

Nota de Información y Análisis

Por: Econ. Gustavo Ávila

SOBRE GASTOS Y DESMARQUES:

Acerca de las medias verdades en torno a la inversión descentralizada

El día jueves último el Diario El Comercio, en su editorial - Sobre gastos y torpores¹ -, tocó el tema de las inversiones de los gobiernos regionales, concluyendo que *“(i) no se presupuestan de modo adecuado, (ii) se ejecutan escasamente y, (iii) las pocas veces que sí cumplen ese destino, no necesariamente se utilizan en proyectos beneficiosos para las localidades. Y a ello, hay que agregar la corrupción patente y los incrementos de violencia”*. Para rematar lanza una pregunta, que puede ser interpretada de diversas maneras, pero que, siguiendo el argumento que desarrolla, puede entenderse como que ya no se debería asignar recursos a las regiones².

“El costo del mal uso del canon es gigantesco, pues afecta la sostenibilidad económica de las distintas regiones, la disminución de la pobreza y el acceso a mejor educación y servicios sanitarios básicos, entre otras materias que deberían ser prioridad para el Ejecutivo y cada uno de los gobiernos regionales del país. ¿Qué se espera, entonces, para revertirlo?”³

Si bien son ciertos los problemas que tienen los gobiernos regionales para gastar adecuadamente los recursos, no es menos cierto que la gestión presupuestaria evidencia problemas en el conjunto del aparato estatal, por lo que reducir el tema a las regiones, es por lo menos sesgado, si no interesado. A continuación revisamos algunas variables que deben considerarse, entre otras, cuando nos referimos a la gestión de inversiones del sector público.

LA DINÁMICA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE INVERSIONES

El presupuesto del sector público de un determinado año se empieza a programar y formular en los primeros meses del año anterior. Es claro que en esos meses no se tiene certeza sobre

¹ Revisando el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española tenemos que Torpor es: *Estado físico, generalmente transitorio, caracterizado por la lenificación de los reflejos, la disminución de la sensibilidad y el embotamiento de la mente*. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=torpor>

² <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-sobre-gastos-y-torpores-noticia-1812430>

³ El subrayado es nuestro.

cómo será el próximo año, porque la experiencia nos ha mostrado que todas las proyecciones se pueden caer en cualquier momento. Recordemos el impacto de la crisis financiera en el 2008 y la caída reciente del precio del petróleo, que en pocos meses redujo el precio del barril de petróleo de US\$ 100 a US\$ 50 y por tanto los ingresos por canon petrolero de las regiones.

Así, en un escenario de poca predictibilidad, la fórmula a seguir obliga a ser cautelosos, y por ende, generar los mecanismos legales e institucionales capaces de asegurar las condiciones de un adecuado manejo presupuestal. Según la Guía Básica del Sistema Nacional de Presupuesto⁴, la programación está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los pliegos. En lo que hace a la ejecución, nos remitimos al párrafo del Artículo 55 (55.1) de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que dice:

Los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, sus Organismos Públicos Descentralizados y sus Empresas se sujetan a las disposiciones de ejecución presupuestaria establecidas en la Ley General y la Ley del Presupuesto del Sector Público, en las partes que les sean aplicables, y a las Directivas que, para tal efecto, emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público⁵.

