

## EVALUACIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN 2012

En la presente Nota de Información y Análisis ofrecemos una evaluación rápida del desempeño de los sectores del gobierno nacional y de los gobiernos regionales. En una próxima entrega incluiremos a las municipalidades.

### 1. EL DESEMPEÑO GENERAL DEL GASTO DE INVERSIÓN

Una primera mirada del gasto de inversión pública muestra un resultado aparentemente bueno. El gasto de inversión (en la fase devengado) logrado el año 2012 ha superado en 26% al del año 2011, pasando de S/. 23,223 millones de soles a S/. 29,353 millones de soles. Este aumento se debe al crecimiento sustancial del gasto en los gobiernos locales (en 50%) y en gobiernos regionales (en 48%); en el gobierno nacional en cambio el gasto de inversión disminuyó respecto al año previo en 4%, tal como se ve en el Cuadro 1.

Cuadro 1: AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN  
EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, 2012 (nuevos soles)

|                      | PIM 2012              | Gasto devengado       | Avance %    | PIM 2011              | Gasto devengado       | Avance %    | Variación % 2012/2011 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| GOBIERNO NACIONAL    | 12,426,057,330        | 9,643,293,247         | 77.6        | 13,000,386,354        | 10,059,358,411        | 77.4        | -4.1                  |
| GOBIERNOS LOCALES    | 19,036,285,152        | 12,791,549,007        | 67.2        | 14,631,294,178        | 8,500,219,520         | 58.1        | 50.5                  |
| GOBIERNOS REGIONALES | 8,766,169,950         | 6,918,548,339         | 78.9        | 7,560,665,974         | 4,663,654,394         | 61.7        | 48.3                  |
| <b>TOTAL</b>         | <b>40,228,512,432</b> | <b>29,353,390,593</b> | <b>73.0</b> | <b>35,192,346,506</b> | <b>23,223,232,325</b> | <b>66.0</b> | <b>26.4</b>           |

Fuente: MEF, SIAF. Elaboración: propia

El indicador de avance en la ejecución del gasto de inversión de los tres niveles de gobierno sugiere que el año 2012 se logró gastar el 73% del presupuesto modificado, cifra superior al 66% alcanzado el año 2011. Sin embargo, una revisión más atenta de los datos nos indica que este resultado ha sido alcanzado en parte utilizando procedimientos que, desde nuestro punto de vista, no aportan a mejorar la calidad del gasto sino todo lo contrario, tal como veremos más adelante.

## **2. AUMENTA EL GASTO EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES Y CAE EN EL GOBIERNO NACIONAL**

En los gobiernos regionales el gasto de inversión realizado el año 2012 aumentó en 50% respecto al del año 2011, pasando de S/. 4,663 millones a S/. 6,918 millones. El avance de ejecución del gasto alcanzado fue de 79% bastante superior al 61.7% del año previo. Este resultado es producto de que la gran mayoría de los gobiernos regionales ha logrado aumentar su gasto de inversión, con la excepción de tres: Cajamarca, La Libertad, y Ucayali, en los cuales el gasto disminuye, especialmente en el segundo. (Ver cuadro 2)

Los gobiernos regionales con el mayor avance de ejecución del gasto son Ancash, Cusco, Tumbes, San Martín y Lima Provincias que logran porcentajes superiores al promedio de 79%. Sin embargo, llama la atención que varios gobiernos regionales muestran un gasto extraordinario en el mes de diciembre. Tomando el caso del GR de Cusco, vemos que en diciembre realiza un gasto devengado de S/. 321 millones que es superior al gasto acumulado entre enero y noviembre que suma S/. 286 millones, se produce así un salto espectacular del gasto que necesita una explicación. En el otro extremo, con desempeños poco eficaces aparecen los gobiernos regionales de Tacna, Puno, La Libertad e Ica, con porcentajes sustancialmente menores al promedio.

