

**NOTA N° 1-2007**

**EL SHOCK DE  
INVERSIONES Y LA  
CAPACIDAD DE GESTIÓN  
DEL ESTADO**

*ENERO / 2007*

## **El Shock de Inversiones y la Capacidad de Gestión del Estado**

El informe emitido por el Contralor de la República sobre el escaso avance en la ejecución de las obras previstas en el “shock de inversiones” generó airadas reacciones de los voceros del gobierno. Este tipo de respuesta nos parece equivocada porque busca evadir cualquier responsabilidad sobre un resultado que era totalmente previsible, pues lo que está en debate es la capacidad de todas las entidades públicas para gestionar recursos crecientes destinados a inversiones. El gobierno empieza a pagar el costo de los anuncios efectistas del presidente García, como el “shock” que, a todas luces, era imposible de cumplir en los plazos ofrecidos. Veamos por qué.

### **1. El desempeño del Estado en la ejecución de inversiones**

Las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno (central, regional y local) tienen grandes dificultades para llevar a cabo las inversiones con eficacia y eficiencia. Es una constatación sobre la cual hemos venido llamando la atención constantemente desde el sistema Vigila Perú que conduce el Grupo Propuesta Ciudadana, a partir del seguimiento de la gestión de los gobiernos regionales desde el año 2003.

En 2005, los gobiernos regionales llegaron a ejecutar, en promedio, sólo 74% de sus presupuestos de inversiones<sup>1</sup>, pero en las instituciones del gobierno central la situación no fue diferente, pues en el mismo año ejecutaron 77% del presupuesto. En cifras, esto significa que en 2005 se dejaron de realizar inversiones por 1.260 millones de soles, de los cuales 70% correspondió a las instituciones del gobierno central y sólo el 30% restante a los gobiernos regionales<sup>2</sup>. Si se incluyera a las municipalidades, esta cifra bordearía los 2.000 millones de soles.

Para el año 2006, el desempeño en los gastos de inversión de ambos niveles de gobierno ha desmejorado: los gobiernos regionales apenas llegaron a 58% (dejaron de ejecutar inversiones por 1.076 millones de soles) y las instituciones del gobierno central a 67% (dejaron de ejecutar inversiones por 1.461 millones de soles).

Los factores que explican este lento avance en los gastos de inversión están claramente identificados: insuficiente número de proyectos con viabilidad del SNIP, a lo que se suma su carácter centralista y rígido; limitadas capacidades técnicas para la formulación y evaluación de proyectos, así como retrasos y deficiencias en la elaboración de los expedientes técnicos;

---

<sup>1</sup> Tomando la ejecución del gasto en la fase devengado que, como se sabe, incluye gastos comprometidos pero no necesariamente ejecutados (ni dinero girado), por lo que este porcentaje sobreestima el avance real en la ejecución del gasto de inversión.

<sup>2</sup> Vigila Perú, Reporte Nacional N° 9, 2006, páginas 8 a 10.

**Tema: El Shock de Inversiones y la Capacidad de Gestión del Estado**

demora en los procesos de selección y adjudicación (procedimientos engorrosos y numerosas impugnaciones) el incumplimiento de contratistas. A todo esto se añaden algunas normas legales –como las de austeridad– que obstaculizan la contratación de profesionales bien pagados para fortalecer las oficinas de formulación y evaluación de proyectos<sup>3</sup>. Son estos factores sobre los cuales se debe actuar para enfrentar el problema.

¿Qué se hizo en los últimos seis meses para modificar estos factores que se sabía obstaculizaban una buena gestión de las inversiones en las instituciones públicas? Nada significativo: en la Ley 28880 del crédito suplementario se estableció un proceso de selección abreviado para la adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras. Además, contra la voluntad del MEF, sólo a fines de diciembre se emitió el reglamento de la ley que descentraliza el SNIP y se empezaron a crear las oficinas desconcentradas del MEF.

