

El gasto público es un problema de cantidad y también de calidad

*Epifanio Baca T. / Esteban Valle-Riestra P. /
Dudikof Huamaní A. / Aida Moreno A.*

Sumilla

Una de las críticas más frecuentes que aparecen en los medios de comunicación vinculadas al desempeño de los gobiernos regionales y locales es la referida a la baja ejecución del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión, especialmente en aquellos que reciben abundantes recursos por canon y regalías. Expertos suelen destacar los porcentajes de avance del gasto y los montos que quedan sin ejecutar como una muestra de la incapacidad de las autoridades para promover el desarrollo en sus localidades. Incluso, estos datos suelen ser tomados como indicadores de eficiencia del gasto público¹.

Pero, pese a que dichas críticas suelen ser justificadas, en este artículo tenemos la intención de poner en evidencia la diversidad que existe entre los gobiernos subnacionales con relación a su desempeño en la gestión del gasto de inversión. También buscamos precisar las dificultades y deficiencias que se observan en la gestión de las inversiones y demostrar que no son condiciones exclusivas de los gobiernos subnacionales, estando igualmente presentes en los sectores del gobierno nacional. Finalmente, destacamos que el avance del gasto es un indicador insuficiente, que no aborda el problema de fondo: la calidad del gasto, para lo cual presentaremos evidencias recogidas en estudios recientes sobre ello².

¹ Ver: Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú). *Reporte eficacia del gasto público. Resultados al primer semestre 2022*. Lima: Comex Perú, 2022. En: bit.ly/416YdwY

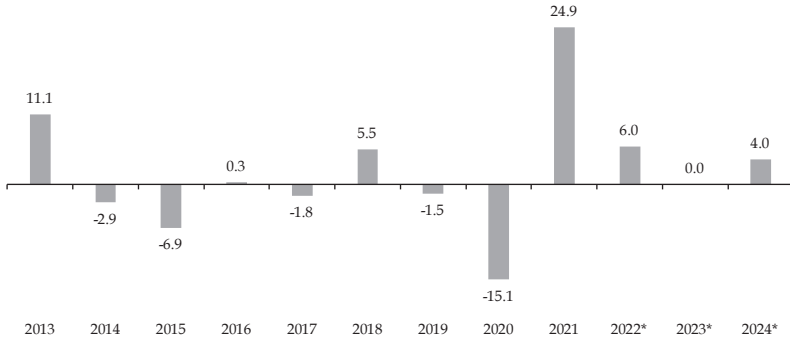
² Desde el Grupo Propuesta Ciudadana consideramos que, actualmente, el problema principal de las inversiones públicas está relacionado con la calidad del gasto. Sin embargo, la información disponible en la página Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), solo permite evaluar la eficacia en el gasto total y en el de inversiones. Con excepción de algunos programas presupuestales, no existen evaluaciones sobre el impacto del gasto público y menos el de las inversiones públicas realizadas por cada nivel de gobierno. Las evaluaciones del impacto del gasto, en particular de los financiados con los recursos del canon y las regalías, vienen de la academia y tienen un carácter nacional.

Panorama general de la inversión pública

Las dificultades que tiene el Estado peruano en la gestión de inversiones no son recientes. Según el Reporte de Inflación presentado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en septiembre del 2022¹, el desempeño de la inversión pública en el periodo 2013-2021 arroja cifras más negativas que positivas; de los nueve años considerados, solo en tres (2013, 2018 y 2021) la inversión pública creció en términos reales (ver el gráfico n° 1). Esta es una señal clara del pobre desempeño que muestra el Estado para gestionar las inversiones en sus tres niveles de gobierno. En ese sentido, el buen resultado conseguido el año 2021 –cuando el gasto de inversión alcanzó la cifra récord de S/ 40 000 millones– aparece como un hecho puntual y tal vez pasajero.

