

# *El presupuesto 2007 constituye un claro retroceso en la descentralización*

**EPIFANIO BACA<sup>1</sup>**

La Ley de Presupuesto 2007 que acaba de aprobar el Congreso constituye un retroceso en el proceso de descentralización del Presupuesto General de la República. Entre los años 2002 y 2006, el Gobierno Central fue perdiendo peso relativo en el Presupuesto General, pasando de 82 por ciento a 75 por ciento del total. Simultáneamente, creció el peso de los gobiernos regionales y locales, que pasaron de tener 13 por ciento a 15 por ciento y 5 por ciento a 8 por ciento del Presupuesto General, respectivamente. Lamentablemente, en el Presupuesto General 2007, el Gobierno Central recupera 1 por ciento, mientras los gobiernos regionales y los locales pierden 0,5 por ciento cada uno. No es mucho, pero es simbólico en la medida en que contradice directamente el anuncio del *shock* que reimpulsaría la descentralización.<sup>2</sup>

¿Cómo se explica esta situación? En 2006, el Gobierno Nacional disminuyó su participación en el presupuesto general en dos puntos porcentuales, lo que se explicó por la disminución del pago por servicios de la deuda externa (que siempre se carga en las cuentas del Gobierno Central) y por el aumento de los recursos del canon, sobrecanon y regalías para los gobiernos regionales y municipalidades debido al *boom* exportador del sector extractivo.

El Presupuesto General 2007 crece en 6.517 millones de soles respecto del de 2006, pero 77 por ciento de este monto ha sido destinado al Gobierno Nacional (5.029 millones de soles), lo que resulta 3,4 veces mayor que los fondos adicionales destinados a los gobiernos regionales y los gobiernos locales (1.108 y 375 millones de soles respectivamente). Cabe señalar, además, que el principal rubro al que se destina el presupuesto adicional del Gobierno Central es el de gastos corrientes (pago de planillas y bienes y servicios, entre ellos el programa «juntos» de la Presidencia del Consejo de Ministros) y, en menor medida, al de gastos de inversión.

## **MÁS RECURSOS PARA INVERSIONES**

El aspecto positivo del Presupuesto 2007 es que trae más recursos para que los diferentes sectores del Estado realicen inversiones. La cifra pasa de 6.400 millones a 10.028 millones de soles, lo que significa un aumento de 56 por ciento. ¿Cómo se distribuyen estos recursos por cada nivel de gobierno? Al Gobierno Central le corresponde el 41 por ciento, mientras a los gobiernos subnacionales el 59 por ciento restante, lo que sin duda es progresivo.<sup>3</sup> Sin embargo, cabe precisar que buena parte de los recursos de inversión que van a las municipalidades y gobiernos regionales están concentrados en cinco o seis departamentos donde la producción minera, petrolera o de gas es importante. Es decir, pese a lo que se afirma en los medios de comunicación, esta es una buena noticia solo para algunos.

¿Cómo se distribuyen territorialmente los recursos adicionales para inversiones, incluyendo todos los niveles de gobierno? En términos absolutos, el departamento de Lima recibe el mayor incremento (920 millones de soles), seguido de los departamentos que reciben canon (Áncash, Cusco y Tacna). En términos relativos, los porcentajes más altos de incremento los tienen Tumbes (209 por ciento), La Libertad (109 por ciento) y Madre de Dios (163 por ciento), mientras algunos departamentos con altos niveles de pobreza tienen los menores incrementos: Huancavelica (2 por ciento), Apurímac (26 por ciento), Ucayali (0 por ciento), Junín (30 por ciento) y Puno (38 por ciento).

Un elemento complementario, introducido en el debate final sin discusión alguna con los presidentes regionales ni los alcaldes, es una disposición que obliga a los gobiernos regionales a delegar en los gobiernos locales la ejecución de todo proyecto cuyo monto presupuestado sea menor a un millón de soles. Sin duda, es una medida que intenta imponer el principio de subsidiariedad, sin embargo, sería

mejor definir el mapa de competencias de cada nivel de gobierno (seguimos esperando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), diferenciando entre aquellos gobiernos como Cajamarca, que reciben montos superiores a los 200 millones de soles, de otros como Huánuco, que apenas superan los 30 millones. Sobre este punto, solo cabe esperar una norma complementaria que determine, también, los topes que corresponderán al Gobierno Nacional.

En general, llama la atención la enorme dispersión que muestra la variación de las cifras en el presupuesto de inversión de los departamentos. ¿Qué criterios sustentan que el presupuesto de Tumbes haya aumentado 209 por ciento y el de Huancavelica 2 por ciento? Quizá la respuesta está por el lado del mecanismo del canon y sobrecanon y el pago de regalías. Tumbes recibe esos recursos, Huancavelica no. La verdadera implementación del Fondo de Compensación Regional —con base en recursos previsibles y un mecanismo preestablecido, no discrecional, de asignación de recursos a las regiones sin canon— está a la orden del día.

Para muchos, la anunciada voluntad descentralista del Gobierno debía manifestarse en una mayor asignación de los recursos de inversión de las entidades del Gobierno Nacional en las regiones. Sin embargo, de los 1.841 millones de soles en los que crece la inversión que manejará en forma directa el Gobierno Nacional, 50 por ciento (unos 860 millones de soles) se gastará en el departamento de Lima. Como puede verse en el cuadro, otros departamentos favorecidos —si bien a gran distancia— son Cusco, Puno, Ayacucho, Amazonas, Piura y Áncash, que obtienen entre 4 por ciento y 5 por ciento del total cada uno.

En perspectiva, es previsible que esta reconcentración presupuestal se agudice en el curso del año. ¿Por qué? Este año, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) logró que el Congreso apruebe ampliaciones presupuestarias (mediante créditos suplementarios) por más de 3.800 millones de soles, la mayor parte destinadas a gastos del Gobierno Central. El próximo año se dispondrá de mayores recursos adicionales pues hay más exportaciones y mayor recaudación, lo que con toda certeza significará recursos adicionales para el Gobierno Central a través de las ampliaciones presupuestarias.

Por supuesto, junto con el debate sobre qué cantidad de recursos se asignan a los diferentes niveles de gobierno y el significado que tiene esta asignación para la descentralización, se procesa el debate sobre las capacidades y la calidad de la inversión que se realiza en las regiones y las localidades. El debate se viene con fuerza, pues el Congreso acaba de decidir que el MEF debe reglamentar de todas maneras la ley que modifica el SNIP, lo que asegura una discusión abierta sobre el grado de autonomía de las regiones y municipios, así como sobre los mecanismos necesarios para salvaguardar la calidad de las inversiones y, en general, el buen uso de los escasos recursos del Estado. ■

1 Grupo Propuesta Ciudadana.

2 Hasta 2006, el Presupuesto General no incluía los ingresos propios de los gobiernos locales. Este monto ha sido incluido en el Presupuesto General 2007, con lo que el peso de los gobiernos locales se incrementa. Haciendo la comparación entre 2006 y 2007, incluyendo los ingresos propios de los municipios, el Gobierno Central crece de 67 por ciento a 68 por ciento.

3 Los fondos para inversión del Gobierno Central aumentaron en 1.841 millones de soles, los de los gobiernos locales en 1.298 millones de soles y los de los gobiernos regionales en 478 millones de soles.