

Nota de Información y Análisis

Presupuesto 2021: Demasiada confianza en una recuperación en automático

Por: Pedro Llanos Paredes.



Foto: Instituto Peruano de Economía.

El impacto de la COVID-19 sobre la economía peruana no ocurre en el vacío. Desde antes que el virus se propagara por todo el mundo generando estragos en las cadenas de valor y los empleos e ingresos de los hogares, el Perú partía de una alta dependencia de las actividades primarias como la minería para fomentar su crecimiento y financiar su gasto público. Estos “motores” extractivos, sin embargo, muestran desde hace ya varios años que son insuficientes para elevar la productividad, reducir los altos niveles de informalidad y generar empleo digno para la mayoría de peruanos y peruanas. Asimismo, el sistema tributario que acompaña esta estructura económica es bastante regresivo, apoyándose más en impuestos indirectos (IGV) que en directos (impuesto a la renta), y agravando esta misma regresividad con múltiples exoneraciones y beneficios tributarios defendidos por operadores de los intereses privados en los distintos poderes del Estado. Es tomando en cuenta este marco general de inequidad fiscal que vamos a analizar el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público (PLPSP) para el 2021.

El presente documento tiene como objetivo discutir la política fiscal planteada por el gobierno peruano para el 2021 desde una perspectiva descentralista y de justicia fiscal. El estudio se basará en las proyecciones macroeconómicas publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), tomando en cuenta el contexto local e internacional provocado por la pandemia de la COVID-19. Asimismo, la indagación se desarrollará revisando las particularidades de la política fiscal, el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) y la situación de las regiones en nuestro país.

1. ENTRE UNA APARENTE RECUPERACIÓN Y EL OPTIMISMO DESBOCADO

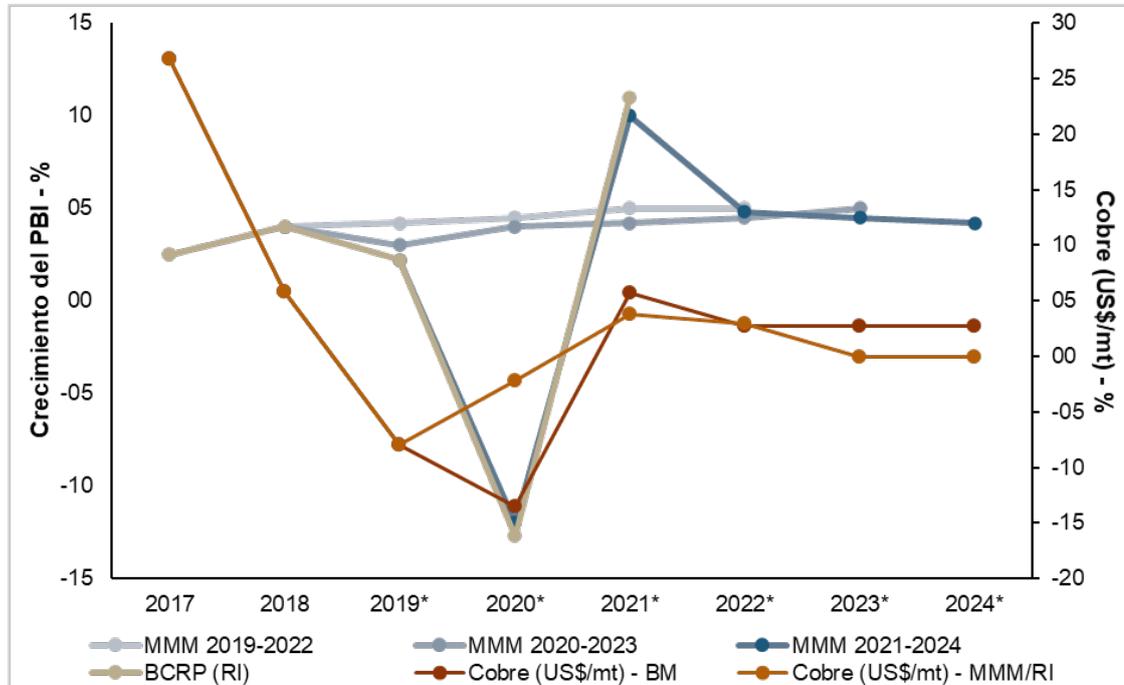
Antes de que comenzara el 2020, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2020–2023 y el Reporte de Inflación (RI) de diciembre de 2019 esperaban una breve desaceleración del crecimiento y una posterior recuperación el 2021. Este “optimismo cauteloso” del MEF y el BCRP se basaba en la incertidumbre que estaba provocando la crisis política por la que pasaba el país y la contracción de la demanda de materias primas por el despliegue de las tensiones comerciales entre China y EEUU. Sin embargo, la súbita aparición de la COVID-19, y su rápida propagación por el mundo hizo volar por los aires casi todas estas estimaciones.

Ya para marzo quedaba claro que realizar proyecciones y análisis económicos sin tomar en cuenta a la pandemia era imposible. Esto se refleja también en el último MMM (2021–2024) y el Reporte de Inflación (RI) de setiembre 2020: ambos documentos no dejan de referir en sus páginas a los estragos que la triple crisis (sanitaria, económica y social) está causando. No obstante, a pesar del tamaño del choque, la pandemia es un factor exógeno temporal y que no ha implicado la destrucción de capital físico. Esto significa que aun sin menospreciar los efectos de corto plazo sobre flujos macroeconómicos clave como el PBI, el nivel de empleo y los ingresos; una recuperación ordenada de oferta y demanda puede regresar al país a una senda de crecimiento similar a la existente previa a la crisis. Asimismo, esto significa que así se logre dicha recuperación en los próximos meses/años habrá varios factores estructurales que persistirán.

Uno de ellos, y quizás el más importante en términos macroeconómicos, es la fuerte dependencia del crecimiento respecto a los precios de los *commodities*, en especial, la que existe respecto al precio del cobre. Como puede visualizarse en el Gráfico 1, los MMM de 2019–2022 y 2020–2023 justificaban su optimismo respecto al crecimiento de la economía peruana en base a expectativas bastante favorables en la evolución del metal rojo. Ahora, con la COVID-19 y la paralización de la economía mundial, los precios de los *commodities* entraron en una época de enorme volatilidad que ha llevado a revisar

varias proyecciones, aunque con una estabilización esperada para cuando la crisis se supere (2021 en adelante)¹.

Gráfico 1
Proyecciones de crecimiento económico y precio del cobre², 2017–2024
 (Variación porcentual)



Fuentes: MEF, BCRP. Los datos del BCRP (RI) son observados, excepto para los años con *. Los datos del cobre del BM fueron extraídos del Commodity Markets Outlook de abril de 2020.

El MMM 2021–2024 justifica esta expectativa de estabilización del precio del cobre (y del crecimiento de la economía peruana) en la ágil recuperación de la economía global y el incremento de la demanda internacional de materias primas, liderada principalmente por el plan de inversión en infraestructura de China y los incentivos a la inversión en autos eléctricos por parte de varios gobiernos, incluyendo la Unión Europea (p.57), como parte de la llamada transición energética mundial. De hecho, esta tendencia ya podía evidenciarse a fines de julio de este año, cuando el precio del cobre *retornó* a sus niveles pre-COVID-19. Hacia adelante, tanto el MMM 2021–2024 como el RI de setiembre esperan que la reducción de la oferta mundial de cobre y el debilitamiento del dólar permitan sostener el ascenso del precio hasta el 2024. Este es el supuesto clave detrás de su optimismo y sus elevadas proyecciones de crecimiento para el 2021 (10% y 11%, respectivamente).

¹ Véase Anexo 3: Comparación de las expectativas de los precios del cobre, antes y durante la pandemia.

² Los datos sobre las estimaciones de los precios del cobre, utilizados en los gráficos 1 y 2, fueron recogidos de dos fuentes: (i) Commodity Markets Outlook de abril del 2020 del Banco Mundial (BM), y (ii) Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2020, en el que también se encontraban las estimaciones del Reporte de Inflación del BCRP (RI).

A pesar de este cuadro florido presentado por el BCRP y el MEF, el Consejo Fiscal (CF) se muestra mucho más cauto en su análisis del MMM 2021–2024. El primer punto que discuten es que la recuperación esperada para el 2021 sería más un efecto estadístico que no refleja una mejora en los fundamentos macroeconómicos del país (p.7): un rebote después de una caída profunda no es necesariamente signo de éxito. Asimismo, el CF menciona que las recuperaciones tienden a ser mucho más lentas cuando la recesión precedente ha sido severa (p. 8). En ese sentido, la pandemia y la posibilidad de nuevos rebotes es una espada de Damocles que seguirá colgando sobre cualquier expectativa optimista acerca de la recuperación de la demanda global del cobre o de cualquier otra materia prima.

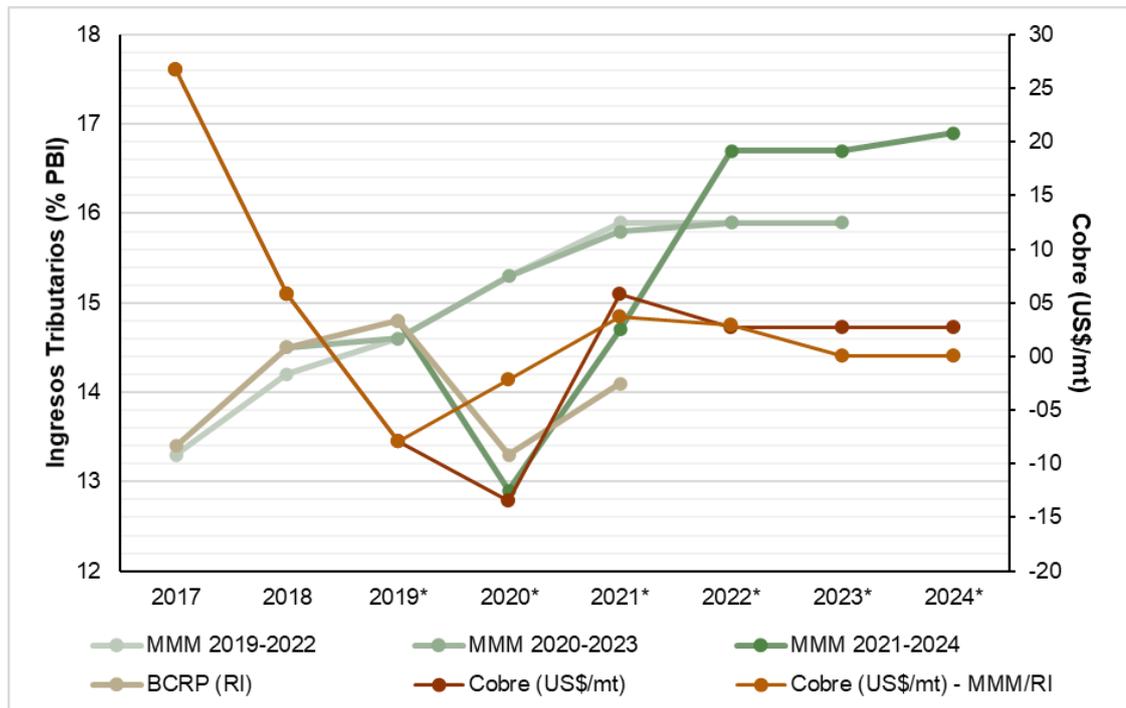
Otros problemas también aparecen cuando se observan con detenimiento las proyecciones estimadas para el periodo 2022–2024. En este caso, el CF afirma que estas están sobreestimadas debido a que, por un lado, (i) son superiores a las tasas de crecimiento de hace 5 años (3.2%), (ii) sobrepasan el crecimiento potencial que se había estimado antes de la pandemia (3.4%), (iii) el gasto privado aún estaría mostrando ciertas limitaciones para llegar a su recuperación total, e (iv) incorporan medidas de política económica para el mejoramiento de la eficiencia y competitividad aún no implementadas y estimadas (CF, 2020).

