



**FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
SECCIÓN DE POSGRADO**

**LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS
GOBIERNOS LOCALES DEL PERÚ, PERÍODO 2010-2014**

**PRESENTADA POR
WALTER SAÚL APAZA MENDOZA**

**TESIS
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN
CONTABILIDAD Y FINANZAS**

LIMA – PERÚ

2015



**Reconocimiento - No comercial - Compartir igual
CC BY-NC-SA**

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



**FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y
FINANCIERAS
SECCIÓN DE POSTGRADO**

**LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS
GOBIERNOS LOCALES DEL PERÚ, PERÍODO 2010-2014**

TESIS

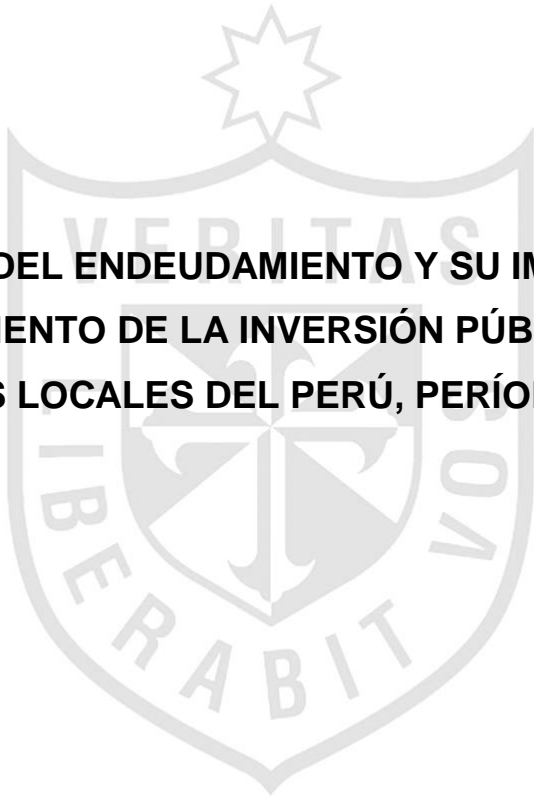
**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN CIENCIAS
CONTABLES Y FINANCIERAS**

PRESENTADO POR

APAZA MENDOZA, WALTER SAÚL

LIMA – PERÚ

2015



**LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS
GOBIERNOS LOCALES DEL PERÚ, PERÍODO 2010-2014**

ASESORES Y MIEMBROS DEL JURADO

ASESOR:

Dra. Barrueto Pérez, María Teresa

PRESIDENTE DEL JURADO:

Dr. Alva Gómez, Juan Amadeo

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. Blanco Falcón, Augusto Hipólito

Dr. Rodas Serrano, Virgilio Wilfredo

Dr. Suárez Almeira, Miguel

Dr. Vergara Herrera, Julio



DEDICATORIA

A Dios, por todas las bendiciones que recibo de su mano bendita.

A Pilar, mi amada fiel compañera, en las buenas y en las malas.

A Lucero y Katherine, los mejores regalos que la vida me ha dado.

A Luis e Inma, nadie podría tener mejores padres.



AGRADECIMIENTOS

Este espacio es propicio para agradecer a las personas que han colaborado conmigo durante la ejecución de esta investigación; sin embargo, consciente que el riesgo de obviar a varios de ellos es alto, ofrezco mis disculpas anticipadas a quienes por motivos involuntarios no mencione a continuación.

Mi encarecido agradecimiento a la Dra. María Teresa Barrueto Pérez, asesora temática de mi investigación, su apoyo ha sido determinante desde el inicio hasta la culminación de este proyecto; gracias a sus comentarios y aportes esta aventura pudo hacerse posible.

Mi reconocimiento al Dr. Maximiliano Carnero Andía, mi asesor metodológico, por las orientaciones brindadas desde la etapa inicial de la elaboración del proyecto de investigación hasta su conclusión.

A los profesionales que dedicaron parte de su valioso tiempo a responder las encuestas aplicadas y las entrevistas realizadas, permitiéndome obtener datos valiosos para el estudio; así como a aquellos colegas que con sus comentarios me permitieron afinar distintos aspectos del trabajo.

A mi esposa, Mg. Isabel del Pilar Cruz García, por ser mi soporte constante y por brindarme su auxilio en cada instante dedicado a la elaboración de esta tesis.

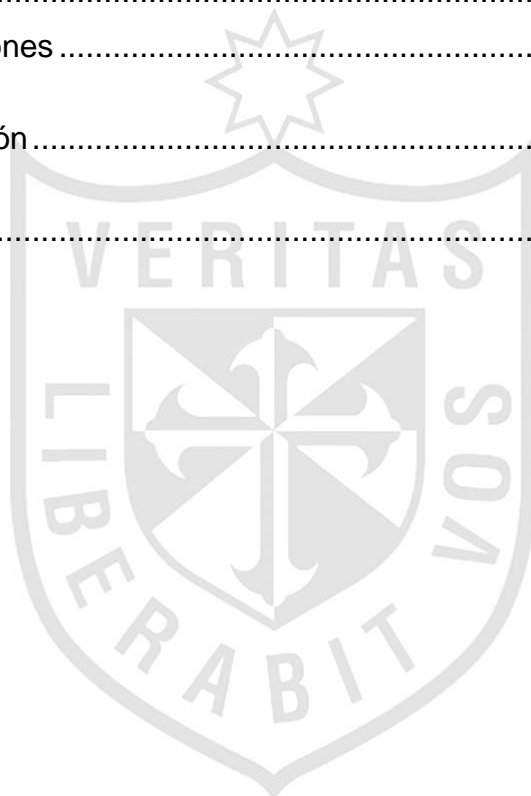
ÍNDICE

Páginas

Portada	
Título	ii
Asesor y miembros del jurado	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vi
Resumen.....	xv
Abstract.....	xvi
Introducción.....	xvii
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1.1. Descripción de la realidad problemática	1
1.2. Formulación del problema	8
1.2.1. Problema general.....	8
1.2.2. Problemas específicos.....	8
1.3. Objetivos de la investigación	9
1.3.1. Objetivo general.....	9
1.3.2. Objetivos específicos	9
1.4. Justificación de la investigación.....	10
1.4.1. Justificación	10
1.4.2. Importancia	12
1.5. Limitaciones del estudio	12
1.6. Viabilidad del estudio.....	13
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	15
2.1. Antecedentes de la investigación	15
2.1.1. Universidades extranjeras.....	15
2.1.2. Universidades nacionales	23
2.2. Bases teóricas	27
2.2.1. Gestión del endeudamiento	27
2.2.2. Financiamiento de la inversión pública	54
2.3. Definiciones conceptuales	79
2.4. Formulación de hipótesis.....	84
2.4.1. Hipótesis general	84

2.4.2.	Hipótesis específicas	84
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.....		86
3.1.	Diseño metodológico	86
3.1.1.	Tipo de investigación	86
3.1.2.	Nivel de investigación	87
3.1.3.	Diseño de la investigación	87
3.2.	Población y muestra	88
3.2.1.	Población	88
3.2.2.	Muestra	88
3.3.	Operacionalización de las variables	89
3.3.1.	Variable independiente	89
3.3.2.	Variable dependiente	90
3.4.	Técnicas de recolección de datos.....	90
3.4.1.	Técnicas.....	90
3.4.2.	Instrumentos	91
3.5.	Técnicas para el procesamiento de la información.....	91
3.6.	Aspectos éticos.....	91
CAPÍTULO IV: RESULTADOS.....		93
4.1.	Revisión documental	93
4.1.1.	Variable independiente: gestión del endeudamiento	94
4.1.2.	Variable dependiente: financiamiento de la inversión pública	108
4.2.	Análisis e interpretación de resultados	120
4.2.1.	Entrevistas	120
4.2.2.	Encuestas	139
4.3.	Contrastación de hipótesis	174
4.3.1.	Hipótesis específicas	175
4.3.2.	Hipótesis general	184
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		186
5.1.	Discusión	186
5.1.1.	Plazo de pago de la deuda - porcentaje de los ingresos propios destinados a la inversión pública.....	186
5.1.2.	Tasa de interés de la deuda - porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública	188

5.1.3.	Tipo de deuda según la residencia del acreedor- monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar.	190
5.1.4.	Normatividad que rige la gestión del endeudamiento-cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables.....	192
5.1.5.	Tipo de moneda para contratar financiamientos-porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública.....	194
5.1.6.	Gestión del endeudamiento-financiamiento de la inversión pública.....	196
5.2.	Conclusiones	199
5.3.	Recomendaciones	201
	Fuentes de información	206
	Anexos	212



ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
01. Matriz de consistencia.....	213
02. Guía de entrevista.....	214
03. Encuesta.....	216
04. Ley N° 29230, Ley de Obras por Impuestos	220
05. Decreto Supremo N° 224-2013-EF, Financiamiento de proyectos de los gobiernos regionales y gobiernos locales.....	227
06. Lineamientos para orientar la concertación de deuda externa para financiar proyectos de inversión pública	229
07. Cantidad de operaciones de endeudamiento contratadas por los gobiernos locales por departamento.....	233
08. Monto en miles de nuevos soles de las operaciones de endeudamiento contratadas por los gobiernos locales por departamento	234
09. Deuda pública contratada por los gobiernos locales por grupo financiero y tipo de financiamiento.....	235
10. Presupuesto de los gobiernos locales en miles de nuevos soles por departamento.....	236
11. Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales por departamento.....	237
12. Monto en miles de nuevos soles de los proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales por departamento.....	238
13. Proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales: por sector, cantidad de proyectos y monto total en miles de nuevos soles	239
14. Proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales que requieren inversiones mayores a diez millones de nuevos soles por proyecto.....	240
15. Proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales que contrataron y no contrataron deuda	241

16. Propuesta de modificación del Decreto Supremo N° 117-2014-EF que
aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de
Economía y Finanzas 242

17. Abreviaturas utilizadas 244

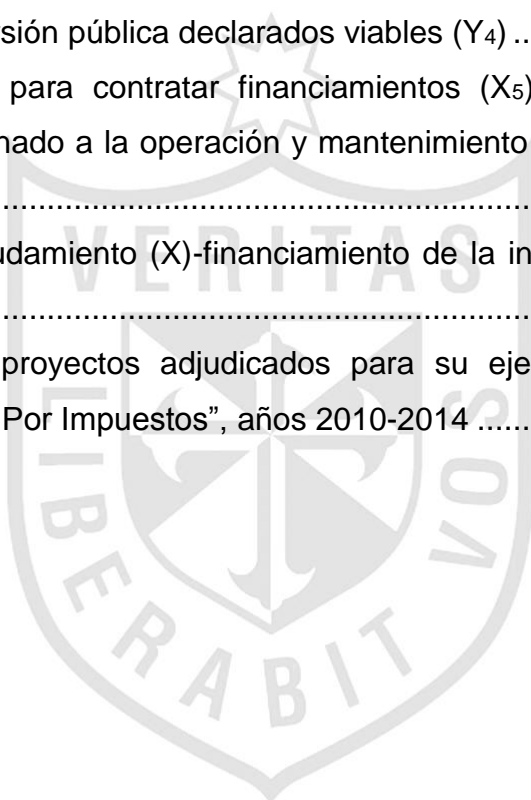


ÍNDICE DE TABLAS

	Página
01. Variación del producto bruto interno, años 2010 al 2014.....	2
02. Presupuesto de ingresos de los gobiernos locales, 2010 al 2014	3
03. Presupuesto de gastos de los gobiernos locales, 2010 al 2014	4
04. Proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales, años 2010 al 2014	5
05. Clasificación del presupuesto público por fuentes de financiamiento y rubros.....	58
06. Diversas formas de infraestructura y servicios que proveen.....	72
07. Meses de plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales	94
08. Meses de plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales sin incluir los préstamos del MEF.....	96
09. Tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales	97
10. Tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales sin incluir los préstamos del MEF.....	99
11. Tipo de deuda de los gobiernos locales según la residencia del acreedor.....	100
12. Principales normas legales que rigen la gestión del endeudamiento	102
13. Tipo de moneda en que los gobiernos locales han contratado financiamientos	103
14. Gobiernos locales que contrataron deuda pública, cantidad de operaciones y monto total contratado	105
15. Porcentaje de ingresos propios que los gobiernos locales destinan a la inversión pública	108
16. Porcentaje de transferencias que los gobiernos locales destinan a la inversión pública	110
17. Monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales por años.....	112
18. Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales	113

19. Porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales	116
20. Presupuesto de los gobiernos locales por todas las fuentes de financiamiento.....	118
21. Presupuesto de los gobiernos locales por todas las fuentes de financiamiento, participación relativa	118
22. Presupuesto destinado a la inversión pública por los gobiernos locales por todas las fuentes de financiamiento.....	119
23. Presupuesto destinado a la inversión pública por los gobiernos locales por todas las fuentes de financiamiento, participación relativa	120
24. Personal entrevistado según cargos.....	121
25. Personal entrevistado según años de experiencia.....	121
26. El plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales es suficiente	141
27. La tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales es favorable	143
28. Los gobiernos locales toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor para nuevos financiamientos	146
29. La normatividad que rige la gestión del endeudamiento de los gobiernos locales es clara.....	148
30. Los gobiernos locales consideran el tipo de moneda para contratar financiamientos	151
31. La gestión del endeudamiento permite a los gobiernos locales obtener recursos suficientes para financiarse.....	154
32. El porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	157
33. El porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	160
34. El monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales es adecuado	163
35. La cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales refleja una mayor capacidad técnica	166
36. El porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	168

37.El financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es satisfactorio.....	171
38.Plazo de pago de la deuda (X_1)-porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública (Y_1)	176
39.Tasa de interés de la deuda (X_2)-porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública (Y_2)	177
40.Tipo de deuda según la residencia del acreedor (X_3)-monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar (Y_3).....	179
41.Normatividad que rige la gestión del endeudamiento (X_4)-cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables (Y_4)	181
42.Tipo de moneda para contratar financiamientos (X_5)-porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública (Y_5)	182
43.Gestión del endeudamiento (X)-financiamiento de la inversión pública (Y)	184
44.Sectores de los proyectos adjudicados para su ejecución bajo la modalidad “Obras Por Impuestos”, años 2010-2014	226



ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Página
01. Clasificación de la deuda pública según la residencia del acreedor ...	38
02. Ciclo del proyecto	74
03. Meses de plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales	95
04. Tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales	98
05. Gobiernos locales que contrataron deuda pública, cantidad de operaciones y monto total contratado	106
06. El plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales es suficiente	141
07. La tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales es favorable	144
08. Los gobiernos locales toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor para nuevos financiamientos	147
09. La normatividad que rige la gestión del endeudamiento de los gobiernos locales es clara.....	149
10. Los gobiernos locales consideran el tipo de moneda para contratar financiamientos	152
11. La gestión del endeudamiento permite a los gobiernos locales obtener recursos suficientes para financiarse	155
12. El porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	158
13. El porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	160
14. El monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales es adecuado	164
15. La cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales refleja una mayor capacidad técnica	167
16. El porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado.....	169
17. El financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es satisfactorio.....	172
18. Mecanismo de financiamiento “Obras por Impuestos”	222

RESUMEN

El déficit de infraestructura en nuestro país es preocupante, en el año 2012 se estimaba en US\$ 40,000 millones y para el año 2021 sería de US\$88,000 millones; sin embargo, estudios demuestran que la infraestructura es rentable y que genera retornos económicos entre 5% y 25%.

Por otro lado, el crecimiento de la economía Peruana viene siendo lento debido a los menores precios de los commodities derivados de la minería de los cuales depende, traduciéndose en una menor recaudación tributaria nacional y en menos ingresos para los gobiernos locales; además, datos oficiales muestran que en los últimos años estas entidades (gobiernos locales) vienen formulando una mayor cantidad de proyectos que requerirán recursos para su financiación.

Una alternativa para financiar estas inversiones la constituye la deuda pública; investigaciones realizadas revelan que en otros países de la región, estos recursos financian entre 5.2% y 19.8% del presupuesto de los gobiernos locales.

En este contexto, esta tesis se ha ejecutado para valorar el impacto que ha tenido la gestión del endeudamiento sobre el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú del período 2010-2014, proporcionando al Estado los recursos adicionales que necesita para dinamizar las economías locales a través de la ejecución de sus proyectos.

ABSTRACT

The infrastructure deficit in our country is worrying, in 2012 was estimated at US \$ 40,000 million and for 2021 would be US \$ 88,000 million; however, studies show that the infrastructure is profitable and generates economic returns between 5% and 25%.

On the other hand, the growth of the Peruvian economy is still slow due to lower commodity prices resulting from the mining of which depends, resulting in lower domestic tax revenue and less income for local governments; in addition, official data show that in recent years these entities (local governments) are formulating a greater amount of resources to projects that will require funding.

An alternative to finance these investments constitutes public debt; investigations show that in countries in the region, these resources finance between 5.2% and 19.8% of the budget of local governments.

In this context, this thesis has been executed to assess the impact it has had debt management for the financing public investment of local governments in Peru in the period 2010-2014, providing the additional resources needed to stimulate local economies through the implementation of their projects.

INTRODUCCIÓN

Nuestro país presenta un preocupante déficit de infraestructura; para el año 2012, este déficit se estimaba en US\$ 40,000 millones y para el año 2021 la brecha se incrementaría hasta llegar a US\$ 88,000 millones. Esta situación resulta paradójica, ya que estudios demuestran que la infraestructura es rentable y que genera retornos económicos que se ubican en una franja entre 5% y 25%.

El contexto económico, muestra que el crecimiento de la economía peruana se ha tornado lento como consecuencia de la menor expansión de nuestros principales socios comerciales, quienes demandan menores cantidades de materias primas, afectando los precios internacionales de los commodities derivados de la minería, de los cuales la economía depende en gran medida; así, a diferencia de otros años, en 2014, la variación del Producto Bruto Interno alcanzó sólo 2.4%.

Los efectos de este comportamiento implican una menor recaudación tributaria nacional y consecuentemente menores transferencias para las entidades públicas, entre ellas, los gobiernos locales; así como el deterioro en la recaudación de los ingresos propios de dichas instituciones. Por otro lado, en el período 2010-2014, los gobiernos locales formularon un total de 83,109 proyectos de inversión pública, cantidad que se ha venido incrementando en los últimos años, conllevando a que se requieran más recursos para su financiación. Al respecto, la deuda pública resultaría un complemento a los recursos que integran el presupuesto para financiar estas inversiones.

En ese sentido, la interrogante que expresa el problema principal para esta investigación requiere conocer ¿en qué medida la gestión del endeudamiento impacta en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú?, de la cual se derivaron las preguntas correspondientes a los problemas específicos en relación con los indicadores previamente identificados.

Por las razones anteriores, esta tesis se realizó con el objetivo de valorar el impacto que tiene la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú en el período 2010-2014; así como, para dimensionar y establecer la incidencia que tiene el plazo de pago de la deuda, la tasa de interés de la deuda, el tipo de deuda según la residencia del acreedor, la normatividad que rige la gestión del endeudamiento y el tipo de moneda para contratar financiamientos; sobre, el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública, el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública, el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar, la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables y el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública.

La investigación se justificó al permitir a los gobiernos locales del país, poner su atención en la gestión de una fuente de recursos adicional a la recaudación propia y a las transferencias del gobierno para financiar la inversión pública; adicionalmente, solucionar el problema de financiamiento de la inversión pública alienta la promoción del desarrollo económico local, reduciendo las brechas que dificultan el acceso de la población a los servicios públicos.

Debido a que estudiar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión en el sector público, resulta una tarea compleja y difícilmente generalizable a todos los niveles de gobierno; la investigación se realizó a nivel de los gobiernos locales del Perú que contrataron deuda en el período comprendido entre los años 2010 al 2014, sin considerar a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para quien la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido un régimen especial por el cual ejerce además las funciones de un gobierno regional.

Para realizar la investigación, se partió de la hipótesis general que expresa que la gestión del endeudamiento impacta positivamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú, de la cual se originaron las hipótesis específicas para cada uno de los pares de indicadores de las variables independiente y dependiente, las cuales fueron objeto de contrastación.

La tesis se estructuró en cinco capítulos, respetando las pautas del Manual para la Elaboración, Desarrollo y Presentación de Tesis de la Sección de Postgrado de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres. El Capítulo I se refiere al planteamiento del problema investigado y contiene los alcances necesarios para su delimitación, tales como la descripción de la realidad problemática, la formulación del problema y los objetivos planteados; asimismo, ha se estableció las justificantes de la investigación, sus limitaciones y la viabilidad.

En el Capítulo II, referido al marco teórico, se desarrolla el sustento teórico y conceptual de la investigación; para ello, ha sido necesario realizar indagaciones respecto a investigaciones similares, adoptar las teorías y normas legales aplicables, definir los conceptos principales requeridos y formular las hipótesis que se comprobaron en la contrastación.

El Capítulo III está relacionado a la metodología utilizada durante el trabajo de investigación, comprende el diseño metodológico, la determinación de la población y muestra, la operacionalización de las variables, las técnicas de recolección de datos y su procesamiento; así como los aspectos éticos considerados durante la ejecución del estudio.

En el Capítulo IV, se muestran los resultados encontrados por cada uno de los indicadores y variables, en aplicación de las técnicas de revisión documental de las fuentes de datos oficiales, entrevistas realizadas a expertos en el tema y encuestas a profesionales expertos; asimismo, se desarrolló el procedimiento de la contrastación de las hipótesis.

En el Capítulo V, se plantea la discusión de los resultados obtenidos en el capítulo anterior, relacionando los indicadores y variables; asimismo, se determinan las conclusiones y recomendaciones que se han considerado apropiadas y que de adoptarse pueden mejorar la posición de las entidades para financiar sus proyectos.



CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA:

En nuestro país existe un preocupante déficit de infraestructura, un artículo publicado por Medina (2013) en la revista América Economía revela que “el déficit de infraestructura en el Perú es grave. La Cámara Peruana de la Construcción y otras organizaciones estiman que éste supera los US\$ 40,000 millones (2012) y que si se ejecutaran los proyectos a tiempo, en 2016 esta brecha se reduciría en solo 50%”; en el mismo artículo, Medina (2013) menciona que “hacia el 2021 la actual brecha de infraestructura prácticamente se duplicaría, estimándose que sería de US\$88,000 millones”. En contraste, el World Economic Forum (WEF, 2012) “estima que un dólar gastado en infraestructura genera un retorno económico de entre 5% y 25%”

(p.8); si el Estado tiene ese dólar, pero no es capaz de invertirlo, significa entonces que todos pierden; mientras que al invertirlo, cumplirá con las expectativas de la población. Pero, ¿qué sucede si no se dispone de ese dólar?

En el período 2010-2014 hasta la actualidad, el crecimiento económico de nuestro país se ha tornado lento, como consecuencia de la menor expansión que experimentan las principales economías del mundo, la cuales demandan menores cantidades de materias primas, afectando los precios internacionales de los commodities, de los cuales nuestra economía depende en gran medida. Como producto de ello, el Banco Central de Reserva determinó un Producto Bruto Interno (PBI) del año 2014 que muestra un crecimiento inferior al de años anteriores, ubicándolo en 2.4% (tabla N° 01).

Tabla N° 01
VARIACIÓN DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, AÑOS 2010 AL 2014

2010	2011	2012	2013	2014
8.5%	6.5%	6.0%	5.8%	2.4%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Los efectos del retroceso en este indicador (PBI), que refleja el nivel de la actividad de la economía en su conjunto, son múltiples; sin embargo, traducidos al sector público, significan una menor recaudación de impuestos para el Estado y consecuentemente menores transferencias entregadas a las entidades públicas, sean éstas del nivel Nacional, Regional o Local; de la

misma forma, la menor actividad económica, ocasiona el deterioro en la recaudación de los ingresos que las entidades captan por cuenta propia (impuestos municipales y recursos directamente recaudados).

Una prueba de lo anterior es que, en el mes de julio de 2013 los gobiernos locales (a nivel nacional) recibieron transferencias de Canon Minero por S/. 2,863 millones; mientras que en el mismo mes de 2014 han recibido sólo S/. 2,234 millones (S/. 629 millones menos). En este escenario, los recursos disponibles (sean transferencias o recaudación propia) resultan insuficientes para financiar los proyectos de inversión pública (PIP) que se requieren para una adecuada prestación de servicios.

En cuanto al presupuesto de ingresos del período 2010-2014, las cifras preliminares permiten observar que en promedio el 79% del presupuesto de los gobiernos locales se financió con las transferencias que realiza el MEF, 20% con ingresos propios y 1% con recursos derivados de la deuda pública. Esta estructura de financiamiento muestra la fuerte dependencia que tienen estas entidades respecto a los ingresos del Gobierno Central.

Tabla N° 02
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, AÑOS 2010 AL 2014

Fuente de Financiamiento	2010		2011		2012		2013		2014	
	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%
Transferencias	17,608	78%	19,664	79%	25,250	80%	26,929	79%	24,578	78%
Ingresos propios	4,798	21%	4,990	20%	5,990	19%	6,431	19%	6,728	21%
Endeudamiento	71	1%	178	1%	369	1%	570	2%	211	1%
TOTAL	22,477	100%	24,832	100%	31,609	100%	33,930	100%	31,517	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración propia

La tabla N° 03 contiene el presupuesto de gastos de los gobiernos locales a nivel nacional y muestra que en el período mencionado, estas entidades destinaron (en promedio) 62% de sus recursos a gastos de capital, categoría que corresponde a los montos para la inversión pública, financiada tanto por las transferencias que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, como por su recaudación propia. Este componente del gasto es el más sensible, ya que ante restricciones en la captación de recursos públicos, resulta lógico privilegiar el presupuesto escaso en la prestación de servicios, en los gastos operativos y en los gastos que permitan el mantenimiento de la inversión pública ejecutada, los cuales conllevan a la ejecución de gastos corrientes, cuyo promedio entre 2010-2014 es de 37%. Asimismo, las entidades están obligadas a honrar el servicio de la deuda pública de acuerdo a los contratos de deuda, por lo cual éste se convierte en un gasto rígido (el gasto de la deuda se ubica en 1%).

Tabla N° 03
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, AÑOS 2010 AL 2014

Categoría del gasto	2010		2011		2012		2013		2014	
	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%	Millón S/.	%
Gasto corriente	8,463	38%	9,707	39%	11,569	37%	12,012	36%	12,236	39%
Gasto de capital	13,544	60%	14,888	60%	19,719	62%	21,496	63%	18,896	60%
Servicio de la deuda	470	2%	237	1%	321	1%	421	1%	385	1%
TOTAL	22,477	100%	24,832	100%	31,609	100%	33,930	100%	31,517	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

En la tabla N° 04 (elaborada con datos preliminares) se observa que en el año 2014, los gobiernos locales a nivel nacional han declarado la viabilidad de un total de 18,219 proyectos de inversión pública, cantidad que se ha

venido incrementando dada la mejor posición en que estarían estas entidades para certificar sus proyectos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); así, la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables en el año 2014 se incrementó en 74% (7,747 proyectos) respecto al año 2010, mientras que las cifras en Nuevos Soles de proyectos viabilizados, muestran un incremento de 252% (S/. 24,048 millones, pasando de S/. 9,560 millones a S/. 33,608 millones).

Tabla N° 04
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIALES POR LOS
GOBIERNOS LOCALES, AÑOS 2010 AL 2014

2010		2011		2012		2013		2014	
Millón S/.	PIP	Millón S/.	PIP	Millón S/.	PIP	Millón S/.	PIP	Millón S/.	PIP
9,560	10,472	12,972	12,153	25,479	18,724	43,667	23,541	33,608	18,219

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración propia

Según la tendencia del cuadro anterior y de acuerdo a la versión de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, la cantidad de proyectos que serán declarados viables en los próximos años se incrementará; ello implica que cada vez se requiere mayores recursos para financiar las inversiones. En este marco de datos, la situación en la que se encuentran los gobiernos locales para financiar la inversión pública no sería adecuada por las siguientes razones:

- a) Menores recursos que se obtienen (transferencias o recaudación propia);
- b) Orden de prioridades para destinar el presupuesto (tienen preferencia los gastos corrientes y el pago de la deuda); y,

- c) Mayores cantidades de proyectos viables en el Sistema Nacional de Inversión Pública que requieren financiamiento para su ejecución.

Las consecuencias en el corto plazo incluyen, no contar con el financiamiento para los proyectos de inversión o la interrupción de aquéllos que se encuentran en proceso de ejecución, con efectos directos en las economías locales, los cuales van desde la menor generación de puestos de trabajo, hasta la disminución de la prestación de servicios públicos; afectando de paso la economía del país; entonces, ¿cómo se podría ejecutar esos proyectos que requieren financiamiento?

En forma adicional a los recursos principales que componen la estructura del presupuesto de ingresos, la deuda pública podría constituir un recurso que adecuadamente gestionado, complementa el financiamiento de la inversión, cuidando el cumplimiento del marco legal, el cual dispone que esos recursos se destinan exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública y que no pueden ser utilizados para gastos corrientes.

Gómez y Jiménez (2011) afirman que en otros países de la región, la participación de la deuda para financiar el presupuesto de los gobiernos locales es: Argentina 5.2%, México 7.2%, Brasil 7.3% y Chile 19.8%. En nuestro país, el nivel de deuda local, responsablemente incrementado, permitiría aprovechar las condiciones del mercado y contribuir a financiar la inversión pública, y a través de su ejecución, a la disminución del déficit de

infraestructura, proporcionando al Estado (representado en los gobiernos locales del país) ese dólar que requiere para cumplir sus fines.

Es cierto que desde una perspectiva general, varios son los factores que inciden en la ejecución de la inversión pública por los gobiernos locales: capacidad para gestionar la ejecución de los proyectos, procesos de contratación mal estructurados, cuellos de botella originados por la normatividad de los sistemas administrativos del sector público, corrupción de los funcionarios a cargo de las entidades públicas y **falta de recursos para financiar la inversión**, entre otros; por ello, sin dejar de reconocer el resto de factores, en esta tesis se aborda este último, que ocasionaría la falta de fondos que permitan la ejecución del gasto de inversión.

En este contexto, esta tesis se realizó para valorar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú en el período 2010-2014; así como, para dimensionar y establecer la incidencia que tiene el plazo de pago de la deuda, la tasa de interés de la deuda, el tipo de deuda según la residencia del acreedor, la normatividad que rige la gestión del endeudamiento y el tipo de moneda para contratar financiamientos; sobre, el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública, el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública, el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar, la cantidad de proyectos de inversión pública

declarados viables y el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:

1.2.1. PROBLEMA GENERAL:

¿En qué medida la gestión del endeudamiento impacta en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS:

- a. ¿En qué medida el plazo de pago de la deuda incide en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales?
- b. ¿En qué medida la tasa de interés de la deuda incide en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales?
- c. ¿De qué manera el tipo de deuda según la residencia del acreedor influye en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales?

d. ¿De qué manera la normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales?

e. ¿De qué manera el tipo de moneda para contratar financiamientos afecta en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales?

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:

1.3.1. OBJETIVO GENERAL:

Valorar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a. Dimensionar la incidencia del plazo de pago de la deuda en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.

b. Dimensionar la incidencia de la tasa de interés de la deuda en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.

- c. Establecer la influencia del tipo de deuda según la residencia del acreedor en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.
- d. Establecer la influencia de la normatividad que rige la gestión del endeudamiento en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.
- e. Establecer el efecto del tipo de moneda para contratar financiamientos en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.

1.4. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN:

1.4.1. JUSTIFICACIÓN:

Las entidades públicas, independientemente del nivel de gobierno al que pertenecen (Nacional, Regional o Local), deben procurar el bien común a través de una adecuada prestación de los servicios públicos que la población necesita para conseguir el bienestar; para ello, utilizan el presupuesto como instrumento en el cual se reflejan sus expectativas de ejecución de gastos y de recaudación de ingresos; sin embargo, como se mencionó anteriormente, ¿qué sucede cuando los recursos que se requieren no son suficientes para financiar gastos como las inversiones?,

¿existe alguna alternativa de corto, mediano o largo plazo?, en ese sentido, la investigación se justificó desde los siguientes puntos de vista:

Desde el punto de vista económico; esta investigación es conveniente, ya que permite a los gobiernos locales del país, poner su atención en la gestión de una fuente de recursos adicional a la recaudación propia y a las transferencias, que les permita financiar la inversión pública, dada la importancia que tiene ésta para el crecimiento económico tanto local, como del país, procurando la obtención de los retornos económicos, estimados por el World Economic Forum, entre 5% y 25%.

Desde el punto de vista social; considerando que las unidades elementales de esta investigación son los gobiernos locales a nivel nacional, la investigación se justifica ya que la solución del problema del financiamiento de la inversión pública permite a estas entidades, la promoción del desarrollo económico local en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, incluyendo el aspecto social; reduciendo las brechas que dificultan el acceso de la población a los servicios públicos para gozar de un estado de bienestar.

Desde el punto de vista técnico; la investigación permite a los funcionarios de los gobiernos locales del Perú a cargo de las decisiones de financiamiento del presupuesto, analizar e identificar los instrumentos financieros permitidos en la normatividad vigente, que se adecuen al perfil

de pagos de las entidades, en términos de tasa de interés, plazo de repago y otras condiciones de reembolso de la deuda; estos aportes de carácter técnico, permiten (a las entidades), estar en una mejor posición para financiar las inversiones públicas.

1.4.2. IMPORTANCIA:

Se buscó establecer relaciones entre las variables de estudio, lo cual conlleva a analizar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales en el período indicado, como solución a las disminuciones en la recaudación de los ingresos propios, en las transferencias del Gobierno Central, o al incremento en la cantidad de nuevos proyectos que requieren financiamiento.

Además, como producto de esta investigación, se pretendió obtener conclusiones y recomendaciones que resulten útiles para investigaciones similares y que permitan contribuir a la mejora en las decisiones de financiamiento en el sector público a nivel local.

1.5. LIMITACIONES DEL ESTUDIO:

Estudiar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión en el sector público, resultó una tarea compleja y difícilmente generalizable a todos los niveles de gobierno; por ello, la investigación se realizó a nivel de los gobiernos locales del Perú que contrataron deuda en el

período comprendido entre los años 2010 al 2014, sin considerar a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para quien la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido un régimen especial por el cual ejerce además las funciones de un gobierno regional.

Desde el punto de vista conceptual, la investigación comprende, **la gestión del endeudamiento**, que viene a ser un acto de confianza entre el gobierno que requiere dinero para sus proyectos y la sociedad que cuenta con ahorros y está dispuesta a prestarlos en forma voluntaria; mientras que, el **financiamiento de la inversión pública**, se realiza a través del presupuesto público para crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes.

1.6. VIABILIDAD DEL ESTUDIO:

Esta investigación resultó viable al no existir restricciones de tipo legal o político que impidan el acceso a los actores de los gobiernos locales que participan en la gestión del endeudamiento para financiar la inversión pública, ni a las fuentes de información para la medición de los indicadores y variables de estudio cuyos datos se recopilaron utilizando los instrumentos metodológicos pertinentes.

Asimismo, se tomó datos complementarios de fuentes públicas (presupuesto aprobado, deuda vigente, tasas de interés, proyectos de inversión

aprobados, entre otros) para contrastar la información recolectada. Además, se tuvo acceso a los recursos materiales, tales como la bibliografía de consulta, equipos informáticos, entre otros, y se contó con los recursos humanos y financieros requeridos para ejecutar la tesis.





CAPITULO II MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN:

Se ha indagado en las bases de datos de diversas universidades extranjeras y nacionales para verificar la existencia de tesis de postgrado referidas a la problemática planteada en esta investigación y se ha determinado que existen antecedentes indirectos relacionados con al menos una de las variables del estudio, los cuales se citan a continuación.

2.1.1. UNIVERSIDADES EXTRANJERAS:

- a) Endeudamiento, Descentralización de Servicios y Ciclos Presupuestarios: el Caso de los Ayuntamientos Catalanes.**

Escudero y Prior. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España

Escudero y Prior (2002) ejecutaron esta tesis de doctorado, en el ámbito de los Ayuntamientos Catalanes y tuvieron como objetivo, analizar el papel del endeudamiento en los Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP), contrastando si, en la utilización de este instrumento financiero, se da una distribución temporal estratégica en torno a los procesos electorales, y si la existencia de estos ciclos puede resultar un factor explicativo del endeudamiento acumulado en los gobiernos locales.

En su investigación, Escudero y Prior (2002) utilizaron datos presupuestarios de los Ayuntamientos Catalanes con una población superior a los 10,000 habitantes y plantearon la existencia de un CPP en los ayuntamientos catalanes centrándose en la utilización del endeudamiento como recurso para financiar los gastos. Los resultados avalaron sus hipótesis, al comprobar que es en los años preelectorales cuando se da una mayor utilización de este tipo de recursos financieros, produciéndose en los dos años siguientes, electoral y postelectoral, el ajuste; es decir, una reducción del mismo para compensar la expansión anterior y así disponer de margen suficiente para realizar posteriormente nuevas expansiones cuando se aproxime un nuevo proceso electoral.

Los incentivos que Escudero y Prior (2002) encuentran en los gobiernos para llevar a cabo tales prácticas, son que los posibles beneficios tienen una repercusión inmediata, mientras que los costos pueden aplazarse a un momento posterior. Si las autoridades resultan reelegidas, podrán adoptar las medidas necesarias para hacer frente a los costos de pagar la deuda, y si pierden las elecciones los costos incidirán en el siguiente gobierno. Asimismo, concluyen que en el mediano y largo plazo los CPP conllevan un aumento de los niveles de endeudamiento acumulado, ya que los ajustes que se producen en los años electorales y postelectorales difícilmente compensarán las expansiones realizadas en los años preelectorales. Por esto, los CPP se presentan como un factor explicativo más de los niveles de endeudamiento acumulado de las haciendas locales.

Adicionalmente, Escudero y Prior (2002) observaron que la financiación de los gastos no financieros a través de impuestos y tasas presenta un comportamiento inverso al de la financiación por medio del endeudamiento; es decir, es en los años preelectorales cuando presenta sus niveles más bajos. Es decir, las autoridades locales para incrementar la probabilidad de ser reelegidos, incrementan su nivel de gastos haciendo uso de instrumentos que pueden reducir el costo percibido por los votantes (endeudamiento), lo cual disminuye el protagonismo de los impuestos (que resultan más perceptibles) dentro de la financiación del gasto.

Estos investigadores (Escudero y Prior, 2002) recomiendan un mecanismo que consiste en obligar a los ayuntamientos, al final de cada legislatura y con un tiempo prudencial antes de las elecciones, a confeccionar y repartir entre sus ciudadanos una memoria que incorpore indicadores para cada uno de los años de la legislatura y un análisis del efecto que esto tendrá sobre los impuestos futuros, que deberá ser redactado por una entidad independiente (una firma de auditoría). Un ejemplo de estos indicadores sería el endeudamiento por habitante o la proporción de los gastos que ha sido financiada con endeudamiento.

b) Tres ensayos sobre inversión pública. Diego Martínez López. Tesis Doctoral, Universidad Complutense. Madrid, España.

