

JOSÉ RODRÍGUEZ / MARIO D. TELLO (editores)

Opciones de política económica en el Perú 2011-2015

Capítulo 7



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015
José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-
ISBN:

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

COMPETITIVIDAD, INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO REGIONAL

Luis Felipe Zegarra

INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, los sucesivos gobiernos del Perú han mostrado un interés especial en mejorar la competitividad del país. Incluso en el año 2002 el gobierno creó el Consejo Nacional de Competitividad como una comisión de coordinación entre el sector privado y el sector público encargada de desarrollar e implementar un Plan Nacional de Competitividad.

Este Plan de Competitividad tiene como fin contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana, y tiene como propósito mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado internacional. Abarca los siguientes diez lineamientos: articulación empresarial y clusters, innovación y transferencia tecnológica, educación, reglas claras y estables, estabilidad jurídica, institucionalidad privada y pública, política económica transparente y predecible, mercado financiero y de capital, infraestructura y medio ambiente.

La mejora de la competitividad de un país, región o localidad es sumamente importante para el aumento de la capacidad productiva y el crecimiento sostenido. De acuerdo con el Banco Mundial (2010) en su *Informe de Competitividad Mundial 2009-10*, la competitividad es el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía. Economías más competitivas tienden a ser capaces de generar mayores ingresos para sus ciudadanos. Considerando además que la productividad determina la tasa de retorno de la inversión, y porque la inversión es uno de los motores del crecimiento, economías más competitivas probablemente crecerán más rápidamente en el mediano y largo plazo (Banco Mundial, 2010).

En un país centralizado, el gobierno nacional es el principal responsable de la competitividad del país a través, por ejemplo, de las obras de infraestructura. Sin embargo, una vez que se sigue un proceso de descentralización, con la creación de los gobiernos regionales y la transferencia de funciones y recursos públicos a los

gobiernos regionales y locales, los gobiernos subnacionales asumen un rol vital en la mejora de la competitividad de sus localidades.

La descentralización de las funciones del Estado puede permitir una asignación más eficiente de los recursos. Tal como sostiene Tello (2007), «la base teórica fundamental de la división de Estado y las atribuciones que cada parte tiene, asociadas al proceso de descentralización, es la de la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos locales por parte del Estado. Para este tipo de bienes y servicios públicos, resulta más eficiente si la provisión la realiza un estamento de “nivel inferior” del gobierno que el estamento de mayor nivel» (Tello, 2007, p. 45). Si consideramos que el gobierno de una localidad conoce mejor las necesidades de la población, entonces dicho gobierno podría ser más eficiente que el gobierno nacional en la provisión de aquellos bienes públicos que afectan solamente a dicha localidad. Justamente, Ego (2003) sostiene que «las formas de gobierno regional y local, no solo permiten un mejor acceso del ciudadano sino que también constituyen una forma de gestión más adecuada de las potencialidades del territorio» (Dammert, 2003, p. 12). Sin embargo, es importante anotar que el conocimiento de las necesidades de la población es una condición necesaria, pero no suficiente, para ser eficiente en la provisión de bienes públicos. Además, es importante la capacidad de gestión¹.

El Perú inició una reforma descentralista en 2002 con la promulgación de la Ley de Bases de Descentralización, seguida de cerca por la convocatoria de las primeras elecciones regionales. Aunque se han producido muchos intentos descentralistas a lo largo de la historia republicana, en los últimos años el proceso de descentralización en el Perú ha experimentado un impulso nuevo. Ello puede tener efectos en la eficiencia de los gobiernos subnacionales para hacer frente a las demandas de la población². Así, es probable que en los primeros años del proceso de descentralización, los gobiernos regionales y locales no tengan el personal necesario para cumplir con sus funciones de una manera eficiente, pese al mejor conocimiento de las necesidades

¹ Con respecto a este punto, tal como veremos más adelante, los gobiernos regionales muestran deficiencias.

² «Desde mediados de los ochenta, el *proceso de descentralización* ha tomado un renovado impulso en los países en desarrollo originado por las deficiencias de los gobiernos centrales de responder a las necesidades de servicios públicos de las áreas locales al interior de los países en desarrollo, y por las demandas de la población de sistemas más democráticos y de una mayor participación ciudadana en el desarrollo de dichas áreas. Paralelo a este proceso, áreas específicas en dichos países han intentado avanzar en el denominado *proceso de desarrollo económico local (DEL)*. A diferencia de la extensa experiencia de ambos procesos en los países desarrollados, para los países en desarrollo, ambos procesos son relativamente “nuevos”: el primero está en plena implementación y el segundo en sus etapas iniciales e implementadas en áreas específicas de los países» (Tello, 2007, p. 31).

de la población. Entonces, en las etapas iniciales del proceso de descentralización, no debería sorprendernos que el gobierno nacional transfiera pocas funciones a los gobiernos subnacionales, que se ejecute solo una parte del presupuesto asignado o que la calidad del gasto de los gobiernos regionales y locales sea baja.

Este artículo discute la infraestructura y el desarrollo regional en el Perú, con particular énfasis en el rol de los gobiernos regionales y locales. El trabajo tratará de responder varias preguntas: ¿Cuáles son las diferencias inter regionales en infraestructura? ¿Han sido los gobiernos subnacionales capaces de fomentar políticas tendientes a la mejora de la competitividad de sus regiones? ¿Cómo se podría mejorar la labor de los gobiernos regionales y locales?

El artículo consta de cinco secciones. En la primera, mostraremos las principales diferencias inter regionales en infraestructura, un factor importante de la competitividad. En la segunda sección, mencionaremos las funciones de los gobiernos subnacionales para la mejora de la infraestructura; en la tercera analizaremos la disponibilidad de recursos de los gobiernos regionales y locales; en la cuarta sección analizaremos la ejecución del gasto subnacional y los factores que afectan la capacidad de gasto; y en la quinta sección indicaremos las conclusiones del artículo.

1. INFRAESTRUCTURA

Existen varios factores que pueden afectar a la competitividad de una región. En esta sección centraremos nuestro análisis en uno de los aspectos más importantes de la competitividad: infraestructura.

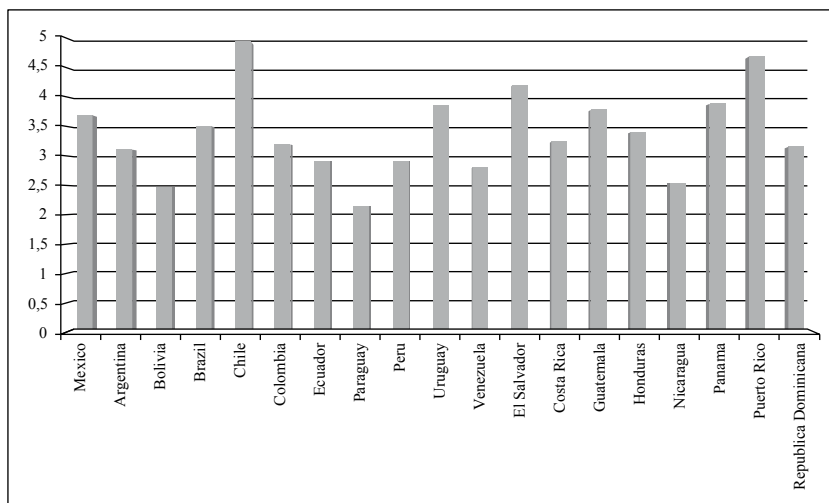
La infraestructura tiene un impacto importante en la productividad y crecimiento de una región. Tal como sostiene el Banco Mundial (2010), una infraestructura extensa y eficiente es un motor esencial del crecimiento económico. Es crítica para asegurar un funcionamiento efectivo de la economía, así como también para determinar la localización de las actividades económicas y los tipos de actividades o sectores que se pueden desarrollar. Una infraestructura desarrollada reduce el efecto de la distancia entre las regiones y logra integrar el mercado nacional conectándolo a bajo costo a los mercados internacionales. Además, la infraestructura impacta de manera significativa en el crecimiento económico y reduce las desigualdades de ingresos y la pobreza. Al respecto, una red de infraestructura de transporte y comunicaciones bien desarrollada es un requisito previo para que las comunidades menos desarrolladas puedan conectarse a los centros comerciales y de producción. Modos eficaces de transporte de mercancías, personas y servicios —tales como carreteras de calidad, ferrocarriles, puertos y transporte aéreo— permiten que los empresarios transen bienes y servicios en el mercado de una manera segura y oportuna, y facilita

la circulación de los trabajadores a los puestos de trabajo más adecuados. Asimismo, las economías dependen de los suministros de electricidad libres de interrupciones, de tal manera que las empresas y fábricas puedan trabajar sin trabas. Por último, una red de telecomunicaciones sólida y amplia permite un rápido y libre flujo de información que aumenta en general la eficiencia económica al permitir que las empresas puedan comunicarse y que las decisiones de los agentes económicos tengan en cuenta toda la información pertinente disponible (Banco Mundial, 2010).

