



n°98

CONTENIDO

■ Editorial

Educación: ¡Los niños primero!

■ Análisis del Dictamen de los proyectos de ley 94, 589, 784 y 1064 que proponen un Congreso bicameral

Propone volver al sistema bicameral.

■ Análisis del Dictamen del Proyecto de Ley 1316 Crédito Suplementario

Propone autorizar un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007.

**INFORMATIVO
REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA**

Director

Diego Isasi Ruiz-Eldredge

Editor

Michel Seiner Pellny

Equipo de análisis

Sandra Campos Calderón

Freddy Sequeiros Hilares

Educación: ¡Los niños primero!

Pensaba comentar algunas reformas electorales, pero los niños son primero. Ojalá todos lo entendiéramos. El derecho de nuestros niños a recibir una buena educación es más importante que los intereses de un grupo que quiere mantener un puesto de trabajo.

Recordemos que la educación se encuentra en una situación crítica. En la evaluación que realizara recientemente el Ministerio de Educación, 32.6% de los profesores no probaron ser capaces de ubicar datos literales en un texto ni de entender la idea central del mismo (y en algunas ciudades como Ayacucho, Loreto y Huancavelica este porcentaje casi alcanzaba el 50%). Más aún, de aquellos que si podían cumplir la tarea mencionada anteriormente, casi la cuarta parte era incapaz de relacionar dos o más ideas. ¿Cómo pueden enseñar a leer y a escribir (y a pensar) a nuestros niños si ellos no pueden entender los textos escolares?

Es evidente que si queremos ofrecer una buena educación, los maestros encargados de otorgarla deben ser capaces de ello. Y para asegurarnos de que sea así, estos deben ser evaluados y cuando demuestren que no son buenos profesores deben ser cesados. Tanto el Gobierno como algunos Congresistas han comprendido esta necesidad y propusieron que los profesores rindan evaluaciones periódicas. Si desaprueban, serían capacitados, pero si luego de estos esfuerzos jalan por tercera vez la evaluación, serían despedidos.

Lamentablemente, parece que algunos intereses contrarios al de los niños han tenido eco en el Congreso. Así, se ha eliminado del pre- Dictamen de la Ley de Carrera Pública Magisterial la posibilidad del despido, cambiándola por más capacitaciones. La comisión de Educación cuenta con elementos valiosos que sabemos que evitarán que prospere este cambio, de todas maneras es preocupante que el bienestar de los niños no sea un consenso en el Congreso.

Es cierto que muchos maestros son personas muy humildes y que el perder sus trabajos podría caer en una situación de mayor pobreza. A ellos, el Estado deberá apoyarlos como a todos las demás personas en situación de pobreza extrema. Pero, no podemos condenar a nuestros niños, generación tras generación, a que también permanezcan en una situación de pobreza similar debido a que no pudimos ofrecerle una educación decente.

Diego Isasi
Director Ejecutivo
Reflexión Democrática

Análisis Económico - Legal

I. Cámaras Legislativas en el Mundo

De acuerdo con datos de la CIA, de los 226 Congresos que existen en el mundo (nótese que no todos corresponden a Estados sino que a gobiernos) 140 son unicamerales y los restantes 86 tienen composición bicameral. Sin embargo, debe considerarse que los 140 congresos unicamerales corresponden a naciones que cuentan con niveles de desarrollo menores y a democracias no consolidadas en la mayoría de los casos. Ello se hace evidente si se considera que, sin China, los restantes 139 gobiernos unicamerales aportan el 16.15% (31.43% con China) del PBI mundial a pesar de significar el 61.95% de los congresos del mundo; mientras que los 86 bicamerales representan el 68.57%. Si enfocamos nuestro estudio a los países de la OECD, vemos que hay 17 congresos bicamerales contra 13 unicamerales, lo que implica un incremento de los gobiernos bicamerales del 49% con relación al porcentaje visto en el mundo. Este porcentaje se incrementa drásticamente en el caso de los países del G8, donde se ve que el número de Congresos bicamerales es del 100%.

