



# NOTA Nº 2

**TECHOS  
PRESUPUESTALES  
Y CONFLICTOS  
REGIONALES**

## LA NOTICIA

Desde varias regiones del país se anuncia paros, huelgas y otras medidas de protesta. En palabras de Miguel Angel Mufarech, Presidente de la Región Lima, se trata de una protesta “contra la reducción de los presupuestos regionales que plantea el gobierno.” (La República, 18 de agosto) En Amazonas el paro ya tiene fecha (3 y 4 de setiembre), “El incremento del presupuesto de inversión en 41 millones de soles” es el primer punto de la plataforma de lucha esbozada por el Gobierno Regional, los Alcaldes y los Frentes de Defensa Provinciales. (El Comercio, 20 de agosto). Por su parte el Gobierno Regional de Ica anuncia paro para el 4 y 5 de setiembre (varios diarios, 21 de agosto), y las razones son las mismas.

## EL RESUMEN

El MEF ha culminado la propuesta de Presupuesto General 2004, lo que incluye la definición final de los techos presupuestales asignados a las regiones, techos que los Gobiernos Regionales vienen cuestionando.

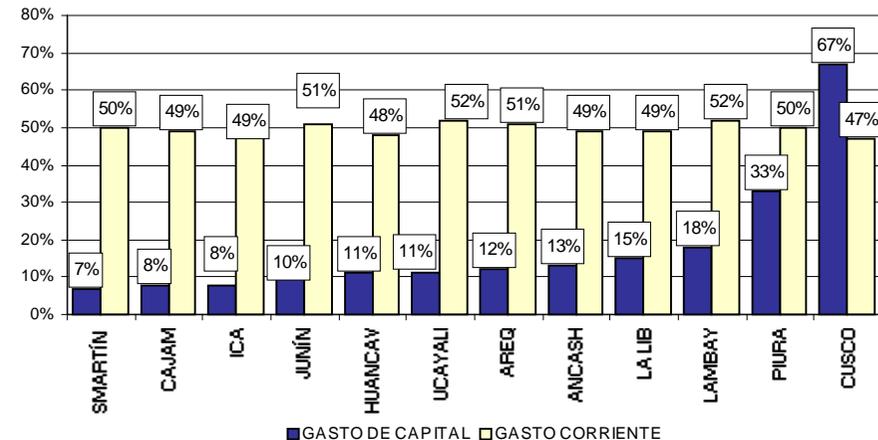
A ello se añade el creciente malestar existente en las regiones frente a lo que se percibe como la incapacidad de los Gobiernos Regionales de hacer obras en cumplimiento de sus ofertas electorales, situación de la que los Gobiernos Regionales culpan al MEF por no transferirles los recursos necesarios para ejecutar las obras ofertadas.

## EL ANÁLISIS

Los problemas de fondo son:

- Los Presupuestos Regionales del año 2003 incluyeron la valorización del levantamiento de las exoneraciones tributarias como si estas ya se hubiesen realizado. Así, de los S/. 9,597,878,385 asignados a los Gobiernos Regionales para el año 2003, S/. 3,373,400,000 eran valorización de exoneraciones tributarias. Es decir, dinero virtual que no se ha materializado y que significa que –en la práctica- los presupuestos de inversión regionales resultan bastante menores de lo que formalmente son.
- Por esta razón, el MEF ha venido transfiriendo a los Gobiernos Regionales recursos de inversión en cantidades menores a las esperadas, manteniendo el ritmo de gasto corriente (pago de planillas, principalmente) pero disminuyendo al mínimo –con algunas excepciones- el ritmo de gasto de capital. (ver Gráfico con información de avance de gasto enero-junio 2003 para 12 Gobiernos Regionales considerados en el Sistema Vigila Perú)

**EJECUCI N PRESUPUESTAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES  
POR GRUPO DE GASTO (ENE-JUN 2003)**



Fuente: Sistema Vigila Perú, Reporte 1, elaboración Grupo Propuesta Ciudadana

- El proceso de elaboración participativa de los presupuestos regionales se inició en el mes de Abril, en virtud de la R. D. N° 020-2003-EF/76.01 l y el Instructivo N° 002-2003-EF/76.01 (en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)), cuando no estaba aún definido el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006 y por tanto no era posible establecer de manera definitiva los techos presupuestales para el 2004. Esto plantea la necesidad de reordenar los procedimientos hoy vigentes: hay que definir los techos antes del planeamiento participativo, hay que definir los techos con los Gobiernos Regionales y Locales.
- En la definición de los techos presupuestales para el 2004 y –en general- en la elaboración del Presupuesto Nacional 2004, el MEF ha optado por un “sinceramiento” de las cifras, dejando de lado esta vez las exoneraciones y las privatizaciones. Al no incluir estos montos virtuales, los techos asignados para el 2004 (S/. 6,834,006,705) resultan menores que los presupuestos de apertura del 2003 (S/. 9,597,878,385) en aproximadamente 30% y también resultan en muchos casos inferiores a lo solicitado por los Gobiernos Regionales.

