

Sobre el quiebre en la tendencia de la inversión del GOBIERNO GENERAL EN 2014**

JULIO ALVARADO*

La tendencia creciente de la inversión del gobierno general iniciada en 2007 fue interrumpida en el 2014, al caer 3,5 por ciento en términos reales, de la mano con la menor inversión de los gobiernos subnacionales (-8,2 por ciento). En este artículo se exploran dos eventos que se asociarían con dicha caída: los menores recursos de canon para el financiamiento de la inversión y los escándalos de corrupción de las autoridades regionales.



* Especialista, Departamento de Estadísticas Fiscales del BCRP
julio.alvarado@bcrp.gob.pe

** El autor agradece los comentarios de Renzo Castellares y Fernando Vásquez.

ANTECEDENTES

Desde 2007, y solo con la excepción del 2011 —primer año de gestión de las autoridades subnacionales, donde la formación pública de capital de los gobiernos subnacionales se contrajo en 15,4 por ciento¹—, la formación bruta de capital del gobierno general se incrementó consecutivamente. Así, la formación bruta de capital creció 25,6 por ciento promedio anual entre 2007 y 2013.

La formación bruta de capital disminuyó en 3,5 por ciento en 2014, debido principalmente a una menor ejecución de los gobiernos subnacionales (-8,2 por ciento), en particular de los gobiernos regionales (-14,7 por ciento) y, en menor medida, de los gobiernos locales (-5,0 por ciento). Por su parte, la ejecución del gobierno nacional aumentó (8,3 por ciento).

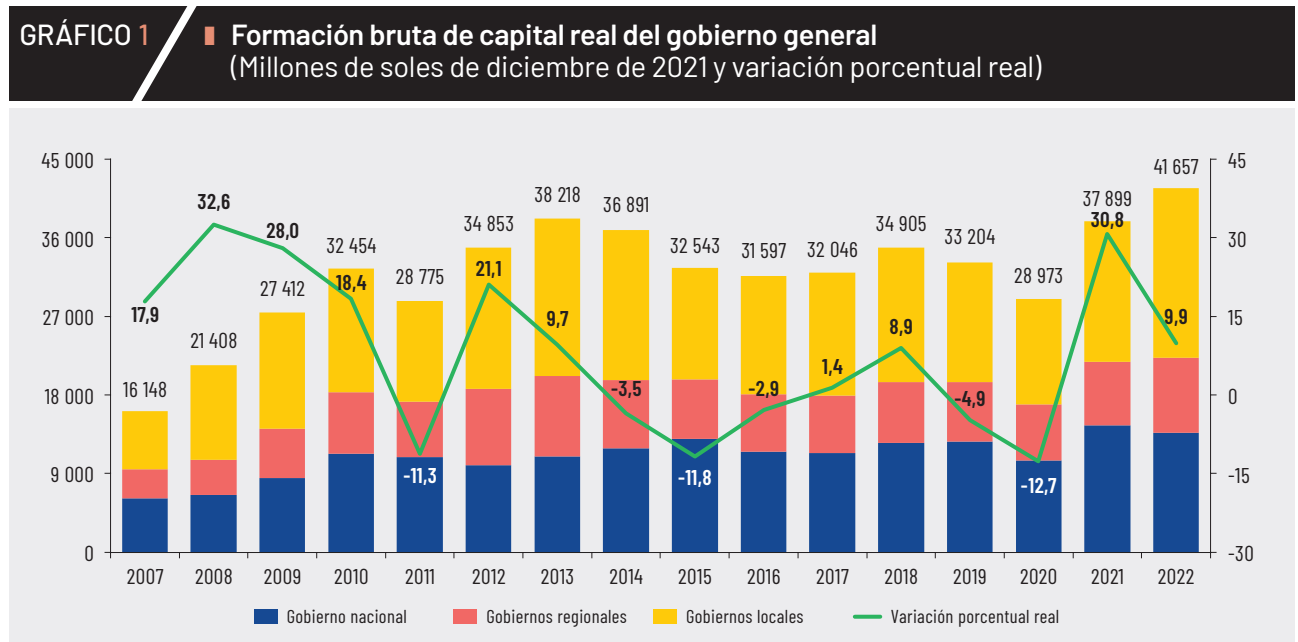
Este resultado se explicaría por menores transferencias por recursos determinados por reversión de términos de intercambio favorables y corrupción en gobiernos regionales, principalmente.

