



# NOTA N° 38

**EL PRESUPUESTO  
GENERAL DE LA  
REPÚBLICA 2005 Y LA  
(FALTA DE)  
DESCENTRALIZACIÓN**

## LA NOTICIA

La primera semana de septiembre, el MEF presentó al Congreso de la República la propuesta de Presupuesto Público 2005. Mas allá de la distribución global del Presupuesto General entre los diferentes ámbitos de gobierno, la revisión de la asignación de aquellos recursos que efectivamente podrían ser transferidos a las regiones y las localidades permite afirmar que no se ha avanzado en la descentralización del Presupuesto General de la República.

El Congreso de la República tiene plazo hasta el fin del mes de noviembre para debatir y aprobar la propuesta presentada por el MEF.

## EL RESUMEN

Respecto al año pasado, el Presupuesto 2005 crece un 12% pasando de 44 mil millones de soles a 49 mil millones de soles, lo que representa el 19% del Producto Bruto Interno (PBI) del Perú.

Las cifras para el año 2004 no consideran los 1,456.5 millones de soles generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras, los que han sido incorporados al Presupuesto 2004 mediante un Crédito Suplementario asignado en junio de este año. Si estos recursos se consideran como parte del Presupuesto 2004, entonces el crecimiento en el año 2005 no es de 12% sino de entre 4 y 5%.

En este contexto, la concentración de recursos en el Gobierno Central se incrementa ligeramente pasando del 77% al 77.5% del Presupuesto General, con 4 mil 300 millones de soles más que en el 2004. Por su parte, los Gobiernos Regionales pasan del 15 al 15.7% del total presupuestal mientras que los Gobiernos Locales caen del 8 al 6.8%

## EL ANÁLISIS

### ***El Gobierno Central***

La propuesta de Presupuesto General de la República 2005 presentada por el MEF al Congreso de la República expresa una ligera reconcentración de los recursos en el Gobierno Central.

Como se puede observar, el incremento del Presupuesto General de casi 5 mil millones de soles se explica principalmente por el incremento de más de 4 mil millones en el presupuesto del Gobierno Central. De esta manera, en plena descentralización, el peso presupuestal relativo del Gobierno Central se incrementa de 77 a 77.5%.

Sin embargo, es importante anotar que esta reafirmación del Gobierno Central como el destinatario de la mayor parte de los recursos presupuestales se debe al incremento de rubros que de ninguna manera podrían ser descentralizados a las regiones y las localidades.

Este es el caso, por ejemplo, de los recursos destinados al pago de la deuda externa, los sueldos de los policías, la alimentación de los soldados o el gasto previsional. Veamos algunos ejemplos. El Ministerio de Economía y Finanzas tiene asignado en este año 2004 unos 15 mil millones de soles, de los que 4 mil millones son para gastos previsionales (pensiones) y 11 mil para pagar deuda externa e interna. Para este año lo asignado a este grupo de gasto en el presupuesto del Gobierno Central ha crecido a casi 6 mil millones de soles mientras que lo destinado al pago de deuda externa ha crecido a casi 13 mil millones. El incremento de ambas partidas da cuenta de, prácticamente, la totalidad del crecimiento del presupuesto del Gobierno Central.

En suma, lo que explica el crecimiento del presupuesto del Gobierno Central para el año 2005 es el crecimiento de los recursos asignados a dos rubros que no son descentralizables. En este caso, el problema es la incapacidad política de resolver el tema de la cédula viva o de renegociar la deuda externa antes que la falta de voluntad descentralista.

Pero, si bien esos rubros «no descentralizables» son los que explican el crecimiento presupuestal del Gobierno Central, existen también recursos que, con toda claridad, podrían ser descentralizados. De manera general, en el proyecto de Presupuesto General del año 2005 - descontando el gasto en Lima que es de 5 mil 311 millones de soles y el gasto de naturaleza multi-departamental que es de 10,362 millones de soles- el gasto del Gobierno Central en las regiones será de 3,847 millones de soles. Este monto gastado por el Gobierno Central en las regiones es casi el 50% de lo que los propios Gobiernos Regionales gastan en sus ámbitos (6,460 millones de soles). Y este monto está compuesto fundamentalmente por gasto de inversión.

