

Revista de Ciencias Sociales

50 *Años*
ANIVERSARIO

Variación, distribución y ejecución del Presupuesto del Sector Público en el Perú, por niveles de gobierno

Ramos Vera, Juana Rosa*
Lupa Quisocala, Teodosio**
Enríquez Tavera, Manuel Timoteo***

Resumen

Desde el año fiscal 2001, el Perú ha experimentado aumentos significativos en la aprobación de sus presupuestos anuales. Durante la primera mitad de los 2000, la distribución territorial del presupuesto ha cambiado en el contexto de la reestructuración del Estado peruano, asignándose los fondos a niveles de gobierno nacional, regional y local. El presente estudio tiene como objetivo analizar y explicar la variación, distribución y ejecución del presupuesto público en el Perú por niveles de gobierno, empleando un método deductivo con enfoque cuantitativo y diseño descriptivo-explicativo. Los resultados indican un crecimiento constante del presupuesto público a lo largo de los años. Sin embargo, la distribución de los gastos de capital ha sido desigual entre los niveles de gobierno, en parte debido a una descentralización fiscal insuficiente. En conclusión, los indicadores de eficacia revelan que los gobiernos regionales y locales han enfrentado dificultades en la ejecución de los gastos de capital, lo que sugiere la necesidad de mejorar los mecanismos de distribución y ejecución presupuestaria en estos niveles para optimizar los recursos destinados al desarrollo territorial.

Palabras clave: Presupuesto; marco presupuestal; niveles de gobierno; indicador de eficacia; sector público.

* Doctora en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Docente Investigadora en la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, Lurigancho-Chosica, Perú. E-mail: jramosv@une.edu.pe ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5595-2234>

** Doctor en Administración. Docente Investigador en la Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú. E-mail: tlupa@unap.edu.pe ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1744-6362>

*** Doctor en Economía y Gestión. Docente Investigador en la Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú. E-mail: menriquez@unap.edu.pe ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9372-2413>

Variation, distribution and execution of the Public Sector Budget in Peru, by levels of government

Abstract

Since the 2001 fiscal year, Peru has experienced significant increases in the approval of its annual budgets. During the first half of the 2000s, the territorial distribution of the budget shifted as part of the restructuring of the Peruvian state, with funds allocated to national, regional, and local levels of government. This study aims to analyze and explain the variation, distribution, and execution of the public budget in Peru by government level, using a deductive method with a quantitative approach and descriptive-explanatory design. The results indicate consistent growth in the public budget over the years. However, the distribution of capital expenditures has been uneven across government levels, partly due to insufficient fiscal decentralization. In conclusion, the effectiveness indicators show that regional and local governments have faced challenges in executing capital expenditures, highlighting the need to improve budget distribution and execution mechanisms at these levels to optimize resources allocated for territorial development.

Keywords: Budget; budget framework; levels of government; performance indicator, public sector.

Introducción

El Presupuesto Público es un instrumento de gestión pública indispensable para la toma de decisiones por parte del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, a través del cual se asignan recursos públicos para dar cumplimiento a sus funciones y competencias, e implementar los objetivos prioritarios de las políticas públicas y de los planes estratégicos que son orientados hacia el logro del desarrollo sostenible.

Los fenómenos de la variación presupuestal que ocurrieron, entre el 2001 al 2022, ha llevado a desarrollar la presente investigación teniendo en cuenta que este aspecto es fundamental para una gestión pública. El análisis retrospectivo y prospectivo, son factores importantes para generar estrategias de gestión porque sin presupuesto ninguna acción y/o actividad se podría ejecutar. Se puede referir que las políticas fiscales, endeudamiento y equilibrio del presupuesto, recae en observar y analizar el comportamiento del Producto Bruto Interno (PBI).

En ese sentido, el PBI del Perú experimentó variaciones considerables como crecimiento y desaceleración, debido a factores internos y externos, incluidos cambios en la economía global, políticas fiscales y la presencia del COVID-19 (Ganoza y Stiglich, 2015; Mendoza, 2023). Se detalla que del 2001 al 2013 se obtuvo una tasa media anual de 6,7%; y excepcionalmente en el 2008 creció al 9,1%. Sin embargo, entre 2014 al 2019, muestra una desaceleración, con una tasa media anual del 3,1%; en el 2020 sufre una caída del -11,2% ocasionada por la pandemia COVID-19. Asimismo, se aprecia una ligera recuperación en 2021 y 2022.

