

Universidad de Lima

Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas

Carrera de Economía



EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO REGIONAL: CASO DE SAN MARTÍN Y DE ANCASH

Trabajo de suficiencia profesional para optar el Título Profesional de Economista

Sustentación de caso

Raquel Liliana Lozada Valentín

Código 19932403

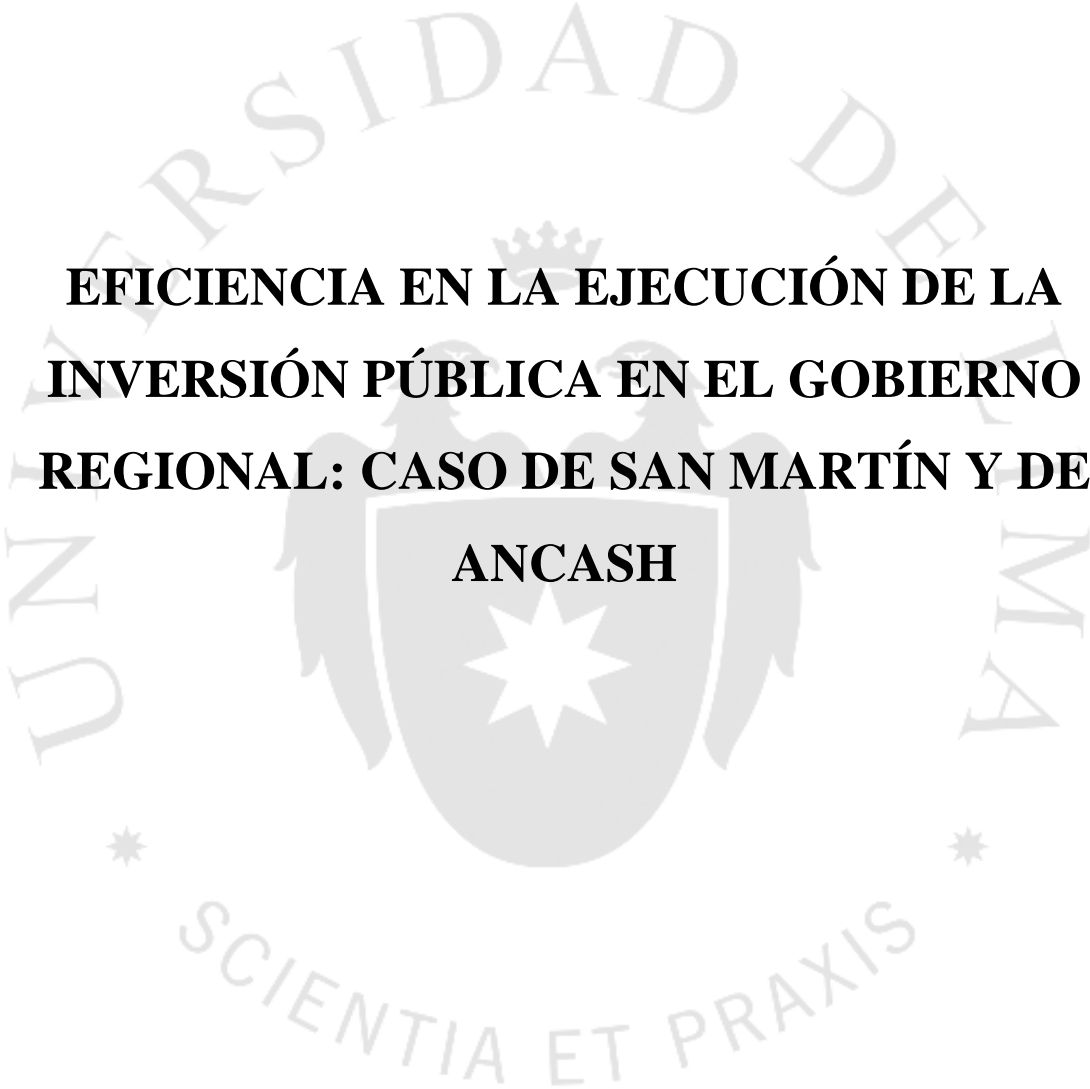
Asesor

Ricardo Padilla Casaverde

Lima – Perú

Diciembre de 2018





**EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LA
INVERSIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO
REGIONAL: CASO DE SAN MARTÍN Y DE
ANCASH**

TABLA DE CONTENIDO

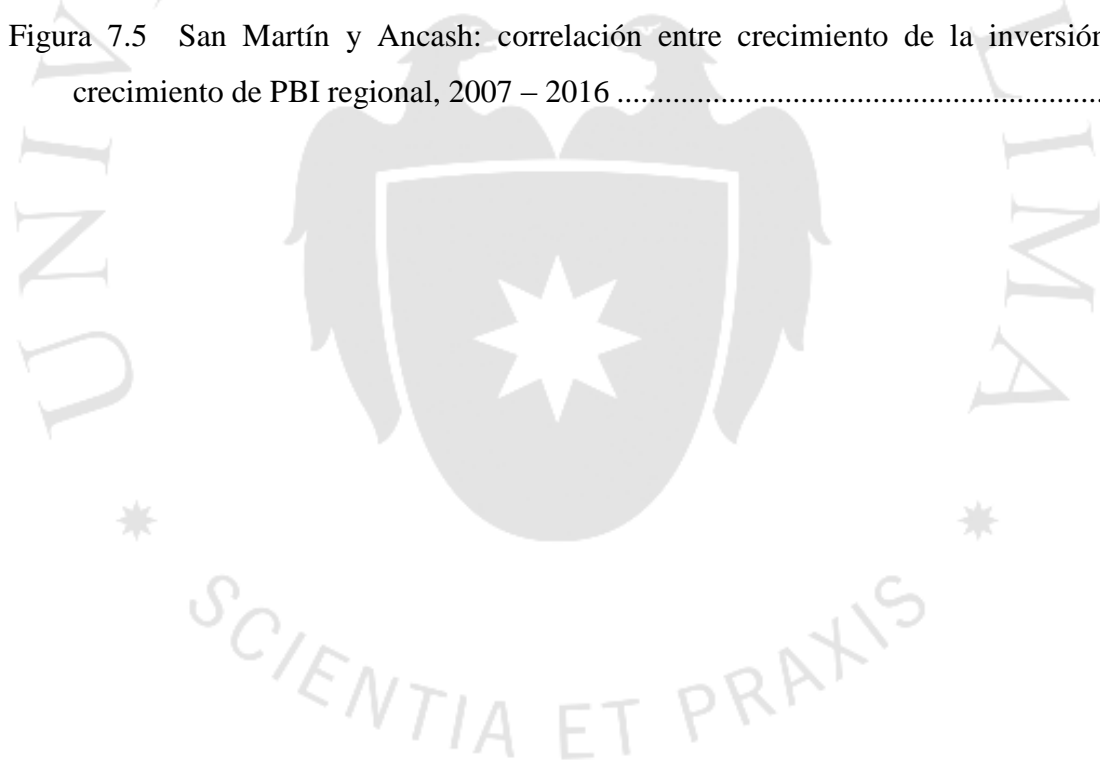
1.	INTRODUCCIÓN	8
2.	OBJETIVOS.....	9
3.	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	10
4.	METODOLOGÍA DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	11
5.	METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	12
6.	DESCRIPCIÓN DE CASO	13
6.1.	La importancia de la inversión pública en la economía.....	13
6.2.	Inversión pública Perú y crecimiento.....	14
6.2.1.	Efecto multiplicador de la inversión pública	14
6.2.2.	Inversión pública en el Perú y sus efectos en el crecimiento.....	16
6.3.	Estudios de caso: Gobierno Regional de San Martín y Ancash.....	18
6.3.1.	Caracterización San Martín y Ancash.....	18
6.3.2.	Contribución del PBI regional San Martín y Ancash	19
7.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	22
7.1.	Comportamiento PBI regional de San Martín y Ancash.....	22
7.2.	Nivel de ejecución de inversiones: GORE San Martín y Ancash.....	23
7.3.	Contribución de la inversión pública en PBI regional	25
7.4.	Variables aproximadas para explicar la efectividad en la ejecución	28
7.4.1.	Con relación a la ejecución de proyectos de impacto regional	28
7.4.2.	Con relación a los niveles de corrupción de los funcionarios.....	33
	RECOMENDACIONES	366
	REFERENCIAS.....	388

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 6.1 Efectos de la inversión pública en el Perú sobre el bienestar social, 2004 - 2014	17
Tabla 6.2 Efectos de la tasa de crecimiento del PBI, 1997 - 2011	18
Tabla 6.3 Perú: regiones con niveles de pobreza monetaria semejantes estadísticamente	18
Tabla 6.4 Ancash, contribución actividades económicas al PBI regional, 2007 – 2016	20
Tabla 6.5 San Martín, contribución actividades económicas al PBI regional, 2007–2016	20
Tabla 7.1 Región San Martín y Ancash, PBI per cápita y crecimiento PBI per cápita, 2007 – 2017	22
Tabla 7.2 GORE San Martín, proyectos viabilizados y ejecutados por función, 2007 – 2018	29
Tabla 7.3 GORE San Martín, proyectos ejecutados por función, 2007 – 2018.....	30
Tabla 7.4 GORE Ancash: proyectos viabilizados y ejecutados por función, 2007 – 2018	31
Tabla 7.5 GORE Ancash: proyectos ejecutados por función, 2007 – 2018	32
Tabla 7.6 Ancash: comportamiento de gobernadores regionales, 2007 - 2017.....	344
Tabla 7.7 San Martín: comportamiento de gobernadores regionales. 2007 - 2017	355

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 6.1	Inversión pública en el Perú por nivel de gobierno, 2007 – 2017.....	16
Figura 6.2	Evolución de la inversión nacional por nivel de gobierno, 2007 – 2017	17
Figura 6.3	Contribución de las regiones al PBI nacional (*), 2007 – 2017.....	19
Figura 7.1	Región San Martín y Ancash, comportamiento PBI per cápita, 2007 – 2017	23
Figura 7.2	Ejecución de inversiones regionales, millones de soles, 2007	23
Figura 7.3	GORE Ancash, avance en ejecución de proyectos, 2007 – 2017.....	24
Figura 7.4	San Martín y Ancash: correlación entre crecimiento de la inversión y crecimiento de PBI regional, 2007 – 2016	26
Figura 7.5	San Martín y Ancash: correlación entre crecimiento de la inversión y crecimiento de PBI regional, 2007 – 2016	27



ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Información base.....41



1. INTRODUCCIÓN

Las intervenciones, programas y proyectos ejecutados por el Gobierno Nacional, Regional o Local para promover el desarrollo económico y social de la población de cada jurisdicción política a nivel nacional, constituyen el pilar del crecimiento económico y bienestar en favor de los ciudadanos.

