

## EL PRESUPUESTO PÚBLICO 2017 ES MÁS DE LO MISMO: CENTRALISTA, DISCRECIONAL Y CLIENTELISTA

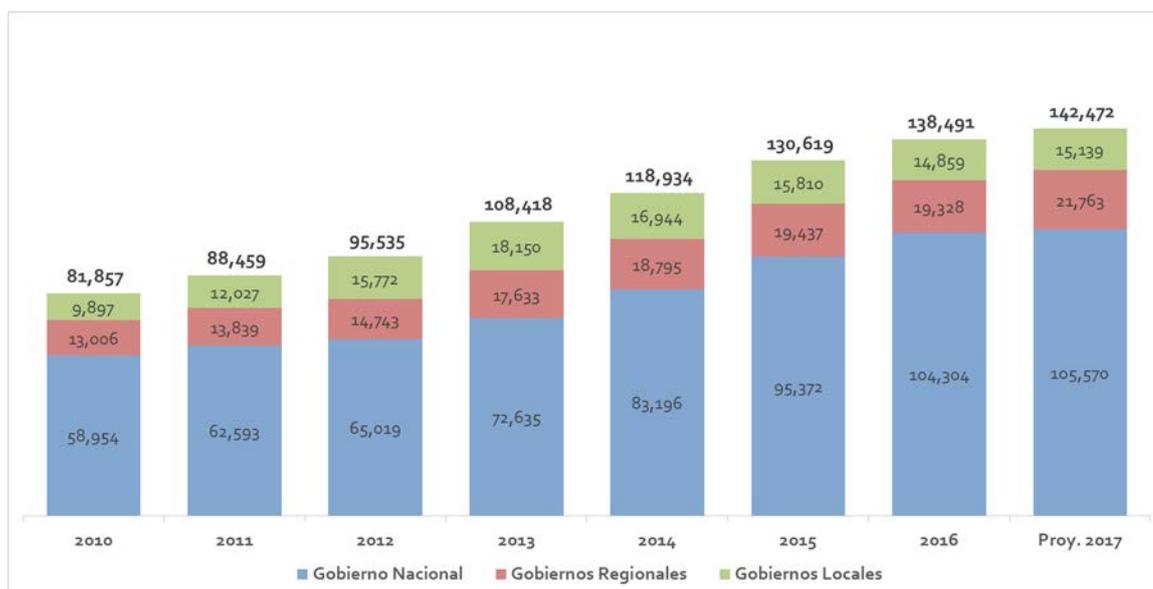
Por: Epifanio Baca

El Pleno del Congreso de la República aprobó el día 28 de este mes el dictamen de la ley de presupuesto público para el 2017 con 99 votos a favor y 18 en contra, ascendiendo éste a S/. 142.472 millones. Según el Ejecutivo, aquel priorizará el acceso de la población a los servicios básicos e impulsará el desarrollo productivo.

En sentido estricto, el presupuesto aprobado no supone mayor crecimiento. Formalmente éste estaría creciendo a 4,7%, pero de la revisión y comparación de cifras oficiales del 2016 y el 2017, está creciendo realmente por debajo del 3% de S/. 138,490'511,244 a S/. 142,471'418,545. Peor aún, si pensamos en una inflación proyectada cercana al 3%, es claro que al final la diferencia no es tal.

