

Proyecto de Ley N° 3337/2018-CR

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros de la Bancada Nuevo Perú, **Alberto Quintanilla Chacón, Oracio Pacori Mamani, Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Alvarez, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE INCORPORA EL PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN PRESUPUESTAL, AL TÍTULO PRELIMINAR DE PRINCIPIOS REGULATORIOS DE LA LEY N° 28411, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO

Artículo Único. - Adicionar el Artículo XVI al Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, sobre el principio de descentralización presupuestal.

Adiciónese el Artículo XVI al Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, sobre el principio de descentralización presupuestal:

"ARTÍCULO XVI.-Descentralización Presupuestal

La transferencia del presupuesto del sector público debe realizarse cada año fiscal de manera equitativa, mediante la asignación proporcional de los recursos públicos hacia los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local.

La descentralización presupuestal debe promover la mejora de la capacidad de ejecución del gasto en los tres niveles de gobierno, el desarrollo integral y la distribución económica y socialmente más justa del presupuesto del sector público."



RICHARD ARCE CÁCERES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RICHARD ARCE CÁCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

Lima, septiembre del 2018

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Congresista de la República



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

EDGAR A. OCHOA PEZO
Congresista de la República

TANIA PARIONA TARQUI

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de SEPTIEMBRE del 2018.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3334 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL
DE LA REPÚBLICA. —

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



2

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto de esta iniciativa legislativa es incorporar el ARTÍCULO XVI a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, de esta manera considerar el principio de descentralización dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto a fin de lograr la redistribución equitativa de los recursos del Estado a nivel regional y local.

El Sistema Nacional de Presupuesto es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismo del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación¹.

Según la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los principios con los que se rige, son:

- I. Equilibrio presupuestario
- II. Equilibrio macrofiscal
- III. Especialidad cuantitativa
- IV. Especialidad cualitativa
- V. Universalidad y unidad
- VI. De no afectación predeterminada
- VII. Integridad
- VIII. Información y especificidad
- IX. Anualidad
- X. Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos
- XI. Centralización normativa y descentralización operativa
- XII. Transparencia presupuestal
- XIII. Exclusividad presupuestal
- XIV. Principio de programación multianual
- XV. Principios complementarios

Además de mencionar los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el art. 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público – Ley N° 28112, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política. Siendo su alcance las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local.

El Sistema Nacional de Presupuesto mediante la Dirección de Nacional del Presupuesto Público (DNPP); órgano rector, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados las Directivas Presupuestales y disposiciones complementarias, como elaboración del anteproyecto de la Ley Anual del Presupuesto, la cual es debatida y aprobada por el Congreso de la República.

¹ Según la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público- LEY SAFI.

El proceso presupuestario comprende las fases ² de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con el Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

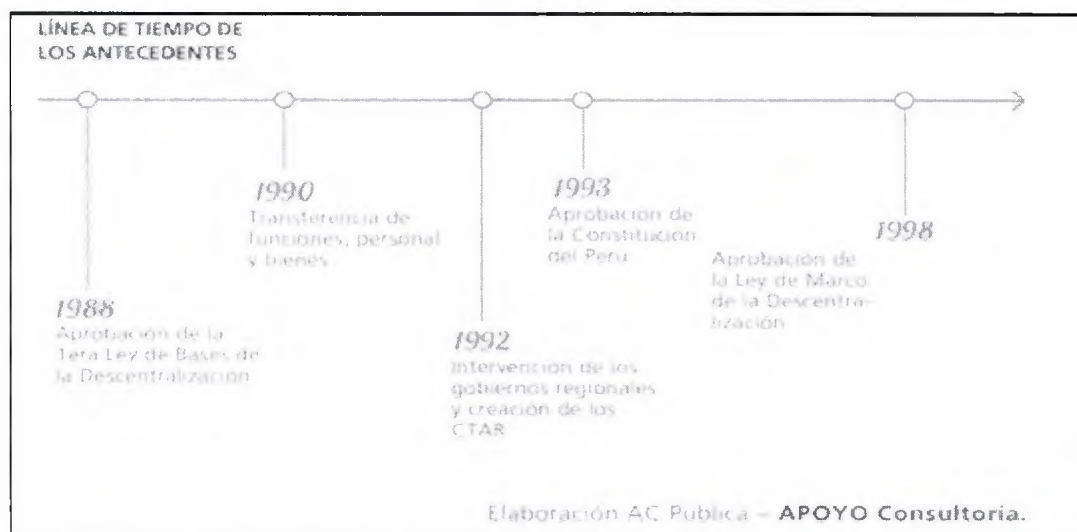
Una vez aprobado el Presupuesto del Sector Público, este instrumento permite la programación económica y financiera de nuestro país con el fin de lograr los resultados a favor de la población. Para ello, es necesario considerar una política descentralizada de que permita el desarrollo integral, armónico y sostenible del país.

