

La recentralización del presupuesto avanza **EL PRESUPUESTO PÚBLICO 2015 Y LOS RECURSOS PARA LAS REGIONES**

Por: Gustavo Avila y Epifanio Baca

El Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2015, presentado al Congreso de la República a fines de agosto, viene siendo sustentado por cada uno de los sectores y se espera que su creciente recentralización sea motivo de debate y enmienda en el mes de noviembre. El presupuesto asciende a S/. 130,621 millones, lo que significa un incremento de 9.8% con respecto al aprobado para el año 2014, y según se dice, está *“orientado a cubrir las necesidades de las personas más necesitadas del país e impulsar el crecimiento del Perú”*.

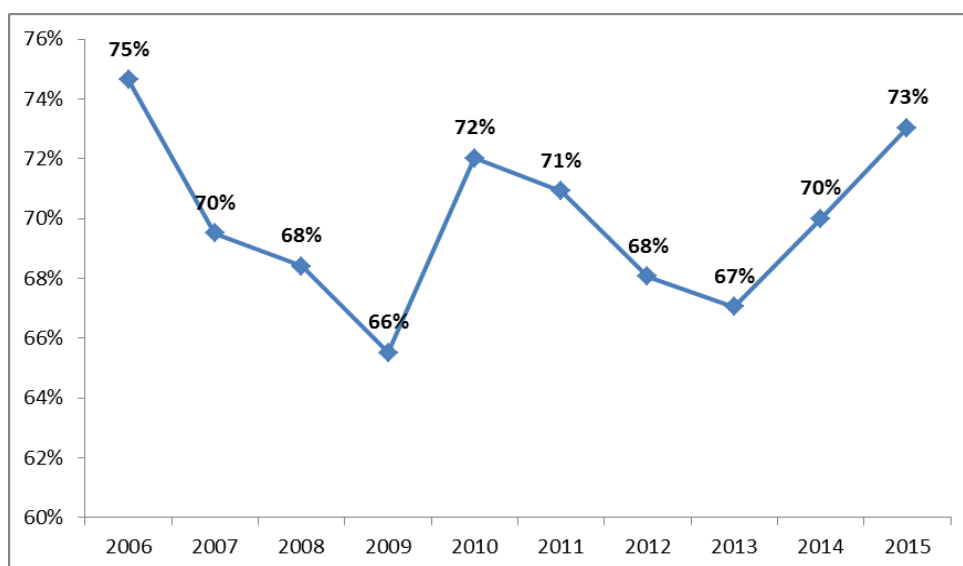
Según el proyecto de ley (PL), el presupuesto está alojado en un 73% en las entidades del Gobierno Nacional (GN), un 12% en Gobiernos Locales y 15% en Gobiernos Regionales. Comparando los PL de los últimos años, encontramos que es el porcentaje más alto asignado al GN desde el año 2007, apreciándose una tendencia a su recentralización en los años 2014 y 2015, tal como se muestra en el gráfico 1. En contraste, los gobiernos locales son los perdedores en la asignación del presupuesto, porque su participación disminuye cada año desde el 2013, pasando de 18,150 millones a 15,811 millones lo que significa una pérdida acumulada del 13%. A los gobiernos regionales, en los últimos años se les asigna más presupuesto, aunque su participación en el total decrece, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1:
PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN PROYECTOS DE LEY POR NIVELES DE GOBIERNO
2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GN	37,959	42,838	48,603	47,402	58,954	62,733	65,019	72,693	83,238	95,387
GL	4,294	8,619	10,882	12,438	13,007	12,028	15,772	18,150	16,944	15,811
GR	8,609	10,170	11,566	12,516	9,897	13,700	14,743	17,575	18,752	19,423
TOTAL	50,862	61,627	71,050	72,355	81,857	88,461	95,535	108,419	118,934	130,621
Participación GN	74.6%	69.5%	68.4%	65.5%	72.0%	70.9%	68.1%	67.0%	70.0%	73.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 1:
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LAS ENTIDAD DEL GOBIERNO NACIONAL 2007-2015



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Esta tendencia a concentrar los recursos en el gobierno nacional, se da en un contexto de fuerte crítica a la gestión descentralizada por los hechos de corrupción denunciados en varias gestiones regionales, empezando por Ancash. Se trata de una crítica justificada, pero también sobredimensionada con objetivos políticos. Hay que reconocer que desde el gobierno nacional se ha tenido éxito en crear un sentido común en la opinión pública sobre la supuesta ineficacia de los gobiernos regionales y

las municipalidades en la ejecución del gasto, cuando las cifras indican que los más ineficaces son los sectores del gobierno nacional, a excepción del Ministerio de Transportes¹. Para comprobar lo dicho basta mirar la Consulta Amigable del MEF.

