

LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DEL PRESUPUESTO: ANÁLISIS DEL GR DE CUSCO¹

A doce años de iniciada la Reforma descentralista, las experiencias de gestión descentralizada son variadas. El crecimiento del gasto de inversión agregado en los gobiernos regionales ha sido el de mayor crecimiento en los últimos diez años, comparado con el gobierno nacional y las municipalidades; sin embargo, se sabe que un gasto más acelerado no asegura necesariamente que éste produzca los impactos esperados. Así, algunos estudios recientes muestran que el impacto del gasto público de inversión no es el esperado², lo que debe ser motivo de preocupación y de un mayor debate público informado y propositivo.

El mundo de los gobiernos regionales es muy heterogéneo por los recursos que disponen, el desempeño en la gestión del gasto de inversión y de servicios como la educación y salud, su avance en el fortalecimiento institucional y los estilos de gestión. Para citar un ejemplo, las experiencias de gestión regional de San Martín y Arequipa, siendo diferentes, muestran resultados positivos; en cambio las de Ancash y Cusco, a pesar de los importantes recursos que reciben por concepto de canon, tienen resultados poco satisfactorios.

El éxito de la gestión regional de San Martín muestra la importancia que tienen el liderazgo democrático, el fortalecimiento de la institucionalidad regional y el establecimiento de alianzas estratégicas para la promoción de la inversión pública y privada, contando con recursos presupuestales previsibles más que abundantes. En cambio, Cusco y Ancash son dos regiones que con los abundantes recursos recibidos

¹ La elaboración de esta Nota de análisis contó con la colaboración de Gustavo Avila y Pamela Ortega.

² Arellano, Javier & Mejia, Andrés (2012). "Análisis de escenarios fiscales y políticos para mejorar la distribución del canon y las regalías del Perú". Universidad de Deusto.

Venero, Hildegardi (2012). "Calidad del Gasto Público". Documento de trabajo. Grupo Propuesta Ciudadana.

Del Pozo, Guzman y Paucarmayta (2013). "¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema de redistribución del canon minero". Centro Bartolomé de las Casas, Cusco.

por canon, han tenido mayores oportunidades de traducirlos en obras que contribuyan al desarrollo regional, pero los otros factores han estado ausentes o han sido descuidados. En el primer caso, la escalada de violencia que se observa en la región y la corrupción, parecen estar asociadas con la abundancia de recursos, limitados mecanismos de rendición de cuentas y control y un estilo de gestión caudillista y poco tolerante. En el segundo caso, un indicador que evidencia los problemas de liderazgo es que el ex-presidente regional (Gonzales Sayán) está purgando cárcel por corrupción y Jorge Acurio ha sido vacado en enero 2014 por una sentencia judicial por colusión desleal y negociación incompatible y aprovechamiento indebido del cargo.

Con la finalidad de aportar al debate público sobre la descentralización y la gestión regional, en este artículo abordaremos la gestión presupuestal del GR de Cusco, periodo 2011-2013. En particular analizaremos el uso que se dio a los recursos del canon gasífero y minero para comprender por qué uno de los gobiernos regionales más ricos del país enfrenta serias dificultades para continuar con las obras iniciadas y cumplir con sus pagos a proveedores. Para ofrecer una imagen comparativa, incluimos datos de los tres gobiernos regionales ya mencionados: San Martín, Arequipa y Ancash.

1. PRESUPUESTOS Y GASTOS CRECIENTES

En los últimos 10 años, el gasto público de inversión ha crecido a tasas elevadas, pasando de S/. 5,308 millones de soles en 2004 a S/. 32,466 millones en 2013, considerando los tres niveles de gobierno. En dicho período, el ritmo de crecimiento del gasto fue mayor en los gobiernos regionales (con una tasa de 32% anual promedio), seguido por las municipalidades (28% anual) y el gobierno nacional (17% anual). Ver cuadro del Anexo.