Como resultado de este crecimiento económico, el presupuesto del sector público ha incrementado de manera considerable de 36.127,0 millones de soles en el 2001 a 197.002,0 millones de soles en el 2022 (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2008; Ganoza y Stiglich, 2015).

Asimismo, en el Perú, a partir del año fiscal 2007 se implementó la distribución del presupuesto público por niveles de gobierno, lo que permitió efectuar las asignaciones

presupuestales para las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, como parte del proceso de descentralización en el Perú. Se ha implementado el enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) (Acuña, Huaita, y Mesinas, 2012), el cual implica un cambio sustancial en el proceso presupuestario, reemplazando el modelo burocrático tradicional por el presupuesto para resultados, lo cual orienta a asegurar la máxima eficiencia y eficacia en el desempeño de las entidades públicas, direccionado a la obtención del producto, resultados e impacto, extraído de García y García (2013); y SEGEPLAN (2023).

En función de lo antes expuesto, el objetivo de esta investigación consiste en analizar y comprender cómo el manejo del presupuesto público influye en el desarrollo económico y social del Perú, evaluando el equilibrio entre ingresos y gastos, así como la efectividad en la ejecución del gasto público. La importancia de esta investigación radica en que un presupuesto bien administrado no solo garantiza la estabilidad fiscal, sino que también permite reducir la pobreza, cerrar brechas sociales y promover un crecimiento inclusivo y sostenible.

Es fundamental la capacidad política y técnica de las autoridades que ejecutan el gasto público, ello implica la toma de decisiones en forma oportuna, la priorización de gastos en función de las necesidades de la población y el cumplimiento de las metas físicas y financieras previstas.

1. Fundamentación teórica

1.1. Presupuesto Público

En el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo 1440 de 2018), el Presupuesto Público es el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población objetivo, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con eficacia y eficiencia. Puede resultar un tema vano para muchos; en

tanto que, “para otros puede estar asociado a restricciones, presiones, frustraciones o rutinas burocráticas, pero eso no lo libra de ser uno de los procesos más potentes y comprensivos que marcan el funcionamiento de los Estados modernos” (Marcel, Guzman y Sanguinés, 2014, p. xv).

El Presupuesto Público es el ordenamiento de la previsible captación de los ingresos y la realización de los gastos públicos que se efectúa en función de los objetivos prioritarios del país y de sus territorios (Peña, 2021). Al respecto, Armijo y Espada (2014) sostienen que la calidad del gasto público comprende aquellos elementos que certifican el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con la finalidad de incrementar el crecimiento de la economía

Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) direcciona que el presupuesto público establece los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las entidades del Sector Público y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los fondos públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal (MEF, 2018), tal como se establece en la Ley No. 30373 de 2016, la cual muestra el equilibrio financiero de presupuesto del sector público para el año fiscal 2016. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2016), el presupuesto público se define:

Como un plan de acción que refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y gastos. (p. 3)

En el Perú, la administración económica y financiera se rige por el Presupuesto del Sector Público que anualmente aprueba el Congreso de la República, previa presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto por el Presidente de la República, dentro de los plazos establecidos (Constitución Política del Perú de 1993). Las Leyes de Presupuesto del Sector Público constituyen el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal (Decreto Legislativo 1440 de 2018).

Dichos créditos presupuestarios representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y la realización de gastos públicos.

Flores y Flores (2008), señalan que el presupuesto tiene vinculación con los objetivos y resultados esperados. Las autoras precisan que el presupuesto se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el Gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus prioridades de política pública.

La relación entre objetivos y asignación de recursos es la que le da sentido al presupuesto, de otra forma, sólo sería un registro de ingresos y gastos. Como señala Rubiano (2021), en el Documento de Información del Programa de Concepto (PID) – Perú, es necesario reforzar la estabilidad fiscal y las prácticas financieras sostenibles para mantener la estabilidad macroeconómica.