Numerosos estudios teóricos y empíricos señalan que la infraestructura tiene un impacto positivo en el crecimiento económico (Vásquez & Bendezú, 2008). Barro (1990) utiliza un modelo de crecimiento endógeno para mostrar cómo la inversión pública en infraestructura tiene un impacto positivo en el crecimiento económico. Asimismo, Aschauer (1989) muestra evidencia empírica para Estados Unidos a favor de la hipótesis de que la infraestructura tiene un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento económico. En el caso particular de la infraestructura vial, la expansión de la red lleva a un aumento de la rentabilidad de la inversión (Reinikka & Svensson, 1999). Similarmente, los estudios empíricos de Easterly & Rebelo (1993) y Yamarik (2000) encuentran evidencia empírica para varios países a favor de la hipótesis de que la inversión en transporte tiene un impacto positivo sobre el crecimiento. Por su parte, Canning, Fay & Perotti (1995) encuentran evidencia sobre el impacto positivo de la infraestructura telefónica sobre el crecimiento económico en América Latina.

Según cifras del Banco Mundial, el Perú tiene niveles muy bajos de infraestructura en comparación con otros países de América Latina y del mundo. Considere el índice de competitividad de infraestructura del Banco Mundial, que puede adoptar valores entre 0 y 7, donde un mayor valor indica una mejor infraestructura. En 2009-2010, el Perú alcanzó un puntaje de 2,91, que lo ubica en el puesto 97 a nivel mundial de un total de 133 países. En América Latina, el Perú obtuvo el quinto índice más bajo (figura 1). Solamente Bolivia, Paraguay, Venezuela y Nicaragua obtuvieron índices de competitividad de infraestructura menores que Perú. Según el Banco Mundial, para que el Perú continúe por una senda de crecimiento sostenible, una de las debilidades más importantes que tiene que solucionar es su pobre infraestructura.

Figura 1: Índice de competitividad de infraestructura (0-7), 2009-10



Fuente: Global Competitiveness Report, 2009-10

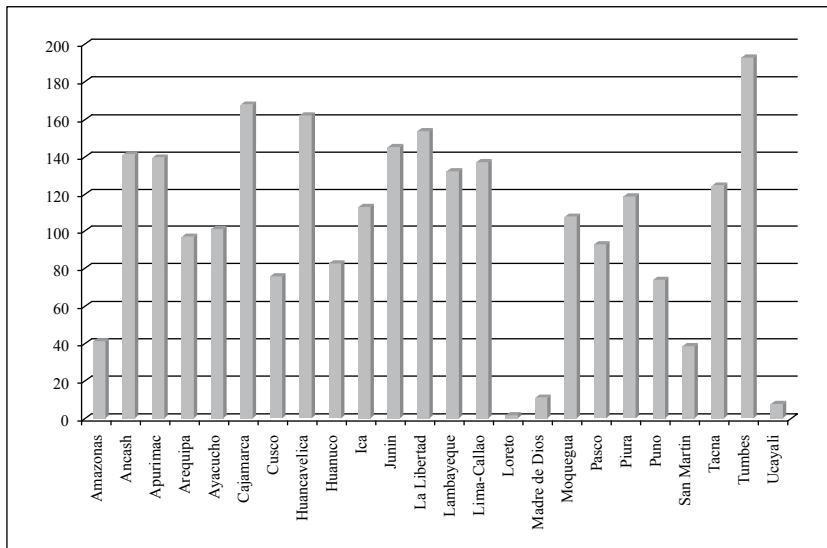
Por otro lado, la situación de la infraestructura presenta una gran heterogeneidad al interior del país. Estas diferencias en niveles de infraestructura de algunas regiones pueden explicar las diferencias en capacidad productiva e ingreso.

En primer lugar, consideremos la infraestructura de transporte. Una buena infraestructura de transporte promueve la inversión y el crecimiento económico. Las cifras de extensión de la red vial muestran una situación aparentemente adecuada en varias regiones de la sierra. De acuerdo a su población y superficie territorial, las regiones de la costa no tuvieron necesariamente una mayor extensión de la red vial que las regiones de la sierra y selva. Así, Lima-Callao solo tuvo 0,51 kilómetros de red vial por cada 1000 habitantes. Otras regiones con menos de 2 kilómetros de red vial por cada 1000 habitantes fueron Lambayeque, Loreto y Ucayali. Por el contrario, las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua y Pasco tuvieron más de 8 kilómetros por cada 1000 habitantes.

Similarmente, controlando por superficie territorial, varias regiones de la sierra parecen tener una buena extensión de red vial (figura 2). Así, Áncash, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica y Junín tuvieron más de 140 kilómetros de red vial por cada 1000 kilómetros cuadrados de superficie territorial. En la costa, las regiones de La Libertad, Lambayeque, Lima-Callao y Tumbes también tuvieron más de 140 kilómetros de red vial por cada 1000 kilómetros cuadrados de red vial. Las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali tuvieron menos de 20 kilómetros de red vial por

cada 1000 kilómetros cuadrados de superficie territorial. Estas cifras muestran que las regiones de la sierra, incluso de la sierra sur, no tienen una extensión de red vial muy baja para los estándares nacionales. La extensión de la red vial no debería ser entonces necesariamente una prioridad en estas regiones.

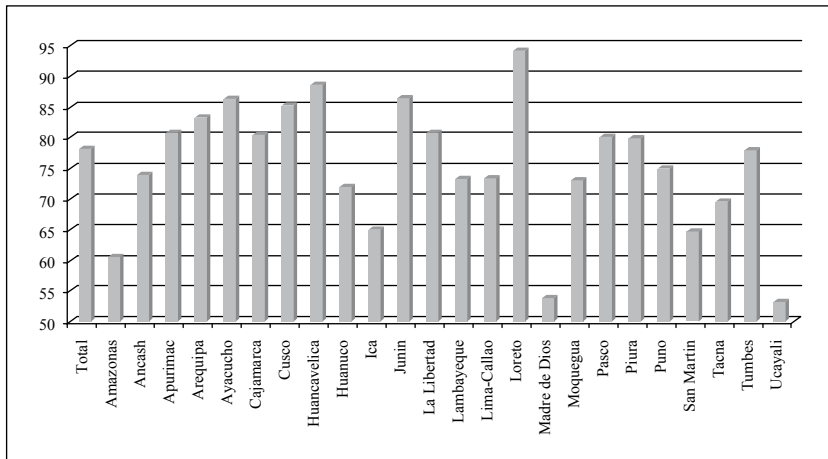
Figura 2: Red vial por cada 1000 Km2 de superficie territorial (km), 2007



Fuente: MTC, INEI, Cuánto.

Una característica importante de la red vial es que en todas las regiones la mayor parte de la red vial corresponde a los sistemas departamental y vecinal, cuya mejoría y mantenimiento dependen de gobiernos regionales y locales, respectivamente. Estas cifras son importantes porque la mayor parte de redes vecinas son trochas carrozables. Departamentos con un gran porcentaje de vías departamentales y vecinales tenderán a tener una peor calidad de la red vial. Existen diferencias importantes en la participación de los sistemas departamental y vecinal. La figura 3 muestra los porcentajes para el año 2004. En los casos de Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín y Loreto, más del 80% de sus redes viales son vías departamentales y vecinales.

Figura 3: Porcentaje de red departamental y vecinal (%), 2004



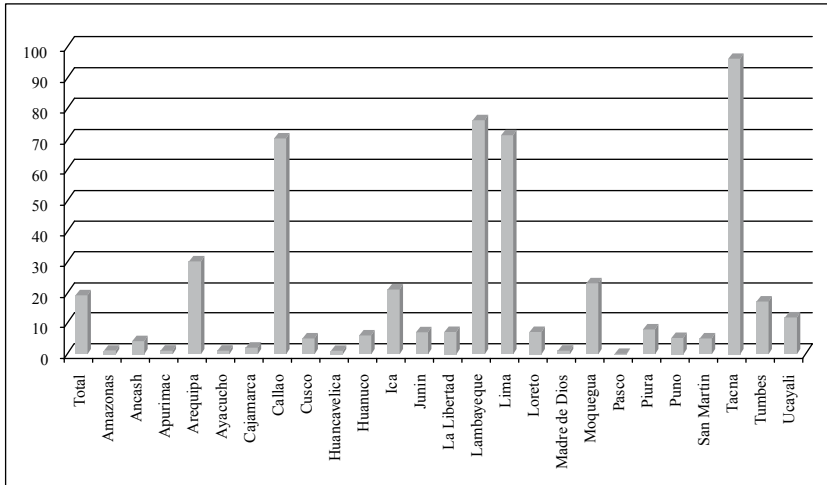
Fuente: Cuanto, INEI, MTC

La figura 4 muestra los porcentajes de asfaltado de la red vecinal. Estas cifras muestran un atraso significativo de varias regiones de la sierra con respecto a las regiones de la costa, en particular Lima, que tiene un porcentaje de asfaltado de 71%. Los porcentajes de asfaltado en Callao, Lambayeque y Tacna son mayores que 70%; en cambio, en Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios y Pasco, los porcentajes de asfaltado no superan el 2%³.

Parece ser entonces que la mayor deficiencia de las regiones más pobres del país tiene que ver con el estado de la red vial y no con su extensión.

³ Así, por ejemplo, en el caso de Amazonas, solo el 1% de la red vecinal es asfaltada; además, el 8% es afirmada, el 3% se encuentra sin afirmar, y el 88% es trocha carrozable. Similarmente, en el caso de Apurímac, solo el 1% de la red vial vecinal es asfaltada; además, el 22% es afirmada, el 38% sin afirmar y el 39% es trocha carrozable. Por su parte, en el caso de Huancavelica, el 1% de la red vial vecinal es asfaltada, el 28% es afirmada, el 23% sin afirmar y el 48% es trocha carrozable.