Adicional a esto, el CF insiste en que el riesgo internacional y nacional a mediano plazo parece no haber sido correctamente incorporado en las proyecciones. La recesión global podría prolongarse por las distintas medidas de control frente a la COVID-19, o incluso por correcciones en proyecciones previas. Ambos factores podrían causar el resurgimiento de tensiones comerciales, políticas y sociales que afecten aún más a la economía peruana. Respecto a cuestiones internas, un rebote de la COVID-19 y el recrudecimiento de la conflictividad socioambiental podría producir demoras en la reapertura de la economía y la recuperación de los volúmenes de producción a los niveles pre-crisis. Finalmente, la reciente vacancia presidencial generada por el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la gran inestabilidad política que provocó, muestra ya efectos negativos sobre las expectativas empresariales que ciertamente dificultarán la recuperación de la inversión privada a sus niveles pre-crisis.

Otro componente importante de las perspectivas fiscales del Perú es el de los ingresos del gobierno general y, más específicamente, su componente principal: los ingresos tributarios. Análogamente a lo que se vio en el Gráfico 1, el Gráfico 2 muestra una caída abrupta de la participación de los impuestos en el PBI para el presente año, causada por la crisis sanitaria pero también por cambios en el sistema tributario. Sin embargo, según el MMM 2021–2024 el panorama empezaría a variar radicalmente desde el próximo año, pues se espera que la presión tributaria incremente cuatro puntos porcentuales hasta el 2022. En el caso del RI del BCRP, estas estimaciones no tienen la misma fuerza, pero también se espera una recuperación de 1 punto porcentual hacia el

próximo año. Estas discrepancias se fundamentarían en las diferentes proyecciones que se hacen de la recuperación de los precios de las materias primas, pero son sintomáticas de un problema más profundo de *dependencia fiscal* respecto a la extracción de recursos naturales. Como bien señala el CF (2020), esta “constituye un problema para las finanzas públicas debido a que trasladan la volatilidad de las cotizaciones internacionales hacia las cuentas fiscales y no generan un incremento permanente de los ingresos” (p.13).

Gráfico 2
Proyecciones de ingresos tributarios y precio del cobre, 2017–2024
 (Porcentaje del PBI y variación porcentual)



Fuentes: MEF, BCRP, BM. Los datos del BCRP (RI) son observados, excepto para los años con *

De esta manera, otra vez estaríamos en presencia de un “sesgo optimista” (CF, 2020) en la proyección de ingresos, causada por la subida y estabilización de los precios de los *commodities* y su supuesto efecto favorable en la variación del PBI hacia el 2022. Todo esto pone en cuestión sobre si el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público (PLPSP) ha sido realizado siendo conscientes de la incertidumbre y los posibles peligros que esta trae.

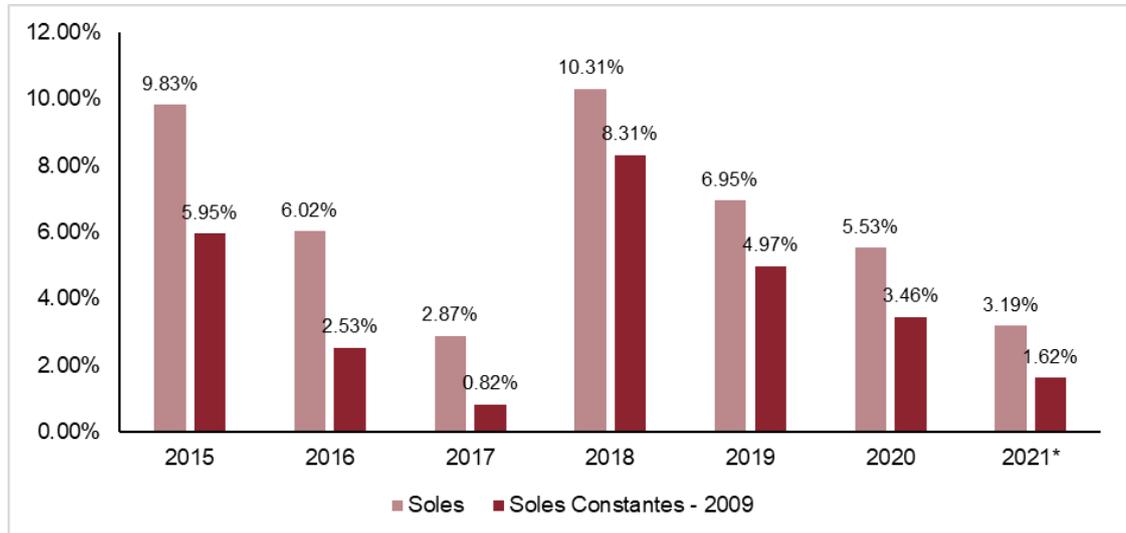
2. DEL IMPULSO FISCAL VÍA INVERSIÓN A LA EXPANSIÓN DEL GASTO CORRIENTE

Tomando en cuenta el contexto y advertencias planteadas en la sección anterior, esta sección se enfocará en materia fiscal. Desde hace unos años, el MEF ha ido desarrollando una gestión enfocada en la excesiva contención del déficit fiscal por debajo del 3% del PBI. Este hecho ha supuesto un crecimiento relativamente tímido del presupuesto público el 2021, si lo comparamos con los incrementos durante la gestión de Claudia Cooper (2018). Lamentablemente, este viraje, que fue mostrándose desde el 2019, ocurre con más fuerza en un momento en el que las dificultades planteadas por un panorama internacional adverso demandarían más bien una política fiscal expansiva.

Las diferentes preferencias de política fiscal de las tres últimas gestiones se ven claramente reflejadas en las tasas de crecimiento nominal y real del presupuesto público (Gráfico 3). Para el 2016, se puede notar que, al final del mandato Humala–Segura, se promulgó un Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público (PLPSP) que implicaba un crecimiento real de 2.5% respecto al año anterior. El siguiente año, ya bajo la gestión de Kuczynski–Thorne, las inclinaciones conservadoras del Gobierno se vieron reflejadas en el intento de realizar un ajuste fiscal que provocó un crecimiento del presupuesto bastante débil (0.82%). Por último, durante el turno de la ministra Cooper, para el año 2018, se intentó corregir el error de reducir el gasto público precisamente cuando el deterioro del entorno internacional demandaba un mayor impulso fiscal.

No obstante, bajo la gestión de Vizcarra (2019–2020), los esfuerzos por mantener esta tendencia no han sido los suficientes como en el 2018, y se puede notar que el presupuesto público estuvo mostrando una constante reducción en su tasa de crecimiento. Lo propuesto por el PLPSP del 2021 hace que esta tendencia continúe, incluso rozando niveles presupuestales del 2017. Desafortunadamente, a diferencia de tal fecha, actualmente nos encontramos durante una crisis sanitaria que tiene posibilidades de extenderse en el mediano plazo. Esto llama la atención puesto que el país justo pareciera necesitar lo contrario: persistir en una política fiscal expansiva para contrarrestar los choques externos y el empeoramiento de las expectativas empresariales.

Gráfico 3
Crecimiento nominal y real del presupuesto público, 2015–2021
 (Variación porcentual)



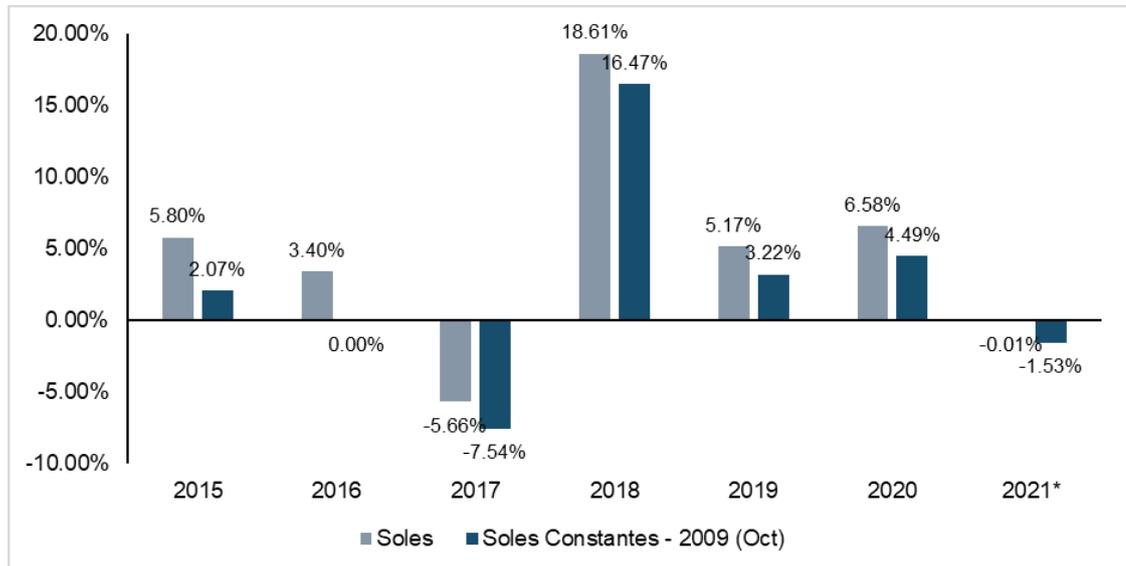
*2021 basado en inflación estimada por el BCRP en el RI de setiembre 2020.

Fuentes: PLPSP, BCRP.

Asimismo, otro indicador de la cambiante orientación fiscal de los últimos gobiernos puede encontrarse en las tasas de crecimiento de la inversión pública presupuestada año a año (Gráfico 4). Llama la atención que, si bien en el 2016 el presupuesto total incrementó en términos reales, la inversión (i.e., el gasto de capital) no hizo lo mismo. Esto sugiere que existe un fuerte componente de gasto corriente (sueldos, salarios, bienes no durables, etc.) en la expansión reportada para dicho año. El ajuste fiscal de Kuczynski–Thorne también puede apreciarse con claridad, con una dramática reducción de -7.5% en el gasto de capital. El posterior intento de Claudia Cooper para recuperar el tiempo perdido enfatizando inversión sobre gasto corriente también es notorio para el 2018, año en el que los gastos de capital crecieron por encima del crecimiento del presupuesto total.

Sin embargo, al igual de lo que pasó con este primer indicador fiscal, el gasto de capital del Gobierno para los años 2019 y 2020 tampoco muestra un incremento significativo, y las expectativas son aún peores para el 2021 pues el PLPSP muestra que se tendrá *una reducción tanto nominal como real del gasto de capital*. A pesar de esto, este viraje puede justificarse en la política de recuperación frente a la crisis sanitaria y la necesidad de aumentar el gasto corriente en salud y políticas sociales (bonos) que compensen la falta de liquidez de la población.