Esta tesis de doctorado está conformada por tres ensayos que comparten un tema común: la Inversión Pública. En el primer ensayo denominado "Inversión Pública y Convergencia en las Regiones Españolas, 1965-1995", Martínez (2002) pretendió encontrar alguna luz acerca de las relaciones que se han establecido en las regiones españolas entre inversión pública y el crecimiento de la renta per cápita entre 1965 y 1995. Para ello utilizó un modelo de crecimiento neoclásico con capital público y humano, del que se deriva una ecuación de convergencia. Ésta ecuación la estimó a través de técnicas de datos de panel que proporcionaron resultados acerca de la velocidad de convergencia y los coeficientes de las variables condicionantes.

Entre las aportaciones novedosas que incorporó en esta parte se encuentran la consideración explícita de la inversión pública en un modelo de crecimiento a través de la infraestructura y el capital humano, la separación entre ingresos públicos y gasto público productivo y los métodos de estimación estadística seguidos.

En el segundo: “Relaciones entre Inversión Pública y Privada. El caso de las Regiones Españolas, 1965-1995”, Martínez (2002) buscó añadir evidencia empírica acerca de los efectos que la inversión pública ha tenido sobre la formación de capital privado en las regiones españolas. Dado que en el primer ensayo de la tesis se plantearon dudas en torno a la trascendencia del esfuerzo inversor público en los procesos de crecimiento regional en España, encontró la oportunidad de preguntarse si la influencia del gasto público en infraestructura ha afectado a la actividad económica a través de la inversión privada, en lugar de ejercer una influencia directa sobre la renta per cápita.

El tercer ensayo titulado por Martínez (2002) “Provisión Eficiente de Inversión Pública Financiada con Impuestos Distorsionantes”, se puede sintetizar como sigue: en primer lugar, discute la provisión de un bien público que afecta simultáneamente a las funciones de utilidad y producción de los agentes; ésta es una circunstancia que reúne bienes como la infraestructura de transportes y comunicaciones, que no ha sido tratada formalmente en la literatura con el interés que debiera. En

segundo lugar, pone de manifiesto que en el caso del capital público, también el bienestar social neto derivado de su provisión depende de forma importante del modo de financiarlo: impuestos distorsionantes vs. impuestos de suma fija. En tercer lugar, señala las restricciones derivadas de las rigideces que impone el sistema fiscal a la provisión de infraestructura, en especial las relacionadas con la restricción presupuestaria del sector público. De todas estas características, así como de los ejercicios numéricos ofrecidos, se desprenden una serie de implicaciones normativas que consideraremos al final del trabajo.

c) Determinantes del endeudamiento municipal: un estudio empírico para los municipios de México: 2004-2009. Walter Sena Menchaca.

Tesis de Maestría, Tecnológico de Monterrey. México D.F., México

Sena (2011) realizó esta investigación, teniendo en cuenta que existen datos que demuestran que el nivel del endeudamiento en los municipios en México se ha incrementado de forma importante; por ello, su objetivo fue determinar qué factores estructurales, financieros y político-electorales influyen en las decisiones de endeudamiento de largo plazo de los municipios; para ello, analizó la situación de la descentralización fiscal, el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los efectos que éstos han tenido en las haciendas municipales.

Mediante el uso de herramientas estadísticas, Sena (2011) observó que los ingresos propios de los municipios de México se han mantenido

prácticamente sin cambio, incluso mostrando tendencias a disminuir. En contraste, observó que los gastos se han incrementado, sin dejar de mencionar que los gastos en infraestructura han ido en aumento. Esta situación tiende a agravar las finanzas de los municipios, evidenciando necesidades de recursos que gracias a las disposiciones acerca del endeudamiento, pueden ser subsanadas con nuevos créditos. En lo que respecta a las variables del estudio, determinó que los factores de población de trabajadores no afectan las decisiones del endeudamiento. Es decir, esta variable no tiene efecto estadístico en la variable dependiente, por lo que en estudios posteriores el análisis de la población de trabajadores por sector económico podría ser una variable que pudiera probarse.

En cuanto a las variables financieras, Sena (2011) menciona que no se pudo probar que las participaciones federales tengan efecto en el endeudamiento; es decir, recibir más participaciones no les ayuda (a los municipios) a endeudarse más. Aunque el resultado no fue estadísticamente significativo para ninguna de las especificaciones, el resultado mostró que una fuerte dependencia de los municipios a los ingresos federales los lleva a que ante disminuciones en las participaciones, el financiamiento sea la salida rápida para equilibrar dichos recortes. El caso contrario encontró en la variable de gasto corriente, la cual mostró un peso importante en los resultados del estudio. Esta situación es delicada, ya que indicaría que se destinan

mayores recursos por endeudamiento para financiar gasto que no genera ningún beneficio social. Sin embargo, pese al argumento de mayores necesidades para cubrir los gastos de los servicios públicos, lo cierto es que esto no genera nada que pueda redituar la inversión realizada.

Según Sena (2011), la hipótesis de la “regla dorada”, que indica que los recursos de la deuda se emplean también en gastos de capital, se pudo demostrar; sin embargo, en línea con el párrafo anterior, es importante saber qué tanto de los recursos frescos de deuda se destinan a un rubro y cuánto al otro, ya que el hecho que existan efectos positivos en los gastos corrientes, significa que una parte se puede estar desviando a otras actividades de gasto y no necesariamente a inversiones en capital.

Una variable que resultó interesante para Sena (2011), fue la tenencia de una calificación crediticia, el resultado sugiere que aquellos municipios que cuentan con calificación crediticia están en posibilidades de aumentar su deuda de largo plazo. Es decir, que los mecanismos impuestos por el mercado de préstamos pudiera estar actuando correctamente al otorgar créditos sólo a los municipios calificados.

Para Sena (2011) la variable político-electoral sugiere que el efecto del ciclo electoral en las decisiones de la deuda de largo plazo, es

importante, situación que debe preocupar, ya que pese a las constantes reformas y fiscalizaciones electorales, la teoría muestra que ante escenarios de votación cercanos, los municipios responden con mayores obras financiadas con recursos de la deuda, a pesar que dichas decisiones de endeudamiento deberían de tomarse con base en estudios de necesidad de obras y no por hacer quedar bien al partido en el poder. En este caso, considera que la existencia de un organismo independiente que evalúe los proyectos de endeudamiento de los municipios podría ser un freno para evitar despilfarros que posteriormente son reestructurados y causan daños en las finanzas municipales. Asimismo, recomienda cuidar que los municipios no caigan en sobreendeudamientos y se vean amenazados por una quiebra, la cual podría afectar la calificación soberana tanto de la entidad federativa a la que pertenezca el municipio como del país, ya que apuntarían a un probable rescate por parte del gobierno federal.

2.1.2. UNIVERSIDADES NACIONALES:

- a) Modificaciones en la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública y su impacto en un proyecto vial. Brigitte Estela Huamán. Tesis de Maestría, Universidad de Piura. Lima, Perú.**

Según el problema que plantea Estela (2009), desde el año 2000 hasta 2009, la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública ha registrado modificaciones en su alcance, atribuciones, procedimientos, responsabilidades y contenidos mínimos, entre otros; las cuales

impactaron sobre los proyectos de inversión pública que han sido formulados en dicho período, los cuales se encuentran en ejecución y tienen proyección para ser concluidos en el año 2011.

Para Estela (2009), los impactos se produjeron en las tres fases del ciclo del proyecto: preinversión, inversión y postinversión; los plazos establecidos para el proyecto han generado atrasos en la declaración de viabilidad, en la ejecución de la obra y en los trabajos de mantenimiento, impidiendo cumplir con los objetivos trazados en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En este marco, planteó como objetivo de la investigación, establecer cuáles han sido los cambios sustanciales que ha tenido la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública que han impactado en la ejecución del proyecto vial “Carretera Tingo María-Aguaytía-Pucallpa”.

En su estudio, Estela (2009) determinó que las variables que impactaron en la ejecución del proyecto son la tasa social de descuento, el índice medio diario, las tasas de crecimiento vehicular, los beneficios exógenos y la situación optimizada sin proyecto; recomienda que la alta dirección de las entidades, planteen acciones correctivas para evitar que se inicie una cadena de autorizaciones de continuación de proyectos considerando el marco normativo vigente del Sistema Nacional de Inversión Pública.

b) Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional. Stefahnie Ponce Sono. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú

La teoría económica y la experiencia internacional demuestran que el papel del Estado a través del gasto público permite mantener tasas de crecimiento sostenibles en el largo plazo; al respecto, Ponce (2013) establece como objetivo de la investigación, determinar que el Perú se encuentra en un proceso de crecimiento desigual, pese al dinamismo reportado por la inversión pública en los últimos años, lo cual indicaría que los avances en materia de inversión no han sido suficientes y que debería existir una reorientación hacia la inversión en proyectos rentables socialmente que impacten directamente en la calidad de vida de la población.

Ponce (2013) considera que la importancia de la inversión pública sobre el crecimiento y desarrollo económico regional se desenvuelve en un contexto en el cual el Estado Peruano aún sigue siendo centralista, al igual que la mayoría de países latinoamericanos. Como parte del proceso de descentralización fiscal, las regiones han visto incrementados en gran medida sus recursos públicos, presentando a su vez saldos de balance por la baja ejecución en proyectos de inversión, derivados de la débil capacidad de gasto de algunas regiones que podrían canalizar adecuadamente sus recursos a favor de su población. Con la información disponible, pretendió demostrar la existencia de una

tendencia a la subutilización de los recursos públicos hacia proyectos de inversión, como es el caso de Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín y Callao quienes poseen los mayores saldos no ejecutados por concepto de canon al 2011.

Bajo este contexto, Ponce (2013) postuló la hipótesis que si bien un mayor gasto en inversión favoreció el crecimiento regional, la desigualdad no se vio mayormente afectada, persistiendo de esa manera las disparidades entre regiones. A pesar, que entre el 2003 y 2010 se observó una reducción de la desigualdad en casi ocho puntos, la realidad entre las regiones es distinta. Por ello, una política dirigida a promover la inversión focalizada en proyectos socialmente rentables contribuiría a solucionar los desequilibrios económicos y sociales que se presentan en las distintas regiones, promoviendo su crecimiento económico, desarrollo social, y fortalecimiento de sus finanzas públicas.

Los resultados demostraron que si bien la inversión pública ha resultado un factor relevante en el crecimiento económico, la inversión privada es la que mayor impacto ha generado en el periodo bajo análisis. Con lo cual, es probable que haya una correcta canalización de recursos privados sobre proyectos de inversión, que se traducen en beneficios directos sobre la población. Desde el punto de vista de la desigualdad entre regiones, se demostró que la inversión pública y privada contribuye a la reducción de la desigualdad regional, no obstante aún

queda un amplio margen por mejorar la participación de la inversión pública sobre las disparidades regionales.

2.2. BASES TEÓRICAS:

A continuación se citan las teorías que permitieron conceptualizar desde distintos puntos de vista las variables del estudio, desarrollando los conceptos asociados a éstas, permitiendo fundamentar la presente investigación.

2.2.1. GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO:

Cuando un gobierno local requiere ejecutar un proyecto de inversión, debe tomar una decisión de financiamiento, a decir de Gómez y Jiménez (2011), “este financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, entre otros); b) las transferencias intergubernamentales; y, c) mediante endeudamiento” (p.16), los recursos señalados en la parte final, son los que permiten complementar los ingresos tradicionales de las entidades públicas locales.

La **gestión del endeudamiento** se realiza en el marco de los principios de eficiencia y prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia y credibilidad, capacidad de pago, entre otros, los cuales forman parte del Sistema Nacional de Endeudamiento (SNE) que se encuentra bajo el ámbito del

Ministerio de Economía y Finanzas. Para el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (2002):

El objetivo de la gestión de la deuda pública consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el medio a largo plazo, al más bajo costo posible, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo. (p.9)

Es decir, con un nivel de riesgo adecuado, los gestores de la deuda deben intentar reducir el costo previsto que involucra el pago de la deuda y mantener los activos líquidos necesarios que se requiere para su atención, ya que las transacciones que aparentemente encierran un menor costo financiero podrían incorporar considerables riesgos para un gobierno y reducir su capacidad de pago. Consecuentemente, es esencial una gestión prudente del riesgo para evitar estructuras de deuda peligrosas, que conlleven a incumplimientos en los pagos y al deterioro de la credibilidad a nivel institucional.

Las normas actuales han dispuesto que la República del Perú no reconocerá las deudas contraídas por los gobiernos subnacionales, a menos que ésta (la República) las haya garantizado; al respecto el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF, 2003) menciona que:

Si el mercado financiero percibe que las deudas de un gobierno insolvente serán asumidas, llegado el caso y de manera explícita o

implícita, por un gobierno de nivel superior o por alguna institución crediticia pública se eliminarán por completo los incentivos a implementar conductas financieras responsables. Este problema de riesgo moral provocará una menor preocupación del deudor respecto de sus indicadores de solvencia. (p.8)

Pero, ¿qué es la **deuda pública**?, se entiende como tal, al conjunto de obligaciones que mantiene un Estado frente a los particulares, Joseph Stiglitz (2000) en su libro La Economía del Sector Público, menciona que:

Cuando el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Cuando incurre en un déficit año tras año, debe endeudarse años tras año. El valor acumulado de este endeudamiento es la deuda pública, es decir, lo que debe el Estado. (p.698)

El Ministerio de Economía y Finanzas (2006), la define como las “obligaciones pendientes de pago que mantiene el Sector Público, a una determinada fecha, frente a sus acreedores, la cual dependiendo de la residencia de los acreedores, puede ser externa o interna” (p.22); adicionalmente, López (2003) la conceptualiza como:

Un acto de confianza que se da entre el gobierno que requiere dinero para realizar sus proyectos y la sociedad que cuenta con ahorros suficientes y que está dispuesta a prestarlos en forma voluntaria, a cambio de una ganancia futura. El gobierno recibe los

recursos económicos de los inversionistas y a cambio se compromete, mediante contratos o títulos de crédito, a pagarles en el futuro, el capital y los intereses que se generen. (p.29)

Por su parte, el IEF (2003) complementa la definición de deuda pública al indicar que:

Como ocurre con cualquier bien intercambiable, en este caso, los recursos excedentarios de algunos agentes (prestamistas) se transfieren hacia aquéllos con necesidades temporales de financiación (prestatarios) a cambio de un precio (tipo de interés) que variará en función del volumen de la cesión de crédito y de las condiciones particulares de las partes implicadas. (p.6)

Asimismo, para Buchanan (1997):

Un documento de deuda (letra, pagaré, contrato) es una obligación contractual por parte de una persona o una entidad por la cual se promete el pago de cantidades estipuladas de cosas (o títulos sobre las cosas) a lo largo de una sucesión de períodos determinados a partir del momento en el cual se firma el contrato. Es decir que la deuda es una obligación a pagar en el futuro. (p.2)

Estas definiciones permiten precisar el ámbito de la investigación, ya que en estricto, la deuda que es materia de esta tesis, se refiere al endeudamiento derivado de operaciones bajo el ámbito del SNE, sin incluir

otras obligaciones, como aquellas de carácter tributario, remuneraciones por pagar al personal, pasivos con fines previsionales, deudas con proveedores y otras de similar naturaleza.

En general, la utilización de la deuda pública como fuente de financiamiento, deriva en una serie de **ventajas**, algunas de estas son mencionadas por López (2003, p.30) a continuación:

- a) Permite ejecutar proyectos cuando las perspectivas de las inversiones en infraestructura son de interés público y tienen una alta rentabilidad social, de no utilizar la deuda, se privaría a los residentes actuales y futuros de la localidad, de los beneficios que otorgan los bienes y servicios públicos que se adquieran.
- b) Amplía la capacidad del gobierno para construir y dotar de servicios públicos a la población en el momento en que la sociedad los necesita. Las entidades públicas no tienen que esperar hasta reunir los recursos suficientes para realizar los proyectos que son socialmente rentables.
- c) Permite a los gobiernos distribuir el costo de los proyectos en los períodos en que éstos son útiles a la población, de no emplearse, el costo de los proyectos sería pagado en su totalidad en el período de construcción, aun cuando los beneficios se extendieran por largos plazos y a otras generaciones.
- d) Permite evitar cambios bruscos en los ingresos recaudados, en caso de no utilizarla, los estados y municipios tendrían que recaudar en el

corto plazo, el total de los ingresos necesarios para realizar los grandes proyectos, independientemente que el beneficio se mantuviera por largos períodos.

Asimismo, para Lucioni (2004, p.33), las ventajas de utilizar la deuda para el financiamiento de la inversión pública son las siguientes:

- a) La inversión pública contribuye a la formación de capital fijo.
- b) La deuda para financiar la inversión puede pagarse por sí misma en el largo plazo.
- c) Distribuir el costo de la inversión pública en el tiempo promueve la equidad intergeneracional.

Sin embargo, al margen de los beneficios de la deuda pública, existirían algunas **desventajas** asociadas a experiencias ingratas del pasado, las cuales deben ser tomadas en cuenta al gestionar el endeudamiento, López (2003, p.32) cita las siguientes:

- a) Abuso del endeudamiento para realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y el pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.
- b) Sobregiro en la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su

operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.

- c) Existen ejemplos en los cuales los bienes que se adquirieron con los préstamos dejaron de ser útiles antes de pagarse la deuda, dejando un 'mal sabor' a la población que seguirá pagando la deuda y los intereses con sus contribuciones.
- d) En el caso de préstamos de gran tamaño, absorción del capital que existe en los mercados financieros, disminuyendo la disponibilidad para las empresas y los particulares, haciendo que la tasa de interés tienda a incrementarse.

Las operaciones individuales que generan la deuda pública se denominan **operaciones de endeudamiento**, al respecto el Congreso de la República (2005) en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, las define en un concepto amplio como:

Los financiamientos sujetos a reembolso acordados a plazos mayores de un año, destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública, prestación de servicios, apoyo a la balanza de pagos y cumplimiento de las funciones de defensa nacional, orden interno y previsional a cargo del Estado.

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas en la Ley de Descentralización Fiscal (2004) realiza una precisión importante al disponer que "los recursos obtenidos por los gobiernos regionales y locales a través

de operaciones de endeudamiento externo o interno se destinan única y exclusivamente, a financiar proyectos de inversión pública”.

Adicionalmente, el Congreso de la República (2005) incluye en sus definiciones al endeudamiento de corto plazo, reconociéndolo como:

Los financiamientos sujetos a reembolso acordados con el acreedor, a plazos menores o iguales a un año, cuyo período de repago concluye el año fiscal siguiente al de su celebración. Estos recursos deben ser destinados a financiar proyectos de inversión y la adquisición de bienes de capital.

Es decir, las entidades pueden contratar deuda a plazos mayores a un año y deuda de corto plazo, ambas destinadas al financiamiento de proyectos de inversión, con la precisión que sólo las operaciones de corto plazo, pueden ser aplicadas en gastos de capital no ligados a proyectos de inversión (por ejemplo, adquisición de maquinaria y equipos). Todo ello es consistente con el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, cuyo mandato indica que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

La regla general sobre el destino de los recursos de la deuda que las definiciones anteriores permiten notar, es conocida en las finanzas públicas como la **Regla de Oro**, en torno a ésta, el IEF (2003) de España señala que “esta regla requiere que la deuda se aplique en exclusiva para sufragar

gastos de capital” (p.24), de esta manera se reducen las posibilidades de manipulación política, evitando que los gobiernos se endeuden para financiar gastos corrientes o que se desvíen los fondos a destinos no permitidos, por razones de presión política para satisfacer intereses de grupos de presión. En el mismo sentido, en su crítica al financiamiento del déficit por el gobierno de los Estados Unidos, Buchanan (1997) adiciona “el gobierno no sólo no ‘paga como puede’, sino que tampoco utiliza productivamente los fondos que ha tomado en préstamo. No existe en el activo ningún ítem que contrabalancee el incremento en el pasivo que representa la deuda” (p.3), sustentando con ello que la deuda no debe ser utilizada para financiar el consumo corriente, sino para financiar activos; Buchanan (1997) indica más adelante:

Es correcto que, en la medida en que los gastos federales (en el caso de los Estados Unidos) son inversiones, sean financiados mediante la emisión de títulos de deuda. En este sentido la práctica gubernamental no difiere de los procedimientos comerciales ordinarios, una planificación financiera responsable debe permitir tomar dinero en préstamo para financiar la adquisición de bienes genuinos. (p.5)

Un argumento consistente con la regla anterior, es el de **Equidad Intergeneracional**, el cual de acuerdo a Álvarez (1998) indica que:

Si un proyecto de inversión beneficia no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras, capitalizando la economía y

aumentando la productividad y las rentas de los factores, resulta de justicia que los costes de la inversión se distribuyan igualmente entre todos los beneficiados. (p.65)

Es decir, la deuda pública es el instrumento adecuado para conseguir el patrón distributivo de los costos que ocasiona; además, si consideramos la posición de Lucioni (2004) cuando indica “en un marco de restricción presupuestaria las posibilidades de los gobiernos de crear espacio fiscal para derivar recursos hacia la inversión son limitadas en el corto plazo” (p.32), el financiamiento de la inversión pública con deuda, aparece como una alternativa que podría ser la adecuada.

En concordancia con el párrafo anterior, Stiglitz (2000) menciona que la utilización de la deuda puede justificarse, igual que en una persona, en función del fin al que se destina el dinero:

Tiene sentido endeudarse para comprar una casa en la que viviremos muchos años o un automóvil que utilizaremos varios años. De esa manera vamos pagando el artículo, mientras lo utilizamos. Tiene sentido económico pedir un préstamo para realizar unos estudios que nos permitirán tener un empleo mejor remunerado en el futuro. Pero si estamos pagando este año las vacaciones de hace dos, ¡tal vez deberíamos deshacernos de las tarjetas de crédito!

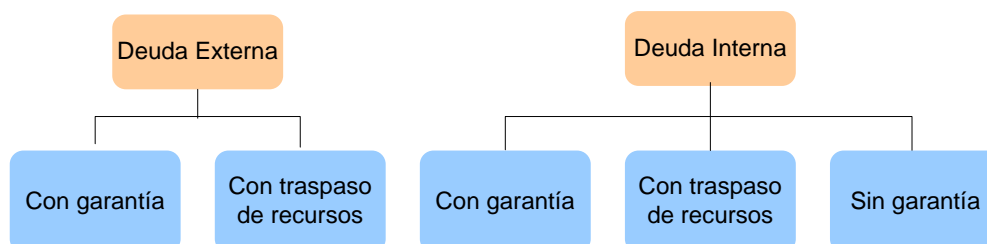
(p.698)

A continuación Stiglitz (2000) añade:

Los países se encuentran en una situación parecida. Endeudarse para financiar una carretera, una escuela o un proyecto industrial que se utilizarán durante muchos años puede ser bueno. Endeudarse para financiar proyectos que nunca se terminan (o que incluso no se empiezan jamás), o para financiar los sueldos de los funcionarios públicos de este año, plantea verdaderos problemas. (pp. 698-700)

En cuanto a la **clasificación de la deuda**, como se ha mencionado en párrafos anteriores, el endeudamiento público en nuestro país puede ser tipificado de acuerdo al plazo de pago en: i) deuda de mediano y largo plazo (a plazos mayores de un año); y, i) deuda de corto plazo (a plazos menores o iguales a un año, siempre que el pago concluya el año siguiente al de su celebración), cada una de ellas con sus propias particularidades en cuanto al destino de los recursos y a los requisitos necesarios para su contratación. Además la deuda puede ser clasificada desde el punto de vista de la residencia de la entidad acreedora, como deuda externa y deuda interna, cada una de ellas con diferentes sub-clasificaciones, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 01
CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA SEGÚN LA RESIDENCIA DEL ACREEDOR



Elaboración propia.

El FMI (2003) define la **Deuda Externa** como “el monto pendiente de reembolso en un determinado momento de los pasivos reales y no contingentes asumidos por residentes de una economía frente a no residentes con el compromiso de realizar en el futuro pagos de principal, intereses o ambos” (p.7); mientras que por contraposición, la **Deuda Interna** estaría constituida por aquellos pasivos asumidos por los residentes (deudores) frente a otros (acreedores) de una misma economía, con el compromiso de realizar en el futuro pagos periódicos.

En relación con la Deuda Externa, el MEF se constituye como el agente financiero único del Estado, por lo que estas operaciones sólo pueden ser celebradas por los gobiernos locales con la **garantía de la República** (ver gráfico anterior) reservando al MEF, la facultad de administrar la política de endeudamiento externo. Según el Congreso de la República (2005) en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento:

Los gobiernos locales, que requieran de la garantía de la República (requisito obligatorio para la deuda externa, pero voluntario en el caso de la contratación de la deuda interna) deben realizar la

solicitud expresa al MEF, quien se asegurará que la entidad beneficiaria de la garantía, otorgue las contragarantías necesarias, las cuales deben ser permanentemente actualizadas en cuanto a su valor. Para la gestión de la garantía de la República, las entidades deberán: i) contar con capacidad de pago para atender el servicio de la deuda; ii) destinar los recursos, exclusivamente, a la ejecución de proyectos de inversión; iii) los proyectos de inversión deben contar con la declaratoria de viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública; iv) cumplir con las Reglas Fiscales, entre otros. En los casos en que la República otorgue su garantía, la condición de obligado directo (deudor) frente a la entidad crediticia recae en el respectivo Gobierno Local contratante de la deuda, el MEF juega el papel de garante suscribiendo un contrato de garantía con la entidad crediticia.

Otra forma mediante la cual los gobiernos locales pueden obtener recursos, sea de endeudamientos externos o internos, es la recepción de fondos por aquellas operaciones que el MEF contrata, para luego transferir esos recursos a las entidades a través de un instrumento citado en la normatividad del SNE como **Convenios de Traspasos de Recursos**, con el compromiso por parte de las entidades receptoras de los recursos, de entregar al MEF los fondos necesarios para atender el pago de la deuda. A decir del Congreso de la República (2005):

Los Convenios de Traspasos de Recursos, establecen los términos y condiciones relativos a la utilización de los recursos de la deuda por la entidad beneficiaria y la entrega oportuna de los recursos (al MEF) para realizar el pago a la entidad crediticia.

Estas operaciones se configuran como endeudamientos en los cuales la República del Perú mantiene la titularidad de la deuda frente a los acreedores (nacionales o extranjeros); el Gobierno Local beneficiario asume el papel de ejecutor y pagador de las obligaciones; en principio al MEF, luego este ministerio paga al acreedor, de acuerdo a lo establecido en los contratos de préstamo.

De otra parte, dada la autonomía que el marco normativo confiere a los gobiernos locales, estas entidades pueden concertar **Deuda Interna sin la garantía de la República**. En este caso, los contratos de financiamiento en que los gobiernos locales reflejen los acuerdos con las entidades crediticias deben dejar constancia expresa que el MEF no ha intervenido en la gestión y que dichas obligaciones son de exclusiva responsabilidad de la entidad que gestionó la deuda, ya que la República no reconoce los pagos, a menos que haya garantizado dichas obligaciones.

Más allá del margen de discrecionalidad que la normatividad confiere a los gobiernos locales para contratar deuda interna sin la intervención del MEF, el Congreso de la República (2005) en la Ley General del Sistema Nacional

de Endeudamiento dispone que estas entidades deben cumplir con “los límites establecidos en la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, así como en la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955”; estas limitaciones son conocidas como Reglas de Responsabilidad Fiscal o **Reglas Fiscales**. Las reglas fiscales vienen a ser restricciones en materia de política fiscal, para el caso, expresadas como indicadores de conducta de los gobiernos subnacionales. Las reglas fiscales se abrieron paso a mediados de los años 90, para Gómez y Jiménez (2007) “dado el significativo crecimiento del endeudamiento subnacional de los países más descentralizados de la región (Latinoamérica), sumado a los recurrentes rescates financieros por parte de los gobiernos centrales” (p.34), en este contexto, estas medidas fueron la respuesta de los gobiernos centrales a los problemas que ponían en riesgo las finanzas del gobierno en su conjunto, restringiendo el acceso a la deuda y orientando las decisiones de endeudamiento hacia prácticas sanas de manejo fiscal.

Para el IEF (2003):

Estos indicadores engloban regulaciones y normativas fiscales que pretenden limitar los niveles y evolución del endeudamiento, actuando directamente sobre esta magnitud o indirectamente, a través de restricciones sobre los gastos e ingresos o incluso sobre los procedimientos políticos de generación de déficit y deuda. (p.14)

Adicionalmente la Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal (CTPPMF, 2013) del Perú las define como:

Restricciones permanentes en la política fiscal, resumidas por indicadores del comportamiento fiscal que se expresan en indicadores fiscales denominados sintéticos. Por lo tanto, las reglas involucran restricciones que se adoptan con la intención de aplicarlas en forma indefinida, aun si eventualmente sea necesario modificarlas en base a la experiencia obtenida en su aplicación.

(p.25)

Las reglas fiscales para los gobiernos regionales y gobiernos locales que se encuentran vigentes según lo dispuesto por el Congreso de la República (2013) a través de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, son las siguientes:

- c) Regla del saldo de deuda:** indica que la relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años no puede ser superior al 100 por ciento.
- d) Regla del gasto no financiero:** indica que la variación porcentual anual del gasto no financiero no debe ser mayor a la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo a cada año fiscal correspondiente.

Además, el Congreso de la República (2005) ha previsto que:

Aquellos gobiernos locales que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas, por un monto a ser establecido en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba anualmente, deben contar con un nivel de **calificación crediticia favorable** extendida por una empresa calificadora de riesgo.

Actualmente, esta calificación crediticia es requerida cuando el monto de las concertaciones, individuales o acumuladas en un año, del respectivo gobierno local superen los S/. 15 millones (o su equivalente en moneda extranjera); asimismo, es obligatorio determinar un **límite** hasta el cual las entidades pueden contratar nuevas operaciones en el caso de la deuda interna, el Congreso (2005) establece que:

Los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden concertar operaciones de endeudamiento interno hasta por un monto máximo igual a los Recursos Determinados (una de las fuentes de financiamiento del presupuesto) disponibles para la inversión pública previstos durante el periodo del mandato de la autoridad respectiva, según las proyecciones establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual.

Por su parte, la Contraloría General de la República (2010) dispone que antes de la suscripción de cualquier operación de endeudamiento interno

sin la garantía de la República a plazos mayores de un año, que gestionen los gobiernos locales, gobiernos regionales u otras entidades, deben contar con un **Informe Previo** emitido por ese órgano de control. Este informe tiene el propósito de cautelar que dichas operaciones cuenten con la documentación sustentatoria respectiva y las opiniones favorables de las unidades orgánicas o entidades competentes en los aspectos técnicos, financieros y legales que correspondan.

Para cumplir con este requisito, la Contraloría (2010) exige la remisión de la siguiente documentación:

- a) Solicitud suscrita por el alcalde.
- b) Acta certificada en la que conste que la operación ha sido aprobada por el concejo municipal.
- c) Formatos en que se aprecie que el proyecto a ser financiado, está inscrito en el Sistema Nacional de Inversión Pública y que cuenta con la declaratoria de viabilidad.
- d) Evaluación favorable a la operación, expedida por la institución financiera en la que se gestiona la operación de endeudamiento.
- e) Calificación crediticia favorable, extendida por la empresa calificadora de riesgo, cuando corresponda.
- f) Informe legal favorable, emitido por la oficina de asesoría legal.
- g) Informe financiero favorable, expedido por la oficina de presupuesto.
- h) Estados financieros y estados de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos.

- i) Flujo de caja mensual proyectado por el periodo del préstamo.
- j) Otros que sean requeridos.

Pero, ¿a qué **formas de financiamiento** pueden acceder los gobiernos locales?, en forma similar a los productos financieros que utilizan las corporaciones privadas para financiar sus actividades y proyectos, el marco legal del Congreso de la República (2005) autoriza las siguientes alternativas para contratar la deuda pública (las definiciones corresponden al Banco Central de Reserva del Perú, 2011).

- a) **Préstamos:** son activos financieros que: 1) se crean cuando un acreedor (el prestamista) presta fondos directamente a un deudor (el prestatario), y 2) se ponen de manifiesto en documentos no negociables. El prestatario está obligado a devolver, en los plazos y formas convenidas, la suma prestada y generalmente una cantidad adicional como interés compensatorio.
- b) **Emisión y colocación de bonos, títulos y obligaciones:** los bonos son títulos emitidos por un prestatario que obligan al emisor a realizar pagos específicos en un periodo determinado y reconociendo una tasa de interés implícita. El pago de intereses suele efectuarse en forma semestral y anual. Los emisores suelen ser gobiernos, gobiernos locales o municipalidades y entidades corporativas. A los bonos que tienen un vencimiento menor a 5 años, generalmente se les denomina de corto plazo, entre 6 y 15 años de mediano plazo y más de 15 años de largo plazo.

- c) **Adquisiciones de bienes y servicios a plazos.**
- d) **Avales, garantías y fianzas:** es una operación financiera por la cual una persona natural o jurídica (fiador), generalmente un banco, garantiza las operaciones de otra (deudor principal).
- e) **Asignaciones de líneas de crédito:** las líneas de crédito (credit line), son convenios acordados con una institución financiera, escritos o no, y por plazo no estipulado, para la concesión en forma automática de un crédito que no exceda cierto límite y en el momento que el cliente lo requiera. Durante el período de vigencia de la línea de crédito, el prestatario puede disponer del mismo automáticamente.
- f) **Leasing financiero:** tipo de operación financiera a mediano o largo plazo que consiste en que una empresa (sociedad de leasing), propietaria de bienes, cede a otra (arrendatario) su uso durante un determinado tiempo por un precio distribuido en cuotas periódicas. Al finalizar el plazo establecido, el arrendatario puede adquirir el bien por un valor residual estipulado.
- g) **Titulizaciones de activos o flujos de recursos:** consiste en convertir los flujos de fondos originados por activos ilíquidos en títulos valores (asset-backed securites). Estos títulos valores son emitidos por una empresa financiera y son colocados en un mercado de valores. Se realiza cuando se tiene una deuda ilíquida y se transforma en títulos valores negociables en un mercado organizado que proporciona liquidez a las inversiones. Estos títulos

dan derecho a los inversionistas a recibir el flujo de fondos asociado al título, asumiendo el riesgo de su realización, quedando la administración (cobro) a cargo de la empresa original.

Es decir, los gobiernos locales pueden contratar la deuda pública bajo cualquiera de las modalidades listadas anteriormente; pero en la práctica, la modalidad más utilizada, continúa siendo el financiamiento bancario bajo la forma de préstamos en efectivo, al ser la opción más accesible, fácil de concretar y que requiere una menor cantidad de trámites administrativos hasta lograr su aprobación. Por el contrario, otras operaciones, como las emisiones de bonos o las titulaciones de flujos de recursos, conllevan el cumplimiento de una serie de requisitos propios de las exigencias del mercado de valores, que tienden a hacerlas menos atractivas para las entidades locales.

Más allá de la contratación de la nueva deuda pública, los gobiernos deberían realizar una **administración** activa de los saldos que componen su cartera de pasivos, a través de la implementación de políticas de administración de deuda; al respecto, el MEF (2001) menciona que:

Las operaciones de administración de pasivos son aquellas que permiten mejorar la exposición al riesgo del portafolio de pasivos del Estado. Estas operaciones no se realizan con el objetivo de obtener fondos adicionales, sino para mejorar el perfil de deuda a futuro, es

decir disminuir el servicio de deuda en los próximos años o disminuir la exposición de los riesgos de tasa de interés y/o de tipo de cambio.

Es decir, estrategias adecuadas, permitirían mitigar futuros riesgos de liquidez que puedan generarse a partir de la concentración de pagos y a mejorar en forma más flexible el costo financiero asociado al riesgo de tasa de interés. En ese sentido, Lucioni (2004) indica lo siguiente: “disminuir los riesgos que implican la presencia de restricciones financieras y una pesada deuda pública es imprescindible para crear espacio fiscal que permita aumentar las erogaciones de capital de los países” (p.36)

En cuanto a la estrategia para gestionar la deuda, Martner y Tromben (2004) señalan que se deben tener en cuenta los riesgos relacionados a la moneda en que se contrata y el plazo de pago de la misma (sobre todo en cuanto a la deuda externa), técnicamente llamados ‘pecado original’:

Consistente en la imposibilidad para un país emergente de endeudarse externamente en su propia moneda o de endeudarse a largo plazo, incluso en el mercado doméstico, ya que los mercados financieros incompletos se caracterizan por fragilidades estructurales, provenientes del descalce de monedas y del descalce de plazos, cuando los proyectos de largo plazo son financiados por préstamos de corto plazo. (p.8)

Para ello, es necesario tomar en cuenta que la deuda en moneda extranjera podría parecer, menos costosa que la deuda en moneda nacional del mismo plazo de vencimiento; sin embargo, resulta muy riesgosa si el régimen cambiario se vuelve insostenible.

Martner y Tromben (2004) recomiendan además elaborar un marco que permita a los responsables de la gestión de la deuda pública la identificación de los riesgos de la cartera de deuda, mencionan que:

Habitualmente los encargados de la gestión de la deuda pública manejan varios tipos de riesgos; un papel importante del órgano encargado de la gestión de la deuda consiste en identificar esos riesgos, evaluar en lo posible su magnitud y elaborar la mejor estrategia viable para llegar a una solución de compromiso entre costo y riesgo. (p.17)

Por su parte, el FMI y el Banco Mundial (2002, p.10), en sus Directrices para la Gestión de la Deuda Pública, indican que la deuda se encuentra sujeta a los siguientes riesgos:

- a) **Riesgo de mercado:** vinculado con la variación de los precios de mercado; por ejemplo las tasas de interés, los tipos de cambio, los precios de los productos básicos, entre otros, que se refleja en el costo del servicio de la deuda. Se trate de deuda en moneda nacional o en moneda extranjera, la variación de las tasas de interés afecta al costo del servicio de la deuda. La deuda de corta duración

con tasa de interés variable, se considera generalmente de mayor riesgo que la deuda a largo plazo con tasa de interés fija. La deuda expresada o indexada en moneda extranjera agrava la inestabilidad del costo en moneda nacional del servicio de la deuda, debido a la variación del tipo de cambio.