En nuestro país los 24 Gobiernos Regionales y más de 1900 gobiernos municipales (entre provincias y distritos), cuentan con presupuestos de diversas fuentes, desde recursos propiamente recaudados (mayoritariamente correspondientes a distritos, provincias y/o regiones de mayor población), pasando por recursos transferidos desde el gobierno central (Foncomun, Canon y Sobrecañon, entre otros).

Los Gobiernos Regionales, Locales y Municipales reiteran cada año su demanda por tener mayor presupuesto asignado, a fin de ejecutar sus iniciativas, planes y proyectos en favor de la población de su jurisdicción. Sin embargo, analizando los datos de ejecución financiera, se puede verificar que en muchos casos estos fondos no son gastados eficientemente: por un lado, no se alcanza los niveles de ejecución programados, y por otro, el monitoreo post ejecución es inexistente.

El presente estudio de caso busca analizar la casuística de dos Gobiernos Regionales que cuentan con disponibilidad presupuestaria diferente, dado que uno de ellos tiene acceso a fondos proveniente de cañon y sobrecañon, mientras que el otro solo cuenta con los recursos transferidos por el Gobierno Nacional y recursos de recaudación propia. Del resultado del análisis de la información correspondiente a los Gobiernos Regionales de Ancash y San Martín, se podrá establecer que no necesariamente el acceso a mayor disponibilidad presupuestal concluye en una mejor ejecución de las iniciativas, programas y/o proyectos.

2. OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la eficiencia en la ejecución de la inversión pública alcanzada en los Gobiernos Regionales (GORE) de San Martín y Ancash.

Objetivos Específicos

1. Analizar el desempeño de la ejecución de la inversión pública en el contexto latinoamericano y específicamente en el Perú, y su contribución al crecimiento económico.
2. Analizar la eficiencia en el nivel de ejecución de los GORE San Martín y Ancash, en los últimos diez años.
3. Explicar la efectividad de la inversión ejecutada por los GORE San Martín y Ancash en función de su contribución al Producto Bruto Interno Regional.
4. Identificar variables aproximadas de gestión institucional que puedan explicar los niveles de eficiencia en la ejecución de las inversiones alcanzadas en ambas regiones.

3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Cuál es el desempeño de la ejecución de la inversión pública en el Perú, en los últimos diez años?
2. ¿Cuál es el nivel de ejecución de los GORE San Martín y Ancash, en los últimos diez años?
3. ¿Qué tan eficiente es la inversión ejecutada por los GORE San Martín y Ancash, en función de su contribución al Producto Bruto Interno Regional?
4. ¿Qué variables aproximadas de gestión institucional pueden explicar los niveles de eficiencia en la ejecución de las inversiones alcanzadas en ambas regiones?



4. METODOLOGÍA DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para el desarrollo del presente caso de estudio será necesario acceder a información correspondiente a los niveles de ejecución de inversión pública:

- Con relación al comportamiento de la ejecución de las inversiones públicas a nivel de Perú, se analizarán estudios e investigaciones de entidades nacionales e internacionales, tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. Asimismo, se revisarán documentos de las principales *think tanks* a nivel Perú, como son Macroconsult, GRADE, IPE, entre otros.
- Con relación a la normativa nacional en que se enmarcan las inversiones públicas, se tomará la información oficial actualizada que se encuentra en el Portal Web del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con relación a la ejecución de las inversiones a nivel regional de los GORE San Martín y GORE Ancash del 2007 al 2017, la información será sistematizada desde el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con relación al comportamiento de los Productos Brutos Internos regionales de San Martín y Ancash del 2007 al 2017, se buscará y sistematizará la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

5. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El método que se usará para el análisis de información será el método cuantitativo, a través del análisis de datos secundarios. Para algunos investigadores, la utilización de datos primarios ya levantados, sistematizados y organizados, pueden ser presentados como información secundaria, de acuerdo con lo que otro investigador requiera aun cuando hayan sido recogidos previamente como parte de una investigación anterior (Hernández, Fernández, Baptista y Méndez, 2014).

La información que será la base para el estudio será información estadística descriptiva y referencial, de fuente secundaria, proveniente de información pública ubicada en la página web de instituciones oficiales, misma que será sistematizada en paneles anuales de información correspondiente a los últimos diez años.

Asimismo, la información procesada se presentará en tablas de resultado y gráficos explicativos, que muestre el comportamiento de las variables seleccionadas en el periodo de análisis.

Finalmente, para explicar la incidencia de una variable sobre otra, se calculará la correlación de las variables elegidas para lograr explicar su comportamiento. A través del cálculo de la correlación, se puede demostrar estadísticamente la relación entre dos variables o más, midiendo que tanto depende la una de la otra. Esta relación se representa mediante la línea de mejor ajuste, que surge a partir de una nube de ocurrencia (puntos) (Hernández, Fernández, Baptista y Méndez, 2014). Esta línea ajustada, tiene dos elementos a tomar en cuenta: la fuerza y el sentido:

- La **fuerza** mide el nivel en que una línea representa una nube de puntos (ocurrencias): si la nube es cohesionada y larga, el comportamiento es representado linealmente. Esto indica que la relación es sustancial; si los puntos tienen tendencia elíptica o circular, no hay mucha relación entre las variables.
- El **sentido** puede ser positivo o negativo, y depende de cómo cambian los valores de una variable frente a otra. Si crecen juntas, será una relación positiva; si por el contrario se mueven en direcciones diferentes, será una relación inversa con pendiente negativa.

6. DESCRIPCIÓN DE CASO

6.1. La importancia de la inversión pública en la economía

La inversión pública resulta de vital importancia como mecanismo para impulsar la productividad de un país, ya que cierra brechas en infraestructura y servicios públicos básicos.

El crecimiento económico, es el incremento de los bienes y servicios que produce determinada circunscripción (nacional o local) en un espacio de tiempo. El crecimiento por persona (per cápita) define cuando aumenta la economía de cada persona. Así, si la economía crece, mayores beneficios tendrá la población en términos de bienes y servicios.

Sobre la importancia que tiene la inversión pública en la economía, no existe una teoría única que pueda explicar la relación simbiótica entre inversión pública y el crecimiento económico (Barro y Sal-I-Martin, 1995). No obstante, en el marco del presente estudio se considera pertinente mencionar uno de los principales modelos que explica el rol de la inversión en el crecimiento económico: modelo de crecimiento endógeno. A diferencia de la teoría neoclásica, en este modelo son los **factores endógenos** y no exógenos que afectan al crecimiento económico. Asimismo, considera que el capital humano e intelectual (conocimiento e innovación) son factores muy relevantes que contribuyen al crecimiento (Jiménez, 2011).

El modelo endógeno tiene, en líneas generales, tres particularidades (Cuadrado, Mancha, Villena, Casares, Gonzáles y Peinado, 2010):

- a) El cambio tecnológico juega un papel importante como motor de crecimiento económico.
- b) El stock de capital humano es la fuente impulsora del proceso de progreso tecnológico.
- c) La política económica de los gobiernos, y el clima económico que ella genere, debe influir el crecimiento a largo plazo.

Para el caso plantea una función de producción del tipo $Y=AF(K,L,H)$, donde K sería el capital físico, L los servicios provenientes del trabajo poco calificado, H los

servicios de capital humano adicional, y A una medida del estado de la tecnología. Se asume que la tasa de crecimiento poblacional es una variable exógena.

Una función de producción como la señalada puede mostrar rendimientos crecientes, dado que el capital humano sería un factor capacidad ilimitada o, al menos con rendimientos constantes que pueden acumularse, de tal manera que, si los factores señalados crecen en una proporción, la Y podría crecer más de dicha proporción.

En ese contexto, Cuadrado et al (2010) destaca el modelo propuesto por Robert Lucas, que define una función de producción tipo Cobb-Douglas en la que:

$$Y=AK^{\beta}[uhL]^{1-\beta}h_a$$

donde K nuevamente representa el capital físico, u el tiempo que el individuo le dedica a la producción de bienes finales, h representa el capital humano del individuo, L es el número de trabajadores, y h_a es el capital humano promedio del conjunto de individuos. Esta función también presenta rendimientos crecientes debido a la presencia de h_a .

De esta forma, el crecimiento económico como se entiende en un contexto moderno y las políticas económicas que se desprenden de modelos como los descritos anteriormente contribuyen a que los factores de producción, principalmente el capital humano, mejoren considerablemente.

En ese sentido, las teorías modernas de crecimiento económico resaltan la importancia del capital humano, sobre todo al considerar un crecimiento sostenido y de largo plazo, en donde no sólo la acumulación de capital físico es relevante, sino también otras formas de capital, como humano, natural, institucional e/o intelectual.

Estos aspectos son rescatados en la normativa nacional peruana por el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Alianza de Aprendizaje Perú, CARE Perú, 2009), mismo que considera este concepto en su definición de inversión pública, y con ello establece la importancia del cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos como generador de desarrollo sostenible.

6.2. Inversión pública Perú y crecimiento

6.2.1. Efecto multiplicador de la inversión pública

Según Dornbusch, Fisher y Startzs (2002) “El multiplicador es la cantidad en la que varía la producción de equilibrio cuando la demanda agregada autónoma aumenta 1 unidad”.

Es decir, el multiplicador de la inversión pública define cuantos soles se incrementa el PBI cuando se aplica recursos a un proyecto.

La inversión pública se puede definir como la aplicación de presupuesto desde las diferentes instancias gubernamentales (nacionales, regionales o locales), en proyectos o iniciativas para garantizar la dotación y continuidad de los servicios básicos que coadyuven a lograr el crecimiento y desarrollo de la población de sus jurisdicciones.

