

Recuadro 5

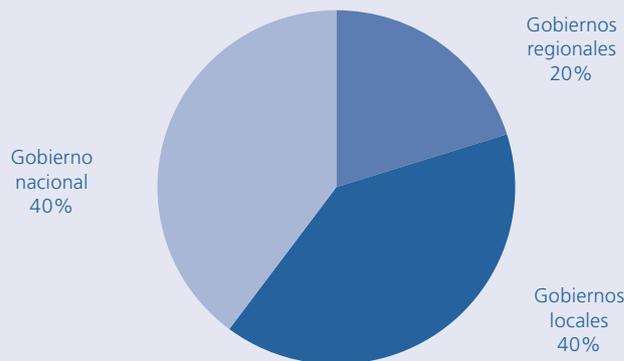
LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL Y EL CICLO DE CAMBIO DE AUTORIDADES

En este recuadro se evalúan los posibles efectos del recambio de autoridades sobre la inversión pública de gobiernos locales y regionales.

Evolución de la inversión subnacional

En el periodo 2009-2017, alrededor del 20 por ciento de la inversión pública fue ejecutada por los gobiernos regionales, mientras que un 40 por ciento estuvo a cargo de los gobiernos locales. En conjunto, los gobiernos subnacionales representaron aproximadamente el 60 por ciento de la inversión pública total, superando en magnitud a la inversión del gobierno nacional.

**COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES DE GOBIERNO
(2009-2017)**



Fuente: SIAF-MEF.

En dicho periodo, la inversión pública subnacional ha mostrado alta volatilidad. Por un lado, se registraron altas tasas de crecimiento, por ejemplo en 2010, 2012 y 2013. En cambio, en los años 2011, 2014 y 2015, la inversión subnacional se contrajo en 12, 5 y 19 por ciento, respectivamente.

Dada su importancia (60 por ciento de la inversión total), el patrón en el comportamiento de la inversión subnacional agregada introduce volatilidad en la dinámica de la inversión pública. Así, como se observa en el siguiente cuadro, la inversión subnacional contribuyó con 7 y 11 puntos porcentuales en la contracción de la inversión agregada en 2011 y 2015, respectivamente. En dichos años, la inversión total se contrajo en 5 y 4 por ciento, a pesar de la expansión de la inversión del gobierno nacional.



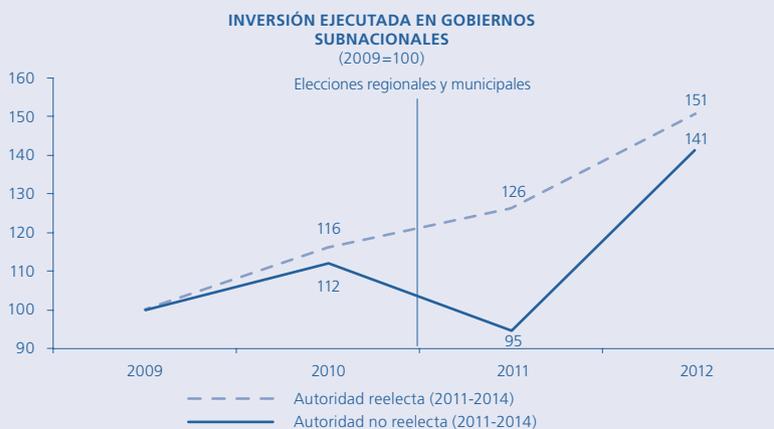


EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS SUBNACIONALES						
Año	Inversión pública (millones de soles nominales)			Contribución al crecimiento de la inversión		
	Gobiernos subnacionales	Gobierno nacional	Total	Gobiernos subnacionales	Gobierno nacional	Total
2009	13 141	6 659	19 800			
2010	14 928	9 591	24 519	9%	15%	24%
2011	13 121	10 057	23 179	-7%	2%	-5%
2012	18 842	9 599	28 441	25%	-2%	23%
2013	21 188	11 077	32 265	8%	5%	13%
2014	20 233	13 243	33 475	-3%	7%	4%
2015	16 455	15 604	32 059	-11%	7%	-4%
2016	17 295	11 973	29 268	3%	-11%	-9%
2017	18 391	11 932	30 323	4%	0%	4%

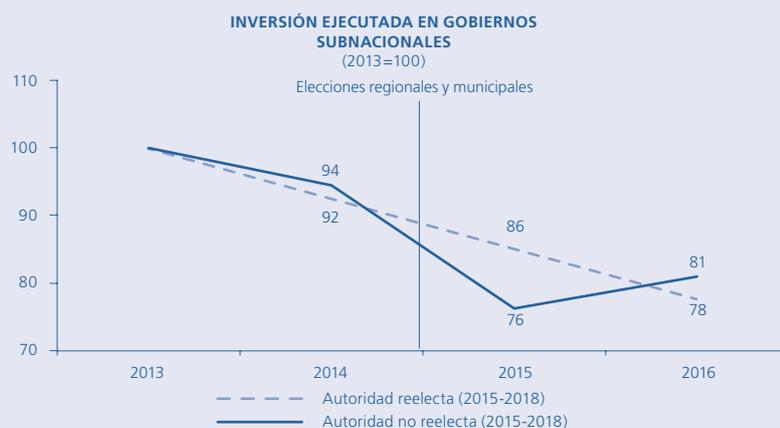
La contracción de la inversión fue mayor en las regiones y municipios en los que hubo cambio de autoridades. Haciendo uso de información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), es posible construir dos conjuntos de circunscripciones, en uno de ellos se incluyen las regiones o municipalidades en las que su autoridad consiguió la reelección, mientras que en el otro conjunto estarán comprendidas las circunscripciones en las que no hubo reelección.