Según la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ello es posible mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrio ejercido del poder por los tres niveles de gobierno.

En 1927 José Carlos Mariátegui señaló: "Descentralizar no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva", redistribuyéndose el poder en el territorio nacional y por ende necesario la reforma del presupuesto centralista.

La reforma descentralista avanzó con la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la que exigía una siguiente Ley de Reforma del Estado, para redistribuir las autonomías con sus respectivas competencias y recursos, entre los distintos niveles de gobierno. La LBD se promulgó el 2002 acompañando las elecciones para elegir gobiernos regionales y municipales.

GRAFICO 1: Acontecimientos importantes que se llevaron a cabo en materia de descentralización



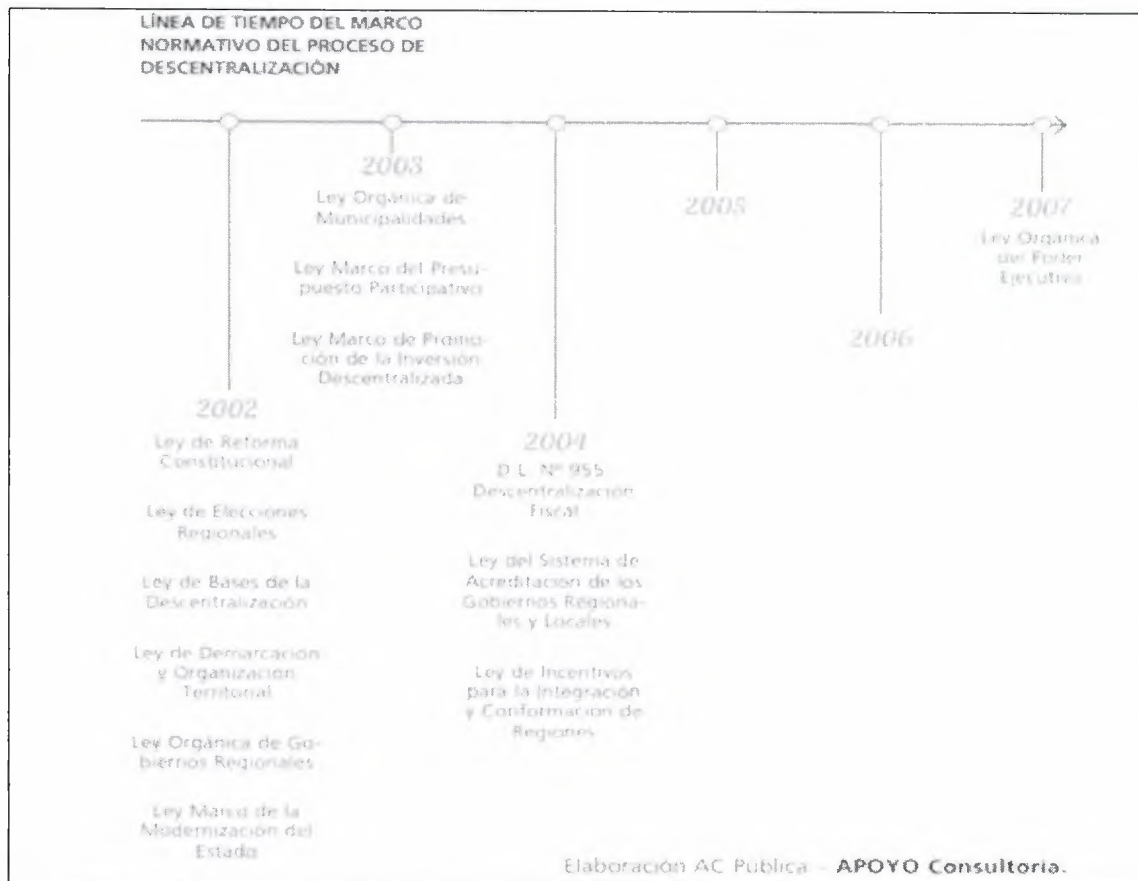
Fuente: Estudio del proceso de descentralización en el Perú – Contraloría General de la República (Enero 2014).³

² Se encuentran reguladas genéricamente por el Título II de la Ley N° 28411 y la Directiva de la DNPP.