El presupuesto público, constituye un instrumento de gestión fundamental que integra la previsión de ingresos y la ejecución de gastos públicos, vinculándose directamente con los objetivos y resultados esperados en un periodo determinado. Asimismo, se alinea con las prioridades y objetivos de la política fiscal, funcionando estratégicamente como un mecanismo que operacionaliza las políticas públicas, el plan estratégico, los programas sociales y los proyectos de inversión pública. Por lo tanto, el sistema presupuestario requiere “una estructura fiscal coherente que lo viabilice y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos” (Mostajo, 2002, p. 5). No obstante, en el caso del Perú, según el mencionado autor, la formulación, el diseño, así como la implementación de las políticas se encuentran distanciadas de los resultados que de ellas se obtienen.

Un adecuado equilibrio entre ingresos y gastos es fundamental para asegurar la estabilidad de un país. También es

fundamental la capacidad política y técnica de las autoridades que ejecutan el gasto público, ello implica la toma de decisiones en forma oportuna, la priorización de gastos en función de las necesidades de la población y el cumplimiento del 100% de metas físicas y financieras previstas, de manera que el presupuesto público se oriente a disminuir la tasa de pobreza y las desigualdades sociales, cerrar las brechas sociales, e impulsar un crecimiento más justo, más inclusivo y sostenible. Es importante reflexionar y comprender la siguiente afirmación: “En última instancia, la forma en que una sociedad administra sus finanzas públicas define el destino de la nación y el bienestar de su pueblo” (Bhatt, 2022, p. 2).

1.2. Presupuesto por resultados

En el año 2009, economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), sostuvieron que la presupuestación por resultados tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información por resultados. Además, señalaron que, al elaborar el presupuesto del Gobierno, las personas encargadas de tomar las decisiones clave tengan en cuenta sistemáticamente los resultados a los que apunta el gasto (Robinson y Last, 2009).

Acuña et al. (2012); y Miranda (2022), señalan que el Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública, cuyo objetivo es contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población. La idea central del PpR es asegurar que cuando se formule el presupuesto se tome en cuenta los resultados a ser alcanzados. Por ello, la característica más relevante es la generación de la información sobre resultados.

En lo referente a la definición del

Presupuesto por Resultados, el Ministerio de Economía y Finanzas (2018) sostiene que el PpR es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. Requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas. Se implementa a través de los Programas Presupuestarios (PP), las acciones de seguimiento, las evaluaciones y los incentivos a la gestión. Posteriormente, la entidad gubernamental en mención, sostiene que para lograr el Presupuesto por Resultados es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información y rendir cuentas.

El Presupuesto por Resultados, es un enfoque presupuestario orientado a que la asignación y uso de los recursos públicos se dirijan al logro de productos y resultados concretos y medibles en beneficio de la población, con el ciudadano como eje central. Este enfoque prioriza la efectividad y eficiencia en la gestión pública, buscando asegurar que cada recurso invertido contribuya de manera tangible al bienestar social.

1.3. Descentralización

La descentralización en el Perú ha implicado la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que, en ejercicio de su autonomía política, económica y administrativa, deban atender de manera más cercana y efectiva a su población.

La Ley de Bases de la Descentralización (Ley No. 27783 de 2002), señala que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, así como el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de su población. Al respecto, Córdova (2002), manifiesta que la descentralización

abarca “tres ejes que vinculan a este proceso con tres aspectos clave como lo son: la autonomía regional y/o local; la privatización como mecanismo accionador de procesos de modernización y finalmente la vinculación con la democracia” (p. 433).

La descentralización fiscal busca asegurar que la asignación y utilización del presupuesto público se extiendan efectivamente a las regiones, ciudades, provincias, distritos y áreas rurales. Este proceso permite que el Estado, a través de una distribución presupuestaria equitativa, tenga una presencia tangible en todo el territorio nacional, fortaleciendo el desarrollo local y respondiendo de manera más directa a las necesidades específicas de cada comunidad.

