en un proceso de desarrollo descentralizado es fundamental, ya que en las regiones del interior la presencia del sector privado y asociativo es precario.

El Estado (en sus diferentes niveles de gobierno y acción) tendrá un rol promotor del desarrollo, ya sea como apoyo efectivo a las iniciativas de la población o como directo gestor y conductor de proyectos productivos en sectores y regiones estratégicas de acuerdo a los planes de desarrollo nacionales y regionales.

1.5 Entendiéndose que sin recursos financieros no hay desarrollo, en una estrategia global de desarrollo nacional descentralizado basado en un proceso de planificación nacional-regional, es necesario considerar la necesidad de:

- a) **Incrementar** el excedente generado en la actividad económica **nacional** y específicamente en las economías **regionales**, de acuerdo a la concepción de desarrollo autocentrado y a las líneas estratégicas del plan nacional-regional.
- b) **Retener**, al máximo posible, los excedentes generados en el país, evitando su fuga al exterior; y propender a la **redistribución** del excedente interregionalmente, evitando su actual centralización metropolitana, con criterios compensatorios.

Esto implica la revisión de mecanismos descapitalizadores y desequilibrantes, tanto mecanismos del mercado (comercialización, términos de intercambio campo-ciudad, recursos financieros, etc.) como mecanismos gubernamentales de captación y asignación de recursos (caja única y sistema presupuestal).

- c) *Orientar* la asignación del ahorro captado, tanto por el sector público como por el no público, hacia la inversión para el desarrollo (productiva y de infraestructura), evitando por un lado el uso especulativo de recursos escasos; y por otro priorizando la inversión por regiones, sectores y tipos de proyectos según el Plan de Desarrollo Nacional-Regional, y según esta priorización instrumentar el Sistema Financiero Nacional.

1.6 Existe una correlación directa entre la escasez de recursos financieros, por un lado, y la retracción del crecimiento económico, así como la reducción de la gestión inversora gubernamental, por otro. Es importante, sin embargo, calificar y relativizar esta hipótesis en el sentido de que la falta de ahorros para invertir puede:

- a) conducir a una mayor disciplina fiscal, buscando novedosas fuentes de fondos para el gasto público, simplificando la administración tributaria y priorizando con mayor rigor y eficiencia la asignación de inversiones públicas.
- b) alentar la generación de empresas o proyectos con menores inversiones por unidad de producto o empleo; estimulando, al mismo tiempo, el uso de tecnologías menos caras.
- c) optimizar la gerencia empresarial, reduciendo costos y maximizando el uso de las capacidades instaladas.

En los tres casos, el amortiguamiento de los efectos de una aguda escasez financiera que será, una constante del proceso económico en los próximos años generaría efectos positivos, especialmente si las políticas financieras apuntan en la dirección correcta (1).

(1) Entre otras cosas, si se cancelan los movimientos especulativos con el dólar, que no están contribuyendo a ampliar la inversión real

El problema está ubicado clásicamente por el lado del ahorro neto, donde el principal apoyante es el sector Empresas, conjuntamente --los últimos años-- con los créditos externos (deuda).

Como se sabe, una gran parte de los ingresos fiscales (un 30% en 1985) irían a saldar la deuda externa (salvo que pudiera declararse una moratoria), quedando muy poco trecho para concertar nuevos endeudamientos. El enorme volumen de la deuda externa ya pactada de US \$ 13.000 millones compete ferozmente con las opciones de financiar el desarrollo nacional.

1.7 De cualquier modo, en una situación de estancamiento económico relativo, asociada con un recogimiento del ahorro, es difícil satisfacer simultáneamente el siguiente conjunto de objetivos:

- a) cubrir las necesidades más elementales de las mayorías;
- b) producir bienes de consumo diversificados y suntuarios para los segmentos poblacionales de mayor ingreso;
- c) hacer crecer lineal o equilibradamente a todos los sectores productivos y zonas del país.

Es inevitable optar por alguno de esos objetivos o, por lo menos, establecer una combinación de prioridades para efectos de una asignación selectiva de fondos para invertir. En esta opción, el sistema financiero debe jugar un rol principal en base a su capacidad potencial para orientar el crédito dentro del sector privado o asociativo y para gerenciar el presupuesto público.

1.8 La función activa del crédito para apuntalar los procesos productivos depende en mucho de la tasa de encaje, de la tasa de redescuento, de la tasa de interés y de la relación de cambio del sol (Inti) con respecto a otras monedas duras.

En el quinquenio 1970-1975 se mantuvieron, en lo esencial, tasas de interés constantes (5% ahorro y 12% préstamos), tipos de cambio fijos y encajes altos. La inflación giró desde 5.0% en 1970 hasta 23.6% en 1975.

La inflación interna creciente se disparó desde 59.2% en 1980, a 64.5 en 1982, a 111.2 en 1983 y a 125.0 en 1984; lo cual afecta sensiblemente los costos de oportunidad del

capital, generando brechas entre las tasas pasivas y activas de interés bancarias y la inflación.

A la fecha la tasa nominal de créditos es del 720/o (sin contar las comisiones bancarias) y las tasas nominales para depósitos o ahorros fluctúan entre el 600/o (a la vista) y 750/o (depósitos a plazo para Mutuales y Empresas Financieras). Entretanto, la tasa inflacionaria llega al 1300/o anual.

A partir de 1982 la directiva fue de equiparar, en lo posible, las tasas de interés de los créditos con el "costo real" del dinero (1) y se establecieron fórmulas para atraer el ahorro en moneda nacional usando entre otros el artificio de aplicar las tasas de interés día a día.

La brecha existente para el ahorrista, generado los últimos años la derivación creciente del ahorro en dólares. Se incrementan los movimientos especulativos, al mismo tiempo que ocurre una drástica reducción de la inversión privada en la economía nacional. (véase gráfico).

A otro nivel, el rol del crédito y los recursos financieros en el desarrollo nacional, también depende de aspectos estructurales. El sistema financiero en el Perú es un reflejo de la estructura productiva concentrada y excluyente.

En las empresas financieras importantes el principal accionista controla hasta el 800/o del capital accionario, solo cuatro bancos dan cuenta del 650/o del total de depósitos y colocaciones del sistema bancario comercial. Esto permite concentrar las colocaciones en aquellos grupos empresariales oligopólicos ligados a los accionistas mayoritarios de los bancos, cuyos proyectos no necesariamente son rentables. Sin embargo, a las empresas medianas y pequeñas se les niega el acceso al crédito.

Por otro lado, alrededor del 780/o del total de colocaciones y depósitos de la banca comercial se ubica en el departamento de Lima.

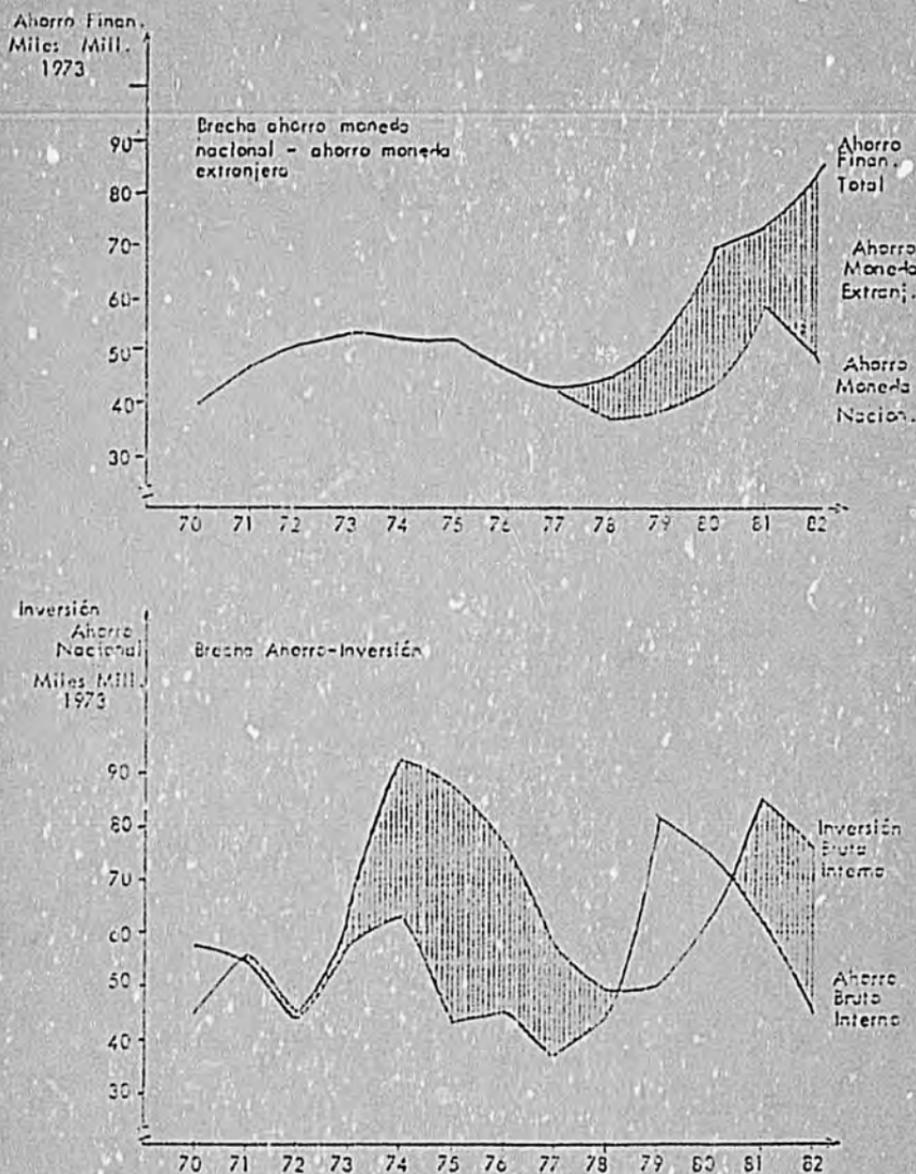
Es decir, el sistema financiero en el Perú tiene características de alta concentración de capital, de sujetos de créditos, y a nivel espacial; lo cual constituye un obstáculo para impulsar un desarrollo nacional descentralizado.

(1) Esta directiva también se ha tratado de introducir en líneas de crédito promocional, un ejemplo es el Programa de Crédito Multisectorial para la pequeña empresa PROPEM de COFIDE.

GRAFICO

BAZCHA AHORRO FINANCIERO EN MONEDA NACIONAL-MONEDA EXTRANJERA

BRECHA AHORRO - INVERSIÓN



Fuente: Tomado de: "El Ahorro Financiero", Gloria Montenegro, OIC-INP, 1984

1.9 Dentro del contexto de este marco de referencia, que no pretende ser acabado, es necesario redefinir el sistema financiero nacional, entendiéndose éste como un instrumento funcional al desarrollo nacional descentralizado, y no como un fin en sí mismo.

2 ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL.

2.1 Alcances

Una estrategia financiera no puede reducirse al manejo de la masa monetaria y de los factores que envuelven la dinámica inflacionaria y devaluatoria, tampoco solo al estímulo del ahorro y a la creación de condiciones que faciliten la apertura de créditos. Debe tener una proyección más amplia porque incluye aspectos institucionales tales como: la organización de la Banca de Fomento y sus relaciones con la Banca Comercial; la capacidad del Estado para controlar la gestión bancaria —cuyo estatuto debe ser entendido como una concesión—, la reestructuración de las instancias administrativas responsables de la asignación de los recursos públicos, entre otros aspectos.

La desconcentración del aparato productivo como sustento de planes regionales y la descentralización político-administrativa a través de Gobiernos Regionales y Locales, le añade gran complejidad a la estrategia financiera. Se debe recurrir a nuevos enfoques institucionales y mecanismos operativos que renueven los marcos tradicionalmente sectoriales-centralistas.

Estas dificultades institucionales y operacionales insinúan dos retos que deben ser afrontados con coraje:

- a) romper la inercia de una organización jurídico-institucional cuya lógica es centralista y sectorial, que prescinde de las categorías regionales; y que se asienta en el poder de los que usufructúan de esta dinámica concentradora y oligopólica en la sociedad peruana.
- b) crear a nivel regional, microregional y local, las condiciones que permitan el uso de fondos para invertir, en base a la reactivación de la actividad productiva en general y a la disponibilidad de proyectos precalificados por su viabilidad y eficiencia.

Algunas de las estrategias esquematizadas en los próximos acápite tienen un carácter final, en el sentido que su aplicación lograría objetivos concretos de desarrollo regional o de descentralización. Otras estrategias planteadas tienen, más bien, un carácter intermedio por que representan esfuerzos analíticos previos a la formulación de propuestas normativas.

El problema del financiamiento para el desarrollo regional ha sido considerado esquemáticamente en dos campos analíticos, el privado y el público, aunque es evidente que existe un segmento donde se interrelacionan. Además, ambos deberán operar en función de los objetivos de desarrollo nacional.

Dentro del Sector Privado se ha contemplado el sistema financiero en su conjunto, en su aspecto institucional líneas de crédito promocionales. En el Sector Público se ha abordado el sistema de captación y fuentes de ingresos, mecanismos de asignación de recursos a los niveles descentralizados del estado, principalmente; y la priorización regional de inversiones.

2.2 Reconstrucción Institucional del Sistema Financiero

2.2.1 Situación

Los intentos de organizar un sistema diferenciado de intermediación financiera, que se iniciaron en los años 70', han quedado sin vigencia. Este sistema es caótico y, en los últimos dos años, refleja un nivel de descomposición generalizada. La Banca Asociada (1) muestra un disloque con respecto a la política crediticia y apenas se diferencia de la Banca Comercial (privada), lo cual se ajusta a la lógica de una política liberal que ha signado la conducción de nuestra economía en los últimos años.

La Banca de Fomento exhibe una burocratización creciente y su capacidad para satisfacer objetivos de desarrollo prioritario se han opacado por criterios de calificación de créditos que en su mayoría son estrictamente asignables a la Banca Comercial. Los esfuerzos por desconcentrar parcialmente su gestión, a través de Comites Regionales de Crédito con capacidad para aprobar operaciones hasta determinados

(1) En la cual el Estado es dueño mayoritario.

montos se han hundido por la difusión en la demanda, por la recurrente escasez de liquidez y por los efectos inflacionarios.

La Banca Regional, que representó un intento de apuntalar el apoyo financiero a empresas descentralizadas, hace rato ha perdido su perfil y ha sido absorbida básicamente por la Banca Asociada como un expediente para salvar su disolución.

Los mecanismos de coordinación interbancaria muestran una flojera angustiante.

2.2.2 *Lineamientos normativos*

Deberá elaborarse un conjunto de leyes orgánicas que defina los alcances del conjunto de instituciones intermedias, incluyendo a los seguros y almacenes generales; así como sus funciones diferenciales y el carácter "concesional" del negocio financiero. Además, deberán rediseñarse, dentro de ese conjunto normativo, los mecanismos de coordinación entre las diferentes categorías institucionales; y los enfoques descentralistas que abarcarán a todo el sistema.

En principio, podría partirse de 4 grandes subconjuntos institucionales, cada uno de los cuales será tratado en forma especial por sus caracteres funcionales:

- a) El Banco de la Nación y COFIDE, como agentes financieros del Estado y negociadores de líneas estratégicas en créditos externos para su distribución especialmente en la Banca de Fomento.
- b) La Banca de Fomento y la Banca Regional, bajo la óptica de una fusión que permita ampliar la disponibilidad de "ventanillas" para las operaciones bancarias, dentro de una misma estructura operativa. Este subconjunto deberá ser esencialmente descentralizado en la forma de "Bancos de Desarrollo Regionales", que actúen como los brazos financieros de las políticas para desarrollar los Departamentos y Regiones (*).
- c) La Banca Comercial, las Empresas Financieras Privadas y la Banca Asociada, como instrumentos de apoyo a la actividad privada no prioritaria, y especialmente para opera-

(*) Existe ya una propuesta legalmente amparada para crear el Banco de Desarrollo Amazónico, que podría ser la base para determinar el modelo más adecuado.

ciones activas de corto plazo, así como para la oferta de servicios colaterales.

- d) El Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros, que mantendrían su función rectora y contralora de los subconjuntos anteriores.

2.3 Articulación y/o consolidación de líneas promocionales de Crédito.

2.3.1 Situación

Originadas en el Banco Central de Reservas (BCR), COFIDE y en la Banca de Fomento, se han venido manejando directamente y/o a través de la Banca Comercial y Asociada, así como de las Financieras Privadas, varias líneas de crédito "preferenciales" en términos de plazos o tasas de interés.

Un análisis básico muestra que varias de las líneas disponibles se cruzan o superponen en el sentido de estar orientadas al mismo tipo de beneficiarios. Esta situación no es racional porque supone costos administrativos marginales muy elevados y porque confunde a los demandantes por recursos, aparte de que conlleva a una relativa competencia entre organismos que, por definición, deberían manejarse dentro de una línea común.

El argumento de que cada línea debe diferenciarse formalmente en razón de la fuente que la origina (Convenios con el Banco Mundial, con el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) es aceptable sólo hasta cierto punto. Existen mecanismos que podrían permitir la conjunción y articulación de recursos provenientes de algunas fuentes, a fin de formar "paquetes" integrados de recursos ofrecidos en forma unitaria al mismo tipo de beneficiarios.

Actualmente existen las siguientes líneas promocionales originadas en el BCR, COFIDE y la Banca de Fomento:

- a) Cinco líneas del Banco Central de Reserva del Perú para apoyar los sectores agropecuario y manufacturero, así como las exportaciones no tradicionales; que se orientan preferentemente fuera de Lima y Callao (prioriza las políticas de desconcentración):

Crédito Regional Selectivo, Crédito de Fomento Agropecuario, Crédito Selectivo Agrario, Fondo de

Exportaciones No Tradicionales (FENT) y de Consolidación Industrial.

- b) Siete líneas a cargo de COFIDE que se manejan en la forma de fideicomisos:

FONCAP, FIRE (Financiamiento Regional), FRAI, PROPEM (Promoción Pequeña Empresa), PRIDA, FONEX (Fondo de Exportaciones), BID-BCR (Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Central de Reserva del Perú).

- c) Dos líneas que se operan por el Banco Industrial del Perú fuera de los créditos que se efectúan con recursos propios:

- . Industria Pesquera de Conservas y Congelado.
- . Industria del Calzado y Curtiembre.

- d) Más de 15 líneas específicas a cargo del Banco Agrario del Perú, con tasas de interés preferenciales y que en varios casos asigna a Programas de Desarrollo Micro-regionales.

Además, hay que mencionar los fondos que algunas Corporaciones Departamentales de Desarrollo han formado para apoyar la actividad productiva en los sectores artesanal, manufacturero y agropecuario. Es el caso de La Libertad, Cusco, Ucayali y Loreto.

2.3.2 Lineamientos normativos

- a) Negociar la consolidación de aquellas líneas de crédito promocionales que tengan un perfil de uso semejante.
- b) Alimentar con recursos adicionales del Programa Monetario del BCR y con créditos blandos que estuviesen todavía disponibles (especialmente créditos "de Gobierno a Gobierno"), aquellas líneas que se consideren prioritarias dentro de un Plan de Reactivación y en el marco de las políticas de desconcentración del aparato productivo.
- c) Acelerar, en particular, el Convenio entre COFIDE y el Banco Interamericano de Desarrollo para inyectarle los recursos necesarios al Programa de Créditos para la Pre-inversión, que tiene una posición vital como base para implementar proyectos productivos prioritarios, especialmente aquellos de interés regional. Previamente se

deberá simplificar el procedimiento para la aprobación y ejecución de los créditos solicitados.

- d) Reiterar el sentido promocional que debe tener la tasa de interés de la Banca de Fomento, cuyas condiciones de préstamos deben permitir pagar a los usuarios. Es decir, darle un peso importante en la aprobación del crédito a la potencialidad de rentabilidad del proyecto, y no a la garantía.

2.3.3 Implicancias regionales

Las propuestas podrían elevar la disponibilidad y la eficiencia de los créditos promocionales para proyectos descentralizados, tanto en el sector agroindustrial como en el sector agropecuario.

Permitirían, así mismo, potenciar la gestión de la Banca de Desarrollo Regional (cuya estructuración se discute en otro punto) como operador "de primer piso" (otorgando créditos directamente) y como organismo financiero "de segundo piso" (obteniendo fondos que se entregan también a otras entidades financieras de la región, las cuales actuarían como intermediarios).