MENORES PRECIOS DE MINERALES

Los precios de minerales registraron 10 años de crecimiento entre los años 2002 y 2011, solo interrumpido en 2008 y 2009. Sin embargo, desde 2012 hasta 2015 ocurrieron cuatro años de caídas continuas que impactaron en la recaudación minera y, por consiguiente, en las transferencias de recursos determinados (RD).

El menor acceso a los recursos generados por canon se plasmó en un menor financiamiento de la inversión de los gobiernos subnacionales, lo que se observa en la caída en la formación bruta de capital financiada por la fuente Recursos Determinados desde el 2013. Cabe mencionar que, de acuerdo con la legislación sobre el canon, al menos el 75 por ciento de este se debe destinar a gasto en formación bruta de capital.

Aunque la disminución de los recursos generados por canon se dió desde 2013, la restricción en su disponibilidad se hizo evidente en el presupuesto institucional modificado (PIM) por recursos determinados



FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN PROPIA.

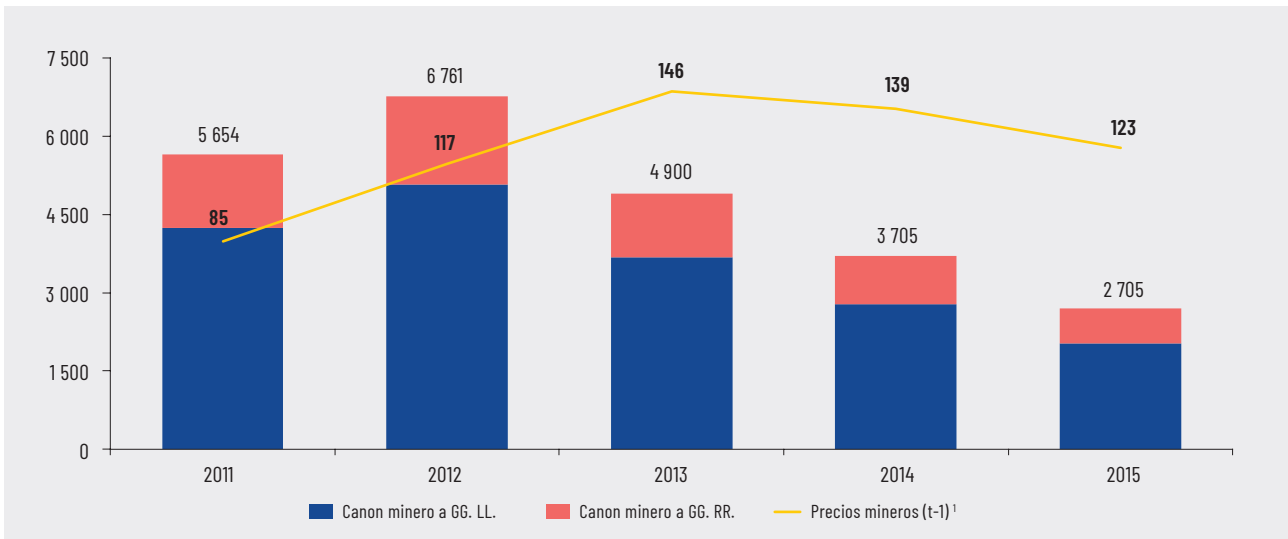
CUADRO 1 | Formación bruta de capital real del gobierno general
(Millones de soles de diciembre de 2021)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación porcentual real				
							2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	11 301	10 881	9 940	10 996	11 909	12 966	-3,7	-8,6	10,6	8,3	8,9
Gobiernos regionales	7 005	6 352	8 776	9 142	7 800	6 811	-9,3	38,2	4,2	-14,7	-12,7
Gobiernos locales	14 148	11 542	16 137	18 080	17 182	12 767	-18,4	39,8	12,0	-5,0	-25,7
TOTAL	32 454	28 775	34 853	38 218	36 891	32 543	-11,3	21,1	9,7	-3,5	-11,8

FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

1 Este hecho ha sido una constante a lo largo de los años, en los que se observó caídas reales de 21,6 por ciento y 8,2 por ciento en 2015 y 2019, respectivamente; es decir, en el primer año de gobierno de los últimos dos periodos de gobiernos subnacionales (2015-2018 y 2019-2022).

GRÁFICO 2 ■ Canon minero y precios de exportación de minerales
(Millones de soles e índice)



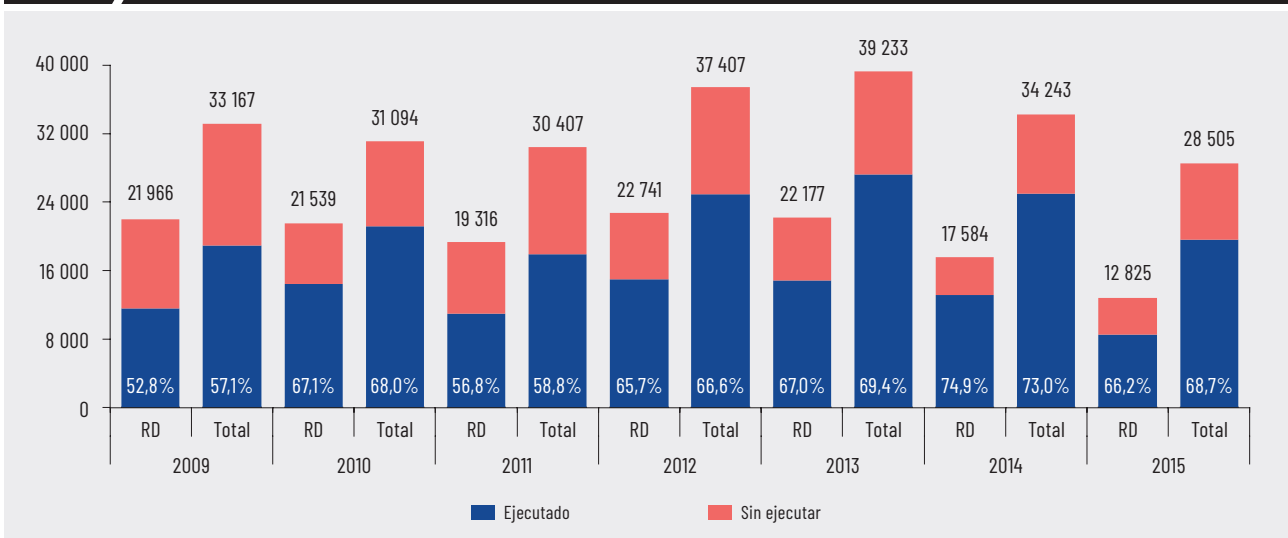
1/ ÍNDICE DE PRECIOS DE MINERALES EXPORTADOS.
FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

CUADRO 2 ■ Formación bruta de capital real de los gobiernos subnacionales
(Millones de soles de diciembre de 2021)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación porcentual real					Contribución a var. % 2014
							2011	2012	2013	2014	2015	
Recursos determinados	14 447	10 967	14 952	14 835	13 171	8 491	-24,1	36,3	-0,8	-11,2	-35,5	-6,1
Donaciones y transferencias	1 806	1 383	1 885	1 852	1 311	722	-23,4	36,3	-1,7	-29,2	-45,0	-2,0
Recursos directamente recaudados	735	362	605	592	630	457	-50,7	66,9	-2,1	6,5	-27,4	0,1
Recursos ordinarios	3 448	4 697	6 922	9 065	8 272	7 957	36,2	47,4	31,0	-8,7	-3,8	-2,9
Recursos por operaciones oficiales de crédito	716	484	551	878	1 598	1 951	-32,4	13,7	59,6	81,9	22,2	2,6
TOTAL	21 152	17 894	24 914	27 222	24 982	19 577	-15,4	39,2	9,3	-8,2	-21,6	-8,2

FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

GRÁFICO 3 ■ PIM y ejecución de la formación bruta de capital real de los gobiernos subnacionales: por recursos determinados y total
(Millones de soles de diciembre de 2021 y porcentaje de ejecución)



FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

en 2014. En ese sentido, el PIM por RD se redujo en un 2,1 por ciento en 2013, mientras que en 2014 experimentó una reducción más significativa al alcanzar el 20,7 por ciento. Esta situación representó una restricción más marcada para la ejecución de proyectos financiados por medio de la fuente de RD, en el mismo sentido la formación bruta de capital por RD se redujo 0,6 y 11,2 en 2013 y 2014, respectivamente. En particular, la ejecución del PIM por RD pasó de ser del 67,0 por ciento en 2013 al 74,9 por ciento en 2014.

CORRUPCIÓN

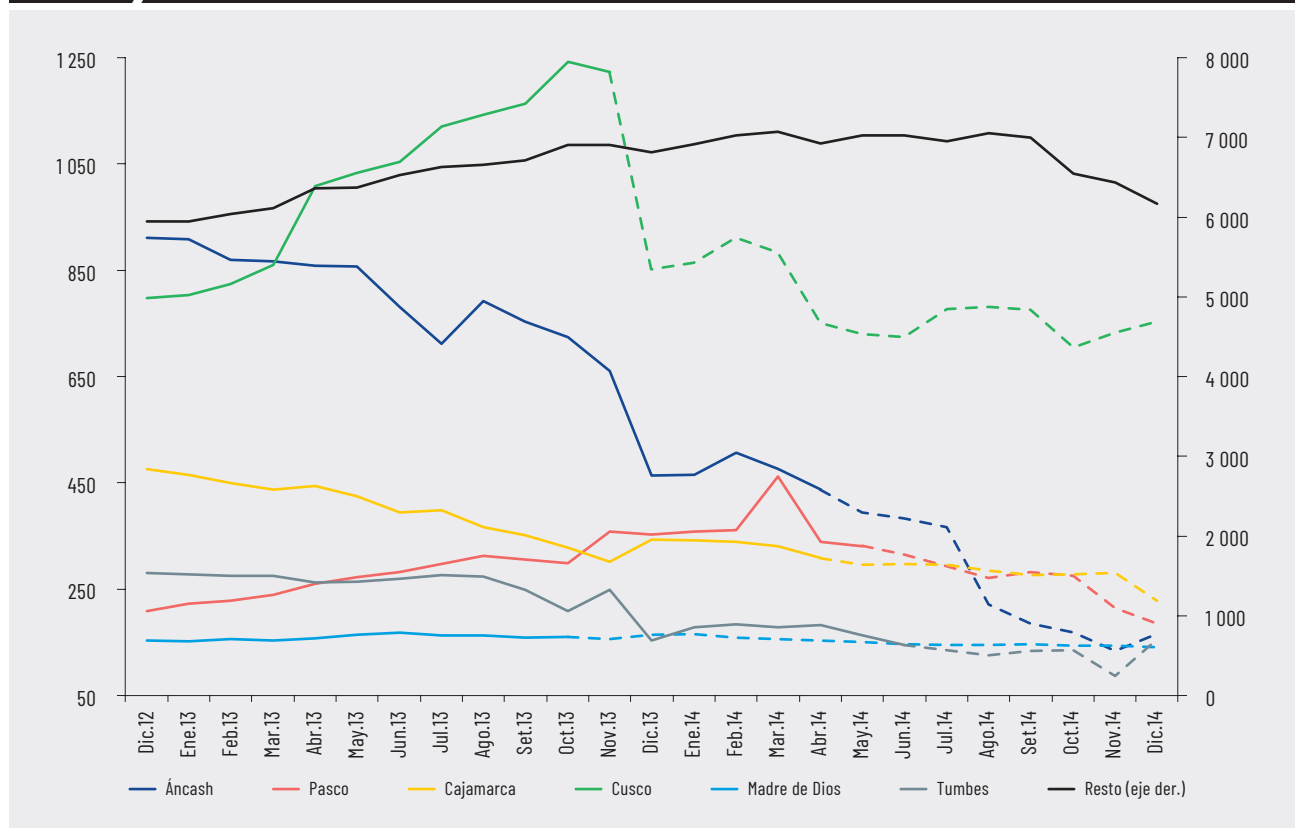
La corrupción también habría afectado la ejecución de la inversión en los gobiernos regionales. Según Transparencia Internacional, entre 2012 y 2014 se habría alcanzado la mayor percepción de corrupción desde el 2002 (Datosmacro.com, s.f.), mientras que el informe temático sobre la corrupción de los

