

Ejecución y metas de inversiones a gobiernos regionales

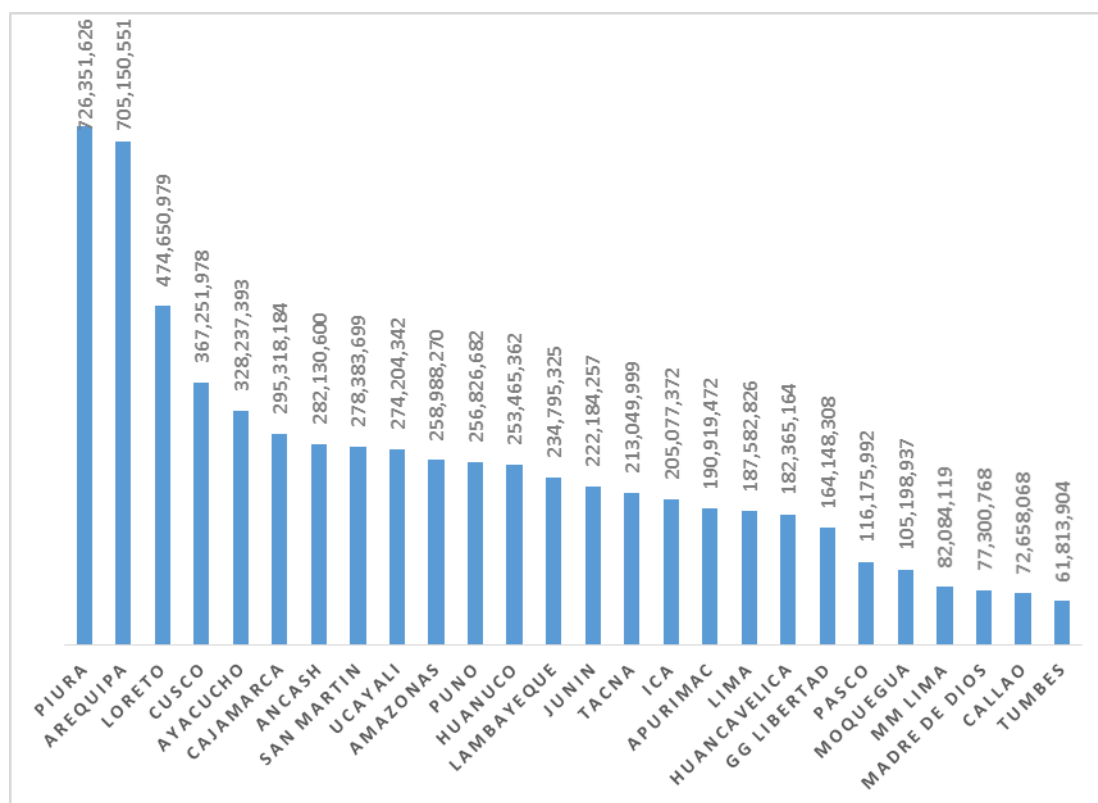
“El esclavo es poco productivo no porque carezca de propiedad, sino porque el amo no conoce la productividad estándar” (Taylor, 1976, respondiendo a Adam Smith en el tema de incentivos).

En la primera semana de diciembre el MEF publicó la DIRECTIVA N° 004-2020-EF/50.01 “DIRECTIVA QUE ESTABLECE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RECONOCIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES”. Se trata de Incentivos, para gobiernos sub nacionales, en ejecución de inversiones. No se da, según la teoría de incentivos, entre dos grupos con cierto antagonismo: patrón - empleado; sino por un órgano que es parte del Estado hacia otro que, también, lo es. Se sobreentiende que ambos tienen objetivos e intereses comunes.

Analizaré el caso de los gobiernos regionales (GORES) y, luego, haré el ejercicio de considerar al MEF como si fuera un pliego de los gobiernos regionales; en consecuencia, estará sujeto al alcance de la directiva arriba mencionada.

La meta de ejecución para los GORES es de S/6,616'314,177 proyectándose una eficacia del 71% al 2020. A la fecha (al 21 de diciembre, de acuerdo a la Consulta Amigable) van ejecutando S/5,0012'666,535 faltando S/1,614'647,642 para alcanzar la meta. Lo faltante es el 17% del PIM de inversiones asignados a estos y el 32% de lo ejecutado. Los GORES de Piura, Arequipa y Loreto tienen las mayores metas de ejecución; las de menor meta, son Madre de Dios, el Callao y Tumbes. De los 26 GORES sujetos a evaluación, cuatro ya cumplieron (Apurímac, Madre de Dios, Moquegua y Pasco). Ver Figura 1.