Los gobiernos regionales de Cusco, Ancash y Arequipa son los que mayor presupuesto de inversión manejan, mientras que San Martín pertenece a un segundo grupo que cuenta con menores recursos³. Los datos del cuadro 1 muestran que entre 2011 y 2013, los GR de Ancash y Cusco lograron un gasto de inversión superior a los S/. 1,500 millones, mientras que Arequipa y San Martín están cerca de los S/. 1,000 millones.

³ La clasificación a la que nos referimos se puede ver en: Reporte Nacional de Vigilancia de las Industrias Extractivas, Nro. 17. Pg. 42. Grupo Propuesta Ciudadana, junio 2013.

En cuanto al desempeño en la ejecución del gasto de inversión, tenemos que el GR de Cusco como el de Arequipa, tienen un desempeño que se ubica por debajo del promedio nacional, mientras que los GR de San Martín y Ancash tienen los indicadores de eficacia de gasto más altos⁴. Las fuertes modificaciones en el presupuesto, producto de la inclusión de los saldos del año anterior, son una característica del GR de Cusco y de la gran mayoría de gobiernos regionales. Por su parte, el gasto devengado de inversiones, en los últimos cinco años ha crecido de manera sostenida⁵, con excepción del GR de Ancash cuyo gasto de inversión el año 2013 disminuye sustancialmente. Ver cuadros 1 y 2.

Sin embargo, un factor adverso para la gestión que han tenido que enfrentar los gobiernos regionales es el creciente desbalance (brecha) entre gastos de capital y gasto corriente, es decir, que el estancamiento del gasto corriente asociado a un crecimiento exponencial del presupuesto para inversiones, se convierte en una seria restricción para operar la implementación de los proyectos y su mantenimiento.

Cuadro 1:
PRESUPUESTO Y GASTO DEVENGADO EN INVERSIONES
(En millones de soles)

GOBIERNOS REGIONALES	2011	2012	2013	Gasto total
GR ANCASH				
PIM	1,181	729	364	
GASTO DEVENGADO	638	689	360	1,687
GR CUSCO				
PIM	389	651	1,029	
GASTO DEVENGADO	241	603	662	1,506
GR AREQUIPA				
PIM	388	529	683	
GASTO DEVENGADO	309	363	456	1,128
GR SAN MARTIN				
PIM	291	377	514	
GASTO DEVENGADO	260	350	392	1,002

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: propia

⁴ Este indicador se mide con el ratio: gasto devengado/PIM, tal como se explica en el Portal de Transparencia del MEF- Consulta Amigable.

⁵ Un análisis detallado del tema se encuentra en el Reporte Nacional de Vigilancia de las Industrias Extractivas, Nro. 17. Pg. 42. Grupo Propuesta Ciudadana, junio 2013.

Cuadro 2:
AVANCE DE EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN
(GASTO DEVENGADO/PIM)

GOBIERNOS REGIONALES	2011	2012	2013
GR Cusco	61.6%	93%	63.8%
GR Arequipa	80%	69%	67%
GR San Martín	90%	93%	76%
GR Ancash	54%	95%	99%
Promedio nacional	61.5%	79%	78%

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: propia

2. LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL GR CUSCO

El presupuesto del GR de Cusco ha sido el que más creció en comparación a los demás gobiernos regionales del país. Entre 2004 y 2013 su presupuesto total se multiplicó por 4.6 veces, pasando de 453 millones de soles a 2,116 millones; su presupuesto de inversiones (PIM) creció de manera más acelerada multiplicándose por 25 veces en el mismo periodo (pasó de 40 millones a 1,029 millones)⁶.

El gasto de inversión realizado (gasto devengado) en estos diez años ha crecido de manera sustancial, pasando de 36 millones el año 2004 a 662 millones el 2013. En total, el gasto de inversión realizado suma S/. 2,639 millones de soles. En dicho periodo el gobierno regional ha logrado ejecutar, en promedio, el 60% del presupuesto de inversión disponible, quedando el 40% como saldo presupuestal no ejecutado, lo cual no es un buen indicador de eficacia en la gestión de inversiones. Sin embargo, considerando el rápido crecimiento de los ingresos y el poco interés que han mostrado las autoridades (nacionales y regionales) en mejorar la capacidad de gestión⁷, este resultado ya no es motivo de sorpresa.