³ Ver: <https://goo.gl/gR2bVC>

Según, Fuad Khoury Zarzar⁴: "Un elemento de suma importancia en la modernización del Estado es la descentralización de sus funciones y competencias. Un proceso de descentralización implica, en resumidas cuentas, una transferencia de funciones hacia aquellos estamentos que, por encontrarse en contacto directo con los ciudadanos, se encuentran en una mejor posibilidad de identificar sus necesidades, y de esta manera proveerles de más y mejores servicios públicos".

GRAFICO 2: Hitos legales más importantes en el diseño del proceso de descentralización



Fuente: Estudio del proceso de descentralización en el Perú – Contraloría General de la República (Enero 2014).⁵

El proceso de descentralización requiere ser gradual y ordenado logrando que el presupuesto que sea descentralizado y participativo. Además, este proceso debe permitir una adecuada asignación de las competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, las transferencias sin visión de desarrollo ni de reforma de la gestión del Estado, donde prevalece un mercado asimétrico de simples

⁴ Contralor General de la República – "Estudio del Proceso de descentralización en el Perú" (2014).

⁵ Ver: <https://goo.gl/j1RjcF>

transferencias, solo refleja la política neoliberal y centralista del Estado peruano.

"En esta versión del Estado, se refuerzan los controles nacionales en las decisiones estratégicas, las que se negocian directamente con el poder económico fuera de la esfera pública y tras endebles mecanismos reguladores; se anula la planeamiento público como herramienta descentralista de una voluntad nacional, para reducirlo a una programación del control del gasto desde el centralismo administrativo; se transfiere a los gobiernos sub-nacionales lo que se busca privatizar o dejar sin poderes reales.

Al mismo tiempo se reducen las otras áreas del Estado a compensaciones sociales ante los efectos estructurales de exclusión, pobreza e inseguridad de la política neoliberal. La descentralización del poder no puede realizarse sin cambiar este Estado neoliberal. Esta era la norma requerida que no avanza. Más bien, se debaten separadamente la Ley orgánica de gobiernos regionales, y luego la Ley orgánica de municipalidades, con absurdas incongruencias entre ellas, como se manifiesta en lo relativo a competencias compartidas, debilitando la institucionalidad de ambas, fragmentando la escasa inversión pública a su cargo, y haciendo que unas tropiecen con otras de acuerdo a sus condiciones concretas de ejercicio de gobierno."⁶

Esto se ve reflejado, en que el crecimiento económico no ha sido equitativo ni uniforme entre las regiones de nuestro país. Aún persisten grandes brechas en cobertura de servicios e infraestructura pública y la pobreza en el ámbito rural continúa siendo alta: es casi el doble que la del ámbito urbano.

- En cifras, para el año 2017, el coeficiente de Gini⁷ alcanzó a 0,35 a nivel nacional; a nivel de área geográfica para el área urbana 0,32 y para el área rural fue de 0,29. Al comparar los resultados del 2017 con el año 2016, el grado de desigualdad en el país ha aumentado.⁸

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD (COEFICIENTE DE GINI) DEL GASTO, SEGÚN ÁMBITOS Y DOMINIOS GEOGRÁFICOS, 2007 - 2017

Ámbitos y Dominios Geográficos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2017-2016
Nacional	0,41	0,38	0,39	0,37	0,36	0,36	0,35	0,33	0,33	0,34	0,35	-0,06
Urbano	0,36	0,34	0,34	0,33	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,31	0,32	-0,04
Rural	0,33	0,33	0,32	0,31	0,32	0,32	0,31	0,30	0,30	0,29	0,29	-0,04
Región Natural												
Costa	0,36	0,33	0,34	0,33	0,32	0,33	0,32	0,32	0,32	0,31	0,32	-0,04
Sierra	0,43	0,42	0,39	0,38	0,38	0,38	0,37	0,37	0,36	0,35	0,35	-0,05
Sierra	0,39	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,34	0,35	-0,04
Dominios Geográficos												
Costa urbana	0,34	0,31	0,31	0,31	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,29	0,29	-0,05
Costa rural	0,30	0,28	0,29	0,29	0,31	0,28	0,29	0,30	0,29	0,29	0,28	-0,03
Sierra urbana	0,36	0,36	0,34	0,34	0,32	0,32	0,33	0,33	0,33	0,32	0,31	-0,05
Sierra rural	0,33	0,32	0,31	0,30	0,31	0,32	0,30	0,30	0,29	0,28	0,28	-0,04
Sierra urbana	0,36	0,34	0,34	0,34	0,33	0,33	0,32	0,32	0,31	0,31	0,31	-0,05
Sierra rural	0,33	0,34	0,35	0,33	0,32	0,32	0,32	0,31	0,31	0,31	0,31	-0,02
Lima Metropolitana	0,36	0,33	0,35	0,35	0,35	0,35	0,33	0,32	0,32	0,32	0,33	-0,05

