

Por: Econ. Epifanio Baca

Con el presupuesto más centralista de los últimos 15 años

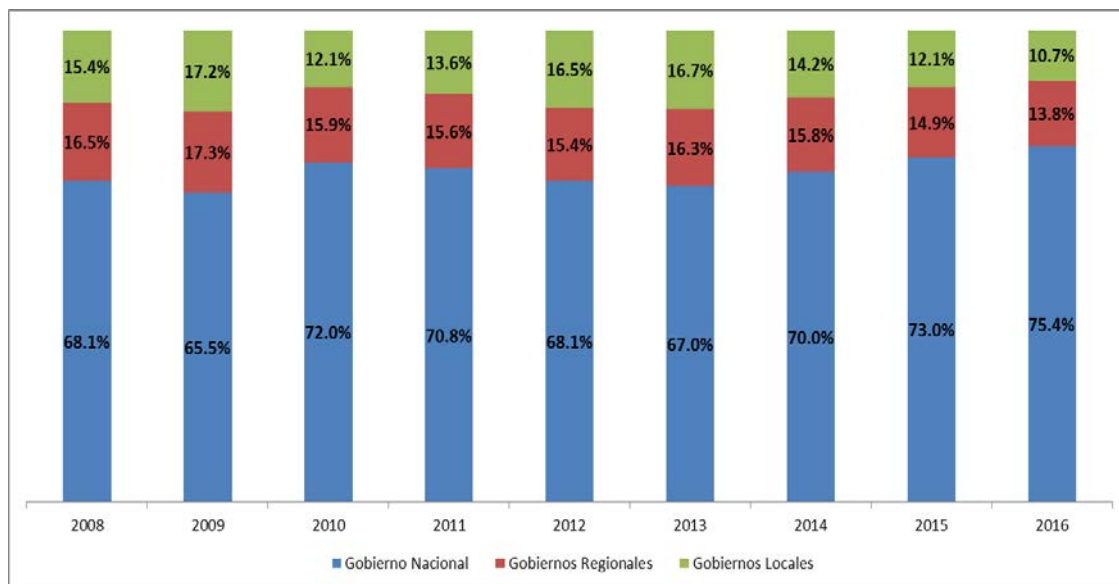
GOBIERNO DA NUEVO GOLPE A LA DESCENTRALIZACIÓN

El gobierno de Ollanta Humala terminará su último año de gestión como el más centralista de los últimos 15 años, a juzgar por el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2016 que el Poder Ejecutivo acaba de presentar al Congreso de la República. El monto total propuesto asciende a S/. 138,490 millones de soles lo que significa un incremento de 6.6% respecto al año anterior, producto de aplicar –según se indica en el MMM 2016-2018 Revisado- una “política fiscal moderadamente expansiva”. Con la disminución de los ingresos fiscales producto de la desaceleración económica y la caída de los precios de los minerales, el déficit fiscal previsto aumentó a 3% del PBI¹.

En lugar de corregir el sesgo recentralizador en la distribución del presupuesto que viene generando protestas sociales crecientes en las regiones, el MEF ha lanzado una propuesta que acentúa el manejo centralista del presupuesto público, a pesar que los sectores del gobierno nacional vienen mostrando dificultades similares en la ejecución del gasto asignado con que las que se observan en los gobiernos regionales y locales. Vemos con sorpresa que el 75% del presupuesto total (S/. 104,316 millones) corresponde al gobierno nacional y el 25% restante a los gobiernos regionales y las municipalidades, siendo estas últimas las que pierden más porque su presupuesto es recortado en -6% (S/. 953 millones), mientras el de los gobiernos regionales lo es en -0.5% (S/. 109 millones). En otros términos, mientras el presupuesto del gobierno nacional aumenta en S/. 8,929 millones de soles, el de las municipalidades y gobiernos regionales son recortados. Este nivel de centralismo y discrecionalidad en el manejo del presupuesto sólo se tenía durante el fujimorismo (ver gráfico 1).

