

REPORTE NACIONAL N.º 8 VIGILA PERÚ

I. Gestión presupuestal

1.1. La distribución de los recursos de los Gobiernos Regionales (GR)¹

El Reporte Nacional anterior planteó la necesidad de distinguir las unidades ejecutoras (UE) del GR.² La idea es sencilla por las características del proceso de descentralización. Algunas UE dependen totalmente del accionar del personal y funcionarios del GR, mientras que otras claramente no. Las UE vinculadas con los sectores dependen normativamente de estos a nivel nacional. Como se dijo: “[...] si a un médico o un maestro se le preguntara: ¿es usted personal del GR? o ¿está usted incluido en la planilla del GR?, la respuesta que se espera es no”.

El siguiente cuadro muestra la tipología de clasificación sugerida para las UE de los GR.

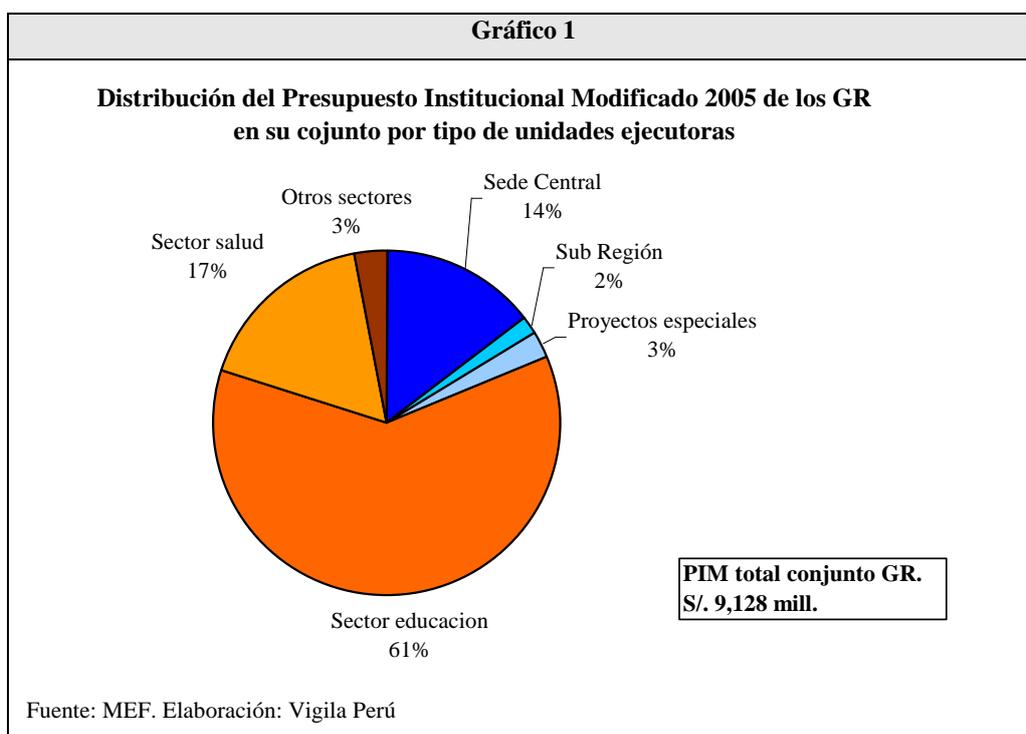
Tipos de unidades ejecutoras	Definición
1. Sede central	Es la sede principal del GR ubicada en la capital del departamento.
2. Sedes sub regionales	Algunos GR tienen unidades ejecutoras en algunas de las provincias con la finalidad de facilitar la ejecución de recursos, sobre todo de inversión.
3. Proyectos especiales	En su mayoría son los Proyectos Especiales de Irrigación transferidos del INADE a los GR desde el año 2003, aunque también se encuentran proyectos que nacieron en los propios GR.
4. Sector salud	Unidades ejecutoras del sector salud que dependen normativamente de la Dirección Regional de Salud (DIRESA)
5. Sector educación	Unidades ejecutoras del sector educación que dependen normativamente de la Dirección Regional de Educación (DRE)
6. Otros sectores	Algunos otros sectores que por su importancia presupuestal se convierten en unidades ejecutoras dependiendo del GR. En su mayoría corresponde al sector agricultura y transporte.

¹ En la sección 1.1, se trabaja con la información de la totalidad de Gobiernos Regionales del país, incluyendo el GR de Lima Metropolitana (administrado por la Municipalidad Provincial de Lima) y el GR del Callao.

² Vigila Perú. Reporte Nacional N.º 7, pág. 13-15.

La sede central, las sedes sub regionales y los proyectos especiales se han definido como unidades ejecutoras propias de los GR, ya que sobre ellas tienen absoluto control el presidente regional y sus funcionarios, y de ellos depende la ejecución de los recursos. Esto contrasta con las unidades ejecutoras de Educación y Salud cuya ejecución depende principalmente del director regional respectivo que, a su vez, depende normativamente del Ministerio de Educación o Salud, respectivamente.

El Gráfico 1 muestra la importancia presupuestal que tiene cada una de estas unidades ejecutoras en los GR. El PIM de la totalidad de GR del país asciende a S/. 9 128 millones. Las dependencias propias de los GR solo administran el 19% de este presupuesto: S/. 1734 millones.³ Largamente son las unidades ejecutoras de los sectores vinculados con la educación las que tienen una mayor asignación relativa (61%, S/. 5 568 millones), ligada, como se sabe, a que en ellos está contenido el pago de los docentes.



³ En el Reporte Nacional N.º 7 se afirma que dicho porcentaje es 15%. Las diferencias se explican básicamente porque en este reporte se está trabajando con estadísticas del Presupuesto Institucional Modificado —en el reporte anterior se trabajó con el PIA— y porque se incluye a todos los GR —el reporte anterior solo incluyó a los quince del sistema Vigila Perú—.

A continuación, se presenta un análisis de cada uno de los tipos de unidades ejecutoras con la finalidad de mostrar cuáles son sus principales fuentes de financiamiento y el tipo de gasto que cada una de ellas realiza.

Sede central

El 69% del presupuesto asignado a la sede central de los GR se destina a gastos de capital. Esto se explica porque dos de las principales fuentes de financiamiento de los GR son el Canon y sobre canon (32%) y el FONCOR (20%), fuentes que destinan sus recursos en gran parte al financiamiento de inversiones. En este gasto de inversión están considerados los proyectos que financia el GR y que son aprobados en el presupuesto participativo. Véase cuadro 1.