2.3.4 Mecanismos operativos y programáticos

- a) Establecer convenios entre los titulares de las líneas (Bancos de Fomento, COFIDE, BCR), para articular o consolidar aquellas que sean compatibles y definir la responsabilidad de su administración.
- b) Previamente deberá negociarse con las fuentes de los recursos, a fin de modificar los respectivos convenios en cuanto a las condiciones del repago, así como otras características de manejo.
- c) Redefinir los manuales de crédito para aquellas líneas ya consolidadas de acuerdo a las condiciones de crédito, spread para los intermediarios, intereses, etc.
- d) Negociar con los intermediarios un ablandamiento de las exigencias bancarias al cliente, especialmente aquellas que tienen que ver con operaciones complementarias (apertura de cuentas corrientes, etc.) y garantías o avales excesivos.

vos. Igualmente tendrá que reclamarse una gran disciplina en el cumplimiento de los objetivos de cada línea.

2.4 Formulación del Plan y Presupuesto Regional como instrumento de Gobierno.

2.4.1 Situación.

Las Oficinas Departamentales del INP elaboran los Planes Departamentales como un agregado de los objetivos sectoriales (ministerios) y su programación de inversiones, a la cual suman lo formulado por la Corporación de Desarrollo.

De tal manera, que entre el "Plan Global Departamental" y la "Programación de Inversiones Departamental" no existe coherencia, al establecer prioridades y metas diferentes. No existe una concepción integral de desarrollo de cada espacio departamental al ser una suma de visiones sectoriales.

Por último, el denominado Plan con estas características, tampoco constituye un instrumento impulsor del desarrollo, ya que no existe ningún organismo en el ámbito departamental que centralice y garantice la ejecución del mismo, ni tampoco existen los mecanismos para que la población participe en la formulación ni en la fiscalización del mismo.

En cuanto específicamente al presupuesto, ocurre algo semejante, pero la situación es más grave, pues la información global departamental sólo la posee el MEF, pero la elaboración y control que hace tiene una visión exclusivamente sectorial, por tanto no existen presupuestos departamentales.

2.4.2 Lineamientos normativos

- a) El Gobierno Regional deberá tener un rol fundamental y una responsabilidad específica de impulsar el desarrollo de su ámbito en el marco de la dinámica nacional.

El Gobierno Regional no deberá ser un simple organismo administrador, ni un tramitador de reivindicaciones coyunturales, tampoco un recaudador de gravámenes, ni un simple ejecutor de obras como las actuales Corporaciones.

Debe ser, en primer lugar, un dinamizador de las potencialidades sociales y económicas de su región, que se concretará en un Plan de mediano plazo, en planes de corto

plazo y en su presupuesto respectivo; enmarcado en el Plan y Presupuesto Nacional.

El Jefe del Gobierno Regional será el responsable de conducir el Plan de Desarrollo Regional.

- b) El Gobierno Regional tendrá como instrumento de gobierno el Plan de corto plazo, donde deben estar claramente establecidas las metas productivas y económicas a conseguir en la región, tanto por el sector público como por el no público.

El Presupuesto Regional debe sustentar coherentemente el Plan, buscando incrementar la recaudación, pero no por mayores gravámenes, sino por un incremento en la producción.

También se formulará un programa monetario (regionalización del programa monetario del BCR) que apunte a financiar el programa de producción en la región.

- c) Desarrollar capacidad técnica y de negociación en el Gobierno Regional en su relación con el Gobierno Central para sustentar el Plan de Desarrollo. El Programa de Inversiones y el Presupuesto Regional. Ya que la aprobación y consolidación de los planes y presupuestos regionales a nivel central implicará elementos de arbitraje, negociación y consenso.

2.5 Ampliación del Financiamiento del Sector Público Descentralizado.

2.5.1 Situación

No existe un análisis completo del financiamiento que actualmente requiere el Sector Público para el cumplimiento de sus acciones (de gestión e inversión) a diferentes niveles institucionales (1) y por departamentos.

Esta visión del financiamiento del Estado en el espacio nacional es necesaria cuando se busca descentralizar el aparato estatal y dotar de recursos financieros adecuados a los futuros gobiernos regionales y a los gobiernos locales. Entonces esta visión debe ser compatibilizada con un análisis del poten-

(1) Se considera niveles institucionales: poderes del Estado, Ministerios y sus instituciones sectoriales, empresas públicas, corporaciones y gobiernos locales.

cial de recursos que pueden ser captados a nivel central, regional y local para asignarlos a los niveles descentralizados correspondientes.

El problema no sólo es que los gobiernos regionales y locales requieren de mayores ingresos para cumplir sus funciones, sino que es necesario que éstos tengan una concepción técnicamente sustentada para la asignación del gasto y además se pueda lograr la mejor combinación de posibles fuentes.

Este análisis es un insumo importante en el proceso de formulación del Presupuesto Regional y Municipal, y para tener criterios de compatibilización de los presupuestos regionales en el Presupuesto Nacional, labor a ser realizada por el Ejecutivo.

A continuación se señalan algunos aspectos importantes sobre las fuentes de financiamiento y el manejo presupuestal, sin pretender hacer un análisis exhaustivo:

- a) El nivel del Gasto Público (tanto para gestión como para inversión) creció sustancialmente en el primer quinquenio de los años 70' con el gobierno de Velasco, pero cayó drásticamente entre 1980 y 1985. En este período los Gastos del Gobierno Central se redujeron 30^o/o en términos reales: aunque se elevaron desde S/. 1'370,000 millones hasta S/. 23'869,000 en términos nominales (cuadro No. 1).
- b) La asignación de Ingresos está altamente centralizada, pues por ejemplo, el Ingreso de las 25 Corporaciones de Desarrollo apenas representan el 5.8^o/o de lo que ingresa al Gobierno Central en 1985.

Además, la mayor parte de este Ingreso viene por "Transferencias" del nivel central y no es asignado como "Ingresos Propios", lo cual les resta aun más capacidad operativa y autonomía financiera.

Precisamente por ello, el Presupuesto Regional, según el Plan Nacional de Regionalización, tendría un subpliego de "Recursos de Libre Disposición" que puede ser programado y aprobado por el Gobierno Regional, y otro subpliego de "Recursos Programados" donde tendría ingerencia el Poder Ejecutivo y Legislativo.

- c) La fuente de Ingresos más importantes del Gobierno Central (1) constituye Tesoro Público, que en 1985 representa el 86^o/o de su ingreso; y dentro de esta fuente la recaudación de tributos tiene el mayor peso, 92^o/o del Tesoro en el presente año.

El Endeudamiento Externo ha bajado radicalmente con respecto a años anteriores por las deudas pendientes de pago.

Los denominados Ingresos Propios y las Donaciones para el Gobierno Central son marginales (cuadro 2). Sin embargo, a nivel de Corporaciones, Municipalidades y otras instituciones públicas tienen un mayor peso en la estructura de sus Ingresos.

En las Corporaciones lo grueso sigue siendo Transferencias desde el Gobierno Central, pero los Ingresos Propios en promedio se han elevado del 9^o/o en 1982 a 22.6^o/o en el presente año. Este incremento se debe a los ingresos por el denominado "canon petrolero" para las CORDES de Loreto, Ucayali y Piura. Hay que señalar, sin embargo, que las demás Corporaciones dependen básicamente de las Transferencias del MEF (cuadro 3 y 4).

En 1968, las Corporaciones, en cambio, dependían sólo en un 30^o/o del Gobierno Central, pues el resto constituía Impuestos Destinados y Recursos Propios, lo cual les daba mayor autonomía financiera.

Los Gobiernos Locales recibían Transferencias del Tesoro Público hasta 1984, éstas han sido sustituidas por ingresos derivados de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (un punto del 11^o/o), que darían un rendimiento estimado de 300,000 millones de soles. Sin embargo, todo indica que estos recursos serán insuficientes

(1) En el Presupuesto General de la República existen cinco volúmenes: 01 Gobierno Central, 02 Instituciones Públicas, 03 Empresas Públicas, 04 Gobiernos Locales y 05 Organismos Descentralizados Autónomos (Corporaciones y Universidades). Desde el volumen 01 se hacen las transferencias hacia los demás volúmenes en diferentes montos y proporciones.

para cubrir las necesidades de gasto que los Municipios tienen, y que han sido sustancialmente elevadas con la nueva Ley de Municipalidades en la que se les asigna nuevas funciones.

- d) El gasto del Gobierno Central (1) destinado a Inversión, estructuralmente es menor que el de Gestión (gastos corrientes). En 1985 representa el 30.30/o de su gasto total, es decir S/. 4"511.000. millones

Las Corporaciones invertirán 1"319.900 millones, es decir, el 290/o de lo que ejecutará el Gobierno Central. Sin embargo, al interior de las CORDEs el gasto de inversión es lo fundamental: el 94.50/o de su gasto total.

La inversión pública es manejada en su mayor parte por los organismos del nivel central (Ministerios, Empresas Públicas, INADE, etc.), quedándose a este nivel proyectos de inversión de mayor envergadura, pero también otros de menor tamaño —como los de COOPOP— que bien pueden ser absorbidos por corporaciones y municipios.

- e) La política tributaria actualmente está cargada hacia los impuestos indirectos (especialmente a los combustibles). Entre 1980 y 1985 el impuesto a la producción y consumo aumentó del 370/o al 630/o, mientras que el impuesto a la renta cayó del 290/o al 150/o.

Por otro lado, la captación de los tributos se concentró en más del 900/o en Lima-Callao, básicamente porque en estas dos jurisdicciones se localizan las aduanas más importantes y se domicilian legalmente los sujetos a impuestos, aunque su actividad económica se realice en otras zonas.

- f) La Constitución establece una "participación en la renta que produce la explotación de los recursos naturales" en favor de las zonas donde estos recursos se ubican (art. 121).

(1) Aquí se tiene en cuenta el Gobierno Central en sentido estricto, se han deducido los montos de Transferencias que envía hacia los volúmenes 02, 04, 05 y los ingresos destinados al pago de los intereses de la deuda.

Esta fuente de financiamiento para el desarrollo del interior del país constituye una exigencia de los movimientos regionales que surgen a partir de 1977-78.

Sin embargo, la ley que normaría esta participación todavía no ha sido formalizada, a pesar de que existen varios proyectos en el Parlamento, y tampoco ha ocurrido un debate público que esclarezca los diferentes aspectos involucrados (legales, tributarios, financieros, técnicos, etc.).

De tal manera, que se han expandido ideas confusas sobre el art. 121 denominándolo **Canon** y atribuyéndolo a todo lo relacionado con ingresos para la región aunque la Constitución no señala ni define Canon (1) sino participación en la renta (2).

Así tenemos que, por un lado: se ha establecido el "canon" y "sobrecanon" petrolero para Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, que destina el 100% sobre el valor de las ventas menos todos los costos de explotación, ventas y cargas financieras. Puede considerarse un gravamen que equivale al 100% de la renta neta antes de impuestos.

También se ha establecido el llamado canon aurífero, que destina el 30% del valor del oro comprado por el Banco Minero, en beneficio de Madre de Dios. Esto se ajusta a un tipo de impuesto sobre el valor de las ventas.

En diciembre 84 se estableció que el 10% de la recaudación tributaria aduanera de El Callao sea ingreso de la Corporación. Esto constituye un Tributo Destinado, y su fundamentación no se basa en el art. 121, sin embargo se ha generalizado el término "canon aduanero". Tacna y Puno han solicitado una asignación análoga.

Por otro lado, existen en su más exacta interpretación dispositivos de vieja data sobre canon (por concesión) de aguas, minerales y bosques, principalmente; que se apli-

(1) Canon en sentido estricto, es el pago al Estado por la utilización, usufructo o concesión de algún bien o recurso público, y no tiene carácter tributario P.e. el canon territorial minero.

(2) Señala la participación en la Renta, es decir, mediante la retención de una parte del Impuesto a la Renta de las empresas.

can sobre el volumen de uso, sobre el tamaño de la concesión y sobre el volumen de extracción de madera rolliza respectivamente.

La cuestión central radica en lograr que las regiones participen de las riquezas generadas por las actividades económicas que se desarrollan en su ámbito, y especialmente de aquellas que se derivan de recursos naturales. Una parte de ésta, actualmente, es captada por el MEF vía la tributación y centralizada en la Caja Unica, y en otra parte es apropiada por la empresa vía su utilidad, no es reinvertida in situ, mientras que las regiones languidecen.

- g) Finalmente, las CORDEs ni los Municipios están haciendo uso de su facultad para captar Ingresos Propios mediante la "recuperación de inversiones", "contribución por mejoras", gestión eficiente de empresas; entre otras posibilidades.

2.5.2 Lineamientos normativos

- a) Reorientación gradual de los flujos de ingresos tributarios desde el Tesoro Público hacia los Gobiernos Regionales, CORDEs y Gobiernos Locales: en el marco de una política de descentralización real.

Esta acción debe implicar una variación sustancial en la mentalidad centralista y dominante del aparato burocrático del MEF y una ruptura de la "Caja Unica", de modo que se administre una parte cada vez más sustantiva de los recursos fiscales "en" y "por" los organismos descentralizados.

También implicará, en términos operativos, un rediseño de los procedimientos que están en manos del Banco de la Nación como entidad recaudadora.

Es necesario modificar la legislación vigente sobre la captación y asignación del Impuesto a la Renta a empresas, en el sentido que una proporción creciente del monto recaudado sea destinado directamente a los Gobiernos Regionales (ahora todavía Corporaciones) y gobiernos Locales. Este mismo esquema deberá primar en el tratamiento de otros Impuestos como el de Importaciones y el General a las Ventas y Selectivo al Consumo.

CUADRO Nº 1

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1980 - 1985
(miles de millones de soles de 1980)

| CONCEPTO | 1980 | | 1981 | AÑOS | | | | |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|----------|
| | S/. | o/o | | S/. | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 (1) |
| | S/. | o/o | S/. | S/. | S/. | S/. | S/. | o/o |
| 1. Gastos Corrientes con intereses | 898 | 65.5 | 871 | 823 | 762 | 619 | 767 | 81.1 |
| 2. Gastos Corrientes sin intereses | 684 | 49.9 | 650 | 636 | 555 | 479 | 489 | 52.0 |
| 3. Gastos de capital | 262 | 19.1 | 251 | 199 | 149 | 164 | 137 | 14.5 |
| 4. Amortización | 210 | 15.3 | 194 | 195 | 238 | 72 | 41 | 4.3 |
| TOTAL | 1'370 | 100.0 | 1'316 | 1'217 | 1'148 | 855 | 945 | 100.0 |
| Indice | 100 | | 96 | 87 | 84 | 62 | 69 | |
| TOTAL (m.m. soles corrientes) | 1'370 | | 2'273 | 3'633 | 7'626 | 11'924 | 23'869 | |
| Indice | 100 | | 166 | 265 | 556 | 870 | 1742 | |

(1) Presupuesto Programado

Fuente: Servicios Populares: Presupuesto 1985 y BCR: Memorias.
Elaboración Propia

CUADRO Nº 2

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR TIPO DE FUENTE-1985
(en miles de millones de soles corrientes)

| CONCEPTO | S/. | o/o | o/o |
|--|---------------|--------------|-------|
| 1. TESORO PUBLICO | 20"767 | 85.8 | 100.0 |
| 1.1 Tributario | 18"767 | | 91.6 |
| 1.2 No Tributario | 958 | | 4.7 |
| 1.3 Fondo de Inversiones y Contrapartida | 749 | | 3.7 |
| 2. INGRESOS PROPIOS | 127 | 0.5 | |
| 3. DONACIONES | 59 | 0.2 | |
| 4. ENDEUDAMIENTO | 3"209 | 13.4 | 100.0 |
| 4.1 Interno | 2"110 (1) | | 65.7 |
| 4.2 Externo | 1"099 | | 34.4 |
| TOTAL | 23"869 | 100.0 | |

(1) Este monto incluye:

- a) 122 = préstamos internos
- b) 428 = Bonos de Desarrollo
- c) 300 = Bonos Inversión Pública
- d) 1"260 = Operaciones Financieras (BCR)

Fuente: Ley de Presupuesto para 1985 y Proyecto Revisado Comisión Bicameral de Presupuesto
Elaboración propia.

CUADRO Nº 3

INGRESOS POR NIVEL INSTITUCIONAL Y POR TIPO DE FUENTE: 1985
(miles de millones de soles corrientes)

| FUENTES | NIVEL INSTITUCIONAL | | | | | |
|---|----------------------|--------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|
| | Gobierno Central (1) | | Insttit. Públicas | | Corporaciones | |
| | S/. | % | S/. | % | S/. | % |
| 1. Tesoro Público | 11'821.0 | 79.3 | 326.8 | 69.6 | 827.9 | 59.3 |
| 2. Ingresos Propios | 127.0 | 0.8 | 80.9 | 17.2 | 316.5 | 22.6 |
| 3. Donaciones | 59.0 | 0.4 | -- | -- | -- | -- |
| 4. Endeudamiento (interno y externo) | 2'895.0 | 19.4 | 61.9 | 13.2 | 252.8 | 18.1 |
| TOTAL | 14'902 | 100.0 | 469.6 | 100.0 | 1'397.2 | 100.0 |

(1) Sólo se considera Gobierno Central en sentido estricto, sin transferencias, ni pagos de intereses.

Fuente: Ley del Presupuesto de 1985 y Proyecto Revisado CBP.

CUADRO Nº 4

INGRESOS DE LAS CORPORACIONES POR TIPO DE FUENTE 1985

| DEPARTAMENTOS | Transf. G.C. | Ingresos Propios | Endeudamiento | Total (millones S/ Corrientes) | |
|-------------------|-----------------|---------------------|---------------|--------------------------------------|-------------------|
| 1. Amazonas | 82.3 | 0.1 | 17.6 | 100. | 39,788* |
| 2. Ancash | 83.7 | 0.8 | 15.5 | 100. | 58,077* |
| 3. Apurímac | 88.7 | --- | 11.3 | 100. | 35,508* |
| 4. Arequipa | 96.8 | --- | 3.2 | 100. | 47,138* |
| 5. Ayacucho | 100.0 | --- | --- | 100. | 40,720* |
| 6. Cajamarca | 89.2 | 0.0 | 10.8 | 100. | 55,535* |
| 7. Callao | 100.0 | 0.0 | --- | 100. | 29,945* |
| 8. Cusco | 84.9 | 4.5 | 10.6 | 100. | 56,317* |
| 9. Huancavelica | 92.2 | 0.3 | 7.5 | 100. | 33,119* |
| 10. Huánuco | 100.0 | --- | --- | 100. | 34,707* |
| 11. Ica | 75.6 | 2.0 | 22.3 | 100. | 45,676* |
| 12. Junín | 100.0 | --- | --- | 100. | 45,081* |
| 13. La Libertad | 93.3 | --- | 6.7 | 100. | 52,619* |
| 14. Lambayeque | 52.7 | --- | 47.3 | 100. | 79,871* |
| 15. Lima | 85.7 | --- | 14.3 | 100. | 41,872* |
| 16. Loreto | --- | 100 | --- | 100. | 196,436* |
| 17. Madre de Dios | 100.0 | --- | --- | 100. | 35,189* |
| 18. Moquegua | 94.4 | 5.5 | --- | 100. | 29,130* |
| 19. Pasco | 100.0 | --- | --- | 100. | 28,947* |
| 20. Piura | --- | 42.0 | 58.0 | 100. | 146,620* |
| 21. Puno | 54.5 | 0.3 | 44.9 | 100. | 94,211* |
| 22. San Martín | 99.5 | --- | 0.5 | 100. | 33,428* |
| 23. Tacna | 71.5 | 9.1 | 19.4 | 100. | 38,692* |
| 24. Tumbes | 52.4 | --- | 47.6 | 100. | 48,342* |
| 25. Ucayali | --- | 100.0 | --- | 100. | 50,427* |
| TOTAL | 59.3 | 22.6 | 18.1 | 100. | 1'397,295* |

Fuente: Ley del Presupuesto 1985

Este planteamiento implica ampliar el sentido del artículo 121 de la Constitución, a todas las actividades productivas a fin de beneficiar a la zona donde dicho impuesto se genera.

Evidentemente esta pauta tendrá que articularse con otra norma que obligue a las empresas a pagar el Impuesto a la Renta en el lugar donde realizan sus operaciones.