- b) Riesgo de renovación:** es el riesgo que la deuda deba renovarse a un costo inusualmente alto o en casos extremos, que no pueda renovarse. En la medida en que el riesgo de renovación se limite a la posibilidad que la deuda se renueve a tasas de interés más altas, incluida la variación de los diferenciales crediticios, puede considerarse como modalidad del riesgo de mercado. No obstante, la imposibilidad de efectuar la renovación de la deuda y un incremento del costo del financiamiento público, o ambas cosas, pueden provocar o exacerbar una crisis de la deuda, con las consiguientes pérdidas económicas reales que se agregan a los efectos financieros del aumento de las tasas de interés.
- c) Riesgo de liquidez:** hay dos tipos de riesgo de liquidez. Uno se refiere al costo al que se exponen los inversionistas que tratan de abandonar una posición cuando el número de agentes se ha reducido mucho, o cuando determinado mercado no es lo bastante activo. La otra modalidad de riesgo de liquidez, para el prestatario, se refiere a la situación en que el volumen de activos líquidos se reduzca rápidamente ante obligaciones imprevistas de flujo de caja,

a posibles dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración, o ambas cosas.

d) Riesgo crediticio: es el riesgo de incumplimiento, por parte de los prestatarios, por préstamos u obligaciones correspondientes a activos financieros, o de incumplimiento de contratos financieros por una contraparte. Es pertinente en los casos en que la gestión de la deuda comprende la gestión de activos líquidos.

e) Riesgo operativo: comprende una gama de diferentes tipos de riesgo, incluidos los errores de transacción en diversas etapas de la ejecución y el registro de las transacciones; imperfecciones o defectos de control interno o de sistemas y servicios, riesgo de reputación, riesgo jurídico, incumplimiento de garantías o desastres naturales que afecten las actividades normales.

JUSTIFICACIÓN DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS:

En cuanto a la **gestión del endeudamiento** se seleccionó indicadores que corresponden a condiciones o a características de la variable independiente del estudio, que explican la obtención de recursos por la vía del endeudamiento público por los gobiernos locales del Perú. En ese sentido, indicadores como el **plazo de pago de la deuda** y la **tasa de interés**, condicionarían el acceso de estas entidades para obtener recursos derivados de operaciones de endeudamiento; por ejemplo, plazos de pago cortos y tasas de interés altas desincentivan a las entidades a gestionar nueva deuda, ya que requerirán mayores cantidades de recursos

financieros para atender los reembolsos a las instituciones financieras acreedoras, mientras que comportamientos opuestos en los indicadores mencionados, tendrían efectos positivos sobre las finanzas municipales.

El **tipo de deuda según la residencia del acreedor**, interna o externa, es una condición que implica concertar la deuda pública con acreedores residentes o con acreedores no residentes en el territorio nacional, esta condición incluiría algunas restricciones para obtener recursos que permitan financiar el presupuesto; en otro aspecto, la **normatividad que rige la gestión del endeudamiento** constituye el marco que da legalidad al proceso de la gestión del endeudamiento y dependiendo de su complejidad, desincentiva (o incentiva) a las entidades prestatarias a tomar recursos de terceros para financiar sus proyectos de inversión. Finalmente, el **tipo de moneda para contratar financiamientos** representa una característica que revela cuan expuesta a riesgos de mercado se encuentra la deuda pública y cuan inestables resultan los flujos de caja de las entidades al contratar financiamientos en monedas extranjeras.

MARCO LEGAL

El proceso de endeudamiento público se sustenta en el marco normativo aplicable a la Administración Financiera del Sector Público; a continuación se citan las principales normas que rigen este proceso.

- **Constitución Política del Perú**

Según esta norma, las municipalidades son órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, teniendo entre otras funciones, las de promover el desarrollo, la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad.

- **Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Establece las normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de los gobiernos locales; adicionalmente norma la relación entre estas entidades, las demás organizaciones del Estado y entidades privadas.

En el Título Preliminar, norma que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

En cuanto al endeudamiento, la Ley ha dispuesto que es una atribución del Concejo Municipal, aprobar endeudamientos internos y externos, a propuesta del Alcalde, exclusivamente para obras y servicios públicos,

por mayoría calificada y conforme a ley; recursos que son parte de las rentas locales y que pueden ser concertados con cargo a su patrimonio propio.

- **Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (Texto Único Ordenado, D.S. N° 008-2014-EF)**

En esta Ley se establecen las normas generales que rigen los procesos fundamentales del Sistema Nacional de Endeudamiento (programación, concertación, desembolso, pago y registro), con el objeto que la contratación de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda pública se sujeten a los principios de eficiencia, prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia y credibilidad, capacidad de pago y centralización normativa y descentralización operativa. Asimismo, norma lo relativo a las operaciones de endeudamiento de corto plazo que las entidades pueden concertar.

La mencionada Ley es aplicable a las entidades y organismos públicos, entre los cuales se incluye a las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, así como también a sus empresas y organismos públicos descentralizados.

2.2.2. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA:

Para Albi, González-Páramo y Zubiri (2009):

El Sector Público necesita instrumentos de ordenación y planificación de sus actividades para lograr dos objetivos básicos: 1) control de esas actividades, con el fin de someter las políticas de gastos e ingresos al poder legislativo que debe aprobar las leyes presupuestarias; 2) efectividad y eficiencia, con la finalidad de racionalizar la gestión pública, permitiendo la consecución de los objetivos de política pública al mínimo coste. (p.30)

Es innegable que estos instrumentos se ubican naturalmente en el presupuesto público, medio natural que refleja, entre otros, el financiamiento de la inversión pública.

El **presupuesto público** es el instrumento que refleja, tanto los ingresos y los gastos que permiten a las entidades la producción de bienes y la prestación de servicios para la satisfacción de las necesidades de la población; según Albi, González-Páramo y Zubiri (2009) “el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos –en principio obligatorias para el poder ejecutivo- y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir gastos” (p.30); desde el punto de vista normativo, el Congreso de la República (2005-A) en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que:

El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas con eficacia y eficiencia por

parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

El párrafo anterior implica que el presupuesto público para el caso peruano, consta de dos elementos fundamentales: los resultados esperados y la programación y asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de esos resultados; se dice que la relación, entre ambos elementos, es la que le da sentido al presupuesto.

Albi, González-Páramo y Zubiri (2009, pp. 30-31), indican que el presupuesto público debe cumplir las siguientes características:

- 1) **Anticipación:** el presupuesto es siempre una previsión, que trata de recoger las operaciones del Sector Público en un período futuro (normalmente, el próximo año).
- 2) **Cuantificación:** las previsiones presupuestarias están cifradas y utilizan el lenguaje contable, clasificándose con arreglo a diferentes criterios de ordenación (por órganos, por categorías económicas, por funciones y por programas). Ingresos y gastos presupuestarios están contablemente equilibrados, ya que todo gasto tiene una financiación prevista, lo cual no implica que exista equilibrio en sentido económico, pudiendo originarse déficit y superávit presupuestarios.

- 3) **Obligatoriedad:** el Sector Público está legalmente obligado a cumplir el presupuesto. Las autorizaciones presupuestarias para gastos tienen un carácter limitativo, y no pueden superarse salvo por circunstancias específicas legalmente previstas. Con respecto a los ingresos, las previsiones presupuestarias son estimaciones de la recaudación potencial. Los ingresos presupuestados podrán superarse o no dependiendo de la calidad de las proyecciones efectuadas.
- 4) **Regularidad:** el presupuesto se elabora y se ejecuta en intervalos regulares de tiempo. El ejercicio presupuestario tiene normalmente una duración anual.

Según la metodología actual, el presupuesto peruano está estructurado por una serie de **fuentes de financiamiento y rubros presupuestarios**, cuyo detalle se puede ver en el siguiente cuadro. Esta clasificación permite obtener información sobre las fuentes de cómo se financia, las cuales van desde Transferencias, en tanto se refieran a los rubros: 00. Recursos Ordinarios, 07. Fondo de Compensación Municipal, 13. Donaciones y Transferencias y 18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones; Ingresos Propios, en cuanto a los rubros: 08. Impuestos Municipales y 09. Recursos Directamente Recaudados; hasta Endeudamiento: 19. Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito.

Tabla N° 05
CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y RUBROS

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	RUBRO PRESUPUESTARIO
1. Recursos Ordinarios	00. Recursos Ordinarios
2. Recursos Directamente Recaudados	09. Recursos Direct. Recaudados
3. Recursos Operaciones de Crédito	19. Recursos Oper. Oficiales Cdto.
4. Donaciones y Transferencias	13. Donaciones y Transferencias
5. Recursos Determinados	04. Contribuciones a Fondos
	07. Fondo Compensación Municipal
	08. Impuestos Municipales
	18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones

Elaboración propia

Vega (2008), en su Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú, identifica los **principales recursos con que se financian las entidades subnacionales**, mencionando que:

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el Gobierno Nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el Gobierno Nacional; y, ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación. (p.20)

En cuanto a las **transferencias intergubernamentales**, Guerrero (2010) sostiene que “a menudo los ingresos de los gobiernos locales son

insuficientes, esta es la razón principal para la existencia de transferencias fiscales intergubernamentales”, estas transferencias se realizan a efectos que el financiamiento de los gastos no dependa exclusivamente de la base tributaria que administran las entidades locales. Para Guerrero (2010), las transferencias pueden adoptar las siguientes formas:

- **Transferencias no condicionadas**, pueden concederse a los gobiernos locales sin condición alguna respecto a su uso. Las transferencias de este tipo son particularmente apropiadas si se trata de ayudar a las comunidades que tienen escasos recursos.
- **Transferencias condicionadas**, estas transferencias en el Perú están delimitadas a gastos de inversión y a programas sociales. Las condiciones restrictivas pueden adoptar otras formas: control sobre la forma de gastar la transferencia; restricciones en cuanto al tipo, nivel y calidad del servicio a suministrar, control del gasto municipal en el servicio.

Al respecto, Cuellar (2007) señala que “las transferencias intergubernamentales se usan en muchos países para financiar el gasto de los gobiernos subnacionales y para desarrollar políticas nacionales. Las transferencias pueden ser definidas, por tanto, como un traspaso de fondos del Gobierno Central a un gobierno subnacional” (pp.5-11); entonces podríamos decir que las transferencias permiten disminuir las disparidades respecto a las necesidades de financiación que tienen los gobiernos.

En cuanto a las formas que adoptan las transferencias, Cuellar (2007) clasifica tanto las transferencias condicionadas, como las incondicionadas en obligatorias y discrecionales:

Las transferencias obligatorias, son obligaciones legales, basadas en normas que impone el gobierno que establece la transferencia. Esto requiere que tanto el volumen de la transferencia como las condiciones bajo las que se conceden sean establecidos en una norma, estatuto o decreto, y que estas condiciones sean tanto necesarias, como suficientes (...), las transferencias discrecionales, tanto su importe como las condiciones bajo las que se establecen, no se determinan por normas sino por criterios ad hoc o discrecionales. Estas transferencias son a menudo temporales en su naturaleza e incluyen, por ejemplo, subvenciones para proyectos específicos en infraestructura o ayudas de emergencia a áreas catastróficas. (pp.5-11)

A su turno, Vega (2008) indica que “entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el Impuesto de Promoción Municipal” (p.21); el primer caso, se trata de un tributo que el Gobierno Nacional comparte con los gobiernos regionales y locales, con la denominación de **Canon**, el cual corresponde al 50% del impuesto a la renta de las empresas afectas a dicho impuesto (empresas mineras, hidroenergéticas, gasíferas y pesqueras); de otro lado,

el segundo caso, se trata de un recurso que el Gobierno Nacional comparte sólo con los gobiernos locales, denominado **Fondo de Compensación Municipal** (FONCOMUN), al cual corresponden dos puntos porcentuales adicionales al Impuesto General a las Ventas (IGV).

Otros ejemplos de recursos que el Gobierno Nacional transfiere a los gobiernos locales, son las regalías mineras y los recursos que forman parte de los programas sociales que administran los gobiernos locales (vaso de leche, comedores populares, entre otros).

Como se podrá deducir, la mayoría de las transferencias citadas anteriormente se encuentran ligadas al desempeño de la economía y sobre todo a factores de carácter externo que las hacen inestables, factores como los relacionados a los precios de los commodities de los cuales dependen (petróleo, metales, entre otros); Casas y Málaga (2013) mencionan la relación entre los ingresos fiscales frente a cambios en los precios de las materias primas en su estudio sobre 'La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el Sistema de transferencias intergubernamental peruano', ellos indican que:

La literatura en general denomina estos cambios como shocks de términos de intercambio. Estos shocks son más relevantes para economías poco diversificadas porque cualquier cambio que afecte a la actividad con mayor peso en la economía es difícilmente compensado por otros sectores. Este es el caso de las economías

especializadas en industrias extractivas, como minerales, petróleo, gas, entre otros. (p.8)

Casas y Málaga (2013) señalan además que estos shocks afectan la economía de los países desde diferentes ángulos:

En primer lugar, los shocks negativos de términos de intercambio reducen el producto porque las exportaciones se reducen mientras que las importaciones se incrementan. Por lo tanto, los ingresos fiscales también se reducen. Es más, cuando la presión tributaria del sector afectado es mayor que la presión tributaria de toda la economía, los ingresos fiscales caen en mayor proporción que la economía. En segundo lugar, los shocks de términos de intercambio en general incrementan la volatilidad del producto porque las exportaciones también aumentan su variabilidad. En consecuencia, los ingresos fiscales también incrementan su volatilidad. En particular, cuando el sector público impone mayor carga impositiva en el sector afectado que en la economía en general, los shocks de términos de intercambio incrementan la volatilidad de los ingresos fiscales en mayor proporción que la volatilidad del producto. En tercer lugar, como resultado de los dos puntos anteriores, se incrementa la vulnerabilidad de los ingresos fiscales. Ante un shock negativo, los ingresos fiscales se reducen, y cuando el shock perdura las necesidades de gasto se incrementan. Por último, como

consecuencia del punto anterior, el crecimiento de la economía se ve afectado. (p.8)

Además de las transferencias del Gobierno Nacional, los gobiernos locales cuentan con una variedad de fuentes de ingresos, que incluyen los **Ingresos Propios**, Vega (2008) indica que:

Éstos se basan principalmente en los cobros por servicios prestados, como limpieza y ornato público, y por las licencias de funcionamiento de locales comerciales en cada circunscripción (...), los ingresos tributarios municipales recién empiezan a tener cierta importancia en la década de 1970, con la introducción del impuesto a la propiedad predial, que hasta hoy constituye la principal fuente de ingresos tributarios de los gobiernos locales. (p.64)

En el mismo estudio del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú, Vega (2008) menciona que:

Los ingresos propios se clasifican en impuestos, contribuciones e ingresos no tributarios. Entre los ingresos tributarios, el rubro más importante es el de impuestos al patrimonio, que incluye el impuesto predial, de alcabala y al patrimonio vehicular, mientras que entre los otros impuestos, se encuentran los impuestos a los juegos y a los espectáculos públicos no deportivos. En cuanto a los ingresos no tributarios, las tasas comprenden rubros tales como derechos de registro civil, limpieza pública, licencias de construcción, licencias de

funcionamiento, serenazgo, entre otros. Asimismo, los otros ingresos no tributarios incluyen la venta de bienes y servicios, rentas de propiedad, multas y sanciones, entre otros. (p.74)

Finalmente, Vega (2008) confirma lo observado en las cifras preliminares obtenidas para este estudio, al indicar que:

Las transferencias recibidas del Gobierno Central constituyen el rubro de ingresos más importante para los presupuestos de la mayoría de las municipalidades del país. Si bien es cierto que el creciente flujo de tales transferencias se debe a los elevados niveles de recaudación del canon y del FONCOMUN, sin embargo también es cierto que al mismo tiempo las bases impositivas de los recursos propios de las municipalidades no han crecido mucho en los últimos años y tampoco se han diversificado las mismas. (p.73)

Esto último, se debe a que la base del impuesto predial es reducida, dado el valor oficial de los terrenos y edificaciones, el cual se encuentra por debajo del valor de mercado; ocasionando que los ingresos propios, en la gran mayoría de municipios del país, no tengan mayor importancia presupuestal y entonces son las transferencias del gobierno, las fuentes de ingreso presupuestal dominante.

Adicionalmente a los recursos antes descritos (transferencias e ingresos propios), la deuda pública puede ser un complemento adecuado de la

financiación de la inversión pública; en torno a ello, Rozas, Bonifaz y Guerra-García (2012), mencionan que:

En un contexto de escasez de recursos, y en concordancia con un plan de desarrollo y las políticas correspondientes, los países deben promover la ejecución de proyectos o programas que contribuyan a lograr una significativa disminución del déficit en los servicios públicos de infraestructura. Así, cuando las autoridades ministeriales, regionales o locales constaten la falta de recursos para el financiamiento de los proyectos o programas orientados a satisfacer tales servicios, se podrán concertar operaciones de endeudamiento. (pp.88-91), sea éste interno o externo.

En cuanto a la inversión pública, que viene a ser uno de los gastos específicos financiados en el presupuesto público, comenzaremos citando una definición general respecto a la **inversión**, desde el punto de vista del Grupo Pachacamac (2004) es “la parte de la producción que ahorramos y que destinamos a la generación de bienes y servicios que la sociedad requiere” (p.35); sin embargo, las definiciones específicas de la mayoría de autores terminan resultando estrechas ya que generalmente asocian la inversión a la obtención de activos con carácter físico, indicando por ejemplo, que las inversiones son “plata para hacer más plata”, según la institución citada (Grupo Pachacamac, 2004),

La experiencia muestra que no todos los beneficios son posibles de convertir en dinero, que es posible e incluso muy necesario invertir

recursos para obtener esos beneficios aun cuando no puedan ser 'monetizados'; la experiencia también muestra que hay 'bienes intangibles', es decir que no se pueden ver o tocar como una máquina o un edificio, pero que pueden generar beneficios de diverso tipo, incluidos beneficios económicos o monetizables que podemos aplicar a otras actividades. La producción de conocimiento o la formación de 'capital humano' y 'capital social' que se utilizarán o en los que se apoyará la producción de nuevos bienes y servicios son también formas de inversión en este caso 'intangibles' pero que pueden ser tan válidas o necesarias como la inversión tangible. (p.35)

En resumen, la inversión se traduce, generalmente, en el aumento de los stocks de capital en lugar del consumo corriente, implicando en este proceso, el sacrificio del consumo actual para aumentar el consumo futuro (en lugar de comer más pizza hoy, se fabrica nuevos hornos con el fin de poder producir más en el futuro).

Luego del análisis del párrafo anterior, se puede recoger la posición de Ha-Joon Chang (2007), según la cual, en economías como la peruana, para corregir las deficiencias del mercado

La **inversión pública** puede y debe desempeñar un papel clave, especialmente en aras del desarrollo a largo plazo. Tal desarrollo, requiere de inversiones en el terreno de los recursos físicos y

humanos. Los programas de inversión pública pueden aumentar los recursos físicos por medio de la inversión en equipamiento e infraestructura (por ejemplo, transporte y telecomunicaciones) e incrementar los recursos humanos a través de la inversión en salud, educación, capacitación e investigación científica. (pp.6-7)

Con estas consideraciones, dado que la inversión pública ejecutada en forma correcta, permite mitigar la pobreza y, por consiguiente, promover el desarrollo económico y social a largo plazo, Ha-Joon Chang (2007) amplía comentando:

La inversión pública puede mejorar el desarrollo económico, en particular si se realiza en sectores que complementan la inversión del sector privado; por ejemplo, infraestructura en caminos para la principal región agrícola exportadora, inversión en la capacitación de ingenieros para nuevas industrias en expansión, inversión en industrias de insumos básicos que resulten demasiado arriesgadas para el sector privado. (pp.6-7)

ProDescentralización (2011) se refiere a la **importancia de la inversión pública** al mencionar que:

Es principalmente relevante cuando existen ciertos segmentos del mercado en los cuales no existe una oferta privada para ciertos grupos de la población ya que no generan rentabilidad suficiente para garantizar ello (...), en aquellos bienes públicos en los que por

sus características tienen problemas de ser financiados con inversión privada, existe un rol importante para su provisión por parte de la inversión pública. (p.12).

Es decir, la inversión pública debe orientarse a aquellos espacios a los que la inversión privada no llega o no le sea rentable llegar. Adicionalmente, ProDescentralización (2011, p.13), cita algunos ejemplos en los cuales se justifica la inversión de carácter público:

- Asimetrías de información entre consumidores y productores. Por ejemplo, poniendo en marcha sistemas de información de oferta y búsqueda de empleo, desarrollo de proyectos que vinculan a productores con mercados para sus productos dentro y fuera del país, entre otros.
- Mercados inexistentes: por ejemplo bienes o servicios para las poblaciones más pobres, cuya rentabilidad no resulta “atractiva” para el sector privado.
- Altos costos de transacción, ya sea porque se necesita un mayor conocimiento sobre un tema específico, dificultades geográficas, culturales, entre otros. Por ejemplo, en la oferta de servicios para la población en zonas alejadas y en comunidades nativas.

Por su parte el MEF (2011), en la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, ha normado que los **proyectos de inversión pública** constituyen:

Intervenciones limitadas en el tiempo que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

Al analizar el concepto, se puede notar que éste recoge la temporalidad de las intervenciones, precisando que estas intervenciones públicas se realizan en períodos de tiempo limitados, pues de lo contrario (cuando son permanentes) estaríamos ante actividades, las cuales conllevan un alto componente de gastos corrientes; por el lado del financiamiento, sólo si las intervenciones que realiza el Estado se financian con los recursos que administran las entidades, estaríamos tratando respecto a intervenciones de carácter público, y además éstas deben pretender la creación, ampliación, mejoramiento o recuperación de la capacidad del Estado para prestar servicios a la población. En forma adicional, la definición de PIP precisa que los beneficios de estas intervenciones se obtendrán durante su vida útil, que en condiciones normales, tiende hacia el largo plazo.

Otros aspectos que deben ser considerados en torno al análisis de la inversión pública, según el MEF (2011) son los siguientes:

- El PIP debe constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias. Su ejecución puede

hacerse en más de un ejercicio presupuestal, conforme al cronograma de ejecución de los estudios de preinversión.

- No son Proyectos de Inversión Pública las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento. Asimismo, tampoco constituye un Proyecto de Inversión Pública aquella reposición de activos que: (i) se realice en el marco de las inversiones programadas de un proyecto declarado viable; (ii) esté asociada a la operatividad de las instalaciones físicas para el funcionamiento de la entidad; o (iii) no implique la ampliación de la capacidad para la provisión de servicios.

En la práctica, el concepto de inversión pública e **infraestructura pública** están estrechamente ligados, ya que la infraestructura es un componente de la primera. En cuanto a esta última, el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2006) define que:

La infraestructura viene a ser un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de -por lo general- larga vida útil que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales. (p.17)

Al respecto, es pertinente distinguir entre la infraestructura y los servicios que provee; ya que de manera general, se asume que la provisión de servicios de infraestructura no existe sin ésta, lo cual no necesariamente es

cierto; así, por ejemplo, si los pobladores de una región no cuentan con una carretera asfaltada para comunicarse con regiones aledañas, utilizarán un camino afirmado: no existe la infraestructura (una carretera asfaltada), pero sí se cuenta con el servicio (transporte entre pueblos), aunque quizás de manera ineficiente.

Asimismo, el IPE (2006) clasifica la infraestructura de acuerdo al objetivo fundamental al cual sirve, menciona que “se tiene infraestructura orientada al desarrollo económico, infraestructura destinada al desarrollo social, a la protección del medio ambiente y al acceso a la información y al conocimiento” (p.18). Más adelante el IPE (2006) continúa:

En relación con la orientada al desarrollo económico, destaca la infraestructura de transporte (redes viales y ferroviarias, puertos, aeropuertos), de energía eléctrica, de saneamiento y de comunicaciones. Entre la vinculada al desarrollo social se puede mencionar la infraestructura de salud pública (postas médicas, centros de salud, hospitales), la infraestructura educativa (centros educativos, institutos tecnológicos, universidades) y la de agua potable y alcantarillado. Por su parte, la infraestructura relacionada a la protección del medio ambiente está constituida por parques y reservas naturales, circuitos de ecoturismo y territorios que gozan de protecciones, y entre la infraestructura que permite el acceso a la información y conocimiento se incluyen las redes de televisión por

cable, los sistemas de educación a distancia, las estaciones de repetición de radio y televisión y las redes de suministro de Internet.

Tabla N° 06
DIVERSAS FORMAS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS QUE PROVEEN

SERVICIO	INFRAESTRUCTURA ASOCIADA
Transporte	Carreteras, puentes, túneles, redes ferroviarias, puertos, etc.
Abastecimiento de agua potable	Tuberías, plantas de tratamiento
Desagüe	Desagües, plantas de tratamiento de aguas servidas
Irrigación	Canales, compuertas
Telecomunicaciones	Centrales telefónicas, redes de cableado
Gas	Tuberías para el transporte, city gates
Electricidad - Generación	Hidroeléctricas, centrales térmicas, redes de transmisión
Electricidad - Transmisión	Redes de transmisión principales y secundarias
Electricidad - Distribución	Redes de transmisión de bajo voltaje, transformadores

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2006, p.18)

Según la normatividad actual, los PIP siguen las **etapas** que se muestran a continuación, en las cuales se contempla el cumplimiento de tres grandes momentos: pre-inversión, inversión y post-inversión; asimismo, Rozas, Bonifaz y Guerra-García (2012) señalan en cuanto al endeudamiento que:

El mayor endeudamiento se asocia a la ampliación de la inversión en infraestructura, por ello es importante que los sistemas nacionales de inversión pública aseguren el impacto y la rentabilidad de los proyectos, de modo que el crecimiento económico facilite el repago de la deuda. (p.88-91)

Estas etapas son desarrolladas a continuación por el Grupo Pachacamac (2004, p.12):

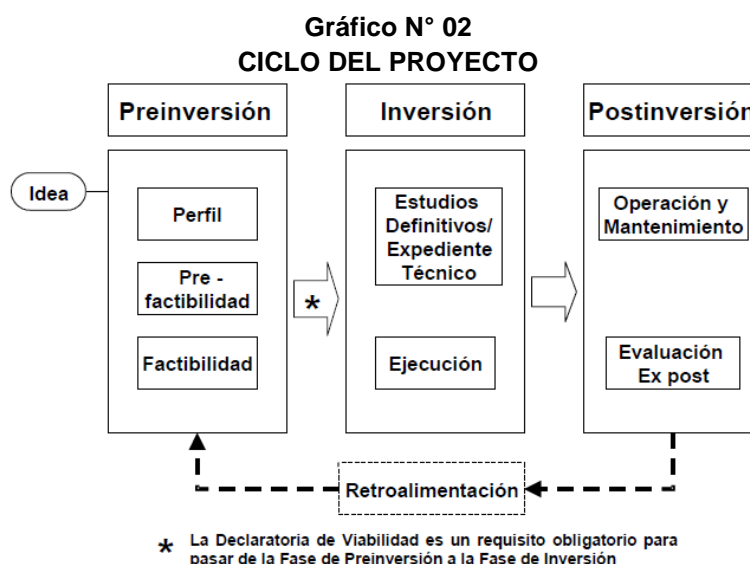
- **Pre-inversión**, comprende una parte del proceso que va desde la idea hasta que ésta toma la forma suficiente para saber si vale la

pena llevarla adelante. Dependiendo de la complejidad de la propuesta y del volumen de recursos que su realización demanda, se puede requerir sólo un perfil de proyecto, un estudio de prefactibilidad o incluso un estudio de factibilidad. Incluye tanto la formulación de estos documentos, como la evaluación de los mismos y la declaración de viabilidad de la propuesta.

- **Inversión**, contempla dos momentos: la formulación del estudio definitivo o expediente técnico y la ejecución de las acciones; así como las acciones de evaluación y aprobación de los estudios y expedientes, la asignación de los recursos y el seguimiento y monitoreo de las acciones previstas y del uso de los recursos desembolsados.
- **Post-inversión**, contempla la evaluación de los resultados, la que puede hacerse al concluir la inversión y entrar a la vida útil del proyecto, o transcurrido un cierto tiempo de concluida la fase de inversión. Los resultados de la evaluación deben darnos elementos nuevos para la formulación de nuevos proyectos.

Cabe indicar que la **viabilidad** de un proyecto es requisito previo a la fase de inversión y sólo puede ser declarada, por el órgano que posee dicha facultad. Esta viabilidad se aplica a un PIP que a través de sus estudios de preinversión ha evidenciado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con los lineamientos de política. En ese sentido, la declaración de viabilidad de un proyecto solamente se otorga, si éste cumple con los

requisitos técnicos y legales establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública, obligando a la entidad a ceñirse a los parámetros bajo los cuales fue otorgada la viabilidad para la fase de ejecución.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Las etapas mencionadas se orientan a certificar la calidad de los PIP, ya que como bien menciona Lucioni (2004), “el riesgo sobre la calidad de los proyectos no es menor, especialmente cuando se observa que los sistemas de planificación de las inversiones del sector público presentan fuertes debilidades institucionales en muchos países de la región” (p.33); más aun considerando que la inversión pública requiere de magnitudes significativas de recursos desplazando a otras alternativas de gasto.

Para el caso de los proyectos que requieran ser financiados con recursos de la deuda, las entidades se sujetan a las disposiciones del Congreso de la República (2002), quien creó el Sistema Nacional de Inversión Pública,

con los objetivos de “a) propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad-expediente técnico-ejecución-evaluación expost, b) fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público; c) crear las condiciones para la elaboración de planes de inversión pública por períodos multianuales no menores de tres años”. La normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública dispone además que las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), son las instancias facultadas para aprobar y declarar la viabilidad de los proyectos o programas de inversión, de acuerdo a los niveles mínimos de estudio requeridos, normas técnicas y procedimientos establecidos para tales fines, considerando las competencias propias de su nivel de gobierno.

Para efectos de declarar la viabilidad de los PIP de los gobiernos locales que se financien con recursos provenientes de operaciones de endeudamiento interno, el MEF, a través de la R.M. N° 314-2007-EF-15, ha delegado dicha facultad a sus respectivas Oficinas de Programación e Inversiones (de los gobiernos locales); siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) el monto de la inversión, sea inferior o igual a S/. 10 millones; b) se enmarquen en las competencias de los gobiernos locales; y, c) hayan sido formulados por una Unidad Formuladora del propio Gobierno Local. Sin embargo, cuando los PIP se financian con recursos provenientes de operaciones de endeudamiento externo, la OPI del sector al que corresponde el PIP (agricultura, transportes, vivienda) aprueba los estudios de preinversión, cuando corresponda, recomienda y solicita a la

Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del MEF su declaratoria de viabilidad. En este caso, esta atribución es exclusiva de la DGIP, incluyendo aquellas operaciones de endeudamiento en que se requiera la garantía de la República.

JUSTIFICACIÓN DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS:

En cuanto a la variable dependiente **financiamiento de la inversión pública**, se planteó como indicadores, aquellos que presionan el proceso de presupuestación orientada a la ejecución de proyectos públicos; para ello, el **porcentaje de los ingresos propios** y el **porcentaje de las transferencias destinadas a la inversión pública**, corresponden a dos fuentes de recursos de donde se puede derivar la financiación de las inversiones, contribuyendo a establecer los niveles de la variable, teniendo en cuenta que esta parte del presupuesto (la orientada a la inversión) se explica como el presupuesto total, deducido de la parte que financia el gasto corriente y el gasto por la atención del servicio de la deuda pública.

Asimismo, el **monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar** presiona el financiamiento de la inversión pública al referirse a la clasificación de las intervenciones (proyectos) según su tamaño expresado en unidades monetarias (monto de cada inversión), es decir, proyectos más grandes requieren de mayores cantidades de recursos del presupuesto institucional en comparación con proyectos pequeños; en el mismo sentido, la **cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables**

presiona el financiamiento demandado, ya que al contar con mayor cantidad de intervenciones para ejecutar, éstas requerirían financiamiento con recursos del presupuesto institucional o con recursos de terceros (deuda pública).

Adicionalmente, el **porcentaje del presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública** resulta importante ya que este componente del gasto permitiría conservar la infraestructura en las condiciones adecuadas para su operación y asegurar la provisión adecuada de los servicios públicos.

MARCO LEGAL

El financiamiento de la inversión pública se sustenta principalmente en las siguientes normas:

- **Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Texto Único Ordenado, D.S. N° 304-2012-EF)**

Establece los principios, los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto, sistema que ha sido definido como un conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Esta norma dispone que los fondos públicos se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines, independientemente de la fuente de financiamiento de donde provengan; mientras que los gastos públicos (gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda), se realizan para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales.

Esta Ley dispone además que los fondos públicos se destinan, exclusivamente, a la finalidad para la que hayan sido autorizados, y que los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo, ya que no se pueden comprometer gastos, por cuantía superior al monto del presupuesto autorizado.

- **Ley Nº 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública**

Crea el SNIP, con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

Establece la sujeción a la Ley de las entidades y empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten

proyectos de inversión con recursos públicos; adicionalmente, determina la incorporación progresiva de los Gobiernos Locales.

La Ley dispone además que todos los proyectos que se ejecutan en el marco del SNIP se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo.

Asimismo, ha normado que los proyectos de inversión pública se sujetan a las fases: a) preinversión (elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad); b) inversión (elaboración del expediente técnico y ejecución del proyecto); c) postinversión (procesos de control y evaluación ex post).

2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES:

A continuación se citan las definiciones de los términos utilizados en esta tesis, según el Banco Central de Reserva del Perú (2011) y el Ministerio de Economía y Finanzas (2014).

- **Concertación:** contratación de una operación de endeudamiento público.

- **Gasto corriente:** comprende las erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios, tales como gastos de consumo y gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de la seguridad social, gastos financieros y otros. Están destinados a la gestión operativa de la entidad pública durante la vigencia del año fiscal y se consumen en dicho período.

- **Gasto de capital (inversión):** erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementan el activo del sector público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

- **Gastos de mantenimiento de la inversión pública:** gastos para realizar un conjunto de actividades operaciones y procesos requeridos para que la infraestructura, maquinaria, equipos y procesos regulares de la entidad conserven su condición adecuada de operación.

- **Gastos de operación de la inversión pública:** son aquellos gastos que financian el conjunto de actividades, operaciones y procesos que aseguran la provisión adecuada y continua de bienes y servicios de un proyecto de inversión pública.

- **Gasto de servicio de la deuda:** monto de obligaciones por concepto del principal de un préstamo, así como de los intereses, comisiones y otros derivados de la utilización del préstamo, que se debe cancelar periódicamente según lo acordado en el respectivo contrato de préstamo.
- **Financiamiento de la inversión pública:** se realiza a través del presupuesto e incluye toda erogación de recursos de origen público destinada a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes.
- **Gestión del endeudamiento:** acto de confianza que se da entre el gobierno que requiere dinero para realizar sus proyectos y la sociedad que cuenta con ahorros y que está dispuesta a prestarlos en forma voluntaria, a cambio de una ganancia futura. El gobierno recibe los recursos de los inversionistas y a cambio se compromete, mediante contratos o títulos de crédito, a pagarles en el futuro el capital y los intereses que se generen.
- **Ingresos propios:** ingresos generados por las entidades públicas y administrados por éstas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios;

asimismo, incluye los tributos a favor de los gobiernos locales (impuesto predial, impuesto de alcabala, entre otros) y las donaciones recibidas.

- **Moneda de la deuda:** comprende la moneda nacional o extranjera, en la cual se contrata la deuda pública y que es tomada como indicador para efectuar los pagos a los acreedores.
- **Normatividad:** se utiliza en el ámbito jurídico para designar tanto al conjunto de normas o reglas, como a la compilación de disposiciones jurídicas elaboradas para uso en algún aspecto gubernamental.
- **Plazo de pago:** plazo en el que el prestatario reembolsará el monto del principal de una operación de endeudamiento público, más los intereses y gastos relacionados.
- **Presupuesto público:** expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del sector público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.
- **Proyecto de inversión pública:** toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de

bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

- **Residencia del acreedor:** la residencia está determinada por la ubicación del centro de interés económico del acreedor, que generalmente es el lugar donde reside habitualmente; este criterio permite definir dos subtipos de deuda: interna (con residentes en la economía) y externa (con no residentes en la economía).
- **Saldo de la deuda pública:** obligaciones pendientes de pago que mantiene el sector público, a una determinada fecha, frente a sus acreedores. dependiendo de la residencia de los acreedores, puede ser externa o interna.
- **Tasa de interés:** costo financiero de un préstamo o precio que se paga por el uso del dinero. Puede ser pactada bajo las modalidades de flotante o fija.
- **Transferencias del gobierno:** llamadas también transferencias intergubernamentales, son las cantidades de dinero que un nivel de gobierno traslada a otros para financiar la actuación de estos últimos. Están diseñadas para restablecer desequilibrios financieros ante la falta de correspondencia entre el gasto y el ingreso fiscal.

- **Traspaso de recursos de endeudamiento:** mecanismo formalizado mediante un convenio, por el cual el prestatario original transfiere a una entidad pública la facultad de utilización de los recursos provenientes de una operación de endeudamiento público.

- **Viabilidad de proyectos de inversión pública:** condición atribuida expresamente, por quien posee tal facultad, a un PIP que demuestra ser rentable, sostenible y compatible con las políticas sectoriales, regionales y locales, según sea el caso.

2.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS:

2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL:

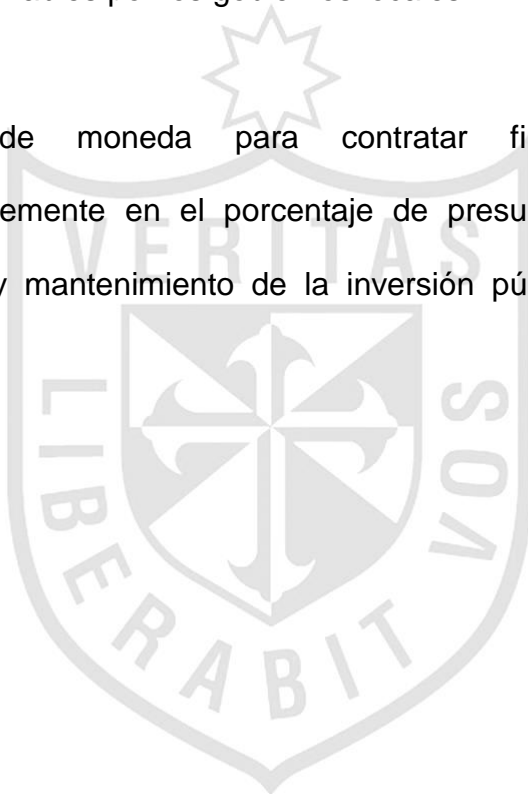
La gestión del endeudamiento impacta positivamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

2.4.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS:

- a. El plazo de pago de la deuda incide negativamente en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.

- b. La tasa de interés de la deuda incide negativamente en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.

- c. El tipo de deuda según la residencia del acreedor influye favorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.
- d. La normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye favorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.
- e. El tipo de moneda para contratar financiamientos afecta desfavorablemente en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.