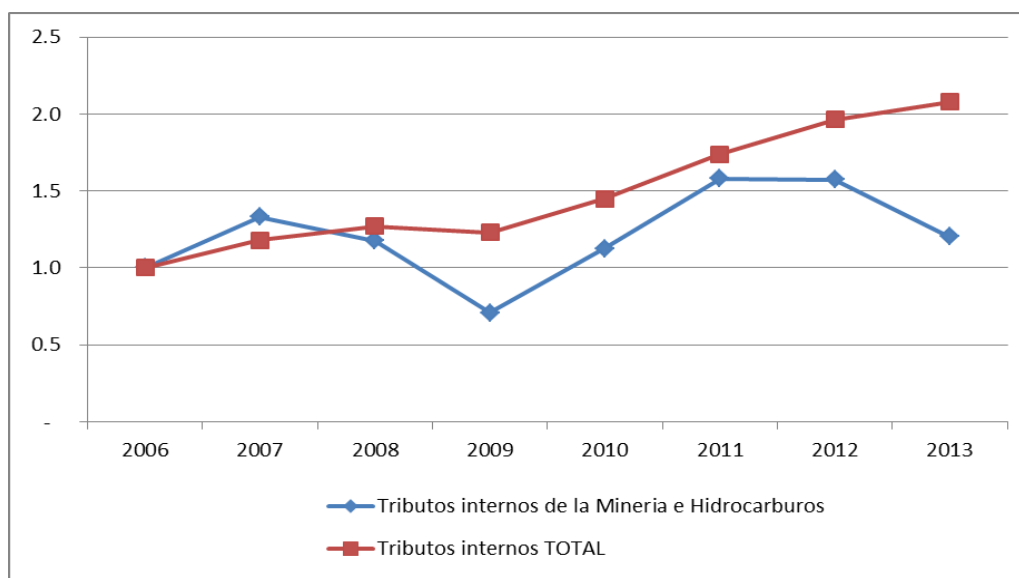
La disminución del presupuesto descentralizado se explica por la combinación de dos factores. Por un lado, la disminución continua de los recursos del canon y las regalías, producto de la caída de los precios de los minerales, que en años anteriores fue la principal fuente de financiamiento de las inversiones en gobiernos regionales y municipalidades. Por otro, por la decisión política del gobierno de Ollanta Humala de tener un mayor control en el manejo del presupuesto, concentrando capacidad de decisión en el gasto para atender las demandas que resultan de los Consejos de Ministros descentralizados. Todo ello, en un contexto en el cual la recaudación de tributos crece de manera sostenida como se puede ver en el gráfico 2. Es decir, mientras las regiones que dependen del canon tienen ingresos que disminuyen y que no están siendo corregidos con medidas compensatorias, el gobierno nacional dispone de ingresos fiscales crecientes para su manejo.

Frente a esta crítica en el marco de la discusión del Proyecto de Ley del Presupuesto 2014, el Ministro Castilla afirmaba que dicho presupuesto no era centralista pues “hay una serie de transferencias que se van dando a los gobiernos locales y regionales para poder ejecutar los proyectos de inversión”². Lo que el ex-ministro trataba de ocultar es lo más importante: quién y con qué criterios toma la decisión sobre esas transferencias de recursos. Lo hace principalmente el Ministerio de Economía en acuerdo con la pareja presidencial.