La inversión pública en infraestructura constituye una condición necesaria para lograr el funcionamiento productivo y eficiente del sistema económico de una sociedad.; mejora la calidad de los servicios prioritarios, como salud y educación, al que acceden los ciudadanos; y acerca e integra a los ciudadanos como una sociedad en su conjunto (Larde, 2016). Así, por ejemplo, el corto plazo se puede observar que durante las etapas de ejecución de la inversión existen efectos directos positivos en la economía de aquellos trabajadores contratados para su implementación; mientras que, en el largo plazo, de la mano con una adecuada política de promoción a sectores claves, es el sustento de un crecimiento sostenido.

Para el Fondo Monetario Internacional (2016), el multiplicador de la inversión pública en infraestructura tiene los efectos siguientes sobre la economía:

- Impactos de Corto Plazo. ya que se dinamiza la demanda dado que se incrementa rápidamente el gasto en servicios varios. De otro lado, genera que se dinamice también la inversión privada, ya que se promueven inversiones complementarias.
- Impactos de Mediano Plazo. Dado que se incrementa la capacidad de producción de la economía.

De acuerdo con investigaciones varias desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) el éxito de los efectos de la inversión recae no sólo en su ejecución efectiva, sino en el proceso de planificación y dimensionamiento de los proyectos ejecutados que permitan atender de manera más eficiente (con el uso oportuno de menores recursos) las necesidades de la población.

6.2.2. Inversión pública en el Perú y sus efectos en el crecimiento

La inversión pública que se ejecuta en el país, a todo nivel de gobierno, esta normada por las directivas que desarrolla el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que buscan garantizar la oportunidad y eficiencia en el gasto que promueva el desarrollo.

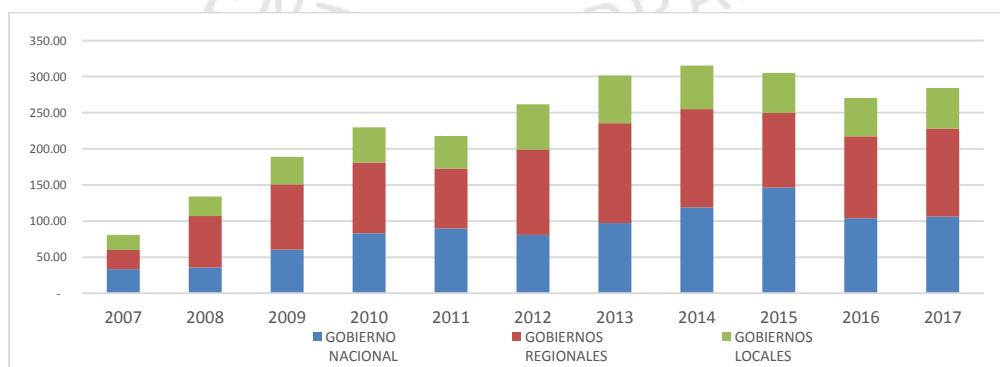
De acuerdo con el MEF, el sistema de inversión nacional Invierte.pe, la acumulación de capital físico, humano, natural, institucional e/o intelectual, trae como consecuencia un crecimiento per cápita de largo plazo. (Modificatoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, 2017).

El incremento del stock de capital en una económica, a través de la inversión realizada por el estado, trae desarrollo y crecimiento. El capital físico (carreteras, puertos, aeropuertos, sistemas de transporte, entre otros), capital humano (educación, salud y nutrición), el capital intelectual (investigación, desarrollo e innovación tecnológica), entre otros; permiten que las empresas y las personas sean más productivas, y como consecuencia, sus niveles de ingresos y gastos se incrementan.

Durante la última década, el Gobierno Nacional han ido incrementando constantemente su nivel de inversiones, mientras que los gobiernos regionales y locales, han presentado algunos años de retroceso en la inversión, especialmente entre el 2014 y 2016, lo cual se puede explicar en alguna medida que por efecto de actividades extractivas recibieron fondos adicionales que no pudieron ejecutar, dadas las limitaciones en su gestión. Por otro lado, el 2014 fue año electoral, y nuevas gestiones de gobierno regional y local entraron en funciones en el 2015, lo que podría haber representado una retracción de la inversión local durante los dos primeros años de gobierno.

Figura 6.1

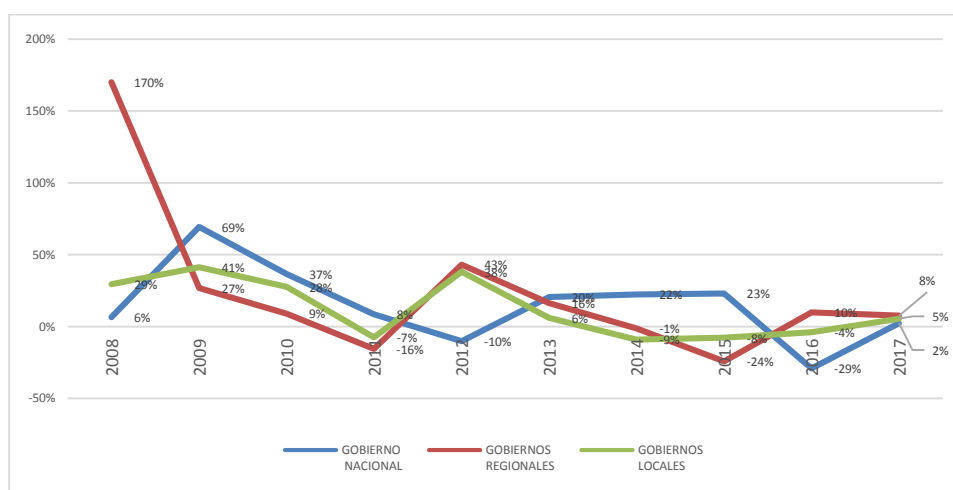
Inversión pública en el Perú por nivel de gobierno, 2007 – 2017



Fuente: Portal de Transparencia – MEF (2018)
Elaboración Propia

Figura 6.2

Evolución de la inversión nacional por nivel de gobierno, 2007 – 2017



Fuente: Portal de Transparencia – MEF (2018)
Elaboración Propia

Según el Balance de la Inversión Pública realizado por la Dirección General de Inversión Pública (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015), los montos de inversión pública ejecutados por las diferentes entidades públicas en los tres niveles de gobierno durante el periodo 2004 -2014, generó un impacto sobre indicadores socioeconómicos, que contribuyeron al crecimiento económico nacional.

Este estudio definió los efectos de la inversión pública en el cierre de brechas a nivel nacional, y en la mayoría de los casos encontró que los indicadores se movían positivamente ante un incremento por cada sol invertido,

Tabla 6.1

Efectos de la inversión pública en el Perú sobre el bienestar social, 2004 - 2014

Sector	Indicador (puntos porcentuales)	Efecto Impacto
Educación	Tasa de comprensión matemática	0.01605 **
	Tasa de comprensión lectora	0.01462 **
	Tasa de matrícula secundaria	0.01423 **
Salud	Desnutrición crónica infantil	-0.0313**
	Parto asistido	0.01168**
	Acceso a servicios de salud	0.02016**
Agua y saneamiento	Tasa de acceso adecuado a agua potable	0.01330**
Energía	Acceso a alumbrado eléctrico	0.00023**

Fuente: DGIP – MEF **<0.05p

Según Ponce-Sono (2013), existe una relación positiva y significativa entre inversión pública y PBI. Así, la inversión pública en sectores sociales diversos (como

educación, salud y saneamiento) y de desarrollo productivo (carreteras, electrificación, irrigación), tienen efecto positivos y crecientes en el desarrollo económico en el Perú.

Tabla 6.2

Efectos de la tasa de crecimiento del PBI, 1997 - 2011

Sector	Efecto Impacto
Inversión en sectores sociales	0.00649**
Inversión en infraestructura de apoyo productivo	0.00490**

Fuente: Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional, Ponce Sono, Stefanie (Lima, 2013). **<0.05p

6.3. Estudios de caso: Gobierno Regional de San Martín y Ancash

6.3.1. Caracterización San Martín y Ancash

Como caso de estudio se analizarán dos regiones con presupuestos diferenciados, bajo la premisa que no necesariamente el nivel disponibilidad de presupuesto se asocia al nivel de eficiencia en el gasto, entendido como la aplicación oportuna de recursos de acuerdo con lo planificado. Esta premisa toma relevancia si se toma en consideración que el discurso político de entidades públicas, gobiernos regionales y locales a nivel nacional, exigen al ejecutivo la transferencia de mayores recursos bajo el supuesto que con mayores presupuestos podrían ejecutar más proyectos en sus respectivas jurisdicciones, y por ende dinamizar sus economías y generar crecimiento.

Así, se ha identificado los Gobiernos Regionales (GORE) de Ancash y San Martín, tomando como principal diferencia la disponibilidad de recursos; Ancash recibe en gran medida fondos provenientes del canon minero, mientras que San Martín cuenta con recursos que en su mayoría corresponden a transferencias desde el gobierno central.

Aun así, es importante destacar que ambas regiones se encuentran en el mismo nivel de pobreza, ambos ubicados en el grupo 3 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018).