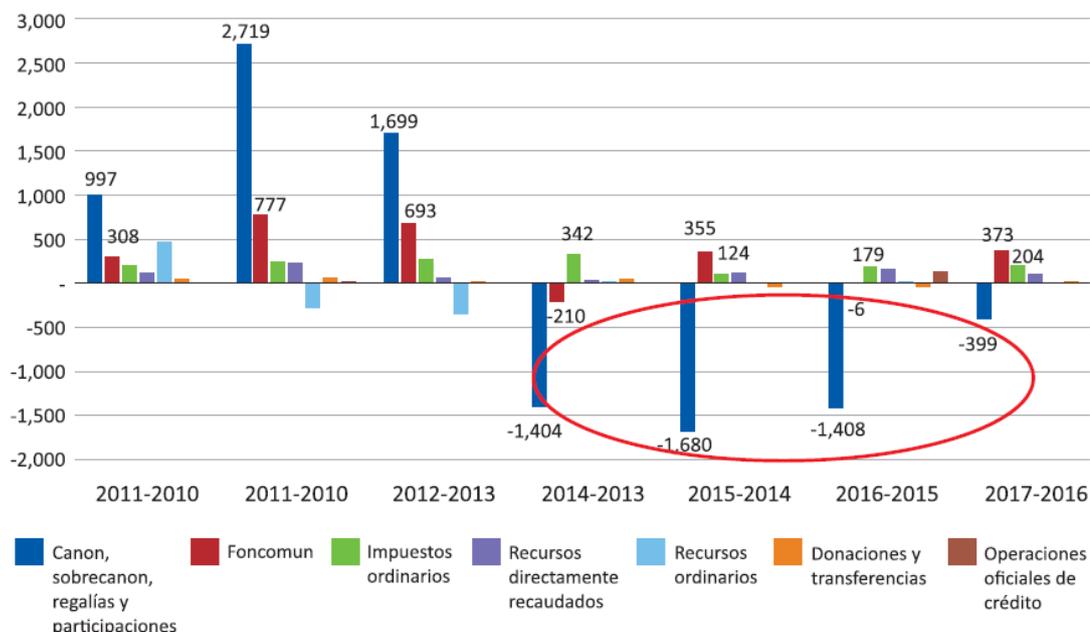
### EVOLUCIÓN DEL PIA POR NIVEL DE GOBIERNO 2010 - 2017

(En millones de soles)



Como ya señalamos anteriormente, el carácter altamente centralista del presupuesto público que dejó el gobierno de Ollanta Humala se mantiene con muy pequeñas variaciones, hecho que fue señalado por algunos congresistas durante el debate en el pleno aunque sin mayores consecuencias. Al controlar el manejo de 75% del presupuesto no financiero ni previsional para las inversiones, el Ejecutivo ejerce mucho poder – y discrecionalidad - sobre la asignación de estos recursos entre las prioridades de gasto y entre las regiones y provincias del país. Los gobiernos locales siguen siendo los perdedores en la distribución del presupuesto - en el 2017 tendrán el 12% del presupuesto no previsional ni financiero cuando el año 2013 tenían el 21% - lo cual se explica por la continua disminución de los recursos del canon de los que dependen.

**GOBIERNOS LOCALES: VARIACIONES EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**  
(En millones de soles)



### ***Un presupuesto desigual e inequitativo***

Desde la bancada fujimorista que domina el Congreso se ha dicho que se ha logrado una Ley de presupuesto consensuada que responde a las necesidades del país, con una distribución justa y descentralizada de los recursos. Sin embargo, la realidad es que desde hace años la distribución geográfica del presupuesto público no guarda relación con los indicadores de pobreza y para el año 2017 los departamentos que tienen mayor incremento, superior al 13% en cada caso, son Amazonas, Ayacucho, Arequipa, La Libertad y Tacna.

¿Cómo se justifica el incremento en los casos de Arequipa y Tacna que son dos de las regiones con mayor IDH, más densidad del Estado y mejores índices de competitividad? ¿Cómo se explica la disminución o escaso incremento de recursos en regiones con alta pobreza como Pasco, Áncash y Ucayali?