2. Metodología

Para el presente artículo de investigación se ha tomado la información cuantitativa presupuestal que dispone el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú, la cual se encuentra registrada en el Sistema integrado de Administración Financiera (SIAF), los mismos que están relacionados con los presupuestos anuales del Sector Público, el presupuesto de apertura, el presupuesto inicial por niveles de gobierno, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el nivel de ejecución del presupuesto público.

Se ha utilizado el método deductivo de enfoque cuantitativo y comparativo, con un diseño descriptivo – explicativo. El razonamiento deductivo, parte del agregado macroeconómico denominado presupuesto total del país que se aprueba cada año, del cual se deducen las variaciones cuantitativas del presupuesto anual, la distribución presupuestal por niveles de gobierno, el marco presupuestal y la respectiva ejecución presupuestal medidos a través de los indicadores de desempeño.

Además, se ha hecho uso del coeficiente de Gini para analizar la distribución del presupuesto de los gobiernos regionales, y el indicador de eficacia en los tres niveles

de gobierno. La fuente de la información presupuestal es la Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas; en tanto el procesamiento y la interpretación de dicha información se ha sistematizado y ordenado de acuerdo con comportamientos presupuestales específicos. Se hizo un riguroso análisis, descripción y explicación presupuestal, para luego obtener conclusiones lógicas específicas.

y 2022, el presupuesto anual del sector público ha mostrado una variación positiva, continua y en forma ascendente; cuyos incrementos presupuestales, en cada año fiscal, fue sólido y consistente para impulsar el desarrollo del país. Los presupuestos anuales aprobados, en dichos periodos, revelan un incremento de 36.127,0 millones de soles en 2001, a la suma de 197.419,0 millones de soles en 2022. En este periodo de 22 años, el incremento del presupuesto público fue de 446,5%, apreciándose en forma evidente un crecimiento trascendental, sostenible y extraordinario (ver Tabla 1).

3. Resultados y discusión

3.1. Evolución del Presupuesto Público en el Perú

En el Perú, entre los años fiscales 2001

Tabla 1
Perú: Presupuesto Público y Producto Bruto Interno, período 2001 al 2022

Año	Presupuesto Millones Soles	Presupuesto a Precios Reales -2007	Tasa Anual Crecimiento	PBI Nominal S/	PBI Millones Soles 2007	Tasa Anual Crecimiento
2001	36.127	39.972	2,2	182.527	223.580	0,6
2002	35.772	39.619	-0,9	192.691	235.773	5,5
2003	44.516	48.566	22,6	204.337	245.593	4,2
2004	39.678	42.206	-13,1	227.935	257.770	5,0
2005	44.729	45.914	8,8	250.749	273.971	6,3
2006	45.579	46.086	0,4	290.271	294.598	7,5
2007	57.956	57.956	25,8	319.693	319.693	8,5
2008	70.795	66.350	14,5	352.719	348.870	9,1
2009	72.355	67.678	2,0	363.493	352.693	1,1
2010	81.895	75.023	10,9	416.784	382.081	8,3
2011	88.461	77.400	3,2	473.049	406.256	6,3
2012	95.535	81.473	5,3	508.131	431.199	6,1
2013	108.419	89.855	10,3	543.556	456.435	5,9
2014	118.934	95.514	6,3	570.041	467.308	2,4
2015	130.621	100.478	5,2	604.416	482.506	3,3
2016	138.491	103.228	2,7	647.668	501.581	4,0

Cont... Tabla 1

2017	142.472	104.728	1,5	687.989	514.215	2,5
2018	157.159	113.040	7,9	731.588	534.626	4,0
2019	168.074	118.638	5,0	761.984	546.605	2,2
2020	177.368	122.746	3,5	705.795	487.191	-11,0
2021	183.030	119.044	-3,0	868.149	552.560	13,6
2022	197.002	118.135	-0,8	939.444	567.390	2,7

Fuente: Elaboración propia, 2024 en base a la información del MEF (2018); BCRP y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2021; 2023).

El presupuesto público representa los límites de gastos a realizarse en el año fiscal y los ingresos públicos que los financian, acorde con la disponibilidad de los fondos públicos. Los ingresos públicos están determinados por el crecimiento de la actividad económica del país; es decir, por la tendencia de la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). De hecho, cuando hay un crecimiento del PBI se genera un aumento en los ingresos tributarios, y si decrece el PBI ocurre una disminución de los ingresos tributarios.