Tabla 6.3

Perú: regiones con niveles de pobreza monetaria semejantes estadísticamente

GRUPO	DEPARTAMENTOS	Inferior	Superior
1	Cajamarca	43,1%	52,0%
2	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	33,3%	36,8%
3	Ancash, Cusco, Junín, La Libertad, Piura, San Martín	23,0%	26,2%
4	Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Prov. Const. del Callao, Prov. de Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali	12,1%	14,6%
5	Ica, Madre de Dios	2,1%	4,8%

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (2016 – 2017)

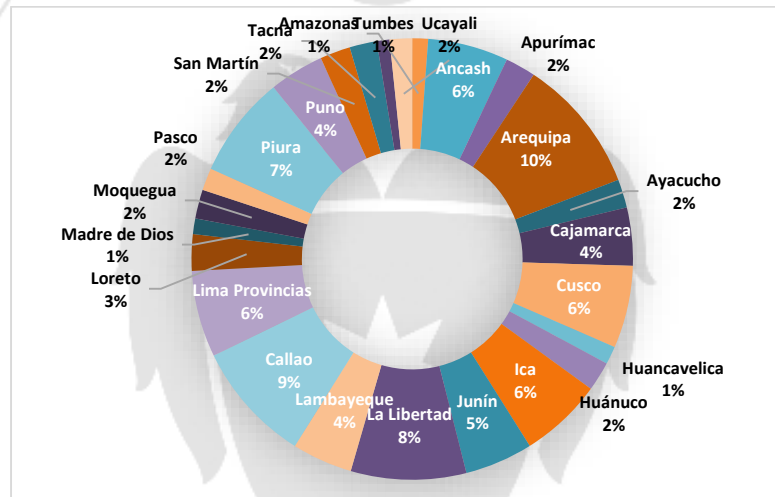
6.3.2. Contribución del PBI regional San Martín y Ancash

Previo al análisis de los datos específicos de las regiones seleccionadas, es importante señalar cual es la contribución de las regiones en el Producto Bruto Interno (PBI) nacional. Así, dada la población y las actividades económicas centralizadas en Lima Metropolitana, esta región concentra el 30% de todo el PBI Nacional.

A fin de analizar las contribuciones del resto del país, haremos el ejercicio de retirar la contribución de Lima Metropolitana. Así, podemos apreciar en el gráfico siguiente, que las regiones que aportan más al PBI Nacional son Arequipa, Callao y Cusco; mientras entre las que menos aportan son Amazonas, Madre de Dios y Huancavelica.

Figura 6.3

Contribución de las regiones al PBI nacional (*), 2007 – 2017



(*) Se ha retirado Lima Metropolitana del análisis

Fuente: INEI (2018)

Elaboración Propia.

La contribución de la región Ancash al PBI Nacional, asciende al 6%. Esta región se caracteriza por su producción que depende directamente en la extracción de petróleo, gas y minerales, mismo que representa más del 50% del PBI regional (INEI, 2017). De esta actividad además se desprende que el presupuesto regional está definido por las contribuciones provenientes del Canon y Sobrecanon Minero, lo que le ha dado a esta región una ventaja comparativa de recursos disponibles frente a otras regiones a nivel nacional. La otra actividad productiva que sustenta la economía de Ancash es la actividad manufacturera ligada al desarrollo de la industria pesquera, siderúrgica y azucarera, asentada en la zona costa de la región.

Tabla 6.4

Ancash, contribución actividades económicas al PBI regional, 2007 – 2016

Actividades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013P/	2014P/	2015E/	2016E/
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	3%	3%	3%	4%	4%	3%	3%	4%	4%	3%
Pesca y Acuicultura	3%	3%	3%	2%	3%	1%	2%	1%	1%	1%
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	55%	54%	53%	50%	47%	51%	50%	44%	47%	47%
Manufactura	9%	9%	8%	8%	10%	8%	9%	9%	8%	9%
Electricidad, Gas y Agua	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Construcción	4%	5%	6%	7%	7%	6%	6%	7%	5%	4%
Comercio	4%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	7%	6%	6%
Transporte, Almacén., Correo y Mensajería	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	3%
Alojamiento y Restaurantes	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%
Telecom. y Otros Serv. de Información	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Administración Pública y Defensa	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	5%	5%	5%
Otros Servicios	11%	10%	11%	12%	12%	11%	11%	14%	13%	13%

Fuente: INEI (2017)

Elaboración Propia

La contribución de la región San Martín al PBI Nacional, sin incluir Lima Metropolitana, asciende al 2%. La región San Martín se caracteriza por su producción en Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura; Otros servicios y Comercio, los que explican más del 60% del PBI regional (INEI, 2017). En los últimos años la actividad agrícola de San Martín ha integrado mayor tecnología en el desarrollo de una agricultura moderna, lo que ha permitido recuperar áreas agrícolas abandonadas.

Tabla 6.5

San Martín, contribución actividades económicas al PBI regional, 2007–2016

Actividades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013P/	2014P/	2015E/	2016E/
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	27%	27%	27%	27%	27%	26%	25%	25%	26%	26%
Pesca y Acuicultura	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Manufactura	12%	11%	11%	11%	11%	10%	11%	10%	10%	10%
Electricidad, Gas y Agua	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Construcción	7%	9%	8%	8%	7%	10%	10%	10%	10%	9%
Comercio	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%
Transporte, Almacén., Correo y Mensajería	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Alojamiento y Restaurantes	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Telecom. y Otros Serv. de Información	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Administración Públicas y Defensa	8%	7%	8%	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Otros Servicios	25%	24%	24%	24%	24%	22%	23%	23%	23%	23%

Fuente: INEI (2017)

Elaboración Propia

El presente caso de estudio busca analizar si el nivel de acceso presupuestal de un determinado gobierno regional determina la eficiencia en el gasto de este, a través del análisis de la casuística del GORE San Martín, que cuenta con recursos ordinarios y de recaudación propia, en contra posición con la situación que presenta el GORE Ancash, que cuenta adicionalmente con recursos provenientes del Canon Minero.

Para ello, se analizará el nivel de cumplimiento en sus presupuestos ejecutados (devengados) comparándolo con los presupuestos planificados al inicio de cada año presupuestal. Luego, se verá el comportamiento de los PBI regionales a fin de reforzar la idea de la efectividad basada en la contribución de dichas inversiones en el crecimiento regional.



7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

7.1. Comportamiento PBI regional de San Martín y Ancash

Con la finalidad de establecer una comparación entre la economía de las regiones de San Martín y Ancash, se ha identificado el comportamiento del PBI per cápita de cada una de las regiones en análisis en el periodo de evaluación. Así, se ha determinado el valor nominal y el nivel de crecimiento en cada región del PBI per cápita para el periodo de estudio. Los resultados se presentan en cuadro a continuación.

Tabla 7.1

Región San Martín y Ancash, PBI per cápita y crecimiento PBI per cápita, 2007 – 2017

Año	PBI Per Cápita (miles de soles)		Crecimiento PBI Per Cápita (%)	
	San Martin	Ancash	San Martin	Ancash
2007	4.37	14.29		
2008	4.74	15.27	8%	7%
2009	4.85	14.78	2%	-3%
2010	5.15	14.35	6%	-3%
2011	5.34	14.39	4%	0%
2012	5.89	15.64	10%	9%
2013	5.90	16.27	0%	4%
2014	6.24	14.03	6%	-14%
2015	6.50	15.30	4%	9%
2016	6.56	15.91	1%	4%
2017	7.37	18.30	12%	15%

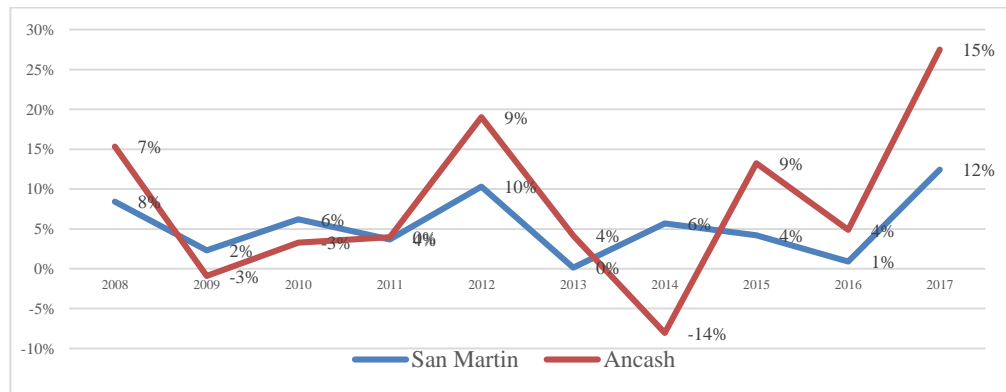
Fuente: INEI (2018)

Elaboración Propia

De acuerdo con la información presentada, el crecimiento del PBI Per Cápita Regional de Ancash, es más volátil al compararlo con el crecimiento del PBI Regional de San Martín. Este efecto podría estar explicado por la dependencia de la economía de Ancash con la actividad extractiva minera, y, por ende, la dependencia al crecimiento la producción minera (menos volátil) y las variaciones en los precios de los principales minerales (más volátil), en el periodo de evaluación.

Figura 7.1

Región San Martín y Ancash, comportamiento PBI per cápita, 2007 – 2017



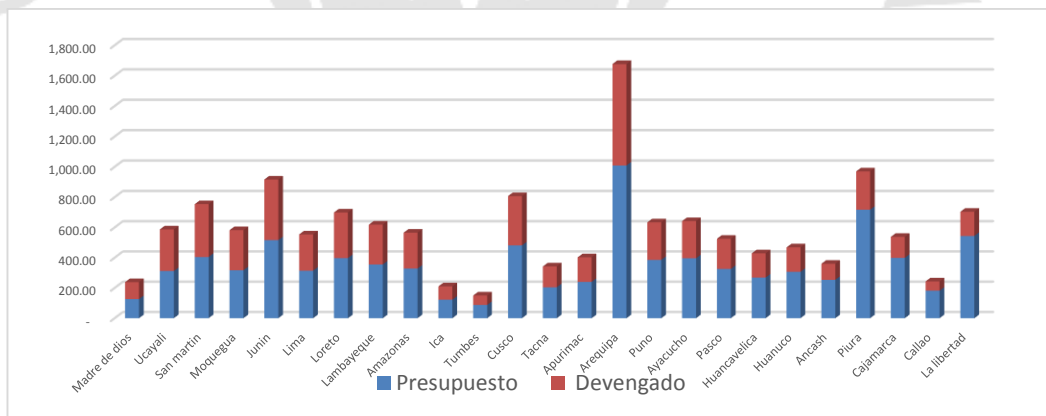
Fuente: INEI (2018) y (*) Proyección PBI – Macroconsult (2018)
Elaboración Propia

7.2. Nivel de ejecución de inversiones: GORE San Martín y Ancash

Previo análisis del nivel de ejecución de inversiones los GORE que hacen parte del presente estudio, es importante mencionar que el nivel de avance en ejecución alcanzado a nivel de todos los GORE para el 2017, es de 62%, es decir de los presupuestos planificados para ejecución, los GORE a nivel nacional se quedaron sin ejecutar el 38%, y sus saldos fueron revertidos al cierre de cada año al Gobierno Nacional.