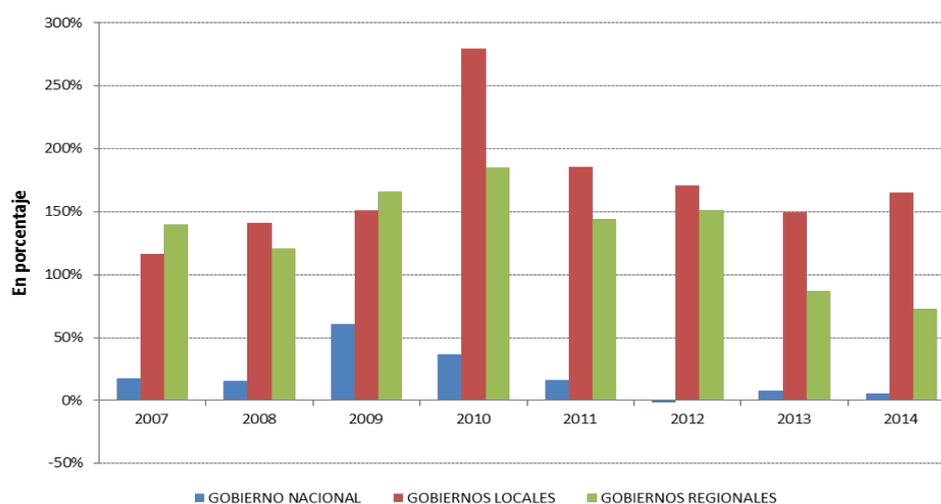
Es decir, en lo que se refiere a la gestión del presupuesto, quien tiene “la voz cantante” es el MEF, que es el encargado de regular y buscar la gestión adecuada del presupuesto. Incluso, interviene en otros procesos, por ejemplo cuando se le pide “opinión favorable” para los proyectos, como en los casos del Corredor Azul y el By-Pass de 28 de Julio, ambos de la Municipalidad de Lima.

La dinámica del presupuesto de inversiones en los últimos años, según nivel de gobierno, muestra que en el transcurso del año, el presupuesto de los gobiernos regionales y locales (municipalidades) se modifica de sobremanera, a diferencia del gobierno nacional, que registra un incremento bastante bajo. Así, en el período 2007 – 2014, mientras el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales se modificó (aumentó) cada año en 130% en promedio y el de los gobiernos locales lo hizo en 170%, el presupuesto del gobierno nacional se modificó apenas en 20%, tal como se observa en el gráfico siguiente.

⁴ Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf.

⁵ El subrayado es nuestro.

GRÁFICO 1
MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DURANTE EL AÑO POR NIVELES DE GOBIERNO
(En porcentaje)



Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Estos incrementos a lo largo del año se explican por distintos factores: (i) estimaciones iniciales optimistas de los ingresos por canon, que son desmentidas por las transferencias efectivas que son menores⁶; (ii) las transferencias por canon minero y gasífero (componente de impuesto a la renta), que son transferidas a partir de junio – julio; (iii) nuevos fondos implementados por el gobierno nacional (FONIE, FONIPREL, Plan de Incentivos, etc.). que son transferidos en buena cuenta a partir del segundo semestre; (iv) transferencias de los sectores (Ministerios) hacia los gobiernos subnacionales, ante su imposibilidad de gastarlos, proceso que perversamente se hace especialmente en los últimos meses del año y que les permite a los Sectores “cuidar” su imagen y aparecer como buenos ejecutores.

Estos factores, más algunos otros, determinan este escenario de incertidumbre y poca predictibilidad en el presupuesto, que cuando llegan recursos no programados ciertamente puede sobrepasar las capacidades de las entidades públicas que las enfrentan, en especial las subnacionales, llevándolas muchas veces a sub ejecutar dichos recursos. Es evidente, que en

⁶ En años anteriores ocurría lo contrario: proyecciones conservadoras que eran largamente superadas por las transferencias efectivas. Un análisis reciente sobre el tema se encuentra en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NIA%207-2015.pdf>

este escenario, caracterizado por la inadecuada planificación/programación del presupuesto, urgen cambios, que modulen adecuadamente el presupuesto, cambios que ciertamente vienen siendo demandados por los gobiernos subnacionales y resistidos por el MEF, por lo menos desde el año 2010. A fin de cuentas, ellos son los principales interesados en superar una situación que los somete a modificaciones no previstas que afectan su gestión durante el año fiscal⁷.

