



DESCENTRALIZACIÓN

Cómo se gasta en las regiones y municipios



Cómo se gasta en las regiones y municipios. La gestión del presupuesto descentralizado

En teoría, la función del presupuesto público, particularmente del presupuesto de inversiones, es resolver problemas de la población. Por eso representantes de caseríos y organizaciones locales siguen asistiendo a las sesiones de Presupuesto Participativo: para que, a través del presupuesto, la municipalidad resuelva sus problemas de falta de agua y desagüe, de que no hay luz, de que si no tienen riego no saldrán de la miseria; o que sus productos se malogran sin una carretera o un puente; o que el colegio no tiene servicios higiénicos o cerco (o no hay

colegio). Esos y muchos otros son los temas que todos los días escuchan de sus poblaciones, directamente o a través de los medios locales, los alcaldes e incluso los gobernadores.

Pero con frecuencia escuchamos en los medios de comunicación o entre los analistas, como legítima, otra función del presupuesto de inversiones: la de dinamizar la economía. Se espera que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, gaste en obras para que las empresas a cargo de ellas y sus proveedores puedan seguir trabajando. A cada nivel territorial (nacional, regional o local) una escala de empresas (transnacionales,

grandes, medianas, pequeñas) espera que su gobierno gaste. Probablemente por ello, aunque no sea lo más adecuado, con frecuencia se analiza la “eficiencia” de la inversión pública, no en términos de qué problemas se resuelven, sino en términos de qué porcentaje del presupuesto se gastó.

En correspondencia, la rápida disminución de la pobreza (monetaria) y la pobreza extrema, particularmente en espacios rurales, tiene que ver con que las empresas que ejecutan las obras de las municipalidades y gobiernos regionales, o estos directamente, contratan importantes cantidades de trabajadores temporales para las obras; esto introduce liquidez en economías de bajos ingresos.

En los dos extremos, el de las empresas y la población de bajos ingresos, pareciera que cada vez importa menos qué problema se va a resolver con la ejecución presupuestal; importa más que el presupuesto se ejecute. Esta situación es particularmente acentuada en pequeños distritos rurales o en caseríos de alta pobreza donde la llegada de inversión pública no solo dinamiza la economía local, sino que puede ser en muchos casos casi la única fuente de ingresos o de empleo asalariado de la población. Así, lograr ser parte del aparato de gobierno local o regional permite acceder a la gestión de esos recursos. Para muchos pueblos, convertirse en distritos es la llave para acceder al presupuesto. En junio, el congreso respaldó la creación de 32 nuevos distritos; en agosto, de 44 más.



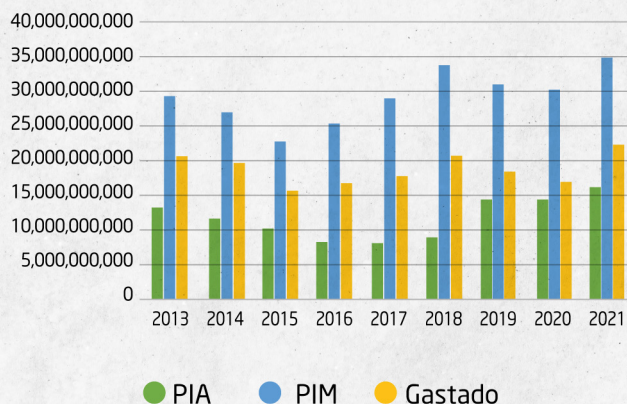
A lo largo de los 20 años de descentralización se ha ido montando, en cada territorio del país, un conjunto de redes que entrelazan cargos públicos y políticos: gerencias, alcaldías, regidurías y una serie de funcionarios y consultores y operadores de empresas, construyen estas redes de gestión de los recursos públicos. Su utilización, más allá incluso de fines personales (corrupción), sustenta también estrategias políticas diversas: clientelismo, ganar zonas de influencia para próximas elecciones, afirmar adhesiones, etc. Las elecciones son el vehículo privilegiado para tratar de controlar estos recursos.