gobiernos subnacionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Minjus (2018) estima que la corrupción en los gobiernos subnacionales ha generado un perjuicio económico de S/ 7,7 mil millones, entre 2002 y 2018.

Más del 50 por ciento de la caída ocurre en departamentos cuyo gobernador regional no terminó su mandato por recibir una sentencia judicial; asimismo, de los gobernadores regionales de los 7 departamentos que más se contrajeron, 6 de ellos fueron investigados por corrupción y recibieron algún tipo de condena².

Durante 2014, se observa una disminución en la inversión en los departamentos afectados por casos de corrupción, tanto provenientes de la fuente de recursos determinados como de otras fuentes de financiamiento, situación que contrasta con el comportamiento observado en el resto de departamentos. Algunos proyectos cuya ejecución fue afectada serían el Hospital Antonio

GRÁFICO 4 ■ Formación bruta de capital real de los gobiernos regionales anualizada (Millones de soles de diciembre de 2021)



2 César Álvarez en Áncash, encarcelado con prisión preventiva durante su mandato (mayo de 2014) y, finalmente, sentenciado a 35 años de prisión efectiva por los delitos de autoría mediata de asesinato, colusión agravada y negociación incompatible en el marco del caso Odebrecht.
 J. Klever Meléndez en Pasco, encarcelado con prisión preventiva durante su mandato (junio de 2014) y, finalmente, sentenciado a 15 años y 8 meses de prisión efectiva por los delitos de cohecho, negociación incompatible y asociación ilícita para delinquir.
 Gregorio Santos en Cajamarca, encarcelado con prisión preventiva durante su mandato (mayo de 2014) y, finalmente, sentenciado a 19 años y 4 meses de prisión efectiva por los delitos de colusión simple, colusión agravada y asociación ilícita para delinquir.
 Jorge Acurio en Cusco, sentenciado a prisión suspendida (4 años) por los delitos de colusión desleal y aprovechamiento indebido en la obra Coliseo de Calca, y posteriormente vacado (diciembre 2013).
 José Aguirre en Madre de Dios, sentenciado a prisión suspendida (4 años) por el delito de usurpación de funciones, y posteriormente vacado (noviembre 2013).
 Gerardo Viñas en Tumbes, vacado (julio de 2014) por el mandato de detención vigente como parte de la investigación preparatoria por los delitos de colusión agravada, omisión, rehusamiento y demora de actos funcionales.

