

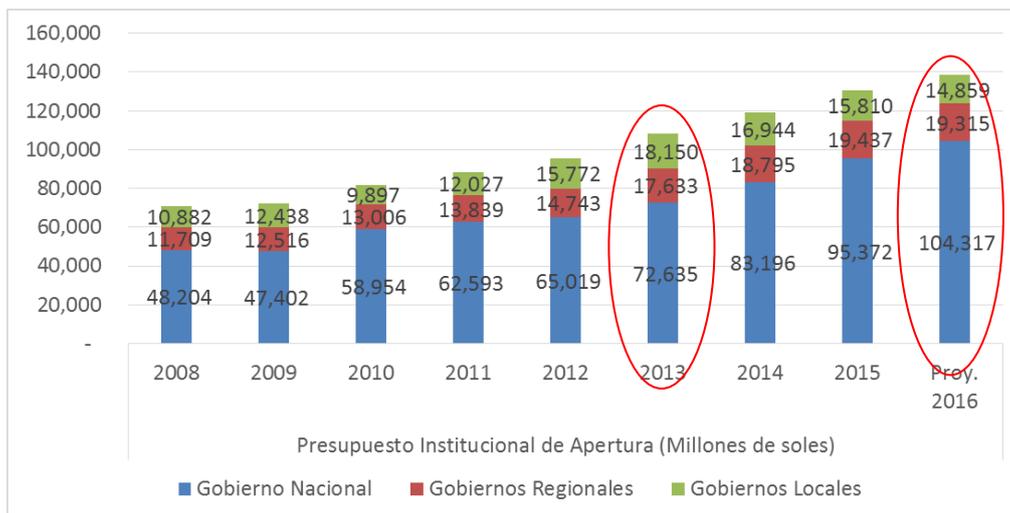
Resumen ejecutivo

Análisis y propuestas sobre el Proyecto de Presupuesto Público 2016

1. El presupuesto de 2016 es el más centralista de los últimos 15 años, confirmando así una tendencia a la recentralización del presupuesto.

La participación del gobierno nacional pasa de 67% en el año 2013 al 75.3% para el año 2016 según el Proyecto presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República. En lugar de corregir el sesgo recentralizador en la distribución del presupuesto que viene generando descontento y protestas en las regiones y municipalidades, el MEF ha presentado una propuesta que acentúa el manejo centralista del presupuesto.

Gráfico 1. La participación de los tres niveles de gobierno en el PIA.
En Porcentaje



Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

La mayor recentralización se produce en los gastos de capital, pero también ocurre con los gastos corrientes. La participación del gobierno nacional en el manejo de los primeros pasaría del 55% en 2013, al 74.7% en el 2016. En el caso del gasto corriente, las cifras pasan de 63% en 2013 al 68.8% en 2016.

Entre 2001 y 2016 el gobierno nacional duplica su presupuesto tanto para gastos de capital como para gastos corrientes, mientras que no ocurre lo mismo para los gobiernos descentralizados. Es en el gasto de capital donde la diferencia es mayor en perjuicio de las municipalidades y gobiernos regionales.

La disminución relativa de los gastos corrientes en los gobiernos locales y gobiernos regionales Seguirá afectando negativamente la efectividad de los gastos de capital. Es decir, la escasez del gasto corriente en relación al gasto de capital, se traduce en servicios de educación o salud que no están operativos o prestan servicios de mala calidad.

Cuadro 1. Gasto de Capital PIA 2010-2015.

En millones de nuevos soles

Año	Millones de NS			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
Año 2010	11,056	3,655	3,009	62.4%	20.6%	17.0%
Año 2011	14,061	5,139	3,301	62.5%	22.8%	14.7%
Año 2012	15,111	7,211	3,514	58.5%	27.9%	13.6%
Año 2013	16,837	8,644	4,917	55.4%	28.4%	16.2%
Año 2014	20,187	7,341	4,756	62.5%	22.7%	14.7%
Año 2015	23,023	6,125	4,528	68.4%	18.2%	13.4%
Año 2016	24,316	4,823	3,409	74.7%	14.8%	10.5%

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 2. Gasto corriente (sin deudas ni pensiones) PIA 2010-2015.