¿Cuál es el destino de estos recursos de inversión? Considerando el periodo 2011- 2013, los gastos de inversión realizados se destinaron, en orden de importancia, para proyectos de Transportes (31%), Planeamiento, gestión y reserva de contingencia (20%), Salud (13%), Agropecuario (12%) y Educación (11%). Los gastos en Transportes corresponden en buena medida a los proyectos de la Red Vial que abarcan las provincias altas, los valles

⁶ Como veremos más adelante, este monto que aparece en el SIAF sobre estima los recursos efectivamente disponibles el año 2013.

⁷ En lugar de reclutar cuadros gerenciales de alto nivel y con amplia experiencia, se opta por funcionarios cercanos y leales a la autoridad que implementen sus decisiones.

interandinos y la ceja de selva del departamento. Los gastos en Planeamiento y gestión corresponden en un 70% a la compra de terrenos para el Aeropuerto de Chincheros (183 millones); el resto son gastos en estudios y proyectos y otros.

Cabe señalar que el GR de Cusco cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2021 (PDRC), aprobado en diciembre de 2010, que organiza sus acciones en cuatro dimensiones estratégicas: capital humano, capital económico-productivo, capital ambiental y capital social; también tiene un Plan Concertado de Competitividad 2011-2021 y una Estrategia Regional sobre Cambio Climático: Éstos últimos formulados con apoyo de la cooperación internacional. Luego veremos en qué medida estos documentos de gestión sirven para orientar las prioridades de gasto o son meramente decorativos.

¿Cuáles son las principales características de la gestión presupuestal del GR de Cusco en el período 2011-2013? Es la interrogante que abordamos seguidamente.

2.1 La cartera de proyectos de inversión: los proyectos emblemáticos y una gran cantidad de proyectos de competencia local

El GR de Cusco priorizó los llamados proyectos emblemáticos con presupuestos millonarios: Aeropuerto internacional⁸, Hospital A. Lorena (S/. 305 millones), Vía Evitamiento (S/. 337 millones), Redes viales (S/. 507 millones), Estadio Garcilaso (S/. 80 millones) y Proyecto Huatanay (S/. 191 millones), que sumados totalizan S/. 1,420 millones y están concentrados en la ciudad del Cusco y su entorno inmediato. Sobre ellos hay un relativo consenso en la sociedad cusqueña, con excepción del Estadio Garcilaso y la Vía Evitamiento que son cuestionados⁹.

Adicionalmente -y con fines claramente reeleccionistas- se creó el programa "PROCUSCO con unos 70 proyectos de competencia municipal y un costo de S/. 215 millones, que poco o nada tenían que ver con las prioridades del Plan Regional Concertado ni del Programa multianual de

⁸ En este proyecto el gobierno regional debe asumir algunos costos (como la compra de tierras, acondicionamiento del terreno) que ayuden a viabilizar el esquema de Asociación Público Privada que está llevando adelante PROINVERSION.

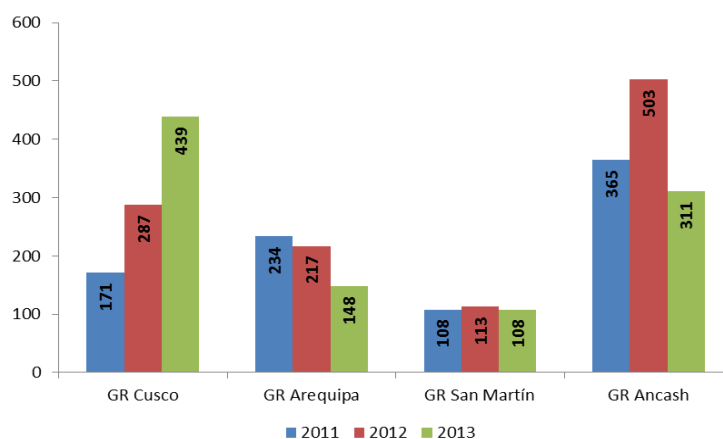
⁹ Este proyecto tiene una extensión de 9.6 km. lo que hace un costo de 35 millones por km. cifra que los críticos consideran sobrevalorada. La ampliación del Estadio Garcilaso – hoy paralizado- no era una prioridad.