- b) Orientar una parte significativa de los esfuerzos de programación financiera de las CORDEs, Gobiernos Regionales y Locales, hacia la captación de Ingresos Propios, que puedan ser captados y utilizados en la región, dentro de procedimientos de distribución equitativos y selectivos, a través del Fondo de Compensación Regional.

Para incrementar los ingresos por la dación de concesiones de explotación de recursos naturales, deberá revisarse la base para el cobro del canon; ya que sobre todo en el caso de las empresas mineras el pago que efectúan es mínimo y no compensa a la región por el usufructo lucrativo de sus recursos. El canon debe estar referido al volumen de producción más que al tamaño de la concesión que no da cuenta de la potencialidad de la riqueza que se ubica en su ámbito.

También deberá haber un esfuerzo en lo que se refiere a la captación de ingresos por la recuperación de inversiones y la contribución por mejoras; discriminando cada una de éstas por su ámbito de influencia (local, departamental, regional).

- c) Implementar el Fondo de Compensación Regional que establece la Constitución, ya que es un mecanismo verdaderamente útil para obtener una política redistributiva de los ingresos captados.

El diseño metodológico para establecer los flujos de entrada y salida debe elaborarse con sumo cuidado en base a criterios de capacidad de gasto, de prioridad en el desarrollo zonal y de compensación por el uso de los recursos localizados a nivel distrital, provincial y departamental.

Es necesario disponer que en las leyes que regulen la aplicación de los ingresos provenientes de la participación en la renta generada por las empresas que operan en la región (no sólo de aquellas que explotan recursos naturales) y de otras fuentes, se establezca con precisión, la propor-

ción que corresponde a cada nivel, de manera de impedir la reproducción del centralismo en la región. si solo se señala que los nuevos ingresos serán manejados por el Gobierno Regional o la Corporación (transitoriamente).

Una de las propuestas a considerar es la siguiente:

– 200/o al Gobierno de la región donde se localizan los recursos (unidades productivas) (transitoriamente, a las Corporaciones).

– 100/o a los Concejos Municipales provinciales donde se ubiquen los recursos.

– 500/o a todos los Concejos Municipales provinciales de la región (o departamento)

-- 200/o al resto de las CORDEs y Gobiernos Regionales vía el Fondo de Compensación, y según los criterios señalados para este fin.

El Fondo de Compensación Regional no constituye un organismo. es una cuenta del Banco de la Nación, quien distribuye automáticamente a los destinatarios señalados mediante su red de sucursales y agencias, y según establecidas. El Banco proporcionará información detallada y permanente de los movimientos financieros, así como se establecerá algún tipo de fiscalización en caso de reclamos o irregularidades. donde estén presentes los Organismos Regionales.

- d) Revisión de la política tributaria apuntando a la simplificación de tipos de tributos y al rediseño y priorización de las exoneraciones tributarias en general, y específicamente aquellas para descentralización: evitando la merma gratuita de los ingresos tributarios por exoneraciones que no cumplen sus objetivos. Asimismo, introducir elementos de progresión, disminuyendo la carga sobre los Impuestos Indirectos.
- e) Teniendo en cuenta el ineficiente sistema de control de la ejecución del gasto existente actualmente, y en el marco de la descentralización del estado, es necesario:
- a. Que se establezcan ciertos prerequisites para la canalización de recursos que garanticen el cumplimiento de las metas del plan y presupuesto mediante la eficiente

y adecuada ejecución del gasto, previendo además oportunidades de malversación de fondos.

Se tendría que dotar al Gobierno Regional y Local de capacidad técnica, operativa y de gestión para manejar mayores magnitudes presupuestales y de ejecución de gastos. Asimismo, implementar un nuevo sistema de pre-inversión que permita sustentar el gasto, a partir de los nuevos ingresos.

- b. Implementar un sistema de control a varios niveles, tanto de arriba hacia abajo, como a la inversa.

A nivel del Gobierno Central, coordinar y mejorar la evaluación y control de metas físicas y financieras (MEF-INP-OPM y CBP).

A nivel del Gobierno Regional, deberá tener un organismo interno con capacidad técnica que dependa de la Asamblea Regional.

A nivel de Gobiernos Locales, los Comités de Desarrollo deben tener como una de sus funciones, evaluar y controlar la ejecución del gasto.

Las organizaciones de la población participarán activamente en las instancias Regional y Local, para lo cual se les proporcionará la información correspondiente. Sobre todo participarán los directos beneficiarios de los proyectos ejecutados y/o programados.

- c. Por último, hasta que no se den estas condiciones, no es conveniente la dación de dispositivos que otorguen mayores recursos a Corporaciones e incluso a Gobiernos Locales específicos. Es el caso de la CORDE Callao a partir del 10% del Impuesto a la Importación que se recauda en la aduana, con el cual sextuplica su ingreso programado. Primero, que no guarda coherencia con un enfoque descentralista nacional, pues Callao es parte de la metrópoli nacional, además no considera mecanismos compensatorios ni dentro ni hacia fuera del Callao.

2.6 Reordenamiento del Sistema Presupuestario

2.6.1 Situación

El presupuesto público está actualmente concebido, en lo esencial, como un instrumento sectorialista y concentrador

del poder decisionario. Constituye un real "cuello de botella" para la gestión descentralizada. La "Caja Unica", a través de la cual el nivel central del MEF administra una gran proporción de los ingresos públicos se ha convertido en el "fantasma" de las actuales Corporaciones Departamentales de Desarrollo y de los Gobiernos Locales. Las Directivas para la Formulación y la ejecución del Presupuesto, así como la Ley Anual de Presupuesto establece rutinas burocráticas muy costosas que, además, entrampan muchas de las obras o inversiones públicas.

2.6.2 *Lineamientos normativos*

- a) Reordenar la "lógica" del proceso presupuestal en todas sus fases (programación, ejecución y control) atendiendo a una estructura descentralizada tanto de los Ingresos como del Gasto, a partir de Gobiernos Regionales y Corporaciones Departamentales de Desarrollo así como de Gobiernos Locales, que deberán ser los depositarios principales de la ejecución del gasto público. En particular esto debería implicar la revisión del sistema de "Caja Unica" en función de su flexibilización y descentralización gradual, dentro del cual los Organismos Descentralizados tendrían la facultad de recepcionar una parte de los tributos (a través de cuentas que las Unidades desconcentradas del Banco de la Nación llevarían) y de aplicarlos según sus planes de inversión aprobados.
- b) Reforzar las "Oficinas Departamentales de Presupuesto y Planificación" de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y de los Gobiernos Locales (especialmente al nivel provincial) para hacer viable un manejo óptimo del proceso presupuestal.
- c) En particular, prolongar el horizonte temporal de los Calendarios de Compromiso en términos trimestrales (ahora son mensuales), a fin de facilitar la asignación interna de los gastos comprometidos en las Corporaciones. Así mismo, establecer que las Autorizaciones de Giro mensuales del MEF puedan integrarse dentro de los 90 días calendario siguientes a fin de facilitar la gestión de las Corporaciones (y otros entes descentralizados). Por otro lado, se considera necesario que, con la misma orientación de flexibilizar la gestión, sea permitido que las mo-

dificaciones en las asignaciones previstas en el Calendario de Compromisos, entre las unidades ejecutoras, se resuelven directamente por Resolución del respectivo titular del Pliego Presupuestal.

- d) Establecer nexos técnicos de coordinación operativa entre el Plan (Regional, Departamental, Local) y el Presupuesto.

2.6.3 Implicancias regionales

En general se dispondrá de una mayor agilidad para la ejecución del gasto público regional o local; cumpliéndose con los propósitos sustantivos de la descentralización administrativa.

Estas pautas deberán acompañarse por un incremento sustantivo de los ingresos disponibles por las entidades de gestión regional, departamental o local a fin de responder a las demandas que el desarrollo en tales niveles exige, y de hacer vigente el principio de la autonomía (relativa) económico-administrativa que la ley otorga a tales entidades.

2.6.4 Mecanismos operativos y programáticos

- a) Elaborar una nueva Ley General de Presupuesto que consagre la autonomía relativa de los Gobiernos Regionales y Locales dentro de una estructura descentralizada del Estado. Este esfuerzo debería concretarse en un Proyecto de Ley a partir de la Primera Legislatura del próximo régimen, en base a lineamientos genéricos que deberían diseñarse por el MEF en coordinación con la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros y con el INP.
- b) Elaborar un Anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto para 1986, conteniendo ajustes "descentralizadores". Esta acción se llevaría a cabo por la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros, en coordinación con el MEF y el Instituto Nacional de Planificación.

2.7 Estrategia para la Priorización Regional de las Inversiones

2.7.1 Situación

Las entidades responsables de la gestión al nivel Regional y Local (1) en su mayoría han carecido de criterios concretos para racionalizar el uso de recursos. El resultado ha sido, y sigue siendo, en general la formulación de Programas de Inversión sin prioridades, ajenos a las pautas orientadoras de los Planes de Desarrollo que, por añadidura, contribuyen a pintar este cuadro de despropósitos por su falta de operatividad.

La tendencia de los directivos de estas entidades a manipular el proceso presupuestario en términos coyunturales y sin una visión integral del problema del desarrollo, no ha podido, entonces, ser contrarrestada. Cientos de petitorios o proyectos surgidos tanto del aparato tecnocrático local como de las propias comunidades "entran" según vayan apareciendo en el escenario, o, en el mejor de los casos, compiten en base a consideraciones bastante generales. La situación empeora cuando algún árbitro del MEF resuelve, sin mejores argumentos, quitar tales o cuales proyectos de la lista que se presenta para su aprobación.

En el proceso de ejecución presupuestal el drama continúa: Modificaciones del techo presupuestal encuentran totalmente desarmados a los funcionarios responsables de la gestión regional, departamental y/o local; de manera que las decisiones sobre cuáles proyectos adolecen de similares irracionalidades.

Las variaciones temporales en la disponibilidad de equipos mecánicos y de fondos, así como los alargamientos en los procedimientos administrativos (gestiones de compra, concursos, licitaciones, etc.) determina, por otra parte una gran confusión para reubicar en el tiempo los proyectos u obras programadas.

Una de las implicancias de esta situación es la enorme predilección que han tenido la mayoría de las CORDEs, para comprometerse con infinidad de pequeñas obras de nivel pro-

(1) Aparte de las actuales CORDEs y de los gobiernos Municipales se involucra en este juicio a las Direcciones departamentales de los Ministerios Sectoriales y a los anteriores Organos de Desarrollo Regional.

vincial o local; las que apenas pueden controlarse y que en una alta proporción se ejecutan a través de Convenios con Municipios o entidades sectoriales.

En el caso de CORDELIB se encuentra, por ejemplo que: más del 81^o/o de los proyectos ejecutados (301) corresponde a obras que no pasan de los 50 millones de soles (1) y que más del 70^o/o de los proyectos se han ejecutado por Convenio, en 1984.

7.2 Lineamientos normativos

- a) Mejorar sustancialmente la capacidad de los organismos descentralizados para generar, promover y desarrollar un amplio Sistema de Pre-inversión con paquetes adecuados y priorizados de proyectos "bancables", esto es, en posición de recibir financiamiento porque muestran viabilidad técnica, económica y de gestión.

Dentro de cada Gobierno Regional (CORDE) y Gobierno Municipal (Provincial) deberá organizarse una Unidad especializada de "Pre inversión y Promoción de Proyectos" dedicada a:

- . Identificar y calificar proyectos productivos, sociales e infraestructurales.
- . Elaborar estudios de base que permitan sustentar algunos programas o proyectos (estudios de mercado, análisis del potencial de recursos naturales, servicios requeridos para facilitar la instalación de empresas, etc.).
- . Elaborar los perfiles, estudios y/o expedientes técnicos que son necesarios tanto para determinar el valor de una obra, como para realizar su ejecución.

Estas tareas deberán estar fuertemente ligadas, a las directivas de la Unidad de Planificación.

En el marco actual de las CORDEs será necesario involucrar en el Programa de Preinversión a los técnicos que están asignados a diferentes entidades "sectoriales", y que normalmente siguen sus propias pautas y prioridades. Es sorprendente el aislamiento y la duplicidad que se da entre éstos a pesar que se encuentran laborando para el mismo ámbito.

(1) Unos 14,400 dólares al cambio de 3,647 soles por dólar.

- b) Crear un "Fondo de Pre-Inversión" a nivel del gobierno central, con gran fuerza técnica y con recursos adecuados a ser canalizados en forma ágil y con mecanismos descentralizados a los órganos descentralizados. COFIDE sería la operadora del Fondo, cuyos recursos serían complementarios a la captación interna de partidas para estudios de pre-inversión en cada CORDE, gobierno local y gobierno regional.
- c) Diseñar una Metodología de Priorización de Inversiones, a fin de regular y orientar los procesos de selección de proyectos asumibles dentro de un Presupuesto de Inversiones, e incluso en un Plan de Inversiones de Mediano Plazo.

Esta metodología debería plantearse en la forma de un "árbol de decisiones" cuya primera "rama" sería la asignación genérica de recursos en las diferentes zonas (micro-regiones o provincias) debidamente priorizadas. Una segunda "rama" sería la asignación ponderada de recursos entre diferentes "categorías sectoriales" (sector productivo, sector de infraestructura, sector social, por ejemplo) dentro de cada zona.

Una tarea más menuda y ardua es la combinación de los criterios de los planificadores (técnicos) con las expectativas y planteamientos de la población.

La participación de las diferentes fuerzas sociales deberá ser impulsada y organizada sobre todo a nivel de gobiernos locales.

- d) Paralelamente se diseñará una metodología para operativizar la ejecución presupuestal, en el sentido de disponer la realización de cada proyecto según las limitaciones técnicas y las coyunturas administrativas que se presenten.

**PRESUPUESTO PUBLICO Y
PRESUPUESTO REGIONAL
(La experiencia de las CORDEs)**

Henry Izquierdo Larrea

INTRODUCCION

El Presupuesto Público es el instrumento más importante de previsión de Ingresos y Gastos del país, y es concebido actualmente para operativizar los planes de desarrollo de corto plazo.

Sin embargo, el sistema presupuestal vigente tiene una lógica centralista que obstaculizará gravemente el proceso de descentralización que establece la Constitución de 1979; no concurriendo a hacer del aparato estatal un organismo eficiente e impulsor del desarrollo, especialmente en el nivel departamental y local.

El objetivo del presente estudio es determinar los factores y las características del sistema presupuestal que inciden en la excesiva centralización de las decisiones y del manejo presupuestal, de la debilidad e inoperancia de los organismos locales, de las Corporaciones de Desarrollo especialmente. Así mismo analizar las relaciones que establecen a partir del proceso presupuestal, las Corporaciones con el poder central (Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Planificación, Primer Ministro, etc) y con las entidades locales. Finalmente, definir posibles alternativas y señalar recomendaciones que permitan una mejor adecuación del Sistema Presupuestal a los futuros Gobiernos Regionales.

El presente trabajo pretende ser un aporte al debate sobre la descentralización, considerando que éste es el camino

que el Perú debe emprender definitivamente para su desarrollo integral.

El presupuesto público en el Perú

En el Perú ha estado vigente el Presupuesto desde el inicio de la República constituyéndose en el instrumento técnico que con mayor permanencia ha regido la vida del país, principal y directamente al Sector Público e indirectamente al Sector Privado.

El Presupuesto Tradicional rigió los primeros 140 años de la vida republicana y contenía en sí mismo los elementos de planeación que correspondían a las políticas no explícitas; siendo el instrumento técnico en el que directamente se plasmaba la voluntad política del Gobierno.

El Presupuesto por Programas, introducido parcialmente hace 22 años, no ha podido consolidar su coherencia con los planes de desarrollo. su complejidad ha ido cada vez aumentando las dificultades para su manejo dinámico.

Comparando las características del Presupuesto por Programas y la forma en que ha sido implementado en el país, tenemos lo siguiente:

- El Presupuesto por Programas debe reflejar las actividades y proyectos del gobierno en el cumplimiento de los objetivos de largo plazo: no ha podido plasmarse por falta de estabilidad política, por carencia de objetivos nacionales de desarrollo, por cambios frecuentes en los planes, proyectos y metas de corto plazo de los gobiernos.
- Debe contener la universalidad de las actividades del gobierno para articular los programas entre sí, estableciendo la Unidad de Caja para no diluir el control contable: se ha cumplido al costo de trabar el flujo de recursos financieros del Tesoro Público, lo que adquiere mayor gravedad en el país por su desintegración vial, topografía agreste y grandes áreas deprimidas.
- Debe delimitar claramente las líneas de autoridad y responsabilidad: no ha sido posible por la superposición de funciones entre las múltiples entidades del aparato estatal; además las líneas de autoridad y responsabilidad son mayormente sectoriales antes que regionales.

- Las metas físicas y financieras deben ser complementarias dado que existen objetivos, metas, políticas y estándares de rendimiento definidos: no se ha cumplido, las metas físicas no existieron, muchos proyectos son presupuestados sin estudios, los estándares de rendimientos son muy variables por las múltiples zonas y condiciones de éstas; no hay capacidad operativa para el seguimiento de las metas físicas.

El denominado Presupuesto Base Cero, en términos teóricos puros no ha sido implementado en el país. Sin embargo, la formulación del presupuesto 83-84 por el equipo MAC (Management Analysis Center) incidió en algunos elementos de esta técnica. Introdujo la diferenciación de compromisos ineludibles y solicitudes de gasto adicional, y además terminó de marginar al INP del proceso presupuestal otorgándole al MEF todas las prerrogativas. Asimismo, convirtió los Calendarios de Compromisos de trimestrales en mensuales, anuló el calendario de pagos e introdujo las solicitudes de giro que formalizan los Pliegos y las autorizaciones de giro que debe aprobar Tesoro Público. De este modo, estableció uno de los sistemas de flujo de fondos más engorrosos que se haya podido diseñar para organismos descentralizados.

En general, la poca importancia política otorgada a la Planificación —a excepción del corto período velasquista— ha ocasionado que sea el Presupuesto el que “oriente” la programación de inversiones, que debiera desprenderse de los Planes de Desarrollo. La tarea de planificación mayormente se ha visto constreñida a la formulación de planes de carácter global y mediano y largo plazo, que no pueden concretarse en la programación presupuestal correspondiente, definiendo sólo parcialmente las prioridades de inversión.

Otro problema que afecta la planificación, en este caso regional, es la gran significancia de las dependencias sectoriales que responden más a las directivas centrales que a las prioridades y la racionalidad del desarrollo de la región o departamento donde están ubicados; con lo cual se rompe todo intento de coordinación local y se desperdician recursos por uso indiscriminado.

Finalmente, hay que señalar que la Constitución Política del Estado promulgada por la Asamblea Constituyente en 1979 no es coherente respecto a la relación Planificación-Presupuesto.

Por un lado, señala que el Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo, otorgando la potestad de aprobar los Planes de Desarrollo al Ejecutivo, específicamente al presidente. Por otro lado, sobre Hacienda Pública dice que la Administración Económica y Financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que aprueba anualmente el Congreso. Con ello se ha distorsionado el rol de los Poderes del Estado: el Legislativo debiera debatir el Plan —Objetivos, Metas, Programas y Proyectos— para posteriormente debatir y sancionar la propuesta presupuestal del Ejecutivo.

Este problema y otras ambigüedades sobre el manejo presupuestal presentes en la Constitución se agravan cuando se tiene que operativizar los presupuestos regionales de los futuros gobiernos regionales, que obviamente deberán corresponder a los planes de desarrollo de cada región dentro de la lógica del desarrollo nacional.

Por ello, se hace urgente un análisis de la experiencia acumulada en las Corporaciones de Desarrollo, para saber lo que debe hacerse en cuanto al Sistema Presupuestal, si se quiere realmente descentralizar el aparato del Estado.

1. PRESUPUESTO PUBLICO ANUAL Y SU VINCULACION CON LAS CORDES.

Aun cuando por ley se reconocen varios sistemas administrativos formalmente establecidos equivalentes en importancia, la verdad es que la Ley Anual del Presupuesto Público ha devenido en fundamental, condicionante de todos los sistemas y en diverso grado de los organismos descentralizados y de las empresas, veamos como actúa en las CORDES.