CUADRO 3 ■ Formación bruta de capital real de los gobiernos regionales (Millones de soles de diciembre de 2021)

	2012	2013	2014	2015	Variación					
					2013 - 2012		2014 - 2013		2015 - 2014	
					Flujo	%	Flujo	%	Flujo	%
Condenados por corrupción durante 2014 ¹	2 828	2 330	1 630	1 205	-498	-17,6	-700	-30,1	-425	-26,1
Áncash	912	464	165	72	-448	-49,1	-299	-64,4	-93	-56,5
Pasco	209	353	186	211	144	69,1	-167	-47,4	25	13,6
Cajamarca	477	343	229	201	-133	-28,0	-115	-33,4	-28	-12,2
Cusco	797	852	753	526	55	6,8	-99	-11,6	-227	-30,2
Madre de Dios	153	165	141	137	12	7,7	-24	-14,4	-4	-2,6
Tumbes	281	154	156	58	-127	-45,3	2	1,6	-98	-62,6
Resto ²	5 948	6 812	6 170	5 606	864	14,5	-642	-9,4	-564	-9,1
TOTAL	8 776	9 142	7 800	6 811	366	4,2	-1 342	-14,7	-989	-12,7

1/ LA INTERRUPCIÓN DEL MANDATO OCURRIÓ EN NOVIEMBRE DE 2013 EN MADRE DE DIOS Y EN DICIEMBRE DE 2013 EN CUSCO.

2/ EL RESTO CONTEMPLA GOBERNADORES REGIONALES CON CONDENA POR CORRUPCIÓN POSTERIOR A 2014, INVESTIGADOS Y SIN INVESTIGACIONES.

FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

CUADRO 4 ■ Formación bruta de capital real de los gobiernos regionales (Millones de soles de diciembre de 2021)

Departamentos	Gasto por fuentes de financiamiento						Total		
	Rec. Determinados			Resto			2013	2014	Var. (%)
	2013	2014	Var. (%)	2013	2014	Var. (%)			
Con corrupción durante 2014 ¹	992	483	-51,3	1 339	1 147	-14,3	2 330	1 630	-30,1
Resto ²	1 981	1 148	-42,1	4 831	5 022	4,0	6 812	6 170	-9,4
TOTAL	2 972	1 631	-45,1	6 170	6 169	0,0	9 142	7 800	-14,7

1/ LA INTERRUPCIÓN DEL MANDATO OCURRIÓ EN NOVIEMBRE DE 2013 EN MADRE DE DIOS Y EN DICIEMBRE DE 2013 EN CUSCO.

2/ CONTEMPLA GOBERNADORES REGIONALES CON CONDENA POR CORRUPCIÓN POSTERIOR A 2014, INVESTIGADOS Y SIN INVESTIGACIONES.

FUENTE: MEF (S.F.). ELABORACIÓN: BCRP.

Lorena en Cusco, el Hospital II-2 de Jaén en Cajamarca y la carretera Yanahuanca-Cerro de Pasco en Pasco.

Se aprecia que el impacto de las interrupciones de mandato por casos de corrupción sobre la formación bruta de capital en los departamentos de Cusco y Pasco habría sido directo, pues se observa una caída durante los meses cercanos a las sentencias. En los casos de Áncash y Cajamarca, los casos de corrupción habrían agudizado los problemas que estas regiones ya venían enfrentando por la reducción en las transferencias de recursos determinados. Además, se resalta que la evolución de la formación bruta de capital en los departamentos afectados por casos de corrupción registra un comportamiento marcadamente distinto a lo observado en el resto de regiones (Gráfico 4).

La información mostrada evidenciaría que las condenas por corrupción durante dicho año habrían tenido un impacto significativo en la ejecución de la formación bruta de capital, lo cual se suma a la reducción en recursos determinados que enfrentaron los gobiernos subnacionales en su conjunto.

CONCLUSIONES

Se han explorado dos hechos que explicarían la caída en la inversión de los gobiernos subnacionales en el 2014. En primer lugar, los menores recursos del canon minero redujeron la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales por la fuente presupuestal de recursos determinados. Asimismo, los casos de corrupción en los gobiernos regionales de fines del 2013 y 2014 habrían determinado una caída en el ritmo de ejecución de proyectos de inversión.

REFERENCIAS

- **Datosmacro.com (s.f.).** Se mantiene la percepción de corrupción en el Perú. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/peru>
- **Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.).** Consulta Amigable: consulta de ejecución del gasto. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018).** La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Unidad de Análisis de Información.