

Informe de El Comercio-IPE

El valor de los cambios en el presupuesto

Divergen • El proyecto de ley de presupuesto 2020 es 5,5% mayor al de este año • Sin embargo, no existe relación clara entre el crecimiento del presupuesto y las tasas de ejecución del mismo.

La semana pasada, el Ejecutivo anunció la aprobación de la ley de presupuesto para el 2020 como prioridad del Gobierno. Si bien se ha anunciado que habría pocas modificaciones respecto al proyecto de ley, el ingreso de nuevos ministros y la potestad del Ejecutivo de aprobar el presupuesto por decreto supremo podrían sugerir algunos cambios en las asignaciones presupuestales. No obstante, en los últimos años no existe una relación clara entre los aumentos en el presupuesto y su ejecución.

—Proyecto de ley—

El proyecto de ley de presupuesto del sector público para el 2020 del Ejecutivo, sustentado ante el Congreso el 29 de agosto de este año, consideraba un presupuesto inicial total de S/177.367 millones, 5,5% mayor al del año previo.

Respecto a las funciones del gobierno, el presupuesto tendría su mayor expansión en las funciones de planeamiento, gestión y reserva de contingencia (incremento de S/3,8 mil millones) y transportes (incremento de S/2,5 mil millones). Como en años anteriores, educación tiene el mayor presupuesto asignado, al representar 17,7% sobre el total. Tan solo en educación, planeamiento (14,8% del total), transportes (10,8%) y salud (10,4%) se destina poco más de la mitad del presupuesto.

tad del presupuesto.

Por otro lado, cerca del 39% de la inversión pública presupuestada (S/13,4 mil millones) estará en manos de ministerios cuyas autoridades fueron renovadas en el Consejo de Ministros, principalmente, de las carteras de Transportes y Comunicaciones (MTC) y de Vivienda. Si bien el ministro Edmer Trujillo tuvo ya un paso por el MTC, el ingreso de nuevas autoridades podría afectar la asignación presupuestal respecto al proyecto de ley presentado en agosto.

—Presupuesto sin ejecución—

De acuerdo con información del MEF, entre el 2013 y el 2018, el presupuesto público modificado aumentó, en promedio, 7% anual, aunque según funciones existen diferencias significativas. Los sectores con un mayor incremento promedio anual de su presupuesto fueron minería (34,9%) y comunicaciones (18,7%). En contraste, el presupuesto del sector comercio fue el único que registró, en promedio, una caída de 2,3% cada año.

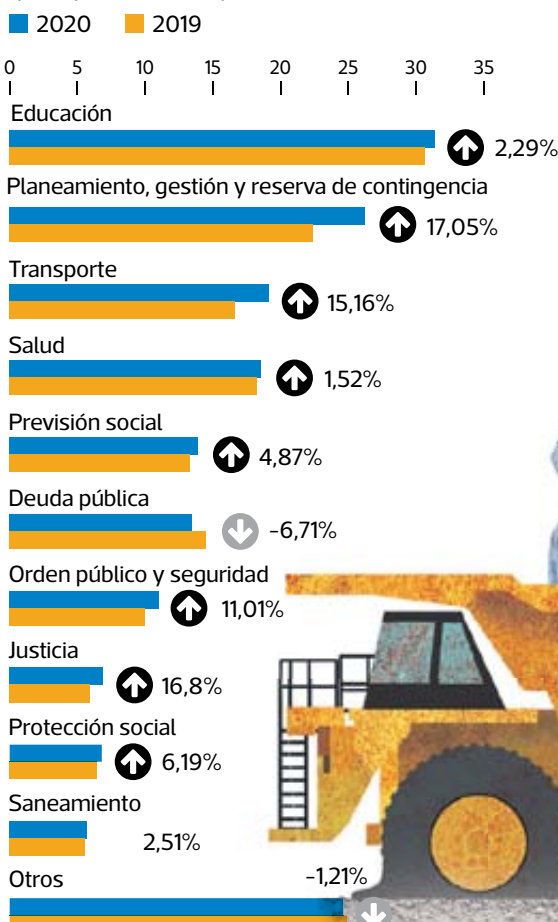
Sin embargo, el mayor presupuesto destinado a algunas funciones no necesariamente se traduce en una mayor ejecución. En particular, según funciones, no existe una relación clara entre el crecimiento promedio anual

del presupuesto público y las tasas de ejecución del presupuesto o los cambios en estas.