II. Comparación: El Senado en las Constituciones de 1979 y en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso de la República

Los Senados de la Constitución de 1979 y el Dictamen de la CCR		
Materia	Constitución de 1979	Dictamen
Nº de Integrantes	60 de 240 congresistas	50 de 170 congresistas
Proceso Legislativo	Podía revisar proyectos de ley propios o dictámenes aprobados por diputados	Solo puede analizar dictámenes aprobados por Diputados
Plazo para Revisión	No había plazo	15 días con silencio positivo
Elección	Circunscripción Nacional*	Circunscripción Nacional
Nombramiento de Autoridades	Ratificación se daba conforme cada procedimiento.	Encargado de ratificar o elegir máximas autoridades de la Nación.
Infracción Constitucional	Determinado en última instancia por Poder Judicial	Órgano Encargado de Sanciones

*Transitoriamente, hasta la constitución de Regiones se elegía por circunscripción nacional.

Fuente: Constitución de 1979, Dictamen de Comisión de Constitución. Elaboración: Reflexión Democrática

Es importante señalar que el dictamen bajo análisis presenta una Cámara de Senadores que tiene diferentes atributos a los que tuvo el Senado de la Constitución de 1979. Los problemas evidenciados en el Congreso Bicameral antes de su disolución fueron motivados en que existían dos Cámaras elegidas de maneras similares, con funciones similares y que no contaban con procedimientos claros de arbitraje cuando se suscitaban posiciones contrarias. Como se aprecia del cuadro anterior, ambas cámaras revisaban los proyectos de ley que se iniciaban ante ellas antes de que pasen a la segunda cámara.

El dictamen que plantea la bicameralidad, sin embargo, presenta un Senado diferente. Así, le otorga una vocación por responder a intereses nacionales. Como piedra angular de esta vocación se encuentra la manera de elección de los representantes que se deben a la circunscripción nacional y no a un departamento en particular. Así, los intereses de los electores en el Senado son nacionales e incentivan a políticas que tengan alcance nacional y no localista lo que difícilmente pasa con un Congreso elegido de manera regional. Otras señales de esta vocación nacional son la competencia de evaluar la política exterior del Estado, la Defensa Nacional, la Descentralización y Desarrollo Regional (de manera integral) y la facultad de debatir y aprobar el Plan de Desarrollo Nacional.

III. El Proceso Legislativo Actual y el Proceso Legislativo Bicameral

Es evidente que el proceso legislativo se hará más extenso con la inclusión de una segunda Cámara. Sin embargo, la regulación propuesta para el Senado en el dictamen de la Constitución plantea algunos cambios que permiten contar con un buen balance que determina un Congreso reflexivo y a la vez eficiente.

Es complicado definir si un procedimiento legislativo más veloz es positivo o negativo. Casos de proyectos de ley que han sido exonerados de trámites necesarios como los de comisiones, segunda votación y publicación en el portal del Congreso han permitido la promulgación de leyes que han sido presentadas con un día de anticipación. Asimismo, procesos extensos de debate e insistencias cruzadas entre cámaras han sido excusas para las crisis de varios gobiernos democráticos. Por tanto, se debe encontrar mecanismos adecuados que permitan adecuada reflexión y adecuada celeridad.

Las variaciones al procedimiento legislativo entre el Congreso actual y el propuesto serían aquellas que corresponden a la nueva cámara, así como al procedimiento de conciliación entre ambas si existiese desacuerdo. El procedimiento legislativo entonces seguiría exactamente el mismo procedimiento al vigente hasta que el proyecto es aprobado por lo que hoy es el Pleno del Congreso (lo que en la propuesta sería la Cámara de Diputados). Posteriormente, el proyecto sería estudiado en una comisión del Senado y sería visto por el Pleno del Senado tras su aprobación. El Senado discutiría el proyecto. De aprobarlo, se remitiría la autógrafa al Ejecutivo y seguiría el procedimiento regular. De no aprobar el proyecto, este regresaría a la Cámara de Diputados la misma que podría optar por allanarse a las modificaciones o insistir en el proyecto. La insistencia determina la derivación a la Cámara de Conferencia y Conciliación. Una vez conciliada la fórmula legal, se remite a ambas Cámaras para su aprobación. De no haber acuerdo, el proyecto se deriva al Senado a fin de insistir en las modificaciones, de no reunirse los votos de 26 parlamentarios el proyecto se da por aprobado, si no se da por aprobado el texto insistido por la Cámara de Diputados.

La Constitución da el plazo de 15 días para que un proyecto aprobado por la Cámara de Diputados sea revisado en el Senado, de lo contrario se entiende aprobado. Sin embargo, cuando se trate de Leyes Orgánicas, las referidas al régimen económico, regulación sobre educación, salud, seguridad, defensa nacional, descentralización y delegación de facultades no están sujetos a dicho plazo.