Cuadro 1								
Presupuesto Institucional Modificado 2005 de la Sede Central de los Gobiernos Regionales								
Rubro	Canon	Donaciones y transferencias	FONCOR	Participación en renta de aduanas	RDR	Recursos Ordinarios	Crédito Interno	Total
Gastos Corrientes	2%	0%		7%	2%	18%		30%
Personal y obligaciones sociales	1%	0%		2%	1%	11%		14%
Bienes y servicios	2%	0%		5%	2%	3%		12%
Otros gastos corrientes	0%	0%		0%	0%	1%		1%
Obligaciones previsionales				0%	0%	2%		3%
Gastos de capital	29%	5%	20%	6%	1%	6%	2%	69%
Inversiones	25%	5%	20%	6%	1%	6%	2%	64%
Inversiones financieras	1%				0%			1%
Otros gastos de capital	4%	0%	0%	1%	0%	0%		5%
Gastos financieros	0							0
Intereses y cargos de la deuda	0%							0%
Amortización de la deuda	1%							1%
Total	32%	5%	20%	14%	3%	24%	2%	100%
Total (mill. de S/.)								1,311.8

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

Solo el 30% de los recursos se destina a financiar el gasto corriente, principalmente sueldos y salarios de los trabajadores y funcionarios de los GR. En el rubro “bienes y servicios” se incluye el pago de los servicios (luz, agua, teléfono, mantenimiento, etc.) de los establecimientos del GR y también el pago del personal contratado por “Servicios No Personales” (SNP). Un pequeño porcentaje se destina al pago de las dietas de consejeros que se encuentra en el rubro “otros gastos corrientes”.

Un tema a resaltar es que solo un 3% del presupuesto se financia con recursos directamente recaudados RDR (también conocidos como ingresos propios). Estos corresponden directamente a los recursos que los GR recaudan por tasas y contribuciones. Hay la necesidad de generar estrategias que permitan aumentar la disponibilidad de estos recursos propios.

Sub regiones

Solo algunos GR cuentan con unidades ejecutoras sub regionales que complementan el accionar de la sede central. No existe un criterio homogéneo para decidir la existencia o el número de unidades ejecutoras. Así, por ejemplo, una región muy diversa como Ancash tiene una sola sub región —la sub región Pacífico— mientras que Arequipa, una región de iguales características, no tiene ninguna. El GR de Piura tiene dos —la sub región Luciano Castilla Colonna y la sub región Morropón Huancabamba—.

Estas unidades ejecutoras tienen asignada la mayor parte de sus recursos al financiamiento de proyectos de inversión, lo que explica que sus dos más importantes fuentes de financiamiento sean canon (57%) y FONCOR (22%). Véase cuadro 2.

Presupuesto Institucional Modificado 2005 de las Sub Regiones de los Gobiernos Regionales							
Grupo de gasto	Canon	Donaciones y transferencias	FONCOR	RDR	Recursos Ordinarios	Crédito Interno	Total
Gastos Corrientes	2%	0%		1%	16%		19%
Personal y obligaciones sociales	1%			0%	11%		12%
Bienes y servicios	2%	0%		1%	3%		6%
Otros gastos corrientes	0%				0%		0%
Obligaciones previsionales					2%		2%
Gastos de capital	54%	2%	22%	0%	0%	1%	81%
Inversiones	54%	2%	22%	0%	0%	1%	80%
Otros gastos de capital	0%	0%		0%	0%		1%
Total	57%	2%	22%	1%	16%	1%	100%
Total (mill. de S/.)							160.5

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

No deja de llamar la atención que un porcentaje pequeño de los recursos del canon se destine a financiar el gasto corriente. Este hecho se explica, al igual que en el caso de la sede central, porque los GR que reciben canon petrolero (especialmente Loreto y Ucayali) pueden destinar hasta un 20% para financiar este tipo de gasto.

Proyectos especiales

Los proyectos especiales corresponden principalmente a los transferidos del INADE a los GR en el marco del proceso de descentralización. Chira Piura, Alto Mayo, Chavimochic, Río Cachi, Majes Siguan, Tambo CCaracocha, Binacional Lago Titicaca, son los más representativos. Pero, no se limita solo a ellos, en Arequipa, tenemos el Proyecto COPASA; en Huancavelica y Ayacucho, el Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y la Descentralización; en Cusco, el Plan Meriss y el Plan Copesco, entre otros. Véase cuadro 3.

Dado que estos son proyectos especiales, casi totalidad de sus recursos se destinan al rubro inversión. Las dos principales fuentes de financiamiento son el FONCOR y RDR.

Cuadro 3							
Presupuesto Institucional Modificado 2005 de las Proyectos Especiales de los Gobiernos Regionales							
Rubro	Canon	Donaciones y transferencias	FONCOR	RDR	Recursos Ordinarios	Crédito Externo	Total
Gastos Corrientes					0%		0%
Bienes y servicios					0%		0%
Gastos de capital	2%	1%	59%	25%	7%	7%	100%
Inversiones	2%	1%	59%	24%	7%	7%	98%
Inversiones financieras				2%			2%
Total	2%	1%	59%	25%	7%	7%	100%
Total (mill. de S/.)							230.7

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

Unidades ejecutoras del sector educación

Las unidades ejecutoras del sector educación administran el 61% de los recursos asignados a los GR. De este total, la mayor parte (96%) se destina a sueldos y salarios y al pago de pensiones de los profesores que laboran en las regiones, que son financiados íntegramente con recursos ordinarios.

Estas unidades ejecutoras financian también sus actividades con recursos propios (RDR). En promedio, un GR maneja S/. 2 millones provenientes de esta fuente. Estos recursos provendrían principalmente de los cobros que realizan las Direcciones Regionales de Educación (DRE) o las UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local) por trámites administrativos. En principio, los recursos que obtienen los colegios por matrículas no estarían contabilizados como parte de estos fondos, ya que estos cobros están prohibidos. Tampoco estarían contabilizados los aportes que hacen las familias a las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), a pesar de que estos recursos sirven directamente para mejorar la infraestructura escolar.

Respecto de los gastos de inversión, en principio solo la sede central, las sub regiones y los proyectos especiales son los que administran y ejecutan proyectos. Sin embargo, en algunos pocos casos, las unidades ejecutoras de los sectores también los ejecutan. Estos se financian con recursos de canon y RDR.