La pregunta es: ¿cuánto de esos recursos necesitan ser efectivamente ejecutados por el Gobierno Central?, ¿cuánto de esos recursos podrían ya ser transferidos a los Gobiernos Regionales y Locales?

Veamos un ejemplo relativo al Presupuesto General 2004 en plena ejecución. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene asignados para el año 2004 casi 1,142 millones de soles, de los que 452 millones se gastan en Lima. Para el departamento del Huancavelica, el Ministerio tiene asignados 60 millones de soles, de los cuales 56 millones son recursos de inversión. De ese dinero, más de 8 millones de soles se destinan a la rehabilitación de caminos rurales. ¿No es esa una partida transferible?, ¿no puede un Gobierno Regional hacerse cargo de la

rehabilitación de los caminos rurales? Buena parte del resto de esos recursos (41 millones de soles) se destina a la rehabilitación de la carretera Imperial Izcuchaca.

Algo parecido ocurre con el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Construcción en Cajamarca, para donde tiene asignados 16 millones de soles de recursos de inversión. De estos, más de 12 millones se gastan en pequeños proyectos de riego y en un programa medioambiental en Jaén. ¿No son estos también gastos descentralizables?, ¿está programada su transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales respectivos?

### **Los Gobiernos Regionales**

Por su parte, los Gobiernos Regionales ven crecer su participación en el Presupuesto del próximo año, de 15% a 15.7%, lo que significa unos 1,000 millones de soles más.

Es importante precisar que este incremento presupuestal se explica en gran parte por el aumento en el gasto corriente, básicamente el aumento en el pago de las remuneraciones del personal de educación y de salud.

Los recursos de inversión de las regiones también se incrementan, pero sólo muy ligeramente, en apenas 133 millones de soles para todas las regiones del país. Además, este modesto incremento ha sido mayor al 10% respecto al 2004 solamente en cinco regiones, registrándose aumentos muy significativos en Cajamarca (40.7%), Junín (37.6%) y Pasco (27.6%) por ejemplo. Esto contrasta con regiones como San Martín, Loreto y Ucayali que registran retrocesos de 12.9%, 8.6% y 8.5% en sus recursos de inversión, respectivamente. Pero además, este crecimiento de los recursos de inversión es de solamente 54 millones de soles si tomamos en cuenta para la comparación no al Presupuesto

institucional de Apertura (PIA) del 2004, sino a ese PIA más los 79 millones de soles provenientes del Impuesto a las Transacciones Financieras que le fueron asignados a las regiones de Loreto, Moquegua, Junín, Pasco y Callao (ver Ley 28254 de Ampliación Presupuestal de junio de 2004, Anexo 1 y Anexo 3).

En suma, el incremento en la asignación presupuestal a los Gobiernos Regionales, nuevamente, depende de decisiones que no tienen que ver con la descentralización, y sí más bien con el aumento de remuneraciones a sectores laborales que cobran sus sueldos en las ventanillas de los Gobiernos Regionales.

Descartando el aumento en las recursos para remuneraciones como un avance descentralista, profundizamos en el análisis del crecimiento presupuestal de las cuatro regiones en las más se incrementa el presupuesto destinado a inversiones en el 2005.

En Cajamarca, Cusco, Junín y Pasco el aumento en los presupuestos de inversión se encuentra en el marco de un aumento general de los recursos de estas cuatro regiones. (Ver Cuadro 2).

En el caso de Cajamarca y Cusco, el incremento en el presupuesto total encuentra su explicación en el importante crecimiento de los recursos por «canon y sobre canon». Cajamarca incrementa sus recursos por este concepto de 19.9 a 72.2 millones de soles aproximadamente, lo que se puede explicar por el alza en el precio del oro. En octubre del año pasado la onza de oro no superó los 395 dólares mientras que en octubre de este año no baja –hasta ahora– de 412 dólares la onza. En Cusco, los recursos de esta fuente crecen de 6.5 a 37.4 millones de soles. (Ver Cuadro 3).