inversiones. La cartera de proyectos de inversión del año 2013 totalizaba 500 proyectos.

Lo que llama la atención es el crecimiento exponencial de los proyectos en ejecución. Así, el año 2011 el número de proyectos en ejecución fue de 171, para el 2012 aumentó a 287 proyectos y el 2013 se registra nada menos que 439 proyectos en ejecución¹⁰, muchos de los cuales – según fuentes consultadas en el gobierno regional- no contaban con los expedientes técnicos. De este total, el 75% de proyectos tuvieron un presupuesto menor a 1 millón de soles, lo cual es un indicador de atomización del gasto. La cartera total de los 500 proyectos tiene un costo total de S/. 4,000 millones de soles.

Comparativamente, el GR de Arequipa ejecutó 234 proyectos en 2011, 217 proyectos en 2012 y 148 proyectos en 2013; su gasto devengado pasó de S/. 286 millones en 2011 a S/. 405 millones en 2013. En este caso no se ve el crecimiento explosivo de proyectos, sino todo lo contrario. En el GR de San Martín el número de proyectos prácticamente se mantiene constante durante el periodo con un gasto devengado de inversiones que pasó de S/. 223 millones en 2011 a S/. 330 millones en 2013. Por el número de proyectos en ejecución que manejan, hay una similitud entre los GR de Cusco y Ancash. Ver gráfico 1.

Gráfico 1:
NÚMERO DE PROYECTOS EN EJECUCIÓN
Periodo 2011-2013



Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: propia

¹⁰ Significa que son proyectos que registran gastos devengados en la consulta amigable del SIAF

2.2 Gasto descontrolado provoca situación de iliquidez e incumplimiento de compromisos

El hecho objetivo es que entre julio y agosto de 2013 el Gobierno Regional de Cusco cae en situación de iliquidez con el consiguiente incumplimiento de compromisos con proveedores y trabajadores impagos, mientras que las obras paralizadas producen despidos. ¿Qué decisiones llevaron a que el gobierno regional más rico del país caiga en situación de iliquidez para atender sus compromisos? Como vimos antes, el desempeño del GR en la ejecución del gasto de inversiones fue modesto hasta 2011, porque tal como muestra el cuadro 3, luego de haber alcanzado un gasto de S/. 300 millones el año 2009, en los años siguientes en lugar de aumentar, los gastos más bien disminuyen.

El gasto de inversión aumenta fuertemente el año 2012 alcanzando los S/. 600 millones y un indicador de eficacia de 93%. Pero en realidad, este aumento no es resultado de la mejora en el desempeño de la gestión, como se podría pensar. Descontando los S/. 183 millones destinados a la compra de tierras para el Proyecto Aeropuerto Internacional de Chicheros, encontramos que el gasto de inversión efectivo aumenta, pero menos de lo que sugiere aquel monto. Es a fines del 2012 cuando aparece una señal clara de un gasto desmedido: sólo en diciembre de ese año, el gobierno regional logró gastar de S/. 335 millones, cuando el gasto de inversión mensual promedio hasta noviembre estuvo por debajo de S/. 30 millones, lo que significa que en diciembre gastaron el equivalente al gasto de los 11 meses anteriores.

(<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2012&ap=ActProy>).