Los gobiernos locales y regionales tienen una diversidad de mecanismos de acceso a recursos. Uno es la transparente asignación de recursos del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), aprobado por ley cada año por el Congreso. Transparente, pero no necesariamente técnica. Durante el debate del Presupuesto, los congresistas, con sus alcaldes y gobernadores al lado, desfilan por la comisión de presupuesto a casi mendigar una obra. El MEF establece un monto para “contentar” a los congresistas de la comisión de presupuesto introduciendo proyectos de última hora en un “anexo”: una especie de ritual anual que lleva muchos años.

Sin embargo, esta disponibilidad inicial va cambiando a lo largo del año (con lo que se transita al Presupuesto Institucional Modificado - PIM) gracias a lo que se denomina “gestión”: alcaldes y gobernadores van a Lima a negociar con el MEF, pero sobre todo con los diferentes ministerios, más recursos para proyectos nuevos aunque no hayan ejecutado el presupuesto que tenían asignado desde el inicio y aunque las inversiones de años anteriores no hayan sido terminadas. Los gráficos siguientes muestran las significativas diferencias entre el PIA y el PIM y lo que logra ejecutarse cada año.

El gráfico de la derecha muestra que, proporcionalmente, los presupuestos que más se modifican corresponden a los de gobiernos locales; hay años en que casi se cuadruplican. Observar lo que sucede con los cambios anuales de los presupuestos del gobierno nacional es interesante también: en muchos años (este 2022, por ejemplo) su presupuesto modificado es menor que el inicial (el incremento es negativo). Ello quiere decir que van transfiriendo discrecionalmente (sin seguir una

Presupuesto de inversiones de gobiernos descentralizados (suma Gobiernos Locales y Regionales) 2013 - 2021

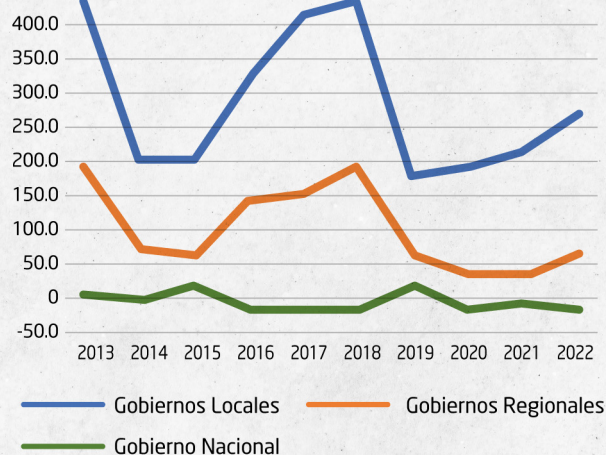


norma, ni una planificación, ni una previsión) recursos de su PIA a los gobiernos descentralizados. Para ello, hay fondos disponibles en los ministerios y los alcaldes y gobernadores contratan profesionales que les elaboren proyectos que puedan pasar los controles o las restricciones de los fondos. Así, se insertan en redes de lobistas o tramitadores en sectores claves. Al final, se ejecutará lo que se consiga en casi cualquier sector (vivienda, saneamiento, agricultura y riego, educación, salud, transporte, comunicaciones, electricidad, ambiente, seguridad, etc.) que se sabe que tiene recursos y donde se presentan expedientes diversos por la mesa de partes, la cita con el ministro conseguida por un congresista, o la red de lobistas. No necesariamente lo que es prioritario.

¿Tienen los gobiernos regionales y locales especialistas en todos esos sectores? No; y particularmente no los tienen los municipios. Los elaboran "proyectistas", profesionales o empresas contratados para ello. El resultado de esta situación son proyectos mal formulados, los expedientes técnicos no pasan controles de calidad y reciben múltiples observaciones para cuyo levantamiento se genera otra red de "relacionamiento gris".

