

Inversiones Públicas en el 2009: Crece el gasto preocupa su calidad

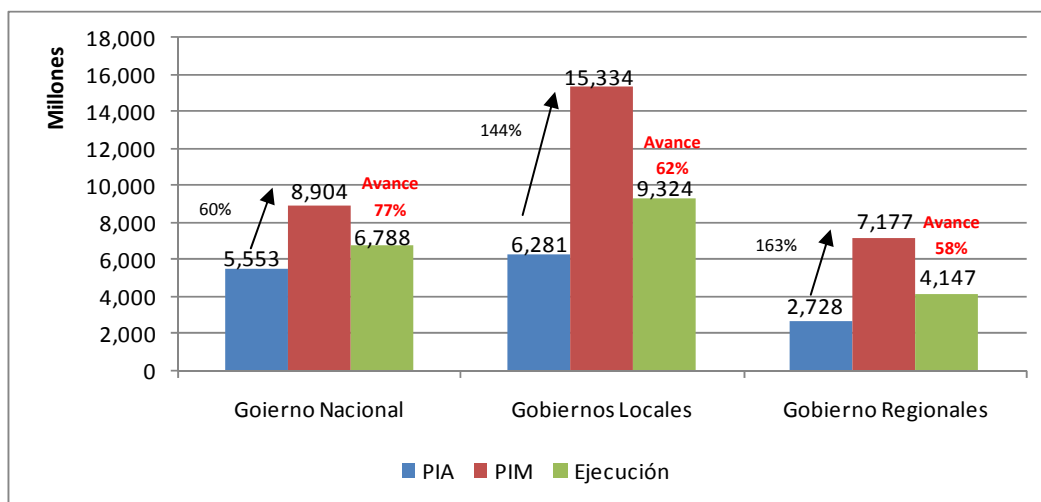
Elaborado por: Epifanio Baca Tupayachi
Alejandra Muñoz

El presupuesto público de inversiones el año 2009 se inició con un monto de S/. 14,562 millones, los cuales se distribuyeron: para el gobierno nacional 38%, para los gobiernos locales 43% y para los gobiernos regionales 19%. Sin embargo, al finalizar el año, con las modificaciones el presupuesto de inversiones alcanzó un monto total de S/. 31,415 millones, lo que significa un aumento de 116%. Con estos cambios la distribución se modificó a favor de los gobiernos subnacionales: el gobierno nacional pasó a contar con el 28% del presupuesto modificado, los gobiernos locales con el 49% y los gobiernos regionales con el 23%.

En cuanto a la ejecución del gasto de inversión pública esta alcanzó un monto total de S/. 20, 259 millones, es decir, se ejecutó el 64.5% del total. Por nivel de gobierno podemos observar que el gobierno nacional fue el que mayor porcentaje alcanzó con un 77% de ejecución (gráfico N° 1); los gobiernos locales ejecutaron en conjunto un 62% del presupuesto disponible. Finalmente, los gobiernos regionales alcanzaron un 58%.

Entre los sectores del gobierno nacional que manejan cuantiosos recursos, los que alcanzaron un avance de ejecución alto son: Ministerio de Transportes (94.9%), Energía y Minas (94.1%), Vivienda Construcción y Saneamiento (91.5%). Mientras que, entre los sectores que presentan avances bajos están: Interior (26.4%), Educación (46.1%) y Economía y Finanzas (50.9%). Los gobiernos regionales que lograron un avance de ejecución alto son: San Martín (97.0%), Lambayeque (89.6%), Amazonas (89.1%); mientras que obtuvieron bajo nivel de ejecución son: Ancash (21.6%), Tacna (38.4%) e Ica (44.3%).

Gráfico Nº 1
Presupuesto y avance de ejecución de las inversiones públicas 2009



Fuente: MEF-SIAF datos al 31 de diciembre. La ejecución está en la fase devengada¹
Elaboración: Vigila Perú

No obstante que el avance promedio de ejecución de las inversiones por los tres niveles de gobierno alcanzó el 64.5%, dejando un saldo presupuestal de S/. 11,155 millones sin ejecutar, este año 2009 el gasto de inversión ejecutado aumentó en 53% respecto al ejecutado en el año 2008. Esta cifra nos parece significativa, de un lado, porque se cumplió con una meta bastante alta del 51% que fijó el MEF a inicios de año y, de otro, porque se debe considerar que el año 2008 el crecimiento del gasto de inversión fue del 42%.

Analizando los datos disponibles en el SIAF-Consulta Amigable, vemos que el gobierno nacional es el que lidera el crecimiento de las inversiones con un 100%, los gobiernos regionales alcanzaron el 51% y los gobiernos locales 31%. En los tres casos, las inversiones han presentado incrementos significativos pero hay una gran diferencia con el gobierno nacional que ha duplicado el gasto del año 2008, tal como se ve en el cuadro 1. ¿Qué factores han contribuido para alcanzar este nivel de crecimiento en el gasto de inversión este año? ¿Cómo se explica el despunte que ha tenido el gobierno nacional respecto a los otros dos?

