

Por: Carlos Quiñones

DEVELANDO VERDADES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Transferencias realizadas en el último trimestre del 2015 por Ejecutivo distorsionan nivel de ejecución del gasto público obtenido por gobiernos locales

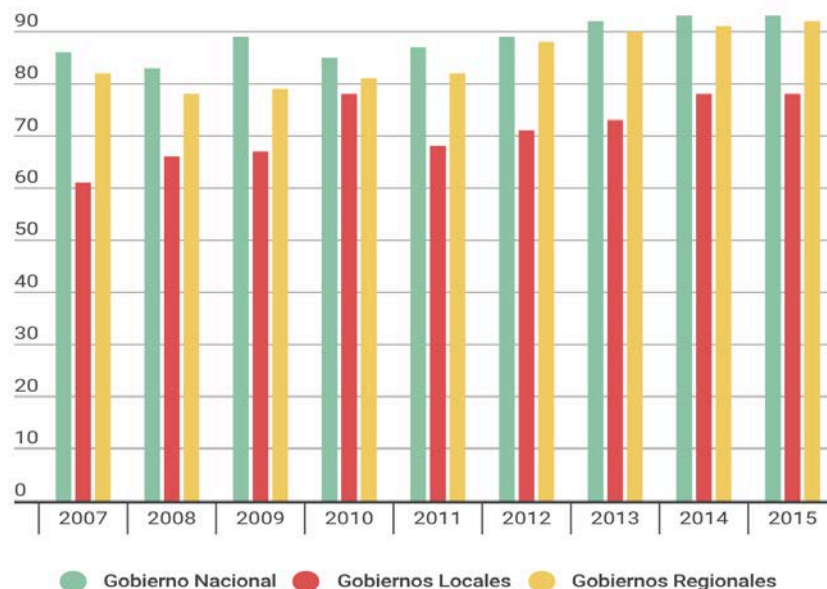
El Ministerio de Economía y Finanzas aprovechó los primeros días del año para publicar una nota de prensa destinada a resaltar el nivel de ejecución del gasto público general y en inversiones alcanzado en el 2015¹. Señala que respecto al 2014 el avance de ejecución presupuestal aumentó en un punto porcentual pasando de 89% a 90%, mientras que en inversión pública se obtuvo una cifra récord que pasó de 78% en 2014, a 81% en 2015. El MEF resalta además el papel protagónico del Gobierno central para alcanzar dicho logro, mientras que los gobiernos subnacionales, más bien, aparecen como los causantes de no haber obtenido un mejor resultado.

Si bien las cifras no faltan a la verdad, así presentadas ofrecen una mirada simplista y sesgada de la realidad del gasto público, ello porque sustentan su análisis en la mera comparación del gasto ejecutado sobre el presupuesto disponible, ignorando los diferentes factores que obstaculizan la gestión del gasto en los gobiernos descentralizados.

El grafico 1 muestra que entre el 2007 y el 2015 los gobiernos locales y regionales alcanzaron un nivel de ejecución inferior al del Gobierno nacional. Sin embargo, cabe preguntarse si esta situación es, como quieren vendernos, producto de la ineficacia o, como planteamos, el resultado de un problema mucho más complejo que va desde la presencia de crecientes trabas administrativas que impone el MEF, el poco avance en la modernización de la gestión descentralizada y hasta la deficiente planificación del presupuesto público.

¹ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4224&Itemid=101958&lang=es

GRÁFICO 1
NIVEL DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO. 2007-2015
(En porcentaje)



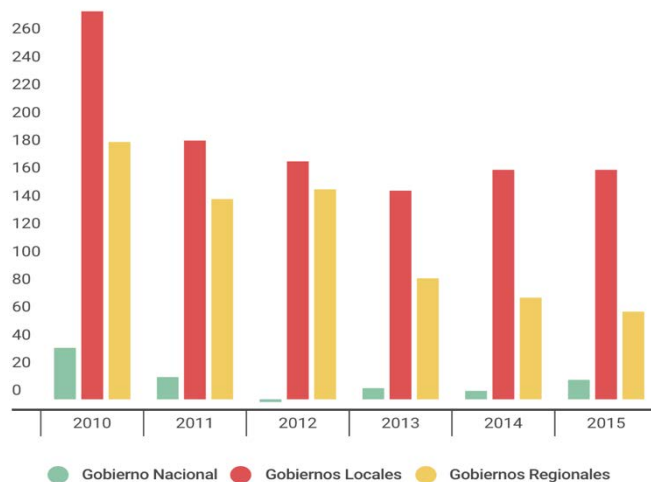
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia económica