Pasco, por su parte, debe el incremento de su presupuesto total a una asignación de más de 72 millones de soles por canon y sobre canon, más del doble de lo que tienen por ese concepto este año. De igual manera, su asignación por recursos ordinarios crece de 95.6 a 131.6 millones de soles aproximadamente. Una mayor asignación de recursos ordinarios es también lo que explica el mayor presupuesto de Junín.

Es importante anotar que –para las cuatro regiones– la información presupuestal 2005 no incluye los recursos de «donaciones y transferencias», «recursos directamente recaudados» y «recursos por operaciones oficiales de crédito externo», recursos que en algunos casos pueden ser significativos.

### ***Las fuentes del incremento en los presupuestos de inversión en las regiones***

Como se dijo líneas arriba, el presupuesto de inversión de estas cuatro regiones aumenta significativamente. Las razones que explican este incremento en el monto que cada región dedicará a inversiones en 2005 son diversas. (Ver Cuadro 4)

En el caso de Cajamarca es claro que el impulso a las inversiones se debe casi totalmente a los recursos por canon y sobre canon. Pero hay que llamar la atención sobre el hecho de que, si en el 2004 el total del monto de canon y sobre canon (19.9 millones de soles) se ha destinado a inversiones, para el 2005 se está destinando a este rubro solamente el 80% de este recursos (57.8 de 72.2 millones de soles). Los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), en cambio, aparecen asignados en su totalidad para inversión, tal como ocurrió en 2004. (ver Cuadro 2). En el caso del Cusco también se ha incrementado de manera sustantiva la asignación de recursos por canon y sobre canon.

Junín es un caso especial, ya que los recursos para inversión provenientes del canon no se incrementan sino al contrario. Lo que explica el alza en el monto de inversiones son los 37 millones de soles por recursos ordinarios que entran en el presupuesto del 2005. El ITF es la fuente de estos recursos.

El caso de Pasco es muy similar ya que asigna, para el 2005, 25.8 millones de soles cuya fuente también es el ITF.

### ***Sobre algunos grupos de gasto en las regiones***

Las cuatro regiones aumentan su asignación presupuestal por 'personal y obligaciones sociales' y 'obligaciones previsionales'. Por otro lado, todas las regiones disminuyen su asignación presupuestal a 'bienes y servicios' y 'otros gastos corrientes'. En el caso de los bienes y servicios, el decrecimiento es notable. Cajamarca baja en este rubro de 26.9 a 14.8 millones de soles; Cusco, de 31.5 a 17.6; Junín, de 33.9 a 14.2 y Pasco, de 7.5 a 5.2 millones de soles.

En lo concerniente a 'otros gastos de capital', el comportamiento es menos homogéneo ya que mientras Cajamarca, Cusco y Pasco ven incrementar sus presupuestos por este concepto, Junín disminuye el suyo de 2.3 millones de soles a 618 soles aproximadamente.

### ***Los Gobiernos Locales***

Los Gobiernos Locales pasan del 8% al 6.8% del total, con una asignación total de recursos de 3,366 millones de soles, menor que la del 2004 en 163 millones.

Es importante observar en detalle la evolución de los diferentes componentes del presupuesto de las municipalidades para entender

este retroceso en la asignación de recursos y el peso relativo de las municipalidades en el Presupuesto 2005.

Por el lado del FONCOMUN, los recursos para las municipalidades se incrementan en alrededor de un 10%, de 1,756 a 1,934 millones de soles. Cabe anotar que –en la medida en que el FONCOMUN se constituye automáticamente en base a 2 puntos del IGV- este crecimiento no responde a una voluntad descentralista del Ejecutivo sino al incremento en la recaudación, resultante a su vez del crecimiento económico y mejoras en la acción de la SUNAT. (Ver Cuadro 5)

El problema se plantea por el lado de la asignación de recursos ordinarios de los programas sociales a las municipalidades. Como hemos señalado en oportunidades anteriores, el Plan de Transferencia del año 2004 estableció el traspaso de los recursos de dos programas de FONCODES y de tres programas del PRONAA a solamente las 67 municipalidades provinciales y 241 distritales acreditadas hasta entonces. Pero el MEF asignó al presupuesto de todas las municipalidades el total de los recursos de todos los programas sociales del MIMDES. De esa manera se infló el presupuesto municipal, aunque después las municipalidades tuvieron que devolver esos recursos al MIMDES.