La disminución del gasto de inversión en el gobierno nacional se produce principalmente por los resultados que obtuvieron los sectores Transportes y Comunicaciones, Educación, Energía y Minas, los cuales cuentan con presupuestos significativos (Ver cuadro 3)

Los desempeños menos eficaces se observan en los sectores Educación, MEF, PCM, Interior y el Congreso de la República. El sector Defensa muestra una aparente mejora (90% de ejecución) en el gasto contando con un presupuesto importante, sin embargo, este resultado es dudoso porque se obtiene con un salto extraordinario del

gasto en diciembre, similar al del GR Cusco. En el mes de diciembre reporta un gasto devengado de S/. 640 millones cuando el gasto total entre enero y noviembre fue de S/. 466 millones.

Para comprender el desempeño de los sectores del gobierno nacional en la ejecución de las inversiones se debe tomar en cuenta el efecto del sector Transportes y Comunicaciones, pues este representa el 60% del total. Si retiramos este sector el avance de ejecución promedio del gobierno nacional baja de 77.6% a 41% porcentaje este que refleja mejor el desempeño del conjunto de los demás sectores.

Cuadro 2: EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS REGIONALES  
2012 - En soles

| Pliego           | PIM 2012             | Gasto Devengado      | Avance %    | PIM 2011             | Gasto Devengado      | Avance %    | Variación %  |
|------------------|----------------------|----------------------|-------------|----------------------|----------------------|-------------|--------------|
| GR AMAZONAS      | 297,564,867          | 223,894,597          | 75.2        | 224,255,892          | 124,086,054          | 55.3        | 80           |
| GR ANCASH        | 730,957,902          | 696,825,892          | 95.3        | 1,181,428,682        | 638,891,300          | 54.1        | 9            |
| GR APURÍMAC      | 281,284,469          | 186,290,313          | 66.2        | 285,857,540          | 110,577,462          | 38.7        | 68           |
| GR AREQUIPA      | 527,964,067          | 366,271,559          | 69.4        | 388,715,605          | 309,688,215          | 79.7        | 18           |
| GR AYACUCHO      | 339,350,419          | 261,454,066          | 77.0        | 219,518,819          | 137,638,492          | 62.7        | 90           |
| GR CAJAMARCA     | 443,191,158          | 380,651,435          | 85.9        | 607,511,704          | 427,627,950          | 70.4        | -11          |
| GR CUSCO         | 677,183,514          | 608,244,709          | 89.8        | 389,865,573          | 241,262,838          | 61.9        | 152          |
| GR HUANCVELICA   | 288,155,745          | 228,648,797          | 79.3        | 249,898,545          | 154,373,540          | 61.8        | 48           |
| GR HUANUCO       | 378,010,083          | 301,055,569          | 79.6        | 254,363,351          | 193,873,508          | 76.2        | 55           |
| GR ICA           | 236,403,230          | 128,395,945          | 54.3        | 191,954,744          | 114,488,331          | 59.6        | 12           |
| GR JUNÍN         | 286,661,512          | 245,459,911          | 85.6        | 188,940,247          | 146,881,695          | 77.7        | 67           |
| GR LA LIBERTAD   | 226,235,339          | 117,980,043          | 52.1        | 288,371,801          | 160,649,784          | 55.7        | -27          |
| GR LAMBAYEQUE    | 287,061,487          | 213,608,376          | 74.4        | 160,753,778          | 128,289,139          | 79.8        | 67           |
| GR LORETO        | 462,739,711          | 407,376,351          | 88.0        | 437,650,040          | 344,800,419          | 78.8        | 18           |
| GR MADRE DE DIOS | 148,359,781          | 120,812,317          | 81.4        | 131,629,532          | 94,483,477           | 71.8        | 28           |
| GR MOQUEGUA      | 185,431,966          | 119,183,249          | 64.3        | 131,440,937          | 86,652,488           | 65.9        | 38           |
| GR PASCO         | 221,970,660          | 187,521,957          | 84.5        | 204,463,644          | 113,540,639          | 55.5        | 65           |
| GR PIURA         | 441,688,160          | 360,214,551          | 81.6        | 309,639,615          | 193,027,101          | 62.3        | 87           |
| GR PUNO          | 412,255,190          | 225,451,162          | 54.7        | 387,780,888          | 114,317,660          | 29.5        | 97           |
| GR MARTIN        | 377,947,357          | 357,312,459          | 94.5        | 291,699,317          | 260,474,434          | 89.3        | 37           |
| GR TACNA         | 322,205,980          | 181,231,406          | 56.2        | 255,041,282          | 72,516,931           | 28.4        | 150          |
| GR TUMBES        | 227,077,063          | 214,718,507          | 94.6        | 212,837,337          | 127,963,087          | 60.1        | 68           |
| GR UCAYALI       | 218,007,696          | 129,676,773          | 59.5        | 153,796,224          | 136,471,418          | 88.7        | -5           |
| GR LIMA          | 217,601,850          | 213,958,629          | 98.3        | 161,577,095          | 100,426,845          | 62.2        | 113          |
| GR CALLAO        | 438,482,974          | 364,763,838          | 83.2        | 167,595,775          | 119,538,739          | 71.3        | 205          |
| MML              | 92,377,770           | 77,545,928           | 83.9        | 84,078,007           | 11,112,849           | 13.2        | 598          |
| <b>TOTAL</b>     | <b>8,766,169,950</b> | <b>6,918,548,339</b> | <b>78.9</b> | <b>7,560,665,974</b> | <b>4,663,654,395</b> | <b>61.7</b> | <b>48.00</b> |

