

Balance de la gestión presupuestal de la Reconstrucción 2018: Lenta ejecución, fragmentación del gasto y ciudadanos cansados de esperar

Por: Rafael Barrio De Mendoza



Fuente de foto: Peru21.pe

La presente Nota de Información y Análisis 22 contiene el resumen del informe: “Balance de la gestión presupuestal de la Reconstrucción en el norte 2018”, elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana. El objetivo es identificar las características principales de la gestión de recursos financieros en el proceso de Reconstrucción, a partir de sus tres niveles de unidades ejecutoras, y detectar los patrones y discontinuidades en las dimensiones institucionales, distributivas y territoriales que dicho ejercicio permite. Para ello, utilizamos la información de la plataforma del Fondo para Intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales – FONDES del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas. En casos puntuales los datos provienen de pedidos de información a las entidades públicas correspondientes.

La Reconstrucción viene desplegándose, a decir de la opinión pública, de manera lenta. La sensación de espera e insatisfacción se puso de manifiesto en las movilizaciones del 27 de marzo de este año, al conmemorarse los dos años de la inundación de Piura, Castilla, y el bajo Piura, entre otros pueblos y ciudades de la

región. Asimismo, durante el verano de 2017, las lluvias de El Niño costero alimentaron los ríos y quebradas que, alcanzados sus puntos críticos, devastaron el territorio norteño. La manifestación de colectivos y organizaciones de la sociedad civil piurana traduce un descontento generalizado con el proceso, ya que este no ha logrado rehabilitar satisfactoriamente los niveles de vida de la población afectada, y los responsables no han sabido explicar con claridad las razones de estos déficits. A ello se suma el siempre presente recelo sobre la transparencia y honestidad de los contratos de obra pública, y más en la coyuntura en donde la crisis política es alimentada por las revelaciones de sobornos en todos los niveles del Estado.

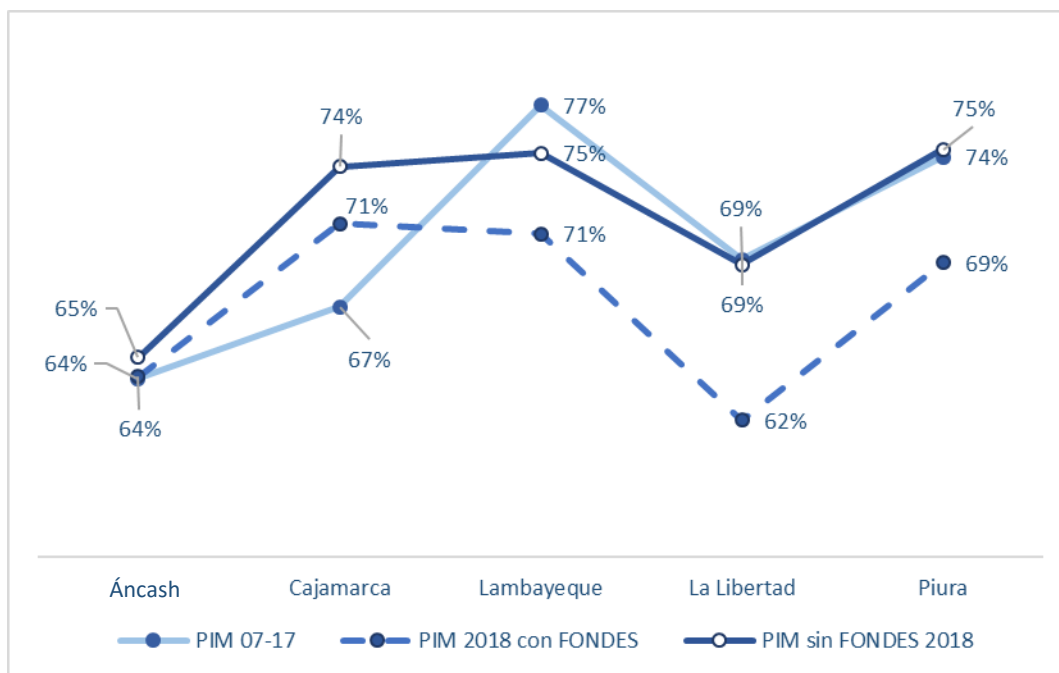
Durante todo el 2018, se han presupuestado S/ 2,609 millones para 231 unidades ejecutoras en las regiones de Piura, La Libertad, Áncash, Cajamarca y Lambayeque, que es donde este estudio se enfoca. De estos recursos, solo han logrado gastarse el 39%, un porcentaje deficiente a dos años de los eventos. A continuación, exploramos las principales regularidades que han emergido en la gestión presupuestal de 2018 por niveles de gobierno.