IV. Beneficios de la Bicameralidad

a. Permite mayor reflexión

El reglamento del Congreso en la actualidad recoge la necesidad de que los proyectos de ley sean el resultado de procesos de reflexión adecuados. Así, para aquellos asuntos de materia económica, por ejemplo, se plantea la necesidad de doble votación en dos sesiones diferentes. Sin embargo, este procedimiento viene siendo exceptuado reiteradamente en el Congreso. Esto último evidencia el escaso aporte que los mismos congresistas que ya tomaron una decisión respecto de un proyecto de ley vuelvan a votarlo de manera diferente. En lugar de aportar a la reflexión, como es su propósito, el procedimiento de doble votación se ha constituido como un procedimiento dispensable. De otro lado, debe considerarse que en los últimos años se ha visto un incremento considerable de los proyectos de ley observados por el Ejecutivo. Así, salvo los años del gobierno de Alberto Fujimori, los congresos bicamerales tuvieron un menor porcentaje de proyectos de ley observados por el Ejecutivo. En otros países, como EE.UU. la utilización del veto presidencial (proceso homólogo a la observación) es tan inusual que suele ser, por sí misma, noticia.

La bicameralidad permite que las propuestas tengan este proceso de reflexión permitiendo que sean dos cámaras diferentes, con integrantes diferentes, elegidos de manera diferente y representando intereses diferentes, las que evalúen cada proyecto que terminaría siendo una ley de la República.

b. Mejor representación

La propuesta permite una mejor representación de la nación puesto que permite que todos los proyectos de ley pasen por un filtro de intereses regionales y al mismo tiempo por intereses nacionales. El hecho de que se recoja el interés regional permite que la democracia funcione adecuadamente y recoja el interés ciudadano. Sin embargo, como se aprecia en el caso de las exoneraciones, el interés regional no siempre es equivalente al nacional. Si dos o más regiones requieren exoneraciones, será muy fácil que los representantes acuerden aprobar todas, beneficiándose así mutuamente de un electorado agradecido. Sin embargo, la cámara nacional que responde a elecciones nacionales como el mismo interés, será responsable de que la nación en su conjunto pague mayores tributos por razón de beneficiar a una localidad lo que dificulta que normas que solo propugnen intereses regionales sean observadas.

Asimismo, la mejor representación permite la evaluación holística de las materias llegadas al Congreso. Así, en el caso de las exoneraciones, por ejemplo, ante la llegada de demasiados proyectos de ley que planteen exoneraciones pueden dar cuenta de que los impuestos en general son demasiado altos y que debe reevaluarse la política tributaria de manera general, beneficiando a la nación en su conjunto.

c. Aumenta el costo de la corrupción

La gestión de intereses y la consecución de leyes por parte de intereses privados florecen cuando los costos de legislar son bajos. Al hacer más elaborado el procedimiento de aprobación de proyectos de ley, se dificulta que las propuestas se materialicen por lo que los costos de gestionar intereses se incrementan. Ello hace que inversiones en la gestión de intereses se desalienten y se tenga un Congreso que actúe en mayor medida sobre la base de intereses generales y no particulares. Lo mismo sucede con la corrupción¹.

d. Permite especialización

La propuesta permite que sea la Cámara de Diputados la que tenga el rol de fiscalizar e investigar a las autoridades dejando en el Senado el rol de evaluar los casos de infracción constitucional y determinar las sanciones correspondientes. Asimismo, permite que la Cámara de Diputados sea la encargada de perfeccionar la mayor parte de la función legislativa dejándole al Senado el rol de tamizar los dictámenes aprobados en la cámara baja. Otorga al Senado la función de ratificar y elegir a los funcionarios que corresponden al Congreso librando removiendo esta carga de la Cámara de Diputados.

V. Costos de la Bicameralidad

a. Aumento de gasto

De acuerdo con el SIAF el presupuesto del Congreso para este año se compone de la siguiente manera:

Presupuesto Institucional de Apertura del Congreso de la República para el Año 2007 y Estimado Bicameral		
	PIA 2007	Estimado Senado
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	154,263,201.00	218,539,534.75
OBLIGACIONES PREVISIONALES	56,069,463.00	79,431,739.25
BIENES Y SERVICIOS	50,980,912.00	72,222,958.67
OTROS GASTOS CORRIENTES	15,976,553.00	22,633,450.08
INVERSIONES	10,856,023.00	10,856,023.00
OTROS GASTOS DE CAPITAL	7,527,575.00	7,527,575.00
TOTAL PIA	295,673,727.00	411,211,280.75

Fuente: Congreso de la República

¹ Como establecen estudios de Becker ("Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217. 1968.) y Polinsky y Shavell, ("Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217. 1968), si la ganancia esperada de la corrupción se reduce, pues la probabilidad de éxito en la aprobación del proyecto de ley también disminuye, los incentivos para asumir el riesgo de ser descubierto al corromper también disminuyen. Más aun, al ser el procedimiento legislativo más largo y ser objeto el proyecto de más revisiones también se incrementa las posibilidades de ser detectado y por tanto incrementan los costos de la corrupción lo que desincentiva dicha conducta.