3.1. DISEÑO METODOLÓGICO:

3.1.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN:

En vista que el desarrollo de la investigación involucra la exposición de teorías, reúne las condiciones metodológicas de una investigación Aplicada. Este tipo de investigación, permite obtener una respuesta efectiva y fundamentada al problema detectado, concentrando la atención en las posibilidades fácticas de llevar a la práctica las teorías generales y destinando los esfuerzos a resolver el problema planteado.

3.1.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN:

Conforme a los propósitos de estudio, la investigación se centra en el nivel descriptivo–explicativo.

- **Nivel descriptivo o de diagnóstico;** se detallaron las características de una situación concreta: medición del impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública, y se especificó las propiedades más importantes del problema de estudio, indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores.
- **Nivel explicativo;** la investigación se orientó a responder: por qué ocurre la situación problemática y si existe relación causa-efecto entre las variables: gestión del endeudamiento y financiamiento de la inversión pública.

3.1.3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN:

El diseño utilizado en la investigación fue el siguiente:

$$M = O_x \text{ } \Pi \text{ } O_y$$

Donde:

- | | |
|-------|--|
| M | Muestra de gobiernos locales del Perú |
| O | Observación |
| X | Gestión del endeudamiento |
| Π | Relación entre variables |
| Y | Financiamiento de la inversión pública |

3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA:

3.2.1. POBLACIÓN:

La investigación consta de una población finita y conformada por 643 gobiernos locales del Perú que contrataron deuda pública durante el período 2010-2014, sin considerar a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para quien la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido un régimen especial por el cual ejerce además las funciones de un gobierno regional.

3.2.2. MUESTRA:

La determinación de la muestra se realizó en base al muestreo aleatorio simple, utilizando un procedimiento no paramétrico, aplicando la siguiente fórmula para poblaciones finitas:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{d^2(N - 1) + Z^2 p \cdot q}$$

Donde:

n= Tamaño óptimo de la muestra

Z= Valor de la abscisa de la curva normal para un nivel de confianza de 92% de probabilidad (tabla distribución Z Normal)

p= Proporción de funcionarios de los gobiernos locales que consideran que la gestión del endeudamiento impacta significativamente en el

financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

$q = (1 - p)$, proporción de funcionarios de los gobiernos locales que consideran que la gestión del endeudamiento no impacta significativamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

$d =$ Margen de error: 8%

$N =$ Tamaño del universo o población

Aplicando la fórmula, se tiene:

$Z = 1.74$, valor de acuerdo a la tabla de distribución normal

$p = 50\%$

$q = (1 - 0.50)$

$d = 0.08$

$N = 643$ gobiernos locales que contrataron deuda

$$n = \frac{(1.74)^2(0.50)(1 - 0.50)(643)}{(0.08)^2(643 - 1) + [(1.74)^2(0.50)(1 - 0.50)]}$$

$$n = \frac{486.69}{4.87}$$

$$n = 100$$

3.3. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES:

3.3.1. VARIABLE INDEPENDIENTE:

X GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

Indicadores:

- X₁ Plazo de pago de la deuda
- X₂ Tasa de interés de la deuda
- X₃ Tipo de deuda según la residencia del acreedor
- X₄ Normatividad que rige la gestión del endeudamiento
- X₅ Tipo de moneda para contratar financiamientos

3.3.2. VARIABLE DEPENDIENTE:

Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Indicadores:

- Y₁ Porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública
- Y₂ Porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública
- Y₃ Monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar
- Y₄ Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables
- Y₅ Porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública

3.4. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

3.4.1. TÉCNICAS:

Las técnicas utilizadas en la investigación fueron las siguientes:

- **Encuesta**, se utilizó para obtener información directa de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos locales del país.

- **Entrevista**, se aplicó al personal especializado o directivo de los gobiernos locales, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e instituciones financieras.
- **Revisión documental** de los datos que corresponden a los indicadores y variables de la investigación, utilizando principalmente los datos de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Inversión Pública (pertenecientes al MEF), entre otras entidades.

3.4.2. INSTRUMENTOS:

Como instrumentos de recolección de datos se utilizó principalmente el cuestionario. Asimismo, se empleó como instrumentos, las guías de análisis de datos de los informes financieros del MEF.

3.5. TÉCNICAS PARA EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN:

El procesamiento de los datos se realizó con Microsoft Excel (técnicas estadísticas y gráficos). Las hipótesis de la investigación fueron probadas y contrastadas a través del modelo estadístico Chi Cuadrado, utilizando el software SPSS.

3.6. ASPECTOS ÉTICOS:

En esta tesis se considera en forma estricta el cumplimiento de las normas de carácter ético. En ese sentido, se respetan los derechos de propiedad

intelectual de los autores de los libros de texto o fuentes consultadas para estructurar el marco teórico; por ello, las citas bibliográficas se mencionan en forma textual según lo desarrollado por cada autor, siguiendo el estilo APA.

En relación a las personas encuestadas y entrevistadas, no se menciona sus nombres, debido a que los resultados (los cuales obedecen a la aplicación de la metodología seleccionada), podrían no estar de acuerdo a sus opiniones. Asimismo, se conserva intacto el contenido de sus respuestas, manifestaciones y opiniones, las cuales permiten encontrar las explicaciones a la realidad que en esta tesis se analiza.

Si bien la información secundaria es pública y puede ser conocida y empleada por diversos analistas sin restricciones, se ha tenido cuidado en mantener su contenido sin realizar variaciones a los datos de origen, más que las requeridas por la aplicación de la metodología para encontrar los valores de los indicadores y variables; por ejemplo: resumir datos, graficar comportamientos, entre otros.



CAPITULO IV

RESULTADOS

4.1. REVISIÓN DOCUMENTAL:

Una de las técnicas utilizadas para obtener los datos para la investigación, fue la revisión documental, aplicando guías de análisis de datos. Para ello, se accedió a las bases de datos de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, Dirección General de Presupuesto Público y Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, obteniendo los datos que se muestran en los siguientes cuadros para el período de la investigación: 2010-2014.

4.1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE: GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

1. Plazo de pago de la deuda (X₁)

En cuanto a este indicador, es preciso señalar, que tanto el año 2010, como el año 2014, correspondieron a los últimos años de los períodos de las gestiones municipales, las cuales según la normatividad vigente, duran cuatro años (2007-2010 y 2011-2014). Esta situación habría influido en el plazo que las instituciones financieras otorgaron a los gobiernos locales para pagar los préstamos.

La siguiente tabla muestra que el plazo promedio para pagar la deuda pública fue de 18 meses. Para estos efectos se consideraron todos los tipos de financiamiento obtenidos por los gobiernos locales durante el período de estudios; es decir, se incluyeron los préstamos recibidos de la banca estatal, de la banca privada e incluso los otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

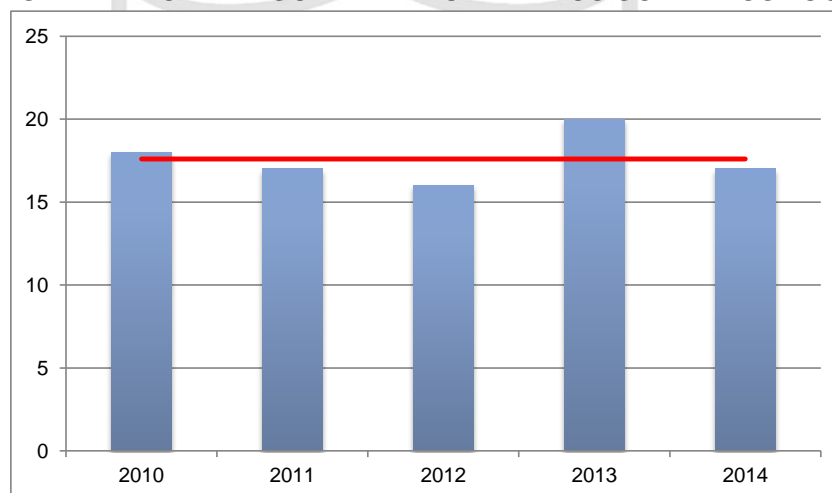
Tabla N° 07
MESES DE PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Años	Meses de Plazo de Pago de la Deuda
2010	18
2011	17
2012	16
2013	20
2014	17
Promedio	18

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

Según se puede ver, los plazos de pago no llegaron a 24 meses (2 años), lo cual supone que, en promedio la deuda pública se pagó durante el período de mandato de cada autoridad municipal; es decir, los gobiernos locales a nivel nacional no se endeudan (por una condición del mercado) excediendo el período de cada gestión y al menos desde este punto de vista, no trasladan pasivos derivados de operaciones de endeudamiento a las siguientes gestiones edilicias.

Gráfico N° 03
MESES DE PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES



Elaboración propia

En el gráfico anterior se nota una leve tendencia creciente en el plazo de pago de la deuda, entre los años 2011 al 2013, desde 17 meses (2011), hasta 20 meses (2013); esto indicaría que conforme las autoridades municipales van afirmándose en la gestión, las instituciones financieras toman confianza y los plazos de reembolso de la deuda se tornan relativamente más largos que en los años iniciales de la gestión. Por el contrario, desde el año 2013 (20 meses) hasta el año 2014 (17 meses), se

nota una tendencia decreciente, lo cual indicaría la disminución de la confianza de las entidades del sistema financiero en las autoridades municipales.

Cabe mencionar que estos plazos de pago, se vieron influenciados por las condiciones financieras de los préstamos otorgados por el MEF a los gobiernos locales, los cuales comprendieron plazos de pago que exceden los 44 meses en promedio; dada esta situación, para medir el plazo de pago considerando sólo los préstamos otorgados por la banca estatal o la banca privada, en el siguiente cuadro, se retiró los financiamientos otorgados por el MEF y se obtuvo que el plazo promedio de pago fue de sólo 13 meses.

Tabla N° 08
MESES DE PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES SIN INCLUIR LOS PRÉSTAMOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Años	Meses de Plazo de Pago sin MEF
2010	16
2011	17
2012	14
2013	13
2014	7
Promedio	13

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

Esta nueva estimación confirmaría lo antes mencionado; cuando las gestiones municipales van llegando al final del período de mandato, el mercado pierde confianza en que los pagos serán atendidos y disminuye el plazo, haciendo que los financiamientos se paguen dentro del período edil

que se encuentra vigente en la fecha de la contratación, presionando los flujos de caja de corto plazo de dichas entidades.

2. Tasa de interés de la deuda (X₂)

La tasa de interés que refleja el costo financiero del endeudamiento, expresa la presión que tienen los flujos de caja de los gobiernos locales al haber conseguido financiarse con recursos de terceros. El siguiente cuadro muestra que en el período de estudios: 2010-2014, la tasa de interés promedio anual de los préstamos obtenidos por las entidades locales fue de 10.5%, habiendo disminuido desde el año 2011 (12.0%) hasta 2014 (7.9%), disminución que en el último año, se encuentra ligada a la disminución en el plazo de pago otorgado por las instituciones financieras.

Tabla N° 09
TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

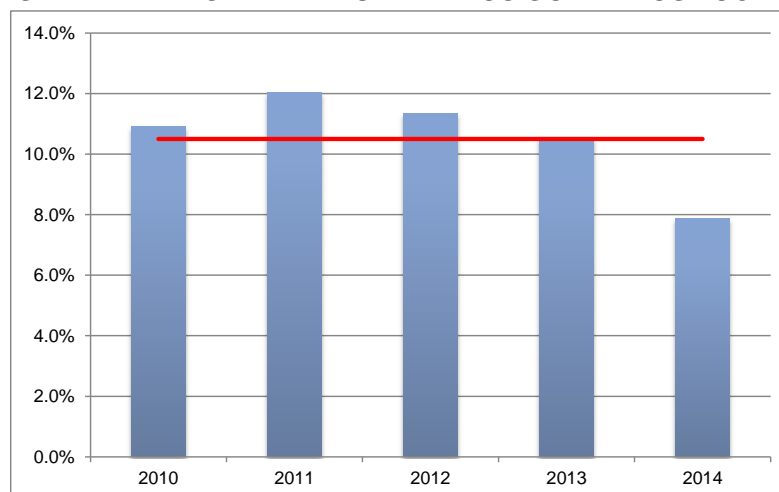
Años	Tasa de Interés de la Deuda
2010	10.9%
2011	12.0%
2012	11.3%
2013	10.5%
2014	7.9%
Promedio	10.5%

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

Al revisar la base de datos de la deuda de los gobiernos locales, se encontró, que estas entidades contrataron deuda con instituciones financieras de la banca privada con una tasa de interés de 12.0%. Asimismo, obtuvieron recursos de la banca estatal con una tasa de interés

de 11.2%; mientras que otras instituciones financieras financiaron a estas entidades locales con un costo financiero de 16.4%.

Gráfico N° 04
TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES



Elaboración propia

Por otro lado, se pudo observar que el MEF financió a los gobiernos locales bajo diferentes modalidades con una tasa de interés promedio de 2.7%; una de estas modalidades de financiamiento otorgadas es denominada “Obras por Impuestos” (anexo N° 04), la cual requirió de la participación del sector privado para la ejecución de la inversión e incluye un costo financiero de 0%. Adicionalmente, estas entidades han tomado préstamos del Gobierno Central, quien implementó el programa de emisión de bonos del Decreto Supremo N° 224-2013-EF (anexo N° 05), otorgando financiamientos a los gobiernos regionales y gobiernos locales a una tasa de interés del 4.2% anual. Finalmente, algunos gobiernos locales a nivel nacional, fueron beneficiarios de la deuda contratada por el MEF a través

de convenios de traspasos de recursos (ver marco teórico), los cuales les ocasionan cargas financieras con una tasa de interés promedio de 4.6%.

Para contribuir al análisis, en el siguiente cuadro se muestra el nivel de la tasa de interés, sin incluir el efecto de los préstamos que otorgó el MEF, sincerando el costo financiero que las entidades tendrían que atender por los financiamientos recibidos de la banca privada y estatal. Estas estimaciones presentan una tasa de interés promedio de 12.1%, con su nivel más alto en los años 2010, 2011, 2013 y 2014 (12.2%) y el más bajo en el año 2012 (11.7%).

Tabla N° 10
TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES SIN INCLUIR LOS PRÉSTAMOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Años	Tasa de Interés de la Deuda sin MEF
2010	12.2%
2011	12.2%
2012	11.7%
2013	12.2%
2014	12.2%
Promedio	12.1%

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

3. Tipo de deuda según la residencia del acreedor (X₃)

Según la base de datos de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF, en el período 2010-2014, los gobiernos locales han contratado íntegramente deuda interna. Para ello, las entidades locales han recurrido a acreedores domiciliados (residentes) en el país, ya que son las fuentes de recursos más asequibles y que requieren una menor cantidad de requisitos que la deuda externa (anexo N° 06).

Tabla N° 11
TIPO DE DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN LA RESIDENCIA DEL
ACREEDOR

Años	Tipo de Deuda Según la Residencia del Acreedor
2010	Interna
2011	Interna
2012	Interna
2013	Interna
2014	Interna

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

Cuando estas entidades requieren contratar deuda con no residentes (externa), precisan en forma obligatoria de la garantía del Gobierno Nacional (representado por el MEF); a estos efectos, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal del MEF verifica el cumplimiento de las reglas de responsabilidad fiscal, en el marco de las normas del proceso de descentralización fiscal.

La contratación de la deuda interna, requiere del cumplimiento de requisitos que principalmente dependen del propio gobierno local, y no de otras instancias del gobierno; tales como la aprobación del financiamiento por el concejo municipal, cumplir las reglas fiscales, destinar los recursos a financiar proyectos de inversión, declarar la viabilidad de los proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública, evaluación favorable de parte de la entidad financiera ante la que se gestiona el financiamiento, emitir los informes técnicos favorables por las áreas del gobierno local, entre otros.

La deuda interna contratada por los gobiernos ha sido tomada de la banca estatal, sin la garantía de la República (por cuenta y riesgo de los

gobiernos locales), teniendo al Banco de la Nación, como su principal fuente de recursos; así como del Banco Agropecuario. A partir del año 2013 esta última entidad financiera viene otorgando facilidades a los gobiernos locales, para la adquisición de maquinaria pesada por ampliación y/o recuperación de la infraestructura agropecuaria.

Los gobiernos locales ubicados en zonas urbanas (principalmente) contrataron deuda interna con instituciones financieras privadas, las cuales pagaron con sus recursos propios, entre estas instituciones se encuentran BBVA Banco Continental, Banco Scotiabank, Banco de Crédito, Banco Internacional del Perú y Banco de Comercio; así como otras instituciones como la Caja Metropolitana de Lima y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santo Cristo de Bagazán.

Una fuente de recursos importante que ha aparecido en el período de estudios, la constituye el Ministerio de Economía y Finanzas, quien en representación del Gobierno Nacional viene prestando recursos a los gobiernos subnacionales del país, bajo las modalidades de obras por impuestos, traspasos de recursos de deuda o con la implementación de programas de financiamiento en los cuales toma fondos del mercado interno por colocaciones de bonos soberanos.

4. Normatividad que rige la gestión del endeudamiento (X₄)

En cuanto a este indicador, se identificó las siguientes normas legales (13 normas), las cuales han regido la gestión de endeudamiento durante el período de la investigación. Al no haberse dado cambios considerables en este aspecto, se podría decir que la normatividad no ha variado en forma sustancial, por ello no ha tenido un efecto determinante en las gestiones de la deuda a cargo de los gobiernos locales (esto fue confirmado con las encuestas y entrevistas).

Las principales normas vigentes a lo largo del período de la investigación han sido las siguientes:

Tabla N° 12

PRINCIPALES NORMAS LEGALES QUE RIGEN LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

NRO.	NORMA LEGAL	AÑO DE PROMULGACIÓN
01	D.S. N° 008-2014-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento	2005
02	Ley de endeudamiento del sector público para cada año fiscal	2010, 2011, 2012, 2013, 2014
03	Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2013), que deroga la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	1999
04	Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal	2004
05	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias	2003
06	Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, "Ley de Obras por Impuestos"	2008
07	Decreto de Urgencia N° 081-2009, modifica la Ley N° 29230	2009
08	Ley N° 30056, modifica diversas leyes, entre ellas la Ley N° 29230	2013
09	Ley N° 30138, dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos en el marco de la Ley N° 29230	2013
10	Decreto Supremo N° 005-2014-EF, Reglamento de la Ley N° 29230	2014
11	Resolución Directoral N° 005-2006-EF/75.01, Directiva para la Concertación de Operaciones de Endeudamiento Público	2006
12	Resolución Directoral N° 021-2006-EF/75.01, Directiva de Desembolsos de las Operaciones de Endeudamiento y Administración de Deuda	2006
13	Resolución de Contraloría N° 052-2010-CG, Reglamento para la Emisión del Informe Previo establecido por el literal I) del artículo 22° de la Ley N° 27785	2010

Elaboración propia

Según el listado del cuadro anterior se rescata que la principal norma referida al proceso de endeudamiento en el sector público es el Decreto Supremo N° 008-2014-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento; esta norma contiene las disposiciones que rigen la concertación de operaciones de endeudamiento, las garantías que otorga la República, entre otras. El resto de normas complementa el proceso de endeudamiento que llevan a cabo las entidades.

5. Tipo de moneda para contratar financiamientos (X₅)

La información obtenida, permitió determinar que en el período de estudios, los gobiernos locales contrataron sólo deuda pública expresada en moneda local: Nuevos Soles.

Tabla N° 13
TIPO DE MONEDA EN QUE LOS GOBIERNOS LOCALES HAN CONTRATADO FINANCIAMIENTOS

Años	Tipo de Moneda para Contratar Financiamientos
2010	Nuevos Soles
2011	Nuevos Soles
2012	Nuevos Soles
2013	Nuevos Soles
2014	Nuevos Soles

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

La serie de datos anterior demuestra que el tipo de moneda en la cual se contrata la deuda, se encuentra directamente relacionado con el tipo de deuda según la residencia del acreedor. En este caso, los gobiernos locales contrataron deuda interna (como ya se indicó, ha sido tomada de

entidades financieras domiciliadas en el país) y los flujos derivados de esos contratos han sido recibidos por los gobiernos locales en Nuevos Soles.

En el marco de una administración adecuada de riesgos financieros, no tiene sentido que entidades públicas como los gobiernos subnacionales, contraten obligaciones en monedas diferentes a aquellas en las cuales perciben sus flujos de ingresos que les permitirían atender el servicio derivado de aquellas (obligaciones); por ello, este indicador permite medir cuan sanas resultan estas prácticas al contratar la deuda pública, ya que la experiencia demuestra que eventuales shocks en los tipos de cambio de monedas extranjeras ocasionan perjuicios importantes en las finanzas de las entidades deudoras.

6. Gestión del endeudamiento (X)

En el período 2010-2014, 643 gobiernos locales concertaron (contrataron) deuda pública. En cuanto al análisis de los datos, en el siguiente cuadro se puede ver que en este período de tiempo, los gobiernos locales contrataron 1,010 operaciones de endeudamiento. La cantidad de créditos contratados, se incrementó desde 56 en 2010, hasta 364 en 2013; desde ese año (2013), la cantidad de operaciones contratadas disminuyó a 89 en 2014, comportamiento que se muestra en el eje vertical izquierdo del siguiente gráfico. Esto confirma que cuando las gestiones municipales se van consolidando, recurren a la deuda pública para financiar sus déficits y que

cuando se acercan al término de la gestión, las instituciones financieras son reacias a otorgarles nuevos financiamientos.

En cuanto a las entidades según su ubicación (ver anexo N° 07), los gobiernos locales que contrataron una mayor cantidad de operaciones de endeudamiento fueron las localizadas en el departamento de Lima (103), Cajamarca (94), Piura (91) y San Martín (78).

Tabla N° 14
CANTIDAD DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO CONTRATADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES Y MONTO TOTAL CONTRATADO

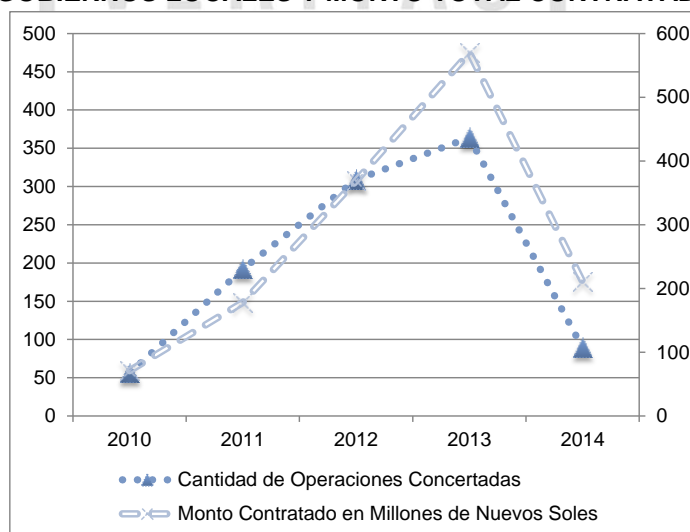
Años	Cantidad de Operaciones Concertadas	Monto Contratado en Millones de Nuevos Soles
2010	56	71
2011	192	178
2012	309	369
2013	364	570
2014	89	211
Total	1,010	1,399

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – MEF

Estas operaciones han sido contratadas íntegramente bajo la modalidad de préstamos y no incluyen otras permitidas por la normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento, tales como leasing financiero, emisiones de bonos, adquisiciones de bienes de capital a plazos, titulizaciones de activos, entre otras, confirmando que el único producto que los gobiernos locales toman de las instituciones del sistema financiero, son los préstamos.

Vale la pena mencionar nuevamente que en el período de estudios (2010-2014) los gobiernos locales han logrado financiarse con préstamos del MEF bajo las modalidades de Obras por Impuestos, de emisiones de bonos soberanos realizadas por el MEF para financiar a gobiernos subnacionales en el marco del D.S. 224-2013-EF y con traspasos de recursos de deuda de préstamos obtenidos por el MEF; las primeras, sin ningún costo financiero para los prestatarios, las segundas con una tasa de interés de 4.2% y las del tercer grupo con una tasa de interés de 4.6%.

Gráfico N° 05
CANTIDAD DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO CONTRATADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES Y MONTO TOTAL CONTRATADO



Elaboración propia

En el período de investigación se contrató deuda por S/. 1,399 millones, los cuales se orientan a financiar el presupuesto de los gobiernos locales, específicamente a la parte destinada a la ejecución de la inversión pública. Estos montos contratados se han incrementado desde S/. 71 millones en 2010 (como ya se indicó, este año fue el último del período de la gestión

municipal 2007-2010), hasta S/. 570 millones en el año 2013, en el mismo sentido en que se ha incrementado la cantidad de operaciones contratadas. Como se puede ver en el gráfico anterior, la tendencia del último año (2014) ha sido descendiente; reconfirmando que cuando las gestiones municipales se acercan al final del mandato, la nueva deuda que las entidades contratan disminuye, dada la aversión de las instituciones financieras para otorgar préstamos a estos prestatarios, los cuales por la inestabilidad política que encierran, son riesgosos. Este comportamiento se puede ver en el eje vertical derecho del gráfico anterior.

Por su ubicación, las municipalidades que mayores recursos de la deuda concertaron, fueron las localizadas en el departamento de Apurímac, quienes contrataron deuda por S/. 219 millones (principalmente con el MEF), Lima S/. 145 millones, Arequipa S/. 115 millones y Cusco S/. 108 millones (ver anexo N° 08).

Por otro lado, la banca estatal fue quien principalmente financió a estas entidades, otorgándoles préstamos por S/. 628 millones, seguida del MEF quien financió S/. 607 millones; mientras que la banca privada otorgó préstamos valorizados en S/. 155 millones y otras instituciones financieras (cajas municipales y cooperativas) contribuyeron al financiamiento con S/. 10 millones (ver anexo N° 09).

4.1.2. VARIABLE DEPENDIENTE: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

1. Porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública (Y₁)

Este indicador refleja la parte del presupuesto correspondiente a los ingresos que por esfuerzo propio generan los gobiernos locales (tributos bajo su ámbito, arbitrios municipales, ventas de bienes, prestación de servicios, entre otros), que ha sido destinada a financiar la inversión pública durante el período de la investigación. Al respecto, se obtuvo la base de datos del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, encontrando los siguientes datos para cada año.

Tabla N° 15
PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS QUE LOS GOBIERNOS LOCALES DESTINAN A LA INVERSIÓN PÚBLICA

Años	Porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública
2010	14%
2011	12%
2012	13%
2013	14%
2014	14%
Promedio	13%

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

En este período 2010-2014, el promedio de los ingresos propios que se destinó a la inversión pública fue de 13%. Los datos de la serie anterior muestran que las entidades no son “generosas” con la inversión pública al administrar sus ingresos propios. Según el cuadro anterior, el porcentaje de

los recursos propios que se orientó a la inversión pública se mantuvo casi estable, con un ligero incremento en el período 2011-2013, en el cual paso de 12% a 14%; mientras que durante los años 2010 y 2014, este nivel se mantuvo en 14%.

Los ingresos propios que los gobiernos locales no orientaron a financiar inversiones, fueron destinados a financiar gastos de carácter corriente y gastos por la atención del servicio de la deuda. Como resulta lógico, una mayor presión sobre el presupuesto destinado a este tipo de gastos (corrientes y servicio de la deuda), disminuye la participación del presupuesto orientado a financiar la inversión pública. Al respecto, la mejora en la recaudación de los ingresos propios, con una visión hacia la autonomía fiscal, permitiría mejorar la capacidad de las entidades para financiar sus proyectos de inversión.

2. Porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública (Y₂)

Este indicador permite mostrar el presupuesto correspondiente a las transferencias que los gobiernos locales reciben del Gobierno Central, por concepto de Recursos Ordinarios (del Tesoro Público), Fondo de Compensación Municipal, Donaciones y Transferencias; así como por Canon, Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, las transferencias que han recibido los gobiernos locales y destinado a la inversión pública durante el

período de la investigación: 2010-2014, son los que se muestran en el siguiente cuadro.

Tabla N° 16
PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS QUE LOS GOBIERNOS LOCALES DESTINAN A LA INVERSIÓN PÚBLICA

Años	Porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública
2010	62%
2011	62%
2012	64%
2013	65%
2014	61%
Promedio	63%

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

Como se puede ver en el cuadro anterior, en el período 2010-2014 el promedio de las transferencias asignado a la inversión fue de 63%; como era de esperar, la mayor parte de las transferencias recibidas fue orientada a financiar la inversión pública; sin embargo, el porcentaje que financió la inversión alcanzó los niveles más bajos en los últimos años de las gestiones ediles (2010 con 62% y 2014 con 61%); mientras que los niveles más altos se alcanzaron durante los años intermedios (2012 con 64% y 2013 con 65%).

Como resulta obvio, los porcentajes restantes, fueron orientados por las entidades a financiar tanto, gastos de naturaleza corriente, como gastos derivados de la atención del servicio de las operaciones de endeudamiento contraídas. Es decir, la evidencia demuestra que la ejecución de la inversión pública, se encuentra fuertemente ligada a las transferencias que

los gobiernos locales reciben del Gobierno Central, lo que implica, que cuando shocks externos golpean la economía nacional, las economías locales se ven afectadas a través del canal de las transferencias, debido a la menor recaudación del gobierno.

3. Monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar (Y₃)

El monto de las inversiones en cada proyecto de inversión pública resulta importante ya que es un indicador que presiona la capacidad de las entidades para financiar la inversión pública. Al respecto, se ha elaborado el siguiente cuadro, en el cual se muestran los proyectos de inversión pública viables por año, clasificados por su correspondiente tamaño en Nuevos Soles. Los proyectos han sido clasificados en tres rangos, de acuerdo a los niveles mínimos de estudios establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública; de esta manera, los proyectos cuya inversión requerida se ubica entre S/. 0.00 millones y S/. 1.20 millones requieren de un perfil simplificado, aquellas cuyo monto de la inversión está entre S/. 1.20 millones y 10.00 millones requieren de un perfil completo y los proyectos que requieren de inversiones por montos mayores a S/. 10.00 millones precisan de estudios de factibilidad en forma obligatoria.

Tabla N° 17
MONTO EN SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A FINANCIAR
POR LOS GOBIERNOS PERÚ POR AÑOS

Años	Monto de la inversión requerida (millones de nuevos soles)		
	0.00 - 1.20	1.20 - 10.00	Mayor que 10.00
2010	3,680	649	17
2011	3,985	1,090	12
2012	5,791	1,971	41
2013	6,158	3,004	96
2014	4,900	2,168	77
Total	24,514	8,882	243

Fuente: Dirección General de Inversión Pública – MEF

En el cuadro anterior se puede ver que en el período de la investigación: 2010-2014, las entidades locales en estudio, declararon la viabilidad de 24,514 proyectos (73%) ubicados en el primer rango de inversión (S/. 0.00 millones–S/. 1.20 millones), 8,882 proyectos (26%) en el segundo rango (S/. 1.20 millones–S/. 10.00 millones) y 243 proyectos (1%) en el tercer rango (inversión mayor a S/. 10.00 millones).

Los resultados del cuadro anterior hacen notar además la posibilidad que por un tema de practicidad, los gobiernos locales declaren viables proyectos por montos menores a S/. 10.00 millones (99%), atomizando la inversión pública, al concentrarse en proyectos pequeños o medianos que en el mediano o largo plazo no solucionan los verdaderos problemas de la población beneficiaria de los mismos; otra de las causas de la concentración en este tipo de proyectos es la capacidad restringida de estas entidades para financiar sus inversiones.

En el análisis de la información se encontró que la mayor cantidad de proyectos con montos de inversión mayores a S/.10.00 millones, han sido declarados viables durante los años 2013 y 2014; mientras que en los años previos, los esfuerzos han estado orientados a preparar proyectos de inversión por montos inferiores a S/. 10.00 millones, que sólo requieren de perfiles simplificados o de perfiles completos.

4. Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables (Y₄)

El cuadro que se presenta a continuación, elaborado a partir de la data de la Dirección General de Inversión Pública del MEF, muestra la cantidad de los proyectos de inversión pública que los gobiernos locales han declarado viables en el período de estudios 2010-2014.

Según se puede observar, en ese período, los gobiernos locales a nivel nacional declararon la viabilidad de un total de 33,639 proyectos de inversión pública, con un promedio anual de 6,728 proyectos declarados viables en cada año de la investigación.

Tabla N° 18
CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIBLES POR
LOS GOBIERNOS LOCALES

Años	Cantidad de proyectos declarados viables	Cantidad total en millones de nuevos soles
2010	4,346	3,758
2011	5,087	5,656
2012	7,803	11,244
2013	9,258	17,657
2014	7,145	12,838
Total	33,639	51,153
Promedio	6,728	10,231

Fuente: Dirección General de Inversión Pública – MEF

Los datos del cuadro anterior, muestran que desde el año 2010 en que se declaró la viabilidad de 4,346 proyectos, hasta el año 2014 en que se declaró la viabilidad de 7,145 proyectos, la cantidad de proyectos declarados viables se incrementó en 64%. Esta situación refleja una mejor situación de los funcionarios de los gobiernos locales para declarar la viabilidad de sus proyectos; así como también, las crecientes necesidades de la población, requiriendo cada vez de mayor inversión pública que solucione sus problemas de abastecimiento de servicios.

Adicionalmente, se puede notar que el año 2010 fue el año en que menos proyectos de inversión se declararon viables (4,346), lo cual coincide con el último año de la gestión municipal 2007-2010 anterior; por el contrario, el año 2013 fue el año en el cual se declaró la viabilidad de una mayor cantidad de proyectos de inversión (9,258), coincidiendo con el tercer año de la gestión 2011-2014, según especialistas, los gobiernos de turno tienden “a dejar a punto” los proyectos para su ejecución durante el último año de mandato (que para el caso fue el año 2014).

Al clasificar la inversión según el departamento al que pertenecen los gobiernos locales del estudio, se obtuvo que las entidades ubicadas en el departamento de Cajamarca viabilizaron un total de 3,108 proyectos en el período de estudios, las ubicadas en Lima 3,043, Huánuco 2,455 y Cusco 2,417 (ver anexo N° 11).

En cuanto al valor monetario total asignado a estos proyectos, los 33,639 proyectos formulados en el período 2010-2014 están valorizados en S/. 51,153 millones, con un promedio anual de S/. 10,231 millones, cifra que se incrementó según el ritmo de la cantidad de proyectos elaborados. La distribución de la inversión a nivel departamental, muestra que los proyectos viables de los gobiernos locales del departamento de Cusco ascienden a S/. 4,716 millones, Huánuco S/. 4,277 millones, Cajamarca S/. 3,977 millones y Piura S/. 3,836 millones (ver anexo N° 12). Estos son los montos que requieren los gobiernos locales para ejecutar la inversión pública.

5. Porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública (Y₅)

A continuación se muestra un cuadro, cuyos datos fueron tomados del portal web del MEF, éste refleja los montos totales del presupuesto, los montos destinados a la operación y al mantenimiento de la inversión pública; así como los porcentajes de estos últimos gastos en relación al presupuesto de los gobiernos locales.

Antes de revisar los datos, es necesario recordar que los gastos de operación son los que aseguran la provisión adecuada y continua de bienes y servicios de los proyectos; mientras que los de mantenimiento financian las operaciones requeridas para que la infraestructura conserve la condición adecuada de operación.

Como se puede ver a continuación, en el período de la investigación, los gobiernos locales destinaron en total S/. 3,359 millones para la operación y el mantenimiento de sus proyectos de inversión de un presupuesto de S/. 52,919 millones. Los montos para estos gastos, pasaron de S/. 485 millones en el año 2010 a S/. 813 millones en el año 2014, incrementándose en 68%, con un promedio anual de S/. 672 millones.

Tabla N° 19
PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO A LA OPERACIÓN Y
MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES

Años	Millones de nuevos soles		
	Presupuesto	Gastos de Operación y Mantenimiento	% del Presupuesto
2010	8,014	485	6%
2011	9,105	520	6%
2012	11,615	819	7%
2013	12,628	722	6%
2014	11,557	813	7%
Total	52,919	3,359	6%
Promedio	10,584	672	6%

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

Los datos del cuadro anterior implican que en promedio las entidades locales destinaron 6% de su presupuesto a operar y mantener las inversiones ejecutadas; adicionalmente, se puede notar que este porcentaje se mantuvo estable durante el período de la investigación, siendo que sólo en los años 2012 y 2014 fue de 7%.

6. Financiamiento de la inversión pública (Y)

Según la información del Ministerio de Economía y Finanzas para el período 2010-2014, el presupuesto total de los gobiernos locales que forman parte de este estudio, es el que se muestra en el siguiente cuadro.

En ese período se puede ver que las fuentes de recursos más importantes para el financiamiento del presupuesto de los gobiernos locales, la constituyen las transferencias que reciben del Gobierno Central.

El presupuesto total de estas entidades fue S/. 52,919 millones; correspondiendo S/. 8,679 millones a recursos generados por cuenta propia, S/. 42,841 a transferencias recibidas del gobierno y S/. 1,399 millones a los recursos derivados de operaciones oficiales de crédito (endeudamiento). En el siguiente cuadro se puede observar la evolución que tuvo el presupuesto de los gobiernos locales, iniciando en 2010 con S/. 8,014 millones y terminando el año 2014 con una cifra de S/. 11,557 millones, lo representa un incremento de 44%.

La clasificación del presupuesto a nivel departamental, muestra que en el período 2010-2014, los gobiernos locales ubicados en el departamento de Lima tuvieron un presupuesto de S/. 6,574 millones, los ubicados en Cusco S/. 5,398 millones, Cajamarca S/. 4,901 millones y Piura S/. 4,600 millones (ver anexo N° 10).

Tabla N° 20
PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Años	Millones de nuevos soles			Total
	Ingresos propios	Transferencias	Endeudamiento	
2010	1,419	6,524	71	8,014
2011	1,491	7,436	178	9,105
2012	1,767	9,479	369	11,615
2013	1,943	10,115	570	12,628
2014	2,059	9,287	211	11,557
Total	8,679	42,841	1,399	52,919

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

En forma similar, el cuadro que se muestra a continuación, presenta la participación relativa de cada componente del financiamiento, confirmando lo ya mencionado; en promedio, 81% del presupuesto total se financió desde el Gobierno Central, 16% se financió con ingresos derivados de los esfuerzos de las entidades locales (ingresos propios) y el 3% utilizó recursos obtenidos de operaciones de endeudamiento público.