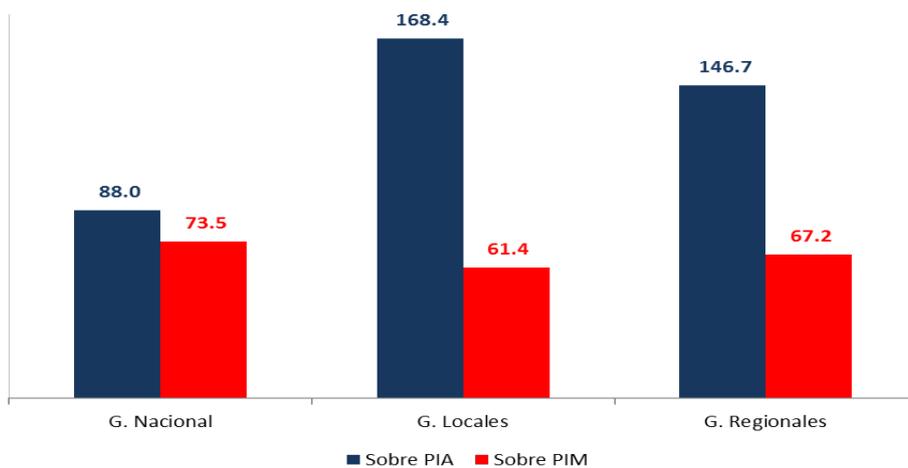
EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES

En este marco, que el artículo en mención obvia, es interesante mirar cómo se han ejecutado las inversiones por nivel de gobierno, considerando dos indicadores: el primero comparando el gasto ejecutado con el presupuesto institucional de apertura (PIA) y, el segundo, con el presupuesto institucional modificado (PIM). En ese ejercicio, encontramos que entre los años 2007 – 2014, el gobierno nacional ejecutó en promedio el 88.0% de su PIA y el 73.5% de su PIM. En cambio, los gobiernos subnacionales gastaron muy por encima de su programación inicial, aunque es claro que sobre sus presupuestos finales, su performance no podía ser igual.

Cabe señalar que en los últimos años, el porcentaje de la ejecución sobre el presupuesto modificado fue muy similar en el gobierno nacional y los gobiernos regionales, a pesar de que los segundos afrontan el problema de los aumentos inesperados en su presupuesto y otros. Resulta sorprendente que a la hora de evaluar la gestión de los gobiernos subnacionales no se tome en cuenta este escenario de cambio a lo largo del año y el comportamiento diferenciado de los niveles de gobierno, como se observa en los dos gráficos siguientes:

⁷ Sobre el particular ver, ANGR-AMPE-REMURPE: **Avanzar en la descentralización fiscal. Propuesta de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados**, ANGR-AMPE-REMURPE, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2014

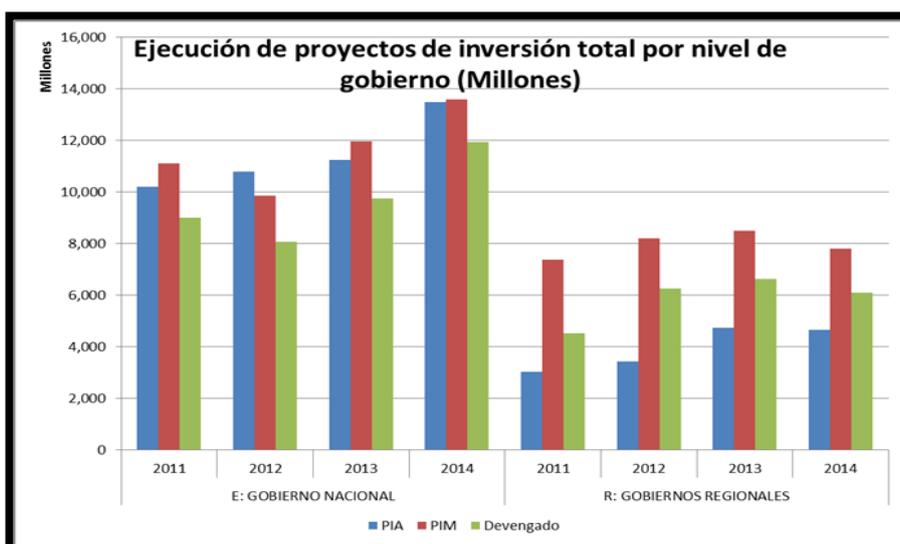
GRÁFICO 2
AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO: DEVENGADO/ PIA Y DEVENGADO/PIM, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO.
PROMEDIO 2007 – 2014
(En porcentaje)



Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

GRÁFICO 3

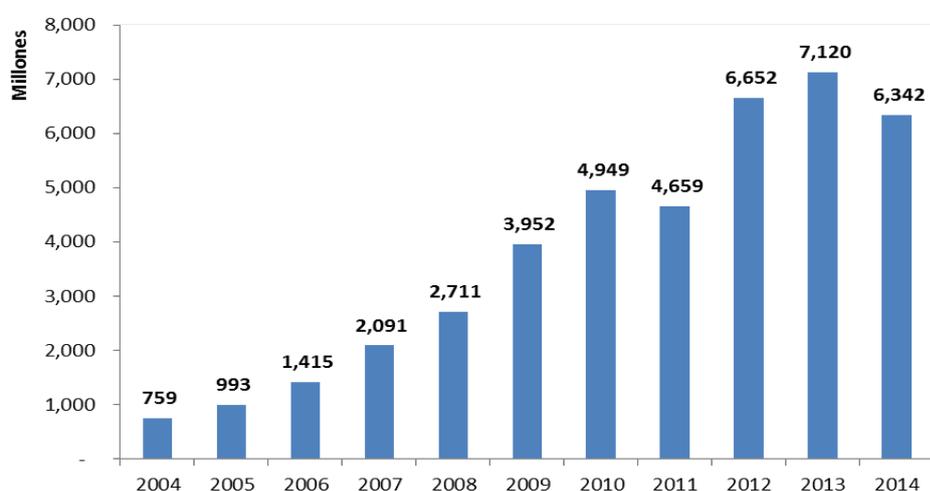


Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Un dato complementario, que no resulta menor, es el monto ejecutado año tras año, desde el 2004 al 2014, el mismo que, en el caso de los gobiernos regionales, se ha multiplicado por más de 8 veces en diez años, mostrando tasas positivas de crecimiento, salvo los años 2011 y 2014. La tasa promedio de crecimiento anual, salvo los años mencionados, estuvo por encima del 30%. Este es un hecho a destacar, toda vez que regularmente se menciona la poca efectividad de gasto de los gobiernos regionales.

GRÁFICO 4
GASTO DE INVERSIÓN EJECUTADO POR LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2004 – 2015
(En millones de soles)



Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

DESTINO DE LAS INVERSIONES

Sobre el destino final de los recursos que provienen de las actividades extractivas se ha dicho mucho, que los gobiernos regionales y las municipalidades no saben gastar o que realizan proyectos innecesarios. Si bien la llegada inesperada de ingentes recursos y el apresuramiento por gastarlos, ha llevado a realizar algunos proyectos sobredimensionados o no prioritarios, lo cierto es que, en los últimos años, a la luz de las cifras, más de cuatro quintas partes del gasto se destina a proyectos en Salud y Saneamiento (27.05%), Transporte (25.59%), Educación, Cultura y Deporte (20.05%) y Agropecuarios (13.98%), los que suman en total 86.7% de las inversiones, panorama que no ha variado significativamente los últimos 10 años, como lo evidencia el cuadro siguiente. (Ver también anexos).

En el mismo, en la columna de la derecha, “avance de ejecución”, se encuentran dos datos porcentuales que miden la eficacia del gasto. El primero es la eficacia del gasto de inversión

sobre los recursos presupuestados al inicio del año (PIA) y el segundo sobre el presupuesto modificado, para cuatro funciones clave. Como se aprecia, la eficacia de los GR en relación a los presupuestos de apertura (PIA) es superior a la del GN, como ya lo dijimos; el segundo indicador de eficacia, sobre el PIM, muestra un mejor desempeño del GN, en gran parte porque los Sectores transfieren los recursos a los GR quienes son los encargados reales de ejecutar el gasto.