¹ Al 30 de setiembre de este año los gobiernos regionales han ejecutado en promedio el 55% de su presupuesto, las municipalidades el 48% y los sectores del gobierno nacional el 43%

²http://www.rpp.com.pe/2013-11-30-castilla-nego-que-el-presupuesto-del-2014-sea-centralista-noticia_651539.html

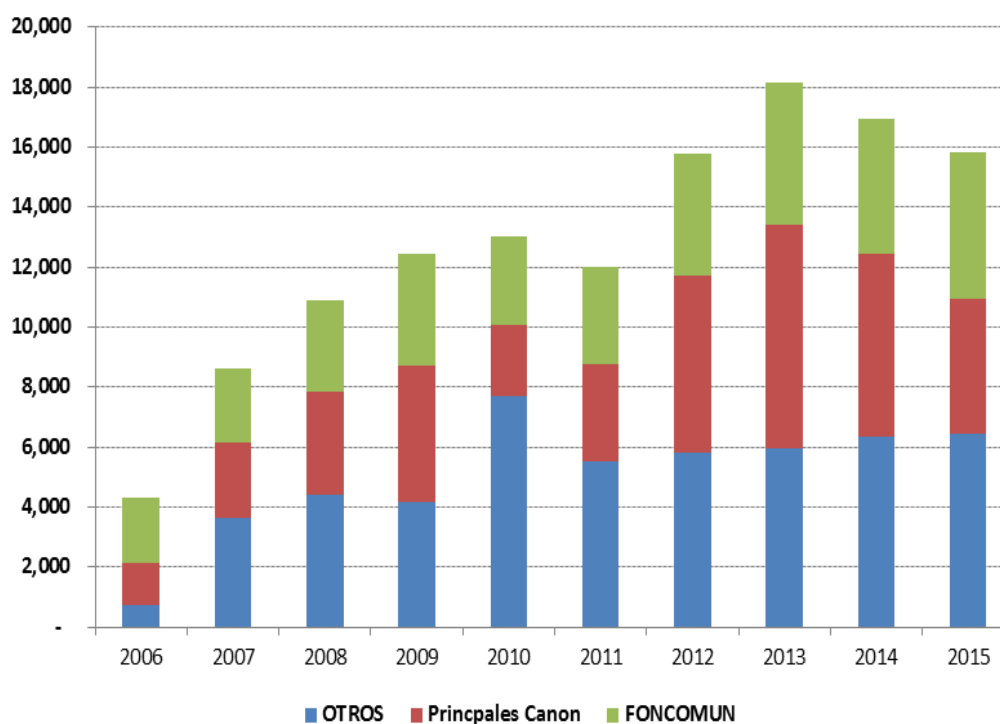
Gráfico 2:
RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS TOTAL Y DE MINERÍA E HIDROCARBUROS 2006–2014
Año base = 2006



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Por su mayor dependencia de los recursos del canon, las municipalidades son más vulnerables a las variaciones en los ingresos provenientes de las actividades extractivas. En el gráfico 3 podemos observar que mientras los ingresos del FONCOMUN y otras fuentes de financiamiento, se mantienen constantes, los recursos de canon (minero, petrolero, gasífero y regalías mineras) han caído y arrastran al presupuesto de los gobiernos locales.

Gráfico 3:
PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO SEGÚN PROYECTOS DE LEY PARA LOS GOBIERNOS LOCALES
MILLONES DE NUEVOS SOLES
2006-2015



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En el caso de los gobiernos regionales la figura cambia porque su principal fuente de financiamiento son los recursos ordinarios que, como hemos señalado, han venido creciendo de manera sostenida. En otras palabras, los gobiernos regionales son menos impactados por la caída del canon minero y su presupuesto crece lento pero constantemente desde 2011, tal como se muestra en el cuadro 1, aunque su participación con respecto al presupuesto total cae en los últimos dos años, de 16.2% en el 2013 a 14.9% en el 2015.

¿CÓMO SE ASIGNA EL INCREMENTO PRESUPUESTAL DEL 2015 EN EL GOBIERNO NACIONAL?

El Presupuesto del gobierno nacional en el 2015 se incrementa en 14.6% con respecto al año anterior. Ello, en concordancia con el último discurso del Presidente Ollanta Humala, el 28 de julio pasado, anunciando la apuesta de su gobierno por

educación, salud y seguridad, mejorando las remuneraciones y lanzando un agresivo plan de inversiones en infraestructura. En efecto, las funciones en las cuales hay un mayor incremento en el presupuesto del gobierno nacional son: Educación (S/. 3,7002 millones), Salud (S/. 2,151 millones), Planeamiento, Gestión y Reserva Contingencia (S/. 1,458 millones), Orden Público y Seguridad (S/. 1,231 millones) y Protección Social (S/. 938 millones). (Ver cuadro 2).