Por ejemplo, el sector comunicaciones tuvo el segundo mayor crecimiento en el presupuesto entre el 2013 y el 2018, y su ejecución total en este período fue de 81%, menor al 87% promedio de todos los sectores. En términos absolutos, el presupuesto de este sector aumentó de S/454 millones a S/1.068 millones y su ejecución, de S/360 millones a S/711 millones. En el otro extremo, el presupuesto de comercio cayó en ese período (de S/783 millones a S/697 millones) y su tasa de ejecución se incrementó de 71,3% a 82% (S/558 millones a S/571 millones).

Se observa una situación similar si se compara el cambio en el presupuesto público entre el 2018 y el 2019 con el avance de la ejecución en lo que va de este año. En este caso, comunicaciones tuvo el mayor incremento en el presupuesto (46%), de S/1.068 millones a S/1.560 millones; sin embargo, su avance (55,9%) está por debajo del avance en ejecución del presupuesto total (59,8%). De igual forma, el sector industria, pese al incremento de 19,5% en el presupuesto para este año, de S/186 millones a S/222 millones, tan solo ha ejecutado el 54,5% del mismo. Este avance es incluso inferior al ejecutado por

Proyecto de ley de presupuesto según principales funciones, 2019-2020
(presupuesto inicial aprobado en millones de soles)



Fuentes: MEF, SIAF.

El mayor presupuesto destinado a algunas funciones no necesariamente se traduce en una mayor ejecución.

minería (59,3%) pese a que este sector registró la mayor reducción en el presupuesto en el último año (-64,1%), de S/494 millones a S/177 millones.

La falta de relación entre presupuesto y ejecución también se observa al considerar únicamente la inversión pública. Por ejemplo, el presupuesto del sector transporte mostró un incremento promedio anual de 4,3% entre el 2013 y el 2018, de S/13.657 millones a S/16.861 millones, mientras que su tasa de

ejecución cayó 15 puntos porcentuales (pp) (de 84% en el 2013 a 69% en el 2018). En particular, la ejecución en los gobiernos regionales en transporte cayó 30 pp. en ese período, aparejada con un incremento del presupuesto de 5,4% promedio anual, mientras que en los gobiernos locales cayó 10 pp.

—Trabas en la formulación de proyectos—

En ese sentido, según César Liendo, ex viceministro de Economía, las consideraciones de economía política, que se imponen a criterios más técnicos, explican parte de la inercia en la asignación presupuestal. Respecto a los bajos niveles de ejecución, Liendo considera que uno de los motivos es la mala calidad de los estudios de preinversión, la cual le resta predictibilidad, en términos de costos y plazos, a la ejecución de la obra pública. Por ejemplo, en el mecanismo de obras por impuestos, donde el sector privado reformula y optimi-

za los estudios, la variación entre el monto del expediente técnico y el monto final de la obra es menos del 20% que se da en otros mecanismos de ejecución; en tanto, los plazos de ejecución se reducen a la mitad.

Por último, Liendo menciona que el Estado no ha sido capaz de fortalecer las capacidades de administración de proyectos. En un contexto de alta atomización de la inversión pública, generar economías de escala en la ejecución en el ámbito subnacional es crucial. Estos esfuerzos podrían incluir la transparencia de las responsabilidades y rendición de cuentas, que a la fecha están diluidas en las múltiples unidades ejecutoras, para asegurar una mayor ejecución de calidad.

El Plan Nacional de Infraestructura presentado a finales de julio tiene algunas propuestas en este sentido, pero queda pendiente observar la capacidad de implementación del Ejecutivo en el actual contexto político.



ROCK N' SHOCK
CON GALDÓS
LUNES A VIERNES DE 6 A 10 AM

radio oxígeno
en Lima
102.1 FM

AREQUIPA 90.3 FM • CUSCO 89.3 FM • PIURA 96.1 FM • TRUJILLO 98.3 FM • HUANCAYO 94.3 FM • CHICLAYO 94.1 FM