Cuadro 4**Presupuesto Institucional Modificado 2005 de las unidades ejecutoras del Sector Educación de los Gobiernos Regionales**

Grupo de gasto	Canon	Donaciones y transferencias	RDR	Recursos Ordinarios	Total
Gastos Corrientes		0%	1%	99%	99%
Personal y obligaciones sociales		0%	0%	77%	77%
Bienes y servicios		0%	1%	2%	3%
Otros gastos corrientes			0%	0%	0%
Obligaciones previsionales			0%	19%	19%
Gastos de capital	0%	0%	0%	0%	1%
Inversiones	0%		0%		0%
Otros gastos de capital		0%	0%	0%	0%
Total	0%	0%	1%	99%	100%
Total (mill. de S/.)					5,605.3

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

Unidades ejecutoras del sector salud

Las unidades ejecutoras del sector salud administran el 16% de los recursos que manejan los GR. La principal fuente de financiamiento la constituyen los recursos ordinarios (69%) que tienen su origen en los impuestos que se recaudan a nivel nacional. Financian principalmente el pago de sueldos y pensiones de los médicos, enfermeras, técnicos y del personal administrativo de los hospitales, centros y puestos de salud, así como las redes de salud y la DIRESA. Estos recursos son asignados anualmente sobre la base de presupuestos históricos (“tanto gastaste el año pasado, tanto te doy para el próximo”).⁴

La segunda fuente en importancia son los RDR, que provienen de las tarifas que son cobradas a la población por los servicios que brinda la administración (tasas) o la red de servicios (atención médica, venta en farmacias). El origen de esta fuente, por tanto, es el “bolsillo” de las personas, por lo que debe tender a ser mucho menor en las zonas de mayor pobreza. Asimismo, no hay que perder de vista que el cobro de tarifas ha sido el modo por medio del cual los

⁴ Portocarrero, Augusto. *La equidad en la asignación regional del financiamiento del sector salud 2000-2005*. Alerta del Observatorio del Derecho a la Salud. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

establecimientos de salud se agencian de recursos faltantes ante lo escaso del presupuesto estatal.⁵

Cuadro 5				
Presupuesto Institucional Modificado 2005 de las unidades ejecutoras del Sector Salud de los Gobiernos Regionales				
Grupo de gasto	Donaciones y transferencias	RDR	Recursos Ordinarios	Total
Gastos Corrientes	12%	16%	69%	97%
Personal y obligaciones sociales		1%	53%	55%
Bienes y servicios	9%	14%	7%	30%
Otros gastos corrientes	2%	0%	0%	3%
Obligaciones previsionales			9%	9%
Gastos de capital	2%	1%	0%	3%
Inversiones	0%	0%		0%
Otros gastos de capital	2%	1%	0%	3%
Total	14%	17%	69%	100%
Total (mill. de S/.)				1,548.0

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

Las donaciones y abonos que financian el 14% de presupuesto tienen su origen en las transferencias que mensualmente realiza el Sistema Integral de Salud como reembolso a las atenciones que prestan los establecimientos de salud a sus afiliados.⁶

Otros sectores

Estas unidades ejecutoras corresponden básicamente a las Direcciones Regionales de Agricultura y Transportes. En algunos casos existen también como unidades ejecutoras la Dirección Regional de Trabajo o Pesca, pero son la excepción a la regla. El hecho de que no exista una unidad ejecutora Dirección Regional de Producción o Pesca no quiere decir que tal instancia no exista. Lo que sí es cierto es que debe administrar pocos recursos, por lo que no tiene sentido que sea una unidad ejecutora. El 70% de sus recursos proviene de la fuente RO y casi el 90% es destinado al gasto corriente. Véase cuadro 6.

⁵ Ídem

⁶ Desde el año 2003, por disposición del Ministerio de Economía y Finanzas, las transferencias que desde Lima realiza el SIS se registran bajo esta fuente. En años anteriores, esta fuente era muy reducida en términos de monto, ya que solamente se incluía las escasas donaciones que recibía el sector.

Cuadro 6**Presupuesto Institucional Modificado 2005 de las unidades ejecutoras de los Otros Sectores de los Gobiernos Regionales**

Grupo de gasto	Canon	Donaciones y transferencias	FONCOR	RDR	Recursos Ordinarios	Total
Gastos Corrientes	0%			18%	70%	88%
Personal y obligaciones sociales	0%			3%	32%	34%
Bienes y servicios				15%	4%	19%
Otros gastos corrientes				0%	0%	0%
Obligaciones previsionales				0%	34%	34%
Gastos de capital	2%	2%	6%	1%	0%	12%
Inversiones	2%	2%	6%	0%		11%
Otros gastos de capital				1%	0%	1%
Total	2%	2%	6%	19%	70%	100%
Total (mill. de S/.)						271.9

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

El mapa de unidades ejecutoras en los GR

Al parecer, no existe un criterio homogéneo para determinar el número de unidades ejecutoras que deben existir en los gobiernos regionales. El GR La Libertad tiene 29 unidades ejecutoras mientras que Pasco solo tiene ocho. Siete de los quince GR tienen unidades ejecutoras sub regionales; al resto solo le basta con la sede central. Es indispensable que los funcionarios del GR analicen la necesidad de la existencia de cada una de estas unidades, pues a la base de estas diferencias deben existir brechas de eficiencia y productividad considerables. Es claro que al racionalizar el número de unidades ejecutoras se puede ahorrar recursos que luego podrían ser destinados para financiar un gasto corriente más indispensable o inversiones.

Surgen serias dudas sobre el hecho de que, por ejemplo, colegios militares como los de Arequipa y Piura deban ser unidades ejecutoras. Se plantean interrogantes acerca de que una Dirección Regional de Pesca sea una unidad ejecutora en regiones como San Martín y Puno, y no en regiones de costa, donde esta actividad es mucho más importante, como en los casos de Ancash y Piura. Los GR, como entes responsables administrativas de las direcciones regionales, sí tendrían las facultades para iniciar una reorganización para dar una mayor racionalidad a la existencia de unidades ejecutoras y optimizar los escasos recursos disponibles.