Figura 7.2

Ejecución de inversiones regionales, millones de soles, 2007



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2018)
Elaboración Propia

Dada la caracterización de las economías regionales, se analizará a continuación el nivel de ejecución de las inversiones realizadas por cada uno de los GORE, estableciendo en nivel de avance en la ejecución efectiva en cada año del periodo de

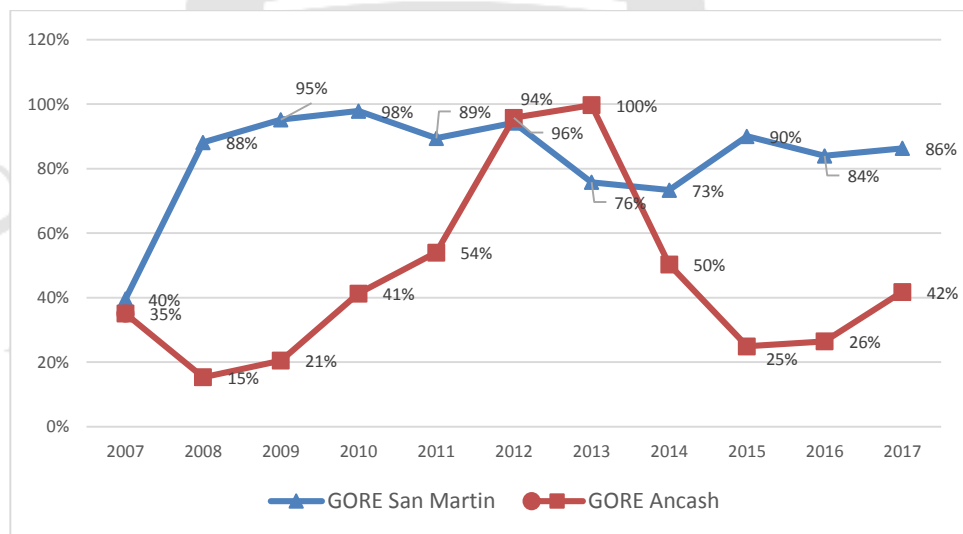
análisis. A fin de analizar esta ejecución efectiva se ha calculado el monto devengado real en cada periodo, comparándolo con la programación de inversiones al inicio del mismo periodo.

Así, los GORE que mejor han ejecutado sus inversiones independientemente de las fuentes y los recursos disponibles son Madre de Dios y Ucayali, que presentan un nivel de ejecución de sus inversiones previstas sobre el 80%. Los GORE que menos presupuesto de inversión han ejecutado son Callao y La Libertad, llegando a ejecutar menos del 30% de sus presupuestos.

El GORE San Martín presenta un indicador de ejecución efectiva del gasto durante todo el periodo de análisis que supera en promedio el 83%. Por otro lado, el comportamiento de las inversiones alcanzadas por el GORE Ancash presenta alta variabilidad en el periodo de evaluación y su nivel de ejecución efectiva ha alcanzado el 45.9% en promedio.

Figura 7.3

GORE Ancash, avance en ejecución de proyectos, 2007 – 2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2018)
Elaboración Propia

En este punto, es importante hacer un primer análisis de la información para establecer los primeros indicios encontrados.

1. El GORE Región Ancash cuenta con mayores recursos disponibles comparándolo con el GORE San Martín, dado que su economía regional se sustenta y dinamiza en función del desempeño de las actividades extractivas mineras, que son

afectadas directamente por los precios de los minerales. Asimismo, recibe recursos significativamente mayores debido a las transferencias relacionadas a las contribuciones por canon y sobrecanon minero.

2. El GORE San Martín, independientemente de la fuente y cantidad de recursos disponibles, los que principalmente provienen de transferencias desde el Gobierno Central, ha logrado mayores niveles de ejecución efectiva de los recursos aplicados a proyectos, siendo además constantes y con una tendencia positiva para el periodo de análisis.
3. Como principal conclusión, podríamos inferir que independientemente de la cantidad de recursos disponibles de las regiones en análisis, el GORE San Martín ha sido más eficiente en el gasto al lograr ejecutar mayores niveles de inversión (sobre el 83% promedio en el periodo de análisis), frente al GORE Ancash.

Sin embargo, este análisis presenta limitaciones, dado que se ha considerado el nivel de cumplimiento de las inversiones, sin poder tener indicios que nos demuestren algún indicador sobre si la ejecución no sólo es eficiente, sino además efectivo. En el análisis a continuación se buscará aproximar definiciones de efectividad en el gasto, que nos puedan dar elementos adicionales para poder concluir cuál de los dos GORE han podido lograr un mayor impacto con sus intervenciones en sus respectivas jurisdicciones.

7.3. Contribución de la inversión pública en PBI regional

A través del análisis anterior, se ha podido establecer que existen indicios de un cierto nivel de eficiencia en los niveles de gasto por parte del GORE San Martín. Sin embargo, el análisis se considera limitado, ya que no se pueden establecer indicios de la efectividad de dichas inversiones, es decir, si estas inversiones han sido de impacto o han contribuido al crecimiento de sus regiones y a la generación de bienestar.

Retomando el concepto desarrollado en secciones anteriores, sobre la trascendencia de las inversiones en el desarrollo económico de la población, tomaremos dos variables como son la variación del PBI per Cápita Regional, como indicador aproximado de crecimiento en la región, y la variación de las inversiones per cápita de cada una de los GORE de las jurisdicciones que son materia del presente análisis, como indicador de promoción de crecimiento de los GORE, y se buscará establecer el nivel de correlación que existe entre estas variables.

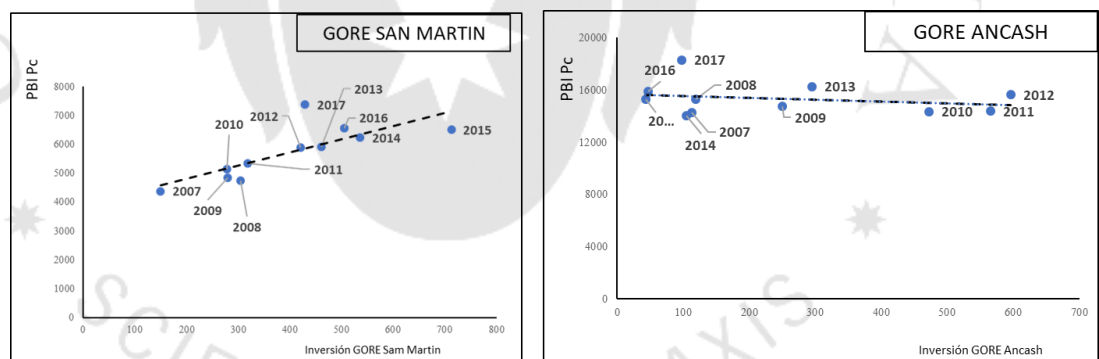
En este sentido, al calcular el coeficiente de correlación entre las dos variables identificadas nos daría como indicio de cuál es el nivel en que las inversiones realizadas por los GORE han contribuido en la economía regional, explicadas a través su contribución al crecimiento del PBI Regional, en el periodo de evaluación.

Los resultados del cálculo de la correlación entre ambas variables presentan los siguientes resultados:

- En el caso del GORE San Martín, se puede ver una relación fuerte y positiva, con un valor de correlación es 0.77665, lo cual demuestra que existe una gran incidencia entre variables, y es presumible que las inversiones públicas de dicho GORE están contribuyendo al crecimiento de su PBI Regional.
- Al realizar el mismo cálculo para el GORE Ancash, el resultado de la estimación da un valor de -0.22948, lo cual demostraría que no existe un impacto positivo entre variables y que las inversiones realizadas tampoco contribuyen en gran medida al crecimiento del PBI regional.

Figura 7.4

San Martín y Ancash: correlación entre crecimiento de la inversión y crecimiento de PBI regional, 2007 – 2016



Fuente: INEI (2018) y Portal de Transparencia MEF (2018)
Elaboración Propia

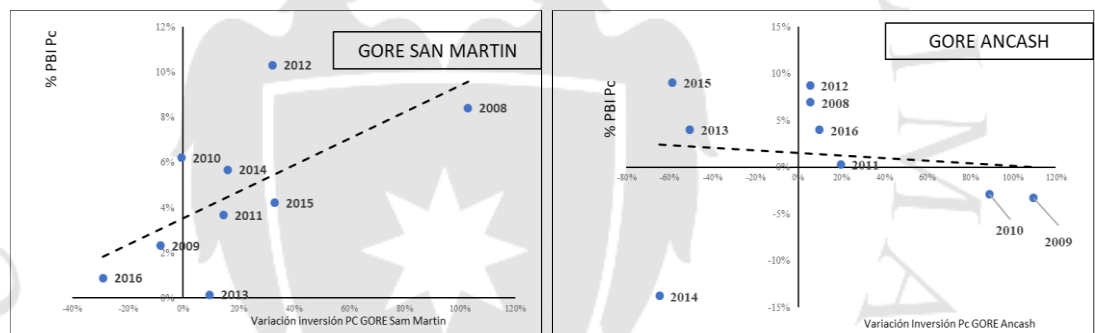
A fin de afinar los cálculos y para evitar posibles errores en el uso de variables nominales, se han calculado las tasas de crecimiento tanto del PBI Regional Per Cápita como de los niveles de inversión de los GORE a nivel per cápita.

Los resultados del cálculo de la correlación entre ambas variables presentan los siguientes resultados:

- Analizando la correlación de ambas variables definidas para la Región San Martín, se comprueba que existe una relación fuerte y positiva, con un valor de correlación que alcanza los 0.6438. En este sentido, podríamos inferir que el nivel de inversión desde el GORE San Martín ha contribuido positivamente en el crecimiento económico de dicha región.
- En el caso de la región Ancash, la correlación entre ambas variables presenta un valor de -0.117, lo que significa que la relación entre ambas variables no es significativa. Asimismo, los datos presentan un comportamiento más disperso, por lo que significa que la relación no es muy fuerte, es decir no hay mucha incidencia. En este sentido, no es muy clara la dependencia de las variables y, de existir alguna relación, esta es negativa.