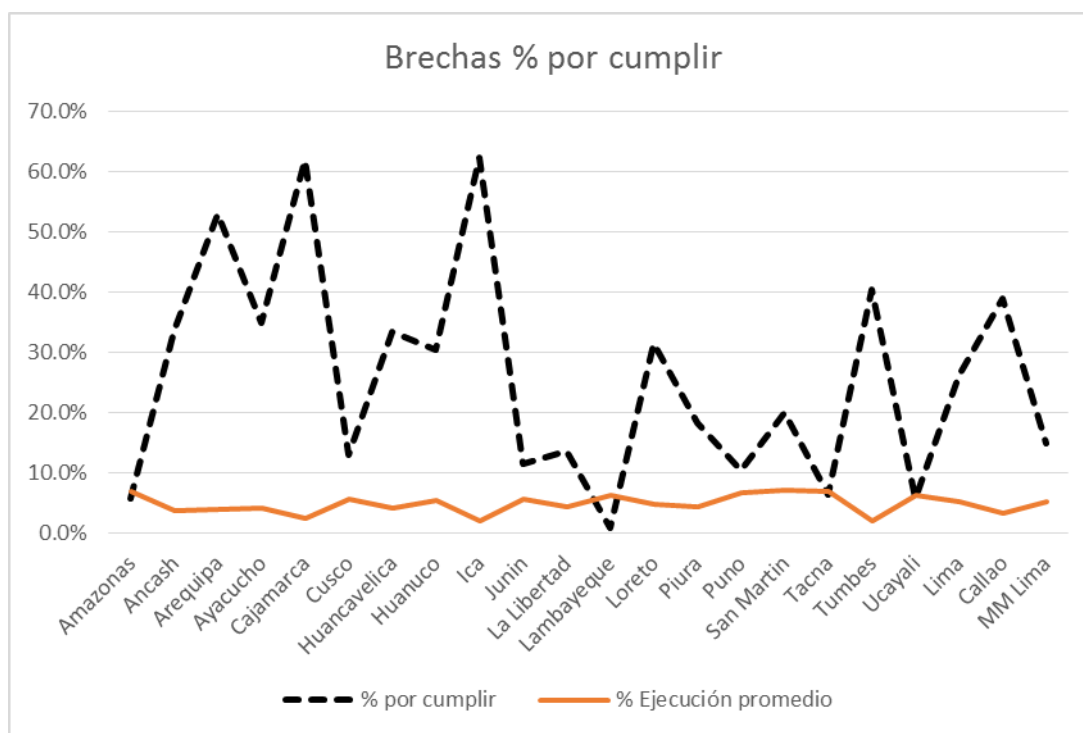
Figura 1. Metas de ejecución de inversiones



Fuente: Anexo de la Directiva 004-2020-EF/50.01

La Figura 2 relaciona el promedio mensual de ejecución, por cada gobierno regional, y el porcentaje de ejecución que le falta para cumplir las metas asignadas. La diferencia entre estas, indica que tan cerca (o lejos) están de cumplirlas, en función a lo que han ejecutado a lo largo de año. Bajo este enfoque, los pliegos con mayores opciones para alcanzar sus metas son: Amazonas, Lambayeque, Tacna y Ucayali. Los que tendrían menos opciones, por lo que van ejecutado, en lo que va del año, son: Arequipa, Ayacucho, Cajamarca. Huancavelica, Huánuco, Ica, Loreto, Tumbes y el Callao. La diferencia entre lo que deben ejecutar y lo que ejecutaron como promedio mensual, van desde los 14 puntos porcentuales hasta los 60. Todo un reto, faltando menos de una semana para concluir el año.