En el Perú, el crecimiento del presupuesto anual del sector público tiene una relación directa con el crecimiento del Producto Bruto Interno en el periodo 2001-2022, tal como se puede visualizar en la Tabla 1. En dicho periodo, la economía peruana creció de manera excepcional en los primeros trece años; luego en los siguientes seis años se presenta la desaceleración de la economía; y finalmente, una caída en el 2020 ocasionada por la pandemia COVID-19. Sin embargo, es de destacar que el tamaño del PBI del Perú ha aumentado de manera considerable de aproximadamente 52.150,0 millones de dólares en el 2001 a 231.506,0 millones de dólares en el 2021.

Ganoza y Stiglich (2015), sostienen que “el periodo entre 2003 y 2013 fue una década de oro para la economía peruana; durante esos años el Perú fue una locomotora que casi duplicó el tamaño de su PBI con un crecimiento

promedio de 6.7% o 7.1% si sacamos 2009, cuando la economía global se desplomó” (p. 23); se le denomina la década dorada para la economía peruana, puesto que tal como lo señalan Céspedes, Loayza y Ramírez (2020) manifiestan que históricamente, “el Perú ha obtenido un crecimiento económico decepcionante, situación que solo en los últimos 25 años está cambiando. Durante el último siglo, el Perú solo creció a una tasa promedio anual de 2%, un ritmo inferior al del promedio mundial” (p. 11).

De acuerdo a la información disponible, se puede precisar que desde el 2001 las tasas de crecimiento del PBI del Perú han sido positivas, sostenibles y considerables en algunos años. Claramente, en 2006, 2007, 2008 y 2010, se presentaron elevadas tasas de crecimiento con 7,5%, 8,5%, 9,1% y 8,3% respectivamente. En tanto hubo un mayor crecimiento del PBI, ello ha generado mayores ingresos tributarios, que sirven para financiar los gastos públicos.

A partir del 2014, se presenta la desaceleración de la economía peruana, donde su crecimiento se ha hecho más lento, con tasas de crecimiento del PBI de 3,1% anual. Sin embargo, siempre hubo importantes aportes tributarios por el tamaño del PBI que iba alcanzando la economía peruana. Finalmente, en 2020, la economía sufrió una caída del 11,2%, como consecuencia de la crisis económica originada por la pandemia

de la COVID-19, que a la vez ocasionó una disminución de los ingresos tributarios.

En 2020, al sufrir una caída en el PBI y en los ingresos tributarios, era necesario recurrir por más recursos a la fuente de financiamiento de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC). Por esta situación, en 2021, los ROOC fueron 47.651 millones de soles de un total de 183.030 millones de soles del presupuesto de ese año, representando el 26%. Sin embargo, a lo largo de los 22 años, aunque en menor porcentaje, los ROOC aparecen en la estructura de financiamiento de presupuesto del sector público.

En este apartado, es importante destacar que el crecimiento económico es una condición necesaria para una mayor recaudación tributaria y ello hace que crezca el presupuesto público; además, cuando la economía crece, disminuye la pobreza y, a la vez, genera directa e indirectamente el empleo. Al crecer el empleo, esos trabajadores comprarán más y pagarán el Impuesto General a las Ventas (IGV). Al crecer la economía, los empresarios aumentan sus utilidades y pagan impuesto a la renta, entre otros. Por lo tanto, cuando crece la economía hay una mayor recaudación tributaria, y también, el gasto público sólo puede aumentar con una mayor recaudación (Mendoza, 2023).

3.2. Distribución de gastos de capital por niveles de gobierno

El presupuesto del sector público, según la clasificación económica de gastos, agrupa los créditos presupuestarios que se destinan para gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda. En lo referente a la distribución del presupuesto público, en la presente investigación, sólo se aborda la distribución de los recursos destinados para gastos de capital, del periodo 2010 al 2021, debido a que constituyen recursos destinados a la ejecución de programas y proyectos de inversión, que permite la formación del *stock* de capital, para aumentar o ampliar la capacidad productiva de los respectivos territorios, niveles o ámbitos de gestión gubernamental. En tanto los gastos corrientes es para garantizar el funcionamiento de la administración pública.