La inversión pública en ambos grupos creció a un ritmo semejante en 2010. En cambio, se evidencia una divergencia entre el monto invertido en el año 2011. Mientras que la inversión de los gobiernos subnacionales que reeligieron a sus autoridades aumentó en 8,7 por ciento en términos nominales, la inversión en los gobiernos que cambiaron de autoridades cayó en 15,5 por ciento (ver siguiente gráfico).

En 2012, el grupo de gobiernos con nuevas autoridades recuperó el ritmo de ejecución de inversiones, pero no lograron alcanzar los niveles registrados por el grupo de municipios y regiones que sí reeligieron autoridades.



Si evaluamos el episodio derivado de las elecciones de 2014, también se manifiesta una divergencia en el año postelectoral. Así, el grupo de autoridades reelectas registró una reducción en la inversión del orden del 7 por ciento, mientras que la caída en la inversión fue más pronunciada en el caso de autoridades no reelectas, equivalente al 19,4 por ciento.



Posibles explicaciones para dicho patrón

Dos factores podrían haber contribuido a este hecho. En primer lugar, la no reelección de una autoridad generaría retrasos en la implementación de los procesos de la cadena de gasto, ya que la nueva autoridad requeriría de un periodo de aprendizaje. Este hecho se suma a las posibles remociones de funcionarios.

Además, la nueva autoridad podría decidir no continuar con los proyectos que la anterior gestión dejó pendientes de ejecución y priorice otras inversiones compatibles con su oferta electoral. Estos factores impactarían negativamente en la ejecución, especialmente en el primer año de gestión.

La magnitud de la contracción de la inversión subnacional en 2015 fue mayor que la producida en 2011. Estas disparidades responderían a las siguientes causas:

- Los gobiernos subnacionales vieron reducidos sus recursos presupuestarios en 14 por ciento en el año 2015, lo cual habría reforzado el efecto del cambio de autoridades. En cambio, el presupuesto disponible para inversión se incrementó en 1 por ciento en 2011 (ver siguiente cuadro).
- La tasa de reelección inmediata de alcaldes y gobernadores regionales se redujo. En las elecciones de 2010, 393 de un total de 1 836 alcaldes fueron reelegidos, lo que representa una tasa de 21,4 por ciento. En cambio, la tasa de reelección de alcaldes fue de 18,2 por ciento (335 alcaldes de un total de 1 838) en las elecciones de 2014. Un fenómeno similar ocurrió con los gobernadores regionales: en las elecciones de 2010, 6 de los 25 gobernadores fueron reelegidos; mientras que en 2014 solamente 4 gobernadores lograron su reelección.





PIM DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS SUBNACIONALES						
	Presupuesto Institucional Modificado - PIM ^{1/} (millones de soles nominales)			PIM (Var. % respecto al año previo)		
	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total
2009	7 255	15 747	23 002			
2010	8 135	13 796	21 931	12%	-12%	-5%
2011	7 561	14 631	22 192	-7%	6%	1%
2012	8 790	19 417	28 207	16%	33%	27%
2013	9 083	21 396	30 479	3%	10%	8%
2014	8 181	19 330	27 510	-10%	-10%	-10%
2015	7 346	16 298	23 644	-10%	-16%	-14%
2016	6 961	15 609	22 570	-5%	-4%	-5%
2017	7 881	17 329	25 209	13%	11%	12%
2018	7 746	15 190	22 935	-2%	-12%	-9%

1/ Adquisición de activos no financieros.
Fuente: SIAF-MEF.

Perspectivas para 2019

A partir de las Elecciones Regionales y Municipales de 2018 entra en vigencia la Ley N° 30305, la cual prohíbe la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores regionales. La aplicación de esta norma probablemente tendrá un efecto negativo en la inversión subnacional para el próximo año, pues todas las circunscripciones cambiarán de titulares de pliego.

Sin embargo, dichos efectos negativos podrían mitigarse por el hecho que la norma sí permite la reelección no inmediata. Ello hace posible que ex autoridades participen de las elecciones de este año. Además, se permite que las autoridades postulen a un cargo distinto al que actualmente poseen, por ejemplo, un alcalde distrital puede postular a alcalde provincial o gobernador regional sin que ello implique un incumplimiento de la norma.

Al respecto, en el caso de las Elecciones Regionales, se han inscrito un total de 368 candidatos en el JNE; de los cuales, 61 de ellos (17 por ciento) ya ha ejercido previamente un cargo ejecutivo de elección popular, ya sea alcalde o gobernador. En el caso de ser elegidos, el impacto sobre el avance del gasto podría ser menos pronunciado. Otro factor que contribuiría a que no se presente una contracción semejante a la registrada en 2015 es que no se prevén reducciones en los recursos presupuestarios (PIM) de los gobiernos subnacionales en 2019.