Fuente: MEF

Cuadro 3: EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS SECTORES  
2012 - En soles

| SECTORES   | PIM 2012              | Gasto Devengado      | Avance %    | PIM 2011              | Gasto Devengado       | Avance %    | Variación % 2012/2011 |
|--|-----------------------|----------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS                      | 134,908,385           | 61,574,340           | 45.6        | 132,641,569           | 99,016,445            | 74.7        | -38                   |
| CULTURA  | 69,027,096            | 40,049,304           | 58.0        | 182,909,567           | 146,524,656           | 80.1        | -73                   |
| PODER JUDICIAL                                     | 142,970,191           | 94,941,677           | 66.4        | 42,255,405            | 20,416,585            | 48.3        | 365                   |
| AMBIENTAL  | 39,880,564            | 24,170,091           | 60.6        | 49,202,918            | 27,821,310            | 56.5        | -13                   |
| JUSTICIA   | 224,634,999           | 108,885,140          | 48.5        | 204,715,446           | 70,204,264            | 34.3        | 55                    |
| INTERIOR   | 640,737,688           | 316,698,048          | 49.4        | 318,926,806           | 24,413,264            | 7.7         | 1197                  |
| RELACIONES EXTERIORES                              | 28,111,706            | 22,099,077           | 78.6        | 33,357,042            | 27,183,856            | 81.5        | -19                   |
| ECONOMÍA Y FINANZAS                                | 316,223,602           | 136,394,128          | 43.1        | 220,436,183           | 109,920,450           | 49.9        | 24                    |
| EDUCACIÓN  | 2,145,904,752         | 901,725,491          | 42.0        | 2,096,889,261         | 1,142,527,916         | 54.5        | -21                   |
| SALUD  | 629,502,894           | 493,796,950          | 78.4        | 905,659,663           | 500,287,681           | 55.2        | -1                    |
| TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO                     | 17,375,012            | 12,459,797           | 71.7        | 11,946,041            | 1,414,394             | 11.8        | 781                   |
| AGRICULTURA  | 549,059,214           | 424,393,865          | 77.3        | 577,307,023           | 340,946,465           | 59.1        | 24                    |
| ENERGÍA Y MINAS                                    | 306,866,717           | 281,241,371          | 91.6        | 516,888,412           | 394,233,767           | 76.3        | -29                   |
| CONTRALORÍA GENERAL                                | 51,025,752            | 49,568,349           | 97.1        | 30,101,013            | 21,323,271            | 70.8        | 132                   |
| MINISTERIO PÚBLICO                                 | 83,564,645            | 65,168,446           | 78.0        | 77,289,227            | 61,607,792            | 79.7        | 6                     |
| DEFENSA  | 1,218,750,448         | 1,107,757,698        | 90.9        | 827,833,686           | 686,384,266           | 82.9        | 61                    |
| CONGRESO DE LA REPÚBLICA                           | 42,661,892            | 14,460,154           | 33.9        | 11,495,813            | 1,694,192             | 14.7        | 754                   |
| REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL | 85,610,524            | 57,903,160           | 67.6        | 48,651,894            | 11,881,498            | 24.4        | 387                   |
| COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO                        | 57,392,486            | 43,492,501           | 75.8        | 62,435,185            | 44,264,244            | 70.9        | -2                    |
| TRANSPORTES Y COMUNICACIONES                       | 5,255,540,275         | 5,121,846,619        | 97.5        | 6,333,519,110         | 6,102,665,778         | 96.4        | -16                   |
| VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO                | 253,442,695           | 192,998,138          | 76.2        | 247,358,476           | 188,987,982           | 76.4        | 2                     |
| PRODUCCIÓN   | 28,868,757            | 10,892,517           | 37.7        | 24,194,624            | 12,142,513            | 50.2        | 1                     |
| MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES                    | 17,630,421            | 13,691,516           | 77.7        | 15,229,785            | 9,031,206             | 59.3        | 52                    |
| DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL                      | 49,941,962            | 42,325,487           | 84.7        |                       |                       |             |                       |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>12,426,057,330</b> | <b>9,643,293,247</b> | <b>77.6</b> | <b>13,000,386,354</b> | <b>10,059,358,410</b> | <b>77.4</b> | <b>-4</b>             |

