

El peso de la cartera

Sin evaluar • Nueve planes de gobierno de candidatos plantean crear ministerios • El costo mínimo demandaría S/40 millones anuales.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE)

Como parte de la campaña electoral, nueve de los 20 planes de gobierno de los partidos políticos participantes —publicados en la web de Voto Informado— plantean la reorganización o creación de carteras ministeriales. Tres de los planes, por ejemplo, apuntan a la creación de ministerios encargados de dirigir la promoción de la ciencia en el país, mientras que otros tres mencionan la creación de ministerios de infraestructura u obras públicas que planifiquen y ejecuten la inversión pública.

A pesar de las buenas intenciones de estos partidos, ningún plan de gobierno detalla el potencial costo que podría tener para el Estado la creación de carteras, como tampoco los ahorros que podrían generarse de la reestructuración de ministerios.

En vista de ello, cabe revisar la historia de los ministerios en el Perú en las últimas décadas y los costos de funcionamiento de la actual cartera ministerial.

—Creación de ministerios en las últimas décadas—
De acuerdo con la Ley Orgánica del Ejecutivo (Ley 29158), los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley aprobada por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo.

En la práctica, la decisión de crear ministerios no ha seguido criterios claros, lo que ha contribuido a la oscilación en el número de ministerios y cambios en su denominación. Por ejemplo, en 1985 se creó el Ministerio de la Presidencia, con la finalidad de coordinar el funcionamiento de las entidades del Gobierno Central.

Este fue desactivado en 1990 para luego ser nuevamente creado en 1992 y finalmente eliminado en el 2002. En el mismo año, se separó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en los ministerios de Transportes y

Comunicaciones (MTC) y de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en medio de una etapa de modernización de la gestión pública. Posteriormente, en el 2008 se creó el Ministerio del Ambiente; en el 2010, el de Cultura; y en el 2011, el de Desarrollo e Inclusión Social.

Con ello, actualmente el Estado Peruano cuenta con 19 ministerios, incluyendo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Si bien la creación de un ministerio puede implicar un mayor gasto estatal, el número total de ministerios no necesariamente es un indicador de eficiencia del aparato público. Dentro de la Alianza del Pacífico, países como Chile (24) y México (20) tienen más carteras ministeriales que el Perú, mientras que Colombia (18) cuenta con una menos.

—Costos de administrar un ministerio—

Los costos de funcionamiento mínimos de un ministerio se podrían aproximar a través de los gastos en personal administrativo, mantenimiento y otros gastos rígidos dedicados a acciones centrales de las unidades administrativas generales de cada cartera. Esta información es recogida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

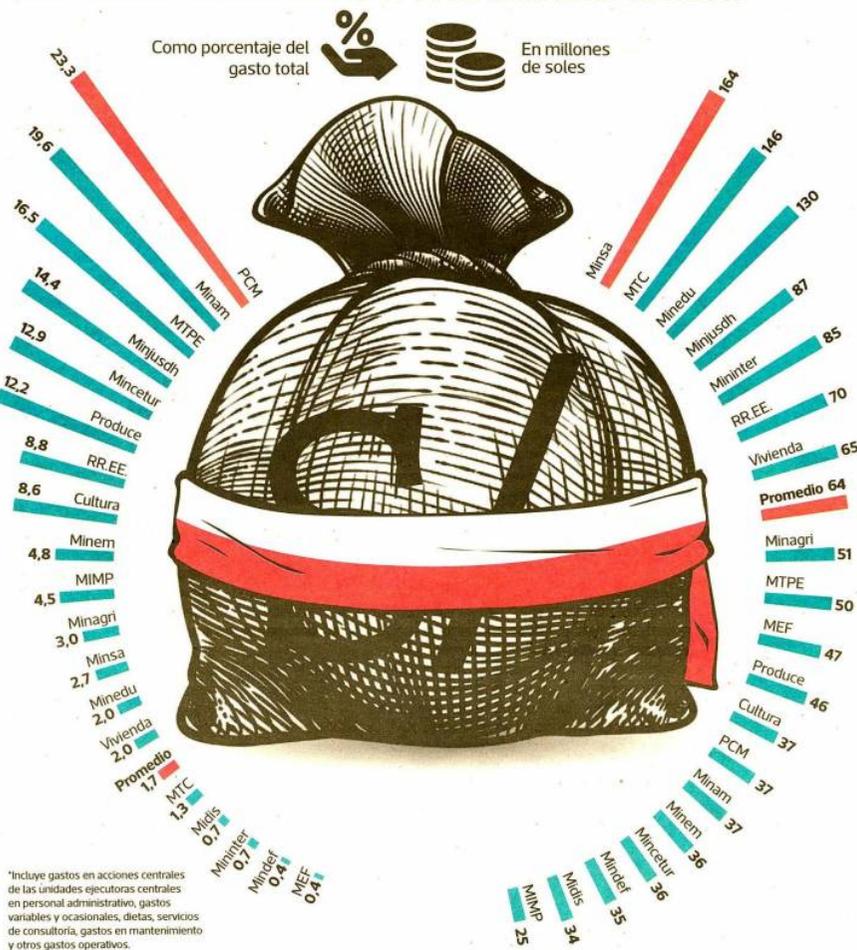
De acuerdo con cifras del 2019, la PCM fue la cartera con el mayor desembolso para funcionamiento respecto a su gasto total (23,3%), seguida de la cartera de Ambiente [ver infografía].