Cuadro 1
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR NIVEL DE GOBIERNO POR FUNCIÓN
(En soles)

	Nivel de Gobierno	Año	PIA (A)	PIM (B)	Devengado(C)	Avance de Ejecución	
						C/A	C/B
Salud	E: GOBIERNO NACIONAL	2011	764,928,828	609,990,119	298,076,958	39%	49%
		2012	495,941,865	314,135,705	243,786,183	49%	78%
		2013	265,692,256	480,046,788	286,777,729	108%	60%
		2014	916,579,227	383,841,140	337,116,757	37%	88%
	R: GOBIERNOS REGIONALES	2011	465,394,613	869,221,405	373,205,226	80%	43%
		2012	689,034,050	817,173,180	493,719,744	72%	60%
		2013	1,136,548,490	1,099,583,578	914,811,588	80%	83%
		2014	918,330,711	1,413,480,784	992,884,915	108%	70%
Educación	E: GOBIERNO NACIONAL	2011	1,284,113,622	1,685,795,011	913,299,480	71%	54%
		2012	2,363,715,301	1,673,222,887	777,528,414	33%	46%
		2013	2,094,989,031	1,717,056,825	858,790,062	41%	50%
		2014	2,071,314,425	1,593,813,649	1,027,968,028	50%	64%
	R: GOBIERNOS REGIONALES	2011	360,897,539	1,145,689,789	696,050,692	193%	61%
		2012	370,386,841	1,510,766,930	1,161,821,214	314%	77%
		2013	677,936,627	1,523,306,667	1,144,550,477	169%	75%
		2014	662,652,700	1,467,942,711	1,023,251,667	154%	70%
Agropecuaria	E: GOBIERNO NACIONAL	2011	518,384,664	541,608,507	319,875,004	62%	59%
		2012	493,726,829	502,575,801	391,768,513	79%	78%
		2013	717,556,915	898,998,678	554,640,820	77%	62%
		2014	365,596,441	1,285,219,760	827,558,043	226%	64%
	R: GOBIERNOS REGIONALES	2011	575,372,590	952,193,421	677,314,166	118%	71%
		2012	649,271,412	1,276,515,243	987,734,219	152%	77%
		2013	763,307,254	1,210,128,369	882,087,240	116%	73%
		2014	820,486,219	1,139,159,776	882,522,936	108%	77%
Saneamiento	E: GOBIERNO NACIONAL	2011	456,859,509	193,464,396	160,317,690	35%	83%
		2012	445,930,119	137,598,751	94,448,564	21%	69%
		2013	468,289,237	189,119,071	180,805,373	39%	96%
		2014	594,039,541	187,950,568	151,039,920	25%	80%
	R: GOBIERNOS REGIONALES	2011	485,483,590	1,241,719,908	892,265,156	184%	72%
		2012	380,145,474	936,859,079	759,152,173	200%	81%
		2013	365,919,267	855,161,006	638,694,819	175%	75%
		2014	178,865,439	534,732,197	412,717,546	231%	77%

Fuente: MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Es cierto que existen inversiones que muchas veces no reflejan las necesidades de una jurisdicción, pero hay que considerar la debilidad del aparato público para hacer seguimiento a las inversiones y su “alineamiento” en función a los planes de desarrollo. Ya en el Estudio *Avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población*⁸ se dice que “resulta claro del análisis histórico realizado, que el Gobierno Nacional no asigna los recursos de inversión de cada sector tomando en cuenta los valores de los indicadores en las Regiones”⁹. Salvo alguna relación encontrada en el Sector Energía, para los otros, la asignación regional responde a otros criterios, no conocidos.

El mismo texto indica que por parte de los Gobiernos Regionales y Locales, “tampoco se encuentra relación entre los recursos asignados al interior de los mismos a cada sector, con los valores de los diferentes indicadores a nivel Regional”¹⁰. En este sentido, sólo se encuentra una clara conexión entre la asignación al sector y el valor del indicador para el caso de Transporte. Esto, puede tener su explicación en el hecho de que las necesidades parecen tan grandes en el sector (basta observar los indicadores de cobertura), así como su indiscutible papel de dinamización de las economías territoriales, que la intervención en el mismo resulta prioritaria para los gobiernos subnacionales.