Figura 2. Brechas de ejecución

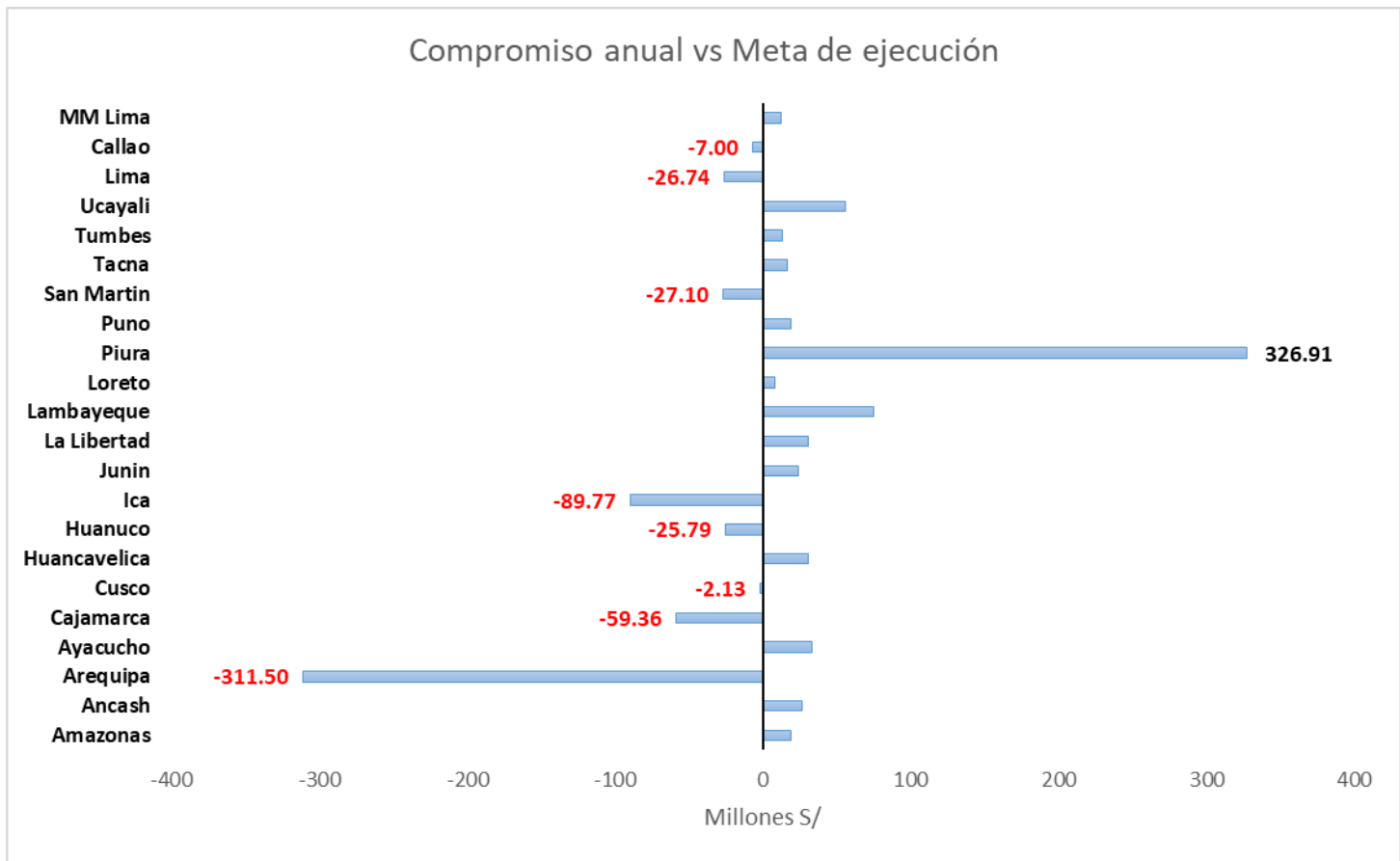


Según lo lógica de ejecución presupuestal, luego de asignar presupuesto y obtener la autorización del MEF para ejecutarlo, a través de la PCA, se deben Certificar los créditos que se necesitan para iniciar la ejecución de las inversiones. Posteriormente, al culminar los actos de administración y administrativos, se realiza el registro del Compromiso Anual. Esta es la etapa contractual documentaria necesaria, para pasar, en seguida, a la ejecución contractual. De ahí que, para ejecutar el presupuesto de inversiones ya se deben tener registrados los Compromisos Anuales. Sabido es que los procedimientos de contrataciones son cuellos de botella en la ejecución presupuestal, por lo que sí están concluidos, las posibilidades de ejecución son altas.