Muchas veces también los proyectos, en los que se gasta contratando formuladores, empiezan a ejecutarse, pero se paralizan. Los gráficos siguientes muestran cómo se reparten por niveles de gobierno

% de incremento de Presupuesto Modificado respecto de Inicial



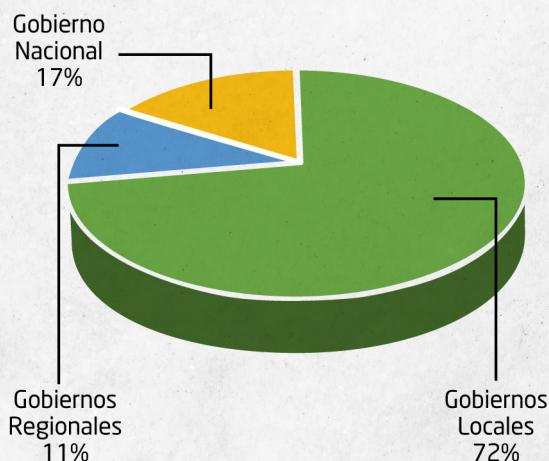
las 2,376 obras paralizadas en el país (a marzo 2022), las que comprometen 21 mil 074 millones de soles del presupuesto nacional¹. Las razones de paralización son muchas: el incumplimiento de contratos (lo que sugiere una mala selección de contratistas), adicionales de obra no aprobados, problemas con expedientes técnicos y hasta con el saneamiento del terreno. Cientos de caminos y obras de agua potable y saneamiento, que podrían traer muchos beneficios a la población, están en esta situación, a pesar de tener presupuestos aprobados.



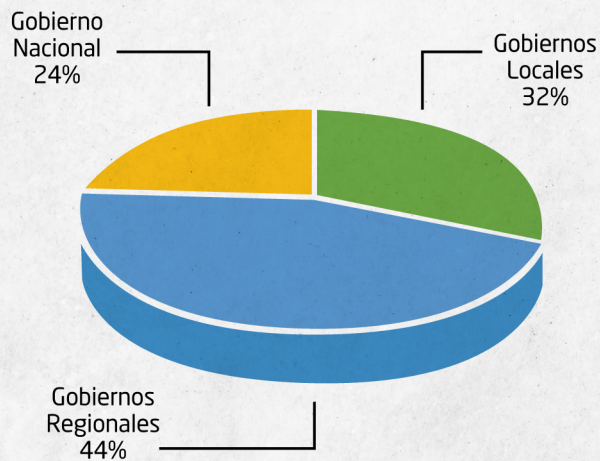
Equipo técnico

1 En Contraloría General de la República. Presentación de PowerPoint (www.gob.pe) A julio 2018, la Contraloría informaba que las obras paralizadas eran 867 por un valor presupuestal de 16 mil 800 millones de soles; las cifras son cada vez mayores.

N° de obras paralizadas según nivel de gobierno a marzo 2022



Total presupuesto de obras paralizadas según nivel de gobierno a marzo 2022



A Inicios del siglo XXI se buscó corregir distorsiones en la gestión del presupuesto de los gobiernos descentralizados a través de los presupuestos participativos. La propuesta, que proyectaba experiencias locales autónomas y aprendizajes de experiencias latinoamericanas, se mantiene recortada en la iniciativa ciudadana y permite recoger expectativas, problemas y demandas. Pero no resuelve problemas de diseño institucional; ni de la descentralización, ni del sistema de inversión pública.