Gobiernos locales

En las cinco regiones en las que nos concentramos para esta evaluación existen 203 unidades ejecutoras a nivel subnacional (de un total de 479), de las cuales 33 son municipios provinciales, y 170 municipios distritales. En total, el marco presupuestal para estas entidades en 2018 es de S/ 1,005 millones. Un primer balance del desempeño financiero de los gobiernos locales norteños arroja algunas constataciones importantes. Primero, estas municipalidades han recibido alrededor del 600% más de recursos en 2018 con respecto al año anterior, lo cual afectó sus tasas de ejecución en al menos un tercio en cuatro de los cinco casos, salvo Piura, que en términos relativos ha mejorado su avance, a pesar de tener un incremento sustantivo de su presupuesto. Con todo, las tasas de ejecución promedio en Piura son de 46%, insuficiente en términos agregados. Segundo, los porcentajes de ejecución de la Reconstrucción en 2018 son bastante menores comparados a los desempeños históricos (2007-2017) y a la ejecución del presupuesto anual para el 2018. Por tanto, hace sentido la afirmación de que este proceso puede estar estresando las capacidades instaladas de estas instancias subnacionales (Gráfico 1).

Gráfico N°1

Gobiernos locales: comparación de avance financiero histórico sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y de Reconstrucción (%)

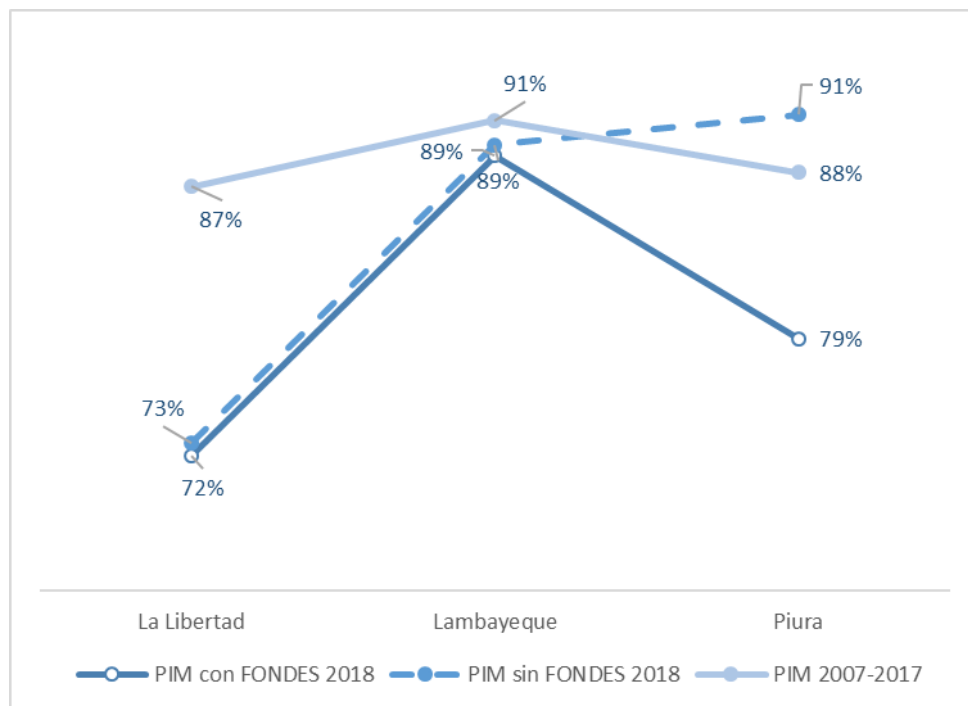


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En tercer lugar, podemos observar que intervenciones con mayores presupuestos tienen avances más moderados, pudiendo ello sugerir que el costo indica niveles de complejidad mayores en términos de gestión e implementación, y de ahí su lentitud. Así, 51% de los proyectos y actividades que tienen a su cargo las municipalidades tienen avances inferiores al 50%. Finalmente, la Reconstrucción tiene una arquitectura en donde los municipios con carteras poco numerosas y con presupuestos promedio menores a S/ 5 millones de soles son los más comunes. Esto, vistas las otras constataciones, apunta que en parte el efecto “estresamiento” es acompañado por una alta fragmentación de la gestión, implementación y ejecución, con múltiples unidades ejecutoras a cargo de pocos proyectos con avances modestos, lo cual podría estar generando costos derivados de la ausencia de escalamientos y agregaciones en dichas intervenciones.

