



Nota de Información y Análisis N° 1
Enero de 2009

El desempeño de los Gobiernos Regionales en 2008 en la ejecución de las inversiones

El 2008 fue un año caracterizado por cambios repentinos en el discurso político del gobierno – léase del Presidente García - en relación a la ejecución de los gastos de inversión pública. Durante el primer semestre del año el presidente Alan García se las pasó criticando (presionando) a los gobiernos regionales y municipalidades por su supuesta lentitud (incapacidad) para ejecutar los proyectos de inversión programados en sus pliegos. En agosto, preocupado por el aumento de la inflación, el Ministro de Economía, Luis Valdivieso, plantea una política de “modulación” que significa bajar la velocidad del gasto público, en especial de las inversiones. A partir de setiembre la situación económica mundial se complica producto de la crisis financiera, la cual se traduce en recesión económica y aumento del desempleo en las economías industrializadas y que amenaza a la economía peruana. Ante ello, el Ministerio de Economía toma medidas más drásticas de reducción del gasto público mediante el recorte de las solicitudes de calendario presentadas por las entidades públicas para el cuarto trimestre.

El presupuesto de apertura total para inversiones públicas del 2008 fue –considerando los tres niveles de gobierno- de S/. 13,454 millones. El presupuesto modificado al término del año, llegó a S/. 24,300 millones (un incremento del 81%), debido principalmente a la incorporación de los saldos de balance de los gobiernos regionales y locales del año anterior y a las mayores transferencias por canon minero, petrolero y regalías. Finalizado el año las entidades públicas sólo han ejecutado S/. 13,380 millones, lo que equivale al 55% del presupuesto modificado en promedio. El avance de ejecución de las inversiones logrado por cada nivel de gobierno fue, en el caso del gobierno nacional 55%, en los gobiernos locales 58% y en los gobiernos regionales que analizaremos en esta nota, fue de 51%.

1. DESCRIPCION DE LOS RESULTADOS

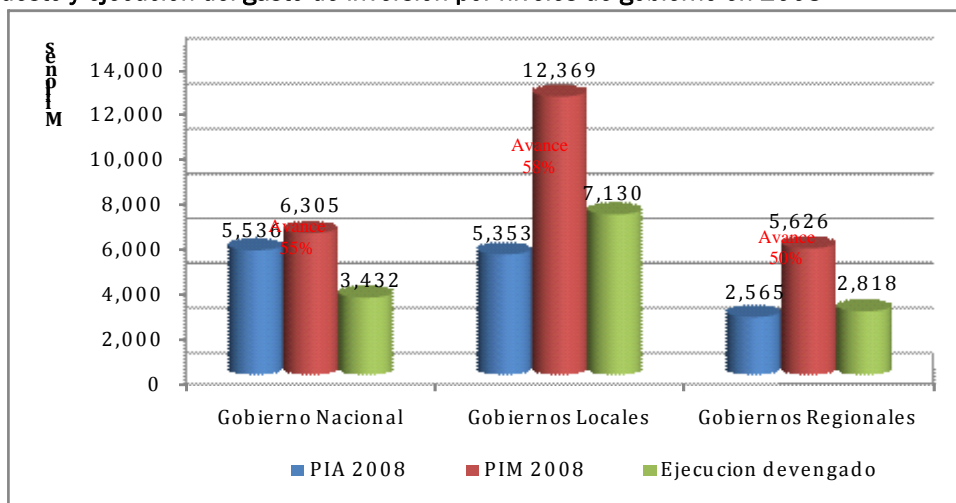
De los S/. 24,300 millones de soles a los que asciende el presupuesto público modificado para inversiones en los tres niveles de gobierno, el 73% corresponde a los gobiernos locales y gobiernos regionales, el restante 26% es manejado por entidades del gobierno nacional. Este dato muestra que la mayor parte de los recursos de inversión incluidos en el presupuesto público estuvieron descentralizados.