Gráfico 4
Gasto de capital del gobierno general según presupuesto, 2015- 2021
 (Variación porcentual)



*2021 basado en inflación estimada por el BCRP en el RI de setiembre 2020
 Fuentes: PLPSP, BCRP.

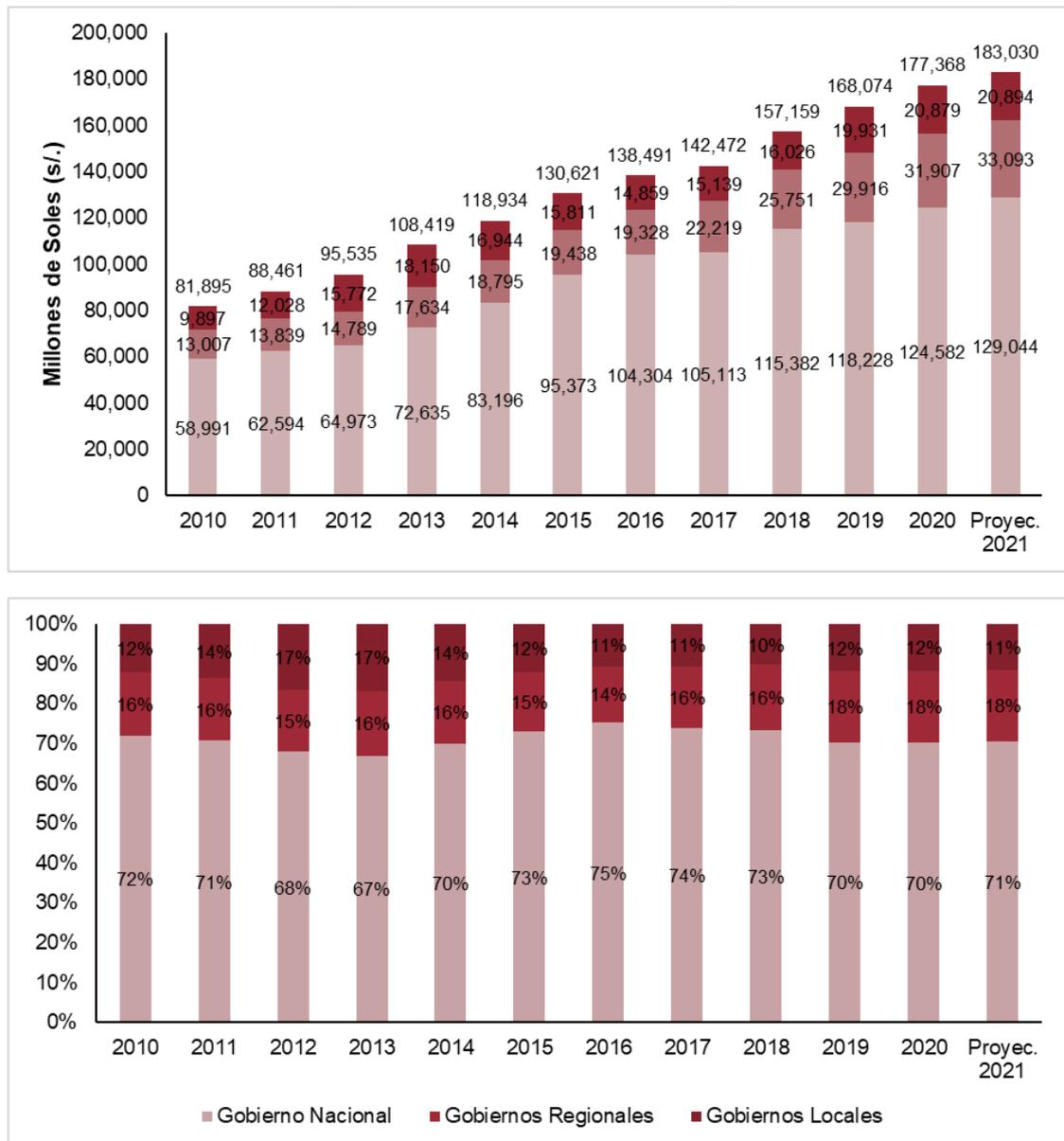
3. IDAS Y VUELTAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN E INERCIA EN LA PRIORIZACIÓN SECTORIAL

En términos de composición del presupuesto, la gestión de Martín Vizcarra parece mantenerse firme en su vocación por asignar más presupuesto a los gobiernos regionales y locales, y, en cuestión de funciones, la educación, la salud y el planeamiento han mantenido su prioridad. Si bien, según diversas estimaciones, el gasto corriente – principal componente de estas funciones– tiene un menor efecto multiplicador que el gasto de capital, esta clase de asignación presupuestal indica cierto esfuerzo deliberado por mejorar la calidad de vida de la sociedad civil.

En el Gráfico 5 es posible apreciar importantes vaivenes en el compromiso del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) con la descentralización. Mientras el MEF estuvo liderado por Benavides y Castilla (2010–2014), la tendencia hacia mayores niveles de asignación presupuestal a los gobiernos subnacionales era ligera, pero notable, y la causa de esto fue la expansión del canon minero que va a las regiones por mandato legal. Luego, desde el inicio de la gestión de Segura y el final del súper ciclo de las materias primas, esta tendencia se revierte y la participación del Gobierno Central en el presupuesto se mantiene por encima del 70% hasta luego de dos años de iniciado el gobierno de Kuczynski (2018). Finalmente, se nota cierta variación en la tendencia de la distribución presupuestal con la entrada de Martín Vizcarra al poder (2019). El cambio en el incremento del peso relativo del presupuesto asignado a los gobiernos regionales y

locales se vio reflejado, en un primer momento, por la necesidad de buscar legitimación y apoyo en las regiones frente a una crisis política, sumado al compromiso descentralista del presidente. Sin embargo, la situación actual sugiere que el mantenimiento de la distribución presupuestal entre los niveles de gobierno se debe también a la necesidad de un Estado con mayor alcance durante la pandemia, una época en la que el sector privado está limitado en su accionar.

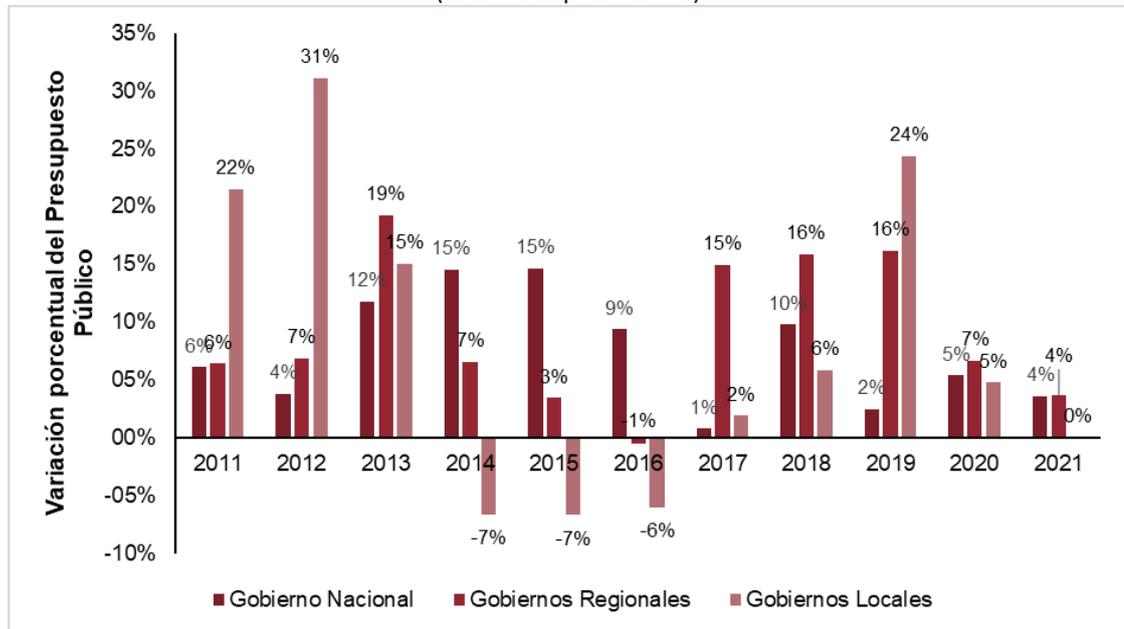
Gráfico 5
Distribución del presupuesto (PIA) según nivel de gobierno, 2010–2021
 (En millones de soles y porcentaje)



Fuente: PLPSP.

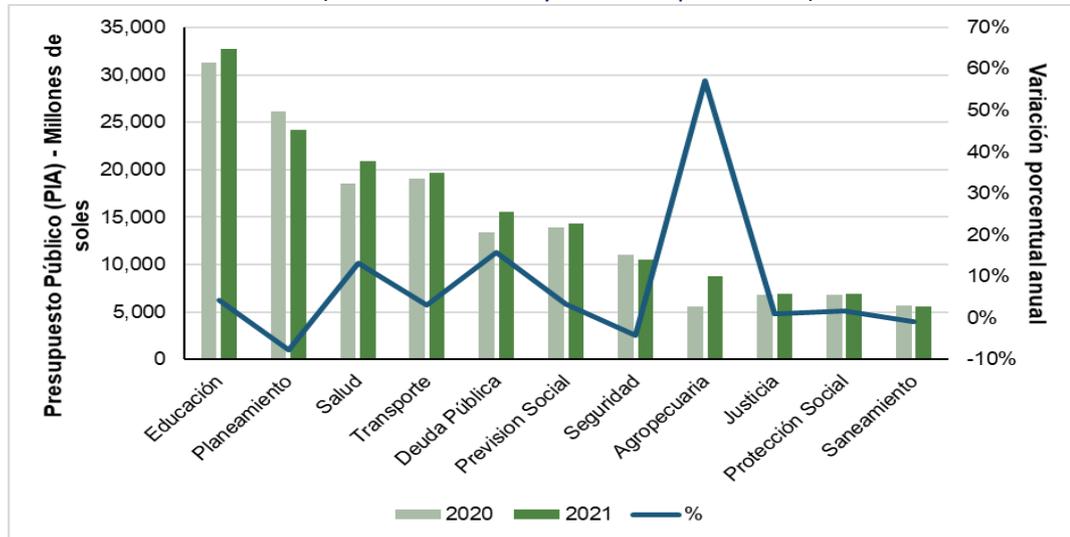
Aquella periodización de Gobierno a Gobierno se ve en más detalle en el Gráfico 6, donde resulta interesante el creciente énfasis dado entre el 2011 y el 2013 a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales), asociado a los recursos del canon y regalías. Después, el contraste es mucho más remarcable, pues el proceso se revierte entre el 2014 y el 2016, mostrando cifras negativas, para que luego sea parcialmente compensado con un incremento del presupuesto asignado a los gobiernos regionales (2017-2019). Finalmente, durante el periodo de Vizcarra, se muestra una estabilización y cierta disposición por incrementar el presupuesto de forma balanceada, a pesar del ligero decrecimiento multinivel (y nulo para los gobiernos locales) propuesto para el 2021.

Gráfico 6
Variación en asignación presupuestal según nivel de gobierno, 2011-2021
 (Variación porcentual)



Fuente: PLPSP.