Figura 4: Porcentaje de red vial vecinal asfaltada (%), 2007



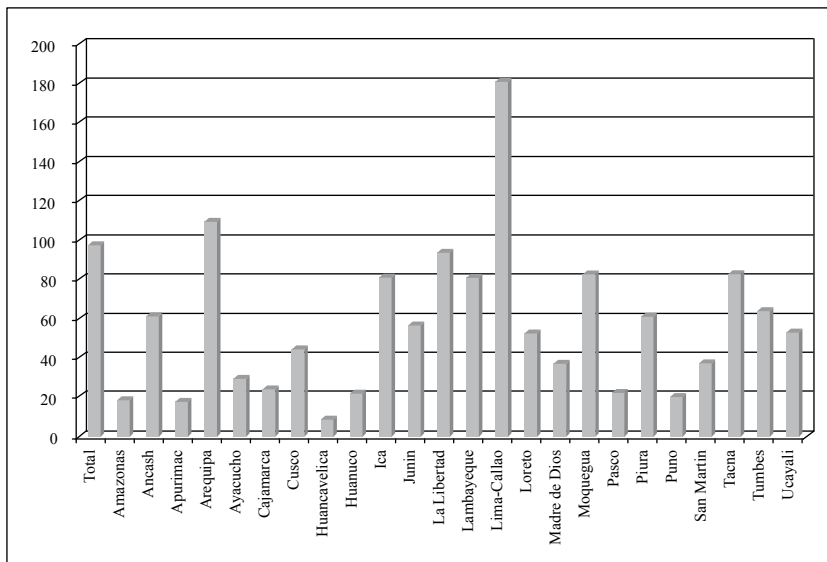
Fuente: Ciudadanos al Día, INEI.

Por otro lado, la infraestructura telefónica también resulta vital para la mejora de la competitividad. Las cifras oficiales muestran que las regiones de la costa contaron con mayores niveles de inversión en infraestructura que las regiones de la sierra y la selva. Consideremos los niveles de telefonía fija per cápita en 2007 (figura 5). Lima-Callao tuvo más de 180 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes. Otras regiones con más de ochenta teléfonos fijos por cada 1000 habitantes fueron Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Tacna. Las regiones de Amazonas, Apurímac y Huancavelica tuvieron menos de veinte teléfonos fijos por cada 1000 habitantes.

En lo que respecta a telefonía celular, Lima tuvo 883 teléfonos celulares por cada 1000 habitantes (figura 6). Otras regiones con más de 500 celulares por cada 1000 habitantes fueron Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Tacna y Tumbes. Por el contrario, las regiones de Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Huanuco y Loreto tuvieron menos de 200 celulares por cada 1000 habitantes.

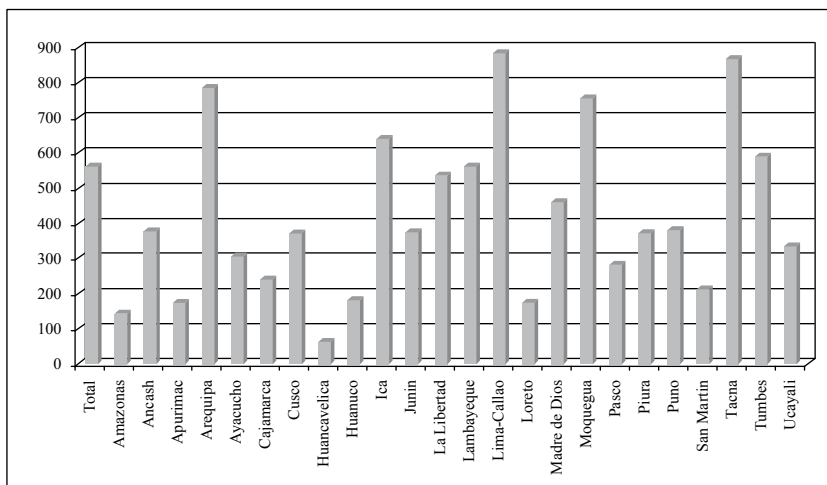
Inclusive en el caso de telefonía pública las regiones de la costa tuvieron más teléfonos que las regiones de la sierra y selva. Lima-Callao, Arequipa, Ica, Moquegua y Tacna tuvieron más de cinco teléfonos públicos por cada 1000 habitantes. Por el contrario, en Huancavelica hubo menos de dos teléfonos públicos por cada 1000 habitantes.

Figura 5: Número de teléfonos fijos por cada 1000 habitantes, 2007



Fuente: INEI

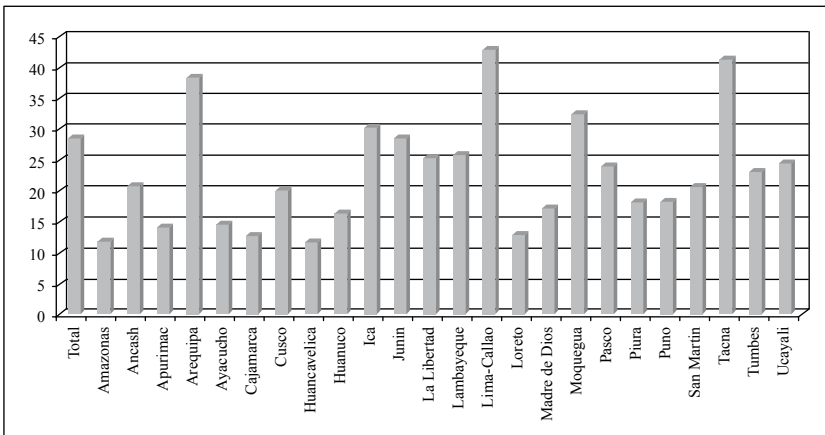
Figura 6: Número de teléfonos celulares por cada 1000 habitantes, 2007



Fuente: INEI

El uso de internet también es importante para la obtención de información y la consecución de negocios. Las cifras oficiales muestran que el uso de internet se encuentra más extendido en las regiones de la costa (figura 7). Así, en 2008 en Lima-Callao el 43% de la población de seis y más años de edad hicieron uso de internet. En las regiones de Arequipa, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Tacna dicho porcentaje fue mayor que 25%. En cambio, en Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Loreto, menos del 16% de la población de seis y más años de edad utilizaron internet.

Figura 7: Porcentaje de la población de 6 y más años que hacen uso de internet (%), 2008



Fuente: INEI.

En conclusión, las cifras de infraestructura muestran grandes debilidades de las regiones de la sierra en comparación con las regiones de la costa. Tanto en la condición de la red vial como en la penetración de la telefonía y de la internet, las regiones de la costa (especialmente Lima, Callao y Arequipa) presentan una clara ventaja. La mejora de la infraestructura podría tener un impacto positivo en la competitividad, sobre todo en las regiones más pobres del país, lo que aumentaría la tasa de crecimiento económico en estas regiones y reduciría la pobreza.

2. EL ROL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

En esta sección analizaremos el rol de los gobiernos subnacionales para mejorar los niveles de infraestructura⁴. De acuerdo con la normatividad vigente, los gobiernos regionales y locales tienen funciones muy importantes para la mejora de la infraestructura. Sin embargo, existen todavía problemas en la transferencia de las competencias y recursos a dichos gobiernos. Asimismo, las normas no son claras en lo que respecta a la delimitación de las funciones.

La Ley de Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades establecen las funciones específicas de los gobiernos regionales y locales en diversos ámbitos, entre ellos en lo que se refiere a infraestructura. La tabla 1 reporta las ocho funciones de los gobiernos regionales en transportes, y la tabla 2 indica las funciones de los gobiernos regionales en telecomunicaciones. Tal como muestran estas tablas, los gobiernos regionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, así como para la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones⁵.

Tabla 1: Funciones de los gobiernos regionales en transportes

<p>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.</p> <p>b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p>c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.</p> <p>d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.</p> <p>e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley.</p> <p>f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.</p> <p>g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.</p> <p>h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente.</p>

Fuente: Ley de Gobiernos Regionales.

⁴ Parte de la discusión en esta sección se ha basado en Armendáriz & Zegarra (2010).

⁵ En particular, en la tabla 2 las funciones más ligadas a la mejora de la infraestructura de transporte son las funciones b), c), e) y f); en la tabla 3 las funciones más relacionadas con la mejora de la infraestructura de comunicaciones son las funciones b), c) y e).

Tabla 2: Funciones de los gobiernos regionales en telecomunicaciones

<p>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.</p> <p>b) Promover, ejecutar y concesionar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia, en concordancia con la normatividad nacional y los convenios internacionales. Asimismo, promover la inversión privada en proyectos de telecomunicaciones, de acuerdo a la ley de la materia.</p> <p>c) Fomentar y fortalecer el desarrollo de medios de comunicación regional y de una red pública de comunicaciones en la Región.</p> <p>d) Coordinar con el Gobierno Nacional las autorizaciones de las estaciones de radio y televisión regional y el Gobierno Nacional otorga las licencias correspondientes, en armonía con las políticas y normatividad nacional y los convenios internacionales.</p> <p>e) Participar en los proyectos de comunicaciones a cargo del gobierno nacional.</p>
--

Fuente: Ley de Gobiernos Regionales.

Por su parte, los gobiernos locales también tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura. Entre las competencias compartidas de las municipalidades provinciales se encuentra ejecutar directamente o concesionar la ejecución de obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional. Entre estas obras de infraestructura se encuentran corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres y otras similares (Ley Orgánica de Municipalidades).

La transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales es parte central del proceso de descentralización. Para ello se constituyó el Sistema de Acreditación, con el fin de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias transferidas desde el Gobierno Nacional, así como para medir su capacidad de gestión mediante la verificación del cumplimiento de los requisitos generales establecidas en la normatividad y de los requisitos establecidos por los sectores con respecto a cada función a ser transferida.

Este proceso de transferencia de competencia ha enfrentado problemas. De acuerdo con Armendáriz y Zegarra (2010), la implementación del proceso de acreditación para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales tuvo profundas debilidades. El diseño de este proceso se flexibilizó en 2007, cuando se estableció una nueva modalidad que «permitió acreditar a todos los gobiernos regionales, incluyendo aquellos que no cumplían con los requerimientos mínimos para asumir las nuevas funciones. Diversas funciones se han transferido a los gobiernos

regionales bajo la modalidad “por potenciar” sus capacidades mediante la suscripción de Convenios Macro Intergubernamentales de Cooperación (CMI) entre gobiernos regionales y los ministerios sectoriales».

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), se acreditaron un total de 4500 funciones entre 2004 y 2008. De ellas, el 39% (1734) consistieron en funciones «por potenciar». El 61% restante consistió en funciones aptas.

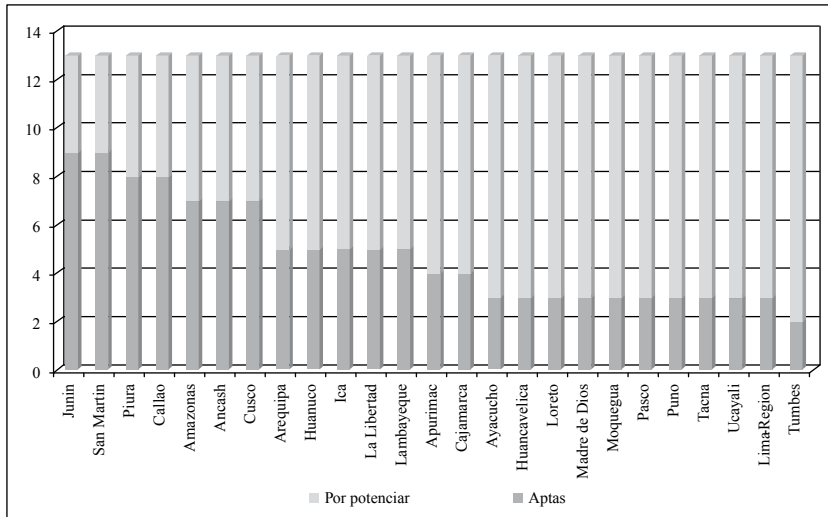
En el caso específico de transportes, la transferencia de competencias se inició con el Plan Anual 2005. Todas las funciones establecidas en la legislación han sido transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo, un gran número de ellas se encuentran bajo la modalidad de «por potenciar». En solo un caso (gobierno regional de Piura), el 100% de las funciones transferidas fueron «aptas». Por el contrario, las regiones de Ayacucho, Callao, Huancavelica, Junín, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y Ucayali tuvieron cinco funciones acreditadas (de un total de ocho) por potenciar; y el gobierno regional de Tumbes tuvo seis funciones por potenciar.

Las funciones que mayormente se encuentran «por potenciar» son las funciones e), c), d) y h). La función e) se encuentra por potenciar en 24 gobiernos regionales. Solo en el gobierno de Piura, esta función es apta. Por su parte, las funciones c), d) y h) se encuentran bajo la modalidad de «por potenciar» en 18, 18 y 17 gobiernos regionales, respectivamente. Estas funciones se refieren a la infraestructura portuaria y aeroportuaria, así como la otorgación de licencias de conducir. Por otro lado, la función b), que es referida a la planificación, administración y ejecución del desarrollo de la infraestructura vial sí se encuentra apta en casi todas las regiones. Solo los gobiernos de Loreto y Ucayali no tienen esta función apta.

En el caso del sector telecomunicaciones, la situación es más grave. La transferencia de competencia se inició recién en 2007. Todas las funciones concernientes a este sector ya han sido transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo, la capacidad de las regiones para ejecutarlas es muy baja. Con excepción del Callao, Junín y San Martín, en todas las demás regiones el 100% de las funciones transferidas se encontraban bajo la modalidad «por potenciar».

La figura 8 muestra el número de funciones transferidas en los rubros transportes y comunicaciones. En estos rubros, las regiones Junín y San Martín llevan el liderazgo al tener el mayor número de funciones transferidas «aptas». La mayor parte de las regiones tienen menos de la mitad de las funciones aptas. Las regiones de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho (las más pobres del país) tuvieron pocas funciones «aptas». En el caso de Huancavelica, solo tres funciones (de un total de trece) fueron aptas. En las regiones de Apurímac y Ayacucho, el número de funciones aptas fueron cuatro y tres, respectivamente.

Figura 8: Número de funciones del rubro transportes transferidas a gobiernos regionales



Fuente: Defensoría del Pueblo.

En conclusión, los gobiernos sub nacionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura y, por lo tanto, de la competitividad de sus localidades. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en lo referente a la transferencia de competencias. En particular, la evidencia muestra que los gobiernos regionales han recibido funciones pero no tienen la capacidad de poder cumplir con ellas⁶. Tal como veremos más adelante, dicha falta de capacidad es una causa de la baja ejecución del presupuesto asignado.

3. RECURSOS PÚBLICOS

Los gobiernos subnacionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura y la competitividad. ¿Pero qué ha sucedido con su presupuesto? ¿Cuentan con mayores recursos para mejorar los niveles de infraestructura?

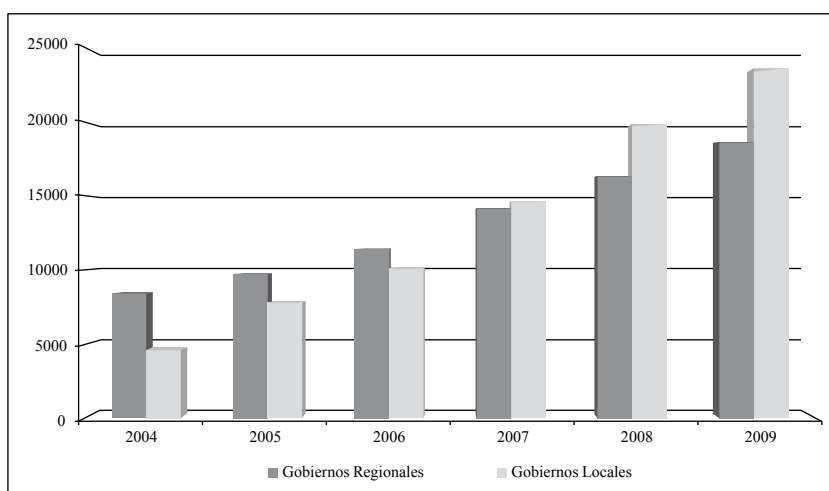
En los últimos años, el presupuesto de los gobiernos subnacionales ha aumentado considerablemente⁷. La figura 9 muestra el presupuesto de los gobiernos regionales y

⁶ Asimismo, está pendiente la suscripción de los referidos convenios con los gobiernos regionales del Callao, Junín y San Martín, con los cuales, aun cuando hayan sido declarados «aptos», se debieron suscribir los convenios de cooperación o una addenda a los convenios ya suscritos anteriormente (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 136).

⁷ Cada vez que nos refiramos a cifras del presupuesto, haremos mención al presupuesto modificado (PIM).

locales en términos nominales. El presupuesto de los gobiernos regionales aumentó de 8411 millones de nuevos en 2004 a 18681 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 17,3% en términos nominales. El crecimiento en términos reales fue de 14% promedio anual. En particular, el presupuesto para proyectos de inversión aumentó considerablemente. El presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales aumentó de 1065 millones de nuevos soles en 2004 a 7129 millones de nuevos soles en 2009, a una tasa promedio anual de 37% en términos nominales y 33% en términos reales⁸. Similarmente, el presupuesto de los gobiernos locales aumentó de 4583 millones de nuevos soles en 2004 a 23 619 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 38,8% en términos nominales y 35% en términos reales. Este crecimiento real de los recursos de los gobiernos subnacionales ha sido bastante rápido, en comparación con otros países de la región⁹.

Figura 9: Presupuesto de gobiernos sub-nacionales (millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

En lo que respecta al rubro transportes, el presupuesto también ha experimentado un crecimiento significativo. El presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales aumentó de 773 millones de nuevos soles en 2006 a 2951 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 56%; mientras que el presupuesto total de transporte de

⁸ En solo cinco años, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales se multiplicó por siete.

⁹ Vega menciona que con respecto a varios países vecinos, si se compara la importancia de los gobiernos subnacionales con el presupuesto del sector público total, «el Perú se sitúa entre los países más descentralizados de la región» (Vega, 2009, p. 17).

los gobiernos locales aumentó de 1979 millones de nuevos soles en 2006 a 5092 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 37%¹⁰. En términos reales, el presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales aumentó en 53% promedio anual y el presupuesto de transporte de los gobiernos locales creció en 34% promedio anual.

Por lo tanto, en los últimos años se ha producido un crecimiento importante del presupuesto debido a la mayor disponibilidad de recursos del sector público como consecuencia del crecimiento de la economía y la producción minera (canon minero).