Considerando que los gastos no corrientes debería mantenerse en montos similares, pues el Congreso ya está en funciones, y que tan solo los montos correspondientes a gastos corrientes son los que deben variar, el presupuesto del Congreso podría estimarse para 170 Congresistas en S/. 411 millones, lo que representaría un aumento de 40% del presupuesto. Este es un aproximado muy grueso puesto que se cuenta con escasa información que dé mayor detalle sobre el gasto en el Congreso. No considera, por ejemplo, que mucho del gasto de personal destinado a apoyo, limpieza, seguridad, entre otros, no se elevaría puesto que dichas funciones se vienen realizando en la actualidad. Sin embargo, debe considerarse que entre las reformas institucionales que deben realizarse en el Congreso se incluye la del sistema de asesores lo que permitiría reducir considerablemente los gastos en personal que representan el 52% del gasto en el parlamento. Adicionalmente, debe considerarse que toda medida acarrea un costo, y que si bien tiene que ser incluido en su análisis, por sí solo un costo no representa razón suficiente para no llevar a cabo una medida.

b. Coyuntura Política

Es claro que en los últimos meses se viene desarrollando una coyuntura poco favorable para aumentar el número de Congresistas. Sin embargo, en el largo plazo los problemas coyunturales se olvidan y los efectos institucionales de las reformas efectivas perduran por lo que no debiera ser óbice el día a día para las reformas requeridas en el largo plazo.

VI. Otras materias

Debe considerarse que la propuesta modifica el mecanismo de reforma constitucional previsto en la Constitución vigente. Así, en la actualidad se requiere del voto de más de dos tercios del Congreso. La propuesta propone que se requiera las tres quintas partes de los votos de cada cámara. Flexibilizar la manera en la que se reforma la Constitución hace que sea más sencillo modificar las reglas de juego que enmarcan nuestra legislación. Sería prioritario mantener los dos tercios de votación requerida por cada cámara lo que significaría 81 votos en la cámara de representantes y 34 en la de senadores.

VI. Otras reformas que se deben impulsar

Existen otras medidas que se deben llevar a cabo en un esquema de modificación del régimen electoral y de gobierno para lograr un sistema de gobierno más eficiente.

a. Presentación de proyectos de ley por partido

A finales del periodo parlamentario 2001-2006, se aprobó la presentación de proyectos de ley por bancada. Si bien ello determinó que se requiera un número mínimo de firmas para la presentación de un proyecto, el efecto de la medida fue mejorar la calidad de las propuestas y reducir la cantidad de las mismas. Así, sería oportuno modificar la medida obligando a que se deba hacer dentro de cada partido siendo este el partido de origen (es decir por el cual se fue electo). Ello permitiría mayor cohesión en las bancadas y la legislación en función de intereses del partido y no en intereses de cada parlamentario.

b. Eliminar voto preferencial

El voto preferencial distancia al parlamentario del partido en el desarrollo de su actividad parlamentaria pues determina que su reelección dependa de su conducta individual y no la partidaria. Ello origina legislación menos acorde con intereses nacionales.

c. Eliminar voto obligatorio

La categorización del voto ciudadano como un deber-derecho obliga a que ciudadanos que valoran la posibilidad de votar por un candidato de distinta manera (mayor o menor intensidad en la elección de un candidato) valgan por igual en las urnas. Una forma idónea para introducir un factor que discrimine en la intensidad de la votación es el voto libre pues permite que quien no esté interesado en la votación no lo haga con lo que se potencia el valor de quien sí lo está. Adicionalmente, hacer compulsorio el acto que convalida la democracia periódicamente parece contradictorio.

d. Asesoría por Bancadas

Reforzar el funcionamiento de las bancadas nuevamente tiene por finalidad hacer más sólidos a los partidos. Asimismo, permite mayor especialización puesto que cada bancada podrá contar con asesores especialistas en las diversas materias vistas en el Congreso. Ello permite que estos funcionen como bisagras entre el interés nacional y los intereses particulares. Asimismo, permite una considerable reducción de costos operativos y de personal.