Para el año 2005 el MEF ha anunciado un «sinceramiento» del presupuesto de las municipalidades, asignando solamente recursos de los programas en proceso de transferencia a las municipalidades acreditadas (que ahora son 125 provinciales y 406 distritales). Es por esta razón que en la propuesta de Presupuesto 2005 las municipalidades bajan del 8% al 6.8% del total.

Con el objeto de analizar mejor el impacto de este «sinceramiento»

hemos analizado en detalle 10 municipios provinciales y distritales acreditados y 10 provinciales y distritales no acreditados. (ver Cuadros 6 y 7)

En el caso de las municipalidades acreditadas, de la muestra observada, la municipalidad provincial que más recursos ordinarios pierde es la de Ascope, en La Libertad, que ve disminuir sus fondos por 'recursos ordinarios' en un 72.2%, de 325,395 a 90,471 soles. En el caso de las distritales acreditadas, la más afectada es la de Quimbiri, en Cusco. Su presupuesto por recursos ordinarios disminuye en un 51.2% (de 1 millón 322 mil a 646 mil soles) pues ya no se la han asignado recursos de PRONAA, aunque sí de FONCODES. Para explicar esta disminución en la asignación de recursos de programas sociales incluso a las municipalidades acreditadas, hay que recordar que en 2004 el MEF también les asignó recursos de programas que no están aún incluidos en el proceso de transferencias, recursos que este año han sido asignados al MIMDES.

en el proceso de transferencias, recursos que este año han sido asignados al MIMDES.

Entre las no acreditadas de la muestra, la asignación de recursos ordinarios a la Municipalidad Provincial de Luya, en Amazonas, cae en 87.6% pasando de 221 mil soles a 27 mil en 2005. Ello porque a diferencia del año pasado, esta vez no se ha asignado ningún recurso del PRONAA. Por su parte, en el caso de la municipalidad distrital de Chupamarca los recursos ordinarios bajan de 251,544 a 37,332 soles lo que significa un decrecimiento del 85.2%.

Es notable pues la disminución de los recursos ordinarios a las municipalidades resultante del sinceramiento en la asignación de los

recursos de los programas sociales. Los recursos ordinarios disminuyen fuertemente en las municipalidades no acreditadas, pero también –en menor medida– en las acreditadas, teniendo en cuenta que se les está asignando solamente los recursos de los programas en proceso de ser transferidos, y no de todos los programas como se hizo el año pasado.

El incremento artificial de los presupuestos municipales en el 2004 quiso dar la impresión de que se avanzaba de manera sustantiva en la descentralización, pero terminó generando más bien frustración en las autoridades locales a medida que se informaban de la naturaleza puramente virtual de esos recursos. El sinceramiento del presupuesto municipal permite apreciar con claridad la falta de voluntad descentralista en este terreno.

### IDEAS FUERZA

- El Presupuesto General de la República 2005 presentado por el MEF al Congreso expresa un incremento en el peso relativo del Gobierno Central, un ligero incremento del peso de los Gobiernos Regionales y una fuerte disminución del peso de las municipalidades en relación con el año 2004.
- El incremento del peso del Gobierno Central se debe fundamentalmente al crecimiento de las partidas para pago de deuda y pago de obligaciones provisionales, rubros que no son descentralizables.
- Pero el Gobierno Central retiene para sí recursos para gasto corriente y de inversión que sí podrían ser descentralizados a las regiones y las municipalidades. En este terreno es evidente que no hay voluntad de avanzar con la descentralización.

- En las regiones hay evoluciones diferenciadas. En dos de las cuatro regiones en las que más aumenta la asignación presupuestal, la explicación es el crecimiento de los recursos del canon y sobrecanon. En las otras dos, se trata de una mayor asignación de recursos ordinarios por el Gobierno Central, que tienen como fuente el ITF.
- En el caso de las municipalidades aumenta la asignación de recursos del canon –resultante del crecimiento general de la economía y de mejoras en la recaudación- pero se reduce la asignación de los recursos de los programas sociales.