¹ Ver: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2023. Setiembre 2022*. Lima: BCRP, 2022. En: bit.ly/3V8LQvV

Gráfico n° 1
Crecimiento anual de la inversión pública, 2013-2024*
(variación real interanual)

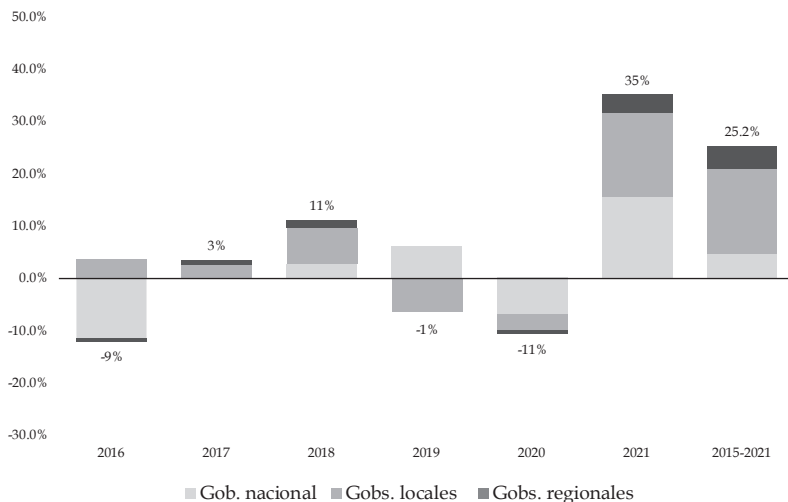


Fuente: Reporte de inflación de septiembre y diciembre del 2022 (BCRP).

*Proyección.

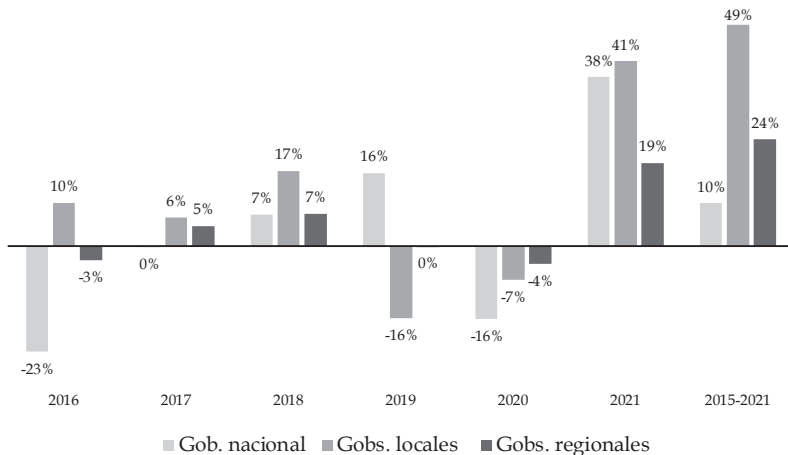
Sin embargo, un aspecto a menudo subestimado en el tema del gasto público, es la importancia de los gobiernos subnacionales en el impulso del crecimiento de la inversión total. Entre el 2016 y el 2021, el gasto de inversión total pasó de S/ 31 961 millones a S/ 40 117 millones, lo que implicó un crecimiento de 25.2%. Al analizar la composición de este resultado (ver el gráfico n° 2), vemos que el aporte del gobierno nacional a dicho crecimiento fue de 4.7 puntos porcentuales (p.p.), mientras que los gobiernos subnacionales aportaron en conjunto 20.5 p.p. Asimismo, si observamos el crecimiento por nivel de gobierno y de manera separada, observamos que el gasto de inversión del gobierno nacional aumentó en 10%, mientras que el regional y local alcanzó el 24% y 50%, respectivamente (ver el gráfico n° 3). Queda claro, entonces, que los gobiernos subnacionales fueron determinantes en el crecimiento de la inversión total.

Gráfico n° 2
Crecimiento anual de la inversión pública
según nivel de gobierno, 2016-2021
(variación % nominal interanual,
contribución en puntos porcentuales)



Fuente: Portal de datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración: GPC.