La ejecución promedio que alcanzaron los tres niveles de gobierno fue de 55%, lo cual muestra las dificultades que han tenido las instituciones públicas para ejecutar los gastos de inversión en las condiciones antes descritas. Los resultados desagregados indican que los gobiernos locales

alcanzaron el mayor porcentaje de ejecución 58%, le sigue el gobierno nacional con 55% y finalmente están los gobiernos regionales con 50% (ver grafico 1). Estos resultados deben ser tomado con cautela –en el sentido que no reflejan bien el gasto que podían haber logrado las entidades públicas- porque a partir del mes de septiembre el MEF implementó medidas administrativas para frenar y restringir el gasto de inversión, tal como veremos más adelante.

Gráfico N° 1

Presupuesto y ejecución del gasto de inversión por niveles de gobierno en 2008



Fuente: SIAF-MEF

Nota: Incluye la Municipalidad Metropolitana de Lima

Los resultados en los gobiernos regionales

Considerando que los gobiernos regionales son muy heterogéneos, para presentar los resultados de su avance en la ejecución de las inversiones los agrupamos en tres grupos según el tamaño del presupuesto de inversiones que disponen, tal como se muestra en el cuadro 1.

Tomados en conjunto en el 2008 los gobiernos regionales lograron ejecutar S/. 2,818 millones¹, S/. 725 millones más que el año 2007 (un incremento de 35%). Este gasto realizado equivale a un avance promedio del 50% que seguidamente describimos con mayor detalle.

En el primer grupo de los gobiernos regionales con mayor presupuesto se aprecia diferencias claras en el desempeño de estos (ver cuadro 1). De un lado, están aquellos que considerando el incremento en el gasto logrado respecto al año anterior y el porcentaje de avance en el 2008, muestran una buena *performance*, ellos son los GR de Cusco, Arequipa, La Libertad y San Martín. En estos casos la buena *performance* se sustenta en mejoras en la capacidad de formulación, evaluación y ejecución de proyectos, incluyendo la gestión de las contrataciones públicas. En el otro se ubican los gobiernos que evaluados con esos mismos criterios, tienen un mal desempeño, ellos son Ancash, Tacna, Moquegua, Pasco y Cajamarca; estos no sólo tienen bajos porcentajes de avance sino que no han aumentado de manera sustancial su nivel de gasto del año pasado. En el caso de Cajamarca el gasto del 2008 es menor comparado con el año anterior, según un informe del gobierno regional, las dificultades para lograr un mayor nivel de ejecución de inversiones está ligada a las trabas que imponen los sistemas administrativos que regulan la inversión pública².

¹ Este dato incluye el gasto de Lima metropolitana, que no ha sido incluida en el cuadro 1, eso explica la diferencia de las cifras globales.

² Proceso de Descentralización Informe Anual 2007. Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Cajamarca, abril 2008.

Cuadro N° 1

Ejecución de los gastos de inversión en los Gobiernos Regionales en 2008

Ordenado según PIM	Gobierno Regional	Presupuesto Modificado		Ejecución 2007 – 2008 (fase devengado)			
		PIM 2007	PIM 2008	Gasto devengado 2007	Ejecución 2007	Gasto devengado 2008	Ejecución 2008
PIM mayor a S/. 200 millones	Ancash	353	856	124	35%	135	16%
	Cusco	353	426	137	39%	243	57%
	Tacna	197	350	74	38%	95	27%
	Arequipa	188	265	136	72%	195	74%
	La Libertad	172	265	116	67%	196	74%
	Piura	236	261	153	65%	152	58%
	San Martín	283	261	112	40%	231	89%
	Moquegua	204	259	72	35%	80	31%
	Pasco	194	258	67	35%	82	32%
	Cajamarca	263	228	92	35%	67	29%
	Junín	169	211	49	29%	116	55%
	Ucayali	133	207	40	30%	88	43%
PIM menor a S/. 200 millones y mayor que S/. 100 millones	Huancavelica	174	196	88	50%	131	67%
	Lambayeque	174	190	132	75%	177	93%
	Lima Provincias	102	180	32	31%	79	44%
	Puno	164	166	92	56%	90	54%
	Amazonas	114	165	93	82%	107	65%
	Ayacucho	134	128	115	86%	98	77%
	Loreto	161	123	82	51%	54	44%
	Apurímac	60	107	58	97%	78	73%
	Ica	53	106	26	49%	54	51%
	Madre de Dios	53	102	32	61%	49	48%
PIM menor a S/. 100 millones	Tumbes	67	96	31	47%	53	55%
	Huánuco	72	81	62	86%	70	86%
	Callao	61	73	30	49%	54	74%
TOTAL		4,135	5,558	2,045	49%	2,773	50%