### *REFERENTES CLAVE*

- **Nelson Shack**, Director General – Dirección Nacional de Presupuesto Público
- **Jaime Velásquez Rodríguez**, Presidente Comisión de Descentralización
- **Rosa Florián Cedrón**, Presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales
- **Epifanio Baca**, Responsable de Vigilancia Ciudadana de Grupo Propuesta Ciudadana

*Todos los cuadros en las páginas siguientes...*

Cuadro 1

Presupuesto General	2004		2005		2004-2005	
	% del total	S/.	% del total	S/.	Variación peso relativo	S/.
<b>Ámbito de Gobierno</b>						
Total	100.0	44,116.00	100	49,387.00		
Gobierno Central	77.0	33,969.32	77.5	38,289.00	0.5	4,319.68
Gobiernos Regionales	15.0	6,617.40	15.7	7,732.00	0.7	1,114.60
Gobiernos Locales	8.0	3,529.28	6.8	3,366.00	-1.2	(163.28)

Cuadro 2

Región	Presupuesto Total en millones de soles		Presupuesto de Inversión en millones de soles	
	2004	2005	2004	2005
Cusco	411	461	39.8	60.3
Cajamarca	431	509	25.5	66.1
Junín	452	502	22.8	60.4
Pasco	114	149	15.1	42.7

Cuadro 3

**PRESUPUESTO TOTAL POR FUENTE**

	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<b>FUENTE</b>	CAJAMAR	CAJAMAR	CUSCO	CUSCO	JUNÍN	JUNÍN	PASCO	PASCO
<b>Canon y Sobrecanon</b>	19,950,273	72,262,112	6,594,448	37,455,401	2,806,545	2 959 323	1,132,697	2 408 406
<b>Donaciones y Transferencias</b>	0.00	*	777,409	*	0.00	*	0.00	*
<b>FONCOR</b>	5,545,059	8,319,180	28,386,406	30,312,604	20,009,211	20 785 721	14,031,086	14 966 676
<b>Recursos directamente recaudados</b>	13,176,041	*	15,206,364	*	23,549,900	*	3,682,970	*
<b>Recursos ordinarios para los gobiernos regionales</b>	393,210,000	428,751,604	356,632,000	393,390,680	406,120,000	478 803 920	95,635,000	131 681 014
<b>Recursos por operaciones oficiales de crédito externo</b>	*	*	3,916,000	*	*	*	*	*
<b>TOTAL</b>	431,881,373	509,332,896	411,512,627	461,158,685	452,485,656	502,548,964	114,481,753	149,056,096

Fuente: Anexo de la Ley de Presupuesto Público 2004 y Anexo del Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005.

\* Información aún no estimada en el Proyecto de Presupuesto 2005.

Cuadro 4

**PRESUPUESTO DE INVERSIÓN POR FUENTE**

	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<b>FUENTE</b>	<b>CAJAMAR</b>	<b>CAJAMAR</b>	<b>CUSCO</b>	<b>CUSCO</b>	<b>JUNÍN</b>	<b>JUNÍN</b>	<b>PASCO</b>	<b>PASCO</b>
<b>Canon y Sobrecanon</b>	19,950,273	57,809,690	6,594,448	29,964,321	2,806,545	2,367,460	1,132,697	1,926,725
<b>FONCOR</b>	5,545,059	8,319,180	28,386,406	30,312,604	20,009,211	20,785,721	14,031,086	14,966,676
<b>Recursos Ordinarios</b>	*	0.00	*	0.00	0.00	37,300,000	0.00	25,800,000
<b>Recursos Directamente Recaudados</b>	*	*	150,000	*	25,000.00	*	*	*
<b>Donaciones y Transferencias</b>	0.00	*	777,409	*	*	*	*	*
<b>Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo</b>	*	*	3,916,000	*	*	*	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>25,495,332</b>	<b>66,128,870</b>	<b>39,824,263</b>	<b>60,276,925</b>	<b>22,840,756</b>	<b>60,453,181</b>	<b>15,163,783</b>	<b>42,693,401</b>

Fuente: Anexo de la Ley de Presupuesto Público 2004 y Anexo del Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005.  
\* Información no estimada en el Proyecto de Presupuesto 2005.