La orientación del incremento presupuestal hacia las prioridades señaladas podría explicar por qué ahora el gobierno nacional concentra el 73% del Presupuesto Total. Sin embargo esa es parte de la explicación. Sin considerar los recursos adicionales asignados para educación, salud y orden público y seguridad nacional, el gobierno nacional sigue concentrando el 72% del presupuesto, lo que indica que hay otras funciones que también dispondrán de mayores recursos, tales como vivienda y desarrollo urbano y agropecuaria.

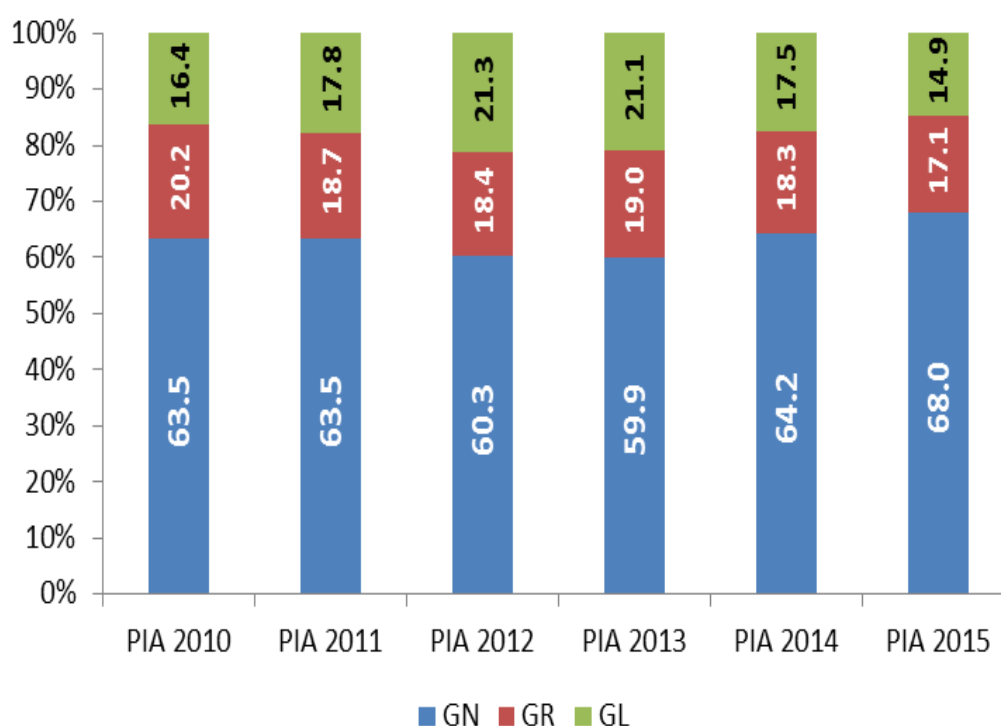
Cuadro 2:
PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN PL 2015 SEGÚN FUNCIÓN
(En millones y porcentaje)

	2013	2014	2015	Variación Monto		Variación Porcentual	
				13 / 14	14 / 15	13 / 14	14 / 15
Educación	8,725	9,241	12,943	516	3,702	5.9%	40.1%
Planeamiento, Gestión y Reserva Contingencia	9,682	11,096	12,554	1,414	1,458	14.6%	13.1%
Deuda Pública	9,307	9,393	10,313	85	920	0.9%	9.8%
Previsión Social	8,315	9,483	10,125	1,167	642	14.0%	6.8%
Salud	5,324	6,565	8,716	1,241	2,151	23.3%	32.8%
Transporte	7,133	8,669	8,593	1,535	-75	21.5%	-0.9%
Orden Público y Seguridad	4,495	5,749	6,980	1,253	1,231	27.9%	21.4%
Defensa y Seguridad Nacional	4,173	4,843	4,884	670	41	16.0%	0.8%
Protección Social	3,248	3,922	4,860	674	938	20.7%	23.9%
Justicia	3,308	4,020	4,143	712	123	21.5%	3.1%
Vivienda y Desarrollo Urbano	1,174	1,754	2,581	580	828	49.4%	47.2%
Saneamiento	2,709	2,986	2,288	276	-698	10.2%	-23.4%
Agropecuaria	1,389	1,494	1,908	105	414	7.6%	27.7%
Otros	3,708	4,025	4,499	316	474	8.5%	11.8%
Total	72,693	83,238	95,387	10,545	12,149	14.5%	14.6%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La tendencia a la recentralización del presupuesto es mucho más evidente cuando se toma la distribución del Presupuesto no previsional ni financiero³. La participación del gobierno nacional pasa del 59.9% en el año 2013, al 68%. Por su parte, en dicho período, la participación de los gobiernos regionales y las municipalidades disminuye, tal como se aprecia en el gráfico 4. Mientras el gobierno nacional incrementa su participación en 16% entre los años 2014 – 2015 (S/. 9,930 millones), los gobiernos regionales lo hacen en sólo 3% (S/. 542 millones) y los gobiernos locales ven su participación reducirse en 7% (S/. -1,101 millones).