Una primera constatación que permite el cuadro 1 es que en el mes de diciembre se ha producido un salto muy grande en el gasto comprometido y devengado, en especial en el gobierno nacional y los gobiernos locales. En el gobierno nacional el gasto comprometido en diciembre 2009 se ha triplicado respecto al mismo mes del 2008. Es claro entonces, que ha habido una decisión por forzar los gastos devengados, lo que puede tener dos consecuencias, de un lado, si esos gastos no se llegan a concretar por

¹ Fase del ciclo del gasto donde se registra la obligación de pago, como consecuencia del respectivo compromiso contraído.

razones diversas el monto ejecutado tendiera a ser menor, de otro, esta el riesgo de que un gasto apresurado como este disminuya la calidad de las inversiones.

Cuadro N° 1
Ejecución de las inversiones e incremento entre 2008-2009
(En millones y porcentajes)

Mes	Gobierno Nacional		Gobiernos Locales		Gobiernos Regionales		Total	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Enero	103	152	198	109	60	130	362	391
Febrero	179	239	445	562	107	184	731	986
Marzo	196	563	424	625	109	216	728	1,403
Abril	305	575	519	536	204	287	1,028	1,399
Mayo	316	340	466	596	193	312	974	1,248
Junio	249	551	481	609	204	272	934	1,431
Julio	239	512	596	842	246	384	1,081	1,738
Agosto	287	547	602	757	284	341	1,173	1,646
Setiembre	364	443	625	838	229	414	1,217	1,695
Octubre	416	792	748	805	289	367	1,453	1,965
Noviembre	316	616	676	882	306	411	1,298	1,908
Diciembre	427	1,458	1,343	2,163	508	829	2,278	4,449
Total	3,396	6,788	7,122	9,324	2,741	4,147	13,259	20,259
Incremento % 2009/2008	100%		31%		51%		53%	

Fuente: MEF-SIAF datos al 31 de diciembre, gasto en fase devengado.

Elaboración: Vigila Perú

El incremento de las inversiones del gobierno nacional se explica principalmente por el ritmo de las inversiones del Sector Transportes y Comunicaciones que representa gran parte del incremento de las inversiones del gobierno nacional (S/. 1,962 millones). Asimismo el monto ejecutado por este sector representa casi el 50% de las inversiones ejecutadas por el gobierno nacional. Dentro de este sector el programa con mayores recursos ejecutados es el de *concesiones viales*, por el cual se transfiere cuantiosos recursos a la empresa brasileña Odebrecht para la ejecución de la interoceánica (IIRSA SUR) que nos conectará con Brasil, así como para los Pago Anual por Obras (PAO) para el mantenimiento de las carreteras. Otros sectores importantes por el monto ejecutado son Defensa, Educación, Salud, Vivienda y Saneamiento. Ver cuadro 2.

Cuadro Nº 2

Ejecución e incremento de las inversiones por sectores del gobierno nacional entre 2008-2009 (En millones y porcentajes)

Sector	Ejecución 2008	Ejecución 2009	Incremento %
01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS	123	116	-5%
04: PODER JUDICIAL	53	19	-65%
05: AMBIENTAL	9	15	76%
06: JUSTICIA	33	117	253%
07: INTERIOR	8	64	683%
08: RELACIONES EXTERIORES	12	13	9%
09: ECONOMIA Y FINANZAS	95	96	2%
10: EDUCACION	332	684	106%
11: SALUD	70	372	431%
12: TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO	164	30	-82%
13: AGRICULTURA	530	542	2%
16: ENERGIA Y MINAS	195	351	80%
19: CONTRALORIA GENERAL	4	7	60%
20: DEFENSORIA DEL PUEBLO	1	1	46%
21: CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	0	0	0%
22: MINISTERIO PUBLICO	9	144	1518%
24: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0	0	0%
26: DEFENSA	153	606	295%
27: FUERO MILITAR POLICIAL	0	0	0%
28: CONGRESO DE LA REPUBLICA	11	16	41%
31: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	0	3	2231%
32: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	0	1	0%
33: REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL	0	25	0%
35: COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	11	20	84%
36: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	1,346	3,308	146%
37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	159	201	26%
38: PRODUCCION	18	28	53%
39: MUJER Y DESARROLLO SOCIAL	60	10	-83%
TOTAL	3,396	6,788	100%

Fuente: MEF-SIAF datos al 31 de diciembre

Elaboración: Vigila Perú

En el caso de los gobiernos regionales, el incremento de las inversiones este año se explica en buena cuenta por el aporte que han realizado los de Ancash, Arequipa, Cusco Moquegua, Pasco y Puno². Hay gobiernos regionales como los de San Martín y Lambayeque que si bien lograron altos porcentajes de ejecución de sus inversiones, el monto total del gasto ejecutado el 2009 es menor al del 2008, tal como se ve en el cuadro 3.