Deficiente planificación del presupuesto

La baja ejecución de los gobiernos descentralizados está asociada a una falla estructural en la asignación del presupuesto que, durante el año, sufre modificaciones (PIA vs PIM) con magnitudes que sobrepasan largamente lo inicialmente previsto (más del 100% en los gobiernos locales). Las transferencias de recursos no programados dejan muy poco tiempo a los gobiernos descentralizados para gestionar dichos montos que son transferidos, en algunos casos, en el último trimestre del año. Esto genera dificultades en la gestión del gasto de inversiones. Tomando en cuenta lo expresado, consideramos equivocado comparar los avances de ejecución alcanzados por los diferentes niveles de gobierno.

El gráfico 2 muestra que en el 2015 el presupuesto de los gobiernos locales aumentó en 165%, el de los gobiernos regionales en 63% y el del Gobierno nacional apenas un 14%. Dicho de otro modo, el PIA de los gobiernos locales fue S/. 15,800 millones, el PIM creció hasta S/. 27,257 millones. El gráfico permite constatar además que estas modificaciones han venido repitiéndose año tras año y los más perjudicados han sido siempre los gobiernos subnacionales.

GRÁFICO 2
DIFERENCIA PORCENTUAL PIA-PIM SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO. 2010-2015
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia económica.
 Elaboración propia.

Una de las causas de estas diferencias entre el PIA y el PIM son las transferencias que realizan los ministerios a los diferentes gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, **solo en los últimos dos meses del año 2015, el MEF autorizó a través de diferentes decretos supremos la transferencia de casi 1,300 millones de soles a los gobiernos descentralizados, de los cuales el 78% pertenece al MEF y el 15% al Ministerio de Educación** (ver gráfico 3).

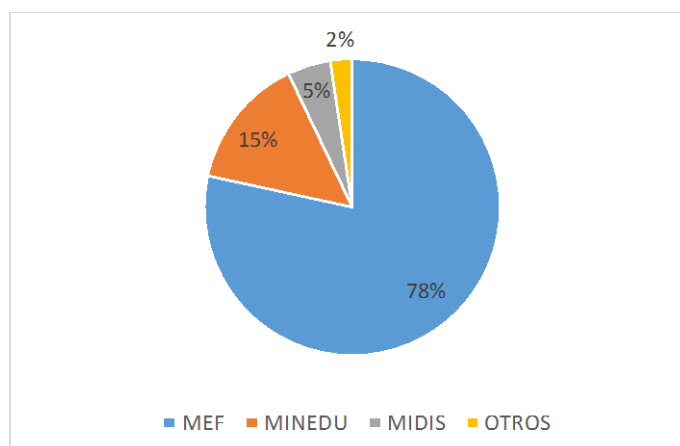
Entre estas transferencias resalta, por el mayor monto implicado y la fecha de autorización (14 de noviembre), la del MEF hacia los gobiernos locales en el marco del *Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal que ascendió a 783 868 360 soles*. Cabe anotar además que los montos efectivamente transferidos son registrados como ejecutados en los ministerios y por ejecutar (en menos de dos meses) en los gobiernos locales, tergiversando los resultados en el nivel de ejecución.

“En los últimos dos meses del año 2015, el MEF autorizó a través de diferentes decretos supremos la transferencia de casi 1,300 millones de soles a los gobiernos descentralizados, de los cuales el 78% pertenece al MEF y el 15% al Ministerio de Educación”

CUADRO 1
MONTOS AUTORIZADOS DE TRANSFERENCIA DE PARTIDAS A TRAVÉS DE DECRETOS SUPREMOS
(Noviembre-diciembre 2015)