**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR DEPARTAMENTO**  
(En millones de soles y variación %)

Departamento	PIA 2017 aprobado	PIA 2016	Variación 2017-2016 (soles)	Variación 2017-2016 (En porcentaje)
01: AMAZONAS	2,005	1,498	507	33.8%
23: TACNA	1,629	1,286	343	26.7%
05: AYACUCHO	2,689	2,261	428	18.9%
13: LA LIBERTAD	4,454	3,780	674	17.8%
24: TUMBES	1,032	890	141	15.9%
98: EXTERIOR	646	565	81	14.3%
04: AREQUIPA	4,305	3,781	524	13.9%
06: CAJAMARCA	4,224	3,731	493	13.2%
03: APURIMAC	2,072	1,846	226	12.3%
16: LORETO	3,260	2,936	324	11.0%
22: SAN MARTIN	2,518	2,300	218	9.5%
09: HUANCAMELICA	1,855	1,700	155	9.1%
11: ICA	2,427	2,229	198	8.9%
21: PUNO	4,139	3,828	312	8.1%
12: JUNIN	3,628	3,356	272	8.1%
10: HUANUCO	2,551	2,401	150	6.2%
07: PROV. CONST. DEL CALLAO	4,099	3,861	238	6.2%
18: MOQUEGUA	1,006	956	50	5.2%
08: CUSCO	5,976	5,697	280	4.9%
20: PIURA	4,600	4,482	118	2.6%
14: LAMBAYEQUE	2,957	2,963	-7	-0.2%
15: LIMA	73,359	74,746	-1,387	-1.9%
02: ANCASH	3,359	3,484	-125	-3.6%
17: MADRE DE DIOS	821	870	-48	-5.5%
25: UCAYALI	1,691	1,794	-103	-5.8%
19: PASCO	1,169	1,249	-80	-6.4%
<b>TOTAL Millones S/</b>	<b>142,472</b>	<b>138,491</b>	<b>3,981</b>	<b>2.90%</b>

Fuente: Anexo Distribución institucional del gasto por ámbito regional del PL 173/2016-PE.

Es sabido que en el debate congresal sobre el presupuesto no se abordan los temas de fondo y el reciente debate no ha sido la excepción. Lo que opera es una suerte de “repartija” de una porción de los recursos a cambio de votos para buscar el llamado “consenso”; en esta ocasión, Fuerza Popular que preside la comisión, ha tenido el suficiente poder para atender a su clientela política. Las otras fuerzas parlamentarias parecen haber quedado atrapadas en su necesidad de responder a las presiones de los territorios a los que representan y su incapacidad de articular un debate más integral y de fondo.

Otra evidencia de la inequidad del presupuesto es que la pequeña agricultura en particular y el sector agrario en general, ven agravarse su postergación histórica no obstante su importancia en el abastecimiento alimentario y en el empleo en el país. Apenas reciben el 2% del presupuesto total, frente al 2.9% que tenían el año 2013. La mayor parte de estos recursos son manejados desde Lima, por el Ministerio de Agricultura, con poca eficacia y resultados que no se ven hasta ahora, por ejemplo, con el Fondo Mi Riego, ahora convertido en Sierra Azul. Ante la inminente sequía que se

viene en el norte del país presumiblemente el Ejecutivo tendrá que liberar recursos para atender esta emergencia.

### ***La disputa por la “simpatía” regional***

El Ministro Thorne ha señalado que los gobiernos regionales tienen el presupuesto más alto de los últimos años porque es el único sector que tuvo un 12.6% de incremento en sus recursos, respecto al 2016. Para congraciarse con ellos, por su parte, los fujimoristas modificaron el art. 12 de la ley del presupuesto vigente con la finalidad de darles un mayor margen de libertad en la modificación de su presupuesto sin consultar al MEF. Más allá del eventual y relativo impacto de esta decisión en el último mes del año, el tema de fondo referido a la mejora de la gestión de los gobiernos descentralizados estuvo ausente en el debate, no fue de interés de los congresistas. Lo que sí se pone en marcha es la privatización del gasto, acelerando y ampliando la implementación de los mecanismos de Obras por Impuestos (Oxi) y de las Alianzas Público Privadas (APP).