Cuadro 7

Número de unidades ejecutoras de los gobiernos regionales según tipología propuesta

Regiones	Sede Central	Sub regiones	Proyectos Especiales	Sector Educación	Sector Salud	Otros Sectores	Total Unidades Ejecutoras
LA LIBERTAD	1	3	1	12	10	2	29
PUNO	1		4	10	11	3	29
ANCASH	1	1	1	11	8	2	24
CAJAMARCA	1	3	0	5	5	2	16
CUSCO	1		3	5	5	2	16
PIURA	1	2	1	4	6	2	16
SAN MARTIN	1	3	1	4	4	3	16
AREQUIPA	1		2	4	5	3	15
AYACUCHO	1		2	4	5	2	14
JUNIN	1			3	8	2	14
UCAYALI	1	3	1	1	4	4	14
ICA	1		1	3	6	2	13
HUANUCO	1			4	4	2	11
HUANCAVELICA	1	1	1	3	2	2	10
PASCO	1			2	3	2	8
Total	15	16	18	75	86	35	245
Promedio	1.0	1.1	1.2	5.0	5.7	2.3	16.3

Fuente: SIAF Ventana Amigable

UNIDADES EJECUTORAS DE LOS QUINCE GR ANALIZADOS

Gobiernos regionales	Sub Regiones	Proyectos Especiales	Sector Educación	Sector Salud
Ancash	Pacífico	Proyecto Especial Chinecas	Casma, Carlos F. Fitzcarrald, Aija, Ancash, Huari, Huarney, Huaylas, Pallasca, Pomabamba, Santa, Sihuas	Ancash, Caraz, Eleazar Guzman, Barron, Huaraz Huari, La Caleta, Pomabamba, Recuay Carhuaz
Arequipa		Proyecto Especial Majes Siguan, Proyecto Especial Copasa	Colegio Militar Francisco Bolognesi, Arequipa, Norte, Sur	Hospital Goyeneche, Hospital Al Honorio Delgado, Salta, Aplao, Camaná
Ayacucho		Proyecto Especial Río Cachi, Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y Descentralización	Ayacucho, Centro, Lucanas, Sara Sara	Hospital Huamanga, Ayacucho, Centro, Sara Sara, Sur
Cajamarca	Chota, Cutervo, Jaen		San Ignacio, Chota, Cutervo, Jaen	Hospital Cajamarca, Hospital General de Jaén, Cajamarca, Chota, Cutervo
Cusco		Plan Copesco, Instituto De Manejo De Agua Y Medio Ambiente, Proyecto Especial Plan Meriss	Cusco, Canchas, Escuela De Bellas Artes Diego Quispe Tito, Quispicanchi, La Convención,	Hospital de Apoyo Departamental Cusco, Canas Canchis Espinar, La Convención, Hospital Antonio Lorena, Cusco
Huancavelica	Castrovirreyna Huaytará, Tayacaja Churcampa	Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y Descentralización	Huancavelica, Castrovirreyna Huaytará, Tayacaja Churcampa	Hospital Departamental de Huancavelica, Huancavelica
Huanuco			Dos de Mayo, Leoncio Prado, Huánuco, Marañón	Hospital de Hermilio Valdizan, Huánuco, Leoncio Prado, Tingo María
Ica		Proyecto Especial Tambo Ccaracocho	Ica, Chincha-Pisco, Palpa Nazca	Ica, Palpa Nazca, Hospital de Apoyo Santa Maria del Soc Hospital Regional de Ica, Hospital San Juan de Dios Pisco Hospital San José de Chincha
Junín			Satipo-Chanchamayo, Tarma, Junín,	Dirección Regional de Junín, Junín, Chanchamayo, Daniel Alcides Carrión, El Carmen, Jauja, Satipo, Tarma
La Libertad	Jequetepeque, Otuzco, Sánchez Carrión	Proyecto Especial Chavimochic	Colegio Militar Ramón Castilla, Educación, Ascope, Bolívar, Chepén, Gran Chimú, Julcan, Otuzco, Pacasmayo, Pataz, Sánchez Carrión, Santiago de Chuco	Instituto Al de Oftalmología, La Libertad, Chepén, Norte Ascope, Otuzco, Pacasmayo, Sánchez Carrión, Santiago de Chuco, Trujillo Este, Trujillo Sur Oeste
Pasco			Educación, Oxapampa	Pasco, Hospital Daniel A.Carrion, Utes Oxapampa
Piura	Luciano Castillo Colonna, Morropón-Huancabamba	Proyecto Esp. Chira Piura	Educación, Colegio Militar Pedro Ruiz Gallo, Alto, Luciano Castillo Colonna	Hosp. Apoyo I Ntra.Sra.de las Mercedes de Paita, Hospital Apoyo I Chulucanas, Hospital De Apoyo III Sullana, Piura Luciano Castillo Colonna, Morropón-Chulucanas
Puno		Proy. Esp. Binacional Lago Titica, Carretera Transoceánica, Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino, Programa Regional de Riego y Drenaje	Azángaro, Carabayamacusani, Chuchito-Juli, Collao, Huancané, Melgar, Puno, Putina, San Román, Yunguyo	Azángaro, Chuchito, Collao, Huancané, Macusani, Melgar Lampa, San Román, Sandia, Yunguyo
San Martín	Sub Bajo Mayotrapoto, Sub Huallaga Central Juanjui, Alto Huallaga Tocache	Proyecto Especial Alto Mayo	San Martín, Alto Huallaga, Bajo Mayo, Huallaga Central	◀ San Martín Tabla con formato
Ucayali	Aguaytía, Purus, Raymondi	Carretera Federico Basadre	Ucayali	Hospital de Apoyo De Pucallpa, Hospital De Apoyo Yarinacocha, Ucayali, Dirección De Red. De N° 3 Atalaya