No obstante, el crecimiento del presupuesto de los gobiernos subnacionales ha sido bastante heterogéneo, tomando en consideración el presupuesto para proyectos de inversión de los gobiernos regionales (figura 10). En promedio, el presupuesto nominal para proyectos de inversión de los gobiernos regionales aumentó a una tasa promedio anual de 37% entre 2004 y 2009¹¹. En el caso del gobierno de Áncash, el presupuesto aumentó en 81% anual en 2004-2009. Otras regiones con altas tasas de crecimiento de sus presupuestos fueron Madre de Dios (73%), Tacna (64%) y la Municipalidad de Lima (65%). Por el contrario, Loreto experimentó un crecimiento de sus ingresos de solo el 5% anual. En el caso de las regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, sus ingresos aumentaron a tasas anuales de 21%, 29%, y 33%. En los tres casos el crecimiento fue menor que el promedio nacional.

Dada la importancia del canon minero como fuente de recursos públicos en algunos gobiernos regionales, la distribución de los recursos públicos no necesariamente obedece a criterios de eficiencia o equidad, sino en gran parte a la abundancia de recursos minerales.

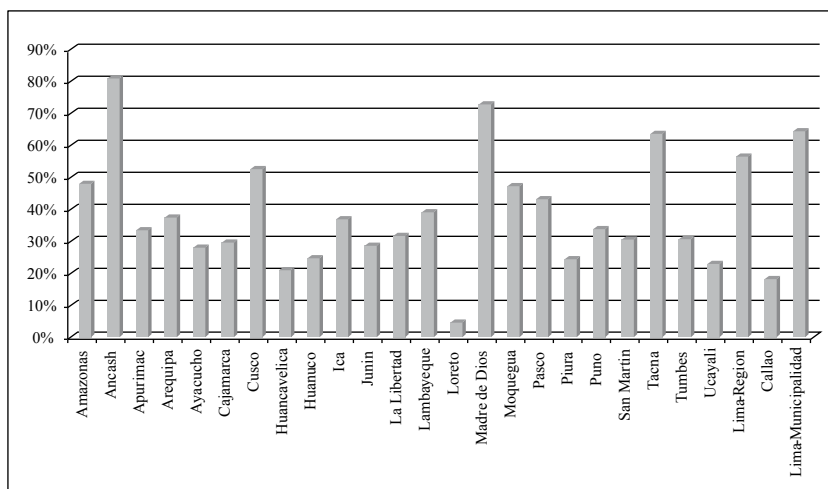
Asimismo, las regiones y localidades que requieren mayores recursos para salir de la pobreza han recibido una cantidad de recursos menor que el promedio nacional. Justamente, Vega (2009) indica que el sistema de transferencias fiscales a los gobiernos regionales implica cierta regresividad, pues «las regiones más pobres reciben relativamente menores transferencias presupuestales del gobierno nacional»¹².

¹⁰ En el año 2009, el presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales fue 2951 millones de nuevos soles, de los cuales 2638 millones correspondieron a proyectos de inversión. De esta manera, el rubro transporte representó el 16% del gasto total de los gobiernos regionales y el 37% del presupuesto para proyectos de inversión. En el caso de los gobiernos locales, un gran porcentaje de sus egresos también se destina a transporte. En el año 2009, el PIM del rubro de transporte de los gobiernos locales fue 5092,7 millones de nuevos soles, que corresponde al 22% del presupuesto total de los gobiernos locales. Por lo tanto, la asignación de recursos públicos para la mejora de la infraestructura ha sido significativa.

¹¹ En términos reales, el crecimiento fue de 34% anual.

¹² «El coeficiente de correlación entre el conjunto de los rubros de transferencia per-cápita (incluyendo los recursos ordinarios del tesoro, los impuestos destinados y las transferencias de capital) y los niveles de pobreza de cada región es negativo» (Vega, 2009, p. 18).

Figura 10: Tasa de crecimiento anual del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (%), 2004-2009



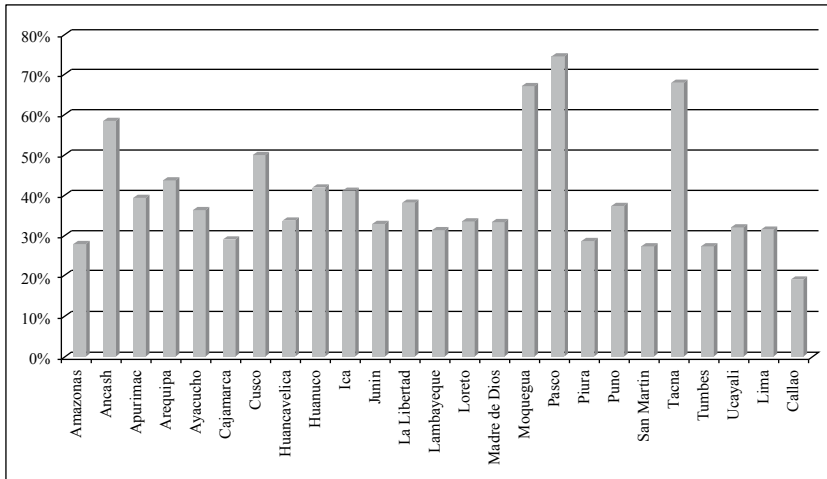
Fuente: MEF.

Por su parte, el crecimiento de los recursos de los gobiernos locales también ha sido heterogéneo (figura 11). En promedio, el presupuesto nominal de los gobiernos locales creció a una tasa anual de 38,8% entre 2004 y 2009¹³. Las municipalidades que han experimentado un mayor crecimiento de sus ingresos fueron las de los departamentos de Pasco (75%), Tacna (68%), Moquegua (67%) y Áncash (59%). Por el contrario, las municipalidades de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Piura, San Martín y Tumbes y las municipalidades del Callao experimentaron un crecimiento menor al 30% promedio anual. Las municipalidades de los departamentos más pobres (Huancavelica, Apurímac y Ayacucho) experimentaron un crecimiento de sus ingresos menor al 40%¹⁴.

¹³ Tal como Vega (2009) sostiene, «la estructura y el nivel de los presupuestos municipales varían claramente según el tamaño de la población y el grado de urbanización de los municipios. En los municipios más poblados y más urbanizados, los ingresos propios o directamente recaudados son más importantes que en los municipios más pequeños y menos urbanos» (p. 21).

¹⁴ En términos reales, el crecimiento fue de 36% promedio anual.

Figura 11: Tasa de crecimiento de presupuesto de gobiernos locales, 2004-2009 (%)



Fuente: MEF

Estas cifras sugieren que las autoridades nacionales no consideran a la mejora de la competitividad como una manera de combatir la pobreza¹⁵. Si el gobierno nacional considerase que la lucha contra la pobreza implica necesariamente la mejora de la competitividad (para lo cual es importante que los gobiernos regionales y locales inviertan más en infraestructura), entonces asignaría una mayor cantidad de recursos a aquellas regiones que tienen bajos niveles de competitividad y que son justamente las regiones más pobres. Resulta importante que se plantee si la actual asignación de recursos es la mejor posible. Asignar recursos solamente en función de la disponibilidad de recursos minerales no es necesariamente eficiente ni equitativo. Las regiones y municipalidades que mayores recursos han obtenido en los últimos años son aquellas que tienen mayor explotación minera y no necesariamente las que ofrecen proyectos de inversión con mayor rentabilidad social.

4. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Los gobiernos subnacionales han experimentado un crecimiento notable de sus recursos en los últimos años. ¿Qué tal ha sido la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales y locales? ¿Existen obstáculos para una mayor ejecución del

¹⁵ Al respecto, uno puede sostener que la mejora de la competitividad de las personas es una manera importante para disminuir la pobreza en el largo plazo.

gasto? En este capítulo utilizaremos dos indicadores para medir la capacidad de gasto: el presupuesto devengado en soles y el presupuesto devengado como porcentaje del presupuesto total PIM. El primer indicador es útil para mostrar la evolución de la capacidad de gasto en términos absolutos. El segundo para mostrar si el gobierno está ejecutando todos los recursos que tiene disponibles.

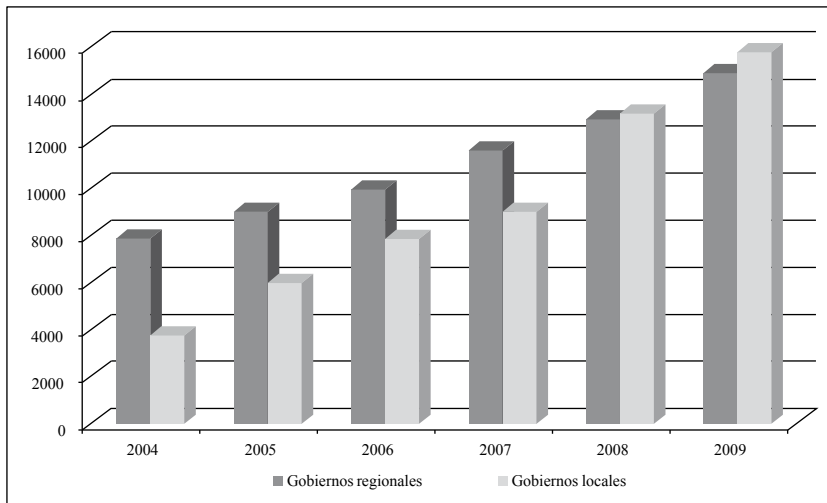
El presupuesto devengado o ejecutado de los gobiernos subnacionales ha aumentado en los últimos años (figura 12). En el caso de los gobiernos regionales, el presupuesto nominal devengado aumentó de 7857 millones de nuevos soles en 2004 a 14 913 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 14%. En el caso de los gobiernos locales, el presupuesto nominal devengado aumentó de 3744 millones de nuevos soles en 2004 a 15 786 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 33%. En términos reales, el presupuesto devengado de los gobiernos regionales aumentó en 11% y el presupuesto devengado de los gobiernos locales creció en 30%.