Gráfico 7
Distribución del presupuesto público según funciones, 2020-2021
 (Millones de soles y variación porcentual)



Fuente: PLPSP. Las funciones incluidas representan más del 80% del presupuesto total.

Pese a lo anterior, el análisis por departamento (Anexos 1 y 2) y por función (Gráfico 7) revela que el presupuesto mantiene un fuerte componente inercial, con una distribución similar del gasto no financiero por departamento y con solo 11 funciones representando a casi el 90% del total del presupuesto nacional. Más allá de las variaciones porcentuales interanuales, es importante destacar que mucha de esta asignación funcional también se realiza sin una debida estimación de metas de inversión de acuerdo con las brechas identificadas en casa sector.

Esto puede notarse claramente con el contexto actual pues, viendo el Gráfico 7, se aprecia que el único incremento sustantivo es el realizado al presupuesto de la función salud en 13%. En el resto de funciones casi todo sigue igual con excepción de los programas que prioriza Vizcarra (violencia contra la mujer, lucha contra friajes y heladas); incluso en salud es un simple número, pues junto a él no hay un plan de mediano plazo para fortalecer los servicios de salud pública. Si bien se espera que su posición siga mejorando con el pasar del tiempo para poder detener algún tipo de rebrote, esto también es señal de que el gasto responde solo a las circunstancias.

El otro cambio, aparentemente significativo, sería el incremento de 57% al presupuesto de la función agropecuaria. Sin embargo, dicho incremento es ficticio, porque es producto de la inclusión de S/ 4,580 millones destinados a estudios de pre-inversión (exposición de motivos, pág. 81) en el rubro general denominado “soluciones integrales”, que llevará adelante la ARCC en 17 ríos, 5 quebradas y 7 sistemas de drenaje, mediante la modalidad de convenios Gobierno a Gobierno. No se brinda información que detalle el nombre de los proyectos ni su ubicación territorial a los que se aplicará dichos recursos.

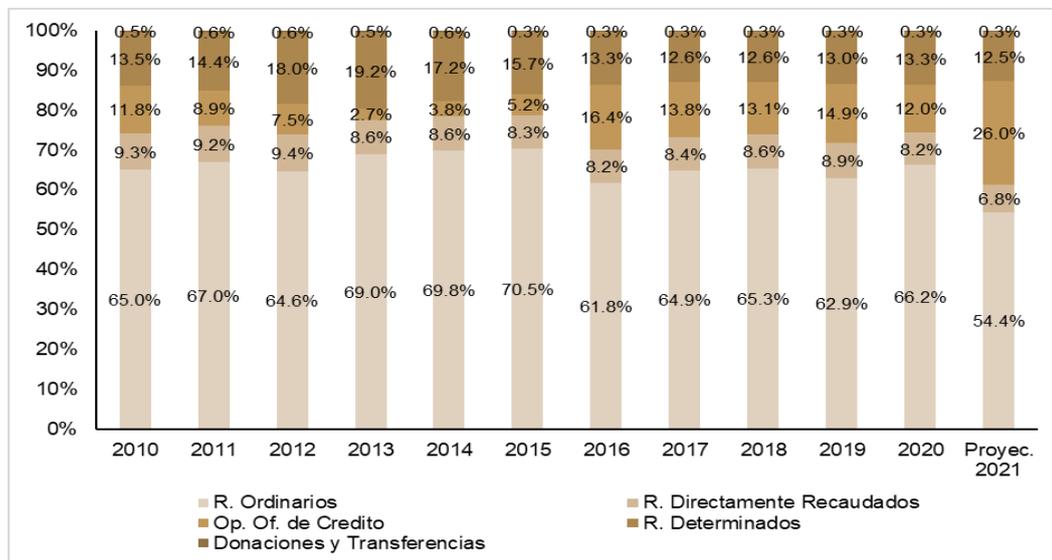
En general, realizar ejercicios similares al Plan Nacional de Infraestructura podría ser clave para el desarrollo de otros sectores que tienen un mayor componente de gasto corriente: salud, educación, etc.

4. EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO

En términos de financiamiento del presupuesto, es innegable que esta crisis multidimensional afectó a la composición según tipo de fuente. Antes de la pandemia, el presupuesto para este año proponía una ligera reducción de la proporción financiada por deuda. No obstante, con el surgimiento de la COVID-19 las expectativas para 2021 se invirtieron (ver Gráfico 8). Lo planteado por el PLSPSP 2021 muestra un fuerte incremento en las operaciones oficiales de crédito, el cual consigue abarcar al 26% del presupuesto del gobierno general – más del doble de la proporción que representó el 2020. Esto explica que el MEF espere un déficit fiscal de 6.2% del PBI para el 2021.

Este endeudamiento, sin embargo, no está concentrado en el Gobierno central. Como se detalla en los Anexos 4, 5 y 6, el cambio ocurre en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)³. De esta manera, lo planteado por este nuevo PLSPSP se aleja del objetivo de mantener el déficit y la deuda por debajo de las metas fiscales, pero lo hace frente a una situación ampliamente reconocida como de extrema necesidad.

Gráfico 8.
Distribución del presupuesto (PIA) según financiamiento, 2010-2021
(Porcentaje)

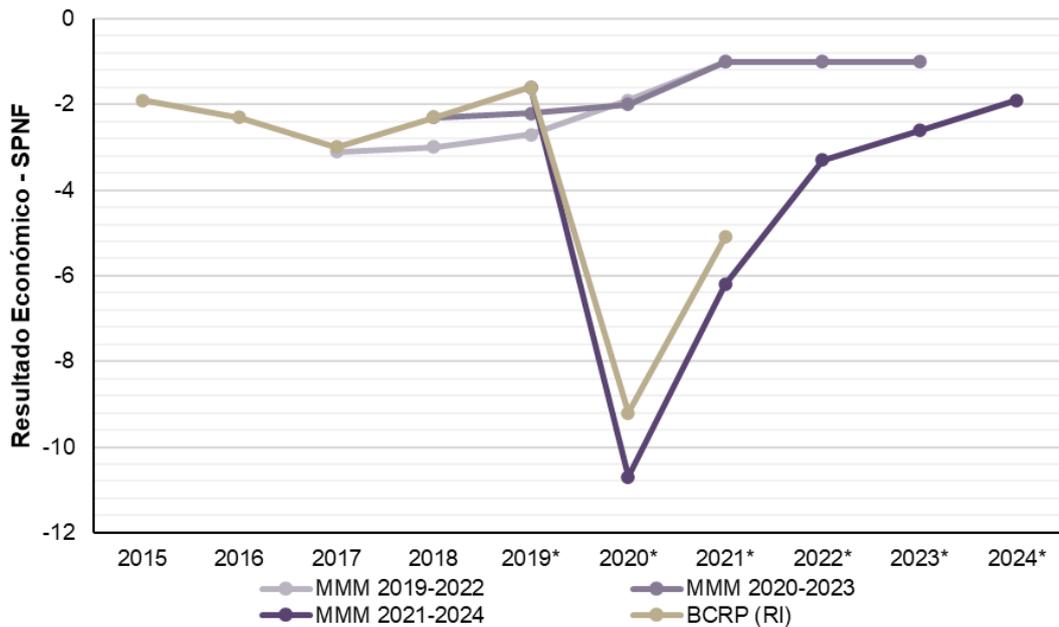


Fuente: PLPSP.

³ El PLPSP de 2021 indica que el nivel de gobierno más influido por el crédito (en puntos porcentuales) es el local. Para el 2020, y el resto de PLPSP anteriores, la proporción de recursos por operaciones oficiales de crédito no llegan al 3% de su PIA. Sin embargo, para el 2021, se propuso que los gobiernos locales pasen a poseer el 18.6% de su presupuesto proveniente del crédito. En el segundo lugar se encuentra el gobierno nacional, el cual llegará a tener como 30% de su PIA al crédito, duplicando al valor propuesto para el presente año. Por último, los gobiernos regionales también presentaron un incremento en este tipo de fuente de financiamiento, mostrando una variación significativa de 11 puntos porcentuales respecto a lo propuesto para 2020.

Si nos remitimos a factores estructurales como los bajos niveles de presión tributaria e ingresos fiscales que Perú tiene en relación con el resto de América Latina y los países industrializados, es preocupante que el país se haya visto forzado a recurrir a estos niveles de endeudamiento. No obstante, como se mostró en el Gráfico 2, el MMM de 2021–2024 espera que los ingresos tributarios incrementen en cuatro puntos porcentuales. Esto sugeriría que el “optimismo” frente a la evolución de la presión tributaria que plantea el MEF ha sido más una justificación necesaria para respaldar el incremento de la deuda que una proyección apoyada en la evidencia disponible. Si estas proyecciones no se cumplen en los próximos años (cosa bastante probable según el Consejo Fiscal) podríamos esperar para los próximos años niveles de déficit fiscal por encima de los planteados por el MEF, lo que a su vez implicaría niveles de endeudamiento más elevados y los riesgos asociados a ello.

Gráfico 9
Resultado económico del Sector Público No-Financiero, 2015-2024
 (Porcentaje del PBI)



Fuentes: MEF, BCRP. Los datos del BCRP (RI) son observados, excepto para los años con *

5. CENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA EN EL GASTO

Independientemente de esta combinación entre la inercia y una cierta vocación descentralista del PLPSP de 2021, el tema que aún sigue sobre la mesa, y que también forma parte del grupo de problemas estructurales mencionados al principio del documento, es el de la calidad del gasto y de la capacidad ejecutora del Estado en todos sus niveles.

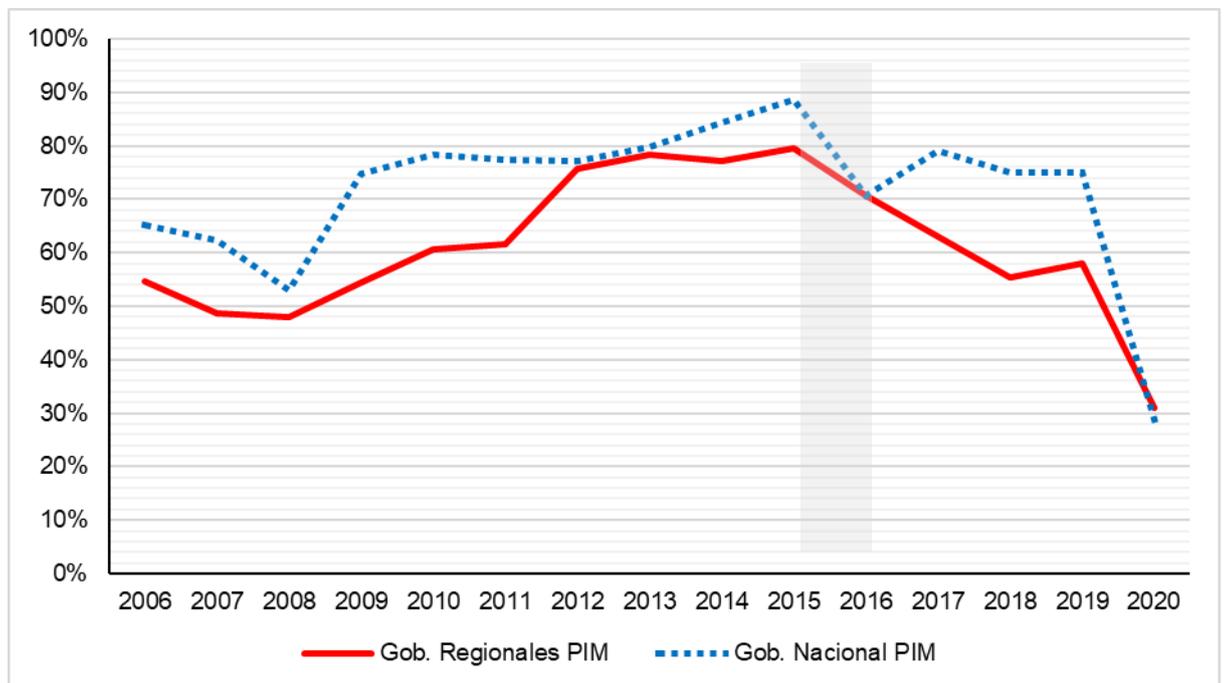
No hay mejor manera de ilustrar este tema que con el contexto actual - una crisis sanitaria. Desde los inicios del estado de emergencia, una de las labores más importantes del Estado era desarrollar su alcance y presencia para minimizar los daños económicos y sociales causados en la ciudadanía. La vía más eficiente para realizar esto era mediante la utilización de sus diferentes componentes de Gobierno y la distribución de responsabilidades. Entre aquellos componentes, los más importantes fueron los gobiernos regionales y locales, pues, en teoría, poseen facultades que ningún otro elemento gubernamental subnacional tiene, como la decisión de inversión dentro de una jurisdicción subnacional determinada, la distribución de bienes y servicios locales, y una mayor cercanía a la sociedad civil que el gobierno nacional. Sin embargo, desde meses antes que empezara la pandemia era claro que la ejecución de los gobiernos subnacionales dejaba mucho que desear.