Tabla N° 21
PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO, PARTICIPACIÓN RELATIVA

Años	Ingresos propios	Transferencias	Endeudamiento	Total
2010	18%	81%	1%	100%
2011	16%	82%	2%	100%
2012	15%	82%	3%	100%
2013	15%	80%	5%	100%
2014	18%	80%	2%	100%
Promedio	16%	81%	3%	

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestra sólo el presupuesto que las entidades destinaron a financiar la inversión pública para el período 2010-2014. Tal como se observa, en este período se

destinó un total de S/. 33,039 millones a financiar obras públicas, provenientes de los ingresos propios (S/. 1,169 millones), transferencias del Gobierno Central (S/. 30,471 millones) y endeudamiento público (S/. 1,399 millones); confirmando la escasa participación que tienen los recursos que se obtienen del sistema financiero para financiar los presupuestos institucionales.

El presupuesto orientado a financiar estos gastos de capital, se incrementó desde S/. 4,854 millones en el año 2010, hasta S/. 6,959 millones en el año 2014, representando un incremento de 43% en el período en estudio; alcanzando su nivel más alto en el año 2013 con S/. 8,223.

Tabla N° 22
PRESUPUESTO DESTINADO A LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES POR TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Millones de nuevos soles				
Años	Ingresos propios	Transferencias	Endeudamiento	Total
2010	198	4,585	71	4,854
2011	183	5,186	178	5,547
2012	227	6,860	369	7,456
2013	265	7,388	570	8,223
2014	296	6,452	211	6,959
Total	1,169	30,471	1,399	33,039

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

A continuación, el siguiente cuadro muestra la participación relativa de cada fuente de recursos que financia las inversiones realizadas por los gobiernos locales. Las transferencias del Gobierno Central financiaron en promedio 92% de la inversión; mientras que los ingresos propios el 4% y la deuda pública el 4% del total; sin embargo, como se mencionó en el

planteamiento del problema, el promedio en que la inversión pública es financiada con deuda en países de Latinoamérica se encuentra por encima de este 4% último (Argentina 5.2%, México 7.2%, Brasil 7.3% y Chile 19.8%).

Lo anterior implica que ante shocks que impacten en las transferencias que las entidades locales reciben del Gobierno Central, una serie de proyectos se quedarían sin financiamiento, al ser esa la principal fuente de financiamiento; por ello, se hace necesario que los gobiernos locales, busquen nuevas alternativas de financiamiento (adicionales a las transferencias) de sus proyectos de inversión que mantienen en cartera.

Tabla N° 23
PRESUPUESTO DESTINADO A LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES POR TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO, PARTICIPACIÓN RELATIVA

Años	Ingresos propios	Transferencias	Endeudamiento	Total
2010	5%	94%	1%	100%
2011	4%	93%	3%	100%
2012	3%	92%	5%	100%
2013	3%	90%	7%	100%
2014	4%	93%	3%	100%
Promedio	4%	92%	4%	

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – MEF

4.2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS:

4.2.1. ENTREVISTAS:

Esta técnica fue aplicada a diez expertos ligados al tema de esta investigación: cinco gerentes de los gobiernos locales, cuatro funcionarios

del Ministerio de Economía y Finanzas ligados a la verificación del cumplimiento de las reglas de responsabilidad fiscal y a la rectoría del manejo presupuestal, de deuda y de inversión pública (dos gerentes y dos especialistas) y a un funcionario de una institución financiera que otorga préstamos a los gobiernos subnacionales.

Tabla N° 24
PERSONAL ENTREVISTADO SEGÚN CARGOS

Procedencia	Cargo		Total
	Gerente	Especialista	
Gobiernos Locales	5		5
Ministerio de Economía y Finanzas	2	2	4
Banca		1	1
Total	7	3	10

Fuente: Entrevistas realizadas

Asimismo, se ha tenido especial cuidado en que los entrevistados cuenten con la experiencia suficiente para absolver las preguntas que se les han planteado; así, cinco de ellos tienen entre 11 y 15 años de experiencia en sus cargos, tres muestran entre 6 y 10 y dos entre 16 y 20 años de experiencia.

Tabla N° 25
PERSONAL ENTREVISTADO SEGÚN AÑOS DE EXPERIENCIA

Procedencia	Años de Experiencia			Total
	6-10	11-15	16-20	
Gobiernos Locales	1	3	1	5
Ministerio de Economía y Finanzas	2	1	1	4
Banca		1		1
Total	3	5	2	10

Fuente: Entrevistas realizadas

4.2.1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE: GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

En cuanto a la variable independiente, se realizó una serie de preguntas a los expertos, las cuales fueron orientadas a conocer sus opiniones y consideraciones respecto al acceso que tienen los gobiernos locales a los recursos de la deuda (tanto interna, como externa), sobre las condiciones financieras del mercado, las restricciones existentes para contratar deuda, los riesgos a los que ésta se encuentra sujeta, los nuevos mecanismos o modalidades de financiamiento que permiten obtener recursos para ejecutar proyectos de inversión y en general a su conocimiento relativo a si la gestión de la deuda ha permitido a las entidades obtener recursos para financiarse. El resumen de las entrevistas por cada pregunta planteada se presenta a continuación.

1. Se preguntó a los expertos entrevistados su opinión acerca del **acceso que tienen los gobiernos locales a los recursos de la deuda, tanto interna, como externa**; ellos manifiestan que en la práctica, los gobiernos locales tienen mayor acceso para contratar deuda interna, ya que les resulta lógico (a los entrevistados) que la deuda externa tenga mayores restricciones (anexo N° 06), debido a que en estos casos, quien contrata la deuda es la República del Perú o en otros casos, la República es quien garantiza el pago del servicio derivado de dichas operaciones de endeudamiento; además mencionan que se requiere de mucho tiempo para obtener los recursos de la deuda externa, lo cual implica el cumplimiento de una serie de trámites que terminan

postergando la ejecución de la inversión y que sólo conviene destinarla a proyectos de regular envergadura, dado el sacrificio que su obtención implica.

En el mismo sentido, los entrevistados señalan que es más común que los gobiernos locales contraten deuda interna, que les resulta menos dificultosa, por cuanto tienen acceso con menores restricciones a instituciones financieras nacionales; tales como el Banco de la Nación (su principal fuente de este tipo de recursos), el Banco Agropecuario e incluso la banca privada (indican que la banca múltiple debería aprovechar mejor este segmento), sin requerir que la República garantice dichos contratos. Consideran que la contratación de este tipo de deuda requiere de menos tiempo en su gestión y que permite financiar proyectos que requieren inversiones por montos menores, de manera que las autoridades locales ven factible financiarse por esta vía.

Se menciona además que existe una importante oferta de deuda interna, en especial para aquellos gobiernos locales que cuentan (o contarán) con transferencias de recursos importantes; tales como los recursos del canon, sobrecanon, renta de aduanas, regalías y del Fondo de Compensación Municipal.

Al margen de los plazos que pueden tomar los trámites, una alternativa que encuentran interesante, es que los gobiernos locales podrían

recurrir al MEF para que éste tome los préstamos o para que garantice los pagos a las entidades financieras (sean internas o externas), de manera que se puedan mejorar las condiciones financieras a las que se contrata la deuda. Al respecto, mencionan experiencias exitosas de deuda interna contratada por la República que es traspasada a las municipalidades del departamento de Apurímac con el compromiso de que éstas ejecuten los proyectos y luego honren el pago al MEF con los recursos del canon que obtengan en su jurisdicción; asimismo, en cuanto a la deuda externa, existe una experiencia de garantía otorgada a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuyo caso la República asume el pago de la deuda, ante el incumplimiento de la entidad garantizada. Además, los entrevistados refieren de algunas emisiones de bonos soberanos por la República que permitieron financiar proyectos en gobiernos subnacionales.

2. Se consultó la opinión de los entrevistados sobre las **condiciones financieras de la deuda que obtienen los gobiernos locales**; consideran que generalmente las condiciones financieras están alineadas al tipo de prestatario, por lo que éstas (condiciones) sólo reflejarían el perfil de los gobiernos locales; de esta manera creen que las instituciones financieras hacen calzar el plazo en que las entidades deben pagar la deuda, con el período de gestión de las administraciones municipales, lo cual determina plazos de reembolso cortos, trayendo como consecuencia que no puedan endeudarse para

destinar esos recursos a la ejecución de proyectos de mayor magnitud e impacto en el desarrollo. A medida que transcurren los años previstos para cada gestión edil, estas entidades tienen que optar por financiar proyectos cada vez más pequeños, que puedan concluir en sus respectivos períodos de mandato.

La tasa de interés de la deuda está ligada a estos plazos cortos, según su experiencia indican que se encontraría en niveles por encima del óptimo (dado el tipo de prestatario). Una buena característica que notan respecto a este indicador es que en los últimos años, las entidades locales han contratado sólo deuda con tasas fijas; sin embargo, por esta condición no recibirían los beneficios derivados de las rebajas en la tasa de política monetaria que el BCRP determina para estimular la actividad económica. Los expertos creen que estas condiciones: plazos cortos y tasas relativamente altas, mejorarían cuando un nivel de gobierno con menos riesgo intervenga garantizando la deuda.

Además, confirman que la tasa de interés que el Banco de la Nación ofrece a estas entidades es más barata que la ofrecida por la banca privada; esta condición se presenta debido a que esa institución financiera realiza la cobranza de sus préstamos, a través de un mecanismo de débito automático de los recursos que el Tesoro Público transfiere a las entidades periódicamente. En el caso de las instituciones financieras de la banca privada, requieren que las

entidades les trasladen su recaudación tributaria para ejecutar la cobranza de los préstamos, lo cual hace más riesgosas (y onerosas) estas operaciones de endeudamiento.

Adicionalmente, opinan que la oferta de créditos de las instituciones financieras a los gobiernos locales tiene un predominio marcado por el Banco de la Nación, ya que la banca privada pocas veces acostumbra a correr riesgos en este sector (gobiernos subnacionales) o lo hace principalmente con municipalidades que se ubican en zonas urbanas en las cuales la recaudación de ingresos propios resulta importante.

Los entrevistados manifiestan que por falta de una cultura financiera, en su mayoría, las autoridades locales no se atreven a gestionar nueva deuda, prefieren esperar las transferencias que realiza el gobierno para recién en ese momento ejecutar los proyectos, postergando los beneficios de adelantar la ejecución de las obras; en otros casos, acumulan las transferencias para constituir montos regulares de recursos (“hacer caja”) que les permitan llevar a cabo los proyectos, sin tener en cuenta el costo de oportunidad social que esta situación trae consigo.

3. Además, estas entrevistas pretendieron conocer si los expertos consideran la **existencia de alguna restricción de carácter normativo (o de otro tipo) que impida que los gobiernos locales obtengan**

recursos de la deuda; señalan que adoptar el camino de financiarse o no con deuda pública es una decisión autónoma de estas entidades locales, para ello sólo deben cumplir los requisitos que la legislación actual dispone, que entre otros aspectos buscan asegurar que los recursos de la deuda se destinen exclusivamente a financiar proyectos de inversión bajo el ámbito del Sistema Nacional de Inversión Pública y que cumplan las reglas de responsabilidad fiscal, que evitan que una entidad se sobre-endeude. En conclusión, la normatividad vigente no sería un impedimento para gestionar nueva deuda, sin embargo opinan que podría mejorarse el tema de la difusión que pueda realizar el MEF.

Los entrevistados complementan la última parte del párrafo anterior mencionando que el MEF y la Contraloría tienen oficinas en todo el país y que a través de ellas se podrían realizar talleres de capacitación orientados a quienes se encuentran a cargo de la gestión financiera de las municipalidades. Estas capacitaciones debieran ser recurrentes ya que un problema permanente, es la alta rotación o cambio del personal al interior de dichas entidades.

4. En cuanto al riesgo, se preguntó a estos profesionales si los gobiernos locales **están capacitados para administrar riesgos de tipo financiero (tasas de interés o de tipos de cambio);** los entrevistados opinan que los funcionarios de las entidades locales no están capacitados para manejar estos riesgos, debido a que son temas muy

poco difundidos en el sector público; ante ello, una posición más cómoda para estas entidades, es que no deberían asumir riesgos que no estén en capacidad de administrar. Los expertos manifiestan que en dependencias del MEF y en entidades como la Municipalidad Metropolitana de Lima (la cual no es parte de la población en estudio), se cuenta con personal con la preparación para una adecuada administración de riesgos de mercado, sin embargo esta característica no es atribuible a los gobiernos locales en general.

Los entrevistados señalan que al no estar capacitados para administrar riesgos, tendrían que incurrir en una serie de gastos, como la contratación de asesorías en temas financieros que terminarían haciendo más costosos los préstamos que se contraten en moneda extranjera o con tasas de interés variables y terminarían desviando su atención a aspectos diferentes a la prestación de servicios locales. Algunos de los preguntados puntualizan que en estos casos el mercado ha impuesto condiciones como, otorgar préstamos en moneda nacional y a tasa fija; por este lado, las finanzas de los gobiernos locales no se encuentran en riesgo.

5. En relación a los **nuevos mecanismos de financiamiento que pueden utilizar los gobiernos locales para la ejecución de sus proyectos** las personas consultadas comentaron respecto a varias modalidades para financiar proyectos; por una parte, manifestaron que

ante los efectos de los shocks externos sufridos entre los años 2013 y 2014, con el Decreto Supremo N° 224-2013-EF, el Gobierno Central implementó un mecanismo para financiar los proyectos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, emitiendo bonos en el mercado interno, y luego trasladando esos recursos en calidad de **préstamos** a los gobiernos subnacionales, estos gobiernos deben atender el pago de la deuda en un plazo de 36 meses, con una tasa de interés fija de 4% aproximadamente.

Otro mecanismo que resulta conveniente es el denominado “Obras por Impuestos” (anexo N° 04), que con la participación de ProInversión permite que el sector privado financie y ejecute proyectos públicos, cuyos montos invertidos son reconocidos por el MEF a través de un certificado que puede ser utilizado por la empresa privada ejecutora de la inversión pública, para pagar el impuesto a la renta de tercera categoría. Luego de ello, el MEF deduce a los gobiernos subnacionales, los montos utilizados por las empresas privadas en el pago del impuesto a la renta. Estas operaciones de endeudamiento tienen una tasa de interés de 0%.

Asimismo, se ha señalado a los traspasos de recursos de endeudamiento, los cuales vienen a ser mecanismos formalizados mediante convenios, por los cuales el prestatario original (República del Perú) transfiere a otro organismo o entidad pública (por ejemplo:

gobiernos locales), la facultad de utilizar los recursos provenientes de una operación de endeudamiento público, sea ésta interna o externa. Estos convenios contemplan además, las condiciones en las que las entidades ejecutoras reembolsan esos recursos al MEF. La ventaja resulta en que, al ser la República quien contrata de la deuda, las condiciones asociadas a las operaciones son mucho más ventajosas, en términos de plazos, tasas de interés y riesgos asociados, que cuando una entidad subnacional contrata deuda por cuenta propia.

Los entrevistados también mencionaron como una posibilidad de financiamiento al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) del MEF, el cual es un fondo concursable (no constituye deuda), cuyo objetivo principal es cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de pre-inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. Este fondo puede cofinanciar hasta el 99.9% del monto total de los proyectos de inversión y elaboración de estudios de pre-inversión presentados por los gobiernos regionales y gobiernos locales en 12 sectores prioritarios de infraestructura social y económica.

6. Para complementar, se preguntó a los expertos si conocen si en los últimos años, **la gestión del endeudamiento ha permitido a los**

gobiernos locales obtener recursos para financiarse; ante ello señalan que según la estadística de la deuda publicada por el MEF, en los últimos años estas entidades si han logrado obtener recursos derivados del endeudamiento público; sin embargo consideran que los montos que se han contratado podrían incrementarse para financiar más proyectos, aprovechando los recursos que existen en el mercado (liquidez del mercado), que las condiciones del mercado no son del todo desfavorables y que además, al inicio de cada gestión municipal los montos límite para asumir deuda se encuentran casi intactos.

Si bien este planteamiento resultaría alentador para obtener más recursos y financiar la inversión pública, puntualizan que los ocasionales incrementos en la deuda debieran ser previamente analizados, debido a que el pago del servicio de la deuda restaría recursos disponibles en los años futuros y que además, estos recursos futuros deben ser suficientes para asegurar la normal operatividad de las entidades.

Los entrevistados comentan que endeudarse para financiar el presupuesto institucional es una decisión estratégica y que durante la gestión de la deuda se debería respetar la regla de equidad intergeneracional, de manera que se asegure que los recursos sean utilizados sólo en la ejecución de proyectos que beneficien también a

aquellas generaciones que se harán cargo de realizar los pagos a los acreedores.

4.2.1.2. VARIABLE DEPENDIENTE: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para esta variable, se preguntó a los expertos su opinión, acerca de los porcentajes del presupuesto que los gobiernos locales distribuyen entre gastos de inversión y gastos corrientes, la autonomía de estas entidades desde el punto de vista fiscal, el impacto de la situación económica en los recursos que perciben, el dimensionamiento de sus proyectos de inversión, la evolución que estas entidades han tenido en los últimos años para declarar la viabilidad y ejecutar sus proyectos de inversión y sus consideraciones acerca de si la inversión pública que ejecutan, soluciona los problemas relacionados al déficit de infraestructura en su ámbito.

1. Al preguntar a los expertos si creen que los **porcentajes de presupuesto que los gobiernos locales distribuyen entre gastos de inversión y gastos corrientes son consistentes con sus necesidades**, respondieron que no existe consistencia entre los recursos destinados a cada tipo de gasto, ya que el porcentaje que estas entidades destinan a financiar los gastos corrientes y a pagar deudas viene creciendo debido a la mayor contratación de personal y a gastos de carácter permanente en que vienen incurriendo, con el consiguiente efecto en el porcentaje que queda para ser destinado a la inversión, postergando la ejecución de las inversiones que las

poblaciones necesitan. Sin embargo, reconocen que para asignar mayores recursos a la inversión, se requiere además, contar con carteras de proyectos viables.

Asimismo, refieren una falta de orden en las administraciones municipales, que les impide identificar las verdaderas necesidades que tiene la población; es más, mencionan que sus documentos de gestión tales como el Plan de Desarrollo Local Concertado, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional no se encuentran debidamente articulados y que además, no recogen las verdaderas necesidades de la población, por cuanto siempre está presente el sesgo político en estos instrumentos.

2. Se preguntó a los expertos si consideran que los **gobiernos locales son autónomos desde el punto de vista fiscal; es decir, que los recursos que recaudan los hacen independientes de las transferencias del gobierno**, ante lo cual indicaron que las municipalidades dependen principalmente de las transferencias (canon, sobre canon, regalías, Fondo de Compensación Municipal, entre otros) que el Gobierno Central les destina para cada período (de alguna manera esto alienta la “pereza fiscal” a nivel institucional). Ellos señalan que generar recaudación por ingresos propios les acarrea efectos adversos para el crecimiento político de sus gobernantes de turno y que los pocos recursos que captan no son suficientes para financiar sus

gastos operativos y menos para los gastos de inversión. En ese sentido se animan a afirmar que, desde el punto de vista fiscal, estas entidades no son autónomas, por el contrario, tienen una fuerte dependencia del Gobierno Central y se ven afectados por su comportamiento (del Gobierno Central). Consideran que el Gobierno Central debería continuar con el impulso de programas que permitan mejoras a nivel institucional, tales como el Plan de Incentivos Municipales que hoy en día viene siendo ejecutado.

Los entrevistados consideran que los shocks que se derivan de la economía mundial (principalmente por la caída de los precios de los commodities) y que afectan el desempeño de la economía nacional, se traducen en una menor cantidad de recursos tributarios que recauda el gobierno y por ende en menores transferencias para los gobiernos locales, sobre todo de aquellos ubicados en zonas receptoras de transferencias específicas (por ejemplo, existen zonas en las cuales se explotan recursos naturales como minerales, petróleo, gas, entre otros, los cuales generan transferencias por distintos tipos de canon).

Asimismo, mencionan que 55% o más de la variabilidad del crecimiento de la economía (medido en el PBI) depende de factores externos, afectando considerablemente los recursos que los gobiernos locales reciben; sin embargo, consideran que ya que estos flujos de transferencias fiscales son fluctuantes y pueden llegar a tener un

considerable grado de incertidumbre, se requiere de una adecuada planificación que permita dar continuidad a la ejecución de las inversiones.

3. Se consultó a los entrevistados si creen que los **proyectos de inversión a ejecutar por los gobiernos locales se encuentran adecuadamente dimensionados**, ellos manifestaron que los proyectos no se encuentran bien dimensionados, por cuanto la inversión que se ejecuta está pensada en solucionar los problemas de corto plazo, esto empujado por la indisponibilidad de los recursos con que cuentan las entidades, consideran que no existe una cultura de integralidad. Por ejemplo: si los proyectos se analizaran en forma integral y resultara la necesidad de montos importantes de recursos a invertir que involucren varias gestiones municipales, ninguna autoridad los llevaría a cabo, dado que les resultaría menos beneficioso en términos políticos, en comparación a que si ejecutara pequeños proyectos para satisfacer necesidades inmediatas de la población.

En el mismo sentido, opinan que la dimensión de los proyectos de inversión de estas entidades, depende mucho del monto de los mismos (en Nuevos Soles) y de los recursos con que cuentan las entidades (por transferencias, ingresos propios e incluso por deuda), aunque éstos no resuelvan problemas de largo plazo; así, de los más de 1,800 gobiernos locales a nivel nacional, sólo 356 de ellos concentran el 50% de los

ingresos totales, por lo que el resto sólo ejecutan proyectos pequeños sin mayor rentabilidad social.

4. Además, se preguntó a estos profesionales su opinión respecto a la **evolución que han tenido los gobiernos locales en los últimos años para declarar la viabilidad de sus proyectos de inversión**, ellos consideran que dado el esfuerzo desplegado por las entidades y contando con el apoyo de organismos no gubernamentales y del MEF, los gobiernos locales han aprendido a declarar la viabilidad de sus proyectos, en la actualidad, esto les permite contar con bancos de proyectos más completos que en el pasado; sin embargo, un problema persistente es la falta de recursos disponibles para su ejecución.

Algunos de los entrevistados comentan que si bien en la actualidad existe una cantidad importante de proyectos, es preciso dar otro paso importante en el proceso, de manera que se pueda contar con proyectos de mejor calidad; es decir, falta fortalecer las capacidades de los técnicos para desarrollar buenos proyectos, cuyos impactos se encuentren alineados a los instrumentos que propenden el desarrollo local, excluyendo de alguna manera el ingrediente político al momento de priorizar la elaboración y ejecución de tales proyectos.

Al respecto, el MEF a través de la Dirección General de Inversión Pública viene desarrollando planes de capacitación para disminuir la

brecha existente en los funcionarios respecto del perfil deseado para desempeñar adecuadamente sus funciones. En esta parte, consideran fundamental la participación de este ente rector, debido que está probado que en algún sector en que no existen guías o instructivos metodológicos elaborados, el formulador del proyecto actúa bajo su propio criterio, el cual generalmente está influenciado por intereses políticos, de esta manera se pueden terminar viabilizando actividades que no corresponden a un proyecto público.

Manifiestan además que la DGIP del MEF continúa promoviendo acompañamientos a los gobiernos subnacionales, para orientar a los formuladores de los proyectos con desaciertos metodológicos, retirando la viabilidad de un mal proyecto, pero acompañándolos en la reformulación de los mismos. Asimismo, opinan que se requiere un control y monitoreo más efectivo de la inversión pública, de modo que se puedan detectar malas intervenciones apenas empiezan a ser ejecutadas y evitar el despilfarro de recursos.

5. Al preguntar a los expertos su opinión sobre la **evolución que ha tenido la ejecución de los proyectos de inversión en los últimos años**, comentan que las entidades se encuentran en mejor capacidad, esta situación se refleja en la base de datos del MEF, la cual muestra que la ejecución de la inversión en proyectos se ha incrementado, al ritmo que lo han hecho los presupuestos de las entidades; sin embargo,

aún subsisten problemas relacionados con proyectos mal elaborados, corrupción de los funcionarios a cargo de la ejecución, un sistema de contrataciones que no contribuye al proceso de ejecución y la falta de recursos, entre otros.

Algunos entrevistados señalan que las cifras ejecutadas podrían no reflejar la realidad, por cuanto dejan mucho que pensar, tanto la calidad y la pertinencia de los proyectos. Los entrevistados manifiestan que existen altibajos cada cuatro años, al concluir el período de gestión municipal, esta situación afecta el resultado de las capacitaciones que realiza la Dirección General de Inversión Pública del MEF, dada la rotación de los funcionarios municipales durante el cambio de gestión.

6. Adicionalmente se requería conocer de los expertos si consideran que **la inversión pública ejecutada por los gobiernos locales soluciona el problema del déficit de infraestructura pública en su ámbito**, habiendo obtenido que ellos consideran que la inversión pública que ejecutan estas entidades solucionan sólo problemas menores a nivel local y no necesariamente están orientados a solucionar medianos problemas asociados al desarrollo económico y social, que son aspectos a desarrollar en el mediano y largo plazo. Los entrevistados opinan que los gobiernos locales deben enfocarse a solucionar sobre todo problemas relacionados al abastecimiento de agua potable,

saneamiento rural y urbano y electrificación, en reemplazo de otros, como el ornato o la plaza de armas de las respectivas localidades.

Manifiestan que otro sector importante en el cual deben enfocarse es el de Transportes, buscando mejorar la conectividad entre diferentes zonas y que permitan que los productos de sus localidades puedan acceder a mercados más grandes.

Por último, los expertos opinan que en materia de ejecución de inversiones, sería una buena idea fortalecer a organismos como la Contraloría General de la República, para que realice intervenciones inopinadas a nivel local que aseguren que los proyectos de inversión que se ejecutan sean realizados con la mayor transparencia posible y que éstos mantengan la calidad requerida.

4.2.2. ENCUESTAS:

Con la aplicación de la encuesta, una de las técnicas de recolección de datos, utilizando la escala de Likert, se obtuvo información detallada de los indicadores y variables de investigación, incluyendo comentarios valiosos basados en la experiencia de los encuestados; lo cual permite determinar el impacto de la gestión del endeudamiento (variable independiente) en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales (variable dependiente), entre los años 2010 al 2014.

Esta técnica se aplicó a un total de cien trabajadores, entre profesionales y técnicos, principalmente ligados a la gestión financiera de los gobiernos locales de aquellas entidades que contrataron deuda durante el período de la investigación.

4.2.2.1. VARIABLE INDEPENDIENTE: GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

En cuanto a la variable independiente, se planteó una serie de preguntas orientadas a conocer la posición de los encuestados respecto al plazo de pago de la deuda, las condiciones de la tasa de interés que obtienen por sus financiamientos, la gestión de la deuda según el tipo: interna o externa, sus perspectivas en torno al papel que juega la normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento, sus consideraciones en cuanto a la moneda de contratación de la deuda y en general para obtener sus opiniones en cuanto al acceso que tienen los gobiernos locales, a los recursos del endeudamiento, con los resultados que se detallan a continuación.

1. Plazo de pago de la deuda (X_1)

Se consultó a los trabajadores encuestados si consideran que el plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales es suficiente, habiendo obtenido los siguientes resultados:

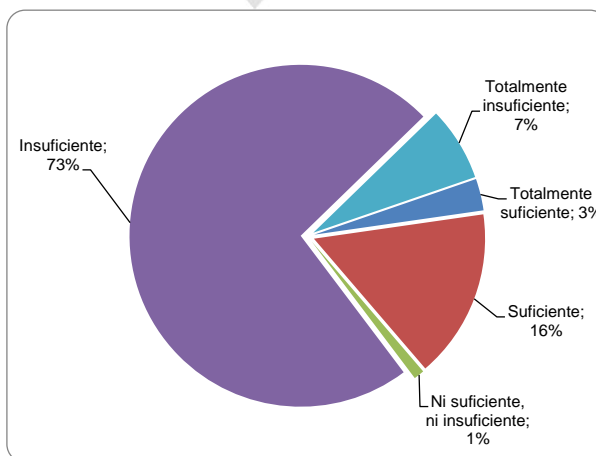
Tabla N° 26
EL PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES SUFICIENTE

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente suficiente	3	3%
Suficiente	16	16%
Ni suficiente, ni insuficiente	1	1%
Insuficiente	73	73%
Totalmente insuficiente	7	7%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Al revisar las respuestas de los encuestados, se puede notar que 73% considera que el plazo de pago de la deuda es insuficiente, debido a que resultaría corto en función a la capacidad de estas entidades para atender los pagos a los acreedores, 16% de los encuestados manifestó que el plazo de pago de la deuda es suficiente y que permite a los gobiernos locales un adecuado manejo de sus finanzas; mientras que 7% considera que estos plazos son totalmente insuficientes y sólo 3% opina que el plazo resulta totalmente suficiente; el 1% restante manifiesta que el plazo no es ni suficiente, ni insuficiente, totalizando el 100% de las respuestas.

Gráfico N° 06
EL PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES SUFICIENTE



Fuente: elaboración propia

Es evidente que la mayoría de los encuestados (80%) están en desacuerdo con la afirmación que encierra el cuestionamiento anterior, opinan que el plazo de pago de la deuda es insuficiente (73%) o totalmente insuficiente (7%). Ellos indican que se requiere de horizontes de tiempo de mediano o largo plazo, que incluso podrían ser similares a la vida de los proyectos financiados con la deuda; precisan que cuando los plazos son cortos, la presión a la caja “asfixia” las finanzas de los gobiernos locales, ocasionando inconvenientes en la ejecución del presupuesto. En ese sentido, precisan que ante un menor número de meses de plazo de pago, el importe de las cuotas es más alto; por consiguiente no se cuenta con recursos disponibles para atender otros gastos que requieren realizar las entidades (proyectos de inversión, gastos corrientes, entre otros). Además, relacionan el plazo de pago de la deuda con los recursos con que se atenderán los pagos, manifestando que si los recursos que permiten atender el reembolso al acreedor, están constituidos por transferencias como el canon o el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el plazo de la deuda debería ser de mediano o de largo plazo.

En contraposición al párrafo anterior, otro grupo de encuestados manifestó que el plazo de pago de la deuda es suficiente (16%) o totalmente suficiente (3%), manifestando que la deuda que contratan estas entidades no debería ser pagada a plazos largos, sino más bien en plazos cortos, de forma tal que no se trasladen pasivos a las gestiones municipales siguientes, señalan también que los plazos cortos permiten disminuir el riesgo de impago, con un efecto positivo en las condiciones financieras de

la deuda. Asimismo, indican que cuando se obtiene deuda a plazos cortos, las cargas financieras (intereses) de las operaciones suelen ser mucho menores que en los casos en los que ésta es tomada a plazos largos.

2. Tasa de interés de la deuda (X₂)

Se preguntó a los encuestados si creen que la tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales es favorable, se obtuvo los siguientes resultados:

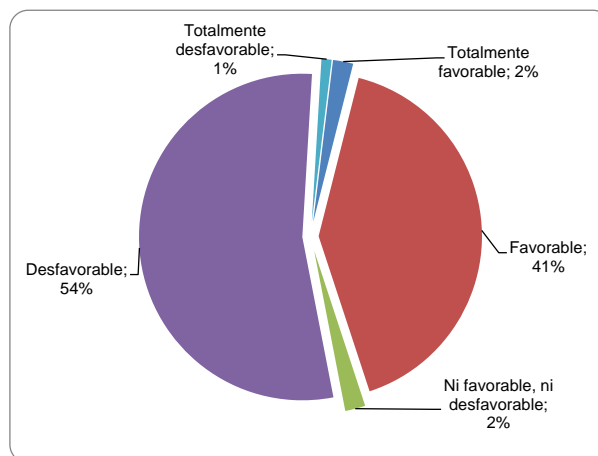
Tabla N° 27
LA TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES FAVORABLE

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente favorable	2	2%
Favorable	41	41%
Ni favorable, ni desfavorable	2	2%
Desfavorable	54	54%
Totalmente desfavorable	1	1%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Según los resultados obtenidos en la tabla anterior, se puede ver que el 54% de las personas encuestadas cree que la tasa de interés de la deuda es desfavorable y 41% manifiesta que la tasa de interés es favorable y no hace más que reflejar el riesgo de crédito de estos prestatarios (gobiernos locales); además, 2% estima que el nivel de este indicador es totalmente favorable, 1% cree que es totalmente desfavorable y 2% considera que el nivel del indicador no es ni favorable, ni desfavorable, con lo cual se totaliza el 100% de las respuestas obtenidas.

Gráfico N° 07
LA TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES FAVORABLE



Fuente: elaboración propia

Los resultados expuestos demostrarían que los consultados consideran que el costo financiero de los créditos es alto, debido a que en sus respuestas señalan que la tasa de interés es desfavorable (54%) o totalmente desfavorable (1%) y que estos gobiernos subnacionales se ven “castigados” por las instituciones financieras. Mencionan que las entidades deberían buscar mejores alternativas de financiamiento que les permita obtener ahorros en términos del costo financiero; para ello ponen como ejemplo el mecanismo de financiamiento del gobierno, denominado “Obras por Impuestos” (anexo N° 04), el cual permitiría mejorar el perfil de las obligaciones financieras, bajo este mecanismo la tasa de interés prácticamente es 0%.

Los encuestados señalan que si los gobiernos locales buscan la garantía del gobierno nacional y siempre que éste (gobierno nacional) avale los préstamos, las tasas serían mucho menores, por la disminución del riesgo

que ello trae consigo; además, afirman que la calificación del país con grado de inversión por diferentes clasificadoras de riesgo, no ha mejorado las condiciones de los préstamos en términos de la tasa de interés.

El resto de encuestados menciona que la tasa de interés es favorable (41%) o totalmente favorable (2%), reconociendo que los gobiernos locales actúan sólo en calidad de “aceptantes” de la tasa de interés que impone el mercado, su margen para negociar las condiciones de los créditos es casi nulo. Además, algunos encuestados comentan que la tasa de interés ofertada por la banca estatal es relativamente menor a la ofrecida por las instituciones financieras de la banca privada, de manera que estos gobiernos (locales), tienen ciertas ventajas comparativas que deben tomar en cuenta al momento de negociar nuevos financiamientos.

3. Tipo de deuda según la residencia del acreedor (X₃)

Otra pregunta que se planteó al personal de los gobiernos locales fue si creían que los gobiernos locales toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor (interna o externa) para nuevos financiamientos.

Las respuestas obtenidas son las siguientes:

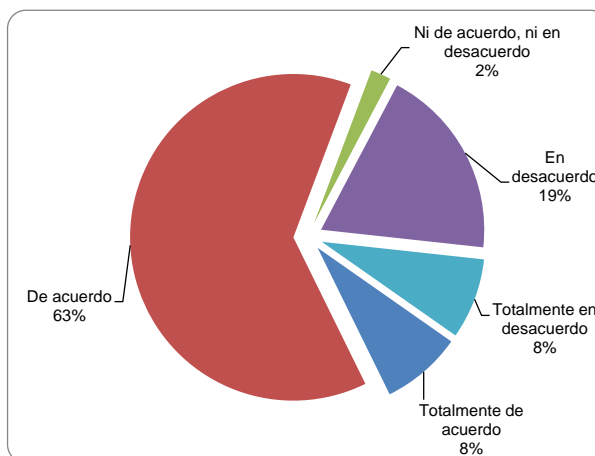
Tabla N° 28
LOS GOBIERNOS LOCALES TOMAN EN CUENTA EL TIPO DE DEUDA SEGÚN LA RESIDENCIA DEL ACREEDOR PARA NUEVOS FINANCIAMIENTOS

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente de acuerdo	8	8%
De acuerdo	63	63%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2	2%
En desacuerdo	19	19%
Totalmente en desacuerdo	8	8%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

En cuanto al alcance de esta pregunta, los resultados muestran que 63% de los encuestados está de acuerdo en que sí se toma en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor (interna o externa) para gestionar nuevos financiamientos, debido a que entre ambos tipos de deuda existe una serie de requisitos y condiciones que permitirían el acceso a las fuentes de financiamiento; mientras que 19% está en desacuerdo (señalan que no se toma en cuenta este criterio), 8% está totalmente de acuerdo, 8% está totalmente en desacuerdo y 2% no está ni de acuerdo, ni en desacuerdo con que este criterio sea tomado en cuenta al momento de gestionar nueva deuda.

Gráfico N° 08
LOS GOBIERNOS LOCALES TOMAN EN CUENTA EL TIPO DE DEUDA SEGÚN LA RESIDENCIA DEL ACREEDOR PARA NUEVOS FINANCIAMIENTOS



Fuente: elaboración propia

Analizando las justificaciones a las respuestas del cuadro anterior, se ha encontrado que quienes se encuentran de acuerdo (63%) o totalmente de acuerdo (8%) en que si se toma en cuenta el tipo de deuda para nuevos financiamientos, opinan que este criterio es adoptado dependiendo del monto de la inversión y del plazo de pago que necesitan para administrar sus flujos caja. Los encuestados señalan que aunque no existen experiencias con la deuda externa en los gobiernos locales, se sabe que con este tipo de deuda sólo se permite financiar proyectos de regular tamaño (en cuanto al monto de la inversión), con plazos de pago largos, requiriendo en todos los casos, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas como garante o como titular de la deuda.

Los encuestados señalan además que la deuda interna, es la preferida para financiar pequeños proyectos de inversión, pero el problema es que incluye plazos de pago más cortos (comparado con la deuda externa) y

puede ser gestionada sin la intervención del MEF, por cuenta y riesgo de las entidades prestatarias.

Por el contrario, quienes están en desacuerdo (19%) o totalmente en desacuerdo (8%) con la afirmación que el tipo de deuda según la residencia del acreedor es tomado en cuenta para gestionar nuevos financiamientos, mencionan que por “inercia” los gobiernos locales contratan sólo deuda interna cuando requieren financiarse, debido a que pueden acceder a ella sin mayores restricciones que las impuestas por el marco normativo emitido por el MEF.

4. Normatividad que rige la gestión del endeudamiento (X₄)

Al consultar a los encuestados si consideran que la normatividad que rige la gestión del endeudamiento de los gobiernos locales es clara y no constituye una traba para obtener nuevos recursos, se han obtenido los resultados del siguiente cuadro:

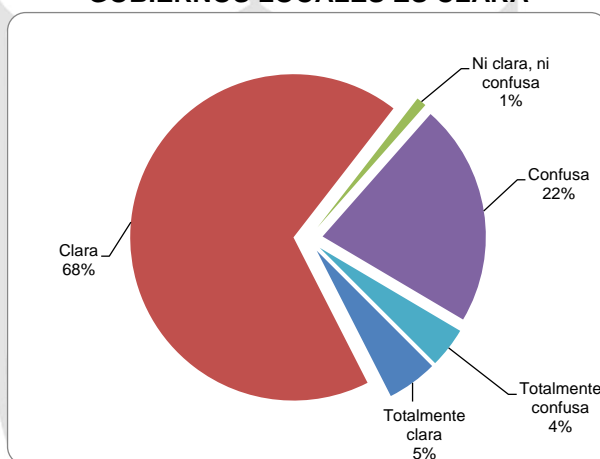
Tabla N° 29
LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES CLARA

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente clara	5	5%
Clara	68	68%
Ni clara, ni confusa	1	1%
Confusa	22	22%
Totalmente confusa	4	4%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

El 68% de las personas encuestadas manifiesta que la normatividad que rige la gestión del endeudamiento es clara y no constituye una traba para que los gobiernos locales obtengan recursos de terceros, 22% señala que la normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento es confusa, 5% opina que el marco normativo es totalmente claro, 4% que es totalmente confuso y 1% que no es ni clara, ni confusa, haciendo un total de 100%.