Nota: Para reducir el tamaño del cuadro hemos eliminado entidades poco relevantes para el gasto de inversión. Fuente: MEF, SIAF. Elaboración: propia

### 3. EL GASTO DESENFRENADO DE FIN DE AÑO SE ACENTÚA

Hasta el mes de noviembre el avance en la ejecución del gasto de inversión fue de 52.9% en promedio para los tres niveles de gobierno<sup>1</sup>, pero sólo en el mes de diciembre este logra saltar hasta el 73%. Veinte puntos porcentuales de aumento en sólo un mes. ¿Cómo se obtiene este resultado y qué significa?

Revisando los datos, lo que encontramos es que varios gobiernos regionales y varios sectores han decidido – de puro avispados- comprometer gastos por montos muy altos en el mes de diciembre, lo cual no es nuevo, pero tiende a acentuarse cada vez más y de manera preocupante. Esta práctica puede tener varias motivaciones. Una de ellas es la de mejorar el indicador de avance de ejecución del gasto, el cual al mantenerse bajo como ocurrió hasta noviembre motivó fuertes cuestionamientos – “a la ineficiencia en el gasto”- a través de los medios. Las normas vigentes permiten que el gasto devengado en diciembre se ejecute entre enero y marzo del 2013, pero ello no explica ni justifica esta práctica.

Para ilustrar la magnitud que está cobrando esta práctica en el gasto público hemos preparado el Cuadro 4, donde se muestra para algunos sectores y gobiernos regionales, la relación entre el gasto devengado en el mes de diciembre y el gasto promedio efectuado entre enero y noviembre del año. La última columna del cuadro mide el número de veces en que se multiplicó el gasto de diciembre respecto al promedio de enero- noviembre.

Los casos extremos constituyen el sector Interior el gobierno regional de Cusco, tal como señalamos. En el primer caso el gasto devengado del mes de diciembre es 28 veces mayor al gasto promedio que consiguió en los once primeros meses del año, de este modo logró que su indicador de ejecución del gasto de inversión pasara de 34% en noviembre a 90% a fines de diciembre. En el segundo caso, el gasto devengado de diciembre es 28 veces el gasto promedio de los 11 primeros meses del año, con lo cual logra que su indicador de avance de ejecución pase de 13.8% en noviembre a 44.9% a fines de diciembre; el sector Interior logra un gasto devengado de S/. 228 millones en diciembre, cuando entre enero y noviembre sólo habían gastado S/. 88 millones.