El grado de participación de los gastos de capital del país en la estructura total de presupuesto fue relativamente menor, siendo en promedio de 19,2%. (ver Tabla 2) En efecto, los gastos de capital en el 2010 fueron de 14.256,0 millones de soles, que representa sólo el 17,4%; en el 2022 dicha asignación aumentó a 41.940,0 millones de soles, que significa el 21,3%.

Tabla 2
Perú: PIA Total Inversiones y distribución por Niveles de Gobierno, período 2010 – 2022 (Millones de Soles)

Año	PIA Total	%	PIA GN	%	PIA GR	%	PIA GL	%
2010	14.256	100	7.909	55,5	2.791	19,6	3.556	24,9
2011	18.250	100	10.202	55,9	3.022	16,6	5.026	27,5
2012	21.150	100	10.769	50,9	3.416	16,2	6.965	32,9
2013	24.162	100	11.228	46,5	4.721	19,5	8.213	34,0
2014	25.179	100	13.482	53,5	4.660	18,5	7.037	27,9
2015	23.894	100	13.618	57,0	4.428	18,5	5.848	24,5
2016	24.519	100	16.548	67,5	3.354	13,7	4.617	18,8
2017	24.057	100	15.857	65,9	3.878	16,1	4.322	18,0
2018	26.599	100	17.592	66,1	4.172	15,7	4.835	18,2

Cont... Tabla 2

2019	30.678	100	15.913	51,9	6.720	21,9	8.045	26,2
2020	32.147	100	17.313	53,9	6.725	20,9	8.109	25,2
2021	38.988	100	22.711	58,3	7.451	19,1	8.826	22,6
2022	41.940	100	25.876	61,7	8.552	20,4	7.512	17,9

Fuente: Elaboración propia, 2024, a partir de los datos del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del Portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los gastos de capital del país, en cada año, se han asignado a las entidades de los niveles de gobierno que son establecidos por la Constitución Política del Perú de 1993 y por la Ley No. 27783 de 2002 de Descentralización. Los niveles de gobierno son: Gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local. El gobierno nacional, está conformado por el Poder Ejecutivo y por los órganos autónomos, que desde luego tienen cobertura nacional; existen 25 gobiernos regionales, y según el INEI (2021) funcionan 1.872 gobiernos locales, representados por 196 municipalidades provinciales y 1.676 municipalidades distritales

La distribución presupuestaria que se presenta en la Tabla 2, hace colegir que gran porcentaje de los gastos de capital del país se concentra en el Gobierno Nacional (GN), el cual se expresa en un promedio del 57%, cada año, y en algunos años cerca del 65%; generando la inequidad en la distribución presupuestal y direccionando al equivocado enfoque del centralismo. Los Gobiernos Locales (GL) que están constituidos por 1.872 municipalidades han recibido el 24%; y los 25 Gobiernos Regionales (GR) el 18%.

Ello revela que la distribución presupuestal sigue siendo desigualitaria e inequitativa, no hubo una debida implementación de la descentralización fiscal. A los veinte años del proceso de descentralización, el Perú sigue mostrando divergencias y desigualdades en la asignación presupuestal. Se observa que el centralismo se sigue consolidando.

Para determinar la distribución de la asignación del presupuesto en gastos de

capital en los 25 Gobiernos Regionales del Estado peruano, se ha utilizado el Coeficiente de Gini (CG), el cual ha permitido obtener el siguiente resultado: Para el año 2021 el CG es de 0.22, esto explique que, para los gobiernos regionales la distribución de la asignación del presupuesto no es muy variable, es casi proporcional. Considerando que el índice de coeficiente Gini fluctúa de 0 a1; cuando el resultado es de 0.22 quiere decir que la distribución de la asignación presupuestal es casi homogénea entre las regiones.

En este sentido, la reflexión de estos hallazgos es que, en un país, los gastos de capital son de suma importancia, por cuanto servirá para ejecutar un conjunto de proyectos de inversión pública, los cuales, al término de la fase de inversión, entran en operación y, en ese momento, forman parte del *stock* de capital. El *stock* de capital es uno de los factores que determina el crecimiento de la economía. Entre el 2010 al 2022, en el Perú, sólo se han asignado el 19,2% a los gastos de capital.