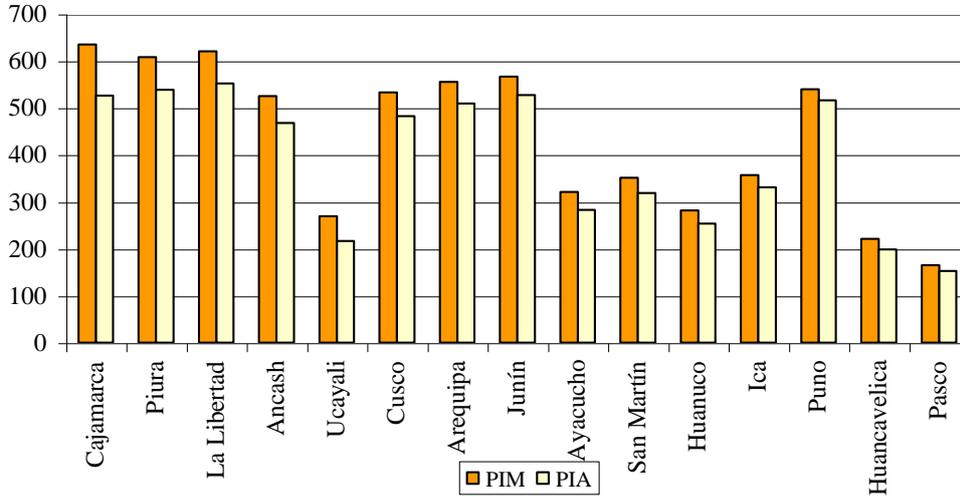
1.2. Magnitud de las modificaciones al Presupuesto Institucional de Apertura

Una de las características de los presupuestos de las instituciones públicas es que sufren modificaciones respecto del monto inicial aprobado en la Ley Anual de Presupuesto Público. Los Gobiernos Regionales no están exentos de estos cambios. El año 2005, el presupuesto de los quince Gobiernos Regionales se ha incrementando, en promedio, en 11 por ciento.

Los GR han visto aumentar su presupuesto en S/.45 millones en promedio. El GR que mayor incremento registra es el de Cajamarca, que aumentó sus recursos en S/.109 millones. Le sigue en importancia el de Piura, que incrementó sus recursos en S/.69 millones. El que menos recursos adicionales ha incorporado es Pasco con S/. 12,5 millones.

Gráfico 2

Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Institucional de Apertura 2005 para los Gobiernos Regionales

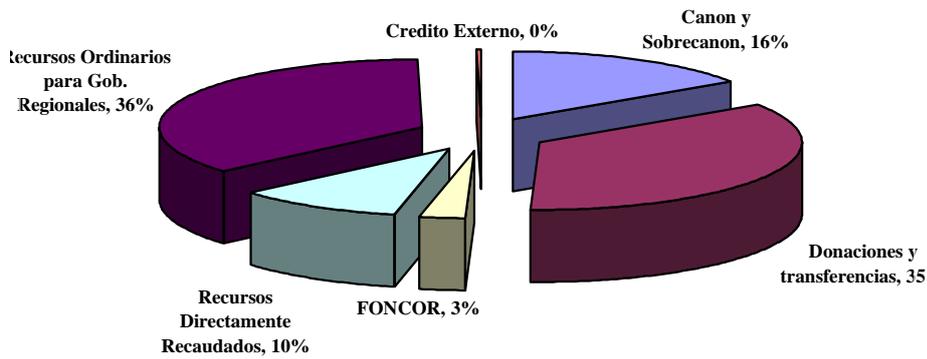


Fuente: PIM Ministerio de Economía y Finanzas. PIA SIAF - Ventana Amigable

Al hacer un análisis de las modificaciones por fuente de financiamiento, se encuentra que dos son las fuentes de donde procede más del 70% del presupuesto adicional: los recursos ordinarios para Gobiernos Regionales (36 %) y las donaciones y transferencias (35%).

Gráfico 3

Importancia de las modificaciones presupuestales por fuente de financiamiento, Presupuesto 2005



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. SIAF Ventana Amigable

Recursos Ordinarios para Gobiernos Regionales

El principal incremento se ha registrado en el rubro “personal y obligaciones sociales” y “obligaciones provisionales”, lo que se explica por la incorporación de recursos destinados a garantizar los aumentos en el pago de planillas del sector Educación —autorizado a mediados del año 2004 mediante D.S. 045 y D.S. 056, lo que significó un incremento entre 100 y 150 soles por trabajador—. En el caso del sector salud, el incremento se debe a mayores guardias hospitalarias, el nombramiento de médicos, las reincorporaciones e incremento de plazas.

También se registran incrementos, aunque menores, en los gastos de capital. En el caso de Piura, el incremento de S/9,5 millones se explica por los recursos asignados a la obra "Sifón Sojo" y trabajos de la Sección III Canal Sur, que permitirían culminar el próximo año la III Etapa del Proyecto Chira Piura. En el caso de Ancash, el incremento de S/3,5 millones se explica por la transferencia para la remodelación del Hospital de San Marcos Huari. En el caso de Huanuco, el casi S/1 millón adicional ha sido destinado a la reconstrucción del local de la sede central que sufrió un incendio el año pasado.

Donaciones y transferencias

Las diferencias entre PIM y PIA en la fuente “Donaciones y transferencias”, en el caso de los gastos corrientes (Bienes y servicios y Otros gastos corrientes) se explica por las transferencias mensuales que realiza el Sistema Integral de Salud (SIS) a las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) como pago por las atenciones prestadas a sus asegurados. El monto transferido depende del número de atenciones que se realiza en cada región; no es posible conocer con certeza la asignación mensual que se realiza a los GR. La incorporación de recursos en la fuente “otros gastos de capital” se explicaría también por transferencias del Seguro Integral de Salud, que se destinan a la compra de equipos y mobiliario para la atención del SIS.

También se registran diferencias importantes en el rubro “inversiones”. El cambio más significativo se ha dado en el GR de Cajamarca, que ha incorporado S/. 41,9 millones destinados al asfaltado de la carretera Cajamarca-Celendín-Balsas. Esta incorporación ha sido posible por la aprobación de la Ley 28464 que permite que una parte de los recursos provenientes de los fondos excedentes del reparto de utilidades de las empresas mineras, que antes eran destinados íntegramente a FONDOEMPLEO, sea asignada al GR para financiar obras de infraestructura vial.⁷

⁷ Las empresas tienen que repartir todos los años el 8% de las utilidades a sus trabajadores. Cuando este monto excede a 18 veces la remuneración que se paga a cada trabajador se genera un excedente. Este fondo generado en años anteriores se destinaba íntegramente a FONDOEMPLEO, una institución privada

Luego, se ha incorporado una serie de recursos a otros GR que se explican por transferencias del INDECI para financiar obras de rehabilitación y prevención de desastres naturales. Además, se están contabilizando transferencias del CND y de fondos de cooperación de la Unión Europea (PASA).