En millones de Nuevos Soles y porcentajes

Año	(Millones de NS)			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
Año 2010	24,588	5,206	8,575	64.1%	13.6%	22.3%
Año 2011	27,112	6,044	9,063	64.2%	14.3%	21.5%
Año 2012	28,303	7,655	9,763	61.9%	16.7%	21.4%
Año 2013	33,858	8,644	11,104	63.2%	16.1%	20.7%
Año 2014	39,998	8,684	12,366	65.5%	14.2%	20.3%
Año 2015	46,657	8,756	13,116	68.1%	12.8%	19.1%
Año 2016	50,832	8,964	14,047	68.8%	12.1%	19.0%

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Las municipalidades son las más castigadas por la recentralización del presupuesto

El presupuesto de las municipalidades disminuye en 6% para el 2016, con lo cual acusa recortes en su presupuesto por tercer año consecutivo, mientras que al otro extremo, el presupuesto total y el del gobierno nacional crecen constantemente.

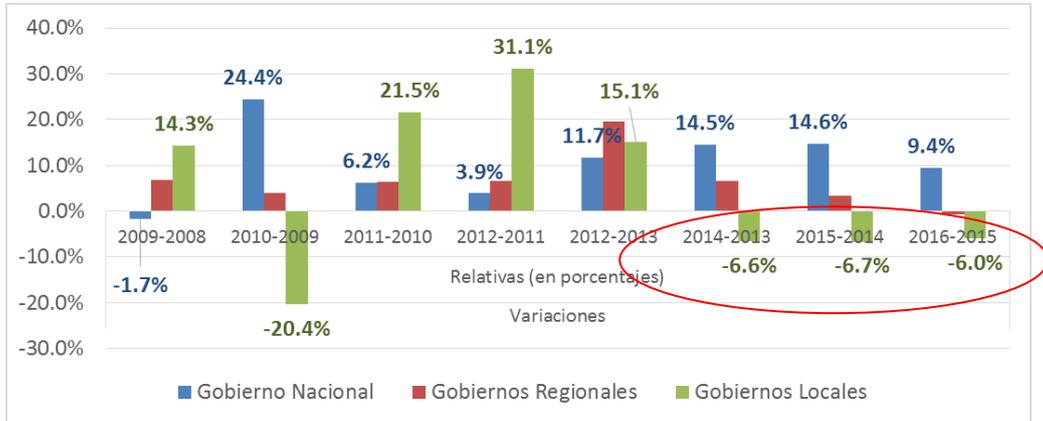
Considerando que las municipalidades son los que representan al Estado en las localidades, la consecutiva disminución de sus recursos, las expectativas altas de la población frente a las autoridades recientemente electas, con la contienda electoral nacional ad portas, configuran un escenario de conflictividad y protestas sociales por los impactos que la reducción del presupuesto tiene en la paralización y/o postergación de obras y por su consiguiente efecto en el empleo e ingresos de la gente.

La caída del presupuesto de los gobiernos locales es resultado principalmente de la disminución de los recursos del canon, sobre canon, regalías y participaciones, que pasó de 8,269 millones de NS el 2013, a 3,777 millones de NS el 2016. Ver gráficos 2 y 3.

La disminución acumulada de los recursos del canon para las municipalidades en los tres años fiscales (2014-2016) es de 68.7%, lo cual -considerando que el canon es la fuente más importante en las regiones donde hay explotación de mineras o hidrocarburos-, nos ha llevado a

una situación realmente crítica que el MEF no considera importante, ya que no obstante los reclamos de las municipalidades no se ha propuesto ningún mecanismo de compensación.

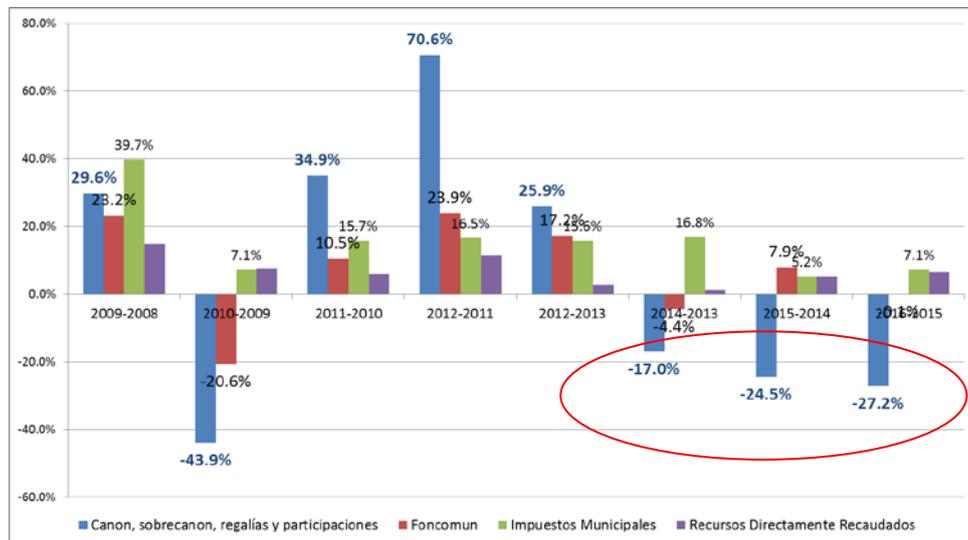
Gráfico 2. Variación del PIA en los tres niveles de gobierno, respecto al año anterior.
En porcentaje



Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 3. Gobiernos locales: variación relativa del PIA según fuente de financiamiento.

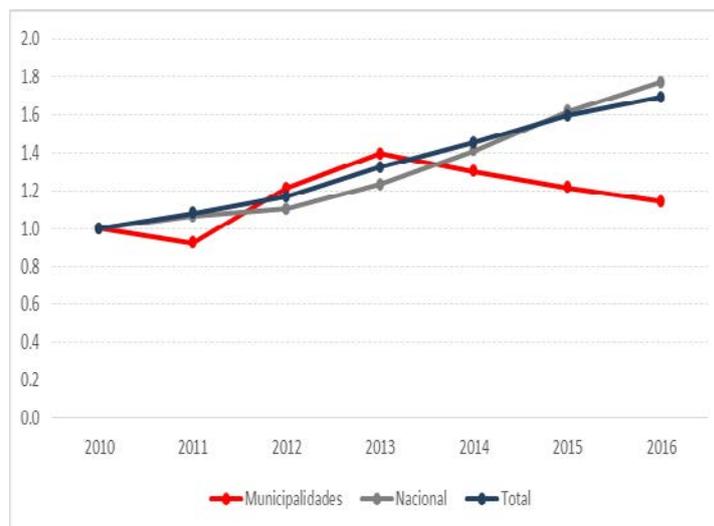
En porcentajes



Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 4

Evolución del presupuesto público 2010-2016(año base 2010= 100)



Elaboración propia. Fuente Ministerio de Economía y Finanzas.

3. Los fondos son mecanismos que fortalecen el centralismo y adolecen de estudios de impacto.

En el presupuesto 2016 se identifica 11 fondos, por un valor total de 3,870 millones de nuevos soles que son administrados por 5 ministerios y otros dos pliegos, destacando:

- Los Fondos del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, con un PIA al 2016 de 2,050 millones de soles, asignados a 4 fondos. De ellos, dos provienen de años anteriores, FONIPREL y Plan de Incentivos; los otros dos son nuevos y no se tiene claridad de los criterios de su asignación.
- El Ministerio de Transporte y Comunicaciones maneja el Fondo de Apoyo a las Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas (Fondo APP) con 850 millones de soles.
- El Ministerio de Agricultura, el Fondo de Promoción del Riego en la Sierra – Mi Riego, con 500 millones.
- El MIDIS con dos fondos por un total de 320 millones de soles.
- El Ministerio del Interior con 150 millones de soles.
- Finalmente se encuentran el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y de Innovación Tecnológica (FONDECYT), sin monto definido.

De los 11 fondos, 3 destacan por que en su constitución tienen una lógica orientada a resultados: el FED y FONIE (del MIDIS), y el Plan de incentivos del MEF. El problema es que no cuentan con estudios de impacto que muestren sus resultados.

No queda clara la razón por la cual estos fondos no son manejados directamente por las municipalidades o gobiernos regionales. Otro ejemplo claro de ello es el del Fondo Mi Riego que sirve para financiar proyectos de naturaleza local, que sin embargo, es manejado por el Ministerio de Agricultura, con gran lentitud en la ejecución del gasto.

4. El gasto social ha venido ganando protagonismo en este gobierno, sin embargo su ejecución tiene problemas de calidad.

El gasto público en las funciones del tipo **social**¹, ha venido incrementado su participación sosteniblemente, pasando de 29.1% el 2009 a 34.2% el 2016. El presupuesto pasó de 21,058 millones de nuevos soles el 2009 a 47,419 millones de nuevos soles para el 2016.