Cuadro 3:
GR CUSCO: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y DEL GASTO DE INVERSIÓN
 (En millones de soles)

AÑOS	PIM TOTAL	PIM INVERSIONES	Gasto Devengado
2004	453	40	36
2005	557	85	50
2006	732	213	99
2007	967	353	136
2008	1,073	426	227
2009	1,171	516	304
2010	1,153	417	281
2011	1,312	389	241
2012	1,563	651	603
2013	2,116	1,029	662
TOTAL			2,639

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: propia

Las señales más claras de un gasto descontrolado se observan el primer semestre del año 2013. En cinco de los seis proyectos emblemáticos priorizados por la gestión de Jorge Acurio (Vía Evitamiento, Hospital A. Lorena, el Programa Redes Viales, Estadio Garcilaso y el Proyecto Huatanay) se gastaron S/. 408 millones. Los problemas surgen cuando, teniendo un presupuesto de inversiones disponible para el año 2013 de S/. 770 millones¹¹, la autoridad regional decide iniciar la ejecución de 439 proyectos utilizando para ello procedimientos irregulares en el manejo presupuestal. Allí se incluyen los 70 proyectos controvertidos del llamado programa PROCUSCO - con un costo total de S/. 215 millones- muchos de los cuales no contaban con marco presupuestal ni expediente técnico. ¿Y cómo lo hicieron?

El gobierno regional usó un proyecto “habilitador” para canalizar recursos hacia otros proyectos “habilitados”. El procedimiento consistía en colocar el dinero en un proyecto importante que está “habilitado” –presupuestalmente hablando– para luego re-direccionar los fondos hacia otros proyectos que no cumplen los requisitos exigidos por el sistema para

¹¹ Este monto se obtiene sumando el PIA más los saldos presupuestales del año 2013.

iniciar el gasto¹², siendo de este modo “habilitados” presupuestalmente. El proyecto utilizado como habilitador de fondos fue el Hospital Antonio Lorena, al cual el año 2012 le asignaron S/. 256 millones cuando su gasto devengado dicho año fue de S/. 17 millones; del mismo modo, el año 2013 le asignaron S/. 212 millones y su gasto devengado fue de S/. 113 millones. Esta práctica, a todas luces irregular, fue utilizada ante la complacencia del todopoderoso MEF y la complicidad de la oficina de control interno que depende de la Contraloría General de la República.

Con este tipo de prácticas entre fines de 2012 y durante el primer trimestre de 2013, se asumen compromisos de gasto por sumas que desbordan la capacidad financiera del gobierno regional. Para hacer frente a esta eventualidad, la autoridad decide solicitar préstamos de corto plazo al Banco de la Nación, comprometiendo los ingresos futuros del segundo semestre del año e incluso del 2014. Un primer préstamo solicitado fue por S/. 125 millones, pero éste demora y llega recién a fines de año, con lo cual el gobierno regional deja de pagar a sus trabajadores y paraliza obras. Frente a esta situación, solicitan un segundo préstamo por S/. 348 millones adicionales, de los cuales sólo se efectivizaron S/. 150 millones recién en enero 2014, los cuales fueron utilizados para efectivizar los pagos pendientes a trabajadores y proveedores¹³. Como esta deuda no fue programada con antelación, el reembolso de la misma se realiza tomando recursos de los proyectos en ejecución, tal como ocurrió con los proyectos de riego del Plan MERISS que se vieron forzados a entregar cerca de S/. 10 millones para reembolsar la deuda al Banco de la Nación¹⁴.

Finalmente, cabe señalar que la disminución de los ingresos por canon minero del año 2013 fue de S/. 51 millones, y fue otro factor que también contribuyó en algo a la situación descrita, pero no de manera preponderante pues representa apenas el 6% del presupuesto total de inversión disponible.

¹² Dichos requisitos son: Tener código SNIP, tener marco presupuestal y contar con el expediente técnico de obra aprobado.

¹³ Muchos trabajadores dejaron de recibir sus pagos desde agosto 2013 y recién cobraron sus remuneraciones en enero 2014. Se estima que el incumplimiento de contratos afecta cerca de 40 proyectos, de los cuales 26 son instituciones educativas.