En montos absolutos, el ministerio con el costo operativo más bajo fue el Ministerio de la Mujer, que requirió S/25 millones sobre un gasto total de S/564 millones.

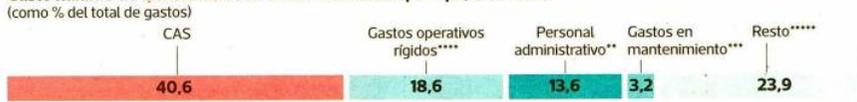
Luego, existen siete ministerios —entre ellos, Ambiente, Cultura y Comercio Exterior y Turismo— cuyo costo de funcionamiento llega a entre S/30 millones y S/40 millones.

El Ministerio de Salud registró el mayor costo para funcionar, con S/164 millones, pero representó 2,7% de su gasto total. Asimismo, el

Gasto mínimo* de funcionamiento de los ministerios en el 2019



Gasto mínimo de funcionamiento de los ministerios por tipo, en el 2019



*Incluye gastos en acciones centrales de las unidades ejecutoras centrales en personal administrativo, gastos variables y ocasionales, dietas, servicios de consultoría, gastos en mantenimiento y otros gastos operativos.
**Incluye nombrados, plazo fijo y plazo indeterminado (regímenes público y privado).
***Incluye compras de repuestos, accesorios, suministros para mantenimiento y servicios de mantenimiento.
****Incluye servicios de electricidad, agua, gas, telefonía, mensajería, limpieza, seguridad y alquiler de inmuebles.
*****Gastos variables y ocasionales, dietas.
Fuente: SIAF-MEF

A pesar de las buenas intenciones [...], ningún plan de gobierno detalla el potencial costo que podría tener la creación de nuevas carteras.

La creación de un ministerio demanda gastos en programas que incrementan el costo administrativo requerido.

gasto en personal administrativo de los ministerios representó, en promedio, el 78% de la partida total para funcionamiento.

El análisis también permite evaluar el costo de funcionamiento mínimo de un ministerio en relación con los demás gastos no operativos. En el caso de la PCM, el análisis muestra que para ejecutar un millón de soles en otras funciones se requiere alrededor de S/303 mil en costos de funcionamiento; en tanto, esta proporción asciende a poco menos de S/7 mil en el Ministerio del Interior.

En este último, mientras que sus costos de funcionamiento ascienden a S/85 millones, destina más de S/12 mil millones en otros gastos, como el pago de personal policial, que ascendió a S/5,7 mil millones.

Dichos resultados contribuyen a dar una aproximación de los costos mínimos que tendría un nuevo ministerio —por ejemplo el de

la juventud y el deporte— en relación con los ministerios actuales.

La sola creación de esta nueva cartera podría llevar a costos de funcionamiento similares a los del ministerio con menos gastos totales, como el Minam.

Esta institución requirió S/37 millones para funcionar en el 2019, la quinta parte de sus gastos totales (S/187 millones). Además, estos últimos representan casi un tercio del gasto total del Congreso de la República (S/523 millones).

Sin embargo, la creación de un nuevo ministerio demanda gastos en programas

que incrementan el costo administrativo requerido. Por ejemplo, si bien el costo mínimo de operar del Midis llega a solo el 0,7% de su gasto total, los costos de programas sociales como Pensión 65, Juntos, Cuna Más, entre otros, incrementan su costo administrativo en 9,7% del gasto total.

Más aún, cabe mencionar que, por su función orientada a la ejecución de obras públicas, podrían tener costos de funcionamiento todavía mayores si se consideran programas adscritos a estas carteras.

Este es el caso del MTC, cuyo presupuesto para inversión representa alrededor de dos tercios del total y está vinculado con programas como Provias Nacional y Provias Descentralizado, entre otros. Al considerar los costos de estos programas adicionales, los gastos de funcionamiento de esta cartera se incrementan de 1,3% a 30% del gasto total del ministerio.

METODOLOGÍA

—El gasto en personal comprende personal administrativo, gastos variables y ocasionales, dietas, personal bajo contrato administrativo de servicios y servicios de consultoría. La fuente es el MEF.