Gráfico n° 3
Crecimiento anual de la inversión pública
según nivel de gobierno, 2016-2021
(variación % nominal interanual)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

Ese crecimiento y su composición responden a las condiciones que rigen la distribución del presupuesto de inversiones. En promedio, de cada S/ 100 con los que cuenta el Estado, S/ 63 se encuentran en manos de las 1891 municipalidades y 25 gobiernos regionales. Si bien se observa una composición descentralista del gasto, esta distribución también es resultado de la dinámica que generan los ingresos por canon y regalías, así como las transferencias de recursos que realizan los sectores cuando el avance del gasto camina lento.

Entonces, si bien el gobierno nacional registra mejores indicadores de avance en la ejecución de inversiones en comparación con los gobiernos subnacionales: a) estos últimos cumplen un rol fundamental en el impulso de la inversión total y b) la problemática de la gestión de inversiones comprende a todos los niveles de gobierno y gira en torno a varios factores. Entre ellos, podemos

mencionar: la baja calidad en la formulación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), falta de claridad en la definición de las competencias de cada nivel de gobierno, deficiencias del sistema de contrataciones públicas, ausencia de meritocracia y alta rotación de personal en las áreas vinculadas a la gestión de inversiones, escasa planificación del gasto, alta discrecionalidad en el manejo de las transferencias intergubernamentales, prácticas de corrupción casi generalizadas, entre otros.

Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de inversiones

La velocidad con la que se ejecutan las inversiones constituye un indicador necesario pero insuficiente. Para analizar el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de las inversiones se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales sufren fuertes modificaciones durante el año, observándose grandes diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)²; b) en el caso de los gobiernos subnacionales con altos ingresos por canon y regalías, estos reciben transferencias importantes de recursos recién en el mes de julio, lo cual afecta significativamente sus indicadores de avance del gasto; y c) los gobiernos regionales muestran resultados bastante heterogéneos en relación al tamaño del presupuesto que manejan y a su capacidad institucional.

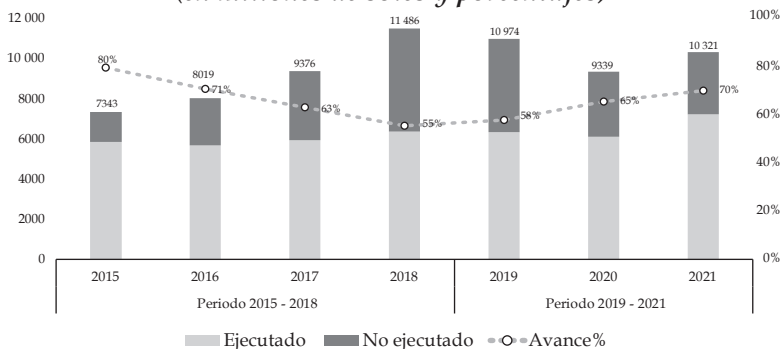
Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones se recomienda utilizar dos indicadores: uno que mida la eficacia del gasto respecto al PIA y otro respecto

² En el gobierno nacional ocurre lo contrario. El presupuesto de sectores como Educación, Salud, Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, etc., disminuye durante el año producto de las transferencias que se realizan a los gobiernos subnacionales, de modo que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) es menor que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

al PIM. Cabe mencionar en este punto que en el periodo de análisis (2015-2021) el primer indicador es muy inestable por los cambios sucesivos (aumentos y disminuciones) en el PIA³. Por ello, para este artículo utilizamos el segundo indicador mencionado.

Como puede deducirse a partir de la información disponible, durante el periodo 2015-2021 los gobiernos regionales lograron ejecutar, en promedio, el 67% de su presupuesto destinado a proyectos de inversión (ver el gráfico n° 4). Entre el 2015 y el 2018 se observa una disminución progresiva en la eficacia del gasto frente a un presupuesto cada vez más alto, al pasar del 80%, en el 2015, al 55%, en el 2018. No obstante, entre el 2019 y el 2021, el desempeño muestra una tendencia progresiva respecto a presupuestos mayores.