A. Etapas del proceso presupuestal.

Se ha definido el Presupuesto del sector público esencialmente como un Presupuesto por Programas con modificaciones al que se le ha dado en denominar Presupuesto Funcional y que actualmente ha tomado el rimbombante nombre de Presupuesto General de la República.

La Ley Orgánica del Presupuesto No. 14816 y sus complementarias establecen las siguientes Etapas del Proceso Presupuestal:

Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Contra Financieros y Control de Resultados.

La Etapa de Programación, es realizada exclusivamente por el MEF se ejecuta con mucha anticipación, de 10 a 12 meses antes del período del vigencia. En esta etapa se define

básicamente el cronograma que cada uno de los entes implicados debe cumplir; cabe destacar que desde su concepción condiciona varios aspectos como: prima la distribución de recursos en base a la del año anterior, se estima y separa el pago de la deuda, se asigna alta inversión a los grandes proyectos y se asigna fuerte monto a los sectores de la Defensa Nacional, las CORDEs casi no conocen esta etapa por su nula participación en ella.

La Etapa de Formulación, es realizada básicamente en el MEF con escasa participación de los sectores, instituciones y organismos que se reducen a realizar acciones complementarias. Esta etapa tiene dos grandes momentos: la formulación del Anteproyecto y posteriormente del Proyecto de Presupuesto.

El anteproyecto parte definitivamente del MEF y está regida por la "Directiva de Formulación Presupuestal" que con supuestos macroeconómicos conservadores (bajos niveles de inflación, remuneraciones a mayo del año anterior, baja tasa de cambio) llega a estimar montos tentativos.

Ajustado el Anteproyecto de Presupuesto se constituye en el proyecto de Ley que presenta el MEF con las coordinaciones respectivas, como propuesta del Ejecutivo al Congreso, quien lo somete primero a revisión de la Comisión Bicameral de Presupuesto y luego pasa a las Cámaras para su aprobación. Las CORDEs en esta etapa envían a uno o dos funcionarios a las reuniones de coordinación que son en Lima.

La Etapa de Control Financiero y Control de Resultados, ha devenido en un simple "control documental" que se lleva desde las diversas dependencias institucionales establecidas en Lima con una óptica central, donde se busca la coherencia formal del cruce de las cifras en los formatos respectivos. Es de relevar que las CORDEs remiten informaciones provisionales que constantemente ajustan.

El Control Financiero ha tomado cierta vigencia, pero distorsionadamente. Se hace comparando la última programación apresurada con el presupuesto ejecutado, permitiendo una sobreestimación de la capacidad de programación que oculta los problemas y la necesidad de una eficiente evaluación: financiera que llegue a determinar la real situación a través de la medición de los niveles de rentabilidad, costo-beneficio, tasas de retorno, recuperación de inversiones y desarrollar otras que se adapten a niveles menores.

Estas evaluaciones se han realizado con periodicidad variable, en los años 70 semestralmente, a fines de los 70 y a inicios de los 80 por trimestre. Actualmente se hace en forma mensual, creando múltiples problemas ya que cada organismo central tiene sus propias necesidades de información que son requeridas con directivas no coordinadas y contradictorias entre sí o simplemente incumplibles.

El Control de Resultados no ha sido implementando sistemáticamente generándose vacíos de control que permite se presenten fenómenos tan contradictorios como que varias entidades programen un mismo proyecto, existen proyectos que están permanentemente programados año tras año, que muchas obras queden sin un nivel de mantenimiento. Los documentos de evaluación de presupuesto de inversión del Sector Público formulados por el INP, no concretaban una metodología para el control de resultados cayendo nuevamente en un comentario de avance de ejecución financiera del monto asignado. (1).

B. Apertura programática y reprogramaciones

Después de aprobado el Presupuesto y sancionado por Ley, se ha establecido un paso denominado Apertura Programática, en el que hay que llenar diversos formatos.

El Formato E-1, Estructura Presupuestaria y Asignación de Responsabilidades, resulta una farsa, porque si bien persigue descentralizar la responsabilidad de la EEP, no es aplicable en la práctica porque éstas no corresponden a dependencias definidas, constituyéndose el Gerente General en el condicionador de toda decisión administrativa.

Los Formatos E-2A, presupuesto Anual por Asignaciones Genéricas y Específicas; y E-2B, Presupuesto Mensual por Asignación Genérica demandan un tremendo esfuerzo de programación que en el mismo mes de enero quedan desfasados por la aprobación unilateral de los montos de los giros por el MEF-DGTP.

Para demostrar ello tomemos el caso de la EEP Educación de CORDESAN, véase el cuadro No. 1: la Programación de

(1) Véase por ejemplo "Evaluación del Presupuesto de Inversión del Sector Público Nacional - Bienio 1973-1974" INP, 1975.

CUADRO Nº 1

PRESUPUESTO DE APERTURA Y EJECUCION POR MESES DE LA EEP: EDUCACION DE
CORDESAN 1984* Y FUENTES DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL (TGC)
(en millones de soles)

| PROYECTOS (código) | MESES DE 1984 | | | | | | | | | | | | TOTAL | |
|-----------------------|---------------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|---|---|-------|--------|
| | E | F | M | A | M | J | J | A | S | O | N | D | | |
| 240090 | 7 | 11 | 80 | 70 | 67 | 62 | 40 | 22 | | | | | | |
| 240100 | -- | 10 | 35 | 45 | 36 | 30 | 20 | 16 | | | | | | 359 |
| 240110 | -- | -- | 30 | 25 | 20 | 25 | -- | -- | | | | | | 192 |
| 240120 | -- | -- | 23 | 24 | 20 | -- | -- | -- | | | | | | 100 |
| 240130 | 25 | 6 | 60 | 90 | 83 | 70 | 50 | -- | | | | | | 67 |
| 240140 | 15 | 6 | 45 | 45 | 35 | 24 | 30 | -- | | | | | | 384 |
| 240150 | -- | 30 | 35 | 35 | 35 | 35 | -- | -- | | | | | | 200 |
| | | | | | | | | | | | | | | 170 |
| a) Prog. Apert. | 47 | 63 | 308 | 334 | 296 | 246 | 140 | 38 | -- | -- | | | | 1472.0 |
| b) CCA** | 44 | 109 | 65 | 13.4 | 76.6 | 255 | 140.2 | 158 | 131 | 112.5 | | | | 1275.3 |
| c) Pagada*** | -- | 119 | 99 | 116.3 | 76.6 | 228.9 | 96.4 | 132.1 | 115.4 | 93.6 | | | | 1077.3 |
| d) Pend. Acum. | 44 | 34 | -- | 17.7 | 17.7 | 43.8 | 87.6 | 113.5 | 129.1 | 148.0 | | | | 635.4 |
| (b)/(a)º/o | 93.6 | 173.0 | 21.1 | 40.1 | 25.8 | 103.6 | 100.1 | 415.7 | -- | -- | | | | 83.2 |

NOTAS: * Con ejecución al mes de octubre de 1984
 ** CCA.- Calendario de Compromiso Aprobado
 *** PAGADA.- Ejecución pagada en el mes

FUENTES: Apertura Programática CORDESAN y Información de la DGCC - OPCM al 30-11-84

Apertura (a) para enero suma 47 millones, se le aprueba por calendario 44 millones pero no se pagó nada porque no se aprobó la Solicitud de Giro. En febrero se programó 63 millones, se aprobó 109 millones, en marzo se programó en la apertura 308 millones pero se aprobó 65 millones y así, sin mayor coherencia. Por otro lado, se programó acciones sólo hasta agosto y se sigue girando hasta noviembre, cuando ya llega la época de lluvias y es difícil realizar trabajos.

C. Calendario de Compromisos y Solicitud de Giro

El gráfico No. 1 muestra el flujograma del procedimiento mensual de desembolso de fondos del Tesoro Público a las CORDEs en 1984, en él es posible ver la excesiva normatividad establecida por el MEF para la remisión de fondos a las CORDEs.

El Calendario de Compromisos, supone capacidad de ejecución total de los montos presupuestados a través de la concertación de crédito que no siempre la CORDE puede conseguir. Por otro lado, la Solicitud de Giro debe sujetarse al monto señalado en el calendario aprobado, que no es más que la reiteración del monto que la DGPP ha definido y la CORDE ha de respetar, aunque no se ajuste a sus necesidades.

D. Caja Unica: Flujo de recursos del Tesoro Público

El flujo de recursos del Tesoro Público es muy importante para las CORDEs; pero se ha constituido en el factor más incongruente con la realidad de ellas, pues las múltiples normas vigentes no es posible cumplirlas, salvo en condiciones ideales.

Para analizar esta situación, veamos el cuadro No. 2, seguimiento a la Ejecución Financiera del mes de febrero 1984 de la Corporación Departamental de Desarrollo de San Martín (CORDESAN) y que con similares características se presentan en otras CORDEs.

El Calendario de Compromisos debe presentarse quince días antes del mes, la CORDESAN no cumplió con este requisito, pues se retrasó tres días.

La aprobación del Calendario lo hizo el MEF dentro del plazo señalado, 10 días antes del mes; pero su diferente estructura desagregada aprobada limitó toda posibilidad de ejecución. La CORDE se reunió y formuló una modificación no oportuna por desconocer la directiva respectiva. La CORDE se enteró primero por mecanismos informales como sus llamadas telefónicas y gestiones del técnico de la Oficina de Erlace que avisó por radio.

La modificación del Calendario de Compromisos Aprobado se hizo en forma irregular pues la resolución modificatoria se formuló vencido 12 días el plazo de presentación y se aprobó en términos de regularización recién en octubre.

La CORDESAN presentó la Solicitud de Giro el 23-02-84 con las características planteadas en la reformulación no aprobada y en términos extemporáneos. El MEF, aprueba las Solicitudes de Giro el 29-02-84 para Remuneraciones, Bienes, Servicios y Gastos de Inversión.

Sin embargo la CORDESAN recibió los Giros por partes: el 29-02-84 para remuneraciones, es decir el último día del mes, pero lo más importante y crucial es que para bienes y servicios lo recibió el 02-03-84 y para proyectos de inversión el 06-03-84. Como los compromisos no se concertaron en su totalidad, la CORDE debió empezar a comprar bienes y servicios necesarios. Se supone que la CORDESAN debía comprometer sus inciertos Giros del Tesoro entre el 01-02-84 al 29-02-84; pero como las adquisiciones están sujetas a diversos trámites, por ejemplo tres cotizaciones para adquisición directa, los precios no son los mismos que se ofertaron inicialmente; sino que han variado; muchos proveedores no quisieron dar crédito; por lo cual llegado el dinero de febrero en marzo deben comprar con facturación de fecha atrasada con el riesgo de caer en sobrefacturaciones y además tienen que refabricar las tres cotizaciones porque no quieren mostrar que han procedido al margen de la ley.

La rendición de la documentación sustentatoria por el hecho anterior se vio retrasada; a ello se debe agregar que hubo que afectar por asignaciones genéricas y específicas, por proyectos y fuentes de financiamiento para efectos de la contabilidad presupuestal; paralelamente a la cual se hacen las cuentas de la contabilidad patrimonial. Si a lo anterior se añade la confección del cierre del ejercicio anterior, asentamien-

to de las regularizaciones y la preparación de las modificaciones presupuestales, se tiene el cuadro de saturación en la que viven los órganos administrativo presupuestal y contable de la CORDESAN.

Tomemos otro caso, para CORDECAJ en el mes de abril 1984. La atención a la programación de la CORDE por la DGPP es el 59.90/o y la atención por la DGTP es de sólo el 56.70/o tal como se desprende del cuadro No. 3. Los índices son más dramáticos si se excluye la EEP PRODERIN que funciona con Endeudamiento Externo, ya que en este caso en ciertos meses sirve de colchón financiero de liquidez bajo la modalidad de préstamos internos aunque está prohibido por ley. resulta dramático que los giros se aprobaron por la DGTP entre el 25 y 27 de abril y se remitieron a la CORDECAJ de 5 a 7 días después excediendo los plazos del mes para su gasto.

La preocupación del cumplimiento de las normas emitidas centralmente en Lima, es el factor que ha impedido a las CORDEs plantear sistemáticamente las modificaciones del sistema. Su exteriorización se manifiesta en una constante queja de los presidentes y gerentes generales de los recortes y falta de oportunidad de los giros; sin llegar a plantear modificaciones concretas. Este estudio llama a reflexión sobre la importancia de modificar estos mecanismos por otros más sencillos y operativos.

E. Control y Remisión de información

El Control con mayor fuerza y rigor en el país lo ejerce la Contraloría General de la República (CGR), desgraciadamente su institucionalización centralizada en Lima no le permite permanente y total cobertura nacional.

Las CORDEs cuentan con órganos de control, tanto a nivel administrativo como técnico de ingeniería de obras que llegan a tener cierta operatividad, pero cuyos informes la mayor parte de veces, no llega al órgano central técnico normativo, siendo su funcionamiento muy relativo.

La remisión de información para seguimiento y control por los órganos centrales ha llegado a ser un escollo muy fuerte, por que las CORDEs están sometidos a programacio-

CUADRO Nº 2

SEGUIMIENTO A LA EJECUCION PRESUPUESTAL MES DE FEBRERO 1984 DE CORDESAN SEGUN NORMAS VIGENTES

| DEPEN- DENCIA | ACTIVIDAD | ESTABLECIDO PLAZO | LEY NORMAS | CUMPLIDO FECHA | INSTITUCION DOCUMENTO | OBSERVACIONES |
|------------------|---|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--|
| CORDE | Presenta Cal. Comp. | 15/01/84 | Ley 23740, Art. 18 | 18/01/84 | Of. 23-84-GG | Existió problemas con los formatos por su no disponibilidad. |
| MEF | Aprueb. Calend. Comp. | 21/01/84 | Ley 23740, Art. 18 | 20/01/84 | RD 33-84 EFC. | No correspondía a necesidades. |
| CORDE | Of. Enlace avisa por radio | | | 23/01/84 | Radiograma | Trámite informal |
| CORDE | Formul. Desac. | | | 25/01/84 | Reunión de Coordin. | |
| gg CORDE | Modif. Calend. Comp. | 10/02/84 | RD 19-84-EFC, Art. 1o. | 22/02/84 | RS 056-84.P | Trámite irregular, desconocimiento de directiva. |
| MEF | Aprueb. Calend. Comp. Modif. | 15/02/84 | RD 19-84-EFC, Art. 2 | (octubre) | (Pendiente) | En términos de Regularización |
| CORDE | Presenta Sol. Giro. | 15/02/84 | RD 005-84-EFC, 5.2.1. | 23/02/84 | (Of. Enlace) | Comunicaciones telefónicas. |
| MEF | Aprueb. Sol. Giro. | 20/02/84 | Ley 23740, Art. 18 | 28/02/84 | | Aprueba por Asignaciones Genéricas |
| CORDE | Recibe Giro B.N. | (Antes de ven- cido el mes) | | 29/02/84, 02/03/84 y 06/03/84 | | Por Asignaciones Genéricas, remuneraciones, bienes y servicios, inversiones. |
| CORDE | Gastos | Del 01 al 29 de febrero. | | Finales de marzo | | Recibieron dinero tarde. |
| CORDE | Rinde inform. Estados Finan- cieros | 15/04/84 | RD 005-84-EFC | 11/05/84 | | Cambia los recibos y fechas. Hace adquisiciones por falta de Crédito. |

Fuente: Normas y Documentos indicados más entrevista directa.

CUADRO Nº 3

**CORDECAJ: SEGUIMIENTO AL FLUJO DE RECURSOS PROGRAMADOS Y GIRADOS
ABRIL 1984 POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y ENTIDADES EJECUTORAS DEL
PRESUPUESTO**
(en millones de soles)

| Fuentes de Financiamiento Ent. Ejec. Ptal. | | SCC | CCA | Solicitud de Giro | Autorización de Giro | CCA/SCC o/o | AG/SCC o/o |
|---|-----------------------------------|-------------|-------------|----------------------|-------------------------|----------------|----------------|
| 69 | DIGA Trans. Gob. Central | 123 | 119 | 119 | 101 | 96.7 | 82.1 |
| | VIVIENDA Fond. Inv. y Contrap. | 2050 | 772 | 772 | 772 | 37.7 | 37.7 |
| | TRANSPORTE Endeud. Interno | 724 | 724 | 724 | 424 | 100 | 58.6 |
| | EMERGENCIA Endeud. Externo | 90 | 80 | 80 | --- | 88.9 | 0.0 |
| | PRODERIN | 236 | 236 | 236 | 530 | 100 | 224.6 |
| TOTAL MES | | 3223 | 1931 | 1931 | 1827 | 59.9o/o | 56.7o/o |

Fuente: Telex 247-84-CORDECAJ

nes y reprogramaciones centrales y también de los directivos de las mismas, que no les permiten cumplir con tal tarea.

Un mecanismo utilizado por CORDELIB para evitar tantos cambios es, aperturar "proyectos genéricos" que van siendo subasignados durante el resto del año. Este mecanismo, si bien le permite cierta flexibilidad no cumple con un control mínimo pues nadie sabe cuándo, cómo y dónde se invertirá.

La información solicitada por los organismos centrales es tanta que mucha de ella en ausencia de estadísticas se "fabrica" y se va remitiendo posterior información que regulariza la anterior. Es cosa de nunca acabar el tratar de mantener un sistema actualizado o permanente en cada dependencia central.

De lo expuesto en este capítulo, se puede generalizar que existen varios aspectos en la parte normativa del presupuesto público que afecta a las CORDEs y que estas han buscado diversas salidas, no siempre las mejores, a fin de lograr cierta operatividad en su gestión.

2. RELACIONES ENTRE EL PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO Y EL PRESUPUESTO DE LAS CORDES-CASOS.

Las principales características que se analizarán son las que vinculan el Plan al Presupuesto, como se estructura el presupuesto en Gastos Corrientes vs. Gastos de Inversión, las características de los proyectos y subproyectos, la distribución espacial y sectorial, entre otros tópicos.

A. Relación entre Plan Departamental y Presupuesto de CORDES.

Si bien por ley, el Presupuesto se inscribe dentro del Plan de Desarrollo; institucionalmente estos dos instrumentos generalmente han pertenecido a diversos órganos, el primero al MEF y el segundo al INP.

El MEF durante algunos años de la década del 70 coordinó estrechamente con el INP los proyectos sujetos al sistema de Pre-Inversión y que son principalmente de envergadura nacional; pero a niveles regionales y de proyectos de alcance provincial y/o rural no se estableció mayores coordinaciones.

El INP partió para la formulación de los planes, desde una óptica central y de largo plazo, cayendo permanentemente en el fracaso por la inestabilidad política en el primero y por la

falta de capacidad de concreción en planes de mediano y corto plazo en el segundo.

Los planes departamentales elaborados para el período 1984-1985 que formularon las Oficinas Departamentales del INP, constan de dos secciones: una primera llamada Plan Global y la segunda denominada Programación de Inversiones. Esta segunda no es sino la recopilación de la programación de los sectores entre ellas del presupuesto de la CORDE dándose de hecho que es el presupuesto el que define el plan. Encontrándose por ejemplo, una falta de coherencia en el caso del plan departamental de CORDEAMA que menciona la importancia de las Comunidades Nativas Aguarunas y Huambizas, pero en inversiones del presupuesto no reciben sino un proyecto de 100 millones. En el caso de CORDECAJ el Plan reitera la necesidad de sentar las bases de la Industria; pero no ha presupuestado proyectos industriales significativos y se preocupa muy poco de instaurar la base energética.

Parte de los problemas institucionales en planificación que agudizaban las relaciones locales, era la competencia entre las Oficinas del INP y las Oficinas de Programación y Presupuesto de las CORDEs. En Cajamarca y Amazonas las relaciones eran muy tirantes, llegando al marginamiento personal en el primero e institucional en el segundo.

Con la creación de la Oficina de Presupuesto y Planificación en las CORDEs se ha sentado las bases de un mayor nivel de coordinación interna local, aunque algunas como CORDE ANCASH no han cumplido. Queda pendiente de solución la relación INP Central CORDES.

B. Proporción entre Gastos Corrientes y de Inversión

Una de las principales divisiones de los egresos del presupuesto de las CORDEs son en Gastos Corrientes, que constituyen las EEP-DIGA y en Gastos de Inversión que forman las demás EEPS.