VII. Conclusiones

La fórmula de bicameralidad propuesta por el proyecto de ley parece una forma adecuada de introducir mayor reflexión al procedimiento legislativo sin mellar la eficacia del Legislativo. Sin embargo, se debería optar por no hacer más sencilla la reforma constitucional y por impulsar las medidas adicionales referentes al sistema electoral y de gobierno.

Análisis Económico - Legal

El dictamen del proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo contempla la aprobación del cuarto crédito suplementario que se ha presentado en lo que va del año 2007, en el cual un poco más del 83% será para el Gobierno Central y el 16.29% para las instancias descentralizadas.

Este crédito suplementario cubre, entre otros, la distribución de gastos para proyectos de agua potable y saneamiento, proyectos de electrificación rural y acciones de mantenimiento y conservación de carreteras.

Crédito Suplementario: Distribución del Gasto		
Gobierno e Instancias	Recursos	%
Gobierno Central	S/. 1,769,360,912	83.71%
Instancias Descentralizadas	S/. 344,433,212	16.29%
Total General	S/. 2,113,794,124	100%

Fuente: Dictamen del Proyecto de Ley N° 1316/2006-PE

La Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley N° 28927) señala que el presupuesto de gasto para el año fiscal 2007 asciende a S/. 61,626'985,652, en consecuencia, este crédito suplementario representa el 3.43% de dicho presupuesto.

Asimismo, el dictamen del proyecto de ley en mención contempla otras medidas, dentro de las que destacan:

I. Financiamiento de perfiles de proyectos de inversión (Artículo 10°)

El dictamen del proyecto de ley en mención señala que las entidades que reciban igual o menos de un millón de soles por concepto de canon pueden utilizar hasta el 5% del gasto de inversiones de su presupuesto para financiar la elaboración de perfiles de proyectos de inversión.

Se debe tomar en cuenta que una de las dificultades de los Gobiernos Regionales y Locales es la falta de proyectos viables que cumplan con las exigencias del Ministerio de Economía y Finanzas. Según información del portal del Sistema Nacional de Inversión Pública existen 3,405 perfiles de proyectos registrados sin evaluación y 4,215 perfiles de proyectos en proceso de obtención de viabilidad de los cuales 1,917 han sido observados, es decir, cerca del 50%. Esto se refleja también en el porcentaje de ejecución de inversiones destinada a proyectos en los gobiernos regionales.

Ejecución de Inversiones destinada a Proyectos en los Gobiernos Regionales			
Año	PIM (S/.)	Ejecutado	%
2004	1,046,802,230	758,707,847	72.5
2005	1,442,477,225	994,141,280	68.9
2006	2,591,162,230	1,435,453,599	55.4
2007*	2,959,014,514	364,867,567	12.3

Fuente: SIAF Amigable. MEF

*Mayo 2007

Por lo señalado en el párrafo anterior, esta opción de financiamiento para la elaboración de proyectos de inversión, ayudaría a los Gobiernos Locales, que no cuenten con los recursos necesarios para la contratación de buenos profesionales técnicos que sean capaces de elaborar un buen perfil de proyecto de inversión. Sin embargo, cabe señalar que el mayor gasto no se da en la elaboración del perfil, sino en los estudios de prefactibilidad y factibilidad², por lo que también se debería considerar financiamiento para estos últimos documentos.

II. Depósitos de los Fondos Públicos en el Banco de la Nación (Artículo 13°)

² Esto se explica en parte por la existencia de 1508 perfiles de proyectos presentados y solo 77 prefactibilidad y 16 factibilidad presentados que están en proceso de obtención de viabilidad.

El dictamen señala que las transferencias y los recursos correspondientes al canon minero, canon gasífero y regalías mineras de los gobiernos regionales, locales se depositarán y mantendrán en el Banco de la Nación.

Con relación a lo que señala el dictamen del proyecto de ley, cabe indicar que la Ley 27506 – Ley del Canon– señala en su artículo 4º *“...El monto de las transferencias será depositado en Cuentas Especiales que para tal efecto se abrirán en el Banco de la Nación, bajo la denominación del canon correspondiente y la referencia del ingreso y/o renta respectivo, dentro del plazo máximo previsto en el Reglamento de la presente Ley, el mismo que precisará los procedimientos, formas de cálculo y transferencias, de la que serán informados los beneficiarios...”*.

