



FOTOGRAFÍA: CÉSAR CABALLERO

**MARÍA CECILIA DEZA**

Egresada de la Especialidad de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP

# EL PLAN DE ESTÍMULO ECONÓMICO DEL GOBIERNO AVANCES AL PRIMER SEMESTRE DEL 2009

En un contexto en el que el gasto privado se viene desacelerando rápidamente (pasó de crecer 13% en el 2008 a 3,2% en el primer trimestre del 2009 y se estima que haya caído en cerca de 3% en el segundo trimestre) como resultado del actual entorno de crisis financiera global, resulta relevante analizar si el Plan de Estímulo Económico (PEE) anunciado por el gobierno a inicios del año, y que asciende a poco más de S/. 13 mil millones (3,4% del producto bruto interno, PBI), viene cumpliendo sus objetivos de compensar la desaceleración del consumo e inversión privados, proteger el empleo y constituirse en el principal sustento para el crecimiento económico en el bienio 2009-2010.

## **AVANCE DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y DEL PEE**

En general, el análisis de los principales indicadores presupuestales y de los distintos rubros que componen

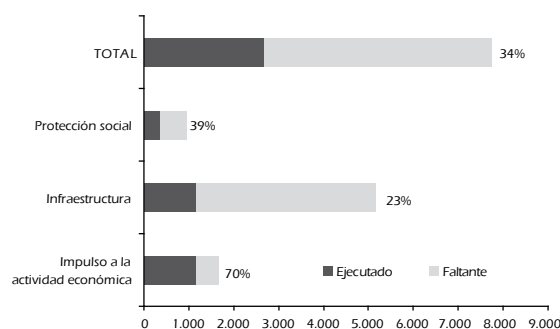
el PEE revela un nivel bajo de avance del gasto público en lo que va del año:

- a) Al primer semestre del 2009, la ejecución del presupuesto asignado a inversiones asciende a 24%,<sup>1</sup> porcentaje relativamente bajo si consideramos que en el 2007 y el 2008, años anteriores a la crisis, los niveles de ejecución anual fueron de alrededor de 50%. Este comportamiento sería también reflejo de la importante ampliación del presupuesto asociada a la implementación del PEE.
- b) Del total de recursos añadidos al presupuesto 2009 por concepto de este paquete fiscal (alrededor de

<sup>1</sup> Del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información al 13 de julio.

S/. 9 mil millones), se ha ejecutado el 34%, dentro del cual destaca el avance de los fondos asignados a los rubros Impulso a la Actividad Económica (70%)<sup>2</sup> y Protección Social (39%); mientras que su componente principal, el gasto en infraestructura, avanzó solo 23%. Este rezago se explica, principalmente, por menores avances tanto en los proyectos de inversión priorizados como en los incluidos bajo la forma de continuidad de inversiones: en conjunto, estos proyectos registran ratios de ejecución de casi 17% (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1  
AVANCE DEL PLAN DE ESTÍMULO ECONÓMICO  
(MILLONES DE SOLES Y % DE AVANCE)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información al 13 de julio de 2009.  
Elaboración propia

Con estos resultados, la contribución del sector público al crecimiento se redujo, de 2,3 pp en promedio durante los tres primeros trimestres del 2008 a 1,6 pp en el primer trimestre del 2009. La evolución antes mencionada implica que, de no introducirse las modificaciones necesarias al PEE, la expansión de la inversión pública en el 2009 sería significativamente menor al 50% proyectado por el gobierno en el marco macroeconómico multianual (MMM) publicado en mayo, y necesaria para lograr el crecimiento de 3% esperado.

## ¿CUÁLES SON LAS LIMITACIONES QUE EXISTEN PARA LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO?

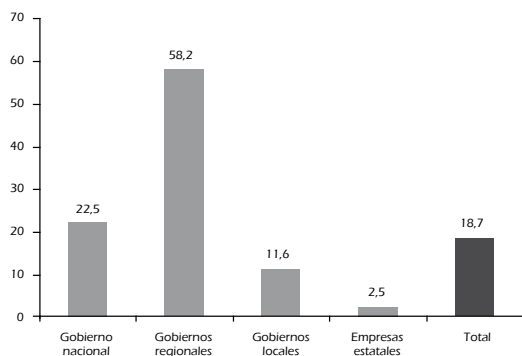
Pueden esbozarse algunas posibles razones por las que, a la fecha, el PEE no ha logrado constituirse en un real soporte para la actividad económica:

- La falta de capacidad para gestionar el gasto, particularmente por parte de los gobiernos locales (municipios), quienes ya han recibido importantes transferencias de recursos del gobierno central,<sup>3</sup> pero que, al no contar con los cuadros técnicos adecuados para elaborar y evaluar los expedientes técnicos de los proyectos de inversión, no han podido ejecutar los fondos asignados satisfactoriamente. En efecto, problemas tanto en las etapas de preinversión y ejecución como en los sistemas de monitoreo del gasto han dado como resultado que, en el periodo enero-junio, el crecimiento de la inversión de los gobiernos locales —que representan el 45% del presupuesto asignado a inversión en el 2009— ha sido solo de 11,6% en promedio, tasa inferior a las del gobierno nacional y regionales (véase el gráfico 2).
- Las medidas administrativas implementadas para acelerar las compras estatales no han tenido el efecto esperado, en la medida que los fondos públicos destinados, por ejemplo, a compras escolares a micro y pequeñas empresas, presentaron retrasos iniciales, los cuales, sin embargo, parecen haberse corregido en las últimas semanas.
- Rezagos del ajuste fiscal del cuarto trimestre del 2008, a fin de contener las presiones inflacionarias que por entonces se percibían, y que eran resultado básicamente de presiones alcistas en las cotizaciones de las principales materias primas utilizadas en bienes finales producidos localmente. Esta medida determinó que los distintos ministerios tengan aún restricciones de gasto corriente, hecho que afecta su desempeño en la actualidad.

2 No obstante, las medidas incluidas en este rubro corresponden a gastos que fueron ejecutados por única vez y cuyo impacto sobre el consumo privado es indirecto (por ejemplo, el pago al Fondo de Estabilización de los Combustibles).

3 Recientemente, el nuevo gabinete ministerial aprobó un desembolso a los municipios por más de S/. 400 millones (para contrarrestar la caída en los fondos transferidos por concepto del FONCOMUN), los cuales deberán ser destinados a infraestructura.

GRÁFICO 2  
INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES DE GOBIERNO  
(VAR. % REAL. ENE-JUN 09)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)  
Elaboración propia

## ¿QUÉ SE PODRÍA HACER PARA ACELERAR LA EJECUCIÓN DEL PEE?

Es de esperar que, en lo que resta del 2009, el gasto de capital, y principalmente el de infraestructura, cobre un mayor impulso, considerando tanto la estacionalidad propia de la inversión pública en esta parte del año como la menor base comparativa producto del ajuste fiscal de la última parte de 2008.

Adicionalmente, a fin de acelerar el avance en la ejecución del PEE, tal vez sea necesario reorientar su estructura hacia medidas temporales, de rápida ejecución y que tengan impactos sensibles en la actividad preservando, no obstante, su perfil original orientado a infraestructura, entre las que se podrían mencionar las siguientes:

- a) Mayor gasto en mantenimiento de la infraestructura pública existente (vial, de salud, educativa, entre otros), que no requiere de mayores procedimientos

administrativos y que ha demostrado ser de rápida ejecución (los recursos para mantenimiento de centros educativos a nivel nacional registran el mayor avance). Estas alternativas, al ser intensivas en mano de obra, incrementarían el empleo a la vez que mejorarían la calidad del capital físico del gobierno e incrementarían su vida útil.

- b) Incrementos *transitorios* de gasto corriente para dinamizar el consumo en el corto plazo, tales como bonos de productividad o aumentos de gratificaciones (esta última medida ha sido recientemente aprobada para funcionarios del sector público), así como transferencias para programas sociales focalizados, a nivel urbano y rural.
- d) Finalmente, los treinta primeros gerentes públicos seleccionados por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) para ser asignados a entidades de los tres niveles de gobierno, serán una herramienta clave para reformar y mejorar la gestión pública en distintos ámbitos. Un énfasis en el fortalecimiento de capacidades para la evaluación y ejecución de proyectos de inversión podría ayudar a mejorar el desempeño de los distintos sectores en el corto plazo, incrementando a su vez la productividad del capital humano del sector público en el largo plazo.

En suma, el gobierno dispone —por primera vez en su historia— de recursos suficientes para implementar un potente estímulo fiscal (en total, posee más de US\$ 17 mil millones de depósitos en el sistema financiero, monto equivalente a 14% del PBI, que incluyen los depósitos en el Fondo de Estabilización Fiscal), por lo que una reorientación del paquete fiscal es necesaria para asegurar que el gasto público se ejecute de manera eficiente y brinde un adecuado soporte a la actividad económica, salvaguardando a su vez la sostenibilidad de las finanzas públicas. ■