Cuadro 5

<b>Año</b>	<b>Monto (millones soles)</b>	<b>Crecimiento</b>
2003	1,597	10%
2004	1,756	10%
2005	1,934	

Fuente: MEF

# TEMA: EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA 2005 Y LA (FALTA DE) DESCENTRALIZACIÓN

Cuadro 6

ACREDITADAS		Recursos ordinarios		Diferencia	Disminuyó en %
Departamento	Provincia	2004	2005		
Amazonas	Bagua	1,028,973	398 088	630 885	61.31%
Ayacucho	Huamanga	2,972,487	1 195 990	1 776 497	59.76%
Cusco	Canas	719,377	255 546	463 831	64.47%
Huancavelica	Acobamba	657,258	219 666	437 592	66.57%
Junín	Huancayo	2,988,166	1 387 828	1 600 338	53.55%
La Libertad	Ascope	325,395	90 471	234 924	72.19%
Madre de Dios	Tambopata	1,231,489	750 276	481 213	39.07%
Piura	Piura	4,678,634	2 817 226	1 861 408	39.78%
Puno	Puno	3,168,267	1 465 731	1 702 536	53.73%
Tacna	Tacna	1,234,129	1 168 896	65 233	5.28%
Departamento	Distrito	2004	2005	Diferencia	Disminuyó en %
Amazonas	Leimebamba	331,659	253 459	78 200	23.57%
Ayacucho	Morcolla	276,783	219 737	57 046	20.65%
Cusco	Quimbiri	1,322,813	646 039	676 774	51.16%
Huancavelica	Laria	313,433	259 708	53 725	17.14%
Junín	Manzanares	52,369	27 410	24 959	47.65%
La Libertad	Chugay	1,070,523	545 275	525 248	49.06%
Madre de Dios	Fitzcarrald	230,185	191 691	38 494	16.72%
Piura	Tambogrande	3,720,577	2 154 224	1 566 353	42.09%
Puno	Acora	1,229,179	747 809	481 370	39.16%
Tacna	Ite	277,709	264 920	12 789	4.60%

Fuente: 1) Ley de Presupuesto Público 2004 y Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005.  
2) Decreto Legislativo 088.

Cuadro 7

NO ACREDITADAS		Recursos ordinarios		Diferencia	Disminuyó en %
Departamento	Provincia	2004	2005		
Amazonas	Luya	221,055	27 506	193 549	87.55%
Ayacucho	Cangallo	480,869	147 358	333 511	69.35%
Cusco	Anta	1,017,616	329 459	688 157	67.62%
Huancavelica	Castrovirreyna	392,936	126 652	266 284	67.76%
Junín	Chanchamayo	778,135	375 966	402 169	51.68%
La Libertad	Chepén	970,215	381 937	588 278	60.63%
Madre de Dios	Manu*	510,931	79 869	431 062	84.36%
Piura	Sullana	3,196,806	1 984 539	1 212 267	37.92%
Puno	Azángaro	1,308,102	419 234	888 868	67.95%
Tacna	Candarave	320,738	87 000	233 738	72.87%
Departamento	Distrito	2004	2005	Diferencia	Disminuyó en %
Amazonas	Camporredondo	440,966	78 292	362 674	82.24%
Ayacucho	Chuschi	676,528	213 209	463 319	68.48%
Cusco	Ancahuasi	639,881	167 105	472 776	73.88%
Huancavelica	Chupamarca	251,544	37 332	214 212	85.15%
Junín	Vitoc	382,535	93 149	289 386	75.64%
La Libertad	Pacanga	549,672	135 052	414 620	75.43%
Madre de Dios	Huepetuhe	348,592	72 642	275 950	79.16%
Piura	Querecotillo	1,041,844	496 084	545 760	52.38%
Puno	Achaya	352,125	55 917	296 208	84.12%
Tacna	Camilaca	258,831	42 480	216 351	83.58%

Fuente: 1) Ley de Presupuesto Público 2004 y Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005.  
2) Decreto Legislativo 088.