Como se observa en lo señalado en el párrafo anterior las transferencias y los recursos provenientes del canon ya son depositados en el Banco de la Nación. Sin embargo, estos recursos no se mantienen necesariamente allí ya que queda a criterio de cada entidad pública si decide mantenerlos en el Banco de la Nación o trasladarlo a una entidad financiera privada.

Esta medida limita la competencia de las entidades privadas por captar dichos recursos.

La Totalidad de Fondos Públicos depositados en el Banco de la Nación

La propuesta resultaría ser inconstitucional ya que va en contra de lo dispuesto en el artículo 61º de la Constitución (el estado fomenta la competencia, combate el abuso de posiciones de dominio y no puede establecer ni autorizar monopolios por ley). Con lo cual se estaría originando un monopolio “legal”.

Los fondos públicos estarían siendo depositados en una empresa pública sin una justificación objetiva, por el contrario se estaría beneficiando a dicha empresa, sin permitir que otras entidades bancarias compitan entre sí para captar los fondos públicos, lo cual estaría limitando la competencia.

Sin embargo, cabe señalar que si por realizar una reforma en la Tesorería Nacional se dispone que los fondos públicos sean depositados en una entidad pública y no en una empresa pública que compite con otras entidades financieras la propuesta no sería inconstitucional.

• Impacto Económico

Se debe considerar que en la actualidad los fondos públicos son subastados entre los diferentes bancos locales. Con lo cual la colocación de los fondos públicos queda determinada por la libre competencia.

Si se dispone la colocación de dichos fondos en el Banco de la Nación no se estaría permitiendo la libre competencia para la captación de dichos fondos. Asimismo, cabe señalar que el riesgo se acrecentaría si es que se decide concentrar todos los fondos públicos en una sola entidad y se dan préstamos.

Un documento de la Reserva Federal de Estados Unidos³ señala que la capacidad de un banco para atraer fondos públicos está basada en la evaluación que realice la entidad de gobierno sobre tres puntos claves:

- ✓ La seguridad de la institución donde los fondos van a ser colocados.
- ✓ La rentabilidad de los fondos que van a ser depositados.
- ✓ Que los depósitos son colocados en un banco que puede proporcionar el mejor servicio bancario a un menor costo.

Considerando lo señalado en el párrafo anterior, limitar la competencia por ley no permitiría la evaluación de dichas condiciones para la colocación de los fondos. El Banco de la Nación debería competir con los otros bancos para la captación de estos fondos.

Asimismo, que el Banco de la Nación disponga de mayores fondos incentiva a otorgar préstamos de manera directa y como lo ocurrido con AGROBANCO se podría dar una tasa de interés subsidiada, lo cual, además, de incrementar el riesgo de dichos fondos estaría ocasionando una situación de competencia desleal.

³ <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/SupManual/cbem/200611/3000.pdf>

Por otro lado, disponer que todos los fondos públicos sean colocados en el Banco de la Nación ocasiona problemas de fondeo a la banca privada. Según declaraciones del presidente del Banco de la Nación, los fondos públicos que se encuentran depositados en los bancos privados ascienden a más de S/9.000 millones, lo que equivale al 62,2% de ellos; con lo que el Banco de la Nación tendría menos del 40% de dichos fondos⁴. En este punto cabe señalar que si esta medida se realiza progresivamente se reduce el impacto negativo.

- **Caja Única del Tesoro**

Muchos Países de América Latina han realizado reformas en su administración financiera. Brasil, es uno de los países que destaca en esta reforma, ya que su experiencia fue utilizada en los procesos de reforma de otros países. Brasil realizó una modificación importante en el mecanismo de manejo de fondos de la Secretaría del Tesoro a través de la instrumentación de la Cuenta Única del Tesoro⁵.

Con la Cuenta Única del Tesoro se centralizan todos los ingresos y los pagos de las instituciones integradas al Sistema de Tesorería. La adopción de esta cuenta única del tesoro se realizó con la finalidad de mejorar el control sobre los recursos fiscales y el monitoreo del gasto⁶, optimizando así el manejo de los flujos de caja del sector público.

Cabe señalar que la entidad elegida para manejar esta cuenta única⁷ es una entidad sin fines empresariales, generalmente el Banco Central de Reserva.