3.3. Ejecución de gastos de capital por niveles de gobierno

El marco presupuestal de los gastos de capital se refleja a través del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). La estructura del PIM, por niveles de gobierno, ha cambiado en su composición en razón de las transferencias presupuestales que se realizan cada año. En el 2010, el PIM de gastos de capital del gobierno nacional representó el 32,2 % (ver la Tabla 3), de los gobiernos

regionales el 25,2% y de los gobiernos locales el 42,4%. En el 2021, el grado de participación de los niveles de gobierno fueron de 37,5%, 17,8% y 44,6%, respectivamente. En esta

estructura del PIM, los gobiernos locales se han visto favorecidos con mayor marco presupuestal para la ejecución de los gastos de capital (44,6%)

Tabla 3
Perú: Ejecución Presupuesto de Inversiones por Niveles de Gobierno, período 2010 -2022 (Millones de Soles)

Año	Gobierno Nacional		Indicador Eficacia	Gobierno Regional		Indicador Eficacia	Gobierno Local		Indicador Eficacia
	PIM	Ejecución		PIM	Ejecución		PIM	Ejecución	
2010	10.301	8.287	80,4	8.056	4.883	60,6	13.526	9.817	72,6
2011	11.098	8.984	81,0	7.357	4.519	61,4	14.176	8.234	58,1
2012	9.844	8.074	82,0	8.200	6.240	76,1	18.854	11.834	62,8
2013	11.947	9.725	81,4	8.499	6.613	77,8	20.905	13.777	65,9
2014	13.582	11.889	87,5	7.798	6.021	77,2	18.965	13.532	71,4
2015	16.227	14.631	90,2	6.963	5.550	79,7	15.878	10.284	64,8
2016	14.694	10.350	70,4	7.617	5.331	70,0	17.532	11.262	64,2
2017	13.178	10.621	80,6	8.997	5.620	62,5	20.086	12.064	60,1
2018	15.235	11.562	75,9	11.197	6.136	54,8	22.902	14.564	63,6
2019	18.006	13.600	75,5	10.637	6.123	57,6	20.207	12.026	59,5
2020	15.511	11.507	74,2	9.043	5.872	64,9	21.190	10.946	51,7
2021	21.011	16.314	77,6	10.019	6.971	69,6	25.070	15.500	61,8
2022	18.528	16.825	90,8	13.800	9.201	66,7	32.489	20.467	63,0

Fuente: Elaboración propia, 2024 a partir de los datos del portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

De las anteriores asignaciones, el gobierno nacional ejecutó en promedio el 80%; los gobiernos regionales alcanzaron 68%; por su parte, los gobiernos locales han ejecutado en promedio sólo el 63% (tabla 3). Los gobiernos locales y regionales han mostrado una gestión deficiente en la ejecución financiera de los gastos de capital.

Las entidades del gobierno nacional son las que mostraron mejor desempeño en la ejecución de gastos de capital, a pesar de que el indicador de 80% que alcanzaron en la ejecución está en la calificación deficiente. Por su parte, los gobiernos regionales y locales, son los que mostraron menor nivel de eficacia y no ejecutaron una parte de los gastos de capital; no obstante, que en sus lugares de ubicación tienen graves problemas socio económicos irresueltos como (pobreza, anemia, educación, salud, sanidad y seguridad ciudadana). Los

gobiernos regionales y locales, en materia de ejecución presupuestal, mostraron deficiencias en la decisión política y capacidad técnica.

Conclusiones

En el Perú, entre el 2001 y el 2022, se aprecia que el presupuesto del sector público ha incrementado en forma significativa, continua y ascendente, como producto del desenvolvimiento favorable de la economía peruana, que hubo condiciones y disponibilidad de recursos públicos para atender las demandas y expectativas de la ciudadanía. La distribución del presupuesto público, sobre todo de los gastos de capital, ha sido desigualitaria e inequitativa entre los niveles de gobierno, que se concentró en las entidades del gobierno nacional, y

una asignación insuficiente a los gobiernos regionales y locales.