Gráfico N° 09
LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES CLARA



Fuente: elaboración propia

Las respuestas obtenidas demuestran que efectivamente el mayor porcentaje de los consultados (73%) consideran que la normatividad que rige el endeudamiento es clara (68%) o totalmente clara (5%) y no constituye una traba para que los gobiernos locales obtengan recursos de la deuda pública para financiarse. Ellos manifiestan que a diferencia de la normatividad de otros sistemas administrativos (como ejemplo señalan que la normatividad relativa a las contrataciones públicas termina complicando el proceso de ejecución de gastos), la obtención de nuevos financiamientos

depende más de la capacidad de las entidades subnacionales para demostrar que pueden ser buenos pagadores; sin embargo, complementan que a pesar que el marco normativo es sencillo, sería buena idea que el MEF realice más difusiones (acerca de las formas de financiación, restricciones según el tipo de deuda, cumplimiento de requisitos según la Contraloría) del tema aprovechando la red de oficinas a nivel nacional con las que cuenta.

Algunos encuestados coinciden en señalar que un tema muy bien abordado por la normatividad de endeudamiento en los últimos años, ha sido el permitir que los recursos provenientes de las regalías mineras, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea, el Fondo de Compensación Regional, el canon, el sobrecanon y las rentas de aduanas, puedan ser utilizados para atender el servicio de la deuda derivado de las operaciones de endeudamiento, celebradas por los gobiernos subnacionales con o sin el aval del gobierno nacional, dejando abierta la posibilidad de adelantar la ejecución de los proyectos con cargo a los flujos de las futuras transferencias.

Otro argumento a favor que la normatividad es clara y que no constituye una traba para obtener nuevos recursos, indica que las entidades subnacionales, dada su autonomía, no requieren de la autorización del MEF para concertar operaciones por deuda interna.

La minoría de los encuestados están en contra de las afirmaciones anteriores, al valorar este indicador como confuso 22% o totalmente confuso 4%; ellos señalan que los trámites son muy rígidos, sobre todo a nivel de la Contraloría, lo cual se traduce en un mayor tiempo dedicado a la gestión de nuevos créditos, por una serie de documentos que es obligatorio presentar ante las dependencias a cargo de la fiscalización de las operaciones.

5. Tipo de moneda para contratar financiamientos (X5)

Al consultar a los encuestados si creen que los gobiernos locales consideran el tipo de moneda (nacional o extranjera) para contratar financiamientos, se han obtenido los siguientes resultados:

Tabla N° 30
LOS GOBIERNOS LOCALES CONSIDERAN EL TIPO DE MONEDA PARA CONTRATAR FINANCIAMIENTOS

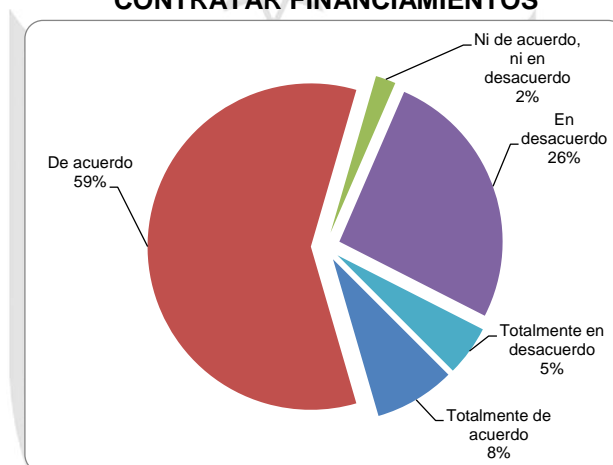
Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente de acuerdo	8	8%
De acuerdo	59	59%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2	2%
En desacuerdo	26	26%
Totalmente en desacuerdo	5	5%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

El 59% de los encuestados está de acuerdo en que estos gobiernos locales consideran el tipo de moneda (nacional o extranjera) para contratar nuevos financiamientos, manifiestan que en las decisiones de financiamiento se tiene en cuenta la moneda para no asumir riesgos. El 26% está en

desacuerdo con la afirmación ya que opinan que estas entidades no consideran el tipo de moneda en la contratación de nuevos financiamientos, 8% está totalmente de acuerdo en que si se toma en cuenta este criterio, 5% está totalmente en desacuerdo y 2% no está ni de acuerdo, ni en desacuerdo, totalizando el 100% de las respuestas obtenidas.

Gráfico N° 10
LOS GOBIERNOS LOCALES CONSIDERAN EL TIPO DE MONEDA PARA
CONTRATAR FINANCIAMIENTOS



Fuente: elaboración propia

Es evidente que la mayoría de los encuestados están de acuerdo (59%) o totalmente de acuerdo (8%) con la afirmación del tema planteado, dejando en claro que se inclinan por considerar que las entidades si toman en cuenta el tipo de moneda para contratar financiamientos. Ellos mencionan que al tomar la deuda en una moneda diferente a aquella en la que generan sus flujos de caja (sea por ingresos propios o por transferencias del gobierno), estarían asumiendo un riesgo del mercado; sin embargo, en

la práctica las entidades están acostumbradas a obtener deuda en Nuevos Soles y no en moneda extranjera.

Algunos de los encuestados manifiestan que la deuda debe ser obtenida en moneda nacional, teniendo en cuenta que al contratarla en moneda extranjera, las entidades se podrían ver obligadas a administrar los riesgos que ello implica, contratando algún derivado que les permita hacer estables sus flujos de caja por la atención de los pagos a los acreedores, lo cual no vale la pena, en tanto no se encuentren preparadas para asumir esta forma de administrar sus pasivos.

La otra parte de los encuestados están en desacuerdo (26%) o totalmente en desacuerdo (5%) con la afirmación que señala que las entidades locales toman en cuenta este indicador en el proceso de contratación de la deuda pública; consideran que los gobiernos locales se constituyen sólo en aceptantes de los financiamientos en las monedas que otorgan las instituciones financieras, además coinciden en que no se encuentran en capacidad para administrar riesgos de esta naturaleza.

Algunos encuestados, manifiestan (por su experiencia), que los recursos derivados de las operaciones de endeudamiento externo generan flujos de entrada de recursos en moneda extranjera (préstamos) y de salida (pagos) en la misma moneda extranjera en la que es contratada, con el

consiguiente riesgo que debe asumir la entidad a cargo de la administración de esos recursos.

6. Gestión del endeudamiento (X)

Se preguntó a los encuestados si consideran que la gestión del endeudamiento permite a los gobiernos locales obtener recursos suficientes para financiarse, mostrando los siguientes resultados:

Tabla N° 31
LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PERMITE A LOS GOBIERNOS LOCALES
OBTENER RECURSOS SUFICIENTES PARA FINANCIARSE

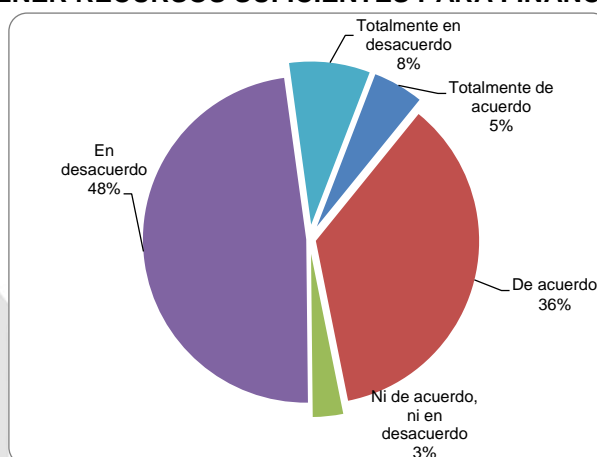
Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente de acuerdo	5	5%
De acuerdo	36	36%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	3	3%
En desacuerdo	48	48%
Totalmente en desacuerdo	8	8%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Al procesar la información, se ha obtenido que 48% de los encuestados está en desacuerdo con que la gestión del endeudamiento les permite obtener recursos suficientes para financiar sus presupuestos; sin embargo, 36% se encuentra de acuerdo con lo afirmado, manifestando que la gestión del endeudamiento si les ha permitido obtener recursos suficientes para financiarse. En los extremos, se ha encontrado que 8% está totalmente en desacuerdo con que la gestión de la deuda les permite financiarse y 5% está totalmente de acuerdo con la aseveración anterior, sólo 3% no se

encuentra ni de acuerdo, ni en desacuerdo, sumando el 100% de los datos obtenidos.

Gráfico N° 11
LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PERMITE A LOS GOBIERNOS LOCALES
OBTENER RECURSOS SUFICIENTES PARA FINANCIARSE



Fuente: elaboración propia

Como se han presentado los resultados de esta pregunta, la mayor parte de los encuestados (56%) están en desacuerdo (48%) o totalmente en desacuerdo (8%) con que la gestión del endeudamiento haya permitido a las entidades obtener recursos suficientes para financiarse; ellos manifiestan que el cumplimiento de los requisitos que exigen los bancos terminan complicando la gestión de nueva deuda, ya que se requiere demostrar la capacidad de pago (lo cual resultado lógico como parte de la evaluación financiera); asimismo, las condiciones financieras asociadas a los préstamos son rígidas y las entidades prefieren financiar los proyectos con los recursos habituales que financian sus presupuestos. Además, indican que es necesario mejorar la cultura de las entidades locales para obtener recursos de terceros, superando una serie de trabas al interior de

los mismos gobiernos locales quienes requieren de fondos; también manifiestan que a nivel de la gestión interna no se cuenta con una mística de orden en el manejo de las finanzas municipales; por ejemplo, no se realizan programaciones multianuales para conocer el horizonte de tiempo para la ejecución de las inversiones y por consiguiente las necesidades de financiamiento, dificultando la planificación a nivel financiero.

Quienes están de acuerdo (36%) o totalmente de acuerdo (5%) en que la gestión del endeudamiento les ha permitido obtener recursos para financiarse, señalan que no existen trabas de carácter normativo de parte del MEF; además otros aspectos que facilitan obtener financiamiento son la autonomía que ostentan las entidades subnacionales, la predisposición de las instituciones financieras a realizar colocaciones en este sector (sector público) y dado que existen recursos suficientes en la economía para este tipo de operaciones. Sin embargo, manifiestan que estas entidades públicas deberían buscar estos recursos sólo para apoyar la menor recaudación de ingresos (como recursos complementarios), pero pensando en la devolución a los acreedores con plazos largos.

4.2.2.2. VARIABLE DEPENDIENTE: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En esta parte, las preguntas planteadas se orientaron a obtener datos de los indicadores, tales como el porcentaje de ingresos propios y transferencias que se destinan a la inversión pública, el monto (tamaño de la inversión) de los proyectos de inversión, la cantidad (número de

proyectos) y el monto en soles de proyectos de inversión declarados viables, el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y al mantenimiento de la inversión pública; así como a obtener datos de la variable para conocer si se considera que el financiamiento de la inversión pública es satisfactorio. Los resultados se detallan a continuación.

1. Porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública (Y₁)

Se preguntó a los encuestados si creen que el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado, obteniendo los siguientes resultados.

Tabla N° 32
EL PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS DESTINADOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO

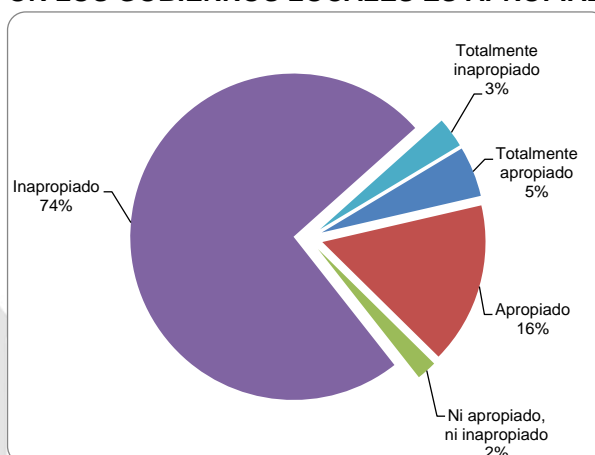
Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente apropiado	5	5%
Apropiado	16	16%
Ni apropiado, ni inapropiado	2	2%
Inapropiado	74	74%
Totalmente inapropiado	3	3%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

El 74% de los encuestados cree que el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública es inapropiado, 16% de ellos opina que este porcentaje es apropiado; mientras que en los extremos, 5% considera que el porcentaje ingresos propios para la inversión pública es totalmente

apropiado y 3% que es totalmente inapropiado, sólo 2% del total no lo considera ni apropiado, ni inapropiado, sumando un total del 100%.

Gráfico N° 12
EL PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS DESTINADOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO



Fuente: elaboración propia

Tal como se han presentado los resultados, es notorio que la gran mayoría de los encuestados (77%) se inclinan por respuestas negativas, al manifestar que el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública es inapropiado (74%) o totalmente inapropiado (3%), sustentando sus afirmaciones en que los gobiernos locales no son independientes desde el punto de vista financiero; es decir, los recursos propios que administran son mínimos en comparación a las transferencias que reciben del Gobierno Central, motivo por el cual, la parte (porcentaje) que orientan a la inversión es insignificante (estos recursos se orientan principalmente a financiar gastos corrientes). Asimismo, manifiestan que ya que los recursos de este rubro, destinados a la inversión son insuficientes, muchos proyectos se quedarían sin ejecutar.

En esta parte, los encuestados consideran que el Gobierno Central debería adoptar medidas (por ejemplo, establecer metas de recaudación como viene haciendo con el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal), para propiciar que estas entidades mejoren su capacidad para recaudar ingresos propios y tiendan hacia un escenario en el que se muestren autónomos desde el punto de vista fiscal. Algunos encuestados comparan la situación de sus gobiernos locales con la de otros departamentos del país, indicando que en otras zonas, los porcentajes destinados a la inversión pública son mayores, disminuyendo de esta manera las brechas de inversión para la prestación de servicios públicos.

Lamentablemente, los encuestados que respondieron que el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por estos gobiernos locales es apropiado (16%) o totalmente apropiado (5%), no han justificado sus respuestas adecuadamente, pero se podría asumir que se trata de funcionarios de entidades locales en los cuales la recaudación propia resulta importante en su estructura de financiamiento.

2. Porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública (Y₂)

Se preguntó a los encuestados si consideran que el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado, obteniendo los siguientes resultados:

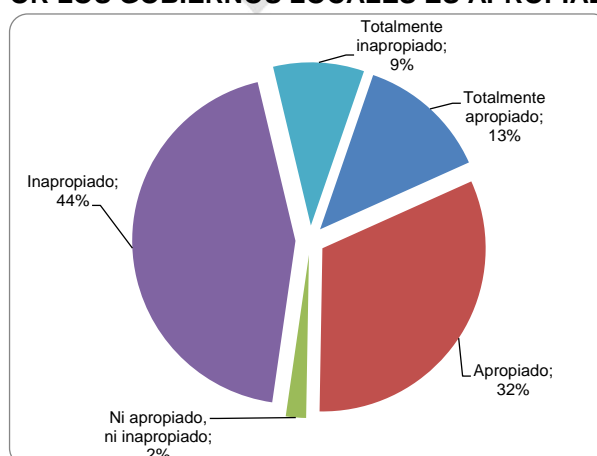
Tabla N° 33
EL PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS DESTINADAS A LA INVERSIÓN PÚBLICA
POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente apropiado	13	13%
Apropiado	32	32%
Ni apropiado, ni inapropiado	2	2%
Inapropiado	44	44%
Totalmente inapropiado	9	9%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Analizando los datos presentados en el cuadro anterior, se encontró que 44% de los encuestados manifiesta que el porcentaje de las transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales es inapropiado y 32% opina que la parte de las transferencias orientadas a la inversión es apropiado; mientras que el 13% de los encuestados considera que el porcentaje de las transferencias para la inversión es totalmente apropiado, al 9% le resulta totalmente inapropiado y 2% no lo consideran ni apropiado, ni inapropiado, totalizando el 100% de las respuestas procesadas.

Gráfico N° 13
EL PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS DESTINADAS A LA INVERSIÓN PÚBLICA
POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO



Fuente: elaboración propia

Observando los comentarios referidos por los encuestados, se ha podido obtener que quienes manifiestan que el porcentaje de las transferencias destinadas a la inversión pública por estos gobiernos locales resulta inapropiado (44%) o totalmente inapropiado (9%), sustentan su afirmación con algunos de los argumentos siguientes: por un lado, mencionan que en la medida que las entidades sólo orienten los recursos del canon y del sobrecanon para financiar proyectos, el porcentaje destinado a la inversión resultaría menor al esperado debido que estas transferencias deben, orientarse principalmente a la inversión. Otros recursos con los que se financian, tales como el FONCOMUN o las rentas de aduanas, les permiten financiar sus gastos de carácter corriente. Señalan además que como estos recursos (transferencias) no son recaudados directamente por ellos (gobiernos locales), sería mejor orientarlos en gran parte a la inversión, debido a que no son permanentes en el tiempo, permitiéndoles cerrar la brecha de infraestructura local en forma progresiva.

Adicionalmente, consideran que debido a que las transferencias como el canon (por ejemplo), dependen de la explotación de los recursos naturales y de factores externos (por ejemplo, los precios de los commodities en el mercado mundial), las entidades no deberían acostumbrarse a ellos (para el gasto corriente) y deberían financiar sólo la inversión pública, por este motivo, creen que el porcentaje que actualmente destinan a la inversión debería incrementarse. Asimismo, comentan que el porcentaje de las transferencias que destinan a la inversión son insuficientes, dado que

existen una serie de proyectos que los gobiernos locales tienen en cartera, pero que no pueden ser financiados porque no se cuenta con transferencias del gobierno para su ejecución.

En contraposición, quienes han respondido que el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública se encuentran en un nivel apropiado (32%) o totalmente apropiado (13%), mencionan que las entidades invierten más del 50% de las asignaciones recibidas del MEF y que las entidades subnacionales al ser autónomas estarían facultadas a decidir que parte de sus transferencias destinar a la inversión; aunque de otro lado, están de acuerdo en que este porcentaje podría incrementarse, correspondiendo a los alcaldes la realización de las gestiones que ello amerita.

3. Monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar (Y₃)

Se consultó a los trabajadores encuestados además si creen que el monto en soles (monto de la inversión) de los proyectos de inversión pública a financiar es adecuado, al respecto se obtuvo los resultados del siguiente cuadro:

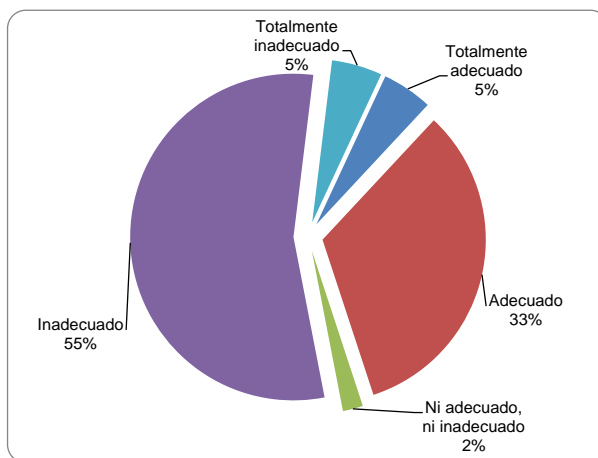
Tabla N° 34
EL MONTO EN SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A FINANCIAR
POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES ADECUADO

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente adecuado	5	5%
Adecuado	33	33%
Ni adecuado, ni inadecuado	2	2%
Inadecuado	55	55%
Totalmente inadecuado	5	5%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

El 55% de los encuestados sostiene que el monto en soles (tamaño de la inversión) de los proyectos de inversión pública a financiar es inadecuado dada la capacidad de los presupuestos municipales y el 5% sostiene que el tamaño de los proyectos es totalmente inadecuado; por otro lado, 33% de los encuestados sostiene que el monto en soles de los proyectos de inversión pública es adecuado, ya que la mayor parte de estas entidades se concentra en proyectos pequeños, 5% opina que este indicador es totalmente adecuado. El 2% restante manifestó que el comportamiento de este indicador no es ni adecuado, ni inadecuado, con lo cual se totaliza el 100% de las respuestas obtenidas.

Gráfico N° 14
EL MONTO EN SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A FINANCIAR POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES ADECUADO



Fuente: elaboración propia

Interpretando los resultados obtenidos, se puede apreciar que la mayoría de encuestados (60%) se inclinan por opinar que el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar es inadecuado (55%) o totalmente inadecuado (5%), sosteniendo su afirmación en que muchos gobiernos locales tienen proyectos grandes o medianos, los cuales no cuentan con financiamiento, motivo por el cual su ejecución viene siendo postergada, en este caso proponen incluso que el Gobierno Central apoye a los gobiernos locales financiando la ejecución con recursos de la deuda externa cuyos plazos de pago son largos. Este grupo de encuestados indican que hay proyectos relativamente grandes en los que para poder concretar su realización son fraccionados, como consecuencia de ello, las entidades ejecutan obras pequeñas desnaturalizando el sentido de éstos como proyectos integrales.

Por el contrario, los encuestados que sostienen que el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar es adecuado (33%) o totalmente adecuado (5%), comentan que buena parte de estas entidades se concentran en proyectos pequeños, dado su ámbito de acción o sus competencias que restringen su accionar hacia ciertos sectores en que tienen jurisdicción desde el punto de vista legal. Según la experiencia de los encuestados, estos proyectos (los proyectos pequeños) son los que tienen mayor espacio para ser financiados con sus recursos propios o con las transferencias del gobierno.

Los encuestados están de acuerdo en el argumento que existen una serie de necesidades que pueden ser resueltas ejecutando la inversión pública; sin embargo, se debe dar prioridad a aquellos proyectos que tengan los mayores impactos en el mediano y largo plazo, ya que como se sabe los recursos actuales son insuficientes para solucionar los grandes problemas de infraestructura que aquejan al país.

4. Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables (Y₄)

Se preguntó a los encuestados si creen que la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales, refleja una mayor capacidad técnica, obteniendo los siguientes resultados:

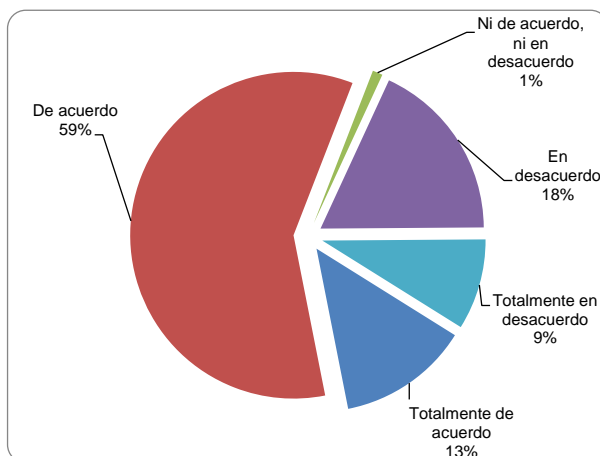
Tabla N° 35
LA CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES
POR LOS GOBIERNOS LOCALES REFLEJA UNA MAYOR CAPACIDAD TÉCNICA

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente de acuerdo	13	13%
De acuerdo	59	59%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	1	1%
En desacuerdo	18	18%
Totalmente en desacuerdo	9	9%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

En lo concerniente a esta pregunta, 59% de los encuestados está de acuerdo en que la cantidad de los proyectos de inversión pública declarados viables por estos gobiernos locales refleja su mayor capacidad técnica; mientras que 18% de ellos está en desacuerdo con dicha afirmación. En cuanto a las alternativas de los extremos, 13% está totalmente de acuerdo en que la cantidad de los proyectos declarados viables por estas entidades refleja una mayor capacidad técnica y 9% está totalmente en desacuerdo con ello. El 1% de las personas se manifestó ni de acuerdo, ni en desacuerdo con este cuestionamiento, porcentajes que hacen un total del 100% de las encuestas procesadas.

Gráfico N° 15
LA CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES
POR LOS GOBIERNOS LOCALES REFLEJA UNA MAYOR CAPACIDAD TÉCNICA



Fuente: elaboración propia

Buscando explicar los resultados del párrafo anterior, se ha verificado las justificaciones de las encuestas, obteniendo que los encuestados que han respondido estar de acuerdo (59%) o totalmente de acuerdo (13%) que la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables refleja una mayor capacidad técnica de las entidades, justifican sus respuestas señalando que gracias a los esfuerzos de diversas instituciones públicas, entre ellas la Dirección General de Inversión Pública (dependencia del MEF), los trabajadores de los gobiernos locales han aprendido a declarar la viabilidad de sus proyectos, esto ha conllevado a que se cuente con más proyectos listos para su ejecución en comparación a años anteriores. Esto demostraría, a decir de los encuestados, una mayor efectividad de parte de las entidades, quienes contarían cada vez con personal mejor capacitado y competitivo para estos efectos; sin embargo, algunos consideran que esta situación refleja además la mayor necesidad de infraestructura de los gobiernos locales.

Por el contrario, el personal de las municipalidades que está en desacuerdo (18%) o totalmente en desacuerdo (9%) que la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por las entidades en cuestión refleja su mayor capacidad técnica, manifiestan que resulta un riesgo que los funcionarios de los gobiernos locales declaren la viabilidad de los proyectos y que ello no asegura su calidad. Adicionalmente, mencionan que la mayor parte de proyectos de inversión pública que se declaran viables no se encuentran alineados a instrumentos de gestión, tales como el plan de desarrollo concertado, el plan estratégico institucional, el plan operativo institucional, entre otros, y además muchas veces se presiona a su ejecución sin lograr ningún resultado.

5. Porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública (Y5)

Se consultó a los encuestados si creen que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado, obteniendo los siguientes resultados:

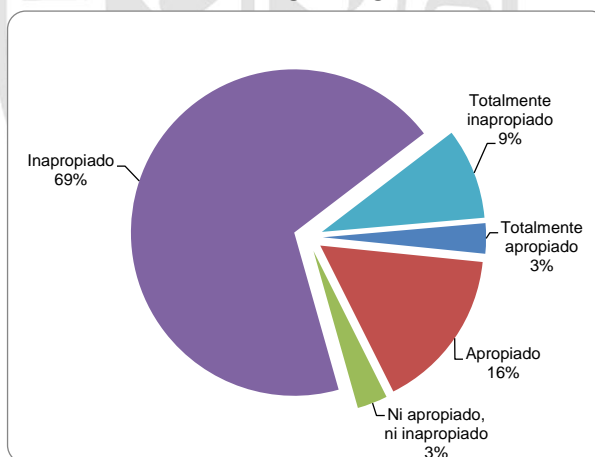
Tabla N° 36
EL PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO A LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente apropiado	3	3%
Apropiado	16	16%
Ni apropiado, ni inapropiado	3	3%
Inapropiado	69	69%
Totalmente inapropiado	9	9%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Al revisar el cuadro anterior, se puede notar que 69% de los encuestados señala que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es inapropiado y 9% de ellos menciona que este porcentaje es totalmente inapropiado; por el contrario, 16% de los encuestados señala que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión es apropiado y 3% sostiene que este indicador es totalmente apropiado. El restante 3% manifiesta que el porcentaje de presupuesto destinado a los gastos mencionados no es ni apropiado, ni inapropiado, reflejando el 100% de las encuestas aplicadas.

Gráfico N° 16
EL PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO A LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS GOBIERNOS LOCALES ES APROPIADO



Fuente: elaboración propia

Interpretando los datos obtenidos, se puede apreciar que la mayoría de encuestados (78%) considera que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión es inapropiado (69%) o totalmente inapropiado (9%), debido a que cada vez son mayores los

recursos que se requieren para que la inversión pueda ser operada y dar mantenimiento a esos proyectos y asegurar que cumplan (los proyectos) los objetivos para los cuales fueron ejecutados.

En otro de sus argumentos a favor del párrafo anterior, mencionan que los gobiernos locales no tienen planes de mantenimiento de sus inversiones y que más allá de ellos, los pocos recursos que se destinan a operación y mantenimiento de proyectos, permiten atender gastos orientados a ganar los votos de las poblaciones (desde el punto de vista político), sin llegar a cumplir los fines requeridos; en el mismo sentido, complementan las respuestas señalando que el porcentaje destinado a este tipo de gastos deberían incrementarse en la medida de la ejecución física de los proyectos.

En el lado contrario, los encuestados que señalan que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión es apropiado (16%) o totalmente apropiado (3%), afirman que generalmente los gobiernos locales destinan sus recursos al gasto corriente, por lo tanto los montos que se invierten son mínimos, en consecuencia, los recursos que se requieren para el mantenimiento no requieren de montos importantes.

6. Financiamiento de la inversión pública (Y)

Para concluir, se preguntó a los encuestados si consideran que el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es satisfactorio. Al respecto, se obtuvieron los siguientes resultados:

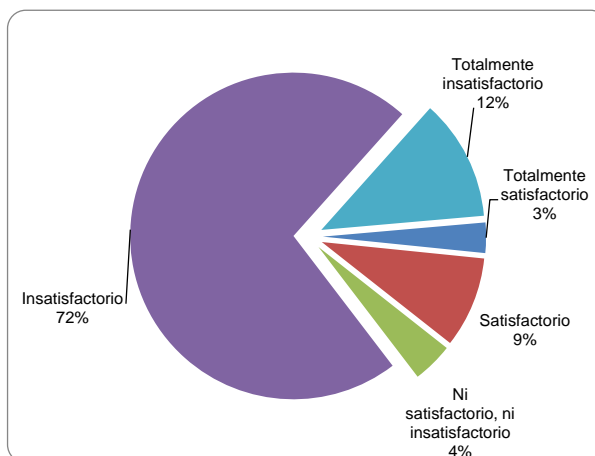
Tabla N° 37
EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES SATISFACTORIO

Respuestas	Frecuencia	Frecuencia Porcentual
Totalmente satisfactorio	3	3%
Satisfactorio	9	9%
Ni satisfactorio, ni insatisfactorio	4	4%
Insatisfactorio	72	72%
Totalmente insatisfactorio	12	12%
Total	100	100%

Fuente: encuestas al personal de los gobiernos locales

Según las respuestas del cuadro anterior, el 72% de los encuestados opina que el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es insatisfactorio y 12% indica que es totalmente insatisfactorio, ellos consideran que el financiamiento de los presupuestos institucionales es deficitario y que siempre las necesidades son mayores que los recursos disponibles; de otro lado, 9% de los encuestados cree que el financiamiento de la inversión pública es satisfactorio y 3% que es totalmente satisfactorio, 4% manifiesta que este indicador no es ni satisfactorio, ni insatisfactorio, con lo cual se totaliza el 100% de las respuestas.

Gráfico N° 17
EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES SATISFACTORIO



Fuente: elaboración propia

Al buscar los argumentos en las respectivas encuestas, se ha encontrado que los encuestados que consideran que el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es insatisfactorio (72%) o totalmente insatisfactorio (12%), mencionan que las entidades deberían ser más creativas al buscar cómo financiar sus PIP, por ejemplo, postular sus iniciativas de inversión a concursos nacionales, solicitando donaciones a terceros o incluso tomando deuda pública.

Asimismo, manifiestan que existen grandes necesidades; sin embargo el financiamiento de los proyectos que aporten soluciones a esta situación debe ser una tarea de largo plazo que trascienda los períodos de gobierno municipal de turno y que dependerá en gran medida de la capacidad de las entidades para generar sus propios ingresos sin depender demasiado del Gobierno Central, ya que según sus puntos de vista (de los encuestados), el financiamiento no debe limitar la solución de estos problemas, pues la

autonomía que la ley confiere a los gobiernos locales, les da la posibilidad de financiarse con recursos de terceros. Los encuestados incluso se animan a señalar que las mayores necesidades de obras se encuentran en los sectores salud y educación y que se debe hacer todo lo necesario para lograr financiar estos proyectos.

Otro aspecto que los encuestados consideran importante, es que la población beneficiaria de los proyectos viene creciendo, presionando aún más el financiamiento de este déficit; asimismo, existe infraestructura, sobre todo en el caso del sector saneamiento, que es preciso reemplazar dada su antigüedad. Opinan además que los gobiernos locales deberían ejecutar proyectos de regular envergadura que realmente solucionen los problemas de la población y no pequeños proyectos que al final resultan en cargas importantes al ocasionar gastos relacionados a su mantenimiento y operación, para ello una buena idea podría ser, establecer alianzas estratégicas con entidades como los Gobiernos Regionales, dependencias con la cual los proyectos podrían ser cofinanciados.

Quienes consideran que el financiamiento de la inversión pública es satisfactorio (9%) o totalmente satisfactorio (3%), sostienen su afirmación en que principalmente en algunos gobiernos locales urbanos, el nivel de la inversión es adecuado.

4.3. CONTRASTACION DE HIPOTESIS:

Para contrastar las hipótesis se utilizó la prueba Chi-Cuadrado, esta prueba es aplicable a escalas de medición de tipo nominal. El estadístico Chi-Cuadrado General es el siguiente:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}}$$

Donde:

O_{ij} = frecuencia real en la i -ésima fila, j -ésima columna

E_{ij} = frecuencia esperada en la i -ésima fila, j -ésima columna

m = número de filas

n = número de columnas

Para contrastar las hipótesis, se juntaron las respuestas similares obtenidas en las encuestas, en aplicación de la escala de Likert; de esta manera, se agrupan en "SI" (respecto a estar de acuerdo con la afirmación que encierra el cuestionamiento) aquellas respuestas que indican estar "de acuerdo" y "totalmente de acuerdo", en "NO" las respuestas que indican estar "en desacuerdo" o "totalmente en desacuerdo" y en "Desconoce" las respuestas que indican no estar "ni de acuerdo, ni en desacuerdo".

Por otro lado, cuando más del 20% de las celdas que contienen las frecuencias esperadas de la tabla fueron menores a cinco, se combinó las celdas adyacentes para obtener una tabla 2 x 2; en este caso, la fórmula a aplicar fue la prueba Chi-Cuadrado corregida por Yates, la cual se muestra en la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - N/2)^2 n}{(A+B)(C+D)(A+C)(B+D)}$$

Donde:

A= Celda, primera columna, primera fila

B= Celda, segunda columna, primera fila

C= Celda, primera columna, segunda fila

D= Celda, segunda columna, segunda fila

Para la contrastación de las hipótesis, se ha empleado los datos obtenidos de las encuestas, los cuales son presentados en forma de tablas de frecuencia.

Las hipótesis se expresan en los siguientes tipos:

H₀ Es aquella en que se afirma que los parámetros analizados no guardan relación.

H₁ Es aquella en que se afirma que los parámetros analizados están relacionados.

4.3.1. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS:

Hipótesis a)

H₀ : El plazo de pago de la deuda incide positivamente en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.

H₁ : El plazo de pago de la deuda incide negativamente en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los

gobiernos locales.

Tabla N° 38
PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA (X₁) - PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS DESTINADOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA (Y₁)

El plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales del departamento de Piura es suficiente	El porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales del departamento de Piura es el apropiado			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	8	11	0	19
NO	13	66	1	80
Desconoce	0	0	1	1
TOTAL	21	77	2	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

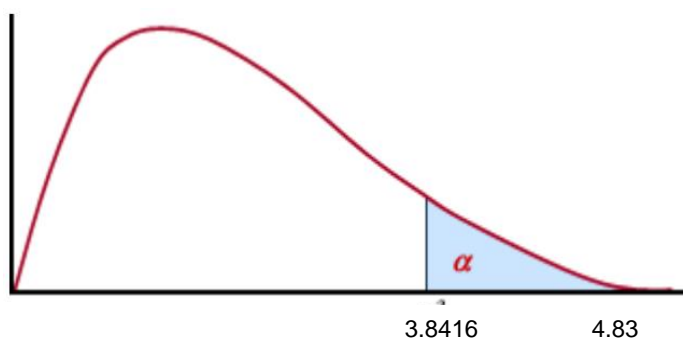
1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416
5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)} = 4.83$$

6. Decisión estadística: Dado que $4.83 > 3.8416$, Rechazar H_0 .



7. Conclusión: el plazo de pago de la deuda incide negativamente en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.

Hipótesis b)

H_0 : La tasa de interés de la deuda incide positivamente en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.

H_1 : La tasa de interés de la deuda incide negativamente en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.

Tabla N° 39
TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA (X_2) - PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS DESTINADAS A LA INVERSIÓN PÚBLICA (Y_2)

La tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales del departamento de Piura es favorable	El porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales del departamento de Piura es apropiado			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	26	17	0	43
NO	19	34	2	55
Desconoce	0	2	0	2
TOTAL	45	53	2	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

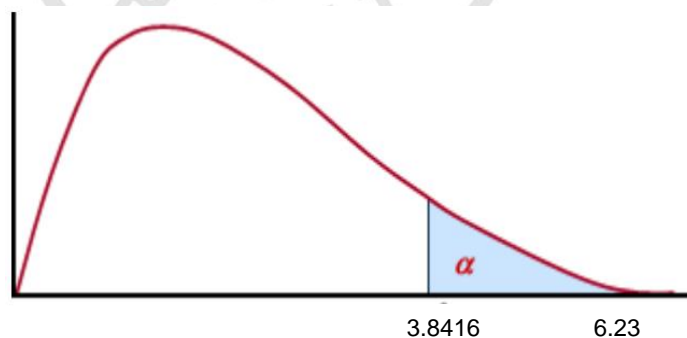
1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416
5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)} = 6.23$$

6. Decisión estadística: Dado que 6.23 > 3.8416, Rechazar H₀.



7. Conclusión: la tasa de interés de la deuda incide negativamente en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.

Hipótesis c)

H₀: El tipo de deuda según la residencia del acreedor influye desfavorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.

H₁: El tipo de deuda según la residencia del acreedor influye favorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.

Tabla N° 40
TIPO DE DEUDA SEGÚN LA RESIDENCIA DEL ACREEDOR (X₃) - MONTO EN SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A FINANCIAR (Y₃)

Los gobiernos locales del departamento de Piura toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor para nuevos financiamientos	El monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales del departamento de Piura es adecuado			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	33	38	0	71
NO	5	20	2	27
Desconoce	0	2	0	2
TOTAL	38	60	2	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

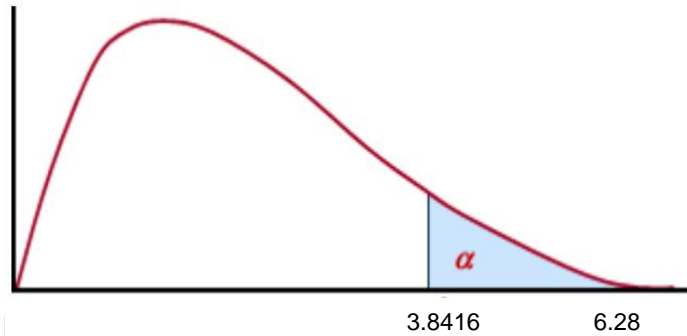
$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416

5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)} = 6.28$$

6. Decisión estadística: Dado que $6.28 > 3.8416$, Rechazar H_0 .



7. Conclusión: el tipo de deuda según la residencia del acreedor influye favorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.