La Ley de CORDEs establece que no más del 80/o debería dedicarse a los Gastos Corrientes como medida para evitar la burocratización de ellas. Sin embargo, por el hecho que se han promulgado diversas normas de austeridad finalmente se ha programado montos menores.

CORDEAMA tiene 3.10/o y CORDELIB 3.80/o de Gastos Corrientes. Ningún organismo puede tener gastos adminis-

trativos tan bajos; por lo cual al momento de ejecutar ocurre sobrecarga de tareas, y como no se puede contratar personal administrativo, se recurre a tomar secretarias como obreras con cargo a un proyecto cuando trabajan para tres o más; en cuanto a bienes de oficina se compran con cargo a proyectos.

C. Número de Proyectos y Subproyectos

El cuadro No. 4, muestra el Presupuesto de Inversión que abarca Proyectos Normales y de Emergencia.

De total de las inversiones de las CORDES para 1984, a las 4 muestreadas corresponde el 10.10/o. siendo las de Cajamarca y La Libertad mayores que las de Amazonas y San Martín. Obviamente el presupuesto de emergencia modificado es significativo en estas diferencias.

El cuadro No. 5 muestra el número de Proyectos por Rangos de Inversión. Cajamarca cuenta con 205 proyectos y La Libertad sólo 35; a este nivel se nota que Cajamarca concentra 138 proyectos menores de 50 millones. de presupuesto asignado que significan una gran carga administrativa. Amazonas, concentra su inversión en proyectos de 300 millones; pero para tener una mejor opinión es necesario desagregar en subproyectos.

El cuadro No. 6, Número de Proyectos y Subproyectos fu elaborado en base a la información recogida en campo. Cabe destacar que el desagregado de proyectos se hace en CORDEAMA con una resolución presidencial en tanto que en CORDECAJ no se cuenta con un mecanismo específico, generándose un gran vacío de control; CORDELIB en cambio, los desagregados lo hace con aprobación de los Consejos de Desarrollo Provincial, aunque no con la velocidad necesaria.

En la zona, los 335 proyectos se dividieron en 932 subproyectos, siendo el caso más dramático CORDELIB que de 35 proyectos aumenta a 393 subproyectos: Este hecho puede constituir una buena estrategia para informar a Lima sobre un reducido número de proyectos y en cambio permitir una mayor flexibilidad en la modificación interna de los subproyectos.

Se puede ver en dicho cuadro, que 7 subproyectos sobrepasan los mil millones de soles cada uno; para los cuales no existe mecanismos de coordinación, ejecución y control que valen por el buen uso de dichos fondos.

CUADRO Nº 4

ASIGNACION PRESUPUESTAL DE INVERSION DE CORDES PARA 1984 POR INVERSION
NORMAL Y DE EMERGENCIA AL 31-05-84
(en millones de soles y porcentajes)

| CORDES | Presupuesto Inversion | | Presupuesto Emergencia | | Presupuesto Inversión | |
|----------------|--------------------------|------|---------------------------|------|--------------------------|-------|
| | S/. | o/o | S/. | o/o | S/. | o/o |
| Amazonas | 11,627 | 1.5 | 6,955 | 0.9 | 18,582 | 2.4 |
| Cajamarca | 19,679 | 2.5 | 4,940 | 0.6 | 24,619 | 3.1 |
| La Libertad | 18,282 | 2.3 | 6,135 | 0.8 | 24,417 | 3.1 |
| San Martín | 11,731 | 1.5 | -- | -- | 11,735 | 1.5 |
| Sub Total | 61,319 | 7.8 | 18,030 | 2.3 | 79,349 | 10.1 |
| Resto CORDEs | 491,360 | 62.6 | 214,335 | 27.3 | 705,695 | 89.9 |
| Total Nacional | 552,679 | 70.4 | 232,365 | 29.6 | 785,044 | 100.0 |

Fuente: Ley Anual de Presupuesto 1984 y Complementarias

CUADRO Nº 5

NUMERO DE PROYECTOS Y PRESUPUESTO DE INVERSION PARA LAS CORDES
(en millones de soles)

| CORDES | HASTA 50' | | 51' a 300' | | 301' a + | | Inversión Total | |
|--------------------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|-----------------|---------------|
| | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. |
| Amazonas | 1 | 42 | 15 | 2421 | 20 | 16119 | 36 | 18582 |
| Cajamarca | 138 | 2980 | 51 | 7180 | 16 | 14459 | 205 | 24619 |
| La Libertad | 2 | 100 | 18 | 3530 | 15 | 20787 | 35 | 24417 |
| San Martín | 8 | 297 | 35 | 4550 | 16 | 6884 | 59 | 11731 |
| Sub Total Muestra | 149 | 3419 | 119 | 17681 | 67 | 58249 | 335 | 79349 |
| Promedio | | 23 | | 149 | | 869 | | 237 |
| Total Nacional | 528 | 16536 | 918 | 136707 | 490 | 631799 | 1936 | 785044 |
| Promedio | | 31 | | 149 | | 1289 | | 405 |

Fuente: Ley Anual de Presupuesto 1984 cuadros anexos.

CUADRO N° 6

ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE INVERSION DE LA CORDES PARA 1984
POR RANGOS DE INVERSION
(millones de soles)

| CORDES | Hasta 10' | | 11' a 50' | | 51' a 100' | | 101' a 300' | | 301' a 1,000' | | 1,001' a 5,000' | | 5,000' a + mill. | | TOTAL | | |
|-----------------------|-----------|-------|-----------|--------|------------|--------|-------------|-------|---------------|-------|-----------------|--------|------------------|-----|-------|--------|--|
| | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | No. | S/. | |
| 1. Amazonas | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proyectos | 1 | 42 | | | 5 | 460 | 10 | 1961 | 18 | 10719 | 2 | 5400 | -- | -- | 36 | 18,582 | |
| Sub Proyectos | 12 | 95 | 44 | 1177 | 16 | 1310 | 13 | 2286 | 15 | 8314 | 2 | 5400 | -- | -- | 102 | 18,582 | |
| Λ ^o /o | 110. | 126.2 | | | 220 | 184.8 | 30 | 16.6 | -16.7 | -22.4 | -- | -- | -- | -- | 183.3 | -- | |
| 2. Cajamarca | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proyectos | 59 | 545 | 79 | 2433 | 27 | 2545 | 24 | 4635 | 12 | 6855 | 4 | 7604 | -- | -- | 205 | 24,619 | |
| Sub Proy. | 124 | 962 | 138 | 3963 | 43 | 3708 | 40 | 7608 | 8 | 5178 | 2 | 3200 | -- | -- | 355 | 24,619 | |
| Λ ^o /o | 110. | 76.5 | 74. | 63. | 59. | 45. | 66. | 64.1 | -33.3 | -24.5 | -50 | -57.9 | -- | -- | 73.2 | -- | |
| 3. La Libertad | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proyectos | -- | -- | 2 | 100 | 5 | 500 | 15 | 3030 | 10 | 7117 | 5 | 13670 | -- | -- | 35 | 24,417 | |
| Sub Proyec. | 154 | 1009 | 159 | 4229 | 44 | 3689 | 25 | 5541 | 4 | 2081 | 3 | 7868 | -- | -- | 393 | 24,417 | |
| Λ ^o /o | | | 7850 | 4129 | 780 | 638 | 79 | 83 | -60 | -71 | -40 | -42 | -- | -- | 102.3 | -- | |
| 4. San Martín | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proyectos | -- | -- | 8 | 297 | 18 | 1318 | 17 | 8232 | 16 | 6884 | -- | -- | -- | -- | 59 | 11,731 | |
| Sub. Proyec. | 1 | 10 | 19 | 650 | 27 | 2024 | 29 | 5831 | 6 | 3216 | -- | -- | -- | -- | 82 | 11,731 | |
| Λ ^o /o | | | 137.5 | 118.9 | 50.0 | 53.6 | 70 | 80.4 | -62.5 | -53.3 | -- | -- | -- | -- | 38.9 | -- | |
| Total Muestra | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proyectos | 60 | 587' | 89 | 2832 | 55 | 4823 | 64 | 12858 | 56 | 31575 | 11 | 26674 | -- | -- | 335 | 79,349 | |
| Sub Proyectos | 291 | 2076' | 360 | 10019' | 130' | 10731' | 111 | 21266 | 33 | 18789 | 7 | 164468 | -- | -- | 932 | 79,349 | |
| Λ ^o /o | 385 | 254 | 304 | 254 | 136 | 122 | 73 | 65 | -41 | -40 | -36 | -38 | -- | -- | 178 | -- | |

Fuente: Desagregado recogido en cada CORDE, al 30-05-84.

D. Asignación Sectorial

Al analizar la Inversión desagregada por las EEP, que corresponden a los sectores económicos se ve claramente que son los sectores de Servicios Sociales los que tienen mayor número de proyectos y montos de inversión habiendo asumido así las CORDES las tareas del Gobierno Central. En cambio los Sectores de Infraestructura Económica son muy limitados, postergando así las facilidades que el Sector Privado requiere para realizar el proceso de Inversión. Sector claves, como la Industria, no reciben ningún apoyo en los departamentos de Amazonas, Cajamarca y San Martín que son los más carentes de ella.

El Sector Electricidad en San Martín está rezagado y en Cajamarca y Amazonas está orientado al servicio de alumbrado público y servicio domiciliario antes que al de tipo Industrial.

El Sector Turismo, importante rubro potencial en el departamento de Cajamarca, no es atendido debidamente por los directivos a pesar que se le considera que tiene un rol promotor.

El Sector Transportes no sólo realiza una gran tarea necesaria; sino que por sus características, se ha constituido en el principal sector que absorbe casi toda la capacidad instalada de las CORDES. Esto es cierto en Cajamarca, donde a pesar que el Sector a transferido la responsabilidad a la CORDE no lo ha hecho con los recursos ni con la captación de Ingresos, como el cobro de los peajes.

E. Asignación Provincial

Cualquier estudio sobre la distribución geográfica de las inversiones choca inicialmente con dos escollos: los mal llamados proyectos multiprovincial y/o multidistrital y los proyectos de la EEP multisectorial.

Rebasando este escollo, es posible tomar valores de Inversión Percapita. El trabajo de aglomeración analítica se hizo para CORDELIB, que se muestra en el cuadro No. 7.

En términos netos los mayores montos se concentran en las provincias de Trujillo y Otuzco. La primera por ser capital departamental, y la segunda por tener el tramo carretero Shirac-Otuzco, parte de la vía de Penetración Trujillo-Juan-

juí diseñado por los planificadores de CORDELIB y defendida en el Forum Trujillo año 2,000 como el principal proyecto que la beneficia como ciudad.

En términos de inversión per cápita programada se muestra a Bolívar como la favorecida, esta provincia la más desintegrada de la Libertad ha sufrido un abandono crónico que ha reducido su población. Así mismo, los montos presupuestados para esta Provincia generalmente son los primeros en ser recortados. No otra situación explica la eterna programación de la Carretera Balsa-Bolivia y sus escasos avances físicos; siendo Bolívar capital provincial sin vía de comunicación.

La provincia serrana de Pataz es otra que permanentemente ha sido relegada, si agregamos el hecho de que en Trujillo hay inversiones privadas de los Sectores y Empresas; Pataz sería la provincia con menor asignación.

La concentración de la inversión en la capital departamental se repite en los otros casos, el caso de Cajamarca fue analizado muy seriamente en 1982 con semejante resultado (1).

Es destacable el hecho que los CORDEs no mantengan sedes microrregionales o en todo caso las minimizan a meros almacenes. Cajamarca después de equipar dos sedes microrregionales en 1983, se desimplementaron por la concepción centralista y dictatorial de su entonces Gerente General, impidiendo una mayor coherencia del accionar institucional con la problemática y solución departamental.

F. Modalidades de Ejecución de la Inversión

Es la forma de señalar que forma y tipo de instituciones ejecutan los proyectos.

Tenemos el caso de CORDESAN que se presentan en el cuadro No. 8. La mayor parte de obras, 44.10/o, se hace por contrato. Esto beneficia principalmente a empresas extradepartamentales, pues es política de esa CORDE contratar con grandes contratistas de Lima que según versiones de su Gerente General, incluso ejecutan los estudios y obras aún cuando no reciben pagos oportunos; lo cual no garantiza un buen trabajo necesariamente.

(1) "Estudio de la Inversión Pública en el departamento de Cajamarca 1982" por la Eco. Nelly Acevedo.

Los proyectos por Administración Directa son el 37.10/o y se concentran en proyectos de pequeña envergadura, por las características de la rendición de los gastos respectivos no es posible ser operativos porque hay que sustentar cada gasto. En lo que respecta al control se ve limitada por problemas de distancia, accesibilidad y carencia de personal.

Los Proyectos por Encargo son el 18.80/o y se hacen con los sectores y en pocos casos con las autoridades locales. Durante 1983 tuvieron grandes problemas de rendición de cuentas por esta modalidad con COOPOP. Este problema ha sido agudo en el caso de la CORDELIB en el programa de carpetas, donde no se cumplió con las metas físicas ni siquiera mínimamente.

En el caso de CORDECAJ, el mayor número de proyectos son ejecutados por Administración Directa, con el recrudecimiento de dos áreas: Abastecimiento y Contabilidad. El Abastecimiento se concentra en la ciudad capital del departamento inflando costos por transportes, almacenaje y mayormente por la falta de oportunidad en el traslado; y en Contabilidad por la enorme cantidad de adquisiciones individuales y por pedidos de última hora que responde esencialmente a la falta de cronogramas de programación del abastecimiento.

Como se desprende de todo el capítulo no funciona la relación Plan-Presupuesto, siendo en la práctica éste el que define a aquél; los gastos corrientes son subestimados y se causa grandes trastornos en los gastos fingiendo asignar recursos a proyectos para dar operatividad; pero rompiendo la necesaria correspondencia entre avances financieros con los avances físicos. Asimismo, el excesivo número de subproyectos congestiona la programación mensual y la supervisión de los recursos asignados; la asignación sectorial no responde a las necesidades de una dinamización de sectores claves que impulsen el desarrollo, la distribución geográfica reproduce el centralismo al interior del departamento: Finalmente, las diversas modalidades de ejecución se encuentran con una serie de trabas que es necesario modificar.

Muchas de las normas y dispositivos emanados por diversas dependencias centrales en su condición de órganos Técnico-Normativos son las que han llevado a las CORDEs al estado de encrucijada. algunas causas internas también son significativas, en el próximo capítulo se analizarán estas relaciones.

CUADRO Nº 7

PRESUPUESTO DE APERTURA PROGRAMADO POR PROVINCIAS DE LA CORDELIB.
PARA EL AÑO 1984

| Provincias | Población | Presupuesto Millones S/. o/o | Inversión Per Capita (soles) | OBSERVACIONES |
|-------------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| Trujillo | 538,770 | 8,702 35.6' | 16,152 | - 40.2 Plan de Emergencia - 21.8 D.L. Concej. Prov. Trujillo - 6.9 Prog. Desarr. Provincia - 3.5 Piscina Olímpica |
| Pacasmayo | 108,332 | 2,312 9.5 | 21,342 | - 74.1 Plan de Emergencia - 25.9 Prog. Desarr. Provincia |
| OTUZCO | 99,954 | 7,512 30.8 | 75,155 | - 63.4 Carretera Shirán-Otuzco - 24.6 Plan de Emergencia - 9.3 Prog. Desarr. Provincia |
| Santiago de Chuco | 64,324 | 1,462 6.0 | 22,729 | - 47.9 Prog. Desarr. Provincia - 31.6 Plan de Emergencia |
| Sánchez Carrión | 84,740 | 2,238 9.2 | 26,410 | - 44.7 PDRI-SC - 31.3 Prog. Desarr. Provincia - 19.6 Plan de Emergencia |
| Bolívar | 13,674 | 1,054 4.3 | 77,081 | - 58.5 Prog. Desarr. Provin. - 22.5 Plan de Emergencia - 19.0 Carretera Balsas-Bolívar |
| Pataz | 53,155 | 1,137 4.6 | 21,390 | - 70.4 Prog. Desarr. Provincia - 20.9 Plan de Emergencia - 8.8 Terminac. Aerop. Úrpay |
| TOTAL | 962,949 | 24,417 100.0 | 25,356 | |

Fuente: Presupuestos Analíticos de CORDELIB.

CUADRO Nº 8

MODALIDAD DE EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE LA CORDESAM
DEL PRESUPUESTO DE APERTURA 1984

| Modalidad de Ejecución | No. de Proyecto | ASIGNACIONES GENERICAS | | | INVERSION TOTAL | |
|------------------------|-----------------|------------------------|-----------------|----------------|-----------------|------------|
| | | 07.00 | 08.00 | 09.00 | S/. mill. | % |
| Administración Directa | 35 | 164.0 | 2,907.0 | 1,281.0 | 4,352.0 | 37.1 |
| Encargo | 32 | 86.0 | 2,124.0 | -- | 2,210.0 | 18.8 |
| Contrato | 21 | 175.0 | 4,994.0 | -- | 5,169.0 | 44.1 |
| TOTAL | 88* | 425.0 | 10,025.0 | 1,281.0 | 11,731.0 | 100 |

Nota: * El número de proyectos no coincide con los aprobados por ley (59) debido a que dentro de algunos de ellos se incluyen dos o más obras que se ejecutan bajo diferentes modalidades.

Fuente: CORDESAM Oficio No. 069-84-GG

3. RELACIONES PRESUPUESTALES DE LAS CORDES CON DEPENDENCIAS CENTRALES.

Con el establecimiento de las sedes principales de los sectores del Estado y de los órganos Técnico-Normativos de los Sistemas Administrativos en Lima, la relación con estas instancias se constituyen en mecanismo centralizador que obliga a las diversas dependencias a recorrer las distancias en busca de trámites, resultados y hasta de las más elementales y sencillas coordinaciones. El Presupuesto Público no escapa a ello, en este capítulo veremos las relaciones presupuestales con las dependencias centrales (véase gráfico No. 2).

A. Relaciones CORDEs-INP (Instituto Nacional de Planificación)

El INP es el Órgano Central Técnico-Normativo del Sistema Nacional de Planificación, responsable de formular los Planes de Desarrollo. Las relaciones con las CORDEs se dan en dos campos: sobre planes y sobre proyectos.