Por su parte, en la ejecución de los gastos de capital, los indicadores de eficacia revelan que los tres niveles de gobierno han efectuado gestión deficiente, en donde las entidades del gobierno nacional han ejecutado el 80%, los gobiernos regionales el 68% y los gobiernos locales el 63% de su PIM, aclarando que, en materia del PIM, los gobiernos locales han sido favorecidos con el 44,6% de los gastos de capital, que aumentaron vía transferencias presupuestales.

La ejecución presupuestal que se menciona es ejecución financiera, en tanto los resultados de la ejecución presupuestal no se visualizan, persistiendo en el país los grandes problemas como pobreza, anemia, deficiencias en los servicios de salud y educación, baja cobertura de agua potable y alcantarillado, baja cobertura digital, deficiencias en interconexiones viales, entre otras.

Referencias bibliográficas

- Acuña, R., Huaita, F., y Mesinas, J. (2012). *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Dirección General de Presupuesto Público (MEF). https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf
- Auditoría Superior de la Federación - ASF (2016). *Técnicas presupuestarias. Serie Apuntes Didácticos*. ASF. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/9_Tecnicas_Presupuestarias.pdf
- Armijo, M., y Espada, M. V. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Serie Macroeconómica del Desarrollo No. 156. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/511f7daa-4a42-4b69-8261-9aad11ad4906>
- Bhatt, G. (2022). Replantear la Política Fiscal. *Finanzas & Desarrollo*, 59, 2. <https://doi.org/10.5089/9781513597065.022>
- Céspedes, N., Loayza, N. V., y Ramírez, N. R. (2020). Crecimiento económico en el Perú: Un panorama general. En N. Céspedes, N. V. Loayza y N. R. Ramírez (Eds.), *Crecimiento económico en el Perú: Causas y consecuencias* (pp. 10-37). Universidad de San Martín de Porres, Fondo Editorial-USMP.
- Constitución Política del Perú de 1993. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Córdova, E. (2012). Descentralización política administrativa en Venezuela: aproximaciones teóricas. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, VIII(3), 433-448. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/25190>
- Decreto Legislativo No. 1440 de 2018. Decreto legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. 15 de septiembre de 2018.
- Flores, I., y Flores, R. (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. *Revista Internacional La Nueva Gestión*. Pre-printed. <https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4594/>
- Ganoza, C., y Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato: El falso milagro de la economía peruana y Las trampas que amenazan nuestro progreso*. Editorial Planeta Perú S.A.
- García, R., y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0012543>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2021). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020*. INEI.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1791/

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2023). *Perú Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2022*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1929/libro.pdf

Ley No. 30373 de 2016. Ley de equilibrio financiero de presupuesto del sector público para el año fiscal 2016. 5 de diciembre de 2015.

Ley No. 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 17 de julio de 2002.

Marcel, M., Guzman, M., y Sanguinés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012501>

Mendoza, W. (2023). *Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial PUCP.

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2008). *Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica*. MEF. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_metodologica_completa.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2018). *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales*. MEF. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_seguimiento_pp.pdf

Miranda, C. Á. (2022). *Barreras para la Implementación del Presupuesto por Resultados (PpR): Un análisis*

de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales (PPs) para el período 2012-2020[Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/22185>

Mostajo, R. (2002). *El sistema presupuestario en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/411f7d26-e734-4c1d-8e77-6ea9f86c1db1>

Peña, C. (2021). Gasto público y crecimiento económico en Venezuela: Un análisis de cointegración y causalidad (1950 – 2017). *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXI(4), 422-437. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i4.37281>

Robinson, M., y Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Fondo Monetario Internacional (FMI).

Rubiano, D. M. (2021). *Concept Program Information Document (PID) - Peru: Green, Resilient and Inclusive Growth DPF - P177765*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/742681634596521747/concept-program-information-document-pid-peru-green-resilient-and-inclusive-growth-dpf-p177765>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN (2023). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados: Para el sector público de Guatemala*. SEGEPLAN. https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2024/03/Guia_GpR_MINFIN_SEGEPLAN.pdf