Transfiere	Decreto supremo	Monto autorizado S/.
MEF	Nº 320-2015-EF	783,868,360
MEF	Nº 368-2015-EF	64,904,440
MINEDU	Nº 405-2015-EF	59,049,033
MIDIS	Nº 315-2015-EF	54,900,000
MEF	Nº 370-2015-EF	54,169,510
MEF	Nº 391-2015-EF	50,346,694
MINEDU	Nº 316-2015-EF	45,309,550
MINSA	Nº 343-2015-EF	29,188,276
MINEDU	Nº 379-2015-EF	25,084,251
MEF	Nº 337-2015-EF	24,311,705
MEF	Nº 321-2015-EF	22,491,253
MINEDU	Nº 334-2015-EF	15,681,250
MINEDU	Nº 378-2015-EF	14,908,023
MINEDU	Nº 314-2015-EF	14,216,991
MINEDU	Nº 377-2015-EF	8,973,273
MEF	Nº 369-2015-EF	8,384,791
MEF	Nº 374-2015-EF	7,711,605
MIDIS	Nº 392-2015-EF	6,480,000
MINEDU	Nº 317-2015-EF	2,014,173
MINEDU	Nº 387-2015-EF	1,941,590
MINEM	Nº 395-2015-EF	1,802,772
MINEDU	Nº 372-2015-EF	410,781
TOTAL		1,296,148,321

GRÁFICO 3
MONTOS AUTORIZADOS DE TRANSFERENCIA DE PARTIDAS SEGÚN MINISTERIO
(Noviembre-diciembre 2015, en porcentajes)



Otra lectura del nivel de ejecución

Considerando la diferencia en el crecimiento del presupuesto no planificado en los tres niveles de gobierno, para una lectura del nivel de ejecución del presupuesto más completa, se calcula el ratio de ejecución sobre el PIA. El cuadro 2 muestra el resultado del ejercicio: **los gobiernos descentralizados presentan mejores resultados en su ejecución, mientras que el Gobierno Nacional gasta poco más de lo asignado para el inicio del año.**

CUADRO 2
NIVEL DE EJECUCIÓN E INVERSIONES CONSIDERANDO EL PIA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO. 2010-2015.
(En porcentaje)

	2010 ↕	2011 ↕	2012 ↕	2013 ↕	2014 ↕	2015 ↕
Gobierno Nacional	108%	90%	76%	86%	89%	102%
Gobiernos Locales	275%	166%	171%	164%	192%	189%
Gobiernos Regionales	173%	151%	191%	146%	134%	135%
Total	159%	120%	122%	123%	125%	128%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia económica.
 Elaboración propia.

La diferencia entre los indicadores presentados (ejecución/PIM y ejecución/PIA), muestra la complejidad detrás del análisis de la ejecución presupuestal. Separados, éstos reflejan solo una cara del problema. En efecto, un análisis exhaustivo va más allá de la comparación de los montos ejecutados, pues como se mencionó debe, entre otras cosas, considerar las trabas administrativas, la poca planificación y también el reducido avance en la modernización en la gestión descentralizada.

Finalmente, encontramos importante resaltar que los datos presentados en el gráfico 1, además de no reflejar la verdadera complejidad que hay detrás del análisis de la ejecución, arremeten en contra del proceso de descentralización, pues presentan a los gobiernos descentralizados como instancias incapaces de administrar los recursos transferidos y al Gobierno central como el mejor gestor de recursos públicos, lo que no necesariamente es cierto.

Este discurso que los gobiernos descentralizados no saben gastar ha originado que el MEF, desde hace ya algunos años, inicie un proceso de recentralización del presupuesto. Un claro ejemplo de esto es el presupuesto recientemente aprobado para el año fiscal 2016, donde el 75% del presupuesto total (S/. 104,303 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). El presupuesto del Gobierno nacional aumenta en 6.6% respecto al 2015 (S/. 8,929 millones de soles).

Esta manera de planificar y gestionar los recursos del presupuesto, sin duda no es la más adecuada pues como hemos podido constatar en los últimos 5 años, el Gobierno central no ha dejado de transferir enormes cantidades de dinero a los gobiernos regionales y locales a lo largo del año, y lo que es más sorprendente es que lo hace en los últimos meses. Llama la atención también la falta de seguimiento al gasto de dichos recursos. Como quien dice transfiere solo para llegar bien a la foto final.