- **Conclusiones**

El sistema de Cuenta Única del Tesoro genera beneficios en la administración de los recursos públicos. Sin embargo, debe considerarse qué se busca con el sistema de Cuenta Única pues la tecnología actual permitiría manejar cuentas con similares beneficios, sin mantener los recursos depositados en una sola cuenta bancaria. Así, los beneficios generados por la propuesta no serían mayores que los costos considerados como las pérdidas de eficiencia en el rendimiento de los recursos generados por la competencia entre entidades financieras y los problemas de fondeo que se generarían en el sistema financiero en adición del problema constitucional que implica la determinación legal de un monopolio; lo que se agudiza cuando la empresa beneficiada es de propiedad estatal.

IV. Agrobanco financia créditos directos hasta el 10% de su patrimonio (Sétima Disposición final)

El dictamen del proyecto de ley faculta al Banco Agropecuario a utilizar hasta el 10% de su patrimonio para financiar créditos directos.

Según el Balance General de AGROBANCO, a abril del 2007 cuenta con un patrimonio de S/. 362, 939,054 nuevos soles, con lo que tendría disponible para prestar hasta S/. 36, 293,905 nuevos soles.

- **Factibilidad de dar créditos directos**

La intervención del Estado en financiar el crédito agrario es sólo una forma artificial de solucionar el problema de los pequeños productores agropecuarios de zonas de extrema pobreza, ya que no se afecta la productividad del sector por ende no se resuelve el problema principal del agro.

Por otro lado, se genera una situación de competencia desleal ya que la banca privada compite con tasas subsidiadas. Más aún, se incentiva que se dejen de lado proyectos rentables en otros sectores para invertir en proyectos que se vuelven rentables gracias al financiamiento subsidiado.

La situación empeora si se toma en cuenta que la cultura del no pago que se genera a raíz de la banca estatal. En muchos casos y sobre todo cuando hay antecedentes históricos de condonaciones de deuda, los deudores tienden a

⁴ El Comercio B3 del 29/05/2007

⁵ Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina. Marcos P. Makon. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, marzo 2000.

⁶ La Reforma de las Instituciones Fiscales en América Latina. Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas. Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2006

⁷ Es preciso señalar que existe una diferencia en crear una cuenta única que centralice todos los fondos públicos en una sola entidad y crear una cuenta única que consiste en manejar todas las cuentas del sector público de una forma centralizada.

considerar los préstamos de la banca estatal como transferencias gubernamentales⁸. AGROBANCO es, principalmente, banca de segundo piso y coloca fondos a través de otras entidades especializadas. En este tipo de crédito ha presentado una morosidad similar a la del mercado. No obstante, AGROBANCO ha podido dar créditos directos bajo ciertas condiciones. La morosidad de estos créditos ha llegado a 17%, una tasa mucho más alta de la del resto del mercado en el sector agrario (3.2% en banca múltiple, 6.7% en cajas municipales, cajas rurales de ahorro y crédito 11.2% y EDPYMES 4.6%). Por lo tanto, no es conveniente ampliar las posibilidades de AGROBANCO de dar créditos directos.

Por el contrario, se debería promover la capacitación y asistencia técnica en este sector para que puedan mejorar su productividad y así ser más competitivos en el mercado tanto nacional como internacional.

- **Rol del Estado**

De acuerdo con lo señalado en el seminario sobre Financiamiento Agrícola para América Latina realizado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo, el enfoque para el desarrollo agrícola debe centrarse en menor intervencionismo del Estado, la reducción de los costos de transacción y de las distorsiones en los mercados, lo cual implica insistir en el logro de la estabilidad macroeconómica, la administración juiciosa y honesta de las políticas comercial y tributaria y una reorientación del gasto fiscal para beneficiar más las zonas rurales. De otro lado, para alinear la propuesta de ley con el Plan Estratégico Nacional Exportador se debe buscar que, tal como establece dicho documento, la promoción de nuevas herramientas de crédito se deje en manos del sector privado.

V. Modificación de Reglas Fiscales (Décima Primera Disposición Final)

El dictamen del proyecto de ley modifica el inciso b) del numeral 1 del artículo 4 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley N° 27245) señalando que *“el incremento anual del gasto de consumo del Gobierno Central no podrá ser mayor al 3% en términos reales. Para su determinación, se utilizará la meta de inflación establecida por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Se entiende por gasto de consumo la suma de gasto en remuneraciones y el gasto en bienes y servicios (...)”*

Actualmente, la regla fiscal se hace con referencia al Gasto Corriente No Financiero del Gobierno Central, el cual incluye las transferencias; y se determina con el índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana promedio.