**2. El escaso avance en la ejecución de los recursos del “shock de inversiones”**

Si tomamos el gasto realmente ejecutado en obras sociales, las cifras del Contralor aparecen como las correctas. Es decir, de los 1.937 millones de soles sólo se llegaron a ejecutar (fase “girado” del gasto), entre octubre y diciembre, 8,3% del total en obras sociales. Sin embargo, el gasto global (en la fase “girado”, ver cuadro 1) muestra un avance de 25% porque en él se incluyen 265 millones de soles de rubros como aportes de capital (para Agrobanco), contribuciones (al Fondo Contravalor Perú-Japón), y cuotas de la Cancillería (transferencias al

exterior), tal como se ve en el cuadro 2. Estas partidas no constituyen ejecución de obra social a favor de las familias más pobres del país.

**Cuadro 1**  
**Ejecución presupuestal del “shock de inversiones”**  
**Al 31 de diciembre de 2006**  
**(Nuevos soles)**

Estado presupuestal	Ejecutado		Saldo	
	Monto	Incidencia	Monto	Incidencia
Marco presupuestal	1.937.189.157	100,0%		0,0%
Calendario	1.238.073.329	63,9%	699,115,828	36,1%
Comprometido	975.987.486	50,4%	961,201,671	49,6%
Devengado	974.009.776	50,3%	963,179,381	49,7%
<b>Girado</b>	<b>493.331.724</b>	<b>25,5%</b>	<b>1,443,857,434</b>	<b>74,5%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

**Cuadro 2**  
**Aportes de capital, contribuciones y cuotas**  
**(Nuevos soles)**

Pliego	Importe girado	Específica	Destino
Agricultura	130.000.000	Constitución/aumento de capital	Agrobanco
Energía y Minas	50.000.000	Contribuciones	Fondo Perú-Japón
Transportes	49.987.207	Contribuciones	Fondo Perú-Japón
Cancillería	35.566.302	Cuotas	Transferencias al exterior
<b>Total girado</b>	<b>265.553.509</b>		

<sup>3</sup> Vigila Perú, Reporte Nacional N° 6, 2005, páginas 9 y 10.

**Tema: El Shock de Inversiones y la Capacidad de Gestión del Estado**

Tal como se aprecia en la información desagregada por sectores que se presenta en el cuadro 3, la mayoría de los que muestra porcentajes altos de ejecución son aquéllos que realizaron los mencionados aportes de capital, contribuciones y cuotas, con excepción de Salud. En cambio, entre los que muestran menor avance hay sectores claves para la política social, como los Gobiernos Regionales (3,4%), el Ministerio de Educación (7,3%), Vivienda y Construcción (10,9%) y MIMDES (12,5%).

**Cuadro 3**  
**Ejecución presupuestal “shock de inversiones”, por sectores**  
**Al 31 de diciembre de 2006**  
**(Millones de nuevos soles)**

Sector	Marco presupuestal	Devengado		Girado	
		Monto	Incidencia	Monto	Incidencia
Vivienda, Construcción y Saneamiento	425,53	321,9	75,70%	46,30	10,90%
Agricultura	184,30	183,0	99,30%	177,06	96,10%
Transportes y Comunicaciones	304,56	121,4	39,80%	106,21	34,90%
Interior	121,78	68,4	56,20%	0,00	0,00%
Gobiernos Regionales	250,88	65,5	26,10%	8,45	3,40%
Energía y Minas	168,12	51,5	30,60%	51,50	30,60%
Educación	232,71	48,8	21,00%	17,02	7,30%
Relaciones Exteriores	45,93	43,0	93,70%	42,80	93,20%
Mujer y Desarrollo Social	125,97	21,6	17,10%	15,71	12,50%
Salud	24,80	22,9	92,40%	18,26	73,60%
PCM	26,41	14,4	54,30%	0,04	0,10%
Jurado Nacional de Elecciones	20,00	10,0	49,90%	9,66	48,30%
Justicia	6,21	1,6	26,30%	0,33	5,30%
<b>TOTAL</b>	<b>1.937,19</b>	<b>974,01</b>	<b>50,30%</b>	<b>493,33</b>	<b>25,50%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Estos resultados son preocupantes en un país con tantas necesidades como el nuestro; sin embargo, desde nuestro punto de vista y teniendo en cuenta los antecedentes descritos, era absolutamente previsible que así ocurriera, por las siguientes razones:

- Los gobiernos regionales y municipalidades –y las demás instituciones públicas– suelen concentrar la ejecución de sus gastos de inversión en el último trimestre del año, y esta realidad la conoce mejor que nadie el Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir, se trataba de una etapa sumamente recargada para la gestión de inversiones en estas instituciones.
- Aun cuando un proyecto cuente con la viabilidad del SNIP, el inicio de su ejecución no es inmediato. En el caso de obras se requiere elaborar primero el expediente técnico. Además, si la adjudicación se hace a través de licitación hace falta organizar el proceso que puede tardar meses. Incluso si se opta por la administración directa se deben seguir los procedimientos administrativos que toman varias semanas.
- La Ley 28880 del crédito suplementario se promulgó a inicios de septiembre, pero el MEF oficializó la desagregación de los recursos correspondientes a cada institución y los puso a disposición de las municipalidades y gobiernos regionales, en el mejor de los casos, a partir de octubre o noviembre. Sólo entonces, con el marco presupuestal aprobado, podían iniciar las convocatorias para contratar las obras.
- Los recursos del crédito suplementario fueron transferidos a autoridades salientes, muchas de las cuales estaban más preocupadas de sus campañas reeleccionistas.

**Tema: El Shock de Inversiones y la Capacidad de Gestión del Estado**

En consecuencia, lo que más llama la atención es la reacción de los voceros del gobierno que buscaron rebatir y desmerecer las cifras del Contralor con explicaciones y argumentos francamente deleznable. Algunos ministros aparecieron en la televisión afirmando enfáticamente que sus respectivos sectores sí cumplieron con ejecutar el 100% de los fondos, pero no indicaron que en realidad lo que hicieron fue transferir gran parte del dinero a los gobiernos regionales y a las municipalidades (o a otras entidades, como Agrobanco), en el último momento del año. En este contexto resulta inaceptable que las autoridades trasladen la responsabilidad del escaso avance en la ejecución de las inversiones a los gobiernos descentralizados. Más censurable aún es que el presidente García haya reforzado esta insólita actitud señalando que “sus ministros, en su afán de ejecutar en forma descentralizada, se confiaron a un mal aliado”.

Somos muy concientes de las grandes dificultades y deficiencias que se observan en la gestión de los gobiernos regionales y municipalidades; sin embargo es necesario reconocer que el ritmo de las inversiones en los últimos cuatro años muestra señales claras de mejora. El monto total de inversiones ejecutado por los gobiernos regionales (sin incluir Lima y Callao) el año 2006 llegó a 1.414 millones de soles, cifra que es tres veces mayor al monto gastado el año 2003. En 10 gobiernos regionales, este monto es superior en más de cuatro veces a lo ejecutado en 2003 (ver cuadro 4). Los cambios más notables son los de Cajamarca, Lambayeque, Moquegua, Tacna y Ancash. En el otro extremo, los gobiernos regionales de Puno y Madre de Dios muestran un pobre desempeño, pues en 2006 gastaron menos que en 2003 en el rubro de inversiones.