Fuente: SIAF-MEF

Nota: Ejecución (%)= Gasto devengado/PIM, al 31 de diciembre 2008.

Los datos de este cuadro No incluyen la Municipalidad Metropolitana de Lima

Una característica de este grupo de gobiernos regionales es que, con excepción de San Martín, son receptores de los recursos de canon y las regalías mineras o de hidrocarburos y debido a ello sus presupuestos de inversión sufren modificaciones muy grandes durante el año e impiden una buena planificación del gasto durante el año.

En el segundo grupo de gobiernos regionales - cuyo presupuesto varía entre 100 y 200 millones de soles- destacan Lambayeque, Huancavelica, Amazonas y Apurímac, en especial el primero que logra ejecutar el 93% de su presupuesto modificado, aumentando al mismo tiempo su capacidad de gasto respecto al año pasado. En cambio, el desempeño de los gobiernos regionales de Lima provincias, Loreto y Madre de Dios no es bueno. En el caso de Ayacucho no obstante mostrar un porcentaje relativamente alto en relación a la media, el gasto ejecutado en 2008 es menor al del año anterior.

En el tercer grupo de los gobiernos regionales más pequeños, el porcentaje de ejecución alcanzado está por encima de la media y todos han logrado superar el gasto realizado el año anterior.

2. ANALISIS

Los mejores y los peores del año

Como indicamos antes, la ejecución del gasto de inversión de los gobiernos regionales en 2008 aumentó 35% respecto al 2007 en promedio. Considerando los dos criterios de evaluación – porcentaje de avance y aumento del gasto en relación al año anterior– destacan con nitidez por su buen desempeño los gobiernos regionales de Lambayeque y el de San Martín y ninguno es receptor de los recursos del canon. A ellos debemos añadir a los gobiernos regionales de Arequipa, La Libertad y Cusco por el incremento en su capacidad de gasto. Aquí cabe señalar que sin las restricciones al gasto que impuso el MEF a partir de septiembre estos gobiernos regionales estaban en la capacidad de lograr un gasto mayor.

En el caso de Lambayeque, este cuenta con una buena cartera de proyectos, de los cuales el 66% están destinados al mejoramiento de la producción agraria. Su proyecto más importante: “Construcción, operación y mantenimiento del túnel trasandino y la primera etapa de la presa limón del proyecto Olmos”, está financiado con crédito externo y concesionado a la empresa brasileña Odebrecht para su ejecución; en el 2008 este proyecto alcanza un avance del 92% de ejecución del presupuesto disponible. El segundo proyecto en importancia es: “Construcción y Equipamiento del Hospital Regional de Lambayeque” que fue declarado viable en marzo de 2008 y licitado por la institución de cooperación internacional UNOPS. A la fecha este proyecto cuenta con el 100% de avance de ejecución del presupuesto asignado para la elaboración del expediente técnico. Los resultados alcanzados por este gobierno regional parecen mostrar las ventajas de contratar los servicios de entidades de cooperación internacional para la ejecución de los procesos de licitación, sin embargo, este año hemos visto que el uso de estas entidades no ha sido el mejor ejemplo de transparencia.

En cuanto al gobierno regional de San Martín, este financia sus proyectos con las transferencias que recibe por Recursos Ordinarios y por la eliminación de las exoneraciones tributarias que acertadamente decidiera su Consejo Regional. Este año presenta mayor ejecución que el año anterior y un mejor desempeño que sus similares. Tiene una buena cartera de proyectos con viabilidad del SNIP, priorizando los proyectos del programa de infraestructura para transporte y energía, en ambos casos ha logrado un nivel de ejecución de más del 90%.