Los datos anteriores indican que en sólo un mes, en diciembre, han gastado más de lo que hicieron en once meses del año. ¿Puede llevar a buen término el rumbo que va

---

<sup>1</sup> Nota de Información y Análisis Nro. 3. Grupo Propuesta Ciudadana. Diciembre 2012.

tomando la gestión de las inversiones? No hay que ser especialista para darse cuenta que no.

Hay otros sectores y gobiernos regionales que han utilizado este procedimiento poco ortodoxo de gasto, entre otros, son: Vivienda y Construcción cuyo indicador de avance de ejecución pasa de 48% en noviembre a 76% a fines de diciembre; en el sector Salud dicho indicador pasa de 33% a 78%. Entre los gobiernos regionales tenemos al de Amazonas cuyo indicador pasa de 53% en noviembre a 75% en diciembre, el de Tacna de 29% a 56%.

¿Cuán extendida se viene convirtiendo esta práctica en las instituciones públicas? No lo sabemos con precisión, pero es claro que va en aumento y debe estar más presente en las entidades que cuentan con crecientes recursos presupuestales. Pero, hay instituciones que han logrado buenas prácticas de gestión de las inversiones, una de ellas es el Gobierno Regional de San Martín que ha logrado un ritmo de ejecución del gasto parejo durante todo el año, de tal modo que no necesita acudir a dichas prácticas (ver Cuadro 4), todo lo contrario, en diciembre gasto menos que en los meses de octubre y noviembre.

¿Cuáles son los procedimientos a través de los cuales se logra concretar este tipo de manejo del gasto público? Lamentablemente los datos del SIAF no permiten encontrar una respuesta a esta interrogante, lo cual habría que demandárselos a las instituciones referidas y al propio MEF que es la entidad responsable del monitoreo del gasto público. Sin embargo, es conocido que uno de los procedimientos más utilizados son las transferencias intergubernamentales de recursos: van de los sectores hacia las municipalidades y gobiernos regionales, así como de los gobiernos regionales hacia las municipalidades. Uno de los problemas de esta práctica es que, por lo general, una vez realizada la transferencia no existe monitoreo del gasto que asegure su adecuada aplicación.

Es claro que esta manera de gestionar las inversiones debe ser evaluada a profundidad y corregida prontamente. Consideramos que juzgar el desempeño de las instituciones públicas sólo a partir de mayor o menor gasto es equivocado además de generar incentivos perversos como los que hemos descrito. Desde el MEF, el Congreso de la República y la propia Contraloría se deberían diseñar y poner en debate mejores indicadores y de público acceso para monitorear el desempeño de las instituciones públicas. Los programas presupuestales ¿no deberían estar ya generando información para ello?

Cuadro 4: GASTO DEL MES DE DICIEMBRE RESPECTO AL PROMEDIO DEL RESTO DEL AÑO 2012 - En miles de soles

| SECTORES                     | Gasto promedio enero- nov (A) | Gasto devengado Diciembre (B) | Variación B/A<br>Número de veces |
|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| EDUCACIÓN                    | 57,008                        | 238,138                       | 4                                |
| INTERIOR                     | 8,049                         | 228,152                       | 28                               |
| DEFENSA                      | 42,440                        | 640,908                       | 15                               |
| MEF                          | 8,156                         | 46,674                        | 6                                |
| SALUD                        | 25,267                        | 215,856                       | 9                                |
| TRANSPORTES Y COMUNICACIONES | 371,500                       | 1,035,336                     | 3                                |
| <b>GOBIERNOS REGIONALES</b>  |                               |                               |                                  |
| GR ANCASH                    | 46,573                        | 184,518                       | 4                                |
| GR AREQUIPA                  | 26,426                        | 75,579                        | 3                                |
| GR CUSCO                     | 26,029                        | 321,921                       | 12                               |
| GR SAN MARTÍN                | 28,695                        | 41,616                        | 1                                |
| GR LA LIBERTAD               | 7,021                         | 40,738                        | 6                                |
| GR TACNA                     | 10,141                        | 78,027                        | 8                                |

Fuente: MEF, SIAF. Elaboración: propia

Elaborado por: Epifanio Baca  
ebaca@desco.org.pe