Hipótesis d)

H_0 : La normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye desfavorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.

H_1 : La normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye favorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.

Tabla N° 41
NORMATIVIDAD QUE RIGE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO (X₄) -
CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES
(Y₄)

La normatividad que rige la gestión del endeudamiento de los gobiernos locales del departamento de Piura es clara	La cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales del departamento de Piura refleja una mayor capacidad técnica			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	57	15	1	73
NO	14	12	0	26
Desconoce	1	0	0	1
TOTAL	72	27	1	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

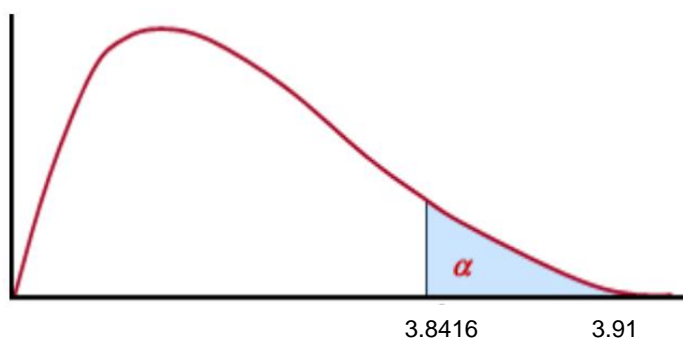
$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416

5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)} = 3.91$$

6. Decisión estadística: Dado que $3.91 > 3.8416$, Rechazar H_0 .



7. Conclusión: la normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye favorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.

Hipótesis e)

H_0 : El tipo de moneda para contratar financiamientos afecta favorablemente en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.

H_1 : El tipo de moneda para contratar financiamientos afecta desfavorablemente en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.

Tabla N° 42
TIPO DE MONEDA PARA CONTRATAR FINANCIAMIENTOS (X_5) -
PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO A LA OPERACIÓN Y
MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (Y_5)

Los gobiernos locales del departamento de Piura consideran el tipo de moneda para contratar financiamientos	El porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales del departamento de Piura es apropiado			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	15	49	3	67
NO	4	27	0	31
Desconoce	0	2	0	2
TOTAL	19	78	3	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

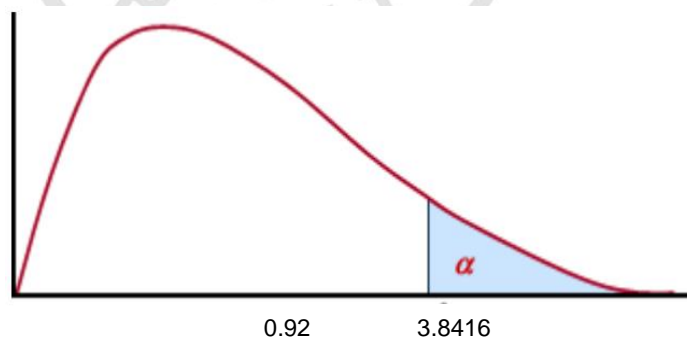
1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416
5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)} = 0.92$$

6. Decisión estadística: Dado que $0.92 < 3.8416$, Aceptar H₀.



7. Conclusión: el tipo de moneda para contratar financiamientos afecta favorablemente en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.

4.3.2. HIPÓTESIS GENERAL:

H₀ : La gestión del endeudamiento impacta negativamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

H₁ : La gestión del endeudamiento impacta positivamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.

Tabla N° 43
GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO (X) - FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (Y)

La gestión del endeudamiento permite a los gobiernos locales del departamento de Piura obtener recursos suficientes para financiarse	El financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del departamento de Piura es satisfactorio			TOTAL
	SI	NO	Desconoce	
SI	11	28	2	41
NO	1	53	2	56
Desconoce	0	3	0	3
TOTAL	12	84	4	100

Fuente: encuestas aplicadas. Elaboración propia.

Para probar la hipótesis seguiremos el siguiente procedimiento:

1. Suposiciones: la muestra es aleatoria simple.
2. Estadístico de prueba: Chi-Cuadrado corregido por Yates de la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

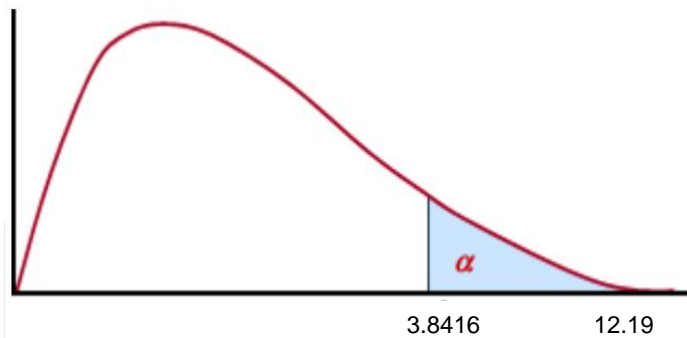
3. Distribución del estadístico de prueba: cuando **H₀** es verdadera, **X²** sigue una distribución aproximada de Chi-Cuadrado con (2-1) (2-1) = 1 grados de libertad y un nivel de significancia de 0.05.
4. Regla de decisión: rechazar la Hipótesis Nula (H₀) si el valor calculado

de χ^2 es mayor o igual a 3.8416

5. Cálculo del estadístico de prueba:

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A+B)(C+D)(A+C)(B+D)} = 12.19$$

6. Decisión estadística: Dado que $12.19 > 3.8416$, Rechazar H_0 .



7. Conclusión: con un nivel de confianza del 95% se concluye que la gestión del endeudamiento impacta positivamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.



CAPITULO V

DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. DISCUSIÓN:

A continuación se desarrolla la discusión, relacionando los indicadores y las variables de estudio, tanto independientes, como dependientes. Para estos efectos, se toman en cuenta los datos obtenidos en la revisión documental y los resultados de las encuestas aplicadas al personal de los gobiernos locales; adicionalmente se consideran las opiniones de los profesionales expertos que han sido entrevistados.

5.1.1. PLAZO DE PAGO DE LA DEUDA - PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS DESTINADOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA:

Para efectos de esta investigación se planteó la existencia de una relación entre el plazo de pago de la deuda (X_1) y el porcentaje de los ingresos

propios destinados a la inversión pública (Y_1) de los gobiernos locales, asumiendo que el primer indicador incide negativamente en el segundo; así, plazos cortos para pagar la deuda contratada, presionan el porcentaje de los recursos propios orientados a la inversión pública disminuyendo los recursos disponibles (al utilizar un mayor presupuesto) y viceversa.

Al respecto, la evidencia documental ha permitido determinar que el plazo de pago de la deuda que contratan los gobiernos locales es de 18 meses, éste se hace más corto (a 13 meses), cuando se excluye del análisis, la deuda que las entidades han contratado con el MEF (quien otorga condiciones financieras “blandas”). Por el lado de las encuestas, 73% de los funcionarios de los gobiernos locales consideran que el plazo para pagar la deuda es insuficiente y 7% creen que es totalmente insuficiente, debido a que resulta demasiado corto en función a la capacidad de las entidades para generar los flujos de recursos que permitan atender las obligaciones, asfixiando la caja y ocasionando inconvenientes en la ejecución del presupuesto; mientras que los expertos entrevistados manifiestan que generalmente las instituciones financieras hacen coincidir el plazo de la deuda, con el período de gestión de las administraciones municipales, lo cual determina plazos de reembolso cortos.

La información obtenida de fuentes de datos oficiales, ha permitido establecer que el porcentaje promedio de los ingresos propios destinados a la inversión pública es sólo de 13%, lo que demuestra que las entidades no

son generosas con la inversión pública al orientar sus ingresos propios. Es decir, la parte de los ingresos propios que no se orienta a la inversión, está destinada, tanto a financiar los gastos de carácter corriente y los gastos derivados de la atención del servicio de la deuda. Cuando se consultó a los encuestados si creen que el porcentaje de los ingresos propios destinados a la inversión pública es apropiado, se obtuvo que 74% de ellos indica que este porcentaje es inapropiado y 3% que es totalmente inapropiado, sustentando estas afirmaciones en que los gobiernos locales no son independientes desde el punto de vista financiero (sus ingresos propios son mínimos), motivo por el cual, prefieren orientar estos recursos a gastos corrientes y a otros gastos. Al respecto, los funcionarios entrevistados opinan que el porcentaje de recursos que estas entidades destinan a financiar los gastos corrientes y a pagar deudas viene creciendo, afectando en forma negativa la parte destinada a la inversión.

5.1.2. TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA - PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS DESTINADAS A LA INVERSIÓN PÚBLICA:

En esta parte de la investigación, se propuso que la tasa de interés de la deuda (X_2) incide negativamente en el porcentaje de las transferencias destinadas a la inversión pública (Y_2) de los gobiernos locales; con esta proposición, se asume que tasas de interés “altas” para pagar la deuda, implicarían que el porcentaje de las transferencias orientadas a la inversión pública disminuya, y viceversa.

La documentación analizada refleja que en el período 2010-2014, la tasa de interés promedio de la deuda contratada por los gobiernos locales, es de 10.5%; sin embargo, se incrementa a 12.1% al excluir las operaciones en las cuales el acreedor es el MEF (esta entidad ha otorgado préstamos con tasas entre 0% y 4.6%). En aplicación de las encuestas, se preguntó a los profesionales de los gobiernos locales si consideraban que la tasa de interés a la que se financian es favorable, obteniendo que 54% de ellos manifiestan que el costo financiero (expresado en términos de tasa de interés) es desfavorable y 1% opina que es totalmente desfavorable, los consultados consideran que el costo financiero de los créditos es alto y que estos gobiernos subnacionales vienen siendo castigados por las instituciones financieras. Según las opiniones obtenidas en las entrevistas, la tasa de interés se encontraría por encima del nivel óptimo, ello se debería en parte al tipo de prestatario que constituyen los gobiernos locales.

En cuanto al porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública, la evidencia documental refleja que los gobiernos locales utilizan en promedio el 63% de sus transferencias para proyectos de inversión; sin embargo, estos porcentajes se verían afectados por comportamientos macroeconómicos adversos, que impactan en las asignaciones que el Gobierno Central destina a los gobiernos subnacionales, perjudicando la ejecución de proyectos (el saldo se orienta a gastos corrientes y a pagar la deuda pública). Para este indicador, se preguntó a los encuestados si

consideran que el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública es apropiado, resultando que 44% manifiesta que es inapropiado y 9% que es totalmente inapropiado; ellos opinan que en la medida que las entidades deben orientar los recursos del canon y del sobrecanon para financiar proyectos, el porcentaje destinado a la inversión resulta menor al esperado. Al entrevistar a los expertos, refieren una fuerte dependencia de los gobiernos locales a las transferencias que el Gobierno Central les destina; por esta situación, los shocks que afectan el desempeño de la economía nacional terminan complicando la ejecución de las inversiones.

**5.1.3. TIPO DE DEUDA SEGÚN LA RESIDENCIA DEL ACREEDOR –
MONTOS EN SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN
PÚBLICA A FINANCIAR:**

La relación que se plantea a continuación, sugiere que en el caso de los gobiernos locales, el tipo de deuda (interna o externa) según la residencia del acreedor (X_3), tiene una influencia favorable sobre el monto en soles (monto a invertir) de los proyectos de inversión pública a financiar (Y_3). Lo anterior fue planteado teniendo en cuenta la posibilidad que los recursos de la deuda interna se orienten a financiar proyectos medianos y pequeños, en comparación con los recursos de la deuda externa; es decir, ante la posibilidad de contar con deuda externa, las entidades preferirían priorizar la ejecución de proyectos grandes y orientarían los esfuerzos para elaborar este tipo de proyectos, antes que proyectos pequeños (y viceversa).

La información obtenida ha permitido identificar que los gobiernos locales, han contratado sólo deuda interna, tomando recursos de acreedores residentes en la economía (Banco de la Nación, Banco Agropecuario, MEF, banca privada), estas fuentes les han resultado más asequibles que las fuentes externas, en cuyo caso (fuentes externas) requieren la intervención del MEF para garantizar los pagos. Cuando se encuestó a los profesionales de los gobiernos locales, respecto a si creían que los gobiernos locales toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor para nuevos financiamientos; 63% de ellos está de acuerdo y 8% totalmente de acuerdo en que si se toma en cuenta este criterio debido a los requisitos y condiciones que permiten el acceso a las fuentes de financiamiento, opinan además que este criterio es adoptado según el monto de la inversión y el plazo de pago que necesitan, además indican que la deuda interna es la preferida para financiar pequeños proyectos. Las personas entrevistadas manifiestan que en la práctica, los gobiernos locales contratan deuda interna para financiar pequeños proyectos, ya que es lógico que la deuda externa tenga mayores restricciones para su acceso y financie proyectos grandes, además mencionan que se requiere de tiempos considerables para obtener esos recursos a través del MEF.

La documentación obtenida acerca del monto en soles de los proyectos de inversión a financiar, muestra que este indicador presiona la capacidad institucional para ejecutar proyectos; en este caso, se ha encontrado que los proyectos preferidos de las entidades locales, son los pequeños y

medianos proyectos, que no exceden S/. 10.00 millones de inversión (73% en el rango de inversión S/. 0.00–S/. 1.20 millones y 26% en el rango S/. 1.20–S/. 10.00 millones); bajo esta situación, de requerir financiamiento, recurrirían a la deuda interna. Al consultar a los encuestados si creían que el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar es adecuado, se obtuvo que 55% ellos considera que el monto en soles de los proyectos es inadecuado y 5% que es totalmente inadecuado dado a que no resuelven problemas de largo plazo; sin embargo el 33% sostiene que el monto de los proyectos de inversión a financiar es adecuado, ya que la mayor parte de estas entidades se concentra en proyectos pequeños. Los encuestados proponen incluso que el Gobierno Central apoye a las entidades financiando la ejecución de proyectos con recursos de la deuda externa, cuyos plazos de pago son largos. Según las entrevistas realizadas, los expertos opinan que los proyectos no se encuentran bien dimensionados y que las entidades se dejan llevar por el día a día, solucionando sólo problemas de corto plazo, empujados de una parte por la disponibilidad de recursos y hasta por argumentos de carácter político.

5.1.4. NORMATIVIDAD QUE RIGE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO - CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES:

Con respecto a estos indicadores, se presume la influencia favorable de la normatividad que rige la gestión de nuevas operaciones de endeudamiento (X₄) sobre la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables (Y₄) por los gobiernos locales; ello indicaría que al ser clara, asequible o

incluso estable (no cambia con frecuencia) la normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento, los responsables de los gobiernos locales tendrían un incentivo para declarar la viabilidad de más proyectos que podrían ser financiados con recursos de la deuda pública.

Al revisar la serie de la normatividad principal aplicable a la gestión del endeudamiento, se ha podido observar que ésta no ha variado en forma sustancial, se ha mantenido estable, por lo cual se estima que no tiene un efecto determinante en la gestión de la deuda; así se ha podido identificar la existencia de trece normas principales (entre leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos y resoluciones). Al consultar a los encuestados si consideran que la normatividad que rige la gestión del endeudamiento es clara, se obtuvo que para el 73% esta normatividad es clara, sencilla y no constituye una traba para obtener recursos de la deuda, contrario a lo que sucede con el marco normativo de otros sistemas administrativos que terminan complicando la ejecución del gasto público. Los expertos a quienes se ha entrevistado señalan que no existen restricciones normativas más que cumplir los requisitos legales para asegurar que los recursos se destinen sólo a financiar proyectos de inversión y que se cumplan las reglas de responsabilidad fiscal a nivel institucional.

Respecto a la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables, las pruebas documentales permiten establecer que en el período

de análisis, los gobiernos locales han declarado la viabilidad de un total de 33,639 proyectos de inversión pública (valorizados en S/. 51,153 millones), con un promedio anual de 6,728 proyectos declarados viables (valorizados en S/. 10,231 millones), los incrementos en la cantidad de proyectos reflejan una mejor posición de las entidades para declarar la viabilidad de sus proyectos, crecientes necesidades de la población y un importante requerimiento de recursos para su ejecución. Adicionalmente, se preguntó (en las encuestas) a los funcionarios de las municipalidades si creían que la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables reflejaba una mayor capacidad técnica, obteniendo que 59% está de acuerdo y 13% totalmente de acuerdo que esta situación refleja una mayor capacidad técnica, ya que gracias a los esfuerzos de diversas instituciones (entre ellas el MEF), los trabajadores de los gobiernos locales han aprendido a declarar la viabilidad de sus proyectos. En el mismo sentido, los entrevistados manifiestan que los gobiernos locales han aprendido a declarar la viabilidad de sus proyectos, lo cual les permite contar con bancos de proyectos más completos que en el pasado, pero son conscientes que falta dar el gran paso hacia el mejoramiento de la calidad de los mismos; al respecto, un problema que les parece persistente, es la falta de recursos para la ejecución de la inversión.

5.1.5. TIPO DE MONEDA PARA CONTRATAR FINANCIAMIENTOS - PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO A LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA:

A priori se propuso la existencia de una relación derivada del efecto desfavorable que tendría el tipo de moneda para contratar financiamientos (X_5), sobre el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública (Y_5) de los gobiernos locales, teniendo en cuenta que la contratación de la deuda en monedas diferentes a la moneda local encerraría riesgos que podrían restar espacio a los recursos que se destinan a mantener y operar los proyectos públicos (y a realizar otros gastos).

Por el lado del tipo de moneda en la que se contratan los financiamientos, se obtuvo información que ha permitido determinar que, los gobiernos locales, han obtenido recursos por endeudamiento expresado en la moneda local (Nuevos Soles), ya que no tendría sentido contratar obligaciones en monedas diferentes a aquellas en las cuales perciben sus ingresos. Asimismo, al consultar a los encuestados si creen que estos gobiernos locales consideran el tipo de moneda para contratar financiamientos, 59% está de acuerdo y 8% totalmente de acuerdo con que este indicador si es considerado, manifiestan que en las decisiones de financiamiento les permite no asumir riesgos innecesarios; esto es, al tomar la deuda en una moneda diferente a aquella en la que se generan sus flujos de caja, de lo contrario, asumirían un riesgo inmanejable. Los profesionales entrevistados confirman que las entidades locales no están capacitadas para manejar los riesgos derivados del cambio de la moneda, por lo que consideran que una posición más cómoda para las entidades

sería no asumirlos, pues los gastos asociados a su administración terminarían haciendo más costosos los préstamos en moneda extranjera.

Para el indicador referido al porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública, se consultó la base de datos del MEF, obteniendo que en el período de la investigación, los gobiernos locales destinaron en total S/. 3,359 millones para operar y dar mantenimiento a sus inversiones, con un promedio anual de 6% de su presupuesto (S/. 672 millones anuales). También se consultó a los encuestados si creen que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado, resultando que 69% de los encuestados señalaron que el porcentaje es apropiado y 9% que es totalmente inapropiado, afirmando que cada vez son mayores los recursos que se requieren para que la inversión pueda ser operada y darle mantenimiento, que permita asegurar que éstos cumplan sus objetivos. Esta situación se debería a que los gobiernos locales no tienen planes de mantenimiento de sus inversiones.

5.1.6. GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO - FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA:

Esta investigación se realizó por la preocupación que implica el no disponer de los recursos suficientes para financiar proyectos, se ha asumido que la gestión del endeudamiento (X) tiene un impacto positivo en el financiamiento requerido por la inversión pública (Y) que ejecutan los gobiernos locales; para ello, en forma similar a los indicadores que

antecedentes esta parte del estudio, se ha recurrido a fuentes documentales y a encuestas a los funcionarios involucrados en la administración financiera de los gobiernos locales y entrevistas a expertos, con los resultados que se mencionan a continuación.

En torno a la gestión del endeudamiento, las fuentes documentales muestran que en el período 2010-2014, 643 gobiernos locales concertaron un total de 1,010 operaciones de endeudamiento público bajo la modalidad de préstamos. El monto total contratado ascendió a S/. 1,399 millones, cifra que alcanza su menor nivel en el último año de la gestión edil 2011-2014. Para esta variable se preguntó a los encuestados si consideran que la gestión del endeudamiento permite a estas entidades obtener recursos suficientes para financiarse, resultando que 48% de ellos está en desacuerdo y 8% totalmente en desacuerdo con que la gestión del endeudamiento permite a las entidades obtener recursos suficientes para financiarse, ellos sustentan su afirmación en que los bancos son muy exigentes en cuanto a los requisitos complicando la gestión de nueva deuda, las condiciones financieras suelen ser rígidas y que las entidades prefieren financiar la inversión con su propio presupuesto. Los expertos entrevistados manifiestan que aunque las entidades han logrado financiarse con estos recursos, su participación en el financiamiento de la inversión podría incrementarse aprovechando la liquidez existente en el mercado.

Acerca del financiamiento de la inversión pública, la información obtenida de fuentes oficiales muestra que los recursos más importantes del presupuesto de los gobiernos locales, son las transferencias del Gobierno Central que financian en promedio 92% de la inversión; mientras que los ingresos propios financian 4% y la deuda pública 4% del total; lo cual confirma que ante shocks que impacten en las transferencias, una serie de proyectos se quedarían sin financiamiento; además, se preguntó a los encuestados si consideran que el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es satisfactorio, obteniendo que 72% opinan que el financiamiento de la inversión pública es insatisfactorio y el 12% que es totalmente insatisfactorio, considerando que este financiamiento es deficitario y que las necesidades son mayores que los recursos disponibles; ellos mencionan que las entidades deberían ser más creativas al buscar cómo financiar sus PIP, por ejemplo, postular sus iniciativas de inversión a concursos nacionales, solicitando donaciones a terceros o incluso tomando deuda pública como alternativa de financiamiento. Además manifiestan que el financiamiento de los proyectos que aporten soluciones reales a las necesidades debe ser una tarea de largo plazo que trascienda los períodos de gobierno municipal de turno. Finalmente los expertos opinan que la inversión pública que actualmente se financia soluciona sólo problemas menores, ya que los problemas asociados al desarrollo económico y social de los municipios, se resuelven en plazos medianos o largos.

5.2. CONCLUSIONES:

- a. Los procedimientos aplicados permitieron dimensionar la incidencia negativa del plazo de pago de la deuda en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales. Los datos muestran que el plazo de pago fue 18 meses y disminuye a 13 meses al excluir los préstamos otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas; esta situación restó espacio al presupuesto de ingresos propios en la parte orientada a la inversión, lo cual fue corroborado con la información oficial que muestra que el porcentaje destinado a la inversión fue 13%.
- b. La investigación permitió dimensionar la incidencia negativa de la tasa de interés en el porcentaje de las transferencias destinadas a la inversión pública de los gobiernos locales. Esto se verificó en datos que revelaron que la tasa de interés anual fue 10.5% y se amplió a 12.1% al excluir los préstamos otorgados por el MEF; este escenario conllevó a que la parte del presupuesto de inversión financiado con transferencias se vea afectada, la evidencia muestra que 63% se orientó a la inversión.
- c. Las pruebas aplicadas permitieron establecer que el tipo de deuda según la residencia del acreedor influye favorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales. En la información obtenida se identificó que los

gobiernos locales contrataron deuda interna con la banca estatal, privada y con el MEF; los entrevistados manifiestan que dichas entidades se endeudan por montos menores, lo cual los llevó a elaborar pequeños (24,514) y medianos proyectos (8,882) que requieren inversiones entre S/. 0.00 y 10.00 millones.

- d. Las pruebas llevadas a cabo permitieron establecer que la normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye favorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales. La información reveló que la normatividad para gestionar endeudamientos fue clara y estable, los entrevistados señalan que no existen restricciones para contratar deuda; ello fue una condición favorable para que las entidades formulen una creciente cantidad de proyectos de inversión que totalizan los 33,639, valorizados en S/. 51,153 millones.
- e. La metodología utilizada permitió establecer que el tipo de moneda para contratar financiamientos afecta favorablemente el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales. La evidencia documental muestra que las entidades sólo obtuvieron deuda en Nuevos Soles, los expertos opinan que esta decisión es prudente; sin embargo, la información obtenida permitió establecer que el porcentaje del presupuesto para la operación y mantenimiento de las inversiones

asciende a 6% del presupuesto, porcentaje insuficiente para mantener la infraestructura en condiciones adecuadas.

- f. En conclusión, los resultados de la investigación permitieron valorar el impacto positivo de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales. Los datos obtenidos muestran que 643 gobiernos locales concertaron 1,010 operaciones de endeudamiento por S/. 1,399 millones, los entrevistados manifiestan que la participación de estos recursos para financiar la inversión podría incrementarse aprovechando las condiciones del mercado; las fuentes de datos muestran que la gestión del endeudamiento ha financiado 4% del presupuesto de inversiones, participación que si bien no es significativa, podría serlo en el futuro, al existir espacio y condiciones para ello.

5.3. RECOMENDACIONES:

- a. Implementar fideicomisos en función al monto de las operaciones de endeudamiento para asegurar el pago del servicio de la deuda, transfiriendo parte de los flujos de caja que se deriven del Gobierno Central o de los ingresos propios (así como otros activos que permitan constituir titulizaciones), a un fiduciario que se encargue de pagar la deuda por cuenta de los gobiernos locales. Este mecanismo trae consigo una percepción de menor riesgo de incumplimiento, al ser un tercero quien paga la deuda, otorgando confianza a los

prestamistas y haciendo que los plazos de pago sean más largos que los actuales, con efectos positivos en la presión sobre los flujos de caja de las entidades, incrementando los ingresos propios y las transferencias disponibles para la inversión pública.

- b. Priorizar la utilización de la modalidad de endeudamiento con el Ministerio de Economía y Finanzas denominada “Obras por Impuestos” (anexo N° 04), la cual requiere la realización de un proceso simplificado para seleccionar a la empresa que ejecutará el proyecto público. Esta modalidad de financiamiento trae consigo el beneficio en el costo financiero de las operaciones, ya que la normatividad vigente establece que esta deuda no da lugar al pago de intereses (0%) por parte de los gobiernos regionales o gobiernos locales, al ser el Ministerio de Economía y Finanzas quien cumple el papel de acreedor, propiciando ahorros y el incremento de los porcentajes del presupuesto destinados a la inversión pública.
- c. Solicitar la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando se requiera financiar proyectos medianos y principalmente grandes (ver anexo N° 14), a efectos que este ministerio contrate deuda interna o externa (lo cual dependerá de la estrategia de deuda) y entregue esos recursos a los gobiernos locales a través de convenios específicos para ejecutar las inversiones. Ello implicaría que los beneficios obtenidos por la República en dichos contratos de

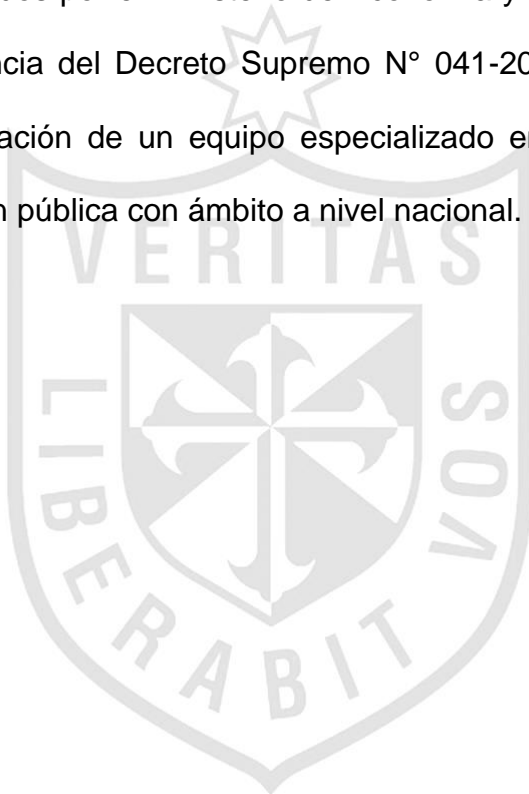
deuda, sean trasladados a las entidades: variedad de fuentes de financiamiento, montos importantes, plazos largos (15 años o más) y tasas de interés favorables (7% en deuda interna y 6% en deuda externa); permitiendo financiar proyectos que por su dimensión (monto a invertir) se encuentran fuera de la capacidad del presupuesto municipal, resolviendo problemas de infraestructura complejos.

- d. Elaborar y ejecutar a nivel regional, aprovechando las oficinas regionales del Ministerio de Economía y Finanzas, programas de difusión de la normatividad relativa al endeudamiento e inversión pública, que permitan a los gobiernos locales, respaldar el proceso de contratación de la deuda y su orientación exclusiva a la inversión. Estos programas, a cargo de especialistas en temas financieros y relacionados, deben ser intensivos al inicio de cada año fiscal y desarrollar temas de alcance normativo y técnico, tales como: rol de los entes rectores, aspectos de cumplimiento obligatorio y formal, modalidades de financiamiento existentes y convenientes, riesgos de la deuda pública, fuentes de financiamientos en el mercado, destino de los recursos, mecanismos de administración de deuda, elaboración de proyectos de inversión de calidad, entre otros.
- e. Mantener la política adoptada por los gobiernos locales, de contratar la deuda sin la garantía de la República sólo en moneda local,

evitando la exposición de sus flujos de caja, al riesgo derivado de la volatilidad en los tipos de cambio de monedas extranjeras, en concordancia con los criterios de prudencia y responsabilidad fiscal, proporcionando al Estado la posibilidad de obtener esos recursos que precisa para invertir, a cambio de una promesa de pago estable. Esta decisión contribuye al equilibrio de las finanzas locales, al excluir un indicador que guarda estrecha relación con el comportamiento del mercado.

- f. Fortalecer las actividades de seguimiento de la situación de la deuda local (montos contratados y adeudados, moneda utilizadas, tipos de tasas de interés y otros), en consistencia con el nivel de riesgo que las entidades pueden tolerar, para evitar los efectos adversos que la deuda acarrearía (sobreendeudamientos y quiebras a nivel institucional), funciones que deben estar a cargo de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, previa modificación de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado con Decreto Supremo N° 117-2014-EF (anexo N° 16). Asimismo, la Contraloría General de la República debe impulsar un programa permanente a nivel nacional, orientado al control de la ejecución de aquellos proyectos de inversión que son financiados con recursos de la deuda pública.

- g. Constituir comités locales para realizar el seguimiento de la ejecución de los planes de inversiones, sobre todo con atención en aquellos proyectos que se financien con deuda pública; así como identificar las oportunidades para facilitar y agilizar las inversiones públicas, proponiendo soluciones para resolver las trabas y problemas que afectan su ejecución. Estos comités serían auspiciados por el Ministerio de Economía y Finanzas, replicando la experiencia del Decreto Supremo N° 041-2014-EF, que dispone la conformación de un equipo especializado en el seguimiento de la inversión pública con ámbito a nivel nacional.





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. Albi Ibañez, Emilio, González-Páramo, José Manuel y Zubiri, Ignacio (2009). *Economía Pública I, Fundamentos Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Tercera Edición. Ariel Economía. Barcelona, España.
2. Álvarez Corbacho, Xoaquín (1998). *Déficit y Deuda en las Corporaciones Locales de España*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade Coruña, España.
3. Banco Central de Reserva del Perú (2011). *Glosario de Términos Económicos*. Lima, Perú.

4. Buchanan, James (1997). *La Deuda Pública y la Formación de Capital*. Revista Libertas del Instituto Universitario ESEADE. Buenos Aires, Argentina.
5. Casas, Carlos y Málaga, Alexandra (2013). *La importancia de los Recursos Naturales en la Generación de Recursos para el Estado y el Sistema de Transferencias Intergubernamental Peruano*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
6. Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal (2013). *Marco Macrofiscal del Perú, Propuestas para Fortalecerlo*. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
7. Congreso de la República del Perú (2002). *Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*.
8. Congreso de la República del Perú (2005). *Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento*.
9. Congreso de la República del Perú (2005-A). *Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto*.
10. Contraloría General de la República (2010). *Resolución de Contraloría N° 052-2010-CG. Reglamento para la Emisión del Informe Previo*.
11. Cuéllar Barbeito, Eugenia (2007). *Descentralización Financiera de las Administraciones Públicas*. Madrid, España.
12. Escudero, Pedro y Prior, Diego (2002). *Tesis Doctoral: Endeudamiento, Descentralización de Servicios y Ciclos Presupuestarios, el Caso de los*

Ayuntamientos Catalanes. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España.

13. Estela Huamán, Brigitte Margot (2009). *Tesis de Maestría: Modificaciones en la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública y su impacto en un proyecto vial*. Universidad de Piura. Lima, Perú.
14. Fondo Monetario Internacional (2003). *Estadísticas de la Deuda Externa, Guía para Compiladores y Usuarios*. Washington D.C., USA.
15. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2002). *Directrices para la Gestión de la Deuda Pública*. Washington D.C., USA.
16. Gómez Sabaini, Juan y Jiménez, Juan Pablo (2011). *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina: Un Análisis de Casos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
17. Ha-Joon Chang (2007). *La Administración de la Inversión Pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Nueva York, USA.
18. Instituto de Estudios Fiscales (2003) *¿Mercado, Reglas Fiscales o Coordinación? Una Revisión de los Mecanismos para Contener el Endeudamiento de los Niveles Inferiores de Gobierno*. Madrid, España.
19. Instituto Peruano de Economía (2006). *Inversión Privada y Pública en Infraestructura en el Perú. El Camino para Reducir la Pobreza*. Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos y Cámara Peruana de la Construcción. Lima, Perú.

20. López Camacho, Víctor Adán (2003). *Deuda Pública de Estados y Municipios: Una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México D.F., México.
21. Lucioni, Luis (2004). *La Inversión para la Provisión de Servicios Públicos y su Financiamiento en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
22. Martínez López, Diego (2002). *Tesis Doctoral: Tres Ensayos Sobre Inversión Pública*. Universidad Complutense. Madrid, España.
23. Martner, Ricardo y Tromben, Varinia (2004). *La Sostenibilidad de la Deuda Pública, el Efecto Bola de Nieve y el Pecado Original*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
24. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2004). *Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal*. Lima.
25. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2001). *Informe sobre Deudas, Obligaciones y Contingencias del Estado*. Lima, Perú.
26. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2011). *Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública*.
27. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2006). *Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental*. Lima, Perú.
28. Grupo Pachacamac (2004). *Metodología de Formulación de Proyectos de Inversión. Proyecto Fortalecimiento de ONG's Perú*. Lima, Perú.

29. Ponce Sono, Stefahnie (2013). *Tesis de Maestría: Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
30. ProDescentralización (2011). *Desarrollo Económico Regional y Local*. Lima, Perú.
31. Rozas Balbontín, Patricio, Bonifaz, José Luis y Guerra-García, Gustavo (2012). *El Financiamiento de la Infraestructura: Propuestas para el Desarrollo Sostenible.*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
32. Sena Menchaca, Walter (2011). *Tesis de Maestría: Determinantes del Endeudamiento Municipal, un Estudio Empírico para los Municipios de México: 2004-2009*. Escuela de Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey. México D.F., México.
33. Stiglitz, Joseph (2000). *La Economía del Sector Público*. Tercera Edición. Universidad de Alcalá. Barcelona, España.
34. Vega Castro, Jorge (2008). *Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
35. World Economic Forum (WEF, 2012). *Strategic Infrastructure: Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently*. Switzerland.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:

1. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversion (2014). Instructivo de Obras por Impuestos. Recuperado el 30 de diciembre de 2014 desde <http://www.obrasporimpuestos.pe/default.aspx?are=0>.
2. Medina Méndez, Jorge (2013). Déficit de Infraestructura del Perú: ¡A Correr! *América Economía*. Recuperado el 25 de marzo de 2014 desde <http://americaeconomia.com/analisis-opinion/deficit-de-infraestructura-del-peru-correr>.
3. Edson Guerrero, Romualdo (2010). Revista Actualidad Regional. Recuperado el 20 de marzo de 2014 desde <http://apunteslocales.blogspot.com/2010/05/transferencias-intergubernamentales-en.html>.
4. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento y del Sistema Nacional de Inversión Pública. Información recuperada el 27 de febrero de 2015 desde <http://www.mef.gob.pe/>.



ANEXOS

ANEXO 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA

LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES DEL PERÚ, PERÍODO 2010-2014

Problemas	Objetivos	Hipótesis	Variables	Metodología
<p>1. Problema General</p> <p>¿En qué medida la gestión del endeudamiento impacta en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú?</p> <p>2. Problemas Específicos</p> <p>a) ¿En qué medida el plazo de pago de la deuda incide en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales?</p> <p>b) ¿En qué medida la tasa de interés de la deuda incide en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales?</p> <p>c) ¿De qué manera el tipo de deuda según la residencia del acreedor influye en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales?</p> <p>d) ¿De qué manera la normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales?</p> <p>e) ¿De qué manera el tipo de moneda para contratar financiamientos afecta en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales?</p>	<p>1. Objetivo General</p> <p>Valorar el impacto de la gestión del endeudamiento en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.</p> <p>2. Objetivos Específicos</p> <p>a) Dimensionar la incidencia del plazo de pago de la deuda en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.</p> <p>b) Dimensionar la incidencia de la tasa de interés de la deuda en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.</p> <p>c) Establecer la influencia del tipo de deuda según la residencia del acreedor en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.</p> <p>d) Establecer la influencia de la normatividad que rige la gestión del endeudamiento en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.</p> <p>e) Establecer el efecto del tipo de moneda para contratar financiamientos en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.</p>	<p>1. Hipótesis General</p> <p>La gestión del endeudamiento impacta positivamente en el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú.</p> <p>2. Hipótesis Específicas</p> <p>a) El plazo de pago de la deuda incide negativamente en el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales.</p> <p>b) La tasa de interés de la deuda incide negativamente en el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales.</p> <p>c) El tipo de deuda según la residencia del acreedor influye favorablemente en el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales.</p> <p>d) La normatividad que rige la gestión del endeudamiento influye favorablemente en la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales.</p> <p>e) El tipo de moneda para contratar financiamientos afecta desfavorablemente en el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública de los gobiernos locales.</p>	<p>1. VARIABLE INDEPENDIENTE</p> <p>X, GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO</p> <p>Indicadores</p> <p>X₁, Plazo de pago de la deuda</p> <p>X₂, Tasa de interés de la deuda</p> <p>X₃, Tipo de deuda según la residencia del acreedor</p> <p>X₄, Normatividad que rige la gestión del endeudamiento</p> <p>X₅, Tipo de moneda para contratar financiamientos</p> <p>2. VARIABLE DEPENDIENTE</p> <p>Y, FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA</p> <p>Indicadores</p> <p>Y₁, Porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública</p> <p>Y₂, Porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública</p> <p>Y₃, Monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar</p> <p>Y₄, Cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables</p> <p>Y₅, Porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública</p>	<p>1. Tipo de Investigación Investigación Aplicada</p> <p>2. Nivel de Investigación Descriptivo-explicativo</p> <p>3. Técnicas e instrumentos</p> <p>Técnicas: Revisión documental, encuesta, entrevista</p> <p>Instrumentos: Cuestionarios, informes financieros, estadística de la deuda, entre otros.</p>

ANEXO N° 02 GUÍA DE ENTREVISTA

Amparada por el D.S. 043-2001-PCM – Secreto Estadístico y Confidencialidad de la Información

Es grato saludarlo y agradecer anticipadamente la atención a la presente guía de entrevista, la cual tiene carácter académico y se desarrolla como parte de los estudios de postgrado a nivel de doctorado que el suscrito realiza en la USMP, con la finalidad de conocer su opinión acerca de **“La Gestión del Endeudamiento y su Impacto en el Financiamiento de la Inversión Pública de los Gobiernos Locales del Perú, Período 2010-2014”**. En consecuencia, mucho agradeceré tenga a bien responder esta guía de entrevista con la mayor sinceridad, objetividad, justicia y profesionalidad posibles.