Figura 7.5

San Martín y Ancash: correlación entre crecimiento de la inversión y crecimiento de PBI regional, 2007 – 2016



Fuente: INEI (2018) y Portal de Transparencia MEF (2018)
Elaboración Propia

En este punto, hemos aplicado un cálculo de correlación de variables crecimiento de inversión con variación en PBI Regional, como una aproximación de las posibles contribuciones que podrían tener dichas inversiones en el crecimiento y bienestar en sus jurisdicciones. Al estar las variables relacionadas positivamente, lo que estamos demostrando es que existirían mayores capacidades en el GORE San Martín para identificar proyectos e iniciativas que incidan positivamente en el desarrollo de su jurisdicción, es decir, está tomando buenas decisiones en cuanto a la identificación y priorización de proyectos para implementar.

7.4. Variables aproximadas para explicar la efectividad en la ejecución

Tal como hemos demostrado en las secciones anteriores al analizar el nivel de ejecución alcanzada por cada GORE y la contribución al crecimiento del PBI de cada región, la región San Martín se habría comportado de una manera más efectiva, con lo cual hemos demostrado que el éxito en la ejecución de las regiones no está directamente relacionada a la cantidad de recursos con los que cuenta cada una de ellas.

Introduciremos un concepto denominado **capacidades institucionales**, que busca explicar que tan fortalecida, preparada y planificada puede estar una institución para hacer frente a los desafíos asumidos; en el caso de los GORE, en el desafío de hacer crecer su región, variable que está determinada por la eficiencia en el gasto. En este sentido, más allá de la disponibilidad de recursos; las variables diferenciadoras entre las gestiones regionales recaen en su capacidad para identificar los mejores proyectos, formularlos y ejecutarlos oportunamente con los menores recursos, y transparencia en su gestión.

Así, la calidad en la ejecución finalmente descansa sobre las **capacidades institucionales** con las que cuentan los GORE, reflejado en las capacidades de los funcionarios públicos responsables de la planificación, ejecución y monitoreo de dichas iniciativas a nivel regional.

Aun cuando a nivel nacional no se han sistematizado indicadores de capacidad institucional, que puedan hacer comparables las realidades a nivel nacional; en la presente sección se ha identificado y desarrollado dos ideas fuerzas que podrían aproximarnos a entender las capacidades de estos funcionarios: i) análisis de la capacidad de inversión significativa, relacionada al tamaño de los proyectos ejecutados o en ejecución; y, ii) niveles de corrupción en las jurisdicciones de estudio.

7.4.1. Con relación a la ejecución de proyectos de impacto regional

La calidad de gestión institucional está ligada sin duda a los valores de servicio a la comunidad y grado de preparación que tengan los líderes regionales y sus equipos, que asumen la dirección de los GORE, los cuales de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002) tienen como finalidad:

Artículo 4: Finalidad

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Así, la efectividad en el gasto está relacionada a la capacidad que tienen los Gobernadores Regionales (y sus equipos técnicos) para identificar proyectos de impacto sustancial en sus regiones. Siguiendo esta línea conceptual, los GORE deberían proponer la implementación de proyectos medianos y de gran envergadura en las principales líneas generadoras de crecimiento, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Regional actualizados, a fin de ser ejecutados en sus respectivas jurisdicciones.

Analizando los niveles de ejecución real, tomando información oficial del Ministerio de Economía, se ha podido identificar que el GORE San Martín, los proyectos ejecutados en el periodo de análisis alcanzan un total de 459 proyectos, con un monto de inversión que alcanza los 2'959,736 miles de soles. Así el nivel de ejecución financiera real en el periodo sobre lo inicialmente planificado (viabilizado) alcanza el 48%.

Tabla 7.2

GORE San Martín, proyectos viabilizados y ejecutados por función, 2007 – 2018

FUNCIONES / SECTORES	MONTO VIABILIDAD (miles de soles)	NUMERO DE PROYECTOS VIABLES	MONTO DEVENGADO ACUMULADO (miles de soles)	NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS/ EN EJECUCION
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	33,737.90	23	16,552.63	14
AGRARIA	231,228.31	110	156,388.62	59
AGROPECUARIA	187,535.23	45	37,060.29	22
AMBIENTE	130,547.79	22	13,693.11	11
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	3,647.74	4	3,575.95	3
COMERCIO	3,513.11	2	4,668.21	2
CULTURA Y DEPORTE	176,468.99	18	23,303.13	7
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	2,837.09	2	675.18	1
EDUCACION Y CULTURA	929,350.97	217	286,470.93	106
ENERGÍA	188,690.02	85	151,700.69	55
INDUSTRIA	4,896.70	1	-	0
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	13,253.16	12	4,651.82	4
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	24,089.49	4	5,193.18	1
PESCA	10,590.83	16	7,525.33	4
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	176,709.78	31	23,291.00	15
PROTECCIÓN SOCIAL	4,702.46	6	-	0
SALUD	484,315.15	37	486,819.81	27
SANEAMIENTO	632,349.29	206	550753.9561	66
TRABAJO	728.86	1	-	0
TRANSPORTE	1,269,405.94	84	1,155,089.33	47
TURISMO	39,747.00	10	19,963.95	6
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	21,422.81	27	12,359.09	9
Total general	4,569,768.60	963	2,959,736.19	459

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Inversiones (Octubre del 2018)

Elaboración Propia

Al analizar estos datos a nivel funcional (o por sectores de ejecución), podemos identificar que, en promedio, los proyectos ejecutados o en proceso de ejecución en el periodo de análisis, alcanzaron un monto promedio de inversión que alcanza los 6,448 miles de soles. Los tres principales sectores en que se ha concentrado la ejecución del GORE San Martín es Educación y Cultura (23%), Salud y Saneamiento (14%) y Agraria (13%).

Tabla 7.3

GORE San Martín, proyectos ejecutados por función, 2007 – 2018

FUNCIONES / SECTORES	NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS/EN EJECUCION	MONTO PROMEDIO DE EJECUCION POR PROYECTOS (MILES DE SOLES)
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	14	1,182.33
AGRARIA	59	2,650.65
AGROPECUARIA	22	1,684.56
AMBIENTE	11	1,244.83
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	3	1,191.98
CULTURA Y DEPORTE	7	3,329.02
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	1	675.18
EDUCACION Y CULTURA	106	2,702.56
ENERGÍA	55	2,758.19
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	6	1,553.34
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1	5,193.18
PESCA	4	1,881.33
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	15	1,552.73
PROTECCIÓN SOCIAL	0	
SALUD	27	18,030.36
SANEAMIENTO	66	8,344.76
TRABAJO	0	
TRANSPORTE	47	24,576.37
TURISMO	6	3,327.32
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	9	1,373.23
Total general	459	6,448.23

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Inversiones (Octubre del 2018)

Elaboración Propia

Por otro lado, en el GORE Ancash, los proyectos ejecutados en el periodo de análisis alcanzan un total de 868 proyectos, con un monto de inversión que alcanza los 2'135,351 miles de soles. Así el nivel de ejecución financiera real en el periodo sobre lo inicialmente planificado (viabilizado) alcanza el 30%.

Tabla 7.4

GORE Ancash: proyectos viabilizados y ejecutados por función, 2007 – 2018

FUNCIONES / SECTORES	MONTO VIABILIDAD (miles de soles)	NUMERO DE PROYECTOS VIABLES	MONTO DEVENGADO ACUMULADO (miles de soles)	NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS/EN EJECUCION
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	20,643.09	11	15,513.46	9
AGRARIA	550,086.04	154	266,326.60	96
AGROPECUARIA	2,418,999.91	178	149,134.87	48
AMBIENTE	93,411.50	29	24,821.89	18
CULTURA Y DEPORTE	120,822.35	70	9,513.39	7
DEFENSA Y SEGURIDAD CIUDADANA	11,204.33	2	11,023.58	2
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	45,501.61	48	19,420.65	44
EDUCACION Y CULTURA	1,255,804.16	504	714,952.47	288
ENERGÍA	107,912.38	71	56,679.86	39
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	8,884.72	9	1,552.21	3
JUSTICIA	20.90	1	-	0
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	136,616.08	25	20,922.11	11
PESCA	19,105.31	2	2,673.81	1
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	128,949.63	46	5,688.28	8
PROTECCIÓN SOCIAL	27,133.34	8	344.17	1
SALUD	471,949.68	120	38,171.44	40
SANEAMIENTO	571,161.85	367	122,078.43	209
TRANSPORTE	1,095,313.50	114	664,426.16	40
TURISMO	5,556.61	8	965.61	2
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	18,909.59	5	11,142.07	2
Total general	7,107,986.58	1,772.00	2,135,351.07	868

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Inversiones (Octubre del 2018)

Elaboración Propia

Al analizar estos datos a nivel funcional (o por sectores de ejecución), podemos identificar que, en promedio, los proyectos ejecutados o en proceso de ejecución en el periodo de análisis, alcanzaron un monto promedio de inversión que alcanza los 2,460 miles de soles. Los tres principales sectores en que se ha concentrado la ejecución del GORE Ancash es Educación y Cultura (33%), Salud y Saneamiento (24%) y Agraria (11%).

SCIENTIA ET PRAXIS

Tabla 7.5

GORE Ancash: proyectos ejecutados por función, 2007 – 2018

FUNCIONES / SECTORES	NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS/EN EJECUCION	MONTO PROMEDIO DE EJECUCION POR PROYECTOS (MILES DE SOLES)
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	9	1,723.72
AGRARIA	96	2,774.24
AGROPECUARIA	48	3,106.98
AMBIENTE	18	1,378.99
CULTURA Y DEPORTE	7	1,359.06
DEFENSA Y SEGURIDAD CIUDADANA	2	5,511.79
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	44	441.38
EDUCACION Y CULTURA	288	2,482.47
ENERGÍA	39	1,453.33
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	3	517.40
JUSTICIA	0	-
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	11	1,902.01
PESCA	1	2,673.81
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	8	711.04
PROTECCIÓN SOCIAL	1	344.17
SALUD	40	954.29
SANEAMIENTO	209	584.11
TRANSPORTE	40	16,610.65
TURISMO	2	482.81
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	2	5,571.04
Total general	868	2,460.08

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Inversiones (Octubre del 2018)

Elaboración Propia

Al comparar ambas regiones en temas de efectividad en la ejecución de proyectos en el horizonte de evaluación, se puede ver que el nivel de ejecución efectiva (devengado) con respecto a lo ejecutado en el acumulado es mayor en el GORE San Martín, que alcanza el 48%, mientras que en el GORE Ancash alcanza solo el 30%.