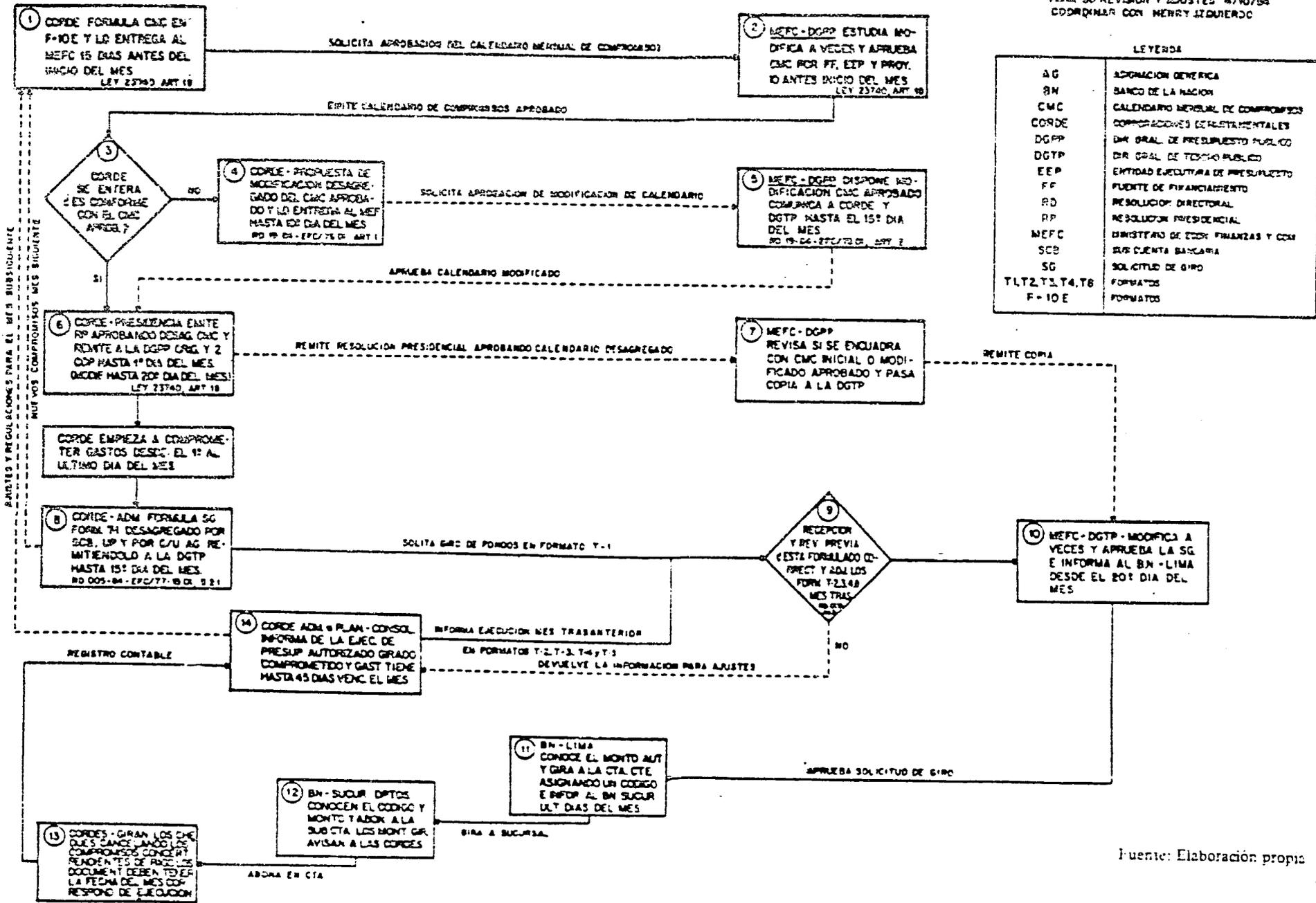
Para la formulación de los Planes Departamentales de Desarrollo el INP cuenta con la Dirección General de Planificación Regional, la que formula las directivas para la homogenización de la presentación y contenido de dichos planes; y las oficinas departamentales recientemente transferidas a las

GRAFICO No. 2

FLUJOGRAMA DE LOS PROCEDIMIENTOS MENSUALES DEL DESEMBOLO DE FONDOS DEL TESORO A LAS CORDES 1984

(NORMADO POR LOS DISPOSITIVOS INDICADOS)

PARA SU REVISION Y AJUSTES 4/10/84
COORDINAR CON HENRY ZIGUERDO



LEYENDA

| | |
|--------------------|--|
| AG | AGENCIACION GENERAL |
| BN | BANCO DE LA NACION |
| CMC | CALENDARIO MENSUAL DE COMPROMISOS |
| CORDE | COMPROBACIONES DE INGRESOS |
| DGPP | DIR. GENERAL DE PRESUPUESTO PUBLICO |
| DGTP | DIR. GENERAL DE TRABAJO PUBLICO |
| EEP | ENTIDAD EJECUTIVA DE PRESUPUESTO |
| FF | FUENTE DE FINANCIAMIENTO |
| RD | RESOLUCION DIRECTORAL |
| RP | RESOLUCION PRESIDENCIAL |
| MEFC | MINISTERIO DE ECONOMIA FINANZAS Y COMERCIO |
| SCB | SUB CUENTA BANCARIA |
| SG | SOLICITUD DE G/RO |
| T1, T2, T3, T4, T8 | FORMATOS |
| F-10E | FORMATOS |

Fuente: Elaboración propia

CORDEs (1). Los planes departamentales 1984 no han escapado a los problemas crónicos a los que se enfrentan cada año.

Para la elaboración de los planes no hubo la debida coordinación a nivel interno ni con el INP-Central, pues no tenía recursos; y además no contaba con el personal necesario para realizar la tarea (caso de San Martín).

Por lo tanto, los planes se han constituido en copias (hasta utilizando los mismos stencils) de los años anteriores, perdiendo la dinámica propia de un documento político-técnico y reducido a un tecnicismo de gabinete, pues no existe relación con la población en la formulación de los planes.

El segundo campo es sobre proyectos: Sistemas de Pre-Inversión y Banco de Proyectos. Están sometidos al Sistema de Pre Inversión (2) los proyectos que sobrepasan cierto monto definido cada año en la Ley de Presupuesto. La ausencia de un sistemático tratamiento al concepto Proyecto ha llevado a las CORDEs a una serie de argucias para evadir este instrumento, pondré algunos ejemplos demostrativos, CORDE-AMA proyecto 250010 construcción Hospital Bagua II Etapa, se presupuesta una sola etapa del proyecto no sólo separando los estudios de las obras en un año sino también reduciendo los montos de una etapa física a efectos de no sujetarse al sistema de pre-inversiones.

En cuanto al Banco de Proyectos, se ha logrado muy poco a pesar de haberse reiterado su necesidad con varios dispositivos como el Decreto Supremo 087-83 PCM promulgado el 10-11-1983.

La Dirección General de Programación de Inversiones del INP tiene como función la de realizar evaluaciones trimestrales de los proyectos, se concentra en el avance financiero global y en una breve descripción de los avances físicos, está a cargo de un técnico en el Area de CORDEs y se encuentra limitado por la carencia de información remitida por ellas. En gran parte, la tarea de Programación de Inversiones muestra un vacío de tratamiento a los proyectos de regular y pequeña inversión ante los cuales su tarea se concreta a compendiar lo que han formulado los sectores e instituciones.

(1) Decreto Supremo 016-84-PCM del 23-03-84.

(2) Establecido por Decreto Ley 22083 del 14.02.1978 y reglamentado por el Decreto Supremo 002-78 (promulgado el 14.06.78).

Las CORDEs visitadas consideran que estas dependencias del INP no cumplen con un rol positivo y tienden a trabar la ejecución al haberse establecido que deben opinar sobre proyectos plurianuales, de gran envergadura de inversión y de remitirles información de ejecución.

B. Relaciones CORDEs-INADE (Instituto Nacional de Desarrollo).

La gerencia de Reconstrucción y rehabilitación del Instituto Nacional de Desarrollo (3) es la encargada de coordinar la ejecución de los proyectos de emergencia que ejecutan las CORDEs de Amazonas, Cajamarca y La Libertad de la muestra y otras. Con la presencia de supervisores departamentales se asegura un nexo entre la entidad ejecutora y la CORDE. Este mecanismo es útil a efectos de la programación ejecución y supervisión de las obras.

En el caso de Cajamarca y La Libertad, INADE mantiene además relaciones con los proyectos Microregionales en Sierra, concentrando su accionar en las provincias de San Marcos, Cajabamba y Huamachuco. Estas acciones están vinculadas al desarrollo andino con la estrategia de crear Centros de Animación Rural en el nivel de organización comunal; factor vital es desempeñado por la Universidad Técnica de Cajamarca.

El rango de autoridades autónomas de los grandes Proyectos Hidráulicos y Especiales ha sido un factor limitante para que INADE pueda coordinarlos con las CORDEs en cuanto al uso racional de recursos, manejo de cuencas entre otros, manteniéndose en forma de enclaves.

En la muestra, las acciones de coordinación INADE-CORDE frente al Programa Integral de Preconstrucción y Rehabilitación (PIRR) son buenas. Existió una descoordinación inicial vinculada a la rezagada inclusión de Amazonas en el Programa de Emergencia, que ha sido superada. Sin embargo, en la adecuación de los grandes proyectos hay importantes vacíos necesarios de ser resueltos en el más breve plazo.

(3) Creado con Decreto Legislativo 261 promulgado el 24 de junio de 1983, este Organismo no es realmente de desarrollo; sin coordinadora de la ejecución de grandes proyectos y programas especiales.

C. Relaciones CORDEs-CBP (Comisión Bicameral de Presupuesto).

La Comisión Mixta del Congreso compuesto por 8 senadores y 8 diputados de las diversas agrupaciones políticas, es la encargada de estudiar y dictaminar sobre el Proyecto de Presupuesto así como formular las observaciones a las propuestas de modificaciones presupuestales. En cuanto a las CORDEs, éstas han denunciado durante 1982, 83 y 84 que la CBP introdujo variaciones: CORDEAMA, que modificó proyectos en cuanto a topes. CORDECAJ señala que varios proyectos fantasmas que aparecen en su Programa de Inversiones fueron incluidos por la Comisión al margen de contar con el expediente técnico, señalan mala ubicación y hasta con topes no coherentes con la obra a ejecutar. Sin embargo, estas dos CORDEs tampoco trabajaron previamente con la CBP dándole poca atención por el hecho que el senador coordinador para estos departamentos pertenecía a la minoría de oposición, rompiéndose así la necesaria coordinación política-técnica.

Por la gran cantidad de instituciones, la cuantiosa remisión de información de ejecución mensual, además de las solicitudes de ampliaciones, modificaciones y reestructuraciones presupuestales y los limitados recursos humanos para atender semejante volumen de información han llevado a que la CBP no se abastezca con las funciones encomendadas, frente a lo cual actúa por denuncias de casos concretos, o ante insistentes visitas de los encargados de los trámites pendientes.

D. Relaciones CORDEs-MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)

Estas relaciones han sido tratadas ampliamente en los capítulos III y IV como se vio, el MEF a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) condiciona la Programación Presupuestal y a través de la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) define los niveles de caja mensual.

En la DGPP, la Dirección de Presupuesto de Sectores Sociales, tiene un área para CORDEs compuesta de un jefe y cuatro técnicos que son los que llevan adelante el seguimiento financiero del presupuesto de inversión desde la formulación hasta la etapa de control, obviamente no se dan abasto.

La DGTP órgano Técnico-Normativo del Sistema Administrativo de Tesorería, tiene establecido una área de CORDEs con un jefe y dos técnicos quienes revisan la información del mes transcurrido y a la vez controlan la coherencia de la programación de las solicitudes de giro correspondientes. En cuanto ha información la disponen con mayor facilidad, pues al no ser recibida correcta u oportunamente cierran el caño de los desembolsos, este mecanismo incurso en la Ley Anual de Presupuesto es dejado de lado cuando reciben órdenes políticas o superiores.

Las CORDEs de la muestra coincidieron en señalar que su relaciones con el MEF son muy críticas, destacaron que la revisión previa por la DGTP que se hacía a sus documentos y su rechazo con una pequeña nota manuscrita demoraba los trámites. Frente a esta situación de la CORDEAMA, CORDECAJ y CORDESAN viajan a Lima sus contadores a resolver tal impase con el consiguiente abandono de sus otras tareas.

E. Relaciones CORDEs - INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).

El INAP tiene en su estructura tres órganos Técnico-Normativos importantes: la Dirección Nacional de Personal (DNP), la Dirección Nacional de Abastecimiento (DNA) y la Dirección Nacional de Racionalización (DNR), que corresponden a los sistemas administrativos de personal, abastecimiento y racionalización respectivamente.

La Dirección Nacional de Personal, es responsable del control y seguimiento de las acciones de los organismos y de las CORDEs en ese campo. Está concentrada en el cumplimiento de las disposiciones de austeridad en torno al no incremento de plazas y el control del aumento de remuneración en conformidad con los topes generales normados.

Las CORDEs de la muestra, principalmente CORDEAMA, considerando lo alejado y deprimido de su ámbito han hecho una serie de trámites para lograr mayores salarios, sin respuesta favorable. Por ello, es difícil ejecutar la inversión asignada, ya que con las escalas vigentes no pueden conseguir buenos ingenieros, economistas y técnicos.

Las urgencias de atender las tareas coyunturales no ha permitido a la DNP formular diagnósticos, propuestas de mo-

dificación y adecuaciones de las normas vigentes para ser aplicables en las CORDEs; tomando en consideración factores limitantes que son por ejemplo los derechos adquiridos de los trabajadores estables sean nombrados o contratados, en general; y de las características de cada región, en particular.

La Dirección Nacional de Abastecimiento es responsable de formular las normas, directivas y diseñar los mecanismos que permitan el abastecimiento oportuno, eficaz y sobre todo óptimo. Pero este sistema aún no cuenta con una Ley Orgánica y menos su reglamentación, las disposiciones concernientes se hallan dispersas entre el articulado de la Ley Organica y Anual del Presupuesto y otras.

La escasez de recursos ha llevado a establecer normas de austeridad, que en el abastecimiento ha sido entendido como comprar poco y barato, aunque después no sirva.

La compra de bienes o la provisión de servicios han sido reglamentados según su monto, sujeta a la modalidad de adquisición. Las CORDEs de la muestra han recurrido a diversas argucias para no sujetarse a ellas en un caso rebajando los montos de la adquisición para que por adquisición directa beneficie a algún proveedor "conocido" y, por otro lado para evitar el engorroso y largo trámite de la denominada Licitación Pública, sujeto al Reglamento Unico de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP) (4), el que pese a los dispositivos complementarios, es muy rígido en plazos y procedimientos.

Como en intento de racionalizar las bajas y/o transferencias de bienes usados se ha establecido un "banco" de éstos, que debe ser consultado por los organismos antes de realizar adquisiciones nuevas. Este mecanismo a tenido un éxito muy limitado, las CORDEs del estudio no utilizan dicho mecanismo para equiparse.

La Dirección Nacional de Racionalización es responsable de la coherencia entre estructuras institucionales y funciones, de la simplificación de procedimientos y de darle eficiencia a las dependencias del Sector Público.

Sin llegar a formular una propuesta que racionalice las diversas normas, sistemas y funciones que den operatividad, la DNR no ha tenido un rol significativo frente a las CORDEs.

(4) Aprobado por Decreto Supremo 034-80-VC, promulgado el 21.11.1980.

En la muestra del estudio el gerente de planeamiento de CORDEAMA ni siquiera conocía de su existencia y en CORDECAJ a pesar de conocer su existencia no estableció relaciones formales.

Si bien el trabajo de la DNR es global principalmente, también debe tener un trabajo de nivel básico que permita tomarse como caso para su generalización, en cuanto a CORDEs esta tarea no ha sido asumida.

F. Relaciones CORDEs-OPCM (Oficina del Presidente del Consejo de Ministros).

La Oficina del Presidente del Consejo de Ministros es el órgano administrativo del Poder Ejecutivo (5) quien, entre otras funciones, debe coordinar la Política Nacional con la Política Regional y Local.

Actualmente la OPCM cuenta con la Dirección General de Coordinación de Corporaciones como órgano de línea, y que tiene como trabajo principal un seguimiento presupuestal a las CORDEs (6). La fuerza de ésta radica en que convoca mensualmente a los Presidentes y eventualmente a los Gerentes Generales a reuniones de coordinación.

Cuenta con tres Directores y 16 técnicos para hacer el seguimiento presupuestal. Esta tarea tiene por objetivo proveer información consolidada de coyuntura ante el Consejo de Ministros, y en segundo lugar define los montos de calendarios de compromisos de las CORDEs.

Las tareas de agregación por lo variable de las cifras provisionales insumen la mayor parte del tiempo de los técnicos, dedicando poco o casi ningún tiempo al análisis de la gestión de las CORDEs, de los problemas de Planificación, Presupuesto y otros. Además, la OPCM no tiene capacidad operativa para realizar un seguimiento real de la ejecución presupuestal pues no evalúa metas físicas.

Sin embargo, dentro de la OPCM ha venido funcionando el denominado Programa de Asistencia Técnica a Corporaciones cuya función es analizar y tratar de solucionar los problemas de gestión de las Corporaciones.

(5) Decreto Legislativo 217 y 261.

(6) Entiende así la disposición del Art. 36 de la Ley 23339 de CORDEs.

4. RELACIONES PRESUPUESTALES DE LAS CORDES CON ENTIDADES LOCALES.

Las medidas que han aumentado el centralismo han debilitado a los órganos de Gobierno Local. la presencia de los sectores públicos como enclaves han generado determinados tipos de conflictos, problemas y maneras de resolverlos. En una apreciación muy rápida veremos cómo han resuelto las CORDEs del estudio, su vinculación con los diversos organismos del departamento.

A. Relaciones CORDEs - Gobiernos Locales

Los Gobiernos Locales son el primer escalón de Gobierno y es la potencial escuela de formación cívico-administrativa. Sin embargo, han devenido por el relegamiento de la que han sido objetos, en escuálidos organismos de escaso impacto sobre el desarrollo de sus ámbitos.

Según la normatividad vigente, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local (1) y se relacionan con las CORDEs de dos formas: Como miembro de la Asamblea Departamental con un tercio de repre-

(1) La Ley 23853 aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades derogando el Decreto Legislativo No. 51.

sentatividad y como sujetos de ejecución de acciones por delegación en sus ámbitos.

Como miembros de la Asamblea Departamental (2), aparentemente máximo órgano de gobierno de la CORDE, los alcaldes no han sido capaces de plantear propuestas de bloque que busquen descentralizar y desconcentrar las sedes administrativas. Su posición en torno a los proyectos y asignaciones presupuestales las hacen como solicitudes de favor, las que por desconocimiento se reservan para presentarlas a la Asamblea Ordinaria que aprueba el presupuesto, donde prácticamente el Presidente ya cuenta con una propuesta "técnica". Caso observado en la CORDECAJ, donde se contrapone hábilmente la aprobación central hecha sobre los topes de la Ley Anual de Presupuesto a nivel de proyectos asumido por la Gerencia de Planeamiento de la CORDE, a las solicitudes de los Gobiernos Municipales. Se oculta la posibilidad de asignar mayores montos a nivel de subproyectos, constituyéndose así la Asamblea Departamental en una farsa de participación

Asimismo, las municipalidades son dependientes del Gobierno Central en cuanto a normas administrativas y de fondos en los principales rubros del Ingreso, los que son utilizados mayormente en gastos corrientes (3). Desde esa perspectiva, una estrategia de descentralizar las actividades es la de fomentar acciones de inversión dándoles la ejecución de proyectos por administración que las fortalezca tanto financieramente como capacitando a su personal en las tareas de ejecución de obras de envergadura provincial, distrital, local y urbano-rural.

CORDELIB es la única en la muestra que tiene proyectos de desarrollo con la denominación de Programa de Inversión Provincial cuyos proyectos se programan conjuntamente con los concejos provinciales, quienes a su vez participan en la ejecución por encargo, pero en el control sólo limitadamente.

(2) Ley 23339

(3) "Finanzas Municipales en el departamento de Cajamarca", de Alfredo Aguilar, demuestra que los gastos corrientes permanentes representan el 70-75% del gasto total.

La CORDECAJ, en cambio, no ejecuta sino esporádicos proyectos con algunos concejos provinciales como Jaén, Hualgayoc y algunos distritales, basándose en el hecho que sus respectivos alcaldes están más cercanos políticamente a las simpatías de las autoridades de la CORDE.

La CORDEAMA ha definido una política excluyente frente a los Gobiernos Locales de su jurisdicción, por su gran debilidad, escasos recursos humanos y falta de operatividad demostrado en experiencias anteriores negativas. Obviamente, hubo otros factores que influyeron este resultado, pero los directivos de la CORDE se basan en ello para ni siquiera respetar los niveles mínimos de coordinación en las programaciones.

B. Relaciones CORDEs - Dependencias Estatales.

En cada departamento existen múltiples organismos del Estado, desde representantes de los Sectores y Empresas hasta organismos como Cooperación Popular. Las CORDEs en diverso grado deben coordinar acciones, estableciéndose situaciones peculiares que condicionan el accionar de las mismas.

Relación con los sectores: éstos participan en la Asamblea Departamental en un tercio; pero aún a ese nivel el Presidente de la CORDE sólo tiene potestad convocatoria pero no ejecutiva frente a ellos. La mayoría de los Sectores en Amazonas y Cajamarca tienen sus órganos de jerarquía superior fuera del departamento mayormente en Lima.

Sectores claves como Educación en Cajamarca, expusieron su falta de operatividad a nivel de proyectos dado que CORDECAJ las ejecutaba directamente a través de convenios con ciertos directores de centros educativos, limitando la coordinación con el Sector. De este modo, se deja de emplear el área de infraestructura correspondiente, y se evade el control que podría ejercer el gobierno local correspondiente.

En otros casos, la coordinación con los sectores es positiva como en San Martín respecto a la vialidad, equipamiento al Municipio y para saneamiento básico de Moyobamba.

Relación con Dependencias Públicas y/o Para-estatales: éstas se han constituido en necesarias con ElectroPerú y sus filiales regionales en cuanto al Sector Energía y con SENAPA

en cuanto a la provisión del servicio de Agua Potable y Alcantarillado, funcionando aún con limitaciones.