La Figura 3 muestra saldos entre lo Comprometido y la meta por ejecutar. Par asegurar la ejecución, estos saldos deben ser mayores o iguales a cero. Saldos negativos indican que aún no se culminarían los procedimientos de contratación y sería imposible que en una semana se concluyan. De acuerdo a la figura los gobiernos regionales de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, San Martín, Lima provincias y el Callao, tienen saldos negativos, es decir, que no tienen contratos suscritos, al menos no se los tienen registrados; lo que dificulta que cumplan las metas. Se aprecia, también, que el GORE Piura registra más de 325 millones de soles con contrato, lo que aseguraría una alta

la ejecución de sus inversiones y un mayor dinamismo en los primeros meses del próximo año.

Figura 3. Saldos por Comprometer en función a las metas de ejecución

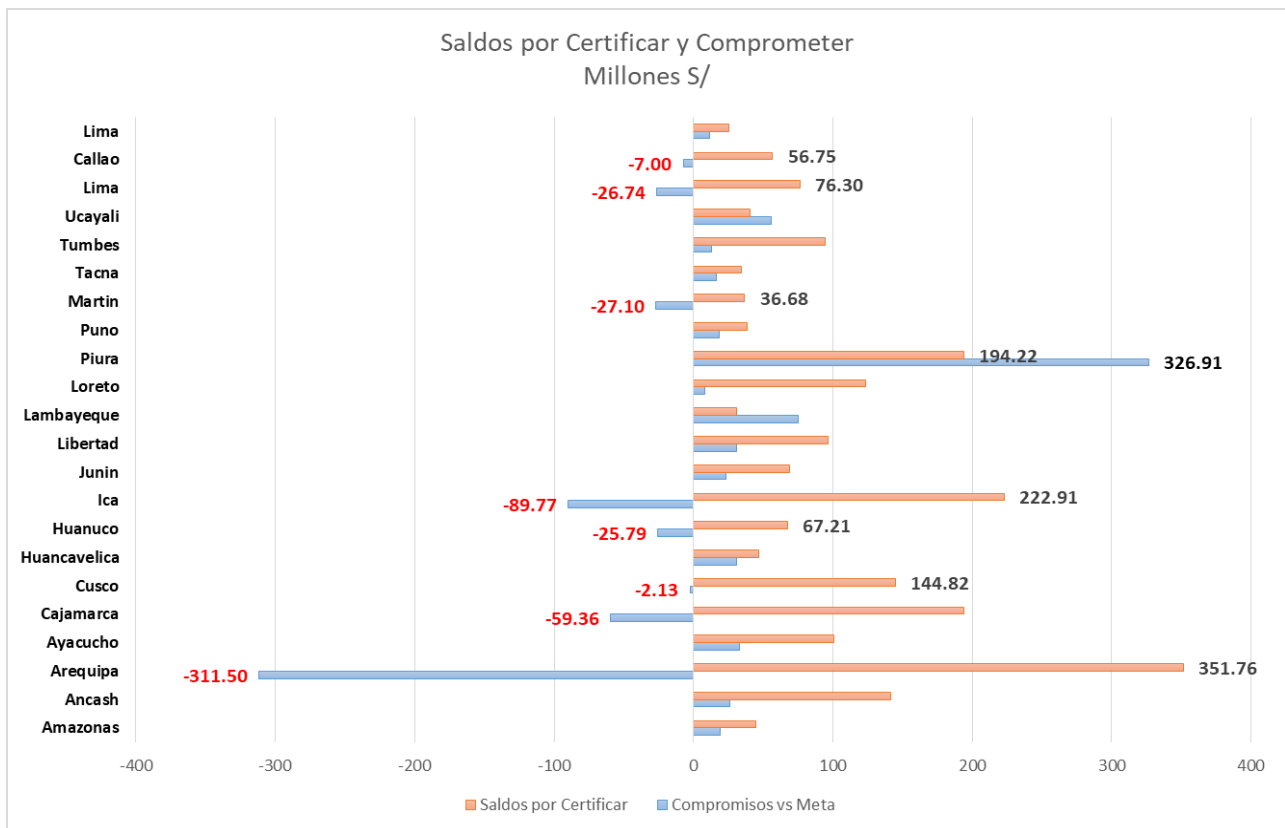


La Figura 4 muestra los importes presupuestales que no fueron requeridos por el área usuaria y se mantienen en el PIM y, los que siendo requeridos, para el inicio de las inversiones, aun no se registra, dado que no se culmina con los actos previos para la suscripción contractual, que daría inicio a la ejecución de la inversión. Los montos son S/994'775,005 para el primer caso y de S/1,367'756,222 para el segundo. En total son S/2,362'531,227 más que no