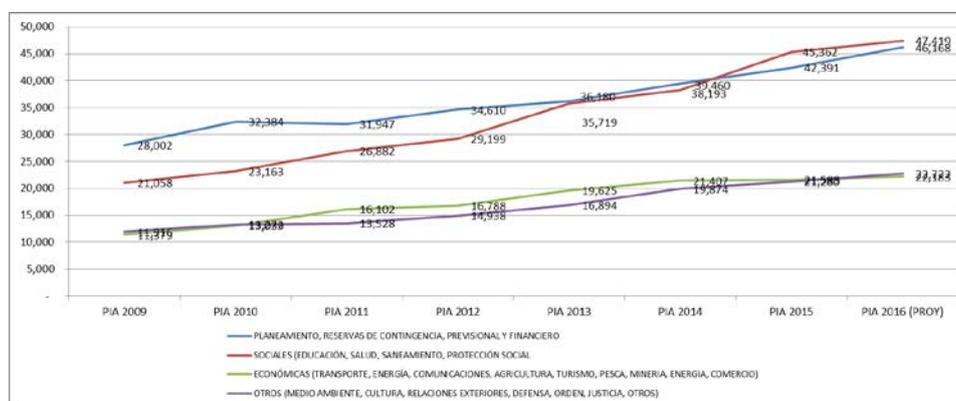
En las funciones del tipo de **planeamiento y gastos financieros** concentran más de la tercera parte del PIA total. Pero, su participación ha ido decreciendo respecto al total de 38.7% el 2009 a 33.3% el 2016.

En el caso de las funciones del tipo **económicas y productivas** su participación se ha incrementado ligeramente, de 15.7% el 2009 a 16.0% el 2016.

Las funciones **otros de carácter general** han disminuido ligeramente su participación de 16.5% el 2009 a 16.4% el 2016.

Sin embargo, buena parte de estos gastos son realizados por las municipalidades y los gobiernos regionales mediante transferencias que realizan los sectores. El problema es que las transferencias no siempre son oportunas y por lo general no tienen el seguimiento respectivo que asegure que dichos gastos en proyectos de inversión se hagan con efectividad y calidad. Cuando las transferencias son tardías, el gasto no se llega a concretar y dichos recursos retornan al tesoro público.

Gráfico 5. Monto del destino del PIA por tipo de gasto, 2009-2016.
En millones de nuevos soles



Fuente: SIAF-MEF y Exposición de Motivos del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2016. Elaboración propia.

¹ Para analizar el destino del presupuesto público se clasifica el gasto por funciones en cuatro grupos: i) Planeamiento y gastos financieros; ii) social (donde están las funciones de educación, salud, saneamiento, protección social), iii) económico-productivo (transporte, energía, comunicaciones, agricultura, turismo, pesca, minero y energía) y iv) otras de carácter general (medio ambiente, cultura, relaciones exteriores, defensa, orden interno, justicia y otros).

5. Para atender los efectos del Fenómeno de El Niño se ha definido un presupuesto que será manejado centralistamente.

Además de los recursos del Programa Presupuestal Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias (con 2,088 millones), se ha previsto un fondo de 3,000 millones para atender las emergencias y adicionalmente una línea de crédito contingente por US\$ 1,200 millones. Sin embargo, el manejo de estos recursos será totalmente centralizado.

Ello, no obstante que los sectores tienen retrasos en la ejecución del gasto. Al mes de octubre, el avance del gasto de los sectores con mayor presupuesto en el programa presupuestal Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, es muy limitado: 32% de la PCM, 21% del sector salud, 43% de Agricultura y 24% del sector Vivienda, construcción y saneamiento.

LAS PROPUESTAS

- a) Considerar un 35% del presupuesto total para los gobiernos descentralizados en el presupuesto fiscal 2016.
- b) Transferir directamente a los gobiernos locales y regionales los recursos de algunos fondos como Mi Riego, Fonie, Foniprel y el Plan de Incentivos.
- c) Que en las zonas de emergencia por el fenómeno de El Niño, una parte del fondo contingente de 3,000 millones sea transferida a las municipalidades de las regiones más impactadas.
- d) Retomar la agenda de la descentralización fiscal, considerando los avances y acuerdos logrados por la comisión multisectorial sobre descentralización fiscal que fue liderada por el MEF e integrada por PCM, ANGR, AMPE y REMURPE.
- e) Incrementar el gasto corriente de los gobiernos descentralizados a fin de mejorar la efectividad del gasto de capital y por consiguiente, la prestación de los servicios públicos especialmente, educación y salud.