¹ Hasta hace poco la regla fiscal establecía un déficit fiscal máximo de 1% del PBI, la cual ha sido modificada permitiendo ahora que dicho porcentaje vaya hasta el 3%, lo que significa financiar el gasto con deuda.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
(En porcentaje)



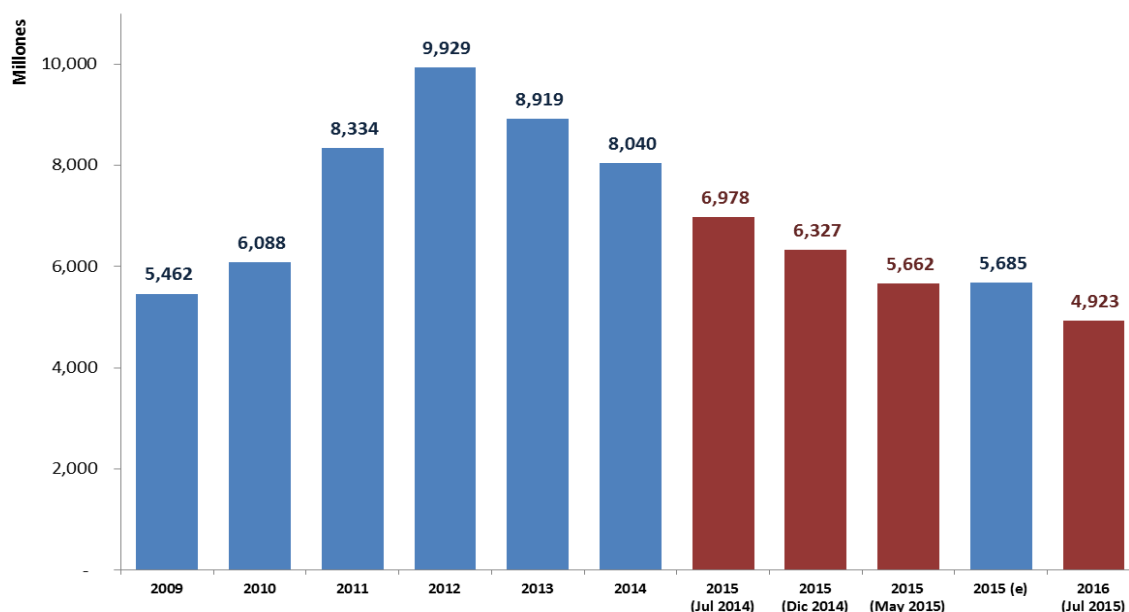
Fuente: Ley de Presupuesto Público aprobado en el Congreso. Para 2016 es el proyecto de Ley.

Recordemos que el presupuesto público del 2015 también tuvo el mismo carácter. Es decir, no obstante el incremento en S/. 11,687 millones respecto al año anterior, a las municipalidades se les aplicó una reducción de S/. 1,133 millones, mientras que al gobierno nacional se le dio S/. 12,149 millones más, lo cual se explicaba sólo en parte por la mayor asignación para Educación, Salud y Seguridad que se manejan centralmente. Con esta asignación, el Gobierno Nacional controlaba el 73% del presupuesto total y ahora tendrá el 75%.

El argumento con el que se justifica esta asignación centralista del presupuesto es que los gobiernos descentralizados tienen problemas de sub-ejecución del gasto, lo cual es una verdad a medias porque según la Consulta Amigable del MEF al 1 de setiembre de 2015 el avance promedio en la ejecución del gasto de inversión pública es de 38.9%. El Gobierno Nacional alcanza en promedio el 41%, los gobiernos regionales el 39% y las municipalidades el 35%. Es una media verdad porque en el Gobierno Nacional el único sector que tiene un buen desempeño es Transportes y Comunicaciones que alcanza el 48.9% de avance de ejecución, y representa el 46% del gasto total; en cambio sectores con montos importantes de presupuesto como Salud, Educación y, Vivienda y Construcción tienen avances del 23%, 29%, y 35%, respectivamente, que resultan inferiores al porcentaje promedio de ejecución del gasto de los gobiernos regionales y las municipalidades.