Gobiernos regionales

A un nivel territorial medio tenemos a los gobiernos regionales que, en el ámbito que estudiamos, están compuestos por solo tres entidades que recibieron recursos en 2018 para la Reconstrucción: Piura, La Libertad y Lambayeque. Así, la diferencia entre lo transferido a estos gobiernos en 2017 y 2018 es pronunciada, particularmente en el caso de Piura, que vio su presupuesto incrementado en un 300% (si excluimos al Proyecto Especial Chira Piura). En el caso de La Libertad, el financiamiento se multiplicó cuatro veces, mientras que Lambayeque elevó sus recursos por un 120%. La ARCC optó por colocar a estas entidades como un componente central del proceso. Si atendemos a las tasas de ejecución histórica de los presupuestos institucionales modificados (PIM) entre 2007 y 2017, y el mismo porcentaje para el 2018 con y sin recursos de FONDES, tenemos ejecuciones promedio altas durante la última década, por encima del 87% en cada caso. No obstante, si analizamos el comportamiento en el 2018, con y sin recursos de Reconstrucción, podemos ver que La Libertad cae aproximadamente quince puntos porcentuales de su nivel histórico, dejando entrever el papel del efecto de los recursos para Reconstrucción. Es más, si atendemos sólo la ejecución por este concepto, observamos que el GORE La Libertad solo ha gastado el 3% del financiamiento de FONDES para 2018. Por su lado, la entidad lambayecana no varía sus desempeños históricos con respecto al 2018, salvo un descenso de dos puntos con o sin FONDES. El caso del GORE Piura es nítido en mostrar el efecto de los montos de Reconstrucción, ya que sin ellos tiene una óptima ejecución de 91%, pero con ellos desciende 11 puntos porcentuales debajo de su nivel histórico, a un 79%.

Gráfico N° 2**Gobierno regionales: comparación de avance financiero histórico sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y de Reconstrucción (%)**

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En Piura se observan rendimientos heterogéneos, que traducen mejores respuestas a los montos transferidos y el número de intervenciones encomendadas. Con recursos notablemente superiores y un mayor número de proyectos, el GORE piurano tiene mejores desempeños que sus pares, pero aún muestra niveles insatisfactorios en términos de ejecución. Por su lado, La Libertad y Lambayeque, a pesar de tener menos tareas y recursos que Piura, muestran dinámicas más rezagadas en el avance del gasto.

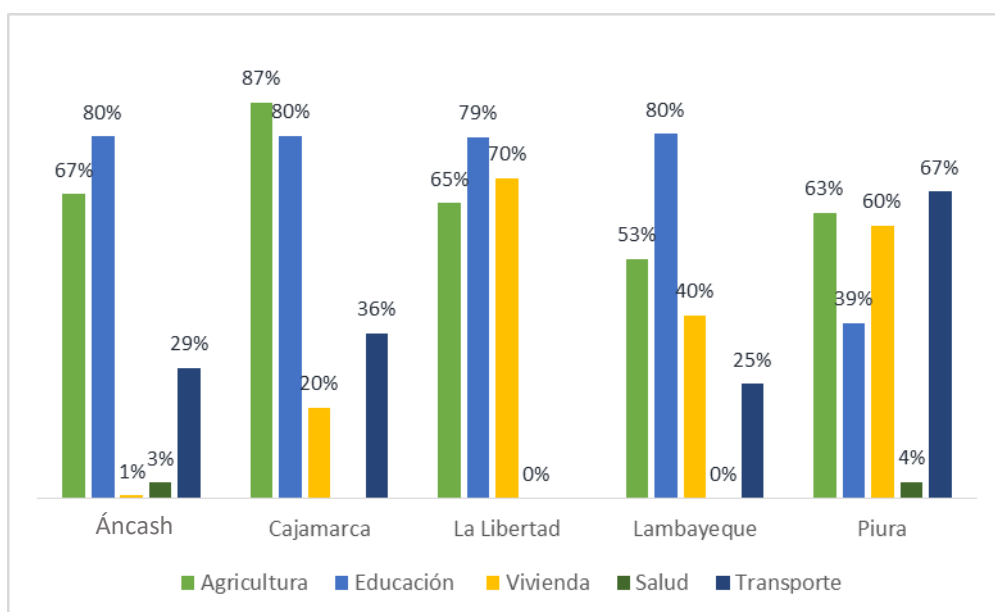
Gobierno nacional

Las intervenciones llevadas a cabo por el nivel nacional están encomendadas a los sectores y las unidades ejecutoras con las que operan, ordenando los proyectos a partir de las especializaciones ministeriales. Un balance de la gestión presupuestal de las unidades ejecutoras del gobierno central muestra un desempeño heterogéneo, condicionado por el tipo de intervención encomendada, las capacidades estatales cultivadas y el establecimiento de niveles de coordinación política fluida para la

implementación de la inversión pública. Así, el presupuesto promedio por intervención de cada sector difiere, con Transporte manejando pocas intervenciones (13) pero de mayor costo (S/ 15,618 millones de soles), mientras que Educación ha manejado un número elevado de tareas (110) pero con recursos promedio por S/ 231 mil soles. Estos dos casos están en los extremos del espectro. Vivienda tiene cifras promedio y de número de actividades similar a la de Educación, mientras que Agricultura tiene presupuestos promedio importantes (S/ 9,323 millones de soles) y poco más de un centenar de actividades.