**Cuadro 4**  
**Gasto realizado en inversiones en los gobiernos regionales:**  
**2003-2006 (Miles de soles)**

<b>Gobierno Regional</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ancash	6.465	23.299	37.767	35.463
Arequipa	16.929	43.565	54.959	74.748
Ayacucho	10.848	25.552	36.026	58.472
Cajamarca	9.679	35.794	49.305	129.129
Cusco	39.421	36.752	50.884	110.386
Huancavelica	33.612	35.936	37.928	46.355
Huánuco	16.616	22.829	24.236	31.597
Ica	5.761	15.585	15.065	28.906
Junín	17.022	31.345	48.645	69.895
La Libertad	24.470	45.286	56.335	53.194
Pasco	15.550	32.730	44.625	52.588
Piura	31.070	88.483	98.944	140.811
Puno	39.458	39.098	40.822	38.558
San Martín	15.692	34.708	41.796	50.773
Ucayali	24.912	40.842	58.439	65.350
Tacna	12.326	16.875	41.852	72.321
Moquegua	9.530	21.811	34.707	68.355
Amazonas	14.264	13.518	19.086	43.902
Apurímac	12.045	19.771	16.102	33.631
Lambayeque	7.638	19.967	18.852	83.505
Loreto	55.097	77.872	103.427	89.275
Madre de Dios	13.477	5.941	7.149	12.111
Tumbes	12.106	10.022	17.712	25.449
<b>Total general</b>	<b>443.988</b>	<b>737.580</b>	<b>954.664</b>	<b>1.414.771</b>

Fuente: Transparencia Económica, MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

**Tema: *El Shock de Inversiones y la Capacidad de Gestión del Estado***

En suma, si bien el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto de inversión es diferenciado, en términos generales la capacidad de gasto ha mejorado, sobre todo en aquellos gobiernos receptores de los recursos del canon. Sin embargo, no contamos con información sobre la pertinencia de los proyectos que se ejecutan, ni sobre su calidad, impacto y sostenibilidad. Los mecanismos de seguimiento y control del gasto centran su atención en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, pero los resultados e impactos alcanzados importan poco. En este sentido es positivo que se esté intentando introducir un enfoque de gestión del gasto por resultados.

**3. Poco o nada se ha hecho para afrontar los problemas de fondo**

El hecho que algunos gobiernos regionales hayan multiplicado el monto de sus inversiones ejecutadas por 7 o por 10 veces, ¿significa que avanzan por buen camino? Puede que sí, como también que no. Eso dependerá de la calidad y pertinencia de los proyectos que dispone y prioriza cada gobierno y de la calidad de su ejecución. Al respecto, es por todos conocido que la capacidad de planeamiento y de gestión de inversiones del Estado fue debilitada durante la década de 1990, y que la estructura organizativa de los gobiernos regionales actuales es casi la misma que la de los CTAR del fujimorismo que funcionaban como oficinas de enlace del centralismo.

En este sentido, el gobierno de Toledo hizo muy poco por profundizar la reforma descentralista, que requería transferir competencias y funciones, así como fortalecer la capacidad

técnica y organizativa de los gobiernos regionales y municipalidades. El Consejo Nacional de Descentralizado estuvo prácticamente pintado en este período. Por su parte, el anuncio del “*shock* descentralista” del gobierno aprista ha traído más ruido que avances concretos, porque se ha concentrado en la publicidad y en los réditos políticos y no en contribuir a mover las trabas que obstaculizan la gestión de las inversiones.

Por ello, más que el poco avance en la ejecución de las inversiones lo que más debería llamar la atención es que, habiendo transferido buena parte de los recursos del “*shock* de inversiones” a los gobiernos subnacionales, el gobierno central no haya hecho nada –ni esté preparando medidas– para ayudarlos con los cambios necesarios que mejoren su capacidad de gestión. Nada concreto para fortalecer las capacidades de formulación y evaluación de proyectos (crear las oficinas descentralizadas del MEF es una salida inadecuada), ni para hacer reformas en los procesos de contrataciones y adquisiciones, o para incentivar el ingreso de profesionales competentes a los gobiernos regionales, entre otros aspectos. No se quiere implementar el CEPLAN que bien conducido podría ayudar a mejorar la gestión de proyectos de inversión.

Lima, enero 2007

**Referencias:**

Sr. Javier Azpur  
Sr. Epifanio Baca  
Sr. Edgardo Cruzado