Canon y sobrecanon

En regiones donde se han incorporado recursos adicionales por esta fuente la explicación esta asociada principalmente con la incorporación de saldos de balance del año 2004 por recursos que no fueron ejecutados. Hay que considerar adicionalmente que este año han sido transferidos a los GR recursos adicionales de canon por el incremento del precio del crudo y los minerales y, de manera especial en el caso de Cusco, por el canon y las regalías que paga el gas de Camisea.⁸ Estos recursos, a pesar de haber sido ya transferidos, aún no han sido incorporados al Presupuesto Modificado de los GR. Por esta razón, se espera que los recursos que se generen por saldo de balance este año sean mayores a los del año pasado. En regiones como Huanuco, Puno y San Martín no se aprecian diferencias significativas por esta fuente entre PIM y PIA.

Además de los rubros señalados, las diferencias entre PIM y PIA también se explican, aunque en menor medida, por la porque los estimados iniciales de recaudación propia fueron distintos a los niveles realmente captados.

Fondo de Compensación Regional

En el caso del FONCOR, se tiene menos precisión sobre las razones de las diferencias. En regiones como Junín, La Libertad, Cajamarca y Piura, la explicación claramente es la incorporación de saldos del año 2004. En regiones como Cusco y Ayacucho, solo una parte se explica por esta razón. En Puno y San Martín, que han incorporado recursos por S/.8,3 y S/. 3,7 millones respectivamente, no se sabe de dónde provienen estos recursos.

Un caso particular es el GR de Ancash, que incorporó S/.2,4 millones por saldos del año anterior, pero que tuvo que retirar más de seis millones de su presupuesto para transferirlo al INADE para la ejecución del Proyecto Especial de Irrigación Chincas. Por tercer año consecutivo, no se efectiviza la transferencia programada de este proyecto.

que se creó con la finalidad de administrar estos fondos y con ellos promover, por medio de fondos concursables, el financiamiento de proyectos de desarrollo en el ámbito laboral. La ley dada establece que solamente un máximo de dos millones serán destinados a FONDOEMPLO, el resto servirá para financiar obras de infraestructura vial en la región.

⁸ Vigila Perú. Sistema de Vigilancia a las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N.º 2, pág. 44-45.

1.3. Avances en la ejecución presupuestal de las inversiones de los GR

El avance en la ejecución presupuestal de las inversiones es analizado a partir de dos indicadores: “Compromiso/PIM” y “Compromiso/Calendario”⁹. Cada uno de estos indicadores responde a preguntas distintas. El primero mide qué tanto se avanzó en la ejecución de los gastos de inversión presupuestados para todo el año, mientras que el segundo mide la capacidad de gastar fondos que estaban autorizados para cada mes; es decir, mide el nivel de uso de las autorizaciones de gasto. Como se puede ver, estos indicadores son complementarios, pues una mejor performance en el segundo indicador llevará a un mayor avance en la ejecución presupuestal del año.

Nivel de uso de las autorizaciones de gasto (Compromiso/Calendario)

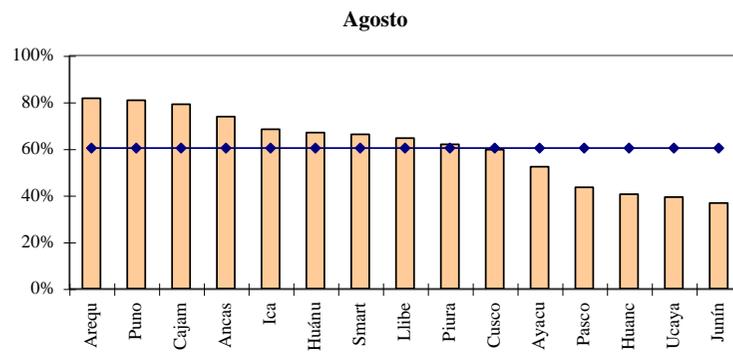
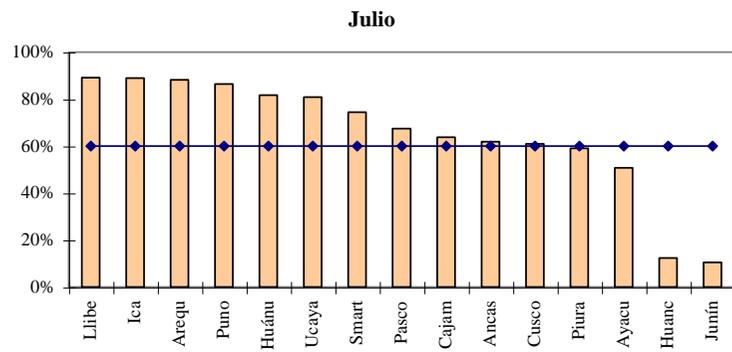
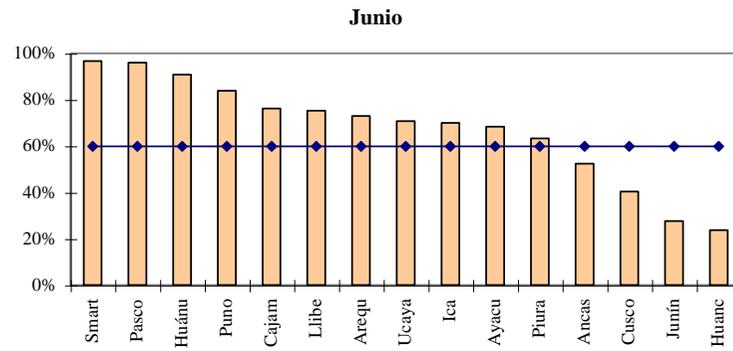
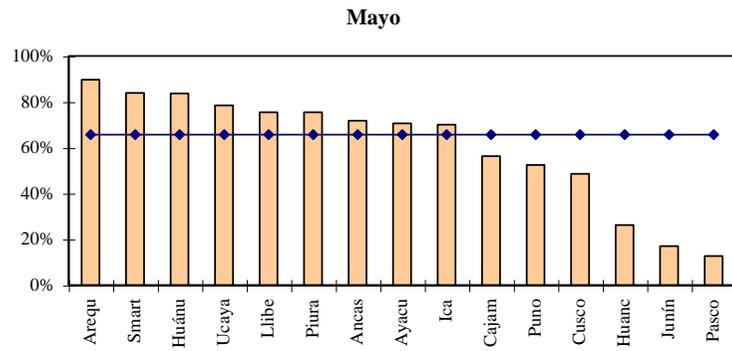
Al analizar las cifras que arroja este indicador, se aprecia una gran heterogeneidad y diversas tendencias entre los quince GR analizados:¹⁰

- GR como los de Arequipa, San Martín, Huánuco y La Libertad, desde mayo hasta agosto, han comprometido recursos por encima del promedio.
- GR cuyos comportamientos han sido muy variables, como Ayacucho, Piura y Ancash, que en el mes de abril comprometieron recursos por encima del promedio pero que en los otros meses tuvieron problemas con la ejecución.
- GR como Cusco, Huancavelica y Junín, que en todo el periodo registraron tasas de ejecuciones muy por debajo del promedio. Véase gráfico 4.