Una de las causas de la pérdida del presupuesto para las municipalidades y gobiernos regionales es la constante disminución de los recursos del canon y regalías producto de la caída de los precios de los minerales y recientemente de los hidrocarburos (petróleo y gas natural). Así, las transferencias efectivas por canon y regalías disminuyeron de S/. 9,929 millones en 2012 a sólo S/. 5,685 millones en 2015. Para el 2016 el MEF proyecta S/. 4,923 millones (ver gráfico 2). Frente a esta situación, el gobierno de Ollanta Humala no sólo no diseñó, ni aceptó mecanismo alguno de compensación para amortiguar esta caída, sino que además, con el argumento de la ineficiencia de los gobiernos subnacionales, decidió concentrar en el nivel central el manejo de una gran parte del presupuesto.

GRÁFICO 2
LAS TRANSFERENCIAS POR CANON Y REGALÍAS 2009-2016
(En millones de soles)



Nota: las barras azules son las transferencias efectivas por canon. Las barras rojas son las estimaciones publicadas por el MEF para 2015 y 2016.

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Respecto a la distribución del presupuesto por sectores, se mantiene la prioridad en materia de Educación con más recursos para la carrera docente a través de mejoras salariales, generación de oportunidades de capacitación y dotación de infraestructura adecuada; el presupuesto para el sector aumenta en S/. 2,656 millones. Asimismo, el presupuesto destinado a los Programas Sociales crece en 6.2% con respecto al aprobado en el 2015, llegando a S/.5,354 millones, lo cual con el déficit fiscal creciente y en un año electoral resulta discutible.

Para atender los requerimientos por el Fenómeno de El Niño, se aumentan los recursos del programa presupuestal Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, que involucra a los tres niveles de gobierno, que contará con S/.2,088 millones en el presupuesto 2016, duplicando el monto del año anterior. En la práctica, este dinero servirá principalmente para la atención de emergencias. Adicionalmente, se ha reservado un monto para financiar exclusivamente las actividades relacionadas al Fenómeno de El Niño por S/. 3,000 millones. Asimismo, se cuenta con líneas de crédito contingentes concertadas con organismos multilaterales para la atención de rehabilitación por desastres naturales por un monto de US\$ 1,200 millones.

Es importante considerar que la aprobación de este proyecto de ley de Presupuesto 2016 se dará en un contexto de deterioro de los indicadores económicos que se mantendrá el año que viene. Según el MMM 2016-2018 Revisado, recién publicado por el MEF, el crecimiento económico para el 2015 fue ajustado al 3%, producto de la disminución de la inversión privada en -4.5% y del deterioro de los términos de intercambio para nuestra economía; como consecuencia, el déficit en la balanza comercial y la balanza de pagos es creciente y presiona a la devaluación de nuestra moneda. Los ingresos fiscales también están en declive; los del 2015 disminuyen más de lo previsto (- 7.6%) y los del 2016 han sido ajustados a la baja. El crecimiento del PBI de 4.3% que proyecta peca de optimismo carente de sustento.

El incremento de las protestas sociales ante los actuales y futuros recortes presupuestales es algo que se veía venir ante la indiferencia y nula capacidad de rectificación del gobierno. El centralismo en el manejo del presupuesto está trayendo de vuelta procedimientos en la asignación de los recursos sólo vistos durante el fujimorismo. Se pretende mantener autoridades electas por sus pueblos que desfilan por los ministerios con recursos, buscando financiamiento para sus proyectos, lo cual es contrario a la descentralización, la planificación y la transparencia en el manejo de los recursos públicos. El gobierno maneja para ello una variedad de fondos (Mi Riego, Plan de incentivos, Fondo de apoyo para APP cofinanciadas, FONIE, entre otros) con un monto total cercano a los S/. 3,000 millones de soles, sin que se conozca con claridad los criterios y parámetros de distribución.