Elaboración: el Promotor Constitucional de Taitan
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares, 2007-2017

⁶ "Perú, la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial"- Manuel Dammert Ego Aguirre

⁷ A través del coeficiente de Gini, se mide el grado de desigualdad de una distribución. El valor del coeficiente de Gini es entre 0 y 1, cuando este asume el valor de 1, significa que existe perfecta desigualdad y cuando asume el valor de 0 significa que existe perfecta igualdad.

⁸ "Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017" – INEI.

- La pobreza monetaria también presenta diferentes escalas en nuestro país, en el 2017, el 21,7% de la población del país, que equivale en cifras absolutas a 6 millones 906 mil personas, se encontraban en situación de pobreza, es decir, tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos. Al comparar estos resultados con el nivel obtenido en el año 2016, se observa que la pobreza aumentó en 1,0 punto porcentual, que equivale a 375 mil personas pobres, más que en el año 2016.

En el primer nivel con incidencia de pobreza más alta que fluctúa entre 43,1% y 52,0%, se encuentra el departamento de Cajamarca. En el segundo grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 33,3% y 36,8% están ocho departamentos: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno. El tercer grupo de departamentos con incidencia de pobreza entre 23,0% y 26,2% se encuentran seis departamentos: Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Piura y San Martín. En el cuarto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 12,1% y 14,6% se encuentran los departamentos de: Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia de Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes y Ucayali. En el último grupo con las tasas de pobreza más baja de 2,1% y 4,8%, se encuentran Ica y Madre de Dios⁹.

PERÚ: GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA ESTADÍSTICAMENTE SEMEJANTES.
2007 - 2017

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2017	Grupo 1	Cajamarca	43,1	52,0
	Grupo 2	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	33,3	36,8
	Grupo 3	Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Piura, San Martín	23,0	26,2
	Grupo 4	Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia de Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes y Ucayali	12,1	14,6
	Grupo 5	Ica, Madre de Dios	2,1	4,8

1/ Incluye la Provincia Constitucional del Callao.

Nota: Los valores del intervalo corresponden a los límites inferior y superior de cada grupo robusto.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2007 - 2017.

Estos indicadores evidencian el problema de este modelo de transferencias, donde el Gobierno Nacional mantiene lo fundamental de la administración centralista, sin que los gobiernos subnacionales tengan recursos y competencias para hacer frente a sus necesidades autónomamente. Por ende, los gobiernos regionales y municipales presentan problemas en la gestión de sus recursos económicos, que conlleva a la afectación de su inversión pública. La concentración y el centralismo del Presupuesto, aseveran ello.

⁹ "Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017" - INEI.

Revisando el cuadro 1, se evidencia que el Presupuesto a lo largo de estos años mantiene su carácter centralista. Para este año se planteó que el 74.2% de los recursos sea manejado desde el Gobierno Central, mientras que la participación asignada a los gobiernos locales sigue una tendencia decreciente.

CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO DEL 2012 AL 2018 (en porcentajes)

Según nivel de gobierno	Variación Porcentual (%)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gobierno Nacional	68.0%	67.0%	70.0%	73.0%	75.3%	73.8%	74.2%
Gobiernos Regionales	15.5%	16.3%	15.8%	14.9%	14.0%	15.6%	15.6%
Gobiernos Locales	16.5%	16.7%	14.2%	12.1%	10.7%	10.6%	10.2%
Total	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Proyecto de Presupuesto Año 2018. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017.

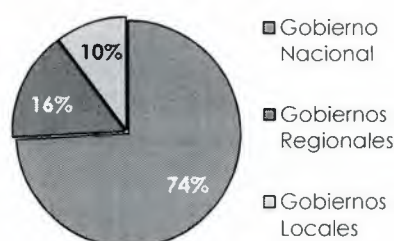
Elaboración: Despacho AQCH

El Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2018, es de ciento cincuenta y siete mil ciento cincuenta y ocho millones setecientos cuarenta y siete mil seiscientos cincuenta y uno y 00/100 soles (\$/ 157 158 747 651,00).