Los gobiernos regionales cuyos bajos niveles de ejecución de inversiones los califica como entidades poco efectivas para la gestión de los importantes recursos que disponen, son: Ancash (16%) Tacna (27%), Cajamarca (29%), Moquegua (31%) y Pasco (32%). Todos ellos tienen como principal fuente de financiamiento a los recursos del Canon Minero que este año empezará a disminuir por la caída en el precio de los minerales. Estos gobiernos regionales tienen dificultades para aumentar su capacidad de gasto por deficiencias de su propia organización para la gestión de proyectos de inversión; un indicador de ello es que su nivel de ejecución no supera el 35% de su presupuesto modificado en los dos últimos años y presentan menores montos de ejecución que otros gobiernos regionales con menores recursos disponibles. En estos casos ni las restricciones para la ejecución del presupuesto impuestas por el MEF pueden justificar el pobre resultado que alcanzaron.

En el caso del gobierno regional de Cajamarca, no deja de llamar la atención este resultado porque es uno de los que viene realizando esfuerzos para mejorar su estructura organizativa en función de lograr una gestión más eficaz de sus recursos. Los principales retrasos se observan en la ejecución de tres proyectos: carretera Cajamarca-Celendín-Balsas (26.5%) que viene ejecutándose desde el 2006 con problemas entre el gobierno regional, las municipalidades aledañas y la Universidad Nacional de Ingeniería que tenía el convenio para la ejecución; el redimensionamiento del Hospital Regional de Cajamarca (0%); la carretera Baños del Inca-Llacanora (18.2%) estuvo paralizada durante varios meses por la realización de un mal contrato con la empresa constructora.

El caso del Gobierno Regional de Ancash, que cuenta con la mayor cantidad de recursos para inversiones (S/. 856 millones) es el más crítico porque sólo ha logrado ejecutar el 16% de su presupuesto. Las principales obras, por la cantidad de recursos presupuestados, no han logrado tener un buen avance, tal es el caso de: la carretera Catac-Huari-Pomabamba (0%), la Carretera Huarmey-Aija-Recuay (0%), Carretera Callejón de Huaylas-Chacas-San Luis (4.5%), Carretera Yungay-Llanguanuco (0.7%), Estadio Rosas Pampa (56.2%) y Proyecto Especial Chinecas (40.8%). Según el Reporte de Vigilancia del Proceso de descentralización No. 16 de Ancash³, este pobre desempeño se explica por las deficiencias de gestión del gobierno regional que no ha logrado mejorar su capacidad de planificar y ordenar el uso de sus fondos.