Gráfico n° 4
Gobiernos regionales: gasto de inversión ejecutado y no ejecutado, 2015-2021
(en millones de soles y porcentajes)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

³ Entre el 2013 y el 2015 se observa una fuerte reducción de la brecha entre el PIA y el PIM por algunas medidas dictaminadas durante el gobierno de Ollanta Humala y también por la drástica disminución de los recursos de canon y regalías. En cambio, entre el 2016 y el 2018 dicha brecha vuelve a aumentar, para luego, a partir del 2019, disminuir, pero aún con porcentajes de variación elevados.

El avance de ejecución del gasto muestra valores bastante heterogéneos al interior del país. Para mostrar el desempeño en la ejecución de inversiones, el gráfico n° 5 ubica a los gobiernos regionales según el porcentaje de avance y PIM promedio que disponen durante el periodo 2015-2021.

Como se observa, los gobiernos regionales que tienen un mejor desempeño son San Martín, Cusco, Moquegua y Madre de Dios, cuyas cifras de avance en la ejecución del gasto supera el 75%. Entre ellos, cabe destacar el primer caso por tener el indicador de avance más alto y constante en todo el periodo respecto a un presupuesto superior a la media.

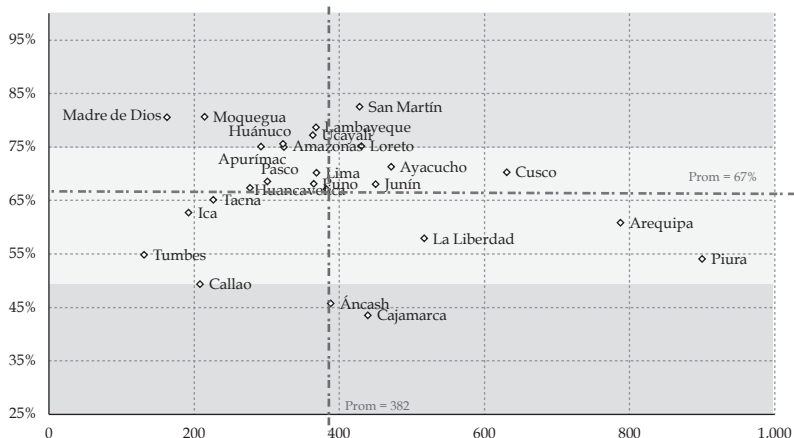
También destaca el caso del Cusco, región que posee el mayor porcentaje de avance del gasto entre los gobiernos regionales con más alto presupuesto. Asimismo, debe notarse el caso de los gobiernos regionales de Ayacucho, Loreto, Apurímac, Huánuco, Ucayali y Lambayeque, los cuales también muestran indicadores de avance por encima del promedio.

En el otro extremo, con un desempeño menos auspicioso, están los gobiernos regionales de Áncash, Cajamarca, Tumbes y Callao. Estas regiones muestran los indicadores de ejecución del gasto más bajos y presupuestos entre pequeños y medianos. Junto a ellos vemos a los gobiernos regionales de La Libertad y Piura, con presupuestos importantes e indicadores de desempeño muy por debajo de la media.

El caso de Piura es particular porque tiene el presupuesto promedio más alto, vinculado al Programa de Reconstrucción con Cambios, contexto que no supo aprovechar. Ica también es un gobierno regional con un pobre avance de gasto, no obstante, su reducido presupuesto.

Finalmente, en una situación intermedia, con indicadores de eficacia de gasto y presupuestos cercanos a la media, tenemos a los gobiernos regionales de Junín, Amazonas, Lima provincias, Pasco, Huancavelica, Tacna y Puno.