Institución donde labora

Cargo

Años de experiencia general

1. ¿Cuál es su opinión acerca del acceso que tienen los gobiernos locales a los recursos de la deuda, tanto interna, como externa?
2. ¿Qué opinión tiene acerca de las condiciones financieras (plazo de pago, tasa de interés) de la deuda que obtienen los gobiernos locales?
3. ¿Considera que existe alguna restricción de carácter normativo (relacionado con el MEF, Contraloría u otras entidades) o de otro tipo que impida que las entidades locales obtengan recursos derivados de la deuda pública?
4. ¿Cree usted que los gobiernos locales están capacitados para gestionar riesgos de mercado (riesgos de tasas de interés, de tipos de cambio)?
5. ¿Conoce algún nuevo mecanismo de financiamiento que puedan utilizar los gobiernos locales para la ejecución de sus proyectos de inversión?

6. ¿Conoce si en los últimos años, la gestión del endeudamiento ha permitido a los gobiernos locales obtener recursos para financiarse?
7. ¿Cree que los porcentajes de presupuesto que los gobiernos locales distribuyen entre gastos de inversión y gastos corrientes son consistentes con las necesidades?
8. ¿Considera que los gobiernos locales son autónomos desde el punto de vista fiscal; es decir, que los recursos que recaudan los hacen independientes respecto a las transferencias del gobierno?
9. ¿Cree usted que los proyectos de inversión a ejecutar por los gobiernos locales se encuentran adecuadamente dimensionados?
10. ¿Qué opinión le merece la evolución que han tenido los gobiernos locales en los últimos años para declarar la viabilidad de sus proyectos de inversión?
11. ¿Qué opinión le merece la evolución que han tenido los gobiernos locales en los últimos años para ejecutar sus proyectos de inversión?
12. ¿Según su opinión, considera que la inversión pública ejecutada por los gobiernos locales soluciona los problemas relacionados al déficit de infraestructura pública en su ámbito?
13. Si tuviera alguna recomendación para esta investigación, se le agradecería especificarla en las siguientes líneas.

ANEXO N° 03

ENCUESTA

Amparada por el D.S. 043-2001-PCM – Secreto Estadístico y Confidencialidad de la Información

La presente encuesta se realiza con el objetivo de obtener información relevante, actual y significativa acerca de la gestión del endeudamiento y del financiamiento de la inversión pública en los gobiernos locales, en el marco de la tesis de doctorado de la USMP denominada **“La Gestión del Endeudamiento y su Impacto en el Financiamiento de la Inversión Pública de los Gobiernos Locales del Perú, Período 2010-2014”**. En consecuencia, mucho agradeceré responder en forma sincera y objetiva, marcando con una un aspa (X) según corresponda y justificando sus respuestas. Se le recuerda que esta técnica es anónima. Se agradece su participación.

1. ¿Considera que el plazo de pago de la deuda de los gobiernos locales es suficiente?
 - a. Totalmente suficiente
 - b. Suficiente
 - c. Ni suficiente, ni insuficiente
 - d. Insuficiente
 - e. Totalmente insuficienteJustifique su respuesta:

2. ¿Cree que la tasa de interés de la deuda de los gobiernos locales es favorable?
 - a. Totalmente favorable
 - b. Favorable
 - c. Ni favorable, ni desfavorable
 - d. Desfavorable
 - e. Totalmente desfavorableJustifique su respuesta:

3. ¿Cree que los gobiernos locales toman en cuenta el tipo de deuda según la residencia del acreedor para nuevos financiamientos?
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo

- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

Justifique su respuesta:

4. ¿Considera que la normatividad que rige la gestión del endeudamiento de los gobiernos locales es clara?
- a. Totalmente clara
 - b. Clara
 - c. Ni clara, ni confusa
 - d. Confusa
 - e. Totalmente confusa

Justifique su respuesta:

5. ¿Cree que los gobiernos locales consideran el tipo de moneda para contratar financiamientos?
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

Justifique su respuesta:

6. ¿Considera que la gestión del endeudamiento permite a los gobiernos locales obtener recursos suficientes para financiarse?
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

Justifique su respuesta:

7. ¿Cree que el porcentaje de ingresos propios destinados a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado?
- Totalmente apropiado
 - Apropiado
 - Ni apropiado, ni inapropiado
 - Inapropiado
 - Totalmente inapropiado
- Justifique su respuesta:

8. ¿Considera que el porcentaje de transferencias destinadas a la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado?
- Totalmente apropiado
 - Apropiado
 - Ni apropiado, ni inapropiado
 - Inapropiado
 - Totalmente inapropiado
- Justifique su respuesta:

9. ¿Cree que el monto en soles de los proyectos de inversión pública a financiar por los gobiernos locales es adecuado?
- Totalmente adecuado
 - Adecuado
 - Ni adecuado, ni inadecuado
 - Inadecuado
 - Totalmente inadecuado
- Justifique su respuesta:

10. ¿Cree que la cantidad de proyectos de inversión pública declarados viables por los gobiernos locales, refleja una mayor capacidad técnica?
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
- Justifique su respuesta:

11. ¿Cree que el porcentaje de presupuesto destinado a la operación y mantenimiento de la inversión pública por los gobiernos locales es apropiado?
- a. Totalmente apropiado
 - b. Apropiado
 - c. Ni apropiado, ni inapropiado
 - d. Inapropiado
 - e. Totalmente inapropiado

Justifique su respuesta:

12. ¿Considera que el financiamiento de la inversión pública de los gobiernos locales es satisfactorio?
- a. Totalmente satisfactorio
 - b. Satisfactorio
 - c. Ni satisfactorio, ni insatisfactorio
 - d. Insatisfactorio
 - e. Totalmente insatisfactorio

Justifique su respuesta:

Se le agradecería, según su experiencia, formular algunas recomendaciones que considere pertinentes para el desarrollo de esta investigación.

- a.
- b.
- c.

ANEXO N° 04
LEY N° 29230, LEY DE OBRAS POR IMPUESTOS

1. MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS

Es una forma de pago del impuesto a la renta de tercera categoría por el que las empresas privadas pueden optar, y consiste en que en lugar de pagar en efectivo, el impuesto se pague a través de la ejecución de un proyecto de inversión pública en una localidad municipal o regional, sin que hoy el gobierno regional, gobierno local o universidad pública deban movilizar fondos públicos.

La empresa privada financia la obra hoy con cargo al impuesto a la renta que deberá pagar a la SUNAT el año fiscal siguiente, hasta por un 50%; por su parte, los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas se financian hoy y empiezan a pagar al año siguiente de culminada la ejecución de la obra y hasta por diez años sin intereses con cargo a sus recursos del canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

2. ENTIDADES PÚBLICAS INCLUIDAS

Los gobiernos regionales, gobiernos locales como universidades públicas que reciban recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones. Adicionalmente, desde julio del 2013, se permite que las regiones que no reciben canon puedan aprovechar el mecanismo utilizando los recursos que están asignados a otros fondos que el MEF ha creado.

3. PROYECTOS QUE SE PUEDEN FINANCIAR

El mecanismo permite financiar todo tipo de proyectos de inversión pública, siempre y cuando estén en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y cuenten con la declaratoria de viabilidad en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

4. INICIO DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS

Los gobiernos regionales, gobiernos locales o universidades públicas deben acordar en sesión de consejo regional, concejo municipal o consejo universitario, según corresponda una lista de proyectos priorizada para ser ejecutada a través de este mecanismo. Dichos proyectos deberán enmarcarse en la definición de Proyecto de Inversión Pública establecida en la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El Acuerdo y la lista deberán ser remitidos a PROINVERSION, como entidad encargada de la promoción y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales y universidades con relación al uso de este mecanismo, para ser publicados en su portal web, de manera que el proyecto pueda ser promovido entre las empresas privadas interesadas.

La empresa privada puede tener una iniciativa de proyecto; dicho proyecto debe ser seleccionado de la lista priorizada de proyectos o también puede formular (la empresa) un proyecto y presentarlo al gobierno regional, gobierno local o universidad pública para ser priorizado. De esta manera, la empresa lleva una

iniciativa privada que debe coincidir con una prioridad identificada por la autoridad local, regional o universitaria para su comunidad. Las propuestas de priorización de proyectos que son presentadas por el sector privado ante el gobierno regional, gobierno local o universidad pública, tienen el carácter de petición de gracia y no deberán coincidir, total o parcialmente, con proyectos de inversión en formulación o viables.

5. SECUENCIA DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS

Sea porque la empresa privada elija un proyecto de la cartera priorizada o porque proponga un proyecto específico de interés para dicho gobierno, este último tiene que llevar a cabo un proceso de selección para elegir a la empresa privada que financiará y/o ejecutará la obra, al término del cual se suscribirá un convenio para el inicio de la fase de inversión del proyecto. Al recibir la obra el gobierno regional, gobierno local o universidad pública solicitará al MEF la emisión del Certificado Inversión Pública Regional y Local (CIPRL).

Gráfico N° 18
MECANISMO DE FINANCIAMIENTO “OBRAS POR IMPUESTOS”



Fuente: ProInversión.

Este CIPRL es la constancia que emite el MEF a la empresa privada que financió una obra con su impuesto a la renta, el cual es utilizado por la empresa privada al siguiente año fiscal y hasta por diez años sucesivos, para descontar su impuesto frente a la SUNAT por el monto equivalente al monto financiado en la obra.

6. MONTOS PARA FINANCIAR POR OBRAS POR IMPUESTOS

El MEF calcula todos los años el tope para emisión de CIPRL de todos los gobiernos regionales y locales que reciben asignación de canon. El tope está compuesto de la suma de las transferencias de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, de los dos años anteriores al año del cálculo, más la proyección de las transferencias para el mismo.

En el caso de gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas que hayan firmado convenios con la empresa privada para la ejecución de obras por impuestos, el tope sufre la disminución en los montos de las obras que haya efectuado bajo esta modalidad y aumentará en la medida que el gobierno regional, gobierno local y universidad pública vaya cancelando los CIPRL emitidos.

7. PASOS PARA QUE LA EMPRESA PUEDA OBTENER EL CIPRL

Una vez culminada la obra, y dentro de los veinte días hábiles siguientes, se debe otorgar a la empresa privada la conformidad de la calidad y la conformidad de recepción del proyecto.

Luego de esto, en un plazo máximo de tres días hábiles, el gobierno regional, gobierno local o universidad pública deberá solicitar a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF, la emisión del CIPRL, indicando en la solicitud, la razón social y RUC de la empresa, el valor en Nuevos Soles de la obra, y adjuntando el documento sustentatorio del registro realizado en el Sistema de Información de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) de la afectación presupuestal y financiera.

En caso el gobierno regional, gobierno local o universidad pública no hubiese solicitado la emisión de los CIPRL, conforme a lo anterior, la empresa privada podrá solicitar a la DGETP la emisión de los CIPRL indicando que ha cumplido con todos los requisitos previos para dicho fin e informar, paralelamente, de ello al gobierno regional, gobierno local o universidad pública local para que en un plazo no mayor de dos días hábiles realice el registro en el SIAF-SP de la afectación presupuestal y financiera.

Los CIPRL también pueden ser emitidos trimestralmente siempre que el proyecto tenga un periodo de ejecución mayor a seis meses. De ser el caso, el gobierno regional, gobierno local y universidad pública debe comunicar a la empresa privada, desde el inicio del proceso, que puede solicitar la emisión trimestral de los mismos. Para ello, en las bases del proceso de selección, el Comité debe hacer mención que este cronograma será la referencia para el trámite del CIPRL trimestral.

Para todos los casos, el trámite de un CIPRL trimestral comienza con la solicitud de la empresa privada, ante la Gerencia de Obras o quien haga sus veces, acompañada de la certificación y valorización por parte del supervisor, respecto del avance de obra. Con ello la Gerencia, mediante una resolución aprueba el monto especificado por dicho avance y gestiona ante la DGETP, la emisión del CIPRL para la empresa privada, la cual debe emitirlo en un plazo de tres días hábiles.

8. PAGO DEL GOBIERNO REGIONAL, GOBIERNO LOCAL O UNIVERSIDAD PÚBLICA POR EL MONTO INVERTIDO POR LA EMPRESA PRIVADA

El MEF deducirá al año siguiente de culminada la obra, un porcentaje equivalente al 30% del monto anual que se transfiera a un gobierno regional, gobierno local y universidades públicas en el presupuesto proveniente del canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones efectuada a favor del gobierno regional, local o universidad pública, hasta completar el monto total del CIPRL emitido a favor de la empresa. En este sentido, al gobierno regional, gobierno local o universidad pública le quedará el 70% del presupuesto para continuar haciendo obras priorizadas en su presupuesto participativo.

El financiamiento y/o ejecución de los proyectos de inversión pública en infraestructura, regulados en la Ley, no dará lugar al pago de intereses por parte de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales y/o universidades públicas en favor de la empresa privada.

9. PARTICIPACIÓN DE LA SUNAT

La SUNAT tiene dos roles fundamentales en el proceso:

- Informa a la DGETP del MEF sobre el cincuenta por ciento (50%) del Impuesto a la Renta correspondiente al ejercicio anterior de las empresas privadas que hayan suscrito convenios al amparo de la Ley N° 29230.
- Informa a la DGETP del MEF sobre los CIPRL que ya se han aplicado.

Tabla N° 44

SECTORES DE LOS PROYECTOS ADJUDICADOS A NIVEL NACIONAL PARA SU EJECUCIÓN BAJO LA MODALIDAD “OBRAS POR IMPUESTOS”, AÑOS 2010-2014

SECTOR DE LA INTERVENCIÓN	INVERSIÓN (MILLONES S/.)	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS
Comercio	24.0	73,732
Cultura	12.5	130,580
Educación	165.0	158,714
Esparcimiento	12.2	35,775
Irrigación	7.5	499
Otros	68.5	2,360,517
Salud	145.2	191,477
Saneamiento	407.0	384,246
Seguridad	79.0	3,550,713
Telecomunicaciones	3.6	2,603
Transporte	667.4	1,857,614
Total Adjudicado	1,591.8	8,746,470

Fuente:

Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversion

ANEXO N° 05
DECRETO SUPREMO N° 224-2013-EF, FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE
LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Esta norma fue aprobada en Setiembre de 2013, considerando que en los últimos meses se había desacelerado el crecimiento de la economía mundial y deteriorado las condiciones financieras a nivel global en la medida que la Zona del Euro se mantenía en la fase recesiva por segundo año consecutivo, la economía de Estados Unidos mostraba una recuperación precaria y la economía China una desaceleración más intensa a la esperada; lo cual se reflejaba en una caída importante de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación del país.

El menor dinamismo de la economía mundial y las menores perspectivas de crecimiento impactaban en la economía peruana a través de la caída de los términos de intercambio, menores volúmenes de exportación, y por tanto, una menor recaudación, afectando los ingresos del gobierno.

En ese contexto, era necesario asegurar la continuidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública en los gobiernos regionales y gobiernos locales, a efectos de no paralizar la prestación de servicios básicos a su cargo.

Entre otras medidas, el gobierno consideró conveniente aprobar una operación de endeudamiento interno por S/. 500 millones, bajo la modalidad de emisión de bonos soberanos en el mercado local, destinada a financiar los proyectos que se encontraban en ejecución, a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales,

que habían visto disminuidos sus recursos por canon y otros estimados en sus respectivos presupuestos institucionales.

Con diversas resoluciones ministeriales del MEF se aprobó, entre 2013 y 2014, los convenios de traspasos de recursos, entre la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (MEF) y los gobiernos regionales y gobiernos locales, a efectos de:

- (i) Transferir los fondos provenientes de las colocaciones de bonos soberanos, para financiar los proyectos en ejecución a cargo de dichos gobiernos, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública; y,
- (ii) Establecer los términos y condiciones relativos a la utilización de los recursos y la obligación de reembolsar al MEF los recursos que fueron materia de traspaso, en un plazo que no excederá de tres años, para lo cual se tomó en cuenta la capacidad de pago.

Para los fines de las emisiones de los bonos soberanos, el MEF aplicó lo dispuesto en el Reglamento de Bonos Soberanos y el Reglamento del Programa de Creadores de Mercado, aprobados por el Decreto Supremo N° 096-2013-EF.

Fuente:

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento

ANEXO N° 06
LINEAMIENTOS PARA ORIENTAR LA CONCERTACIÓN DE DEUDA EXTERNA
PARA FINANCIAR PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Los siguientes son algunos lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas, que orientan la concertación de operaciones de endeudamiento externo para el financiamiento de proyectos de inversión pública, buscando optimizar la selección de proyectos a ser financiados y mejorar la eficiencia en la ejecución de los proyectos.

La participación de una mayor cantidad de sectores para el acceso a recursos del endeudamiento externo, genera la necesidad de establecer criterios para orientar la concertación de nuevas operaciones de endeudamiento externo, sobre la base de las prioridades en la atención de los servicios públicos establecidos en los lineamientos de política nacional.

Los lineamientos que orientan la concertación de operaciones de endeudamiento externo para el financiamiento de proyectos de inversión pública están comprendidos por dos requisitos de cumplimiento obligatorio y tres condiciones alternativas. En este sentido, los proyectos o programas de inversión pública que requieren de financiamiento externo, deben cumplir necesariamente con los “requisitos de cumplimiento obligatorio”, y enmarcarse en al menos una de las “condiciones alternativas” que se señalan a continuación.

REQUISITOS DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO:

- **Escala mínima**

El monto de la operación de endeudamiento externo relacionada al financiamiento del proyecto o programa de inversión pública seleccionado no debe ser inferior a US\$ 10 millones. La escala de la operación de endeudamiento externo asociada al financiamiento del proyecto o programa de inversión pública debe ser lo suficientemente importante para justificar los costos administrativos asociados a la preparación de la misma.

- **Exclusión de proyectos de fortalecimiento institucional**

La operación de endeudamiento externo no financiará proyectos o programas cuyo principal objetivo esté orientado a acciones de fortalecimiento institucional. Los proyectos o programas orientados a acciones de fortalecimiento institucional se enfocan a optimizar los servicios intermedios para la mejor gestión administrativa de una institución. En este sentido, puesto que no apuntan a reducir el déficit de algún servicio público básico de manera directa, los recursos provenientes de operaciones de endeudamiento externo no podrán estar dirigidos a los proyectos que solamente consideren este tipo de intervenciones.

CONDICIONES ALTERNATIVAS:

- **Principales servicios públicos deficitarios:**

Los proyectos o programas deben contribuir a disminuir el déficit de servicios públicos básicos de acuerdo con las prioridades nacionales. Al respecto, una medida de política fiscal enfatizada es aumentar la calidad de los servicios públicos, con énfasis en la educación básica y salud preventiva, y reducir el déficit de infraestructura, favoreciendo la integración de mercados regionales

como polos de desarrollo. Las funciones públicas en las que se requiere mayor atención, en orden de magnitud de recursos requeridos para cerrar el déficit de servicio existente son: educación, salud, nutrición, seguridad e infraestructura básica.

En un contexto de recursos escasos, se debe promover la ejecución de proyectos o programas que contribuyan a disminuir el déficit en los servicios públicos prioritarios identificados por la política nacional. Así, cuando el sector, gobierno regional o gobierno local evidencie la falta de recursos para el financiamiento de los proyectos o programas orientados a satisfacer estos servicios públicos prioritarios, se podrán concertar operaciones de endeudamiento externo para obtener los recursos necesarios.

▪ **Transferencia de experiencia internacional relevante:**

Los proyectos o programas innovadores que por su naturaleza, requieren de la experiencia internacional de la fuente cooperante para su diseño, implementación y/o ejecución.

Cuando la fuente cooperante cuente con experiencias internacionales exitosas en la ejecución de proyectos o programas de inversión pública innovadores para el país, se podrán concertar operaciones de endeudamiento externo para contar con la participación de dicha fuente cooperante en el diseño, implementación y/o ejecución de los proyectos o programas. Para ello, se considerará una intervención como innovadora cuando no ha sido aplicada anteriormente en el

país, con lo cual existe un riesgo de no contar con los conocimientos necesarios para su eficiente ejecución.

▪ **Procesos y procedimientos específicos:**

Los proyectos o programas que requieren de procesos y procedimientos administrativos y/o financieros específicos acordes con las intervenciones previstas en dichos proyectos o programas.

Algunas intervenciones de los proyectos o programas de inversión pública, dadas sus características particulares, pueden requerir de procesos y procedimientos específicos o de arreglos organizacionales ad hoc para asegurar su exitosa ejecución. En este sentido, si los procesos y procedimientos administrativos y/o financieros de alguna fuente cooperante pueden facilitar o contribuir con la ejecución eficiente de dichas intervenciones, se podrán concertar operaciones de endeudamiento externo para su financiamiento con el fin utilizar los procesos y procedimientos en la ejecución de proyectos o programas de inversión pública.

Estos Lineamientos no son de aplicación a los proyectos o programas de inversión pública comprendidos en las cooperaciones técnicas asociadas y/o programas de apoyo previstos en el marco de las operaciones de endeudamiento externo destinadas a apoyar la balanza de pagos.

Fuente:

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento

ANEXO N° 07
CANTIDAD DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO CONTRATADAS POR
LOS GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	0	11	17	11	1	40
Ancash	2	3	18	12	2	37
Apurimac	3	4	14	13	1	35
Arequipa	0	6	5	11	11	33
Ayacucho	3	3	13	25	1	45
Cajamarca	1	30	26	28	9	94
Callao	0	0	0	1	0	1
Cusco	9	3	9	19	11	51
Huancavelica	5	11	14	14	1	45
Huanuco	6	7	18	25	3	59
Ica	0	2	4	6	2	14
Junin	4	19	21	26	3	73
La Libertad	1	11	12	12	1	37
Lambayeque	0	5	6	4	1	16
Lima	10	17	27	35	14	103
Loreto	1	7	15	8	4	35
Madre De Dios	1	0	1	0	0	2
Moquegua	0	0	2	4	0	6
Pasco	0	3	3	9	6	21
Piura	2	13	35	33	8	91
Puno	2	9	15	16	1	43
San Martin	3	16	26	32	1	78
Tacna	2	2	4	7	0	15
Tumbes	0	0	1	6	2	9
Ucayali	1	10	3	7	6	27
TOTAL	56	192	309	364	89	1,010

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público-MEF

ANEXO N° 08
MONTO EN MILES DE NUEVOS SOLES DE LAS OPERACIONES DE
ENDEUDAMIENTO CONTRATADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES POR
DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	0	11,182	4,286	5,623	1,221	22,312
Ancash	286	565	9,398	16,535	9,858	36,642
Apurimac	1,357	3,936	9,871	135,367	68,726	219,257
Arequipa	0	1,476	74,875	16,621	22,361	115,333
Ayacucho	834	3,775	6,710	13,220	99	24,638
Cajamarca	355	19,122	16,731	41,727	8,954	86,889
Callao	0	0	0	3,290	0	3,290
Cusco	4,636	1,604	11,192	67,997	22,543	107,972
Huancavelica	4,093	7,284	8,356	13,554	177	33,464
Huanuco	5,440	6,320	14,296	28,888	1,940	56,884
Ica	0	246	710	12,410	2,239	15,605
Junin	5,367	17,218	21,714	18,502	1,578	64,379
La Libertad	538	8,391	38,508	16,659	7,484	71,580
Lambayeque	0	6,069	6,833	3,756	300	16,958
Lima	29,827	21,024	30,843	48,049	15,679	145,422
Loreto	557	9,619	24,360	10,257	1,719	46,512
Madre De Dios	2,000	0	5,300	0	0	7,300
Moquegua	0	0	600	19,006	0	19,606
Pasco	0	11,782	11,522	21,270	16,311	60,885
Piura	7,586	12,535	26,184	24,966	13,606	84,877
Puno	1,622	5,669	26,476	13,565	1,000	48,332
San Martin	412	13,976	16,702	18,074	1,500	50,664
Tacna	3,876	400	700	6,579	0	11,555
Tumbes	0	0	340	8,407	3,936	12,683
Ucayali	2,458	16,246	2,550	5,231	9,514	35,999
TOTAL	71,244	178,439	369,057	569,553	210,745	1,399,038

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público-MEF

ANEXO N° 09
DEUDA PÚBLICA CONTRATADA POR LOS GOBIERNOS LOCALES
POR GRUPO FINANCIERO Y TIPO DE FINANCIAMIENTO

GRUPO FINANCIERO	TIPO DE FINANCIAMIENTO	CANT. DE CRÉDITOS	MONTO TOTAL CONTRATADO EN MILES S/.
Banca Estatal	Préstamos	812	627,942
Banca Privada	Préstamos	58	154,715
Ministerio de Economía y Finanzas	Préstamos	4	195,263
Ministerio de Economía y Finanzas	Obras por Impuestos	46	304,503
Ministerio de Economía y Finanzas	D.S. 224-2013-EF	79	107,065
Otras Instituciones	Préstamos	11	9,550
TOTAL		1,010	1,399,038

Fuente: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público-MEF



ANEXO N° 10
PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MILES DE NUEVOS
SOLES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	80,203	114,915	134,081	139,428	226,968	695,595
Ancash	284,656	266,280	297,591	305,223	312,248	1,465,998
Apurimac	179,360	206,715	286,853	428,293	392,980	1,494,201
Arequipa	294,806	357,408	547,258	481,820	429,501	2,110,793
Ayacucho	148,723	175,776	317,493	334,288	295,046	1,271,326
Cajamarca	754,959	856,383	1,118,736	1,158,130	1,012,945	4,901,153
Callao	23,041	23,011	26,220	30,077	23,381	125,730
Cusco	730,998	970,711	1,214,810	1,304,127	1,177,134	5,397,780
Huancavelica	241,241	277,235	359,442	376,815	356,722	1,611,455
Huanuco	295,005	409,777	571,166	643,766	575,045	2,494,759
Ica	198,165	196,038	259,355	270,888	237,753	1,162,199
Junin	340,593	411,248	473,882	507,467	532,665	2,265,855
La Libertad	446,724	492,206	744,689	871,019	719,097	3,273,735
Lambayeque	92,980	104,519	142,449	203,455	169,493	712,896
Lima	1,125,931	1,197,668	1,318,255	1,445,028	1,487,488	6,574,370
Loreto	250,321	347,230	419,553	464,240	402,046	1,883,390
Madre De Dios	29,187	26,936	32,315	31,176	35,010	154,624
Moquegua	234,758	251,583	312,145	293,673	228,866	1,321,025
Pasco	259,675	278,272	326,372	330,743	237,072	1,432,134
Piura	610,678	706,918	963,907	1,178,957	1,140,162	4,600,622
Puno	331,234	344,596	451,121	449,033	434,719	2,010,703
San Martin	182,542	303,954	466,363	481,870	391,725	1,826,454
Tacna	565,977	423,197	381,460	409,748	264,052	2,044,434
Tumbes	133,651	142,167	180,301	209,248	215,766	881,133
Ucayali	178,458	220,676	268,754	279,802	258,872	1,206,562
TOTAL	8,013,866	9,105,419	11,614,571	12,628,314	11,556,756	52,918,926

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

ANEXO N° 11
CANTIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES
POR LOS GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	97	132	299	317	258	1,103
Ancash	137	179	217	318	191	1,042
Apurimac	109	182	254	469	283	1,297
Arequipa	77	93	113	201	110	594
Ayacucho	130	195	349	342	238	1,254
Cajamarca	394	464	736	900	614	3,108
Callao	0	0	8	5	3	16
Cusco	431	338	629	611	408	2,417
Huancavelica	285	347	464	535	437	2,068
Huanuco	309	393	508	724	521	2,455
Ica	95	81	234	231	238	879
Junin	257	223	422	540	452	1,894
La Libertad	253	249	371	384	358	1,615
Lambayeque	102	96	129	191	154	672
Lima	394	401	656	853	739	3,043
Loreto	166	235	311	325	307	1,344
Madre De Dios	0	17	8	12	9	46
Moquegua	22	41	72	54	43	232
Pasco	121	112	216	279	150	878
Piura	249	172	400	501	421	1,743
Puno	229	379	450	416	318	1,792
San Martin	154	376	452	451	363	1,796
Tacna	61	74	82	88	75	380
Tumbes	58	83	115	165	160	581
Ucayali	216	225	308	346	295	1,390
TOTAL	4,346	5,087	7,803	9,258	7,145	33,639

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

ANEXO N° 12
MONTO EN MILES DE NUEVOS SOLES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN
PÚBLICA DECLARADOS VIABLES POR LOS GOBIERNOS LOCALES POR
DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	57,522	150,441	329,069	452,152	332,035	1,321,219
Ancash	117,194	191,142	319,920	784,440	283,114	1,695,810
Apurimac	93,836	196,468	445,334	1,051,853	735,505	2,522,996
Arequipa	177,621	93,363	214,933	457,607	291,093	1,234,617
Ayacucho	107,198	220,631	316,987	595,257	483,733	1,723,806
Cajamarca	227,990	495,888	869,707	1,437,161	946,287	3,977,033
Callao	0	0	7,383	2,499	4,639	14,521
Cusco	393,975	527,139	1,104,027	1,472,610	1,218,667	4,716,418
Huancavelica	131,808	281,686	456,879	656,127	472,769	1,999,269
Huanuco	249,506	440,800	1,025,621	1,525,176	1,035,719	4,276,822
Ica	50,200	118,625	254,583	235,417	169,911	828,736
Junin	155,450	248,123	588,568	879,635	791,443	2,663,219
La Libertad	259,295	304,785	823,029	704,314	597,784	2,689,207
Lambayeque	85,995	54,478	220,950	377,320	199,751	938,494
Lima	500,303	267,613	621,437	1,014,244	1,003,917	3,407,514
Loreto	140,718	242,011	419,063	632,307	537,002	1,971,101
Madre De Dios	0	46,709	6,985	45,436	27,125	126,255
Moquegua	43,174	116,125	293,375	242,312	215,221	910,207
Pasco	104,103	153,408	364,687	489,813	281,817	1,393,828
Piura	348,083	444,815	690,505	1,166,163	1,186,720	3,836,286
Puno	222,126	283,713	482,810	745,693	436,125	2,170,467
San Martin	102,609	390,376	674,695	1,168,353	792,593	3,128,626
Tacna	56,612	114,474	227,465	407,904	168,481	974,936
Tumbes	41,649	91,948	182,518	356,435	205,663	878,213
Ucayali	91,484	181,611	303,314	756,333	421,191	1,753,933
TOTAL	3,758,451	5,656,372	11,243,844	17,656,561	12,838,305	51,153,533

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

ANEXO N° 13
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES POR LOS
GOBIERNOS LOCALES: POR SECTOR, CANTIDAD DE PROYECTOS Y MONTO
TOTAL EN MILES DE NUEVOS SOLES

SECTOR	CANT. PROYECTOS	MONTO TOTAL EN MILES S/.
Transporte	8,152	15,457,142
Saneamiento	5,477	9,233,956
Educación	4,682	7,913,694
Agropecuaria	2,449	4,025,553
Cultura y Deporte	2,927	2,841,840
Vivienda y Desarrollo Urbano	2,481	2,705,322
Orden Público y Seguridad	1,126	2,098,336
Planeamiento y Gestión	1,736	1,868,291
Medio Ambiente	1,284	1,524,869
Salud	970	1,145,652
Energía	909	837,826
Protección Social	940	672,214
Industria, Comercio y Servicios	279	611,392
Turismo	104	122,536
Comunicaciones	78	61,487
Pesca	45	33,423
TOTAL	33,639	51,153,533

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

ANEXO N° 14
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES POR LOS
GOBIERNOS LOCALES QUE REQUIEREN INVERSIONES MAYORES A DIEZ
MILLONES DE NUEVOS SOLES POR PROYECTO

SECTOR	CANT. PROYECTOS	MONTO TOTAL EN MILES S/.
Saneamiento	71	2,734,527
Transporte	87	2,665,475
Vivienda y Desarrollo Urbano	15	737,115
Agropecuaria	22	685,345
Orden Público y Seguridad	14	482,570
Cultura y Deporte	11	447,798
Educación	14	314,449
Industria, Comercio y Servicios	5	100,612
Planeamiento y Gestión	2	51,426
Medio Ambiente	1	18,379
Salud	1	12,062
TOTAL	243	8,249,758

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

ANEXO N° 15
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DECLARADOS VIABLES POR LOS
GOBIERNOS LOCALES QUE CONTRATARON Y NO CONTRATARON DEUDA

SECTOR	PIP DE GOBIERNOS LOCALES QUE CONTRATARON DEUDA		PIP DE GOBIERNOS LOCALES QUE NO CONTRATARON DEUDA		TOTAL	
	CANT. PROYECTOS	MONTO TOTAL EN MILES S/.	CANT. PROYECTOS	MONTO TOTAL EN MILES S/.	CANT. PROYECTOS	MONTO TOTAL EN MILES S/.
Transporte	8,152	15,457,142	11,688	22,565,119	19,840	38,022,261
Saneamiento	5,477	9,233,956	7,441	10,307,994	12,918	19,541,950
Educación	4,682	7,913,694	6,607	10,912,765	11,289	18,826,459
Agropecuaria	2,449	4,025,553	4,260	7,202,623	6,709	11,228,176
Cultura y Deporte	2,927	2,841,840	4,571	4,277,331	7,498	7,119,171
Vivienda y Desarrollo Urbano	2,481	2,705,322	3,677	3,136,420	6,158	5,841,742
Orden Público y Seguridad	1,126	2,098,336	1,565	3,041,754	2,691	5,140,090
Planeamiento y Gestión	1,736	1,868,291	2,178	2,794,396	3,914	4,662,687
Medio Ambiente	1,284	1,524,869	2,154	2,589,627	3,438	4,114,496
Salud	970	1,145,652	1,592	3,426,511	2,562	4,572,163
Energía	909	837,826	1,435	1,163,408	2,344	2,001,234
Protección Social	940	672,214	1,472	1,152,612	2,412	1,824,826
Industria, Comercio y Servicios	279	611,392	437	946,819	716	1,558,211
Turismo	104	122,536	153	305,485	257	428,021
Comunicaciones	78	61,487	137	65,382	215	126,869
Pesca	45	33,423	60	31,958	105	65,381
Trabajo	0	0	4	669	4	669
TOTAL	33,639	51,153,533	49,431	73,920,873	83,070	125,074,406

Fuente: Dirección General de Inversión Pública-MEF

En el período 2010-2014, los 643 gobiernos locales contrataron deuda pública, declararon la viabilidad de 33,639 proyectos de inversión pública, valorizados en S/. 51,153,533 miles de nuevos soles; mientras que el resto de gobiernos locales (1,209 de un total de 1,852), declararon la viabilidad de 49,431 proyectos de inversión, valorizados en S/. 73,920,873 miles de nuevos soles.

ANEXO N° 16
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 117-2014-EF
QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 194° de la Constitución Política del Perú, reconoce que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Por su parte, el artículo 9° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha normado que corresponde al respectivo concejo municipal, aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.

Según el artículo 7° de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, es atribución de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, registrar las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento público y elaborar las estadísticas de la deuda pública; así como otras que le sean asignadas en su Reglamento de Organización y Funciones.

Asimismo, el Título Preliminar de la Ley N° 28563, dispone que en atención al principio de Responsabilidad Fiscal, el Gobierno Nacional no reconoce las deudas contraídas por los Gobiernos Regionales y Locales, salvo aquéllas debidamente avaladas.

Teniendo en cuenta que el marco normativo confiere a los gobiernos locales la atribución de concertar deuda pública interna y que ésta se encuentra a riesgos, resulta necesario fortalecer el seguimiento de los niveles de endeudamiento por parte de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

II. FÓRMULA LEGAL:

Proyecto de Decreto Supremo N° _____

Artículo Único. Modificación del artículo 96° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado con el Decreto Supremo N° 117-2014-EF

Modifíquese el artículo 96° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado con Decreto Supremo N° 117-2014-EF, de acuerdo al siguiente texto:

La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público tiene las siguientes funciones:

(...)

- ee) Realizar el seguimiento de la situación de la deuda de los gobiernos locales, para lo cual implementará las medidas que se considere necesarias.
- ff) Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Hacienda o que le corresponda por norma legal expresa.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Vigencia de la norma

La presente disposición entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

III. EFECTOS DE VIGENCIA DE LA NORMA

El seguimiento de la situación de la deuda de los gobiernos locales dispuesto en este Decreto Supremo anticipa los efectos adversos que se puedan derivar por la contratación de deuda pública por los gobiernos locales.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA NORMA

La implementación de este Decreto Supremo no ocasiona mayores costos al presupuesto público y evita quiebras a nivel institucional en los gobiernos locales; asimismo, trae como beneficio la contribución a la estabilidad de las finanzas locales y de las finanzas públicas en su conjunto.

ANEXO N° 17
ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABREVIATURA	DESCRIPCIÓN
APA	American Psychological Association
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CGR	Contraloría General de la República
CPP	Ciclos Políticos Presupuestarios
CTPPMF	Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF
DGIP	Dirección General de Inversión Pública del MEF
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público del MEF
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
IEF	Instituto de Estudios Fiscales de España
IGV	Impuesto General a las Ventas
IPE	Instituto Peruano de Economía
LGSNE	Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PBI	Producto Bruto Interno
PIP	Proyecto de Inversión Pública
SNE	Sistema Nacional de Endeudamiento
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
WEF	World Economic Forum