Todas las Regiones	Total
Presupuesto Apertura 2003	9,597,878,385
Exoneraciones en Presupuesto Apertura 2003	3,373,400,000
Presupuesto Apertura 2003 sin Exoneraciones	6,224,478,385
Presupuesto Apertura 2004 sin Exoneraciones	6,834,006,705
Diferencia Presupuestos 2004 – 2003 sin Exoneraciones	609,528,320
Diferencia % Presupuestos 2004-2003 sin Exoneraciones	9.7

Fuente: MEF. Elaboración Grupo Propuesta Ciudadana.

En suma, se elaboró para el año 2003 un presupuesto en buena medida virtual, que generó expectativas de gasto para este año que no han podido ser cumplidas. Para la elaboración del Presupuesto General 2004 se ha

optado por un “sinceramiento”, dejando fuera la valorización de las exoneraciones y privatizaciones. En consecuencia, los recursos asignados terminan siendo nominalmente menores a los asignados para el 2003 e inferiores a las expectativas de las regiones.

Sin embargo, si se compara el techo presupuestal asignado para el 2004 con el presupuesto de apertura del 2003 sin las exoneraciones tributarias, resulta que en todos los casos -menos el del Callao- se está asignando a los Gobiernos Regionales para el 2004 un presupuesto mayor que el del 2003. En montos globales, las regiones –sin las exoneraciones tributarias- cuentan para el 2003 en realidad con S/. 6,224,478,385, y se le está asignando para el 2004 la suma de S/. 6,834,006,705, lo que significa 9.7% mas de lo realmente asignado para el 2003.

Es decir, en realidad las regiones están recibiendo para el año 2004 montos ligeramente superiores a los realmente asignados para el 2003. Al respecto, dos comentarios. El primero, que en la medida en que los Gobiernos Regionales pagan la planilla, es posible que parte importante de este aumento sea para absorber –por ejemplo- el aumento salarial de los maestros. El segundo, que resulta difícil valorar este incremento porque la percepción es que el Gobierno Central ha lanzado a las regiones a procesos de elaboración participativa del presupuesto 2004 para luego asignarles techos que están por debajo de lo asignado el 2003 y lo requerido para el 2004.

Se está pagando pues el costo de haber incluido recursos virtuales en los presupuestos 2003, pues ello generó expectativas infundadas de acceso a recursos en el 2003 que se han redoblado ahora en la planificación presupuestal para el año 2004.

## IDEAS FUERZA

- El conflicto en curso tiene a la base la manera como se elaboraron los presupuestos regionales 2003, las expectativas que ello ha generado en la elaboración de los presupuestos 2004 y la decisión del MEF de no considerar la valorización de las exoneraciones ni de las privatizaciones en el presupuesto 2004.
- El MEF presentará al Congreso la propuesta de Presupuesto General 2004, incluidos estos techos presupuestales. Es decir, el escenario del debate se traslada ahora a las representaciones partidarias en el Congreso. En dicho debate, en la medida que los montos establecidos son definidos como techos, podrían haber aun mayores recortes a las regiones. La alternativa sería considerarlos como piso, como base para la negociación, y no como límite de a misma.
- En perspectiva, un tema de fondo es que mientras las autoridades locales saben que los montos que reciben vía FONCOMUN dependen del nivel de recaudación (2 puntos del IGV), las autoridades regionales dependen de techos establecidos por el MEF en base a criterios que no han sido consensuados.
- Se hace necesario colocar en la agenda –junto con el tema de los montos para el 2004– el tema de cómo es que estos se establecen. El CND debería jugar un rol clave en este sinceramiento entre el MEF y las regiones.

- Cualquier demanda sobre mayores recursos para las regiones se enfrentará a las restricciones fiscales existentes. Las demandas de las regiones reafirman la urgencia de resolver temas como la descentralización fiscal, la reforma tributaria y la deuda externa.

## ACTORES CLAVE para ser entrevistados

- Miguel Reyes Contreras, Presidente Región Amazonas
- Vicente Tello, Presidente Región Ica
- David Jiménez, Presidente Región Puno
- Ernesto Herrera, Presidente Comisión Regionalización, Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado
- Kurt Burneo, Vice Ministro de Hacienda