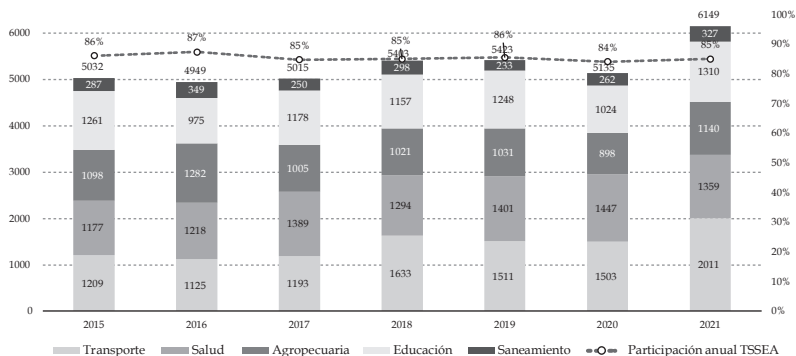
Gráfico n° 5
Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto, 2015-2021
(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

Respecto al destino del gasto realizado en el periodo 2015-2021, las cifras del gráfico n° 6 muestran que durante ese tiempo el 85% de las inversiones financiaron proyectos en las funciones de transporte, salud, educación, agropecuaria y saneamiento, en ese orden de importancia, y con un predominio similar de construcción de infraestructura en cada uno de ellos. Este resultado sugiere que si bien gran parte del gasto de inversión que realizan los gobiernos regionales se orienta a funciones en las cuales las brechas de infraestructura y servicios son grandes, los problemas en la calidad del gasto realizado pueden disminuir el impacto esperado en la disminución de esas diferencias.

Gráfico n° 6
Gobiernos regionales: inversión ejecutada
según función, 2015-2021
(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

En este contexto, consideramos que más allá de la velocidad con la que se ejecutan las inversiones, resulta más importante la calidad del gasto realizado y su impacto en la población, situaciones ambas donde los gobiernos subnacionales cumplen un rol determinante. Por ello, en la medida de lo posible, en lo que sigue revisaremos algunos indicadores relacionados con este tema.

Problema de fondo: la calidad del gasto público

En uno de sus más recientes informes de evaluación del estado de la gestión de la inversión pública a nivel nacional, la Contraloría de la República arribó a la conclusión de que las brechas en funciones clave como Transporte, Educación, Salud y Saneamiento, no se vienen cerrando conforme lo previsto en los planes multianuales⁴.

⁴ Contraloría General de la República (CGR). *Informe ejecutivo: Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)*. Lima: CGR, 2021. En: bit.ly/3hCiWGS

Por el contrario, en muchos casos las brechas se han incrementado a pesar del mayor gasto realizado. En los últimos cinco años se programaron más de 109 000 inversiones a nivel nacional, contando con un presupuesto de S/ 208 000 millones.

Actualizado al segundo trimestre del 2022, el reporte de obras paralizadas de la Contraloría indica que un total de 2346 proyectos se encuentran detenidos en todo el país, por un monto de inversión superior a los S/ 29 000 millones⁵. El mayor número de proyectos paralizados corresponde a los gobiernos locales, con 1704 obras y un monto de inversión de S/ 6000 millones; le siguen entidades del gobierno nacional, con 368 obras y un monto de inversión de S/ 9000 millones; mientras que los gobiernos regionales tienen 274 obras y un monto de inversión que llega a los S/ 12 000 millones.

Este es un problema que empieza por la contratación de personal (no) idóneo a cargo de la gestión de los proyectos de inversión. Según una investigación conducida por la Contraloría, de un universo de 7574 funcionarias y funcionarios designados en cargos de confianza en 289 gobiernos locales y regionales, 2609 no cumplían con los requisitos exigidos en sus puestos, esto es cerca del 35%⁶. Para la entidad, ello sirve como evidencia de la ausencia de personal con los conocimientos, experiencia y capacitación específica requerida para asegurar una gestión eficaz.

Esta carencia impacta luego en toda la cadena de la gestión de la inversión pública. Los planteamientos técnicos de los proyectos resultan insuficientes para estimar los costos de inversión, operación y mantenimiento, así como su alcance y cronograma. En el periodo 2017-2021, la Contraloría halló que la tercera parte de los proyectos de inversión aumentó sus costos en la fase de

⁵ CGR. *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional al II trimestre 2022*. Lima: CGR, 2022. En: bit.ly/3PBvKKI

⁶ CGR. *Informe N° 1274-2019-CG/LICA-OCS. Designación funcionarios en cargos de confianza en los gobiernos regionales y locales*. Lima: CGR, 2019. En: bit.ly/3hE2Cpa

ejecución por más del 25% del costo inicial, incrementando así el gasto en más de S/ 91 000 millones.

