

Recuadro 4
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE GOBIERNOS SUBNACIONALES

El proceso de descentralización ha ocasionado un cambio importante en la composición de la inversión pública. Así, a nivel del gobierno general se ha observado una reducción de la participación del Gobierno Nacional, que pasó de 68 por ciento en 2000 a 38 por ciento en 2014, mientras que la participación de los gobiernos sub nacionales aumentó de 32 por ciento en 2000 a 62 por ciento en 2014.

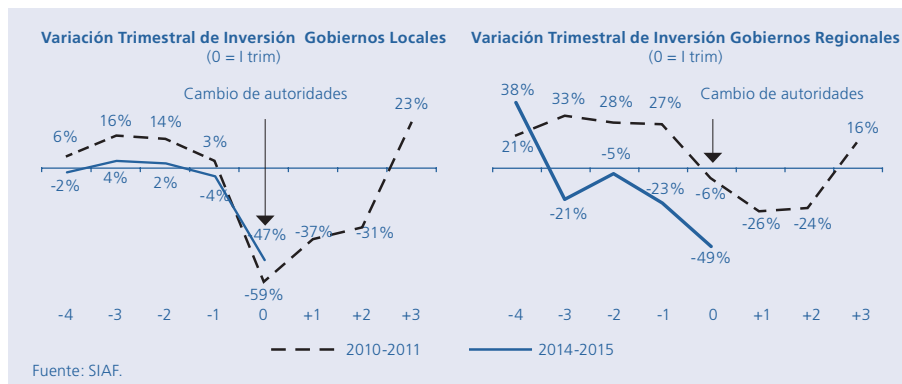
Estos resultados reflejan el efecto del sistema de transferencias intergubernamentales, el que en un escenario de crecimiento económico con aumento de los precios de exportación minera y del petróleo crudo, resultó en el aumento de los recursos a disposición de regiones y municipios, tanto provenientes del canon y regalías como de las transferencias realizadas por entidades del Gobierno Nacional financiadas con recursos ordinarios.

COMPOSICIÓN Y GRADO DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN GOBIERNO GENERAL: 2007 -2014								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Composición								
Gobierno Nacional	42%	27%	32%	36%	41%	31%	32%	38%
Gobierno Regional	26%	20%	20%	21%	21%	24%	22%	19%
Gobierno Local	33%	53%	48%	43%	38%	45%	46%	43%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Grado de ejecución (Ejec./PIM)								
Gobierno Nacional	64%	54%	80%	81%	81%	82%	81%	88%
Gobierno Regional	50%	48%	54%	61%	61%	76%	78%	78%
Gobierno Local	42%	55%	58%	73%	59%	63%	66%	73%
TOTAL	52%	53%	63%	72%	67%	71%	73%	79%

Fuente: SIAF-MEF.

La mayor importancia de los gobiernos subnacionales en la ejecución de la inversión, implica riesgos para la conducción de la política fiscal desde el punto de vista macroeconómico. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso del ciclo de recambio de autoridades y funcionarios subnacionales que tiene lugar cada cuatro años como resultado de las elecciones a nivel subnacional.

En el siguiente gráfico se observa la variación nominal trimestral interanual de la inversión de los gobiernos subnacionales. Los datos se presentan centrados en el trimestre en que se da el cambio de autoridades y los gráficos muestran la evolución del crecimiento real de la inversión en los cuatro trimestres anteriores y los tres posteriores, para dos coyunturas electorales: el periodo 2010-2011, así como en el periodo 2014-2015.





Como puede apreciarse el cambio de autoridades reduce en forma importante la tasa de crecimiento de la inversión tanto de municipios como de gobiernos regionales. En el caso de los municipios, la tasa de crecimiento en el trimestre de cambio (primer trimestre de 2011 y 2015, respectivamente) fue de -47 por ciento este año y de -59 por ciento en la coyuntura 2010-2011 mostrando en dicho episodio una recuperación a partir del segundo trimestre y regresando a valores positivos en el cuarto trimestre de 2011. En el caso de las regiones, el efecto es similar, pero muestra mayor intensidad en 2014-2015 (la caída es de -49 por ciento frente al -6 por ciento de 2010-2011), pues la inversión de estas entidades se venía reduciendo desde el año pasado debido a los problemas de corrupción detectados en algunas regiones. La tasa de crecimiento de la inversión regional se mantuvo en 2010-2011 en valores negativos hasta el tercer trimestre del 2011 (en forma similar a los municipios).

El impacto de las elecciones subnacionales sobre la ejecución de la inversión se debería a la relativamente baja tasa de reelección que se observa entre alcaldes y gobernadores regionales. En los periodos electorales 2010-2011 y 2014-2015 ha habido una reducción en el porcentaje de autoridades reelectas, pasando en gobiernos regionales de 24 a 16 por ciento, en los gobiernos locales distritales de 34 a 17 por ciento y en gobiernos locales provinciales de 28 a 11 por ciento⁹.

Estos resultados afectan la gestión de los gobiernos regionales y locales, dada la necesidad de mayor aprendizaje por parte de la burocracia regional y local, cuyas autoridades no fueron reelectas¹⁰.

El recambio de las autoridades regionales y locales afecta la gestión de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) a su cargo mediante los siguientes procesos:

- Nuevas autoridades parten por lo general de una oferta electoral que comprende un diseño de políticas que priorizan la atención inmediata o coyuntural sin un criterio de proyección temporal o regional. Es decir, sus programas se limitan sólo a realizar inversiones temporales de atención específica, inmediata, y con un nivel de atomicidad que es difícil de compatibilizar con un programa de inversión coherente de largo plazo.
- Hay un alto nivel de ineficacia en la gestión de los PIP, situación que se refleja en la baja ejecución de PIP respecto a su asignación presupuestal; así como a la atomización de los PIP ante la ausencia de una proyección institucional que considere proyectos de gran envergadura y alto impacto para la región o el municipio.
- Hay un alto nivel de rotación laboral en la mayoría de dependencias administrativas de los gobiernos regionales y locales cuyas autoridades no fueron reelectas. Este cambio de personal implica un proceso de adaptación laboral para los ingresantes, un proceso de transferencia de competencias laborales nuevas de los anteriores funcionarios o funcionarios de carrera (personal nombrado) al nuevo personal.

Este aspecto limita la ejecución de proyectos de inversión por la adecuación de nuevos funcionarios responsables, la modificación de los parámetros administrativos o requerimientos, tanto para incrementarlos o para flexibilizarlos; así

9 Aragón, Jorge y José Luis Incio “La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006- 2014”. En Revista Argumentos, año 8, N° 5. Diciembre 2014. (<http://www.revistargumentos.org.pe/reeleccionregionales.html>)

10 Cabe señalar que mediante la Ley 30305 se ha establecido la prohibición de la reelección inmediata de los titulares de los gobiernos regionales y locales, la cual estará vigente para las próximas elecciones de 2018.

como en el caso de los proyectos en trámite que tienen que adecuarse a los nuevos parámetros de la nueva gestión de gobierno.

Para mitigar este riesgo en la ejecución de la inversión pública y de la política fiscal macroeconómica, el MEF ha implementado diversas medidas de gestión y presupuestales para acelerar el proceso de aprendizaje y facilitar la inversión pública de los gobiernos subnacionales. Entre las principales medidas están los talleres de capacitación para las autoridades regionales y locales, en sistemas administrativos, el traslado de equipos multidisciplinarios del MEF a los distintos territorios a fin de agilizar la ejecución de PIP y la presencia de equipos residentes en 24 gobiernos regionales, financiados y supervisados por el MEF.