También es relevante señalar que los montos de ejecución promedio, en el GORE San Martín alcanza los 6,448.23 miles de nuevos soles por proyecto, mientras que el GORE Ancash alcanza los 2,460.08 miles de nuevos soles por proyecto. En este punto, podríamos indicar que los montos de inversión promedio podrían servirnos de indicador para el nivel de atomización de los proyectos. Así, un nivel promedio de inversión por proyecto más significativo podría indicar que se están invirtiendo los recursos en proyectos integrales de mayor envergadura. Así, en términos de tamaño de proyecto, se puede apreciar que aquellos desarrollados por el GORE San Martín, son 2.6 veces más grandes que aquellos desarrollados por el GORE Ancash.

Asimismo, podríamos analizar la ejecución del sector en que han desarrollado más iniciativas, y verificamos que el valor de inversión promedio por proyecto de Salud y Saneamiento en GORE San Martín alcanza los 8,673.01 miles soles, mientras que en el GORE Ancash alcanza los 494 miles de soles. En este caso, esta tipología de proyectos

desarrollada por GORE Ancash es 17 veces más pequeña, lo que significaría una gran atomización de proyectos en dicha región.

En esta sección la principal conclusión es que los responsables de la promoción y planificación de inversiones en el GORE Ancash han venido desarrollando una gran cantidad de proyectos de tamaño relativamente pequeño, es decir, proyectos atomizados, lo que no es compatible con una visión de solución integral bajo el esquema de desarrollo territorial en las zonas de intervención. Tomando en cuenta que los GORE son los responsables del impulso y desarrollo de los proyectos integrales de gran envergadura, parecería que el GORE Ancash, ha optado por una estrategia de atender pequeñas demandas focalizadas, lo que no sería muy eficiente al cubrir las brechas de demanda existentes en su región.

Por otro lado, el GORE San Martín, ha venido aplicando los recursos existentes de una manera más estratégica, con proyectos que parecerían más integrales y de mayor impacto, lo que finalmente significaría que están escogiendo y desarrollando mejor los tipos de intervenciones (proyectos) que su jurisdicción requeriría.

7.4.2. Con relación a los niveles de corrupción de los funcionarios

De acuerdo con Proética (2017), los principales problemas enfrentan la población son: Delincuencia y Corrupción. La población percibe que los altos niveles de corrupción en el país los afectan directamente (86%), al reducir sus oportunidades y las de sus familiares de conseguir empleo, al reducir la confianza en el Estado y perjudicar su economía familiar. Asimismo, el estudio señala que uno de los principales problemas que enfrenta el Estado es la corrupción de funcionarios y autoridades.

La información publicada por el Poder Judicial del Perú (2017), con relación a la cantidad de denuncias que enfrentan los funcionarios públicos a nivel nacional, señala que más de 27 mil funcionarios públicos estarían siendo procesados a nivel nacional al 2017. Al verificar la situación de Ancash, encontramos que por cada 1000 habitantes 2.5 autoridades habrían sido denunciadas, mientras que para San Martín este ratio es 0.42 funcionarios por cada 1000 habitantes. Este podría ser un indicador para señalar que, en la Región Ancash, los niveles de corrupción son más altos que en San Martín, y podrían explicar de cierta forma, el hecho que se haya podido desarrollar mejores proyectos, de mayor impacto, en el horizonte de análisis.

Otro tema que resulta altamente relevante son los serios cuestionamientos que han presentado las autoridades regionales de Ancash en sus gestiones, al punto de haber sido la mayoría de ellos inhabilitados o arrestados por enfrentar los procesos de denuncia de corrupción ocurridos en su periodo.

Tabla 7.6

Ancash: comportamiento de gobernadores regionales, 2007 - 2017

Nº	Gobernante	Partido Político	Período	Vez de Gobierno	Asunción	Finalización
3	César Álvarez Aguilar	Movimiento Regional Cuenta Conmigo	1 de enero de 2007 - 31 de diciembre de 2010	1ª	Elecciones	—
-	César Álvarez Aguilar	M.R. Cuenta Conmigo	1 de enero de 2011 - 19 de mayo de 2014	2ª	Elecciones	Renuncia por denuncias de corrupción.
4	Florencio Román Reyna	M.R. Cuenta Conmigo	20 de mayo de 2014 - 12 de junio de 2014	Única	Designación por el Consejo regional de Ancash	Vacado
5	Zenón Ayala López	M.R. Cuenta Conmigo	13 de junio de 2014 - 31 de diciembre de 2014	Única	Designación por el Consejo regional de Ancash	Ejerce interinamente
6	Enrique Vargas Barrenechea	M.R. Puro Ancash	1 de enero de 2015 - 23 de mayo de 2015	1ª	Designación por el Jurado Nacional de Elecciones en calidad de vicepresidente de Waldo Ríos	Habilitación de Waldo Ríos
7	Waldo Ríos Salcedo	M.R. Puro Ancash	24 de mayo de 2015 - 05 de octubre de 2016	1ª	Elecciones	Arresto y reclusión por corrupción cuando fue alcalde de Huaraz.
-	Enrique Vargas Barrenechea	M.R. Puro Ancash	6 de octubre de 2016 - 10 de abril de 2017	2ª	Designación por el Jurado Nacional de Elecciones en calidad de vicepresidente de Waldo Ríos	Arresto y reclusión por consignar datos falsos en su hoja de vida
8	Luis Gamarra Alor	M.R. Río Santa Caudaloso	19 de abril de 2017 -	Única	Designación por el Consejo regional de Ancash	

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2018)

Elaboración Propia

En el caso de San Martín, se puede apreciar que los cambios entre Gobernadores Regionales han ocurrido en condiciones normales, y muchos de ellos se han convertido en personajes positivamente reconocidos por una gran parte de la población. Tal es el caso, del Sr. Villanueva, quien fuera titular de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales en el año 2012, fue electo como Congresista de la República (2016 – 2021) por la región San Martín, y se desempeña actualmente como Presidente del Consejo de Ministros, con el actual Presidente de la República, Sr. Martin Vizcarra.

Tabla 7.7

San Martín: comportamiento de gobernadores regionales. 2007 - 2017

Nº	Gobernante	Agrupación política	Periodo	Vez de Gobierno	Asunción	Finalización
2	César Villanueva Arévalo	Nueva Amazonía	1 de enero de 2007 - 31 de diciembre de 2010	1ª	Elecciones	
3	César Villanueva Arévalo	Nueva Amazonía	1 de enero de 2011 - 23 de enero de 2014	2ª	Elecciones	JNE aprobó la vacancia de CVA por excederse en solicitud de licencia
4	Javier Ocampo Ruíz	Nueva Amazonía	24 de enero de 2014 - 31 de diciembre de 2014	Única	Designación	
5	Víctor Manuel Noriega Reátegui	Fuerza Popular	1 de enero de 2015 - En funciones	Única	Elecciones	

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2018)

Elaboración Propia

A modo de conclusión, es importante resaltar que las consecuencias de las prácticas de corrupción en nuestro país tanto de autoridades como de funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno merman las capacidades de tener una gestión eficiente, en donde se puedan ejecutar los proyectos de impacto que requiere la población para insertarse en un círculo virtuoso de crecimiento económico sustentable.

RECOMENDACIONES

En el presente estudio de caso, se ha logrado establecer que los niveles efectivos y eficientes de ejecución no están relacionadas directamente a la cantidad de recursos disponibles que tenga una jurisdicción determinada, sino más bien a factores de visión estratégica y capacidad institucional.

Así, como parte del análisis realizado con relación a los niveles de inversión pública, específicamente en el caso de Ancash y San Martín, se proponen algunas recomendaciones sobre el monitoreo y seguimiento a las inversiones, así como fortalecimiento de las gestiones institucionales de las autoridades regionales y locales, las cuales se presentan a continuación:

Con relación al desempeño de la ejecución nacional:

1. A través de la Programación Multianual de Inversiones, en donde la información contenida en ella orienta la fase de concertación en el Presupuesto Participativo de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), implementar un mecanismo de participación de la población (usuarios), las autoridades políticas y técnicas (Unidad Formuladora, Unidad Ejecución de Inversiones, Oficina Planificación Multianual de Inversiones, y Dirección General de Inversión Pública - MEF), entre otros invocados en cada fase del ciclo de la Inversión.
2. Elaborar nuevos instrumentos metodológicos en el marco del nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), teniendo en cuenta que, a partir de enero del 2019, en cada GR o GL se instalarán las nuevas autoridades electas.

Con relación a la efectividad en el nivel de ejecución:

1. Promover la gestión del cambio en materia de inversión pública en los Gobiernos Regionales como es el caso de Ancash, que cuentan con grandes recursos determinados (canon, sobre canon, etc.), para la óptima gestión de proyectos de

inversión orientados al cierre de las principales brechas de infraestructura y de servicios públicos que contribuyan al crecimiento y desarrollo del territorio.

Con relación a la eficiencia de la inversión ejecutada:

1. Fortalecer el sistema de inversión pública a nivel de GR y GL, implementando acciones para la gestión de inversiones públicas con un enfoque territorial y con articulación intergubernamental (Gobierno Nacional, GR, GL) e intersistémica (planeamiento, presupuesto, contrataciones, contabilidad, abastecimiento, control, etc.) para el logro de objetivos regionales.