La Programación Multianual de Inversiones, elaborada desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), también tiene fallas y los criterios de elegibilidad de los proyectos no se respetan. La Contraloría brinda el ejemplo del proceso de programación multianual de inversiones del periodo 2020-2022, donde fueron inicialmente admitidas 2852 inversiones en toda la cartera. Sin embargo, solo en el año 2020 fueron declaradas viables un total de 26 941 inversiones, 10 veces más de lo establecido inicialmente, evidenciándose que se incorporaron un número considerable de inversiones que no fueron programadas y priorizadas. En este punto, es fundamental mencionar que todos los años, durante la fase de aprobación anual del presupuesto del sector público, se presentan solicitudes por parte de diversos congresistas para la incorporación de inversiones que obligan a incluir las mismas sin mayor sustento técnico. Para el caso del presupuesto del año 2022, se presentaron solicitudes para la incorporación de 4841 inversiones, por un monto superior a los S/ 87 000 millones.

Luego, tanto las fases de ejecución como las de funcionamiento de las inversiones se ven afectadas por los errores iniciales. Según la información de la Contraloría, el 26% del total de obras paralizadas al 2022 se encuentra en dicha situación debido a la falta de recursos, el 13.4% por incumplimientos contractuales, el 10.4% por eventos climáticos y 5% por discrepancias, controversias y arbitrajes, entre otras causales⁷. Un ejemplo de esta situación es el presupuesto asignado para el mantenimiento de las inversiones del sector Educación y Salud, que no llega a ser ni el 1% de su asignación total, lo que impacta negativamente sobre la calidad de los servicios que brinda el Estado.

⁷ CGR. *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional al II trimestre 2022*. Lima: CGR, 2022. En: bit.ly/3PBvKKI

Además de todo lo mencionado, se debe considerar el gran flagelo que es la corrupción en el ámbito de las inversiones en todos los niveles de gobierno, siendo este uno de los factores que merece la mayor atención. De acuerdo a las cifras que maneja la Procuraduría General del Estado, solo en el 2017 fueron registrados 35 557 casos de corrupción, de los cuales el 42% correspondió a casos hallados en municipios provinciales y distritales⁸. Los tipos de delitos más frecuentes serían: peculado (34.3%), colusión (14.5%) y cohecho activo (8.1%). A esto se le suma que las reglas que rigen la ejecución de los recursos generan incentivos perversos, especialmente en los distritos productores de minerales, donde se reciben grandes cantidades de dinero proveniente del canon y regalías, en los que la evidencia presente en estudios académicos muestra que, por ejemplo, la renta minera produce un incremento de la pereza fiscal, de la ineficiencia en el gasto público y de la dependencia presupuestal de los recursos provenientes de esta actividad⁹.

En suma, la pobre gestión de la inversión pública es un problema que arrastra el Estado peruano en sus tres niveles de gobierno y cuyas causas no son adjudicables a un solo factor. En muchos casos, las cantidades de dinero que reciben los gobiernos regionales y locales no se condicen con sus capacidades de gasto que, como muestran los indicadores de eficacia de gasto presentadas, aún están lejos de niveles óptimos. El déficit de capacidades de gestión es el reflejo de una descentralización que transfirió competencias y funciones, pero que no desarrolló capacidad de gestión ni impulsó la necesaria modernización de la gestión pública; y que, en lugar de tomar esta agenda, desde

⁸ Vega Luna, Ernesto *et al.* *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer, 2018.

⁹ Del Pozo, César. *Renta Extractiva en el Perú: Estado del Arte y Propuestas de Políticas Públicas*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2020.

hace años se ensayan esquemas para transferir al sector privado la ejecución de inversiones (Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos, Acuerdo de Gobierno a Gobierno), sin obtener los resultados esperados en términos de dinamización del gasto.