Revisando el panorama general de la ejecución presupuestal entre 2006 y 2020 (Gráficos 10 y 11), se puede identificar dos patrones principales. El primero es que, contrario a lo que los medios de comunicación suelen decir, la senda de niveles de ejecución es la misma *para los tres niveles de gobierno*: los gobiernos subnacionales mejoran o empeoran su nivel de ejecución en paralelo con el Estado central. El segundo, es que *la reducción de eficiencia de ejecución de gasto coincide con los cambios de autoridades/transiciones políticas*. Aun cuando existe evidencia de que la capacidad de los gobiernos regionales de ejecutar proyectos de inversión pública mejoró entre el 2008 y el 2015 (Gráfico 10), el recambio político en los gobiernos regionales (2015) y el reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por el Invierte.pe (2016) coincidieron con un cambio en dicha tendencia positiva. También se debe tomar en cuenta que la inversión pública en el Gobierno nacional y los gobiernos regionales se estanca producto del destape de los casos Lava Jato y Club de la Construcción, con muchas obras paralizadas y principales empresas constructoras como Graña y Montero denunciadas y sin poder contratar con el Estado como antes. La mejor evidencia de esta realizada es lo que ocurre con el lento avance en las inversiones programadas para la reconstrucción del norte afectada por El Niño Costero. Entre el 2011 y el 2019 el gasto de inversión pública marcó cifras negativas con la sola excepción del año 2018, aun cuando la realidad económica del país demandaba un gasto de inversión más dinámico que reanime una economía desacelerada. En estas condiciones, la decisión del Gobierno a

ejecutar grandes inversiones mediante los llamados convenios Gobierno a Gobierno, es en cierta forma un recurso de urgencia para afrontar este problema estructural.

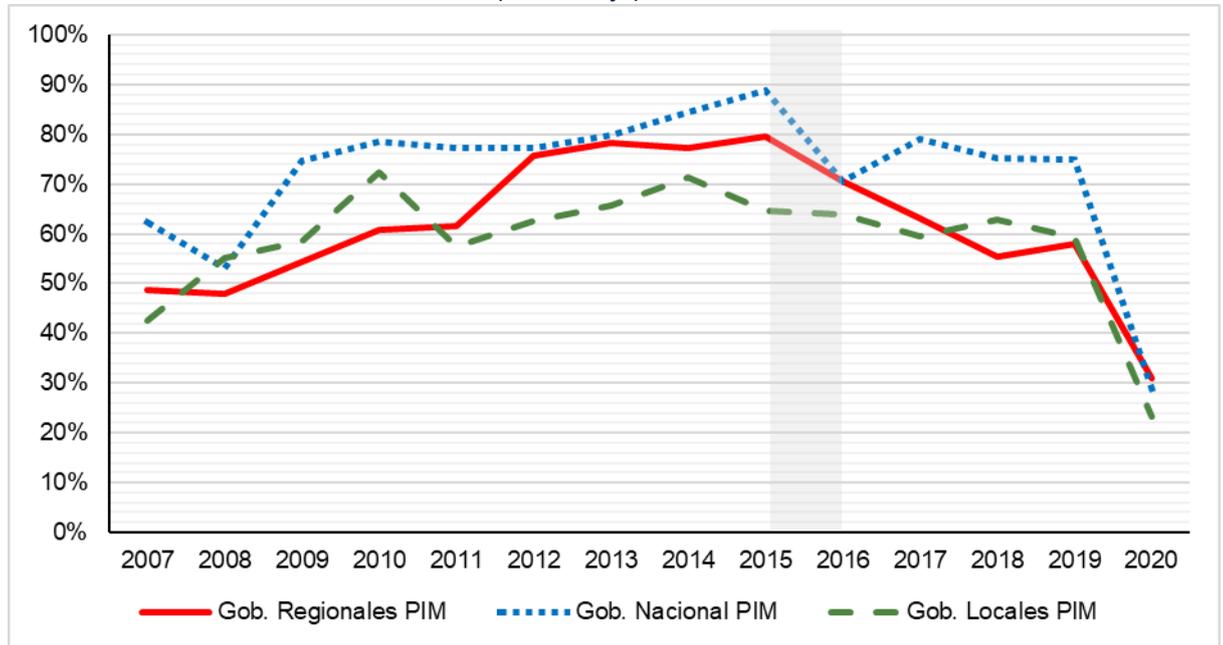
Finalmente, para el presente año, el indicador termina de colapsar producto de la pandemia. Si bien es cierto que los datos para el 2020 no están completos porque el año fiscal aún no culmina, la probabilidad de que la tendencia cambie hasta diciembre es muy baja.

Gráfico 10
Ejecución de inversión pública sobre el presupuesto (PIM) según nivel de gobierno –
gobiernos regionales, 2006-2020
 (Porcentaje)



Fuente: MEF. Para el 2020, se utilizaron los gastos devengados actualizados hasta octubre.

Gráfico 11.
Ejecución de inversión pública sobre el presupuesto (PIM) según nivel de gobierno –
gobiernos regionales y locales⁴, 2007-2020
 (Porcentaje)



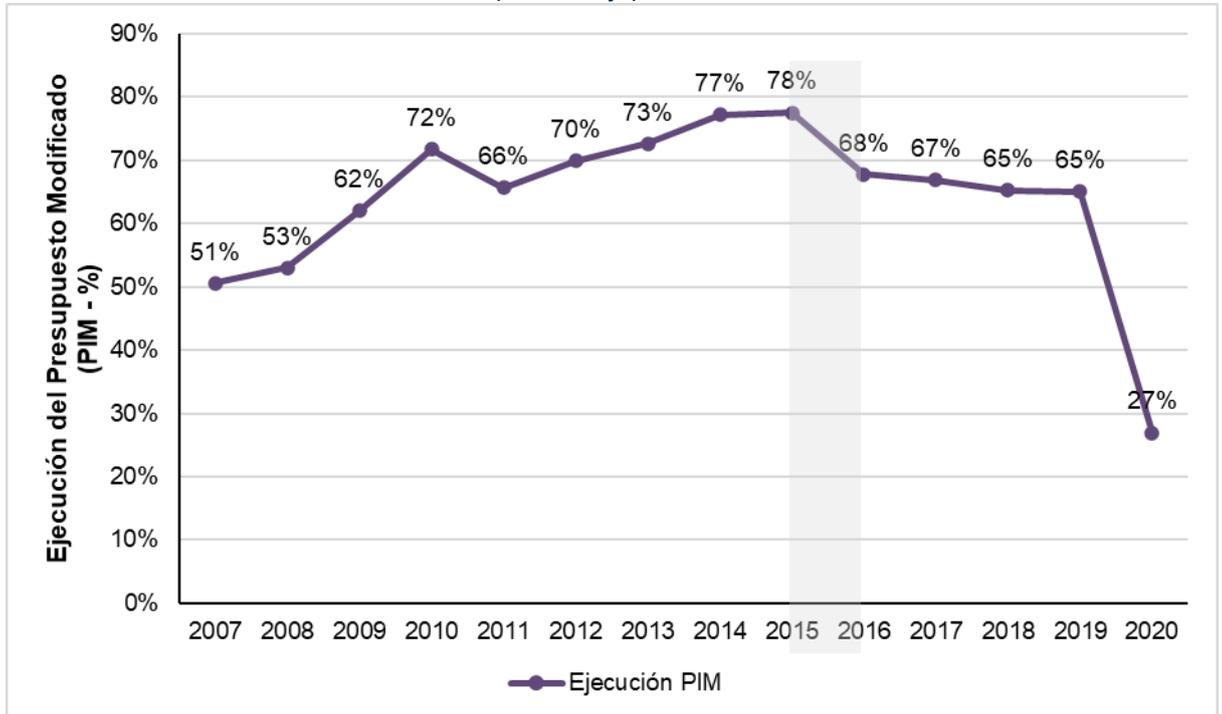
Fuente: MEF. Para el 2020, se utilizaron los gastos devengados actualizados hasta octubre.

Ahora, si sumamos la ejecución del presupuesto de inversiones de todos los niveles de gobierno (Gráfico 12) es posible observar que esta también tiende a caer con cada transición política nacional (2010-2011; 2015-2016). Lo que es distinto en el último periodo (2017-2018) es que dicho indicador parece haber sido incapaz de recuperarse a pesar de la transición Kuczynski – Vizcarra.

Análogamente, las razones detrás de este cambio de tendencia pueden ser muchas, pero entrevistas a múltiples funcionarios apuntan a que la transición de un sistema a otro fue muy apresurada y el mismo diseño del Invierte.pe terminó atando aún más los proyectos de inversión a la programación multianual definida por los ministerios. Esta recentralización en materia de diseño habría sido complementaria a la recentralización del gasto de capital presupuestado entre los años 2015 y 2018 (Gráfico 13). La justificación detrás de esta dinámica estuvo en la supuesta incapacidad de los gobiernos subnacionales de ejecutar el presupuesto en los años anteriores, a pesar de que ya desde entonces existía evidencia de municipios realizando una buena labor en la ejecución de proyectos de pequeño y mediano tamaño. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, el gobierno de Vizcarra sí ha supuesto un pequeño viraje descentralista que se ve reflejado en la reducción del peso del Gobierno central en la inversión pública entre el 2019, el 2020 y el proyecto de presupuesto para el 2021.