lograrán ejecutarse junto a saldos Comprometidos y no Devengados. Al no estar Comprometidos, su ejecución, para el siguiente año, empezaría retrasada. Este importe representa las $\frac{3}{4}$ partes del presupuesto de inversiones de los GORES.

La figura, también, muestra las regiones que no tienen aún el presupuesto Comprometido para el inicio de las inversiones, por lo que le es muy difícil cumplirlas metas establecidas por el MEF. Se observa que esas regiones tienen el presupuesto asignado, pero por diverso motivos no lograron concluir

con los actos previos para el inicio de los procedimientos de contratación y mucho menos otorgar las buenas pros.

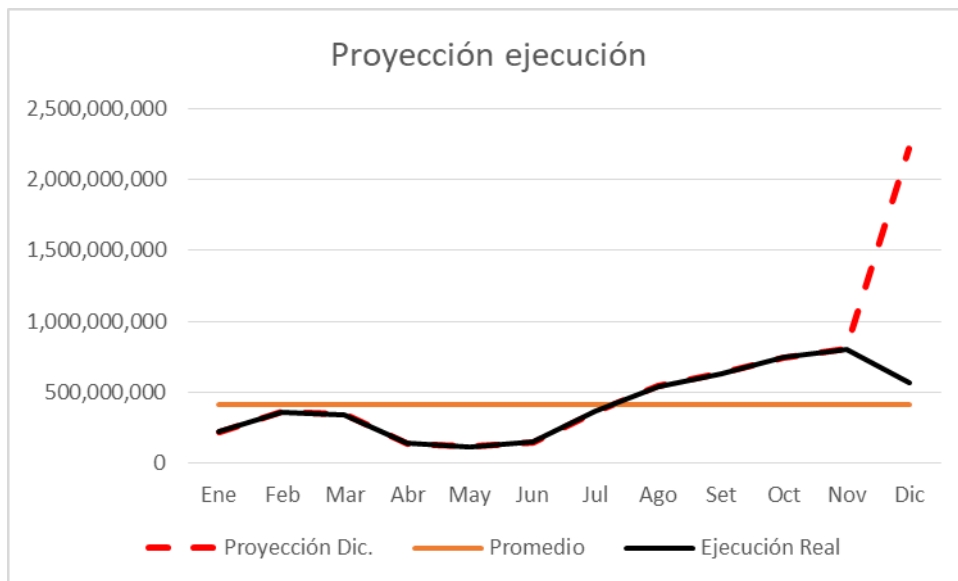
Figura 4. Saldos por Certificar y Comprometer



En resumen, cuatro regiones, que representan el 15%, cumplieron las metas establecidas por el MEF. De lo analizado, otras cuatro gobiernos regionales tienen alta posibilidad de alcanzar las metas de inversión, con lo que se llegaría al 30% que cumplirán sus metas. Por otro lado, ocho GORES definitivamente no cumplirán las metas, representado el 30%. Quedan por definir 10 GORES, que presenta al 40%, si cumplirán sus metas de ejecución. De estas, tres tienen mejores opciones para cumplir sus metas. De ser así se tendría que el 73% cumplirán las metas que el MEF les ha establecido en ejecución de inversiones.