Relaciones con Cooperación Popular: se establecieron las de coordinación en la Programación de Inversiones y en la Ejecución de las Obras por encargo, pero hay dificultades para el cumplimiento de los objetivos.

En cuanto a la ejecución de obras se produjeron graves problemas en Cajamarca y Amazonas, pues COOPOP había presupuestado los proyectos con mayor impacto y de significativos montos de inversión, aunque no fuera posible su ejecución por los mínimos montos asignados. Se generó así, una imagen de ineficiencia en la población, tanto porque no recibían los giros en montos y fechas oportunas; como por el escaso personal profesional con experiencia en su planta, a lo que se aunó la falta de estudios mínimos a efectos de ejecutar las obras.

Respecto a Electro Perú se ha considerado la vinculación necesaria entre los proyectos de generación y redes de alta tensión, con los de tendido de redes de baja tensión y conexiones domiciliarias. En varios casos existen cruces y en otros simplemente abandono, por el hecho de lo complicado que resulta para la CORDE entender las acciones departamentales de Electro Perú que tiene una organización por proyectos a nivel nacional.

En cuanto a SENAPA, su capacidad operativa para ejecutar proyectos es limitada en Amazonas y San Martín, recurriendo mayormente a contratistas privados de otras zonas.

El principal conflicto que se ha generado es a nivel de personal profesional y técnico; pues las CORDES no pueden competir con los niveles salariales que pagan estos organismos limitándose así la capacidad para ejecutar las obras por administración.

En cuanto al encargo de obras se interpretó la Ley de Presupuesto, tanto en 1984 como en 1985, que ejecutar el 20% por la modalidad de Cooperación Popular consistía en transferirle proyectos por ese monto para su ejecución. CORDESAN para cumplir transfirió proyectos que correspondían al Sector Energía, donde obviamente por requerir trabajo altamente especializado y donde los gastos mayormente inciden en equipo, no se presta a participación de tra-

bajo comunal y como COOPOP tampoco tenía experiencia para este tipo de proyectos causó enormes pérdidas. Todo ello originado por la ambigüedad del dispositivo legal.

C. Relaciones CORDEs - Sector Privado

Considerando Sector Privado a las personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades económicas, se destacan los denominados proveedores de bienes y servicios necesarios para que las CORDEs cumplan con sus tareas.

A excepción de las ciudades de Trujillo, Tarapoto y Cajamarca, resulta muy limitada la capacidad de provisión de los comerciantes locales de las otras ciudades. Esta situación es muy importante de considerar al momento de analizar la ejecución de la solicitud de giro aprobada. CORDEAMAZONAS, por ejemplo, realiza adquisiciones en Chiclayo y Tarapoto; CORDECAJ lo hace en Trujillo y Lima. Por otro lado, la capacidad de dar crédito es baja por la pequeña escala de sus operaciones.

Las empresas proveedoras de combustibles como los grifos, han establecido líneas de crédito en unidades físicas que se valorizan al precio vigente en el momento de pago, lo que obliga a variar estimaciones de compromiso. Por otro lado, un buen día deciden que la CORDE les debe pagar y paralizan las actividades: estos casos son frecuentes en Cajamarca y Amazonas.

Las empresas proveedoras de servicios de consultoría y formulación de estudios son inexistentes en los departamentos de Amazonas y San Martín y muy limitadas en Cajamarca. No ha existido en CORDESAN una política para desarrollar dicha capacidad local, llegando a establecer todos sus contratos con empresas extradepartamentales. CORDEAMA y CORDECAJ han desarrollado dependencias internas de estudios y proyectos con regulares resultados.

La ausencia de empresas contratistas de obras es mayor todavía que la de consultoras. La ejecución de las obras por administración directa que han realizado CORDEAMA y CORDECAJ, se halla limitada por la excesiva normatividad administrativa. CORDESAN ha preferido tomar contratos con contratistas de Lima que si bien facilita la labor administrativa, se presta a bajar la calidad de las obras por la limitada supervisión y posterior desaparición del ejecutante.

D. CORDEs-Comunidad

No existe en la actual Ley de CORDEs una ligazón directa que vincule a éstas con la comunidad; sin embargo, se establece la participación de los alcaldes provinciales y un cierto número de representantes de las organizaciones sociales del departamento en la Asamblea Departamental de la Corporación.

El problema es que no se especifica qué tipo de organismos, quién o cómo se define la representatividad formal de un sector social, etc. Por otro lado, la Asamblea no tiene mayor injerencia en la conducción de la CORDE, sólo realiza dos reuniones anuales. El Presidente y el Gerente General de la CORDE (y las directivas de Lima) son los que dirigen en lo fundamental a la Corporación, y éstos son nombrados a dedo por el Presidente de la República.

Las CORDES de Cajamarca, Amazonas y San Martín no tienen representantes de organizaciones nativas ni agrarias, La Libertad incluye representantes de las cooperativas agroindustriales, pero margina a los sindicatos y organizaciones rurales. En Cajamarca, las comunidades campesinas a pesar de ser significativas en el campo no tienen voz ni voto en las Asambleas Departamentales.

La población urbana más organizada está en los Pueblos Jóvenes quienes tienen urgentes necesidades de servicios; pero están totalmente marginados de las Asambleas Departamentales.

La ausencia de la población local en la conducción y en la fiscalización del manejo de las CORDEs es un factor importante para la proliferación de los malos manejos.

5. CONSIDERACIONES PARA REFORMULAR EL SISTEMA PRESUPUESTAL DE LAS CORDES.

Sin desconocer la complejidad del Sector Público en el país y de grandes problemas estructurales que en diversos campos han sido analizados por casi una generación de investigadores señalar aquí sólo los que son relevantes para un mejor Presupuesto Público que sirva para establecer las bases de una fluida integración inter-institucional, requisito sin el cual muchos intentos de desarrollo no son viables. Los niveles considerados con criterio metodológico-expositivo son: político-social, administrativo-institucional, económico-financiero y estadístico-contable.

A. Consideraciones Político-Sociales

Estas giran en torno al compromiso global de enfrentar la realidad con una intencionalidad positiva, veamos:

- o Sobre el Estado.- El Gobierno debe definir claramente su rol e intencionalidad de su accionar en el proceso de desarrollo, descentralización institucional y regionalización administrativa, y en el campo económico-productivo.

- o Sobre Planificación.- Debe de reorientarse a los planes de Mediano Plazo y Programas de Corto Plazo de nivel regional-provincial con participación de los beneficiarios y el Sector Privado, formulándose oportunamente.
- o Sobre Plan de Gobierno.- El partido que gane el poder deberá definirlo muy explícitamente y difundirlo llegando a señalar acciones específicas, el que servirá para implementar el Plan de Mediano Plazo.
- o Sobre el Plan de Mediano Plazo.- Debe ceñirse a un período presidencial a efectos de controlar los objetivos y metas logrados por su gran viabilidad política.
- o Sobre el Plan de Corto Plazo.- Debiera ser bianual señalando las metas para períodos semestrales.
- o Sobre Planes Regionales y/o Departamentales.- Deben de realizarse antes del Plan de Corto Plazo, siendo anuales y señalando metas trimestrales.
- o Sobre Presupuesto.- Debe establecer los ingresos y gastos sin llegar a detalles complicantes que recargan la formulación de presupuestos analíticos.

B. Consideraciones Económica-Financieras.

- o Sobre la Inflación.- Diseñar un sistema indexado que permita su tratamiento para fines presupuestales en los cálculos de la formulación y en los desembolsos de la ejecución.
- o Sobre Crédito y Liquidez.- Plasmar mecanismos más operativos y flexibles que permitan mantener niveles de liquidez y crédito.
- o Sobre estrategia de inversión.- Orientarse a proyectos reproductivos de corta maduración transferibles al sector privado.
- o Sobre el Sector Privado.- Definir su potencial y asignarle sectores y zonas de desarrollo prioritario.

C. Consideraciones Administrativo-Institucionales

- o Sobre organización estatal.- Simplificar las instituciones y dependencias sectoriales, fortaleciendo las dependencias regionales y provinciales.

- o Sobre Autonomía Administrativa.- Genera condiciones de gerencia a los órganos estatales, eliminando tantísimo dispositivo burocrático.
- o Sobre Control.- Descentralizarlo en niveles operativos y aumentar la cobertura geográfico-institucional.
- o Sobre Recursos Financieros.- Descentralizar los ingresos en cajas regionales, implementar un sistema de transferencia rápida y aumentar la fiscalización.
- o Sobre el MEF.- Descentralizar sus funciones presupuestales en estructuras más funcionales con presencia regional.

D. Consideraciones Estadístico-Contables

- o Sobre Estadísticas.- Formular las de uso internacional y emitir las de ejecución presupuestal tanto física como financiera.
- o Sobre el Patrimonio.- Emitir las bases del registro de los bienes de patrimonio nacional por regiones, ámbitos funcionales u organismos.
- o Sobre coherencias de estadísticas oficiales.- Otorgar mayor independencia al órgano central para evitar estadísticas manipuladas.

E. Propuestas para un Sistema Presupuestal más Eficiente.

Basado en la necesidad de ir hacia un sistema presupuestal más eficiente con medidas concretas sobre los principales problemas actuales se presentan propuestas específicas de pronta implementación y las que en un plazo mediano, permitan consolidar los ajustes. Estas propuestas se basan en las experiencias de los PIL, las ORDES, CODES y CORDES y aunque no abarcan todos los campos dan un enfoque de discusión para afrontar tal tarea, se expone por tópicos:

1. Hiperpresencia del MEF en el Proceso Presupuestal

a) Principales problemas

- o La formulación del presupuesto se hace muy anticipadamente, no permitiendo contener las variaciones con respecto a la programación no cumplida del ejercicio fiscal anterior.

- o En la etapa de aprobación del presupuesto se modifica los gastos de inversión con mucha facilidad, rompiendo los programas-propuestos por los organismos.
- o En la ejecución existen procedimientos burocráticos que limiten la eficiencia como el calendario mensual de compromisos y la solicitud de giro.

b) Medidas de Corto Plazo

- o La formulación presupuestal debe ser más ágil, menos centralizada y más genérica permitiendo la inclusión de los resultados de la evaluación del último período presupuestal.
- o La aprobación debe ser por proyectos genéricos, montos por trimestres y por fuentes de financiamiento para los organismos descentralizados.
- o Se debe establecer calendarios trimestrales de compromiso mínimos que se van desembolsando según solicitudes mensuales de giro.

c) Medidas de Mediano Plazo.

- o Adecuar la formulación del presupuesto a una técnica combinada de presupuesto por programas regionales con presupuesto base cero, simplificando el actual.
- o Establecer una instancia de coordinación técnico-político a nivel departamental de trabajo permanente.
- o Establecer patrones simplificados de procedimientos de remisión de fondos con montos que permitan niveles mínimos de liquidez.

2. Absoluta Dependencia del Flujo de Recursos Financieros del Tesoro Público.

a) Principales problemas

- o Disponibilidad cíclica de recursos del Tesoro Público no coincidentes con las necesidades de inversión por limitaciones de capacidad o fenómenos climáticos.
- o Se genera incertidumbre volviendo tímidas a las Unidades ejecutoras en llegar al tope de compromisos.
- o Falta de incentivos para la mayor captación de Ingresos Propios.

- o La fuerte centralización de los recursos financieros por efectos de la Caja Unica genera ineficiencia en la captación de fondos y en la colocación de los mismos.

b) Medidas de Corto Plazo

- o Aumentar el conocimiento de la periodicidad de los diversos tipos de Ingresos realizando estudios sistemáticos.
- o Asegurar un monto mínimo de giro automático de los recursos presupuestables que permitan aumentar el grado de confianza de los ejecutivos; siendo el monto de los giros realistas.
- o Flexibilizar las normas de captación y utilización de Ingresos Propios; esto incentivaría la captación de recursos propios, pero con un buen control para que dichos recursos no se pierdan.
- o Descentralizar la captación de ingresos locales para perfeccionar su captación y colocación generando auto-sanción por el uso ineficiente de dichos fondos.

c) Medidas de Mediano Plazo

- o Recurrir al crédito de corto plazo, básicamente con la Banca Regional de Fomento reestructurada y con una previa reglamentación.
- o Establecer un mecanismo de asignación por derecho a través de fondos de compensación y fórmulas de reparto presupuestal.
- o Generar una metodología de captación de Ingresos Propios, basándose en su utilización descentralizada, sirviendo como fondos de contrapartida regional frente al Gobierno Central.
- o Fomentar entidades de desarrollo con autonomía en su gestión financiera cuya colocación en el Balance de la Nación importe tasa de interés menores que la tasa inflacionaria.

3. Desajustes por Altas Tasas de Inflación

a) Principales problemas

- o Existe un proceso inflacionario creciente al cual no se le enfrenta correctamente.

- o La inflación no está considerada en las normas vigentes, por tanto el Presupuesto no lo enfrenta en forma sistemática.
- o Los presupuestos de proyectos son estáticos y su modificación pasa por excesivas trabas.
- o Los supuestos macroeconómicos de formulación presupuestal son poco realistas, donde la estimación exacta de las tasas inflacionarias evidentemente aumentaría los cálculos presupuestales.

b) Medidas de Corto Plazo

- o Extender el uso de las fórmulas polinómicas y otras técnicas a los proyectos por Administración Directa y Administración controlada.
- o Compensar a los proveedores por demoras en el pago con tasas menores a las tasas inflacionarias, siempre que sea imputable al gobierno.
- o Establecer presupuestos de proyectos en soles indexados con algún factor de actualización, para mejorar la programación de inversiones.
- o Evitar el manejo político de las cifras sobre la situación económica, para mejorar la estimación de los gastos.

c) Medidas de Mediano Plazo

- o Establecer mayores controles sobre los factores especulativos del proceso inflacionario.
- o Adecuar el presupuesto a una situación inflacionaria, creando una metodología presupuestaria para condiciones inflacionarias.
- o Formular una cartera de proyectos priorizados a ejecutar de estricto cumplimiento.
- o Aceptar supuestos macroeconómicos más realistas para formular presupuestos coherentes.

4. Excesiva Cantidad de Proyectos y Sub-Proyectos.

a) Principales problemas

- o Falta definición de lo que es un proyecto, encontrándose desde programas de inversión hasta obras específicas bajo este concepto.
- o Muchos de los estudios realizados por contratistas son inservibles al momento de su ejecución.
- o Existen demasiadas obras con inversión comprometida en estado inconcluso.
- o Muchas obras son ejecutadas por organismos no competentes con las consiguientes fallas técnicas.
- o Muchos de los proyectos no cuentan con seguimientos plurianual que controle efectivamente la inversión acumulada.

b) Medidas de Corto Plazo.

- o Dimensionar un concepto de proyectos sectorial-geográfico que permita controlar mejor la inversión.
- o Fortalecer las áreas de supervisión de estudios y definir niveles de responsabilidad individual
- o Evaluar seriamente la importancia de reducir el número de proyectos y subproyectos.
- o Transferir los proyectos a los organismos con mayor capacidad ejecutiva y/o mayores ventajas relativas, asignando el presupuesto al ejecutor final.
- o Establecer cuadros de inversión acumulada para proyectos ejecutados y en ejecución.

c) Medidas de Mediano Plazo.

- o General una metodología de tratamiento de proyectos para una administración descentralizada.
- o Emitir normas con especificaciones técnicas para proyectos tipos de diversa envergadura.
- o Establecer una cartera máxima del número de proyectos por organismos según su capacidad operativa.
- o Formar una dependencia descentralizada de proyectos que asigne éstos a los organismos competentes.

- o Emitir normas sobre la obligatoriedad del expediente técnico y/o estudio definitivo según monto y características.

5. Poco Control y Evasión del Mismo

a) Principales problemas

- o El órgano de control es excesivamente centralizado no cubriendo el país ni los sectores
- o Excesiva normatividad diluida en diversos y disímiles dispositivos que son de mínima difusión y cumplimiento.
- o Diversos niveles de control están diseminados en varias instituciones y con formatos disímiles que recargan el trabajo.
- o El encargo de obras y/o estudios, diluye la responsabilidad ... transferir recursos de unos a otros organismos.

b) Medidas de Corto Plazo

- o Delegar funciones de fiscalización y control a organismos y/o sectores según el caso.
- o Simplificar normas actualizándolas resumiéndolas y difundiéndolas.
- o Unificar la información solicitada reduciéndola al mínimo a fin de emitir reportes consolidados.
- o Eliminar la modalidad de ejecución por encargo, pues no sólo impide un análisis directo de las asignaciones presupuestales sino diluye la responsabilidad.

c) Medidas de Mediano Plazo

- o Establecer órganos regionales de control con autonomía del Poder Ejecutivo y de las unidades ejecutoras.
- o Crear un mínimo de normas con criterios de eficiencia y eficacia.
- o Fortalecer una Metodología con procesamiento automático de datos compatible con las CORDES y el MEF con microcomputadoras.

- o Diseñar un esquema de asignación directa de los fondos presupuestales a las entidades ejecutoras finales.

6. Aspectos Varios

a) Principales problemas

- o Las modificaciones que introducen el MEF y CBP recortando proyectos con inversión comprometida e incluyendo otros sin estudio congestionan las tareas de las CORDEs.
- o El programa de inversión está basado principalmente en endeudamiento externo.
- o Las asignaciones presupuestales son insignificantes para proyectos de gran envergadura de inversión convirtiéndolos en proyectos eternos.
- o Existe una presión a gastar en pocos días el giro aprobado para demostrar capacidad de gasto.
- o Se paraliza de 2 a 3 meses cada año las operaciones de las áreas administrativas para poder cumplir con los documentos del cierre contable.

b) Medidas de Corto Plazo

- o La aprobación del presupuesto y sus modificaciones deben ser por niveles, correspondiendo la máxima decisión descentralizada a la CORDE ante quien deben coordinar las otras instancias del Gobierno Nacional.
- o Reducir la Dependencia del Crédito Externo salvo casos comprobados de rentabilidad positiva.
- o Asignar montos realistas para acabar proyectos en el período óptimo de ejecución sustentada en el expediente técnico y/o estudio definitivo.
- o Las solicitudes de giro mensual pueden ser usadas dentro de los 60 días después de su recepción en el organismo ejecutor.
- o Aperturar automáticamente el calendario de compromisos mínimo del primer trimestre y girar un monto para el mes de enero que dé liquidez; las condiciones deben darse en la directiva de programación presupuestal.

c) *Medidas de Mediano Plazo*

- o Establecer un reglamento de intervención parlamentaria de coordinación y control presupuestal de frecuencia trimestral.
- o Incrementar la participación de las fuentes internas de financiamiento en el programa de inversiones el que dependería menos de las transferencias del Gobierno Central.
- o Establecer una priorización de proyectos según características y por regiones situándose "en cola" para su ejecución.
- o Establecer una metodología de evaluación de gestión de carácter más amplio y relevante para el desarrollo.
- o Elaborar un sistema simplificado de registros contables válidos para la confección de las cuentas generales de la República, cuentas nacionales y gestión institucional.

6. RECOMENDACIONES

A. Sobre el Sistema Presupuestal

1. En base a la sencillez del presupuesto tradicional, objetividad del presupuesto por programas y coherencia del presupuesto base cero, se debe formular una metodología presupuestal que compatibilice la función administrativa estatal con la gestión del desarrollo, y que instrumente variables económicas que se desprendan directamente de los planes de gobierno, principalmente a nivel regional.
2. Impulsar una radical simplificación de las instituciones conformantes del Estado, eliminando las que duplican funciones. Así como simplificar la presentación o información de los presupuestos analíticos y desconsolidados de las dependencias, que permitirán hacer del presupuesto, no sólo instrumento formal de previsión, sino herramienta eficaz de gestión y control.