² Considerando tanto los montos absolutos de gasto como la tasa de crecimiento que alcanzan

Los gobiernos en los cuales se observa un mejor desempeño respecto al año 2008 son Pasco, Moquegua y Ancash, sin embargo, es necesario un análisis más detallado del tipo de proyectos que han ejecutado para tener una apreciación más informada.

Cuadro Nº 3

Ejecución e incremento del gasto de inversiones por gobierno regional entre 2008-2009
(En millones y porcentajes)

GOBIERNO REGIONAL	Ejecución 2008	Ejecución 2009	incremento %
AMAZONAS	106	148	39%
ANCASH	133	293	121%
APURIMAC	77	72	-7%
AREQUIPA	182	308	69%
AYACUCHO	97	127	30%
CAJAMARCA	67	165	147%
CUSCO	227	306	35%
HUANCAVELICA	131	132	1%
HUANUCO	68	74	8%
ICA	54	57	5%
JUNIN	108	167	55%
LA LIBERTAD	195	185	-5%
LAMBAYEQUE	176	154	-13%
LORETO	54	113	108%
MADRE DE DIOS	47	87	88%
MOQUEGUA	79	190	140%
PASCO	78	175	123%
PIURA	150	203	35%
PUNO	89	235	164%
SAN MARTIN	231	223	-4%
TACNA	89	142	60%
TUMBES	52	81	55%
UCAYALI	81	152	88%
LIMA	71	124	76%
CALLAO	54	95	75%
MUNICIP. METROPOLITANA DE LIMA	45	139	211%
TOTAL	2,741	4,147	51%

Fuente: MEF-SIAF datos al 31 de diciembre
Elaboración: Vigila Perú

Una mirada general al gasto de inversión de las municipalidades - con los datos del cuadro 4 - permite las siguientes apreciaciones. En primer lugar, en Moquegua y Ancash, en contraste con lo que vemos en el gobierno regional, las municipalidades muestran un pobre desempeño en promedio. En contraste, las municipalidades de Lambayeque, Ica, Arequipa y Amazonas registran el año 2009 un alto porcentaje de crecimiento de sus gastos de inversión en relación al año 2008.

Cuadro Nº 4

Ejecución e incremento del gasto de inversiones en municipalidades según departamento entre 2008-2009 (En millones y porcentajes)

DEPARTAMENTO	Ejecución 2008	Ejecución 2009	Incremento %
AMAZONAS	70	120	71%
ANCASH	954	1,013	6%
APURIMAC	90	143	58%
AREQUIPA	279	467	67%
AYACUCHO	193	273	42%
CAJAMARCA	325	358	10%
PROV. CONSTITUC. DEL CALLAO	102	104	2%
CUSCO	842	991	18%
HUANCAVELICA	190	257	35%
HUANUCO	136	219	61%
ICA	122	225	85%
JUNIN	287	388	35%
LA LIBERTAD	326	453	39%
LAMBAYEQUE	138	273	99%
LIMA	930	1,449	56%
LORETO	170	187	10%
MADRE DE DIOS	13	22	65%
MOQUEGUA	368	299	-19%
PASCO	296	328	11%
PIURA	318	464	46%
PUNO	353	496	41%
SAN MARTIN	66	102	54%
TACNA	372	425	14%
TUMBES	70	97	39%
UCAYALI	112	170	52%
TOTAL	7,122	9,324	31%

Fuente: MEF-SIAF datos al 31 de diciembre

Elaboración: Vigila Perú

A modo de conclusión

El gasto de inversión pública creció a una tasa bastante alta (de 53%) el año 2009, esto no obstante que en promedio solo se llegó a gastar el 64% del presupuesto modificado. Nosotros sostenemos que estas cifras muestran en promedio un importante esfuerzo de las instituciones públicas, en especial los gobiernos subnacionales en donde las reformas para fortalecer su capacidad de gestión han estado ausentes, mejor dicho, no le interesan al gobierno.

Nos parece sesgado considerar que estas cifras muestren una incapacidad generalizada de gasto de las instituciones públicas, cuando lo que hay es un mundo muy heterogéneo. Un análisis más objetivo y propositivo debería realizar una mirada más exhaustiva para identificar los buenos desempeños así como los desempeños realmente deficientes. Y en base a esta información habría que difundir las buenas prácticas de gestión descentralizada de las inversiones y generar mecanismos de incentivo que los premien.

Sostenemos que en el momento actual lo más importante no es seguir presionando a un mayor gasto cuya calidad desconocemos, sino hacer el mayor esfuerzo para controlar y mejorar la calidad del mismo y para ello se necesita mejorar los sueldos de los funcionarios públicos regionales (ley de la carrera pública) y dar más impulso a la gestión por resultados haciendo que las autoridades regionales y locales hagan suya esta propuesta para implementarla a fondo.