- **Importancia de las Reglas Fiscales**

La importancia de la implementación de Reglas Fiscales (RF), como la que limita el incremento anual en el Gasto Corriente No Financiero del Gobierno Central, radica en la posibilidad de llevar a cabo una política fiscal sostenible en el tiempo. Las RF reducen la posibilidad de discrecionalidad en el manejo de la política fiscal, promueven la estabilidad fiscal y así se reduce la incertidumbre en la economía. Las RF permiten además llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas en épocas de mayor crecimiento económico, con lo que se incrementa el ahorro público para tiempos de menor crecimiento.

Para que las RF cumplan con su función primordial, estas deben ser permanentes para que sean creíbles y generen la estabilidad esperada. Asimismo, deben ser sistemáticamente cumplidas por el Gobierno, de lo contrario también pierden credibilidad. Al respecto muchos analistas consideran que la única forma de hacer que una regla fiscal sea cumplida sistemáticamente es mediante la imposición de costos al no cumplimiento que sean más altos que el beneficio que implica para las autoridades el no cumplirla. La legislación peruana no incluye ese tipo de sanciones. Sin embargo, actualmente el Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley al respecto al Congreso.

- **Cambios sistemáticos de las reglas fiscales**

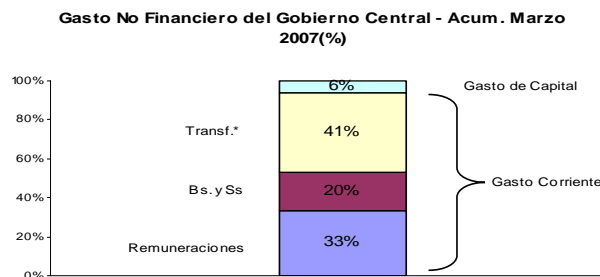
En años recientes, la regla fiscal que el dictamen bajo análisis pretende modificar no se ha mantenido vigente e incluso ha sufrido modificaciones. En el año 2003 la Ley N° 27958 modificó la forma de calcular el tope anual de crecimiento del Gasto No Financiero del Gobierno General (GNFGG). Mientras que la regla original determinaba que el incremento anual del GNFGG no podrá exceder a la tasa de inflación promedio anual más 2 puntos porcentuales; la nueva regla consistía en que el incremento anual real de esa variable no podrá ser mayor al 3 por ciento en términos reales, determinado sobre la base del deflactor implícito del PBI. Posteriormente, la Ley N° 28019 dispuso el cumplimiento de

⁸ Banca Estatal: algunas consideraciones desde la teoría y la evidencia empírica. David Tuesta Cárdenas-Gerente de Estudios Económicos del Banco Continental.

la regla fiscal para el ejercicio 2006. En el año 2006, se otorgó una nueva dispensa mediante la Ley N° 28880. Asimismo, en diciembre de ese mismo año se volvió a modificar dicha regla fiscal para el año 2007 donde se establece que el *incremento anual real del Gasto Corriente No Financiero del Gobierno Central, deducido los gastos de mantenimiento, no podrá ser mayor al 3,0 por ciento real determinado utilizando el índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana promedio.*

Así, la reciente solicitud de solo considerar el incremento del gasto de consumo del GC dentro de la regla fiscal demuestra, de nuevo, la debilidad de las reglas fiscales en el Perú y la falta de credibilidad de las mismas.

Por otro lado, como se puede observar en el siguiente gráfico, en la composición del gasto no financiero del Estado, el correspondiente a formación bruta de capital representa menos del 10%.



* Incluye pensiones, ONP, Cargas Sociales, transf. A los Gobiernos Locales y otros gastos corrientes
Fuente: Boletín de Transparencia Fiscal N°69 -MEF

Sin embargo, cabe señalar que las transferencias representan la mayor proporción de gasto corriente. Estas transferencias han aumentado por la bonanza económica que han tenido las empresas generando así un mayor canon. El crecimiento de dichas transferencias no es una variable que pueda ser controlada por el Ministerio de Economía y Finanzas por lo que no se debería establecer una regla fiscal que comprenda dichas transferencias si se pretende sancionar a las autoridades responsables por su incumplimiento. Lo mismo ocurre con la inflación real que puede resultar ser una referencia muy volátil, por lo que se tendría un mejor indicador de la regla fiscal si se considera la meta de inflación que es una variable constante y establecida por el BCRP.