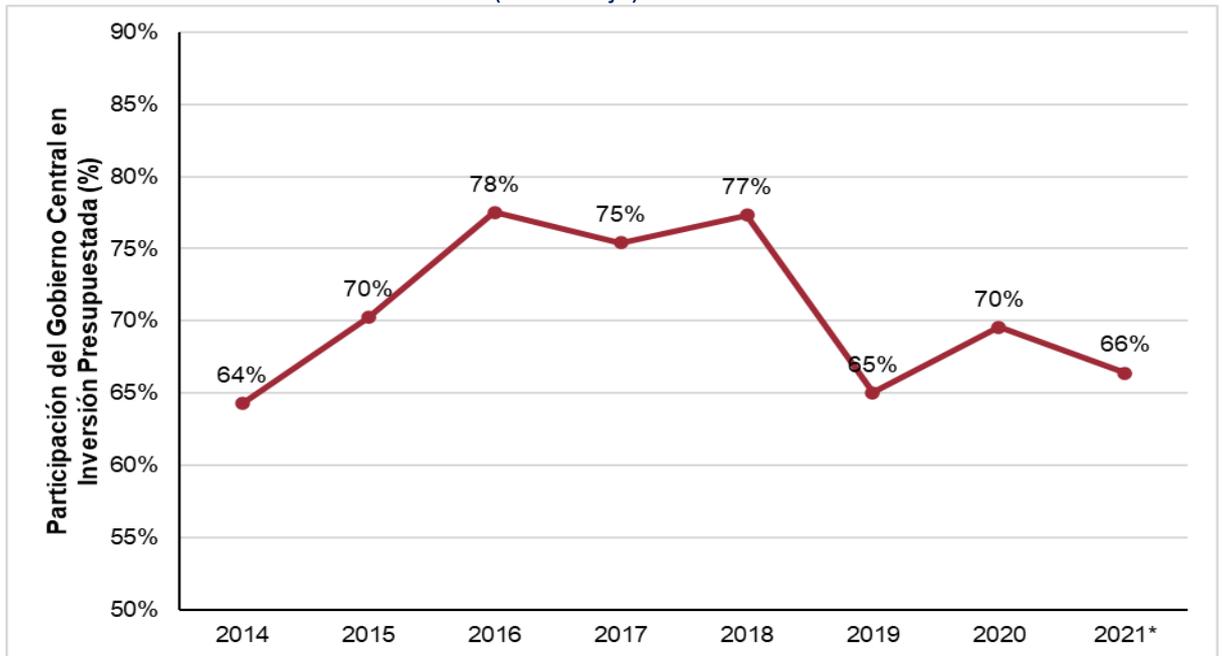
⁴ Los datos disponibles para los gobiernos locales están disponibles a partir del 2007.

Gráfico 12
Ejecución de inversión pública sobre el presupuesto (PIM), 2007-2020
 (Porcentaje)



Fuente: MEF. Para el 2020, se utilizaron los gastos devengados actualizados hasta octubre.

Gráfico 13
Participación del gobierno central en inversión presupuestada, 2014- 2021
 (Porcentaje)



Fuentes: PLPSP – Anexo 1.

REFLEXIONES FINALES

Si la situación fiscal del Perú tuviese que definirse, en una palabra, esta sería “incertidumbre”. La recuperación estimada de los indicadores macroeconómico más importantes, como el crecimiento del PBI y los ingresos tributarios, están fuertemente condicionados a una serie de supuestos que involucran tanto al ámbito nacional como al internacional. Entre ellos, el principal es la recuperación del precio del cobre a niveles pre-COVID-19 para finales del presente año, y una posterior estabilización hacia el 2022-2024. En opinión del Consejo Fiscal (CF), esto estaría llevando a sobreestimaciones de los indicadores señalados, incluso elevándolos por encima de estimaciones que se tenían *antes* de la pandemia.

A partir de estas proyecciones, lo propuesto por el PLPSP para el 2021 tendría que ser asumido con cautela, pues el crecimiento de la PIA para este año resulta el menor desde la gestión de Claudia Cooper, tanto en términos reales como nominales. Esto indicaría que a pesar de que el país se encuentra atravesando una triple crisis (económica, sanitaria y social), no se está persistiendo en una política fiscal particularmente expansiva para el próximo año. El MEF parece partir de la hipótesis de que ya usó todo el espacio fiscal del que disponía, y esto tendría sentido si consideramos que el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) pasó a disposición del Gobierno hace unos meses.

Pero lejos de usar esta situación para plantear reformas audaces que incrementen la progresividad del sistema tributario y permitan niveles de gasto aún mayores, el Gobierno pareciera preferir depositar toda su confianza en factores externos: principalmente la recuperación de la demanda global de cobre. Otro síntoma de esta confianza excesiva en una recuperación “en automático” es el enorme incremento en recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito: el tamaño de la crisis más el optimismo excesivo sobre el futuro justifica más endeudamiento que el que la prudencia aconsejaría.

Un aspecto de ámbito nacional relacionado a la gestión del gasto es la notable constancia que existe desde hace varios años en su composición por funciones. La pandemia forzó al Gobierno a incrementar el gasto corriente en el sector salud, haciéndolo avanzar del cuarto al tercer puesto en términos de asignación presupuestal, y mantiene la prioridad asignada al gasto dirigido a poblaciones vulnerables. Este cambio si bien significativo, no modifica inercias que vienen desde hace 20 años o más que han llevado a servicios de baja calidad en salud y educación y un sector de agricultura familiar históricamente postergada, ello no obstante su importante aporte a la seguridad alimentaria del país.

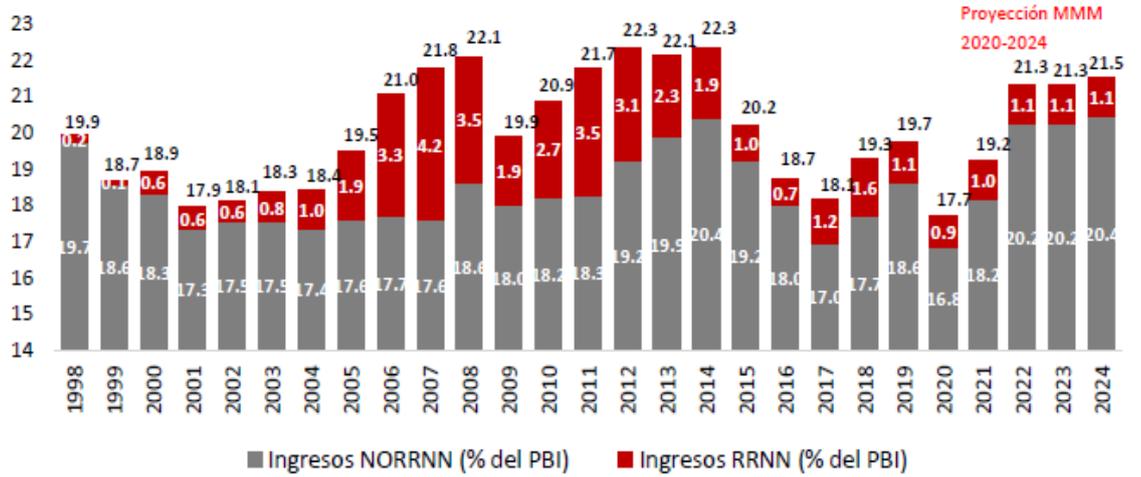
Respecto a los gobiernos subnacionales se puede ver que, a diferencia de otras gestiones presidenciales, el mandato de Vizcarra está intentando poner mayores esfuerzos en el aumento del presupuesto para los gobiernos regionales y locales. A pesar de una

pequeña caída esperada para el 2021, vemos que la distribución del financiamiento de crédito se reparte de una manera casi homogénea para los tres niveles de gobierno. No obstante, si atendemos a la *ejecución* de inversión pública, vemos que se les dio un mayor rol a los gobiernos subnacionales. Quizá allí el mayor cuello de botella es la dramática disminución en los niveles de eficiencia de ejecución del gasto, inicialmente explicada por los destapes de corrupción y la combinación de recambio político con la transición del SNIP al Invierte.pe entre 2016-2017, y ahora agravada por la actual crisis de la COVID-19.

Otro aspecto que explica la inconsistencia en la ejecución del presupuesto es la falta de un servicio público con funcionarios públicos de carrera, que puedan dar consistencia a las políticas de Estado más allá de los ministros y gobiernos de turno. La brecha de capacidades (real o imaginada) entre el sector público y el sector privado se expresa también en la sobreestimación de costos, diseños técnicos inadecuados, obras inconclusas y en una dependencia general de la gestión pública de esquemas como las APP, Obras por Impuestos, convenios Gobierno a Gobierno y las tan denostadas consultorías. Aun cuando todas estas modalidades son consideradas un “mal necesario”, es evidente que su efectividad no está garantizada y han servido para cultivar muchas prácticas ilícitas. Como testimonio de ello están el Hospital Lorena en Cusco, Chavimochic en La Libertad, Majes-Siguas II en Arequipa, etc. Si bien la Contraloría General de la República intentó implementar esquemas de control concurrente para contrarrestar algunos de estos problemas, urge que el país replantee su modelo de gestión pública.

Finalmente, una idea esencial que deriva del dilema fiscal que enfrenta el Perú, pero sobre el que solo se discute a media voz, es el de la necesidad de encontrar vías de crecimiento *alternativas* a la minería y la inversión pública. Revisando el último MMM queda claro que esta visión de recuperación del crecimiento y los ingresos tributarios “en automático”, apoyada tan solamente en la recuperación de los precios de los commodities (ver Gráfico 14), depende fundamentalmente de que se destraben diversas inversiones extractivas. Dada la intensidad en capital de estas actividades, es de esperar que perpetúen las desigualdades y el patrón de crecimiento excluyente (i.e. sin generación de empleo formal) que ha caracterizado los últimos 30 años. En ese sentido, retomar la discusión sobre la diversificación productiva debería ser una prioridad para el actual gobierno y el que le suceda.