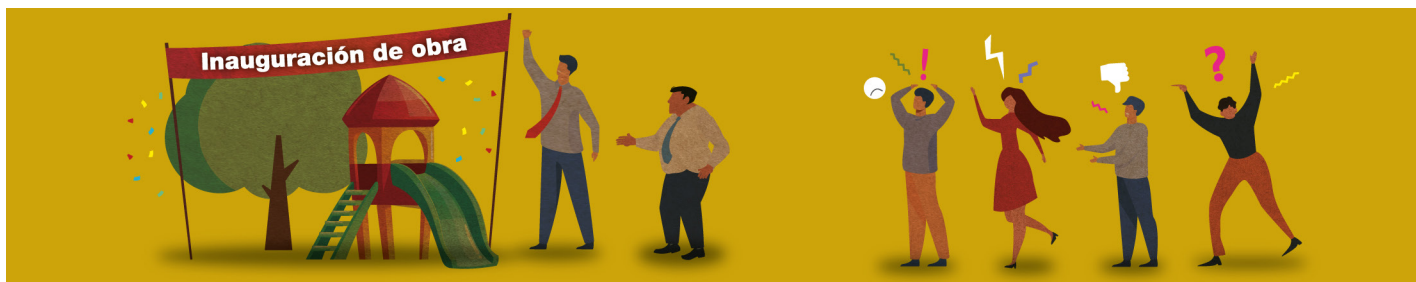
Un breve balance

Hay dos imágenes comunes: “Lima -el MEF- concentra todo” y “los municipios y regiones hacen lo que quieren”. Ambas son ciertas. Por un lado, más de tres cuartas parte del presupuesto de los gobiernos regionales y municipales dependen de las transferencias del gobierno central y, además, existe un “sistema de inversión pública” que registra todos los montos asignados a cada uno de estos niveles de gobierno. Por otro lado, entre la “gestión” que realizan las autoridades subnacionales con los ministerios, con frecuencia apoyada por uno o varios congresistas, y la calidad de la información que se registra, lo cierto es que la Dirección

General de Presupuesto Público del MEF ve “números”, pero no puede controlar los más de 2,000 gobiernos descentralizados y a las miles de unidades ejecutoras que hay en ellos, las cuales invierten en prácticamente en todos los rubros, sin especialistas.

El Presupuesto Público de los gobiernos descentralizados, teóricamente más cercanos a la población, no necesariamente se orienta a resolver sus principales problemas o sus principales déficits. Se ejecuta a partir de lo que se consigue “gestionando”, en un espacio de múltiples negociaciones, sin orden, ni planeamiento, ni prioridad. Todo este juego de actores funciona aun cuando participan actores con las mejores intenciones y los funcionarios electos más honestos; no pueden eludirlo; todos pasan por él (negocian, tejen redes de relaciones, etc). Pero lo cierto es que, además, sí es muy vulnerable a la corrupción.

El Presupuesto sirve para muchas cosas, pero no siempre para resolver los principales problemas de los pueblos de los territorios del país. Menos aún, disminuir las desigualdades territoriales: los recursos van a donde hay autoridades con redes y vínculos que pueden gestionar; no hacia donde es más necesario.



Bibliografía

ASENSIO, Raúl, Antioquia, Pacucha y Quiquijana. Un análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana. En Varios autores, Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad, Lima: IEP, 2008.

GALVEZ, Alvaro. "Emprendedores del Estado. El Sistema nacional de inversión pública y el surgimiento de los "perfileros" en los gobiernos locales. En GALVEZ, Alvaro y GROMPONE, Alvaro, Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de eficiencia empresarial en el estado peruano del siglo XXI. Lima: IEP, 2017.

GONZALES DE OLARTE, Efraín. La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica. Lima: IEP, 2004.

GROMPONE, Romeo. El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales. En Varios autores, Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad, Lima: IEP, 2008.

REMY, María Isabel, URRUTIA, Jaime, VEAS, Alejandra. El presupuesto participativo en Perú: un estudio de casos. Documento de Trabajo. Lima: IEP, 2020.

ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2022

La descentralización: entre la expectativa y el desencanto

Grupo de trabajo de Descentralización

Coordinadora: María Isabel Remy

Ricardo Cuenca
Rodrigo Gil
Romeo Grompone
Diego Sánchez

Horacio Urteaga 694,
Jesús María
Lima - Perú
(51-1) 200-8500

<https://iep.org.pe/>