3. Los planes de desarrollo deben ser formulados con una fuerte participación de los técnicos-políticos del Gobierno vigente, concentrándose en función del periodo presidencial y concretizando muy claramente los programas de inversión llegando, de ser posible, a identificar individualmente los proyectos claves.
4. Fortalecer los organismos regionales y locales para anteponerlos como principales impulsores de la descentralización económico-administrativa, limitando las funciones del MEF a tareas técnico-normativas.
5. Considerar la inflación como proceso permanente al cual hay que manejar con la innovación y adecuación de los diversos instrumentos económicos, contables, principalmente en los organismos públicos descentralizados.
6. Manejar con criterios realistas los presupuestos de Gastos Corrientes llegando a establecer y respetar proporcionalidades técnicas dentro de rangos de inversión, evitando cargar gastos en forma disfrazada, es posible pensar en la eliminación de esta dualidad.
7. Definir consideraciones más explícitas sobre el manejo de proyectos, limitando su número de desagregaciones con enfoque geográfico-administrativo-institucional, también debe simplificarse las normas de ejecución por administración directa y con la intervención de las autoridades locales ejecutar mecanismos de control descentralizados.
8. Flexibilizar el manejo de la Caja Unica, manteniéndola como concepto administrativo-contable, pero estableciendo captación y uso de fondos descentralizadas e institucionalmente identificables, restableciendo así los incentivos para su captación.
9. Restablecer los calendarios de compromisos trimestrales con montos mínimos garantizados y la remisión de los giros al inicio del mes correspondiente para no tener los problemas de falta de liquidez o del uso de crédito indiscriminado.

B. Sobre aspectos Generales de las CORDEs

1. Las CORDEs deben ser redefinidas para constituirse en órganos provisionales de gobiernos regionales. Además considerando el gran esfuerzo de implementación en de-

partamentos deprimidos (como Amazonas y Cajamarca) sería necesario preservarlas como núcleos básicos de futuras regiones.

2. Se vuelve prioritaria la simplificación de la voluminosa normatividad legal -administrativo-técnico. Asimismo la dación de un régimen especial para las CORDEs que evite contradicciones y vacíos, que ponga más énfasis en la eficiencia y los resultados, que en el control minucioso de los medios.
3. Debe empezar un proceso de descentralización de la Caja Unica, estableciendo a la vez normas muy simples que permitan la captación y utilización de Ingresos Propios.

C. Sobre el Proceso Presupuestal de las CORDEs en Estudio.

1. Debe establecerse una mayor integración de las CORDEs en la fase de la formulación presupuestal con el MEF como instancia técnica y con los representantes políticos de todas las bancadas del departamento referido, compatibilizando los pedidos de la población local.
2. Todo proyecto debe ser bien definido con un estudio para ser incluido en el Presupuesto, y definir ciertos proyectos globales de impacto provincial que se ajusten a las demandas de la población sancionadas por sus respectivos gobiernos locales y así para los otros niveles de gobierno.
3. El MEF debe establecer programaciones mínimas de fondos por trimestre, de tal manera que las CORDEs puedan prever los recursos que van a tener y organizar sus acciones adecuadamente, y no con la incertidumbre actual que por su vigencia mensual rompe todo intento de programación.
4. Se debe fortalecer el Sistema de Control descentralizándolo a nivel regional y reorientando el control financiero a proyectos de envergadura con carácter reproductivo y establecer el control físico con el apoyo de las autoridades locales y la organización de la población beneficiaria.

D. Sobre la Apertura Programática.

1. Esta debe ser simplificada y constituirse en el documento sustentatorio del presupuesto de apertura de más estricto cumplimiento, conteniendo los proyectos debidamente

priorizados y constituyéndose en la cartera máxima de la inversión.

E. Sobre el Flujo de Recursos del Tesoro

1. Simplificar el proceso de asignación de recursos, a nivel de programación por monto global, considerándolo en la apertura programática priorizada, y sólo a nivel de ejecución por proyectos.
2. El personal de las CORDEs debe ser seleccionado principalmente con criterios técnicos y de alta eficiencia. Los cursos de capacitación entrega de manuales y diversos materiales debe hacerse in situ, y no orientarse a los directivos que cambian con mucha facilidad, sino a los técnicos.
3. Debe anularse el Calendario de Compromisos y ser reemplazado por un cuadro consolidado de apertura programática, en la Solicitud de Giro sólo debe pedirse recursos de carácter adicional. Ello aunado a la programación trimestral mínima garantizada de los recursos comprometibles darían fluidez al MEF y a las CORDEs.
4. Formular un sistema de información por períodos trimestrales y por diversos niveles de agregación. Por ejemplo a nivel Proyecto completamente desagregado, a nivel Institución consolidado, a nivel nacional agregado en función de estadísticas macroeconómicas y criterios espaciales. También debe aplicarse procesamiento automático de datos.

F. Sobre las Características del Presupuesto de las CORDEs Estudiadas.

1. Convertir al Plan en definidor de los proyectos de inversión. Debido a la gran dinámica que debe inyectarse a los órganos de Planificación, esta tarea requiere de unos años para lograr dichas condiciones.
2. Respetar montos proporcionales de Gastos Corrientes respecto a los de Inversión que permitan cubrir los costos reales de tales servicios. Y señalar que en el caso de ampliaciones presupuestales de gastos de inversión por nuevos proyectos estos deben tener sus correspondientes montos de gastos corrientes.
3. Reducir el número de proyectos mayormente respetando la división político-administrativa. Los subproyectos de-

ben estar referidos a proyectos individuales concretos, evitándose la atomización de la inversión.

4. Los Programas de Inversión Provincial serán coordinados y aprobados por las autoridades locales y en base al consenso la CORDE establecerá los proyectos de impacto multiprovincial o de gran envergadura, dándole coherencia con los planes de desarrollo. Así mismo la distribución provincial debe responder a criterios de población, extensión y de pobreza y carencia de servicios.
5. Simplificar las normas tan engorrosas sobre administración directa, anular los encargos por diluir la responsabilidad y ser más celosos en promover el establecimiento de contratistas locales serios que permitan una permanente capacidad de acción.

G. Sobre Relaciones CORDEs - Dependencias Centrales

1. La fusión reciente de las Oficinas Departamentales del INP a los CORDEs sienta las bases de una acción directa más estrecha. Por lo cual hay que fortalecer a los órganos de Planificación.
2. La presencia de coordinadores departamentales del INADE sienta las bases para una mejor coordinación; pero su irregular funcionamiento viene de lo engorroso de los sistemas administrativos. Deben asumir, parte de los gastos administrativos.
3. Mayor importancia deben tener las CORDEs en la CPP, pues es necesaria para que se resuelvan los casos de modificaciones presupuestales a la brevedad.
4. Es necesario y prioritario que se establezca una comisión multiinstitucional que revise y evalúe los problemas de las CORDEs con el MEF a fin de proponer simplificaciones a los procedimientos vigentes y en todo caso buscar su tratamiento bajo un régimen especial.
5. Las áreas de Personal, Abastecimientos y Racionalización deben evaluar sus normas a la luz de la ley de CORDEs y ajustarlas para evitar que sean estorbos para éstas.
6. La OPCM debe ser el ente que coordine la política Nacional con la Regional y Local, haciendo de las CORDEs verdaderos órganos de desarrollo y no meros ejecutantes de obras.

RELACION DEL DEBATE REALIZADO EN LA COMISION SOBRE POLITICAS DE ASIGNACION DE RECURSOS Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Las intervenciones giraron primero alrededor de aspectos contextuales de las políticas de financiamiento para el desarrollo regional. Así, se precisó el sentido de la descentralización que deberá ser un proceso integral de incorporación de la población de base en el manejo y solución del desarrollo de sus localidades. Se señaló que de este modo el proceso de descentralización no se presenta como un "costo" en el marco de la crisis económica actual, sino como una manera de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, exigiendo afinar los criterios y las formas de captar y asignar recursos públicos y privados.

Por otro lado, se discutió el problema de la escasez de recursos financieros en países capitalistas como el Perú para impulsar el desarrollo teniendo en cuenta la existencia de una serie de "filtros" que descapitalizan la economía nacional y las economías regionales. Se consideró necesario que se diseñen las políticas para:

Retener e incrementar el excedente generado en la actividad económica nacional y específicamente en las economías regionales; y al mismo tiempo, redistribuir éste interregionalmente con criterio compensatorio.

Para la discusión de las propuestas el tema se dividió analíticamente en el financiamiento del sector público y del sec-

tor privado. Por otro lado, se ubicó dentro del problema financiero cinco aspectos básicos: Fuentes de captación de excedentes, mecanismos de asignación de recursos, aspectos institucionales (intermediarios) e inversiones (usos).

La discusión incidió más en el sector público que en el sector privado. El interés mayor fue el de analizar propuestas para viabilizar el financiamiento de los gobiernos regionales y mejorar los gobiernos locales en el corto y mediano plazo. Entonces se planteó el aspecto de las fuentes de financiamiento y el tipo de Ingresos que manejarían estos organismos de gobierno descentralizados.

Por un lado, Ingresos por Transferencias (del Gobierno Central) y por otro lado, Ingresos Propios; los segundos aseguran un mayor grado de autonomía financiera y fluidez en la disponibilidad de recursos. Los Ingresos por Transferencias dentro de la normatividad actual complican el manejo presupuestal y financiero y obstaculizan la ejecución de inversiones. Por ello, las ponencias enfocan la necesidad de ampliar la magnitud y proporción de Ingresos Propios de las actuales CORDEs, gobiernos locales y futuros gobiernos regionales.

En ese sentido, va la propuesta de la recaudación de ciertos tributos en la misma zona donde se generan, de la asignación de una parte de ciertos Impuestos a los gobiernos regionales y locales (por ejemplo el Impuesto a la Renta), y de la modificación del sistema de Caja Unica, entre otros.

La Comisión consideró que es justo y necesario dotar de mayores recursos financieros a los organismos de Gobierno Descentralizado en el mediano plazo; y que en el corto plazo se debe prever la forma y los mecanismos para ir incrementando sus ingresos y su capacidad técnica y operativa.

Sin embargo, algunos miembros de la Comisión consideraron que una modificación en el corto plazo no puede significar la conformación de Cajas Regionales, ni el manejo por los organismos descentralizados de todos los tributos que se originan en sus ámbitos; ya que los organismos locales todavía no están capacitados para manejar mayores recursos, tampoco el sistema de planificación es todavía un soporte para el presupuesto. Es decir, hay que estudiar cuáles son los prerrequisitos institucionales, técnicos y operativos para la descentralización de la "Caja Unica". ¿Se descentralizará totalmente?

Por otro lado, la propuesta sobre lo que señala el Art. 121 de la Constitución (participación en la renta por la explotación de recursos naturales) se estuvo de acuerdo en que una parte del Impuesto a la Renta que pagan las empresas de cualquier rama ubicadas en una región (o departamento) deberá quedarse en la zona para contribuir a su desarrollo. Es decir, no sólo de las empresas que explotan recursos naturales. Hubo intervenciones que se preocuparon que si al aplicarse a la Renta Neta podría implicar que las empresas inflen sus costo y declaren pérdidas, no quedando nada para el Estado, por tanto mejor sería aplicarse a la Renta Bruta. Esto puede complicar la aplicación del dispositivo y además puede generar cargas "ciegas" a la empresa. Sin embargo, está pendiente una mayor profundización de este aspecto.

Finalmente, la idea no es solamente "partir la torta" para destinarla a los organismos descentralizados sino también realizar esfuerzos de generar Ingresos Propios en base a fuentes no aprovechadas y otras por crearse.

La preocupación de la Comisión se orientó al problema del Sistema Presupuestal que en el documento de Henry Izquierdo se analiza exhaustivamente. La necesidad de revalorar la planificación surge de darle al Presupuesto la función de desarrollo y no sólo de administración, de hacer operativos los planes y derivar de éstos los programas de inversión y los presupuestos a nivel nacional y de cada región.

En este proceso de plan-presupuesto, las instancias regionales deberán cumplir un rol más activo limitando las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas. No se pudo precisar cuánto y en qué funciones específicas reducir la injerencia de M.E.F., pero sí que es necesario los Gobiernos Regionales elaboren un plan programa y presupuesto regional, según los lineamientos del Plan Nacional

En el corto plazo, la agilización del Flujo de Fondos del Tesoro Público se anotó como algo urgente y de fácil implementación; estableciendo programaciones mínimas de fondos por trimestre, eliminando la incertidumbre actual por lo engorroso del trámite y por ser mensual.

En general, se vio la necesidad de establecer una comisión multiinstitucional que revise y evalúe los problemas actuales de CORDEs y gobiernos locales, respecto al sistema plan-presupuesto para rediseñar el sistema adecuándolo al proceso de descentralización y simplificando los aspectos procesales.

Otro gran tema de inquietudes fue el problema de la asignación de los recursos de inversión, tanto pública como no pública.

Un aspecto que creó gran discusión fue el del control del gasto en el sector público. Ya que actualmente el control es deficiente generando un uso inadecuado de recursos e incluso malversación y estafas.

La propuesta de establecer prerrequisitos en los gobiernos locales y regionales para recibir nuevas fuentes o incremento de ingresos fue interpretado por algunos como un intento de recortar la descentralización. Sin embargo, luego de varias intervenciones en que se vio con claridad que:

1. Las autoridades de las Corporaciones no dan cuenta a ningún organismo local (la asamblea es decorativa) y que son elegidos a dedo;
2. que el M.E.F. ni la OPM ni el INP pueden comparar metas físicas con metas financieras;
3. el limitado rol de la Contraloría en los departamentos;
4. Los innumerables casos de denuncias e incluso juicios que hay sobre malversación y estafas al Estado, de CORDEs, COOPOP, Ministerios, Municipios, etc.

En estas condiciones, es necesario institucionalizar formas de control de la población organizada sobre los Municipios, CORDEs, Gobiernos Regionales, etc.; y por otro lado, hacer más eficaz el control desde el poder central.

Sobre el sistema financiero, como intermediador de los flujos hacia la inversión privada, se anotó como muy sugerente la propuesta de la recomposición institucional del sistema, especialmente la conformación de una Banca Regional de Fomento que permita armonizar el plan de la región (o departamento) con sus necesidades de financiamiento.

Se sugirió la regionalización del programa monetario del BCR y la necesidad de institucionalizar una comisión coordinadora en la región (o departamento) que articule el sistema financiero (no sólo la Banca de Fomento) o la economía regional (departamental).

Sin embargo, se agregó también que cambios institucionales y la consolidación de líneas de crédito promocional no iban a ser medidas decisivas para la toma de decisiones de invertir en las regiones: hay otras consideraciones de política

económica (política de precios, etc.) y de costo-beneficios que son preponderantes.

Finalmente, fue señalado que se requiere elaborar propuestas sobre políticas financieras y monetarias que coadyuven a descentralizar la asignación de recursos, es decir, que apoyen al agro y agroindustria en las regiones y la pequeña y mediana empresa descentralizada.

Formas y mecanismos de apoyo que puede instrumentar el Estado descentralizado para impulsar la inversión no pública (privada y asociativa) hacia la desconcentración del aparato productivo, actualmente aglomerado en Lima y otras dos ciudades más.

RELACION DE INTEGRANTES DE COMISION No. 2

TEMA: POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL: POLITICAS DE ASIGNACION DE RECURSOS Y FINANCIAMIENTO:

Raúl Lizárraga B.
Henry Izquierdo
Carmen López Cisneros
Joel Jurado
Eloy Cabrera R.
Jorge Pataro Linares
Gloria Olórtegui H.
Antonieta Calle A.
José Miguel Cabrera V.
Enrique Samaniego B.
Juan José Vera del C.
Salomón Gamez Zevallos
Carlos Barrenechea
Ignacio Franco T.
Patricia Wilson
Juan Trigoso
Juan Carlos Barandiarán
Luis Gutiérrez A.
Efraín Gonzáles
Linn Hammergren

CONCLUSIONES DE LA COMISION SOBRE POLITICA DE ASIGNACION DE RECURSOS Y FINANCIAMIENTO

1. El financiamiento adecuado de los futuros gobiernos regionales y locales requiere:
 1. Incrementar globalmente los recursos que son captados por el sector público (dentro de un proceso de reactivación económica nacional). Para ello es necesario:
 - 1.1 Ampliar la base tributaria: actualizar la relación de sujetos tributarios potenciales a nivel nacional, regional y local.
 - 1.2 Modernizar, simplificar y articular los diferentes regímenes tributarios.
 - 1.3 Revisar las leyes de incentivos tributarios por descentralización (ya que actualmente son múltiples y caóticas y no han logrado sus objetivos).
 2. Incrementar la captación de Ingresos Propios: por los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), para lo cual es necesario "explotar" las fuentes posibles:
 - contribución por mejoras
 - recuperación de inversiones
 - empresas regionales y municipales
 - nuevas tasas y contribuciones.
 3. Incrementar los rubros considerados Ingreso Propios delegando fuentes del Gobierno Central al GR y GL. Entre éstos tenemos:

- participación en la renta de recursos naturales (Art. 121).
 - canon (concesiones) ahora es fuente de ingresos del Gobierno Central.
 - otros impuestos: por ejemplo a las Importaciones, Impuesto General a las Ventas, etc.
4. Transferir o delegar funciones y fondos de inversión de otras instituciones a los GR y GL; por ejemplo de COO-POP, INADE, de los Ministerios, etc.
 5. Modificación del Sistema Presupuestal y fortalecer su relación con el Sistema de Planificación.
 - 5.1 Una misma institución debe condensar la conducción del proceso de planificación y el proceso presupuestal normando y coordinando la elaboración de los planes y presupuestos a nivel nacional, regional y local.
 - 5.2 Los Planes deben formularse de manera que los programas de inversión y asimismo el presupuesto se desprenda fácilmente de éste.
 - 5.3 Adaptar la interrelación entre Plan y Presupuesto a las necesidades del régimen económico-financiero de los gobiernos regionales, cuando empiecen a implementarse.
 - 5.4 Modificar la Ley Orgánica del Presupuesto; considerando los siguientes aspectos: simplificación del Sistema Presupuestal; introducción de la visión regional (departamental) complementando el enfoque sectorialista predominante ahora, fortalecimiento de la capacidad técnica regional y local para planificar y presupuestar; redefinición del rol del MEF; generar mecanismos que permitan el manejo de la variable inflación; entre otros.
 - 5.5 Modificación del sistema de Caja Unica flexibilizando su manejo, manteniéndose básicamente como concepto administrativo-contable; y estableciendo parcialmente a nivel regional y local la captación y uso de fondos, otorgando así, autonomía relativa a los gobiernos regionales y locales. Diferenciar modificaciones en el corto plazo y otras para el mediano plazo.
 - 5.6 En lo inmediato, es necesario restablecer los Calendarios de Compromisos Trimestrales con montos mínimos garantizados que impidan los graves problemas

de inseguridad e iliquidez que sufren las Corporaciones y Municipios actualmente.

6. Mejorar sustancialmente la capacidad de estos organismos descentralizados para generar, promover y desarrollar un amplio sistema de pre-inversión con paquetes de proyectos priorizados; poniendo a estos organismos en posición de recibir financiamiento porque muestran viabilidad técnica.

El sistema debe partir desde proyectos de nivel comunal hasta proyectos de nivel departamental o regional, pasando por programas microregionales específicos, contemplando una metodología adecuada para priorizar inversiones para el desarrollo integral de la zona.

Una parte de esta tarea puede ser financiada con un Fondo de Pre-inversión, cuyo depositario puede ser COFIDE; y otra, con recursos propios.

7. Mejorar el control ampliando y profundizando la presencia del sistema de control a todos los niveles, a nivel central, regional (departamental) y local.

Implementar el control financiero y físico con el apoyo de autoridades y la organización de la población beneficiaria.

Mejorar la coordinación del MEF y del INP y de los sectores entre sí y con los organismos descentralizados.

II. Es necesario rediseñar los canales institucionales y las políticas financieras que permitan una real promoción de la inversión no pública (privada y asociativa) descentralizada.

1. Recomposición institucional del Sistema Financiero, donde lo central deberá ser un replanteamiento de la Banca de Fomento y la Banca Regional, que se fusionarían para actuar como una banca multisectorial regional que se constituya en el brazo financiero de las políticas para el desarrollo de departamento y regiones.
2. Reestructurar las Cajas de Crédito Municipal e impulsar la Banca Municipal dirigido a apoyar a los pequeños productores.
3. Diseñar instituciones y formas específicas para apoyar a las agrupaciones campesinas, impulsar los Fondos Rotatorios.

4. Implemenar mecanismos efectivos de coordinación de las instituciones crediticias a nivel central y regional; compatibilizar los planes de desarrollo de corto plazo con los programas monetarios nacional y regionales.
5. Consolidar líneas de crédito promocional y revisar la concepción del crédito promocional vigente, que haga accesible este financiamiento al pequeño y mediano productor.
6. Priorización del crédito por áreas y actividades, preferentemente el agro y la agroindustria en las regiones.