Con relación a la importancia de la gestión institucional:

1. Mejorar las competencias en gestión de inversiones de los GR y GL, a través de planes de capacitación, asistencias técnicas y acompañamiento técnico por parte del ente rector, en coordinación con los sectores de Gobierno Nacional según corresponda.
2. Dado los niveles de corrupción evidenciados con mayor grado en Gobiernos Regionales que cuentan con mayores recursos determinados (canon, sobre canon, etc.) para la inversión pública, establecer un mecanismo de contratación de especialistas con mejores competencias, a cargo de la gestión de las inversiones públicas. En ese marco, se podría proponer e implementar un registro de profesionales acreditados en gestión de inversiones en el marco del Invierte.pe, parecido al que se propuso como registro de especialistas en proyectos de inversión, en el marco del derogado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), pero que nunca se implementó. Para los casos de GR o GL que tengan mayores recursos de inversión, se debería establecer que los equipos técnicos sean destacados desde los sectores o del MEF, evitando altas rotaciones e incentivos a las malas prácticas, y estableciendo los comités de seguimiento de las inversiones.

REFERENCIAS

- Alianza de Aprendizaje Perú, CARE Perú. (2009). *Lineamientos para la aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en la implementación de proyectos*. Lima: Autor.
- Barro, R. y Sala-I-Martin, X. (1995). *Economic Growth* (2.^a ed.). Londres: McGraw-Hill.
- Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., Gonzáles, M., Marín, J. y Peinado, M. (2010). *Política Económica, Objetivos e Instrumentos* (4.^a ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- Dornbusch, R., Fisher, S. y Startz, R. (2002). *Macroeconomía* (9.^a ed.). Madrid: McGraw Hill.
- International Monetary Fund. (2016). *World Economic Outlook: Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. Washington D.C.: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Resultados de la Pobreza Monetaria 2007 - 2017*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. y Méndez, S. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). México D.F.: Mc. Graw Hill Education.
- Jiménez, F. (2011). *Crecimiento económico: enfoques y modelos*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867*. (18 de noviembre del 2002). Recuperado del sitio internet del Jurado Nacional de Elecciones https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf
- Larde, J. (2016). Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina. *Boletín FAL*, 347(3), 1-17. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40504/1/S1600760_es.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Balance de la Inversión Pública*. Lima: Autor.
- Modificatoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252*. (18 de abril del 2017). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-el-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1252-dec-decreto-supremo-n-104-2017-ef-1510285-1/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*. París: OECD Publishing.
- Ponce-Sono, S. (2013). *Inversión pública y desarrollo económico regional*. (Tesis para optar el Grado de Magíster en Economía). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Proética. (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción.*

Recuperado de

<https://www.proetica.org.pe/contenido/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru/>





ANEXOS

Anexo 1: Información base

Información San Martín: Población, Ejecución de inversiones y PBI nominal

Años	población	ejecución inversiones (soles)	PBI (soles)
2007	746,844	112,010,339	3,266,254
2008	758,974	230,920,567	3,598,432
2009	771,021	215,692,263	3,740,600
2010	782,932	217,587,915	4,034,361
2011	794,730	252,866,304	4,245,537
2012	806,452	339,524,870	4,752,177
2013	818,061	377,231,747	4,828,116
2014	829,520	444,309,642	5,173,696
2015	840,790	599,241,513	5,464,744
2016	851,900	431,232,494	5,586,600
2017	813,810	349,352,596	6,001,113

Fuente: INEI (2018) y Consulta Amigable (MEF- 2018)

Información Ancash: Población, Ejecución de inversiones y PBI nominal

Años	población	ejecución inversiones (soles)	PBI (soles)
2007	1,097,098	123,844,705	15,672,771
2008	1,103,481	131,604,873	16,854,588
2009	1,109,849	277,209,549	16,400,826
2010	1,116,265	526,899,788	16,013,215
2011	1,122,792	634,666,530	16,155,687
2012	1,129,391	673,433,141	17,666,947
2013	1,135,962	335,053,906	18,478,843
2014	1,142,409	119,165,715	16,029,489
2015	1,148,634	49,562,651	17,572,621
2016	1,154,700	54,698,683	18,367,301
2017	1,083,519	106,198,360	19,827,621

Fuente: INEI (2018) y Consulta Amigable (MEF - 2018)

Información San Martín: Inversiones previstas y ejecutadas (soles)

Año	PIM	Devengado	Ejecución (%)
2007	48,141,464	42,834,685	89.0%
2008	118,128,822	45,862,738	38.8%
2009	283,118,533	112,010,339	39.6%
2010	261,878,286	230,920,567	88.2%
2011	226,493,580	215,692,263	95.2%
2012	222,289,513	217,587,915	97.9%
2013	282,706,248	252,866,304	89.4%
2014	360,285,008	339,524,870	94.2%
2015	497,761,148	377,231,747	75.8%
2016	605,373,692	444,309,642	73.4%
2017	665,581,804	599,241,513	90.0%

Fuente: Consulta Amigable (MEF - 2018)

Información Ancash: Inversiones previstas y ejecutadas (soles)

Año	PIM	Devengado	Ejecución (%)
2007	41,557,915	37,721,512	90.8%
2008	154,173,916	34,911,568	22.6%
2009	352,720,899	123,844,705	35.1%
2010	857,646,377	131,604,873	15.3%
2011	1,352,015,475	277,209,549	20.5%
2012	1,274,812,431	526,899,788	41.3%
2013	1,174,584,174	634,666,530	54.0%
2014	703,000,887	673,433,141	95.8%
2015	335,970,193	335,053,906	99.7%
2016	236,994,637	119,165,715	50.3%
2017	198,847,827	49,562,651	24.9%

Fuente: Consulta Amigable (MEF - 2018)



PERÚ: Producto Bruto Interno por Años, según Departamentos

Valores a Precios Corrientes

(Miles de soles)

Departamentos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013P/	2014P/	2015E/	2016E/
Amazonas	1,778,775	2,091,889	2,253,813	2,457,842	2,801,741	3,131,566	3,234,045	3,748,279	3,863,085	3,984,315
Ancash	15,672,771	15,237,917	13,913,955	16,439,202	18,831,013	18,752,414	19,572,458	17,338,702	18,983,539	20,326,119
Apurímac	1,824,181	1,779,375	1,743,715	1,971,991	2,177,297	2,531,525	2,984,963	3,265,889	3,565,781	7,662,120
Arequipa	16,991,831	18,918,879	19,258,136	22,468,228	25,473,199	26,382,336	26,588,165	27,775,237	29,099,255	34,096,547
Ayacucho	2,975,676	3,530,021	4,003,493	4,504,830	5,308,819	5,674,430	6,219,472	6,326,290	6,791,934	7,161,140
Cajamarca	8,159,499	9,714,771	11,013,546	12,200,199	14,657,122	15,359,776	14,305,308	14,005,434	14,444,567	14,651,503
Cusco	10,913,725	12,082,530	12,570,797	15,375,085	20,845,484	20,298,127	23,329,537	22,307,189	20,013,254	20,821,460
Huancavelica	2,475,279	2,675,562	2,745,446	3,021,153	3,478,142	3,721,490	3,789,561	4,051,768	4,279,967	4,535,264
Huánuco	3,200,861	3,633,779	3,796,545	4,137,274	4,497,341	5,133,482	5,645,991	6,075,654	6,835,758	7,418,310
Ica	8,793,956	11,072,902	10,808,189	13,312,664	16,697,545	16,300,119	17,890,331	18,596,798	20,485,911	20,906,777
Junín	9,240,435	9,501,460	9,010,716	10,057,117	11,694,050	12,179,671	12,685,270	14,386,216	16,479,589	17,181,257
La Libertad	14,615,612	16,232,069	17,552,507	19,885,712	22,346,498	24,250,994	24,721,733	25,373,096	27,276,343	29,121,008
Lambayeque	6,880,024	7,928,506	8,606,883	9,458,711	10,481,820	11,509,120	12,164,736	13,064,527	14,288,517	15,265,418
Callao	13,386,423	15,172,371	15,501,608	17,707,906	19,844,346	22,166,386	23,566,556	25,300,928	28,705,895	30,596,465
Lima Provincias	11,404,858	12,121,752	11,817,927	13,227,860	15,766,473	16,034,432	17,920,444	18,711,402	20,215,902	21,846,398
Loreto	6,910,964	8,082,699	6,813,834	8,216,328	9,544,502	10,018,776	9,852,502	10,122,783	9,176,104	9,209,805
Madre de Dios	1,864,543	2,048,668	2,424,418	2,988,634	3,991,031	2,836,414	3,115,920	2,468,767	3,120,478	3,934,719
Moquegua	7,525,100	7,463,695	6,333,879	8,176,810	8,710,575	7,841,947	8,266,344	7,672,955	7,463,611	7,327,503
Pasco	5,486,459	4,081,726	3,817,110	4,321,587	5,538,218	5,245,924	5,056,902	5,128,153	5,234,374	5,627,726
Piura	12,651,720	14,752,926	13,641,119	16,153,714	19,702,767	22,084,719	22,446,903	23,887,364	25,263,822	25,801,492
Puno	5,888,474	6,855,378	7,589,170	8,520,039	9,422,065	10,000,174	11,067,813	12,033,676	12,359,378	13,842,503
San Martín	3,266,254	3,774,422	4,024,391	4,333,975	5,050,535	5,590,778	5,805,907	6,720,198	7,289,942	7,660,899
Tacna	5,143,137	4,725,710	4,279,950	5,212,196	5,731,684	5,743,167	5,980,965	6,299,174	6,484,055	6,874,533
Tumbes	1,637,185	2,009,638	2,132,950	2,396,444	2,477,144	2,802,682	2,917,296	3,152,381	3,123,020	3,223,732
Ucayali	3,054,659	3,404,978	3,415,456	3,662,701	4,083,663	4,666,438	4,698,346	4,999,927	5,381,727	5,658,567
Valor Agregado Bruto	293,189,823	323,977,298	333,706,855	381,538,944	435,652,400	464,370,550	494,987,404	518,986,450	552,980,426	593,746,498
Impuestos a los Productos	23,672,020	26,973,717	28,831,017	33,456,173	36,143,236	42,310,640	46,974,700	49,748,532	50,102,529	51,469,516
Derechos de Importación	2,831,473	1,768,237	1,405,155	1,788,594	1,253,565	1,449,328	1,708,387	2,133,483	1,719,389	1,587,359
Producto Bruto Interno	208,245,894	227,635,577	229,305,725	265,452,969	306,549,875	324,016,855	342,510,555	354,694,802	372,047,726	397,792,455

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Con información disponible a junio de 2017