⁹ El primero relaciona la ejecución del gasto en la fase de compromiso con el presupuesto institucional modificado. El segundo, la ejecución del gasto en la fase compromiso con la autorización de calendario del gobierno regional.

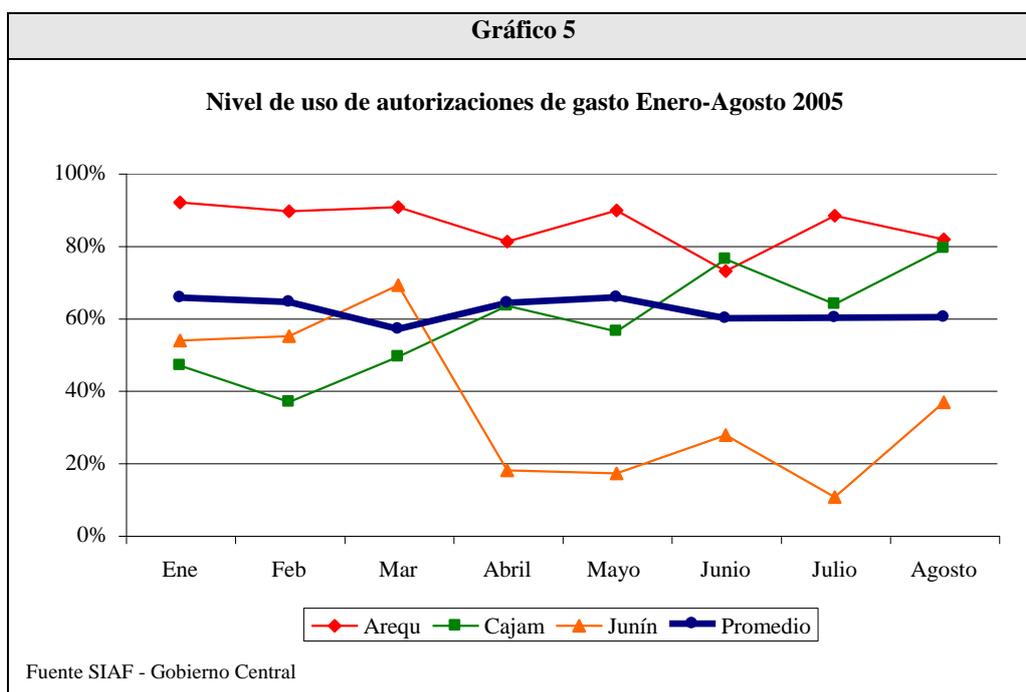
¹⁰ Las cifras de este indicador están expresadas en porcentajes y pueden variar de 0% (nula utilización de la autorización de gasto) hasta 100% (total utilización del gasto autorizado).

Gráfico 4



Fuente SIAF - Gobierno Central

El Gráfico 5 ilustra muy bien las diferencias en el uso de los calendarios de tres GR entre enero y agosto, y refleja la diversidad de tendencias que existen. La línea azul muestra el avance promedio de la ejecución del gasto autorizado, que se ha mantenido en alrededor de 60%. Claramente, el GR de Junín muestra una tendencia de disminución en la ejecución de sus recursos de inversión. Lo contrario ha ocurrido con el GR de Cajamarca, que aumentó sus niveles de ejecución en más de treinta puntos porcentuales, mientras que el GR de Arequipa ha mantenido una buena performance en relación al promedio.

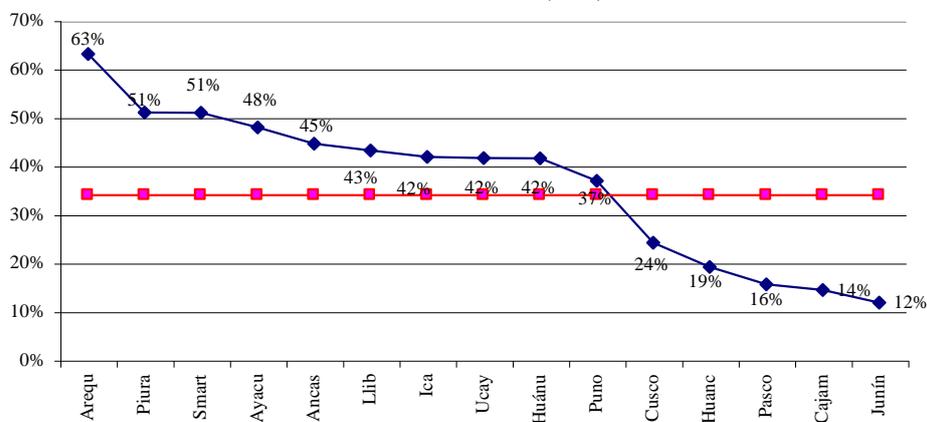


Avance en la ejecución presupuestal (compromiso/PIM)

Los Gobiernos Regionales analizados han ejecutado en promedio el 34% de los recursos presupuestados para el año al mes de agosto. Cabe recordar que dicho promedio fue de 14% al mes de abril. Los Gobiernos Regionales que presentan un avance por encima del promedio son Arequipa, Piura, San Martín, Ayacucho, Ancash, La Libertad, Ica, Ucayali y Huánuco. Los Gobiernos Regionales que muestran niveles de avance muy pequeños son Junín, Cajamarca, Pasco y Huancavelica (véase Gráfico 6).