En otras palabras, desde hace 5 años el MEF conoce de las debilidades que tiene el aparato público en su conjunto, si no las conocía desde antes. Sin embargo, no se conocen estudios posteriores que den cuenta del impacto de los arreglos institucionales realizados al respecto. Como es obvio, existe una fuerte necesidad de mejorar el sistema de evaluación de impactos de la inversión pública, no sólo regional, de tal forma que se produzca información relevante para un aprendizaje permanente que contribuya a mejorar el diseño de los siguientes proyectos¹¹. Ello no niega que, en general, el gasto esté orientado a temas prioritarios; el problema es la calidad de dicho gasto, es decir su diseño, las características de su ejecución y la sostenibilidad del mismo. Y éste, contra lo que supone el artículo mencionado, es un problema del conjunto del Estado.

⁸ Disponible en

https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balance_de_la_Inversion_Publica.pdf. Estudio realizado por la Universidad Del Pacífico por encargo de la Dirección de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, setiembre de 2010.

⁹ El subrayado es nuestro.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Reflexión del estudio *Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural. Ponencia de Balance. Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la última década*, . Ricardo Fort Meyer. Disponible en: http://www.condesan.org/portal/sites/default/files/ricardo_fort_meyer.pdf.pdf

PARA TERMINAR:

Respecto a la última fase del Ciclo del Presupuesto Público (Ver gráfico en anexos), no existe información que dé cuenta de las evaluaciones realizadas que miden el impacto de la inversión pública. Existen cerca de 20 sectores, con sus ministerios y organismos públicos, 25 gobiernos regionales, más de 1,830 municipalidades y un número importante de universidades públicas, las mismas que manejan recursos públicos y que requieren ser evaluadas. Hoy el discurso busca centrarse en echar “las culpas” a los gobiernos subnacionales, cuando el problema es del aparato público en su conjunto. Por esa vía, normalmente promovida por el Ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas, lo único que hay es un afán por desmarcarse de sus responsabilidades y encontrar un chivo expiatorio, olvidando, como lo hace el artículo publicado por El Comercio, que buena parte de esos problemas obedecen a la ausencia de reformas indispensables que mejoren la gestión pública, reformas que ningún gobierno ha priorizado.

Ese afán, ciertamente no debe sorprendernos. Lo preocupante es que se use con frecuencia cada vez más creciente, como parte de una innegable voluntad de cuestionar epidérmicamente la descentralización. Así, a lo largo de los últimos meses, las mismas voces trataron de hacernos creer que regiones y municipalidades eran el origen de la corrupción, otro de los males graves que afectan al Estado peruano. Esa miopía, es sin duda cada vez más interesada y apunta a convertir la descentralización en el origen de todos los pecados. Estamos advertidos.