El presupuesto devengado de los gastos de capital aumentó a tasas mayores. En el caso de los gobiernos regionales, el presupuesto nominal devengado de los gastos de capital aumentó a una tasa promedio anual de 40% entre 2004 y 2009, mientras que en el caso de los gobiernos locales el presupuesto devengado de los gastos de capital aumentó a una tasa promedio anual de 47% en el mismo periodo. En términos reales, el presupuesto devengado de los gastos de capital de los gobiernos regionales creció en 37% promedio anual y el presupuesto devengado de los gastos de capital de los gobiernos locales creció en 43% promedio anual.

Todas las regiones han experimentado un crecimiento notable del presupuesto devengado, considerando el presupuesto nominal devengado de los proyectos de inversión de los gobiernos regionales. A nivel nacional, este aumentó a una tasa promedio anual de 31% entre 2004 y 2009. La Municipalidad de Lima fue la entidad que experimentó un mayor crecimiento del presupuesto devengado (83% promedio anual) y la región Loreto fue la región con el menor crecimiento (solo 2%). Otras regiones con bajos niveles de crecimiento del presupuesto devengado fueron Piura, Huancavelica y Huánuco. Las regiones más pobres tuvieron tasas de crecimiento del presupuesto devengado menores que el promedio nacional de 31%: las tasas promedio anual fueron 20% para Huancavelica, 21% para Apurímac y 28% para Ayacucho¹⁶.

¹⁶ Sin embargo, fueron tasas bastante significativas. A este ritmo de crecimiento, las regiones de Huancavelica y Apurímac multiplicaron su presupuesto devengado por tres entre 2004 y 2009 y la región de Ayacucho lo multiplicó por más de cuatro.

**Figura 12: Presupuestado devengado de los gobiernos sub-nacionales
(millones de nuevos soles)**



Fuente: MEF.

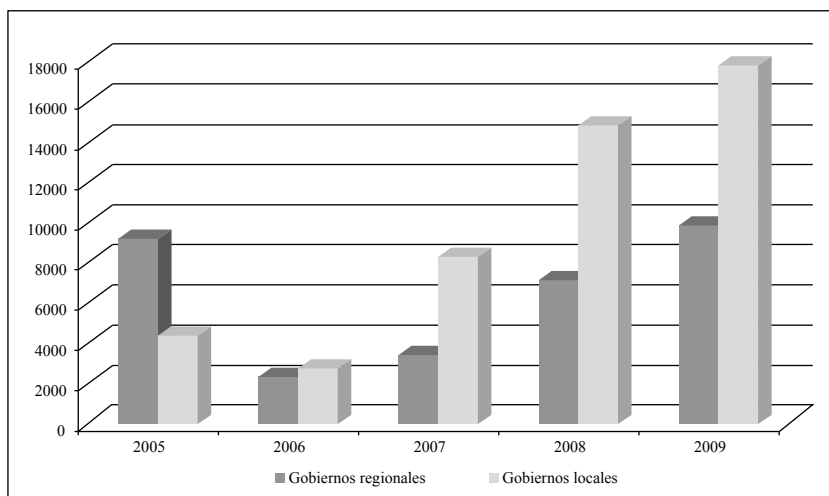
El alto crecimiento del presupuesto devengado de los gobiernos subnacionales tiene relación con el crecimiento (en número y monto) de los proyectos considerados viables por el SNIP. De acuerdo con el MEF, el número de proyectos de los gobiernos subnacionales aprobados por el SNIP también ha aumentado en los últimos años. En el caso de los gobiernos regionales, el número de proyectos viables aumentó de 2036 en 2005 a 3083 en 2009. En el caso de los gobiernos locales, el número de proyectos viables aumentó de 4336 en 2005 a 18 946 en 2009¹⁷.

Por su parte, el monto considerado viable por el SNIP para proyectos de inversión de gobiernos regionales y locales también ha mostrado una tendencia claramente positiva (figura 13). En el caso de los gobiernos regionales, el monto aprobado aumentó de 1620 millones de nuevos soles en 2005 a 9798 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 57%. Mientras tanto, en el caso de los gobiernos locales, el monto aprobado aumentó de 1413 millones de nuevos soles en 2005 a 17 764 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 88%. En términos reales, el monto aprobado de los gobiernos regionales creció en 53% promedio anual, y el monto aprobado de los gobiernos locales creció en 84% promedio anual.

¹⁷ Es decir, los gobiernos locales mostraron un crecimiento del número de proyectos viables más fuerte que los gobiernos regionales.

Los gobiernos locales han mejorado su capacidad de gasto más rápidamente que los gobiernos regionales. Sin embargo, el número y el monto de proyectos de inversión viables de los gobiernos regionales también han experimentado un crecimiento notable en los últimos años.

Figura 13: Monto de proyectos de inversión considerados viables por el SNIP (millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Por otro lado, aunque el presupuesto devengado ha aumentado significativamente en los últimos años, dicho crecimiento ha sido menor que el crecimiento del presupuesto total. En el caso de los gobiernos regionales, en términos nominales el presupuesto total aumentó a una tasa promedio anual de 17% entre 2004 y 2009, y el presupuesto devengado creció a una tasa anual de 14%. En el caso de los gobiernos locales, el presupuesto total aumentó a una tasa promedio anual de 39% entre 2004 y 2009, y el presupuesto devengado creció a una tasa anual de 33%.

Por lo tanto, la ejecución del gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del presupuesto no ha sido alta, sobre todo en lo referido a gastos de capital (tabla 3). Los gobiernos regionales ejecutaron el 80% de su presupuesto total, pero solamente el 58% de su presupuesto de gastos de capital. Mientras tanto, los gobiernos locales ejecutaron solamente el 67% de su presupuesto total y tan solo el 59% de su presupuesto de gastos de capital.

Tabla 3: Presupuesto de los gobiernos sub-nacionales, 2009
(millones de nuevos soles)

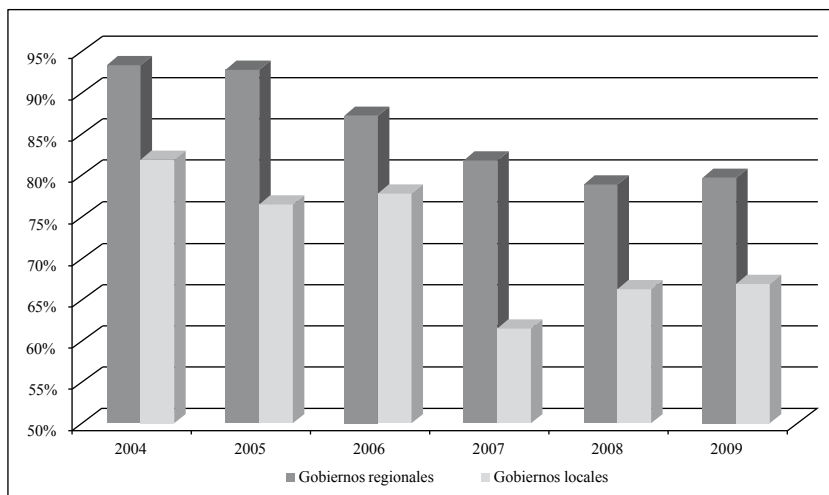
	PIM	Ejecución	%
Gobiernos Regionales			
Total	18 681,9	14 913,6	79,8%
Gastos corrientes	10 721,0	10 302,3	96,1%
Personal y obligaciones sociales	7084,3	7036,6	99,3%
Pensiones y otras prestaciones sociales	1489,2	1474,1	99,0%
Bienes y servicios	1848,7	1519,7	82,2%
Donaciones y transferencias	2,4	1,0	41,7%
Otros gastos	296,4	270,9	91,4%
Gastos de capital	7958,8	4609,4	57,9%
Donaciones y transferencias	621,0	501,1	80,7%
Otros gastos	15,5	9,4	60,6%
Adquisición de activos no financieros	7254,6	4076,7	56,2%
Adquisición de activos financieros	67,7	22,2	32,8%
Servicio de la deuda	2,1	1,9	90,5%
Servicio de la deuda pública	2,1	1,9	90,5%
Gobiernos Locales			
Total	23 619,0	15 786,5	66,8%
Gastos corrientes	7512,0	6237,2	83,0%
Personal y obligaciones sociales	2081,8	1801,7	86,5%
Pensiones y otras prestaciones sociales	702,8	652,5	92,8%
Bienes y servicios	4170,0	3299,9	79,1%
Donaciones y transferencias	421,5	382,3	90,7%
Otros gastos	135,9	100,8	74,2%
Gastos de capital	15 786,7	9288,8	58,8%
Donaciones y transferencias	115,0	93,0	80,9%
Otros gastos	9,8	7,4	75,5%
Adquisición de activos no financieros	15 660,9	9187,4	58,7%
Adquisición de activos financieros	1,0	1,0	100,0%
Servicio de la deuda	320,3	260,5	81,3%
Servicio de la deuda pública	320,3	260,5	81,3%

Fuente: MEF.