Gráfico 14.
Ingresos tributarios totales y provenientes de recursos naturales (RRNN)
 (Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

Anexo 1: Distribución geográfica del gasto público

Cuadro 1. Gasto no financiero ni previsional según departamento, 2018-2019
(Millones de soles y porcentaje)

Departamento	2020					2019					Var			
	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total
Amazonas	904	872	246	2,022	1.4	822	863	238	1,923	1.4	10%	1%	3%	5%
Áncash	1,673	1,493	1,327	4,493	3.1	1,355	1,373	1,371	4,099	3.0	23%	9%	-3%	10%
Apurímac	823	922	465	2,210	1.5	778	872	288	1,938	1.4	6%	6%	61%	14%
Arequipa	1,149	1,778	1,285	4,212	2.9	1,099	1,648	1,056	3,803	2.8	5%	8%	22%	11%
Ayacucho	842	1,359	555	2,757	1.9	965	1,359	466	2,790	2.1	-13%	0%	19%	-1%
Cajamarca	2,029	1,847	1,080	4,956	3.4	1,635	1,698	863	4,196	3.1	24%	9%	25%	18%
Callao	824	936	718	2,479	1.7	758	907	617	2,282	1.7	9%	3%	16%	9%
Cusco	2,121	1,976	2,044	6,141	4.2	1,844	1,801	1,992	5,637	4.2	15%	10%	3%	9%
Huancavelica	697	976	316	1,989	1.4	589	903	316	1,808	1.3	18%	8%	0%	10%
Huánuco	1,273	1,105	524	2,902	2.0	1,102	1,084	422	2,608	1.9	16%	2%	24%	11%
Ica	826	992	418	2,236	1.5	781	825	459	2,065	1.5	6%	20%	-9%	8%
Junín	1,188	1,593	681	3,462	2.4	1,041	1,517	633	3,191	2.3	14%	5%	8%	8%
La Libertad	1,523	1,789	895	4,207	2.9	1,376	1,649	1,070	4,095	3.0	11%	8%	-16%	3%
Lambayeque	908	1,080	422	2,409	1.7	902	1,048	436	2,386	1.8	1%	3%	-3%	1%
Lima	36,222	1,204	4,995	42,421	29.2	35,712	1,146	4,963	41,821	30.8	1%	5%	1%	1%
Loreto	1,300	1,766	600	3,666	2.5	1,134	1,491	558	3,183	2.3	15%	18%	8%	15%
Madre de Dios	454	344	74	871	0.6	517	341	65	923	0.7	-12%	1%	14%	-6%
Moquegua	364	459	284	1,108	0.8	302	445	290	1,037	0.8	21%	3%	-2%	7%
Pasco	443	538	239	1,220	0.8	318	541	221	1,080	0.8	39%	-1%	8%	13%
Piura	1,727	1,982	1,077	4,785	3.3	1,937	1,937	1,041	4,915	3.6	-11%	2%	3%	-3%
Puno	2,165	1,706	662	4,532	3.1	1,955	1,500	668	4,123	3.0	11%	14%	-1%	10%
San Martín	880	1,157	448	2,485	1.7	903	1,070	479	2,452	1.8	-3%	8%	-6%	1%
Tacna	620	577	321	1,518	1.0	396	520	323	1,239	0.9	57%	11%	-1%	23%
Tumbes	458	430	194	1,082	0.7	385	413	156	954	0.7	19%	4%	24%	13%
Ucayali	447	836	320	1,603	1.1	415	799	356	1,570	1.2	8%	5%	-10%	2%
Multidepartamental	33,278			33,278	22.9	29,677			29,677	21.9	12%			12%
Total	95,138	29,717	20,190	145,044	100.0	88,698	27,750	19,347	135,795	100.0	7%	7%	4%	7%

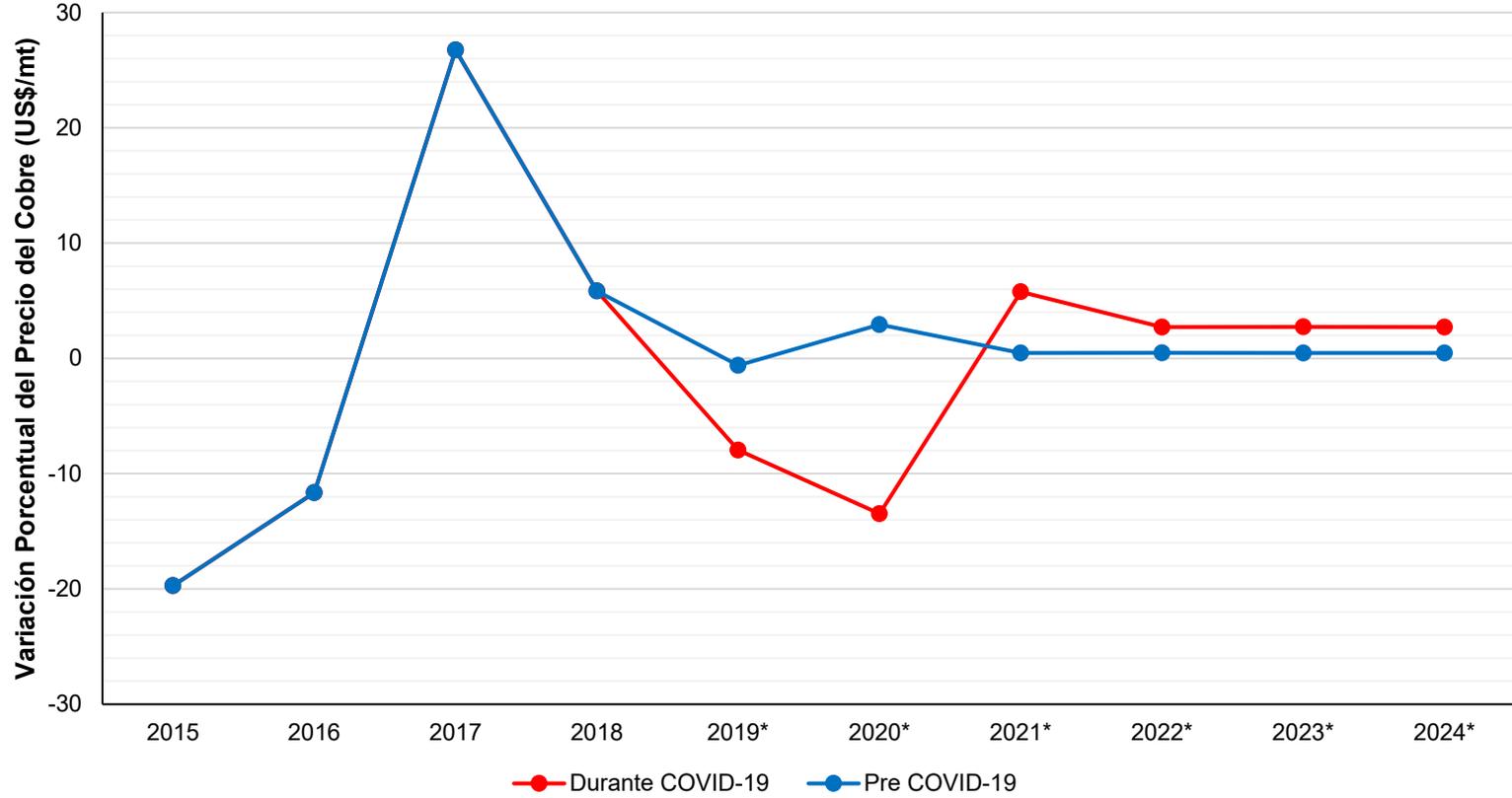
Anexo 2: Distribución geográfica del gasto público

Cuadro 2. Gasto no financiero ni previsional según departamento, 2020-2021
(Millones de soles y porcentaje)

Departamento	2021					2020					Variación			
	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total
Amazonas	861	899	294	2,054	1.40%	904	872	246	2,022	1.39%	-4.76%	3.10%	19.51%	1.58%
Áncash	1,027	1,541	1,223	3,791	2.59%	1,673	1,493	1,327	4,493	3.10%	-38.61%	3.22%	-7.84%	-15.62%
Apurímac	961	925	508	2,394	1.63%	823	922	465	2,210	1.52%	16.77%	0.33%	9.25%	8.33%
Arequipa	1,239	1,783	1,007	4,029	2.75%	1,149	1,778	1,285	4,212	2.90%	7.83%	0.28%	-21.63%	-4.34%
Ayacucho	861	1,397	608	2,866	1.96%	842	1,359	555	2,757	1.90%	2.26%	2.80%	9.55%	3.95%
Cajamarca	1,494	2,026	1,126	4,646	3.17%	2,029	1,847	1,080	4,956	3.42%	-26.37%	9.69%	4.26%	-6.26%
Callao	736	947	672	2,354	1.61%	824	936	718	2,479	1.71%	-10.68%	1.18%	-6.41%	-5.04%
Cusco	2,955	1,980	1,685	6,620	4.52%	2,121	1,976	2,044	6,141	4.23%	39.32%	0.20%	-17.56%	7.80%
Huancavelica	491	980	426	1,897	1.30%	697	976	316	1,989	1.37%	-29.56%	0.41%	34.81%	-4.63%
Huánuco	1,022	1,155	574	2,751	1.88%	1,273	1,105	524	2,902	2.00%	-19.72%	4.52%	9.54%	-5.20%
Ica	769	1,068	459	2,296	1.57%	826	992	418	2,236	1.54%	-6.90%	7.66%	9.81%	2.68%
Junín	1,059	1,690	668	3,417	2.33%	1,188	1,593	681	3,462	2.39%	-10.86%	6.09%	-1.91%	-1.30%
La Libertad	1,397	1,906	1,052	4,355	2.97%	1,523	1,789	895	4,207	2.90%	-8.27%	6.54%	17.54%	3.52%
Lambayeque	649	1,146	447	2,242	1.53%	908	1,080	422	2,409	1.66%	-28.52%	6.11%	5.92%	-6.93%
Lima	39,008	1,211	5,091	45,310	30.94%	36,222	1,204	4,995	42,421	29.25%	7.69%	0.58%	1.92%	6.81%
Loreto	1,083	1,936	607	3,626	2.48%	1,300	1,766	600	3,666	2.53%	-16.69%	9.63%	1.17%	-1.09%
Madre de Dios	509	360	95	964	0.66%	454	344	74	871	0.60%	12.11%	4.65%	28.38%	10.68%
Moquegua	357	475	333	1,166	0.80%	364	459	284	1,108	0.76%	-1.92%	3.49%	17.25%	5.23%
Pasco	324	628	198	1,150	0.79%	443	538	239	1,220	0.84%	-26.86%	16.73%	-17.15%	-5.74%
Piura	1,565	1,984	1,018	4,567	3.12%	1,727	1,982	1,077	4,785	3.30%	-9.38%	0.10%	-5.48%	-4.56%
Puno	1,964	1,828	805	4,597	3.14%	2,165	1,706	662	4,532	3.12%	-9.28%	7.15%	21.60%	1.43%
San Martín	685	1,223	629	2,537	1.73%	880	1,157	448	2,485	1.71%	-22.16%	5.70%	40.40%	2.09%
Tacna	373	630	328	1,330	0.91%	620	577	321	1,518	1.05%	-39.84%	9.19%	2.18%	-12.38%
Tumbes	247	433	137	817	0.56%	458	430	194	1,082	0.75%	-46.07%	0.70%	-29.38%	-24.49%
Ucayali	379	859	291	1,530	1.04%	447	836	320	1,603	1.10%	-15.21%	2.75%	-9.06%	-4.55%
Multidepartamental	33,142			33,142	22.63%	32,565			32,565	22.45%	1.77%			1.77%
Exterior	4			4	0.00%	713			713	0.49%	-99.44%			-99.44%
Total	95161	31010	20281	146452	100%	95138	29717	20190	145044	100%	0.02%	4.35%	0.45%	0.97%

Anexo 3: Comparación de las expectativas de los precios del cobre, antes y durante la pandemia