Gráfico 6

Ejecución presupuestaria a agosto de los GR respecto del presupuesto institucional modificado (PIM) 2005



Fuente: Gobiernos Regionales y SIAF - Gobierno Central. Elaboración: Vigila Perú

De la información antes presentada, se deduce que la explicación del atraso registrado en la ejecución de GR como Huancavelica y Junín no es la falta de recursos financieros, porque las cifras del indicador anterior muestran que sí tuvieron a disposición recursos que no llegaron a ser utilizados en todos los meses. Cajamarca, en cambio, también tiene atraso, pero ha mostrado capacidad de recuperación. Las cifras del indicador anterior muestran que su capacidad de comprometer recursos ha mejorado en los últimos cuatro meses.

En el Cuadro 8 presentamos datos de la ejecución de las inversiones tomando en cuenta las diversas fuentes de financiamiento. El análisis que sugiere este cuadro es interesante, pues permite mostrar que, incluso en GR como el de Arequipa, que es el que mayor porcentaje de ejecución (63%), existe retraso en la fuente “Donaciones y transferencias” en la que se registra solo un avance de 3% respecto de los S/. 3,8 millones que tienen presupuestados.

Este tipo de información permite, además, observar la diversidad de situaciones en la ejecución de recursos por las diversas fuentes de financiamiento y ver la influencia que cada una tiene en el porcentaje total de avance que se registra. Así, por ejemplo, si quisiéramos explicar el avance de 51% que registra el GR de San Martín, tendríamos necesariamente que mirar el avance de dos fuentes de financiamiento, FONCOR y crédito externo, que financian más del 95% del presupuesto de inversión de ese GR.

Cuadro 8

Presupuesto institucional modificado y avance en la ejecución de inversiones 2005 por fuentes de financiamiento

Región	Indicador	Canon y Sobrecanon	Donaciones y transferencias	FONCOR	Recursos Directamente Recaudados	Recursos Ordinarios para Gob. Regionales	Credito Externo	Total
Arequipa	% de avance	74%	3%	71%	47%			63%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	8.0	3.8	32.8	6.9			51.5
Piura	% de avance	43%	100%	71%	41%	0%		51%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	47.7	1.6	40.8	1.2	9.5		100.9
San Martín	% de avance	27%	100%	49%	36%	0%	56%	51%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	0.1	1.0	32.5	0.8	0.5	14.0	48.8
Ayacucho	% de avance	2%	23%	54%	4%	100%		48%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	0.3	3.9	19.5	0.2	0.1		23.9
Ancash	% de avance	47%	0%	52%	100%	2%		45%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	26.4	0.0	11.4	0.3	3.9		42.0
La Libertad	% de avance	21%	43%	50%	42%	0%	0%	43%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	5.3	1.3	31.3	27.0	1.5	0.0	66.4
Ica	% de avance	30%	10%	52%	21%			42%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	1.7	3.6	13.6	0.2			19.1
Ucayali	% de avance	45%	49%	24%	1%			42%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	60.9	0.1	10.6	0.9			72.6
Huanuco	% de avance	0%		43%	41%	0%		42%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	0.0		23.2	0.1	0.9		24.3
Puno	% de avance	46%	98%	29%	11%			37%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	10.8	2.1	26.7	0.2			39.8
Cusco	% de avance	4%	39%	47%	46%	42%	32%	24%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	42.5	1.1	30.7	0.2	7.5	1.3	83.2
Huancavelica	% de avance	14%	14%	22%				19%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	9.1	4.4	22.6				36.2
Pasco	% de avance	20%	89%	31%		3%		16%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	3.0	0.8	15.0		25.8		44.6
Cajamarca	% de avance	20%	0%	31%	0%			14%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	78.6	41.9	8.8	0.0			129.4
Junín	% de avance	28%	27%	28%	5%	0%		12%
	<i>PIM (MILL. S/.)</i>	3.8	1.2	22.6	0.3	37.3		65.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. SIAF Gobierno Central. Elaboración: Vigila Perú

1.4. Importancia del gasto administrativo en los Gobiernos Regionales¹¹

El **gasto corriente** (rubros “personal y obligaciones sociales”, “bienes y servicios”, “gastos provisionales” y otros gastos corrientes) **no es igual a gasto administrativo**, es una idea que sustentamos con ayuda de las cifras del cuadro 9. Estas estadísticas muestran que, en promedio, sólo el 9% del gasto total de un GR se destina al gasto administrativo. En las unidades ejecutoras, el gasto administrativo tiene menor importancia relativa (3% en educación). Esto se explica, en parte, porque el pago que reciben algunos profesores que trabajan en las UGEL y las

¹¹ El gasto administrativo corresponde al gasto del programa Administración —y los sub programas incluidos en él— según la definición contemplada en el documento “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento. Año Fiscal 2004”. El programa Administración se define como el conjunto de acciones desarrolladas para la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros a nivel técnico e institucional.

DRE no es registrado como gasto administrativo, a pesar de que, en la práctica, lo es, sino como parte de la planilla docente. Estos trabajadores están asignados y aparecen como docentes de un determinado centro educativo.

Cuadro 9							
Porcentaje que en promedio para 15 GR representa el gasto administrativo por tipo de unidades ejecutoras y grupos de gasto							
Total	Sede Central	Unidades ejecutoras provinciales	Proyectos Especiales	Sector Salud	Sector Educación	Otros sectores	Total
Gastos Corrientes	51%	67%		24%	4%	45%	11%
Personal y obligaciones Sociales	54%	72%		20%	3%	45%	8%
Bienes y Servicios	53%	49%		36%	26%	47%	36%
Otros gastos corrientes	14%	100%		12%	57%	16%	24%
Gastos de capital	6%	7%	8%	41%	25%	45%	8%
Inversiones	6%	7%	8%		0%	0%	7%
Inversiones Financiera	0%		0%				0%
Otros gastos de capital	2%	100%		41%	57%	66%	19%
Gastos Previsionales	0%	0%		0%	0%	0%	0%
Total	17%	16%	8%	22%	3%	29%	9%

Fuente: SIAF Ventana Amigable

Especialistas e informantes calificados se refieren a lo inadecuado de trabajar con la información a nivel de programas. El problema es que existe, al parecer, mucha diversidad de criterios para clasificar un gasto en un determinado programa. Esto, en otras palabras, lo que indica es que, para unos GR, un determinado gasto puede ser clasificado como “gasto administrativo”, mientras que el mismo tipo de gasto para otro GR, no lo es. De ser realmente así, esto plantearía serias limitaciones a las comparaciones que se puedan hacer entre distintas instituciones en torno de este indicador.