Respecto del 2017 tiene un incremento de 10.31%, aunque hay que considerar la tasa de inflación alrededor del 3%. En términos porcentuales, para el año 2018, el 74.2% corresponde al Gobierno regional, mientras el 25.8% es para gobiernos regionales y locales.

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO, 2018-2017. (Monto en soles)

"Distribución del presupuesto según nivel de gobierno, según el PL de Presupuesto - 2018"



Según nivel de gobierno:	Monto en soles	
	2018	2017
Gobierno Nacional	116,541,103,552.00	105,113,439,451.00
Gobiernos Regionales	24,591,851,893.00	22,218,924,639.00
Gobiernos Locales	16,025,792,206.00	15,139,154,455.00
Total	157,158,747,651.00	142,471,518,545.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Proyecto de Presupuesto Año 2018. Elaboración: Despacho AQCH

Acerca de la Distribución por rubros de gasto, el 65.8% se destina a gastos corrientes, entre ellos planillas, alrededor de la quinta parte, 26.3%, a gastos de capital y el 7.9% al servicio de la deuda.

	S/.	%
Gasto Corriente	103,349,359,712.00	65.8%
Gasto de Capital	41,376,822,095.00	26.3%
Servicio de la deuda	12,432,565,844.00	7.9%
Total	157,158,747,651.00	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Proyecto de Presupuesto Año 2018. Elaboración: Despacho AQCH

La consecuencia de esta centralización ha sido clara: los gobiernos regionales y locales tienen proporcionalmente menos recursos propios y de inversión que los organismos regionales designados por la autocracia del Estado del momento. Sólo cuando se elevó los ingresos de algunas ciudades por el mayor volumen de canon de algunos recursos naturales (mineros, petroleros, etc.), se dispuso de mayor dinero, pero las reservas de inversión, pero generándose a lo largo de estos últimos años el crecimiento entre la brecha de gastos de inversión y gasto corrientes.

El Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2018 en relación al gasto corriente

Nivel de gobierno	Gasto Corriente	%
Gobierno Nacional	72,661,285,960.00	70.3%
Gobiernos Regionales	20,046,755,954.00	19.4%

Gobiernos Locales	10,641,317,798.00	10.3%
Total	103,349,359,712.00	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Proyecto de Presupuesto Año 2018. Elaboración: Despacho AQCH

El Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2018 en relación al gasto de capital

Nivel de gobierno	Gasto de Capital	%
Gobierno Nacional	31,999,876,255.00	77.3%
Gobiernos Regionales	4,281,598,490.00	10.3%
Gobiernos Locales	5,095,347,350.00	12.3%
Total	41,376,822,095.00	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Proyecto de Presupuesto Año 2018. Elaboración: Despacho AQCH

Esta brecha ocasiona que muchos proyectos de inversión que son ejecutados por las municipalidades no puedan ser sostenibles en el tiempo.

Considerar la descentralización como un principio del Presupuesto Anual, sentar las bases para alcanzar el desarrollo equitativo del territorial nacional, cerrando brechas entre las regiones asumiendo las características favorables y los principales problemas socio-económicos en cada región. Permitiendo el aprovechamiento de la localización estratégica, las cadenas productivas, recursos naturales, entre otros.

Además, la descentralización del presupuesto permitirá la mejor gestión para la prestación de servicios públicos (salud, educación, seguridad, programas sociales, etc.), mediante la provisión del financiamiento del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales correspondientes, que son los actores los directos encargados de atender las necesidades en cada Zona y de manera oportuna y efectiva. Respondiendo a los criterios de equidad y buen desempeño.

CONCORDANCIAS CON LAS POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley es concordante con el inciso b) de la 24 ° Política del Acuerdo Nacional, "Afirmación de un Estado eficiente y transparente".

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto no irroga gastos al Estado y no supone incrementos ni transferencias presupuestales. El proyecto tal y como está planteado, no se financia a partir de pliegos presupuestales de las instituciones comprendidas en este.

Esta iniciativa legislativa tiene un impacto positivo para el país ya que permitirá mejorar los niveles de desarrollo equitativo social y económico de las regiones, lográndose su desarrollo sostenible.

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta incorpora el Artículo XVI al Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, estableciendo el principio de descentralización presupuestal. En ese sentido, esta iniciativa legislativa, se enmarca dentro de los lineamientos de la política de desarrollo y del Estado y reafirmación del proceso de descentralización.

Esta propuesta legislativa se limita a establecer la importancia y necesidad de dotar de autonomía política económica y administrativa canalizando los recursos del presupuesto del sector público.