Gráfico N° 3

Gobierno nacional: ejecución presupuestal de los sectores, según región



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Nota: Los casos sin porcentaje corresponden a sectores que no tienen asignación presupuestal.

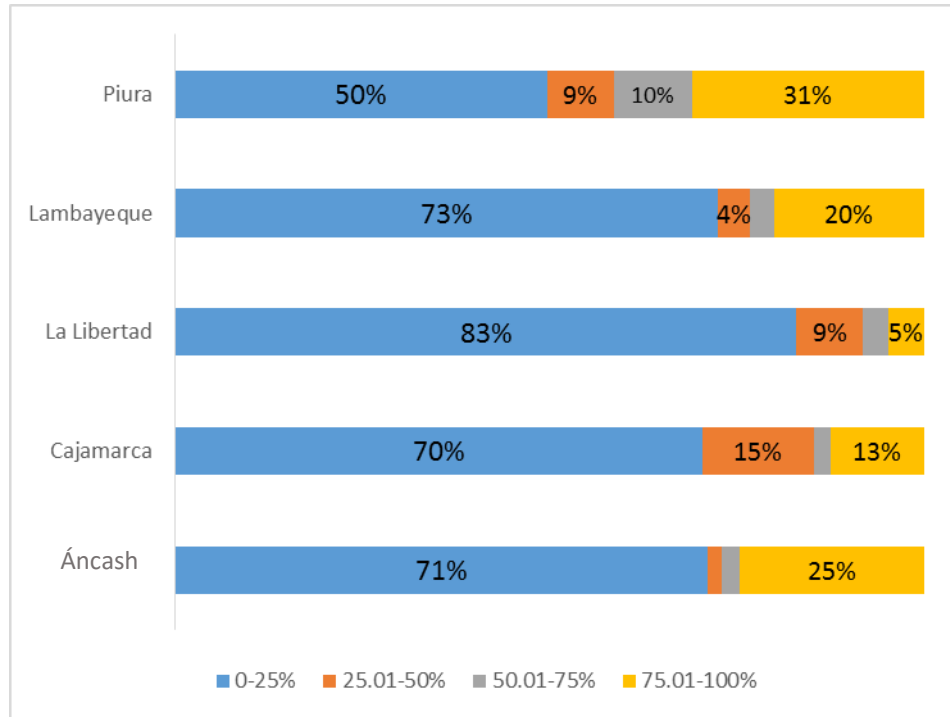
Por su lado, el sector Educación lidera la ejecución del gasto en tres regiones (Áncash, La Libertad y Lambayeque), mientras que Agricultura lo hace en Cajamarca, siendo segunda en los cuatro restantes. Transportes encabeza este ejercicio en Piura, es tercero en Cajamarca y Áncash, y cuarto en Lambayeque. Vivienda es segunda en La Libertad, y tercera en Lambayeque y Piura. Salud, como vimos líneas arriba, no tiene cifras de notar.

Conclusiones y recomendaciones

- ❖ **Estresamiento de las capacidades subnacionales.** Uno de los rasgos que empieza a dibujarse es del estresamiento de las capacidades de inversión de las unidades ejecutoras, particularmente a nivel subnacional. A más financiamiento, decae el gasto en la mayoría de los casos. Las dotaciones tecnológicas y técnicas de los gobiernos locales no habrían estado del todo preparadas para estos shocks.
- ❖ **Fragmentación de la inversión pública.** De alguna manera, se ha seguido el esquema en donde unidades ejecutoras “compiten” por recursos a través de su capacidad formuladora, pero, esta vez, teniendo a la ARCC como una instancia coordinadora y focalizadora de intervenciones. La focalización que la ARCC debe de desplegar tomando al PIRCC como instrumento guía, reproduce las lógicas convencionales de la inversión pública subnacional, con sus virtudes y defectos.
- ❖ **Retraso en rehabilitar niveles de vida de damnificados.** El caudal más importante del gasto del gobierno central ha estado destinado a actividades y proyectos protagonizados por Agrorural, el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU). Los dos primeros se han concentrado en descolmatar cauces, reparar defensas ribereñas y rehabilitar infraestructura hídrica, mientras que el tercero ha llevado a cabo tareas de restitución de las estructuras de captación, distribución y drenaje de agua en ciudades. Salvo esto último, el grueso de las tareas que el ejecutivo ha desplegado en 2018 no están directamente vinculadas a la reconstrucción de los niveles de vida de las familias damnificadas, como vivienda, educación o salud.

GRÁFICO N° 4

Composición de las carteras de intervenciones según sus rangos de ejecución, por región



Fuente: FONDES. Elaboración propia.