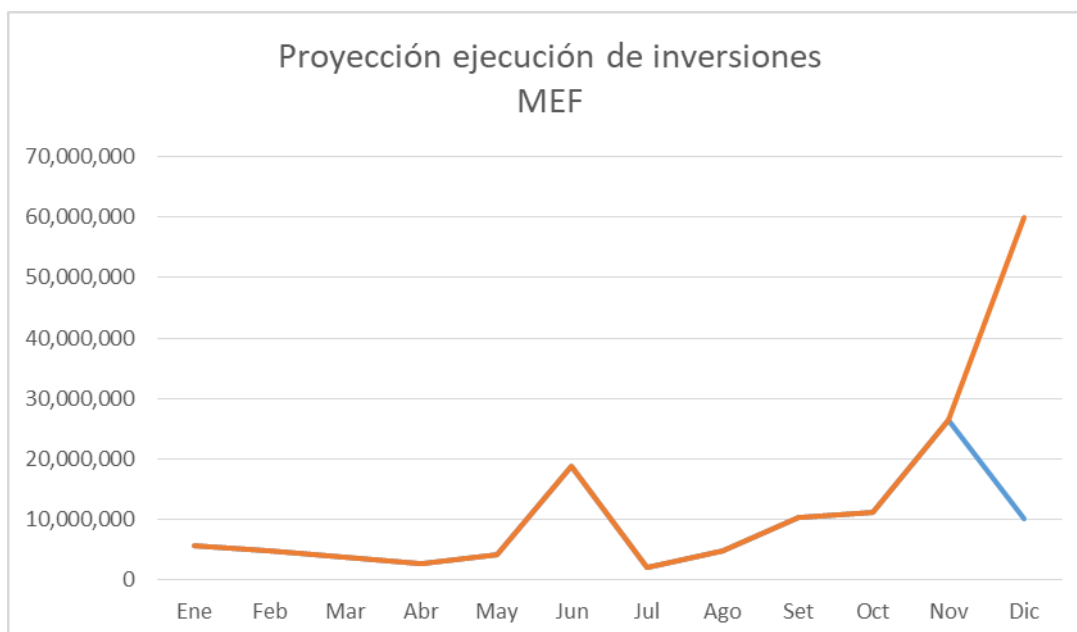
Para cumplir las metas del MEF, los GORES deberán ejecutar en diciembre S/2,218'110,751, cifra que es más de 5 veces el promedio de lo que ejecutaron en lo que va del año. A la fecha van ejecutando más de 500 millones de soles, faltando, para alcanzar las metas, más de S/1,6 miles de millones. En la Figura 5 se aprecia el gran salto en ejecución que deben dar para lograr los objetivos trazados. Se recomienda tener mucho cuidado y cumplir estrictamente con lo indicado en las normas respecto a la ejecución presupuestal.

Figura 5. Proyección de ejecución de inversiones - GORES



Ahora analizaremos el caso del MEF, el supuesto será que este será parte de los GORES. El MEF tiene asignado un PIM de inversiones de S/236'164,832. Si fuera un pliego perteneciente a los GORES tendría, en promedio, una meta asignada de ejecución del 70% de su PIM de inversiones. Es decir, debería ejecutar S/ 165'315,382. En lo que va del año va ejecutando S/ 105'293,876 faltándole S/60'021,506 para lograr su hipotética meta. En la Figura 6 se aprecia que, al igual que sucede con los GORES, el MEF tendría que dar un gran salto en ejecución, si desearía cumplir con la meta trazada.

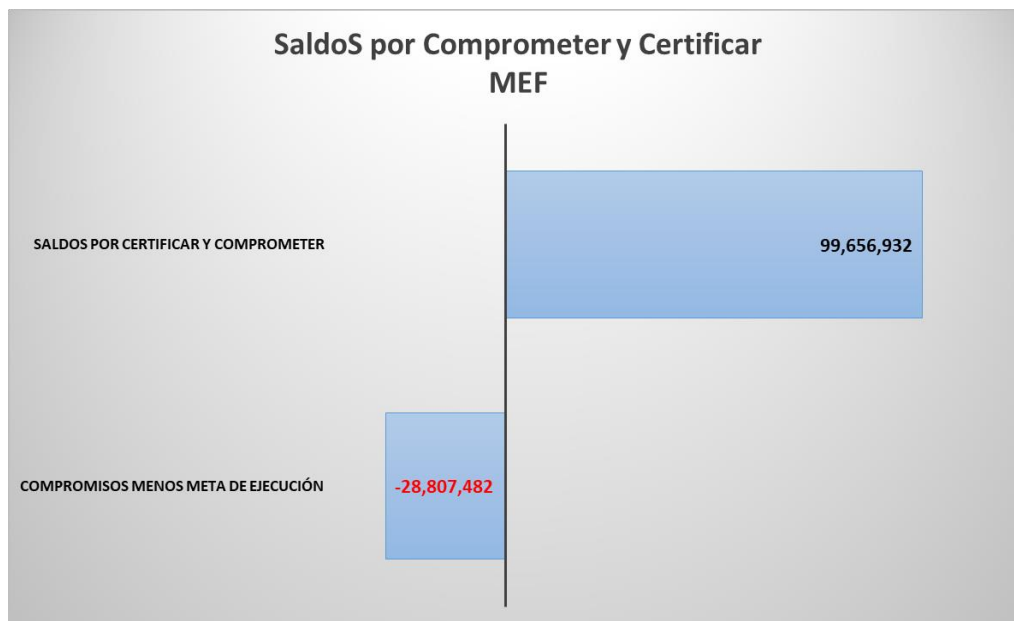
Figura 6. Proyección de ejecución de inversiones - MEF.