Nota de Información y Análisis

Anexo 1. PRESUPUESTO DE INVERSIONES SEGÚN FUNCIONES, 2004-2015.
(En millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Participación 2014
SALUD Y SANEAMIENTO	126.4	172.3	614.4	935.7	1,050.1	1,379.0	2,357.9	2,235.0	2,207.9	2,409.6	2,213.0	1,485.9	27.05%
TRANSPORTE	313.6	425.4	668.7	1,225.0	1,966.9	2,643.2	2,433.6	2,162.6	2,344.7	2,535.1	2,093.3	1,106.5	25.59%
EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	152.1	255.2	346.9	501.9	800.8	1,087.9	1,278.2	1,295.5	1,664.3	1,728.2	1,640.5	1,446.8	20.05%
AGROPECUARIA	238.8	298.6	481.1	817.9	860.2	1,106.1	1,024.1	955.5	1,280.2	1,214.1	1,143.6	1,171.5	13.98%
PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	59.1	97.5	121.8	151.1	374.1	376.1	325.5	282.5	567.3	441.4	318.5	297.9	3.89%
ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	-	-	-	-	-	102.6	137.2	138.9	197.9	248.5	226.4	149.3	2.77%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	20.8	38.5	53.8	40.9	18.2	40.4	36.6	28.4	28.3	35.1	137.1	53.2	1.68%
ENERGIA	47.0	71.3	179.5	347.3	281.2	199.2	267.2	251.3	244.9	169.4	123.9	70.1	1.51%
MEDIO AMBIENTE	-	-	-	-	-	93.9	109.4	87.6	87.0	109.3	97.0	150.9	1.19%
TURISMO	-	-	-	-	-	72.5	45.8	48.4	75.9	71.7	63.8	58.7	0.78%
PROTECCION SOCIAL	-	-	-	-	-	57.7	55.8	28.9	26.0	19.3	32.3	27.0	0.39%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	8.0	4.2	14.2	38.4	89.5	16.6	7.6	1.4	5.4	10.1	18.6	3.6	0.23%
PESCA	11.3	12.1	19.0	15.1	80.3	32.9	27.9	14.3	16.5	17.4	17.2	12.4	0.21%
JUSTICIA	0.1	-	2.6	0.9	4.6	8.1	5.3	9.8	11.4	11.2	13.7	2.7	0.17%
COMUNICACIONES	0.6	0.7	0.8	0.3	4.9	5.6	1.1	2.5	7.7	27.5	12.4	7.8	0.15%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	19.6	32.0	53.9	62.1	70.6	9.3	6.1	6.9	15.4	25.7	12.3	5.4	0.15%
MINERIA	-	-	-	-	-	9.7	7.0	6.4	5.1	3.3	7.9	3.4	0.10%
TRABAJO	0.7	0.6	0.2	0.0	0.4	3.8	2.5	2.6	2.5	3.9	5.6	2.1	0.07%
INDUSTRIA	-	-	-	-	-	9.5	6.2	2.1	1.8	2.4	3.1	5.2	0.04%
PROTECCION Y PREVISION SOCIAL	-	-	34.0	61.3	55.2	0.2	0.0	0.1	0.0	-	0.5	-	0.01%
RELACIONES EXTERIORES	-	-	0.2	-	0.1	0.3	0.0	-	-	0.0	-	-	0.00%
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	48.5	34.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00%
TOTAL	1,046.5	1,442.5	2,591.2	4,198.0	5,657.3	7,254.6	8,135.1	7,560.7	8,790.3	9,083.2	8,180.6	6,060.4	
Transporte, Salud y Sanea, educ y agropec. (TSSEA)	830.9	1,151.5	2,111.1	3,480.5	4,678.1	6,216.3	7,093.8	6,648.6	7,497.2	7,887.0	7,090.4	5,210.7	
Participación TSSEA	79.4%	79.8%	81.5%	82.9%	82.7%	85.7%	87.2%	87.9%	85.3%	86.8%	86.7%	86.0%	

Fuente: Transparencia Económica

Nota: los datos del año 2015 corresponden al presupuesto de inversión modificado al mes de abril.

Nota de Información y Análisis

Anexo 2. AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO: DEVENGADO/PIA Y DEVENGADO/PIM, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2007-2014
(En porcentajes)

		G. Nacional	G. Locales	G. Regionales
2007	Sobre PIA	73	92	120
	Sobre PIM	62	43	78
2008	Sobre PIA	61	133	107
	Sobre PIM	53	55	48
2009	Sobre PIA	120	146	145
	Sobre PIM	75	58	55
2010	Sobre PIA	108	275	173
	Sobre PIM	79	73	61
2011	Sobre PIA	90	166	151
	Sobre PIM	77	58	62
2012	Sobre PIA	76	179	198
	Sobre PIM	78	66	79
2013	Sobre PIA	86	165	146
	Sobre PIM	80	66	79
2014	Sobre PIA	89	192	134
	Sobre PIM	85	72	78

Fuente: Transparencia Económica

Nota de Información y Análisis

Anexo 3