Gráfico 4:
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO SIN GASTOS FINANCIEROS, PREVISIONALES Y RESERVA DE CONTINGENCIA
(Por niveles de gobierno y en porcentajes)



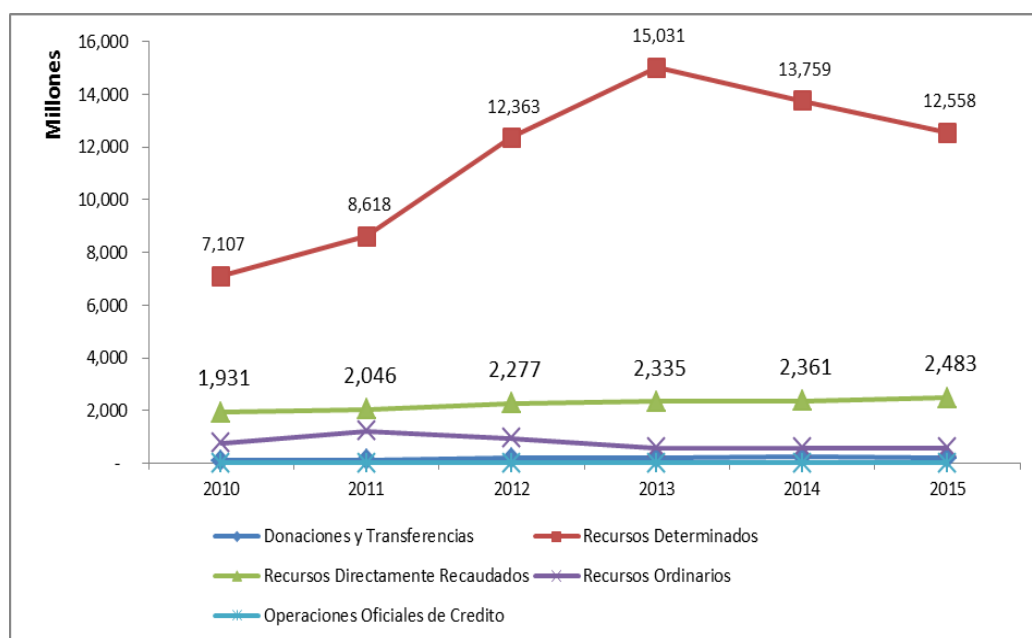
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

³ El presupuesto total menos: gastos financieros, gastos previsionales y la reserva de contingencia.

LAS MUNICIPALIDADES SON LAS MÁS AFECTADAS CON LA RECENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA EL 2015

La principal fuente de financiamiento de las municipalidades son los llamados Recursos Determinados, que tienen como principales componentes al Canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, además del FONCOMUN y los Impuestos municipales. Con respecto al 2014, el presupuesto por Recursos Determinados ha disminuido en S/. 1,200 millones; pero en el desagregado, mientras el FONCOMUN e Impuesto Municipales incrementan su asignación en S/. 535 millones, los recursos por Canon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones, disminuyen en S/. 1,600 millones. De estos recursos, los provenientes del canon minero se reducen en S/. 348 millones y los del FOCAM en S/. 5.3 millones. Por tanto, la mayor parte de la reducción se explica por la menor asignación en las llamadas Participaciones compuestas por una variedad de fondos como FONIE⁴ o FONIPREL (S/. 300 millones), Plan de incentivos a la mejora y la modernización de la gestión municipal (S/. 1,100 millones), Seguridad Ciudadana, entre otros, como se muestra en el gráfico 5.