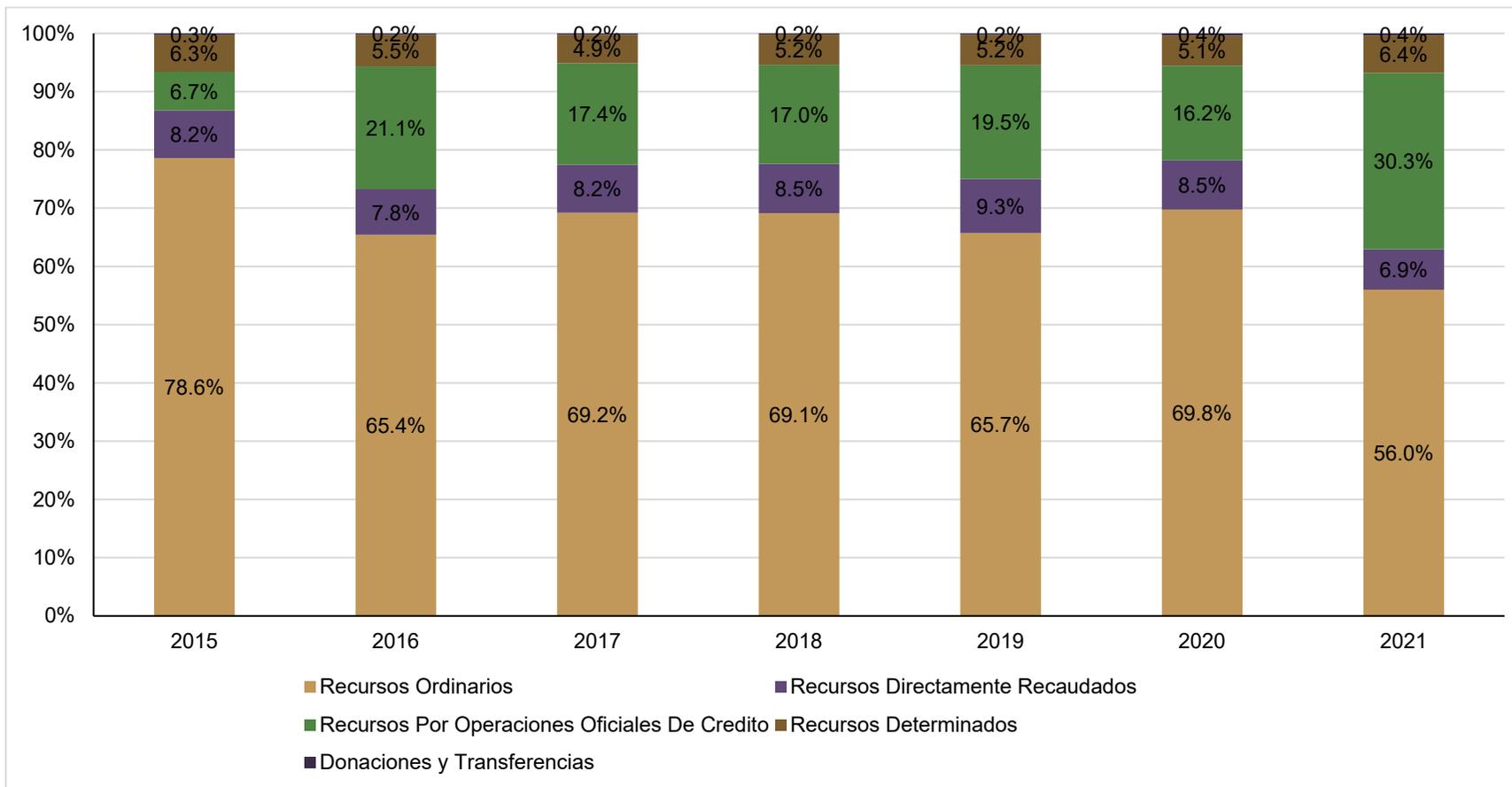
Gráfico 14. Precios del cobre (US\$/mt) antes y durante la pandemia de la COVID-19



Fuente: MEF, BCRP y BM.

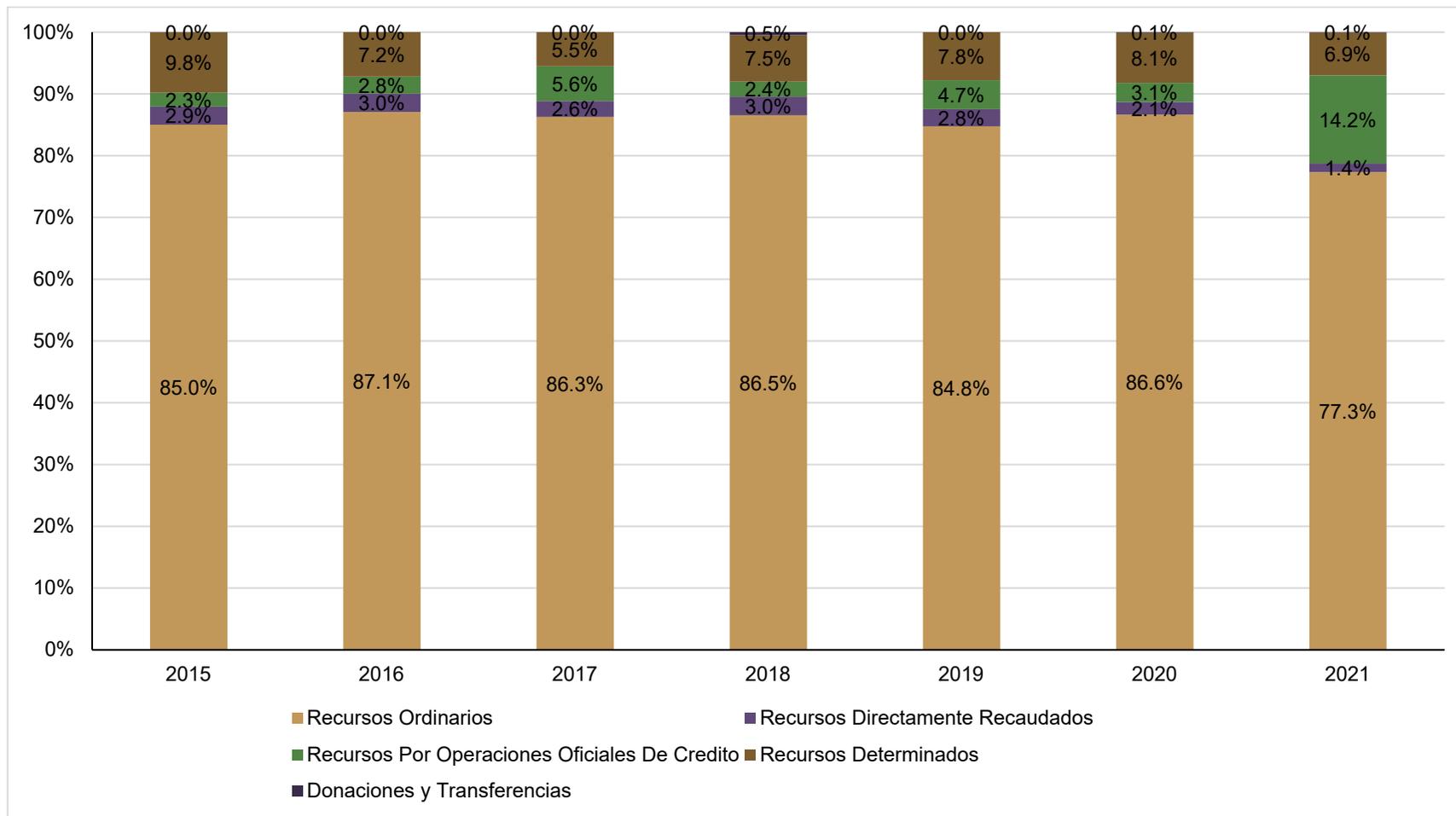
Anexo 4: Financiamiento del gobierno nacional (2015–2021)

Gráfico 15. Distribución del PIA según financiamiento – Gobierno nacional



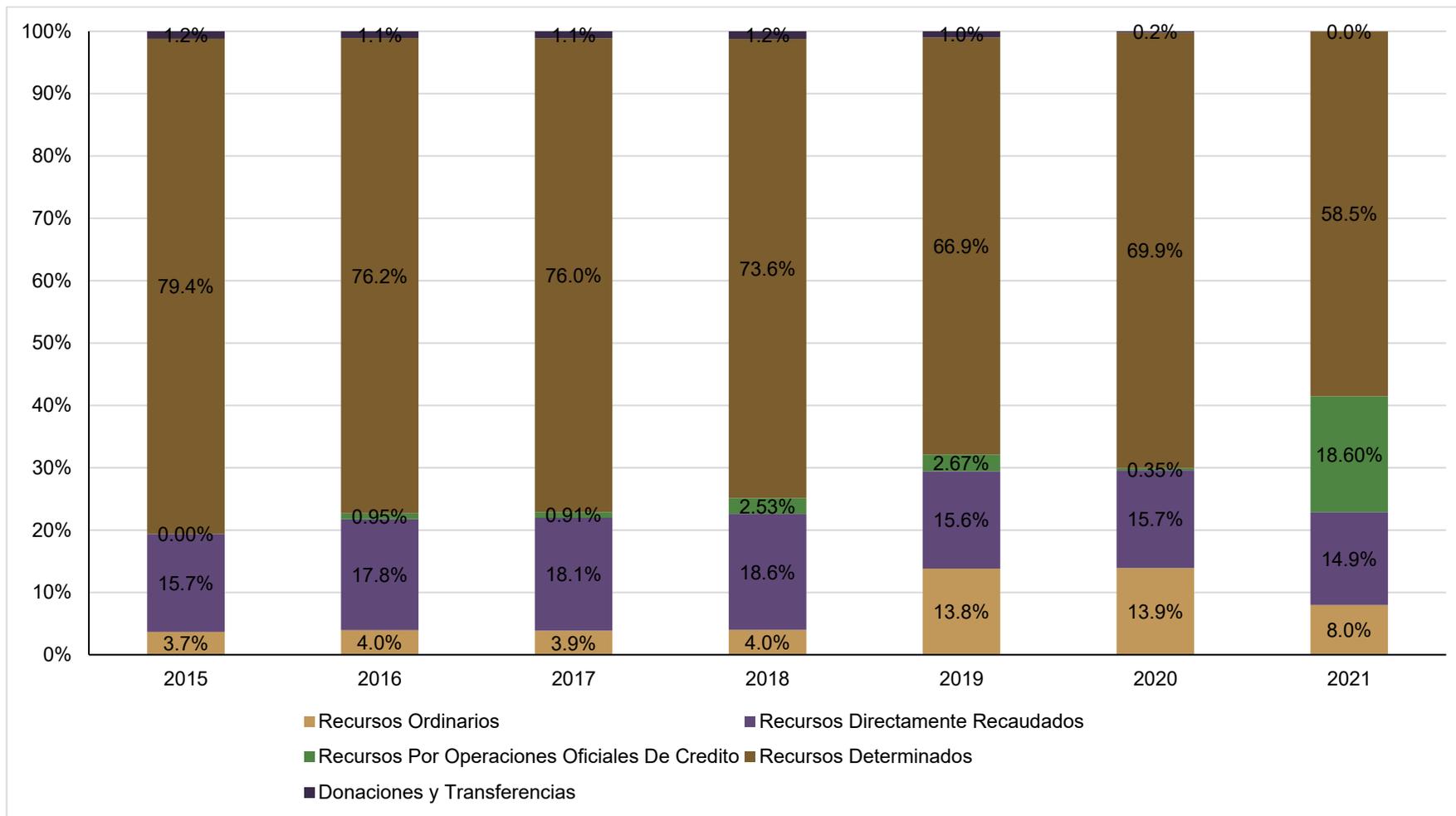
Anexo 5: Financiamiento de los gobiernos regionales (2015 – 2021)

Gráfico 16. Distribución del PIA según financiamiento – gobiernos regionales, 2015–2021



Anexo 6: Financiamiento de los gobiernos locales (2015–2021)

Gráfico 17. Distribución del PIA según financiamiento – gobiernos locales, 2015–2021



Fuente: MEF, MINSA.