Los porcentajes de ejecución del presupuesto mostraron una tendencia decreciente por varios años (figura 14). En el caso de los gobiernos regionales, la ejecución del presupuesto bajó de 93% (como porcentaje del presupuesto modificado) en 2004 a 79% en 2008 y luego aumentó ligeramente a 80% en 2009. En el caso de los gobiernos locales, la ejecución disminuyó de 82% en 2004 a 62% en 2007 y luego se recuperó a 66% en 2008 y 67% en 2009. Sin embargo, pese a la recuperación, la

ejecución del gasto en gobiernos regionales y locales fue bastante menor en 2009 que en 2004. En el caso particular del presupuesto de gastos de capital, la ejecución también disminuyó notablemente. Con respecto a los gobiernos regionales, la ejecución del presupuesto de los gastos de capital cayó de 73% en 2004 a 58% en 2009; y en el caso de los gobiernos locales, el porcentaje cayó de 72% en 2004 a 59% en 2009.

Figura 14: Ejecución del presupuesto total de los gobiernos sub-nacionales (% PIM)



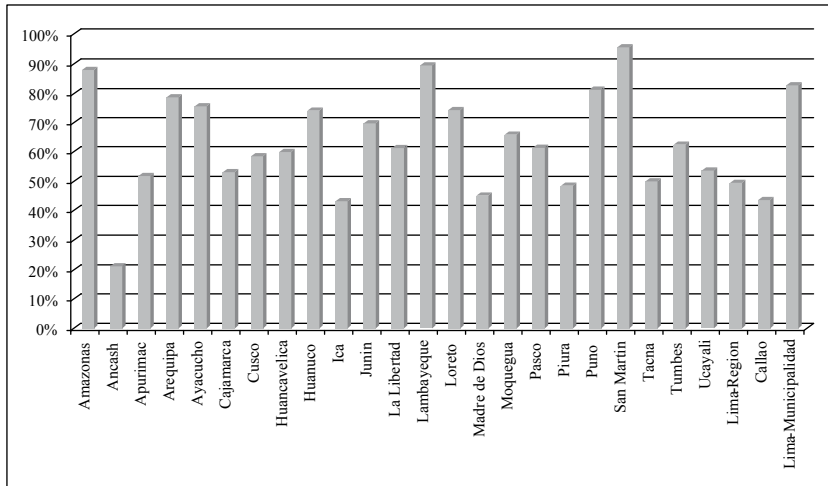
Fuente: MEF.

Los porcentajes de ejecución mostraron además una gran variabilidad entre regiones (figura 15), considerando la ejecución del presupuesto de proyectos de inversión de los gobiernos regionales. A nivel nacional, el porcentaje de ejecución del presupuesto de proyectos de inversión de los gobiernos regionales fue de 56% en 2009. Algunos gobiernos regionales ejecutaron más del 80% del presupuesto de inversiones, mientras que otros ejecutaron menos del 40%. El gobierno regional de San Martín ejecutó el 95% del presupuesto, la mayor tasa a nivel nacional. Otros gobiernos regionales con altas tasas de ejecución del presupuesto de inversiones fueron Lambayeque (90%), Amazonas (88%), Lima Metropolitana (73%) y Puno (82%). La región con menor ejecución del presupuesto fue Áncash (20%).

En lo que respecta a inversión en infraestructura, la ejecución del gasto fue incluso menor. En el sector transporte, por ejemplo, los gobiernos regionales tuvieron una ejecución de solo 45%. Áncash solo gastó el 2,6% del presupuestado destinado a transporte, y el Callao solo gastó el 15%. Las regiones con mayores niveles de pobreza gastaron más que Áncash y el Callao (como porcentaje del presupuesto),

pero tampoco gastaron todos los fondos asignados. Así, Huancavelica solo utilizó el 45% de su presupuesto asignado a transporte, Ayacucho el 69%, y Apurímac el 51%¹⁸.

Figura 15: Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (% PIM), 2009



Fuente: MEF.

En conclusión, los gobiernos sub nacionales han experimentado un crecimiento notable de sus recursos disponibles y del presupuesto devengado en los últimos años. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del presupuesto ha caído. En el caso de las regiones más pobres, así como en la mayoría de regiones, existen pues abundantes recursos públicos que no han sido utilizados.

¿Cómo podemos explicar la baja ejecución del presupuesto de los gobiernos subnacionales? ¿Por qué, pese a existir necesidades de mejora de la infraestructura, los gobiernos regionales y locales han ejecutado solo un porcentaje del presupuesto asignado?

Una de las posibles explicaciones de la baja ejecución del presupuesto es el rápido crecimiento de los fondos disponibles y el poco tiempo desde que se inició el proceso de descentralización. Tal como sostuvimos, el proceso de descentralización se inició en el año 2002, lo que implica que los gobiernos regionales tienen poco tiempo de experiencia institucional en el manejo de recursos¹⁹.

¹⁸ Las regiones que ejecutaron una mayor parte de su presupuesto de transporte fueron San Martín (99%), Amazonas (86%), Pasco (83%) y Lima Metropolitana (82%).

¹⁹ Antes de la creación de las regiones existían los consejos transitorios de administración regional (CTAR) «que tan solo eran espacios de descentralización política y administrativa». En opinión de

Además, el gran crecimiento de los fondos disponibles puede explicar parcialmente por qué los gobiernos regionales no han logrado un crecimiento rápido de su capacidad de gasto. Asimismo, el rápido crecimiento de los fondos disponibles hace difícil que los gobiernos locales puedan ejecutar todo el presupuesto asignado.

La importancia del crecimiento rápido de los fondos disponibles parece confirmarse a nivel desagregado. La región Áncash, por ejemplo, experimentó el mayor crecimiento de su presupuesto entre 2004 y 2009 y tuvo la menor tasa de ejecución en el año 2009: el presupuesto de esta región creció a una tasa anual de 81% y la tasa de ejecución en 2009 fue de solo 21%. Por su parte, la región de Madre de Dios experimentó un crecimiento de 73% anual de sus ingresos en 2004-2009 y la tasa de ejecución en 2009 fue solo 46%.

Sin embargo, algunos gobiernos regionales han tenido un alto crecimiento de fondos y un alto porcentaje de ejecución del presupuesto. Este fue el caso de la Municipalidad de Lima, que experimentó un incremento de 65% anual en el presupuesto y tuvo una ejecución del 83%. Por el contrario, el gobierno regional del Callao incrementó su presupuesto solamente 18% y su porcentaje de ejecución fue de solamente 44%²⁰. Esto implica que el alto crecimiento de los recursos disponibles no es la única explicación para la baja ejecución del presupuesto.

Una explicación complementaria de la baja ejecución del presupuesto es que los gobiernos subnacionales presentan deficiencias en sus capacidades de gestión que no les permiten utilizar los recursos públicos de la mejor manera. Esta baja capacidad de gestión se refleja en los altos porcentajes de capacidades «por potenciar». La escasez de mano de obra calificada al interior del país y la consecuente falta de capacidad de gestión parecen constituir pues un cuello de botella que impide una mayor inversión por parte de los gobiernos subnacionales.

Es importante señalar, sin embargo, que las deficiencias en la capacidad de gestión no son exclusividad de los gobiernos sub nacionales, sino de todas las instancias del gobierno, incluyendo al gobierno central.

Para mejorar la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales es importante contar con funcionarios y técnicos con mayores niveles de capital humano que

Rodríguez (2008), la instalación de los 24 gobiernos regionales sobre la base de las CTAR ha sido una «ardua tarea política y administrativa» (p. 31).

²⁰ De hecho, un análisis econométrico entre el porcentaje de ejecución (como variable dependiente) y el crecimiento del presupuesto (como variable explicativa) indica que esta relación no es estadísticamente significativa. No se puede, por lo tanto, afirmar que los bajos porcentajes de ejecución del gasto se deben al alto crecimiento de los fondos disponibles. En realidad esta baja significancia estadística indica que los gobiernos regionales han reaccionado de manera distinta al incremento de fondos disponibles. Si bien para algunas regiones la baja ejecución parece verse explicada parcialmente por el alto crecimiento de sus presupuestos, en otras regiones la situación no es la misma.

puedan elaborar proyectos viables. Para ello, es vital una reforma del Estado y, en particular, la implementación de una carrera pública que genere los incentivos para que los mejores profesionales escojan trabajar en el sector público. Con profesionales mal remunerados y sin incentivos para mejorar sus niveles de productividad, será difícil que la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales mejore ostensiblemente.

Además, aunque se han transferido funciones a los gobiernos regionales, esta transferencia de funciones no ha ido acompañada de la transferencia de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos. No se ha cumplido entonces uno de los puntos básicos de la Ley de Descentralización. Justamente, Raúl Molina sostiene que «no se han transferido todos los recursos asociados a las transferencias de competencias. Ha habido un incremento muy fuerte en la participación del gasto público de los gobiernos regionales y locales pero no asociado con la descentralización administrativa»²¹. La transferencia de recursos humanos es vital. Es importante entonces que el gobierno nacional establezca los lineamientos que permitan implementar la transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales²². Asociado a ello se encuentra la falta de claridad del proceso. Tal como sostiene Carlos Monge, existía «consenso sobre la necesidad de descentralizar, pero no de cómo descentralizar ni hasta dónde»²³.