Gráfico 5:
PIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2010 – 2015
(En millones de nuevos soles)

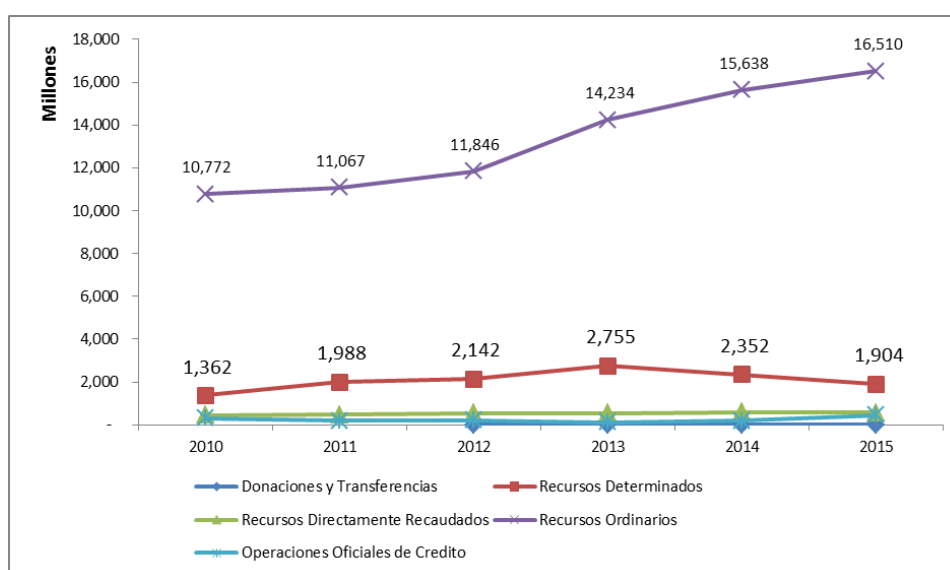


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

⁴ Exposición de Motivos PL Presupuesto Público 2015; pp.20. Lima: MEF, agosto 2014.

La situación de los gobiernos regionales es diferente, pues para el 2015 tienen un incremento de S/. 670 millones en relación al presupuesto de 2014, proveniente de la fuente Recursos Ordinarios (S/. 871 millones), que de alguna manera contrarresta la disminución en los Recursos determinados asociados a la renta de las industrias extractivas, como se ve en el gráfico 6.

GRÁFICO 6
PIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2010 – 2015
(En millones de nuevos soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

ALGUNAS CONCLUSIONES:

- El Proyecto de Ley de Presupuesto para el Sector Público para el 2015 tiene una clara orientación recentralista del presupuesto público, resultando los más perjudicados los gobiernos locales, en especial aquellos que dependen de las transferencias de recursos.
- El presupuesto para el 2015 aumenta en S/. 11,687 millones respecto al año anterior. ¿Cómo se distribuye este monto? Para el gobierno nacional se decide un incremento de S/. 12,149 millones que sólo en parte se explica por la mayor asignación para educación, salud y seguridad que se manejan centralmente. Las municipalidades son

golpeadas con una reducción de S/. 1,133 millones, mientras que a los gobiernos regionales les dan un pequeño aumento de S/. 671 millones.

- El proyecto de presupuesto no prevé ningún mecanismo de compensación para contrarrestar la disminución de recursos de los gobiernos locales, producto de los menores ingresos por canon y regalías mineras. El camino elegido es que desde el gobierno nacional, el MEF distribuya los recursos utilizando una variedad de fondos que tiene bajo su control, llevando a las municipalidades a un escenario de “negociación” por recursos, sin que se conozcan con claridad los criterios y parámetros de distribución.
- El presupuesto 2015 trae un incremento significativo de los recursos para los sectores Educación, Salud y Seguridad, lo que nos parece acertado, considerando la urgente necesidad de mejorar dichos servicios.
- El indicador más claro de la recentralización del presupuesto es que el presupuesto público no previsional ni financiero, asignado al gobierno nacional, ha pasado de 59.9% en 2013 a 68% en 2015, mientras que en el mismo periodo los gobiernos regionales disminuyen de 19.0% a 17.1% y los gobiernos locales de 21.1% a 14.9%.