En esta disputa por ganarse la simpatía de los gobiernos regionales, el cambio más importante parece haberse dado en el sector Educación. Entre las medidas más importantes se tiene que ahora el MINEDU tiene la posibilidad de disponer de hasta 2,700 millones de soles a los gobiernos regionales para diversos fines (en el proyecto inicial esta suma alcanzaba apenas los 200 millones).

Para acelerar el gasto de inversión descentralizado el gobierno ha decidido darle la partida de defunción al SNIP para reemplazarlo por otro sistema, Invierte Perú, cuyo diseño en detalle se desconoce. “Con el nuevo sistema se dejan los estudios de perfil, pre-factibilidad y factibilidad y serán remplazados por un único documento el cual debe demostrar que el proyecto cumple con cerrar brechas”<sup>1</sup>. No queda claro cómo este nuevo sistema se aproximará para conocer la rentabilidad social y económica de los proyectos y evitar así que se financien proyectos inútiles para la comunidad. Añadiendo a ello el hecho de que no se cuenta con información actualizada sobre brechas a nivel de provincias y distritos y la información disponible a nivel de departamento es muy general para tomar buenas decisiones. Lo que sí queda claro es que PROINVERSION, se dice que descentralizada y con un directorio independiente (¿quiénes serán?), concentrará las decisiones. ¿También las prioridades?

Para hacer frente a las dificultades del Estado en la gestión de inversiones públicas que ningún gobierno se interesó en enfrentar, se está promoviendo la participación del sector privado mediante Oxi y APP. Se anuncia que se incorporan al primer mecanismo las materias de electrificación rural, protección social, desarrollo social, transportes, etc. Si bien estos mecanismos pueden ayudar temporalmente, a condición de que se cuente con herramientas eficaces de supervisión y control que velen por los intereses públicos que hoy no existen, el riesgo de que prevalezcan los intereses del negocio privado es alto. Sobre las APP ya sabemos que las que se implementaron se caracterizaron por tener sucesivas adendas al contrato que terminan produciendo aumentos desmedidos en el costo de la obra.

Finalmente, como se ha señalado durante el debate en el pleno, los incrementos sustanciales en el presupuesto público de los últimos años no se traducen en mejores resultados en los servicios de educación, salud u otros. Es decir, aun cuando se viene incrementando de manera sustantiva el presupuesto público en gastos sociales y el porcentaje del presupuesto bajo el enfoque de gestión por resultados es creciente, esto no se plasma en mejoras sustantivas en los resultados. ¿Cuáles son las medidas para mejorar la calidad del gasto y de la gestión de los servicios? No se ha escuchado

---

<sup>1</sup> Diario Gestión de 29-11-2016.

propuestas concretas del gobierno. Decimos esto porque en temas priorizados por el gobierno, como agua y saneamiento, más que incrementar las inversiones en infraestructura, en lo que están concentrados, se trata de mejorar la gestión de los servicios a fin de que la gente tenga agua segura y de buena calidad. El hecho de que en el medio rural el 98,5% de los hogares consume agua con inadecuado o sin ningún tratamiento se debe principalmente a deficiencias o ausencia de gestión.

En suma, se trata de un presupuesto que mantiene su carácter centralista, que prioriza el gasto en saneamiento, educación, transporte y la lucha contra la inseguridad ciudadana, que ha considerado un aumento importante de recursos para los gobiernos regionales y que busca acelerar las inversiones con la participación del sector privado y reemplazando el SNIP por Invierte.pe. Asigna mayores recursos a sus aliados los gobiernos regionales, mientras que las municipalidades siguen perdiendo peso en la distribución del presupuesto. Si al 30 de noviembre solo han ejecutado el 41% del presupuesto de inversión programado para el presente año en la función saneamiento, tendrán que hacer mejoras sustanciales para ejecutar bien los mayores recursos que tendrán para el 2017.