Para asegurar, con altas posibilidades le meta de ejecución, el MEF tendría que tener, al menos, el importe de la meta totalmente comprometida, esperando solo la ejecución contractual. El monto comprometido, por el MEF, es de S/136'507,900 faltándole S/28'807,482 para poder cubrir la meta. En este caso es muy improbable que el MEF cumpla la meta de ejecución del 70% y se ubicaría, en términos paralelos, dentro de los GORES que con alta probabilidad que no cumplirán con las metas trazadas.

Además, tiene el 42% de su presupuesto, casi 100 millones de soles, como importes que aún no han sido requeridos por las áreas usuarias o no se han concluidos los actos preparatorios para el inicio de los procedimientos de contrataciones (Figura 7). Es decir son montos con alta probabilidad de no ejecución, si se siguen los procedimientos establecidos en la ley general de presupuesto.

Figura 7. Saldos por Certificar y Comprometer - MEF



El MEF con justificada razón se preocupa por la ejecución de las inversiones y, por lo tanto, determina como política el otorgamiento de incentivos, lo cual puede ser bueno. Sin embargo, al evaluar la ejecución de inversiones del MEF, con los mismos parámetros con que evaluamos a los gobiernos regionales, para determinar si este es capaz de alcanzar metas de ejecución, tal como se han dado a los GORES, se evidencia que no. Entonces, siendo buenos los incentivos, estos estarían mal conceptualizados. Se deben dar ciertas condiciones previas, para que resultan muy eficaces.

Los incentivos están dentro de la administración moderna y buscan alterar comportamientos que permitan alcanzar objetivos, que, en el caso de las inversiones es llegar a un alto nivel de ejecución. Pero, como lo dice la cita que da inicio a este análisis, al parecer el MEF no termina por entender, o no lo quiere hacer, a los gobiernos sub nacionales.

El problema de ejecución presupuestal tiene muchas aristas y esto se ha evidenciado, dolorosamente, en la incapacidad del ejecutivo para adquirir oportunamente las vacunas contra el Covid-19. Se tiene problemas en los procedimientos, en los recursos humanos, en la normatividad, los sistemas de control, etc.

Uno de los problemas está relacionado a los recursos humanos y la capacidad que tienen los gobiernos sub nacionales para captar profesionales altamente calificado. Es muy limitada, la capacidad de convocatoria, para contratar profesionales, de los gobiernos subnacionales, tienen que competir con el gobierno central para tal fin. La desigualdad salarial entre los tres niveles de gobiernos es significativa y, es el gobiernos central el que tiene mayor ventaja. Aparte de ofrecer sueldos más atractivos, en relación a lo que les puede ofrecer los GORES, les brindan opciones de capacitación continua, entre otros beneficios. Pese a esta ventaja los niveles de ejecución de los pliegos pertenecientes al Gobierno Central son bajos, tal como lo tiene el MEF.

Se espera que al ser el ente rector en inversión y presupuesto, tendría un buen equipo que le permitan alcanzar niveles muy altos en la ejecución de sus inversiones (además pueden emitir normas que faciliten la ejecución presupuestal), pero como se ha demostrado, en el presente trabajo, no es así. Entonces, existirían problemas de fondo que limitan la ejecución de las inversiones y deben resolverse. No mediante incentivos, dado que estos los suponen superados y, por lo tanto, no los evidencian y mucho menos los resuelve. La recomendación es que primero el MEF solucionen los problemas de fondo que limitan la ejecución total de los presupuestos, con calidad, y luego, a partir de ahí, implementar políticas de incentivos, a los tres niveles de gobierno. Taylor ya lo dijo y hay que recordarlo.