En el proceso de descentralización, es vital el trabajo coordinado entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Así, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), se requiere que el sector de transportes y telecomunicaciones «realice un acompañamiento permanente a la gestión de los gobiernos regionales y que no solo

²¹ CIES (2009).

²² Conforme con lo regulado en el Decreto Legislativo 1026, que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Por otro lado, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), es importante mejorar la transferencia de recursos asociados con la transferencia de las capacidades. Los ministerios del Gobierno Nacional deben realizar la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones a ser transferidas, sobre la base del costo real de la prestación de los servicios transferidos, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada gobierno regional. La Secretaría de Descentralización de la PCM debe regular la conformación de nuevas comisiones encargadas de evaluar si la transferencia de los recursos a los gobiernos regionales, especialmente de aquellos declarados «por potenciar», con los cuales ya concluyó el proceso de transferencia, obedece al costo real de los servicios que deben prestar, la realidad de cada departamento y la capacidad de gestión de cada gobierno regional. El Ministerio de Economía y Finanzas debe emitir lineamientos que permitan realizar una adecuada identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones que se transfieren.

²³ Vega (2009) sostiene que «para mejorar la eficiencia y gestión administrativa de los gobiernos regionales, se requiere contar con regiones más grandes que las actuales, ya que la provisión de servicios públicos ofrece grandes economías de escala» (p. 20).

se limite a la ejecución de los CMI». El trabajo coordinado entre los gobiernos regionales les permitirá a estos además aprovechar economías de escala²⁴.

Por otro lado, tal como sostiene la Defensoría del Pueblo (2009), con el fin de mejorar la capacitación y transferencia de recursos para el cumplimiento de las funciones de los gobiernos regionales, es importante que los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales lleguen a consensos con respecto al contenido de la capacitación y asistencia técnica que deberán continuar desarrollándose con la finalidad de adecuarlos a las necesidades reales de estos niveles de gobierno.

Es importante que los gobiernos regionales busquen maneras alternativas de mejorar la capacitación de sus empleados. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales deben establecer alianzas con entidades públicas y privadas, con el fin de promover una mayor oferta de capacitación y asistencia técnica en sus localidades. Es deseable, por ejemplo, que los gobiernos sub nacionales trabajen con las universidades con el fin de generar proyectos de inversión. De acuerdo con Vega (2009), «una mejora en la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos regionales no solo requiere el reforzamiento de acciones de capacitación y asistencia técnica que puedan brindar los organismos oficiales del gobierno como el MEF o la Secretaría de Descentralización, sino también de una mayor participación de las instituciones profesionales y académicas del país»²⁵.

Finalmente, debemos señalar que es importante que el SNIP mantenga requisitos exigentes para la utilización de los recursos públicos. El Perú ha atravesado a lo largo de su historia por varios periodos en los que ha contado con abundantes recursos. Lamentablemente, muchas veces dichos recursos han sido malgastados por la inexistencia justamente de un sistema que regule una adecuada utilización de los recursos fiscales. El actual *boom* económico y fiscal no necesariamente se mantendrá, por lo que es importante que los gobiernos subnacionales desarrollen capacidades para mejorar sus proyectos de inversión sin reducir los criterios de exigencia.

5. CONCLUSIONES

Uno de los grandes problemas de competitividad del país consiste en los bajos niveles de infraestructura. El Perú mantiene tasas muy bajas de infraestructura con respecto a otros países de la región. A nivel nacional y con mayor incidencia en las regiones

²⁴ Vega (2009, p. 19). Esta es, sin embargo, una recomendación útil para todas las instancias de gobierno y no solo para los gobiernos sub nacionales.

²⁵ Las autoras están muy agradecidas a Gustavo Canavire Bacarreza por una excelente asistencia y a Mario D. Tello y Jorge Vega por sus comentarios. Todos los errores u omisiones son responsabilidad de las autoras.

más pobres, resultan notables los bajos niveles de calidad de la red vial y de telecomunicaciones. Es recomendable entonces que los gobiernos nacionales, regionales y locales inviertan una mayor cantidad de recursos en la mejora de la calidad de la red vial.

En un país como el Perú, que tiene una agenda descentralista tan importante, los gobiernos regionales y locales tienen funciones importantes en la mejora de la infraestructura. El cumplimiento de esas funciones requiere de abundantes recursos públicos y en los últimos años esos recursos fiscales han aumentado considerablemente. Así, el presupuesto de los gobiernos regionales aumentó en 17% promedio anual entre 2004 y 2009 y el presupuesto de los gobiernos locales aumentó en 39% promedio anual en el mismo periodo.

Sin embargo, existen problemas para la ejecución de dicho presupuesto. En 2009, los gobiernos regionales ejecutaron solamente el 80% de su presupuesto, mientras que los gobiernos locales ejecutaron el 67%. La ejecución es incluso menor en el caso de gastos de capital. En 2009 los gobiernos regionales ejecutaron solamente el 58% de su presupuesto de gastos de capital y los gobiernos locales solo ejecutaron el 59%.

Los bajos porcentajes de ejecución implican que a pesar de que existen recursos los gobiernos subnacionales no los utilizan plenamente. En parte, la baja ejecución se debe al mismo alto crecimiento de los recursos disponibles. Los recursos disponibles crecieron a tasas muy altas, por lo que era muy difícil que los gobiernos subnacionales experimenten un crecimiento similar de su capacidad de gasto.

Existen varias recomendaciones para una mejora en la asignación de los recursos públicos a nivel regional, en particular en lo referente a la infraestructura:

- Los gobiernos deben comprender que la infraestructura es uno de los factores más importantes para la mejora de la productividad y el crecimiento económico.
- Una gran parte de la inversión de la infraestructura debe ir a la mejora de la calidad de la red vial (mayor asfaltado), uno de los mayores problemas de infraestructura del país.
- Se debe reconocer que las mayores debilidades en infraestructura se presentan en la sierra del país, especialmente en las regiones más pobres. En estas regiones los gobiernos deben realizar un mayor esfuerzo.
- Las transferencias de recursos financieros a los gobiernos regionales no deben depender primordialmente de la existencia de reservas mineras sino además de las necesidades reales de inversión.
- La transferencia de funciones debe ir acompañada de la transferencia de recursos no solo financieros. Se debe además impulsar la carrera pública, para

que los mejores técnicos y funcionarios formen parte del sector público. Los gobiernos nacionales deben mejorar sus programas de capacitación de personal de los gobiernos subnacionales. Los gobiernos regionales y locales deben buscar maneras alternativas para la mejora de la capacitación.

- El gobierno nacional debe llevar a cabo una mejor coordinación con los gobiernos regionales, especialmente en lo referente a las transferencias de competencias con el fin de mejorar la capacidad de gasto de estos gobiernos.
- Se debe comprender que una de la razón de los bajos porcentajes de ejecución del gasto tiene que ver con el alto crecimiento de los recursos disponibles. No debemos pensar que la descentralización lleva necesariamente a ineficiencias en la ejecución del gasto público.
- Los criterios de exigencia del SNIP deben mantenerse, pues la necesidad de aumentar la ejecución del gasto no debe ir en desmedro de la calidad del gasto público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armendáriz, Edna & Luis Felipe Zegarra (2010). *Obstáculos al crecimiento de la región Junín*. Lima: BID.
- Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, pp. 177-120.
- Banco Mundial (2010). *Informe de Competitividad Mundial 2009-2010*. Washington D.C
- Barro, Robert (1990). A Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 103-125.
- Canning, D., M. Fay & R. Perotti (1994). Infrastructure and Growth. En M. Baldassari, L. Paganetto y E. Phelps (editores), *International Differences in Growth Rates: Market Globalization and Economic Areas*. Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy Series. Nueva York: St. Martin's Press.
- CIES (2009). *Balance del proceso de descentralización en el Perú*. Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge. *Economía y Sociedad*, 72. Lima: CIES.
- Defensoría del Pueblo (2009). Hacia una descentralización al servicio de las personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. *Serie Informes Defensorales*, 141. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Easterly, W. & S. Rebelo (1993). A Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, pp. 313-344.

- Dammert Ego-Aguirre, Manuel (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. 2 volúmenes. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). Proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. *Documento de Trabajo* 8. Lima: Participa Perú.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2006). La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. *Cuadernos Descentralistas* 18. Lima: Participa Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2004*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2005*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2006*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2007*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2008*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2009*. Lima: MEF.
- Participa Perú (2006). Descentralización Fiscal y Promoción de la Inversión Descentralizada. *Documento de Trabajo* 9. Lima: Participa Perú.
- Reinikka, Ritva & Svensson, Jakob (1999). How inadequate provision of public infrastructure and services affects private investment. Banco Mundial. *Policy Research Working Paper Series* 2262.
- Rodríguez, Enrique (2008). Desafíos y Perspectivas del Proceso de Descentralización en el Perú. *Economía y Sociedad* 70.
- Tello, Mario D. (2007). *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones*. Lima: CENTRUM.
- Vásquez, Arturo & Luis Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: CIES/BCRP.
- Vega, Jorge (2009). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. *Economía y Sociedad* 72. Lima: CIES.
- Yamarik, S. (2000). *The Effect of Public Infrastructure on Private Production during 1977-96*. Arkon: Departamento de Economía, Universidad de Akron.