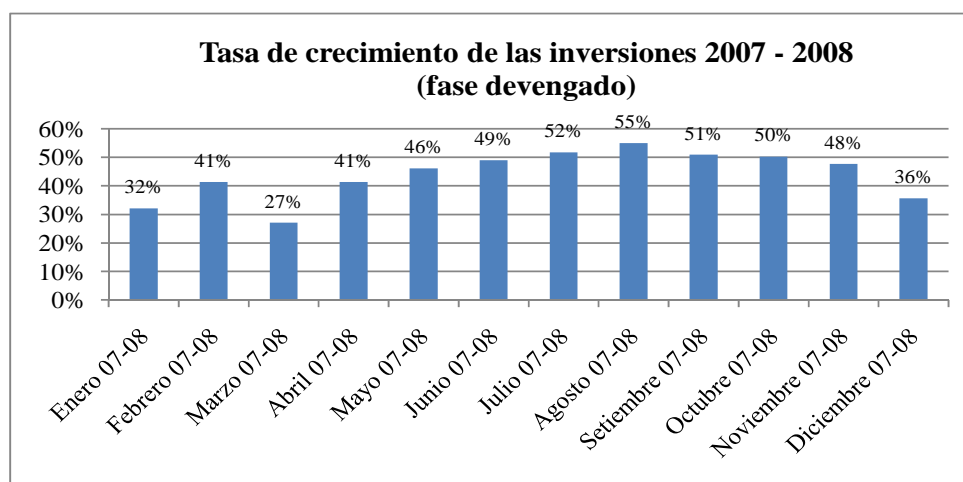
Los efectos de la modulación del gasto

A partir de setiembre en respuesta a la agudización de la crisis financiera internacional el Ministerio de Economía toma medidas más drásticas de recorte del gasto. Entre ellas estuvo el recorte de las programaciones trimestrales del presupuesto de todas las entidades públicas, incluyendo ministerios, gobiernos regionales y municipalidades, así como mediante retrasos en la aprobación de los calendarios mensuales (para ejecución de presupuesto), todo ello con el fin de desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto de inversiones que, hasta el mes de agosto, crecía en los gobiernos regionales a una tasa superior al 50% (ver grafico 2).

Por ello, sostenemos que el indicador de ejecución del gasto de inversión 2008 ha sido distorsionado por esta política de recorte y restricción (modulación) del gasto aplicado por el MEF a partir de septiembre 2008, por lo que debe ser tomado con cautela. Es decir, hasta agosto el gasto de inversión se ejecutó sin la presencia de restricciones impuestas, pero a partir de setiembre la aplicación de la resolución directoral N° 051-2008-EF/76.01 suspendía a los titulares de los pliegos de los gobiernos regionales aprobar los calendarios de compromisos y el MEF se atribuía esta prerrogativa de aprobar mensualmente dichos calendarios.

A partir de entonces, el MEF aprobaba y asignaba mensualmente los recursos a ejecutarse en el mes, pero el problema se encontraba en que la autorización para ejecutar recursos salía con mucha demora, a mediados de mes o faltando una semana. Existen casos límite en que el MEF transfería recursos el mismo día en que finalizaba el mes. Es por ello que de setiembre a diciembre se observa una caída en la tasa de crecimiento de las inversiones de los gobiernos regionales. Los datos muestran entonces un gasto ejecutado por debajo de lo que los GR querían y podían lograr (grafico 2). El coordinador de la Asamblea de gobiernos regionales y varios presidentes regionales e incluso ministros hicieron públicas sus quejas y críticas frente a esta manera de proceder del MEF, pero estas sólo fueron escuchadas mas no tomadas en cuenta.

Gráfico N° 2



Fuente: SIAF-MEF

Nota: La ejecución corresponde al gasto en la fase devengado al 31 de diciembre de 2008.

³ Elaborado por el CEDEP Ancash- Propuesta Ciudadana, Agosto 2008

Las cifras del gráfico No incluyen la Municipalidad Metropolitana de Lima

El objetivo del MEF al recortar los gastos, era aumentar el ahorro para ser utilizado en caso nuestra economía se desacelere y los ingresos fiscales del 2009 no fuesen suficientes para sustentar el presupuesto y las políticas para contrarrestar la crisis. Debemos señalar que esta política se ha llevado adelante afectando la autonomía de los gobiernos regionales y locales – amparados por la constitución y sus leyes orgánicas – en la gestión de sus recursos, en particular de aquellos provenientes de la fuente canon, sobrecanon y regalías, afectando las metas y objetivos que tenían trazados en sus planes regionales y locales concertados con la población.

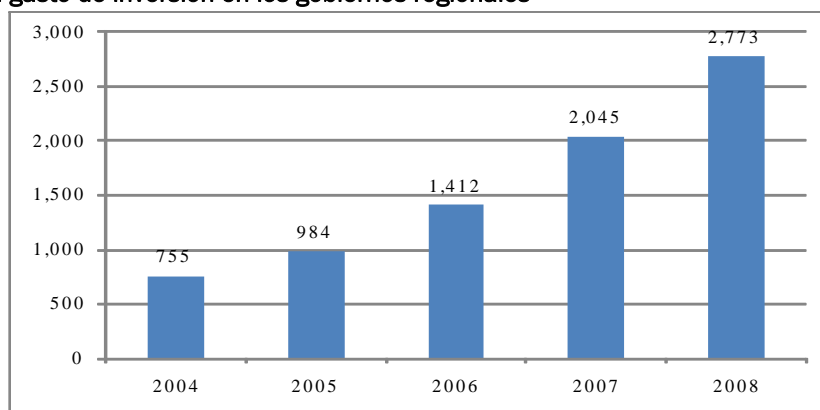
La capacidad de gasto de los GR aumenta en forma sostenida