¹⁴ El proyecto afectado con esta decisión el 2013 fue “Sistema de Riego Margen Derecha e Izquierda del río Vilcanota” con S/.7.7 millones.

Señalamos antes que el gobierno regional generó un marco presupuestal relativamente ficticio. Con ello, nos referimos a que según los datos de la Consulta amigable del SIAF, el GR de Cusco tiene un presupuesto modificado de S/. 1,008 millones para el año 2013. ¿De dónde sale esta cifra si como dijimos antes el GR sólo disponía de S/. 770 millones? Por razones que resulta difícil entender, los funcionarios deciden incluir en el PIM dos conceptos: los S/. 125 millones del préstamo de corto plazo obtenido del Banco de la Nación y la transferencia de S/. 265 millones del Ministerio de Transportes para el Proyecto Redes Viales (de los cuales S/ 125 millones retornaron al tesoro público porque no fueron ejecutados por llegar al finalizar el año).

3. A MODO DE CONCLUSIÓN:

- El desempeño de los gobiernos regionales es bastante heterogéneo. Hay de las experiencias claramente exitosas, como también de las que no han producido los resultados esperados. La mayoría de gestiones ha tenido un desempeño modesto, situación que está vinculada al carácter inconcluso de la transferencia de competencias y funciones y el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales.
- El GR de Cusco ha tenido a disposición importantes recursos presupuestales que no están siendo bien aprovechados. La implementación de proyectos como las Redes Viales, el Hospital Lorena y el apoyo a la viabilización del Aeropuerto Internacional es acertada y vienen de varios años atrás. Sin embargo, la multiplicación de un gran número de proyectos de alcance local que no responden a un programa multianual de inversiones de impacto regional ni a las prioridades del Plan Regional Concertado, es a todas luces equivocada.
- El hecho de que el gobierno regional más rico del país se encuentre actualmente semiparalizado es el resultado de un estilo de gestión que, anteponiendo los intereses de un proyecto reeleccionista, hizo un manejo presupuestal inadecuado, en ausencia de mecanismos efectivos de control que dirige la Contraloría de la República, así como de un Consejo Regional sin capacidad de ejercer su rol fiscalizador. Se utilizaron procedimientos irregulares para la ejecución de proyectos

no habilitados, con la complacencia del Ministerio de Economía que maneja los candados del gasto.

- El GR cuenta con documentos de gestión interesantes que por lo visto son más decorativos que guías reales para la toma de decisiones. Descontando los proyectos, se constata el desinterés por construir institucionalidad basada en consensos sobre las prioridades de inversión, alianzas estratégicas para promover la inversión pública y privada, fortalecimiento y acumulación de capacidades de gestión.
- Las experiencias exitosas de gestión regional nos indican que para que los gobiernos regionales sean efectivos promotores del desarrollo se requiere: i) contar con liderazgos democráticos capaces de construir consensos sobre las prioridades en materia de inversión pública y privada, ii) fortalecer la institucionalidad democrática regional que sustente una gestión eficiente y con legitimidad, iii) el establecimiento de alianzas estratégicas al interior de la región y fuera de ella con la finalidad de conseguir asistencia técnica y promover las inversiones necesarias para el desarrollo regional.

ANEXO

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN EJECUTADO, 2004-2013 (En millones de nuevos soles)			
AÑOS	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
2004	2,753	762	1,793
2005	3,205	1,020	2,156
2006	2,913	1,306	3,711
2007	3,104	2,070	4,127
2008	3,430	2,789	7,132
2009	6,665	3,981	9,209
2010	9,591	4,953	10,002
2011	10,088	4,679	8,512
2012	9,643	6,923	12,792
2013	11,099	7,184	14,183
TOTAL	62,491	35,667	73,617
Tasa de crecimiento 2004-2013	17%	32%	28%

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: propia.