Finalmente, es necesario señalar que no obstante que el indicador que mide la eficacia en la ejecución de los gastos de inversión muestra un promedio de 50%, que es bajo, la capacidad de gasto de los GR ha venido mejorando entre 2004 y 2008, tal como lo muestra el gráfico N° 3. En conjunto los gobiernos regionales han logrado aumentar su capacidad de gasto de inversiones en valores absolutos y relativos, a una tasa de crecimiento promedio anual de 38% en dicho período, lo cual es significativo.

La información presentada nos indica que las evaluaciones que presentan datos que generalizan y no consideran las diferencias que existen al interior de los gobiernos regionales tienden a ser erradas. La realidad nos muestra hasta tres tipos de performance: un pelotón de gobiernos regionales con buena capacidad de gestión, otro segundo que muestra claras deficiencias de gestión y en el intermedio varios gobiernos regionales cuyo desempeño es aceptable. También es claro que si queremos mejorar el desempeño promedio en el 2009 habría que focalizar los esfuerzos de reforma en los gobiernos regionales de Ancash, Pasco, Moquegua, Tacna y Cajamarca.

La experiencia de los gobiernos regionales con mejor desempeño muestra que es necesario dotarse de buenos planes concertados, fortalecer las oficinas de formulación y evaluación de proyectos, de un banco de proyectos con suficiente número de proyectos con viabilidad del SNIP. Las medidas para descentralizar el SNIP también están ayudando asignando una mayor capacidad de decisión a las autoridades locales. La fase que sigue siendo crítica es la de las licitaciones públicas que algunos han enfrentado contratando entidades internacionales.

Gráfico N° 3
Ejecución del gasto de inversión en los gobiernos regionales



Fuente: SIAF-MEF

Nota: La ejecución corresponde a la fase devengado. No incluye la Municipalidad Metropolitana de Lima

3. CONCLUSIONES

- No cabe duda que en los últimos cinco años los gobiernos regionales han incrementado en promedio su capacidad de gasto en inversiones. En el año 2008 hay gobiernos regionales que han logrado un buen desempeño en la gestión de sus inversiones, pero también hay otros que no logran mejorar su capacidad de gasto no obstante contar con abundantes recursos. Para estos últimos el año 2009 se presenta con un gran desafío, que les exigirá gastar más y mejor pensando que se vienen años de menores ingresos, para lo cual deben realizar sus mayores esfuerzos aprendiendo de las buenas prácticas que están desarrollando otros gobiernos regionales similares que ellos.

- En términos del manejo presupuestal se ha producido un retroceso en la descentralización. Con el argumento de controlar la inflación y de generar un mayor ahorro para enfrentar la crisis el Ministerio de Economía y Finanzas ha implementado medidas que recortan la autonomía de los gobiernos regionales en el manejo de sus fondos y ha frenado el gasto de inversión planificado para el último trimestre. Una condición para aumentar el ritmo del gasto de inversión para el 2009 es que dichos “candados” administrativos deberán ser levantados, tal como lo viene planteando la Asamblea de Gobiernos Regionales.

- La desaceleración de la demanda mundial generada por la crisis ya ha comenzado a afectar la economía peruana, haciendo caer el valor de nuestras exportaciones ocasionando un déficit creciente de la balanza comercial; la incertidumbre de los empresarios sobre el 2009 ha llevado al cierre de proyectos de inversión, en especial los mineros que ya han comenzado a despedir a sus trabajadores para reducir sus costos. Ante este escenario, se debe impulsar y ejecutar con rapidez las inversiones públicas, sobre todo las que emplean mano de obra, generan mayor productividad y estén orientadas a paliar el impacto de la crisis en las zonas más vulnerables.

Por:

Alejandra Muñoz - amunoz@desco.org.pe

Epifanio Baca – ebaca@desco.org.pe