



Comportamiento del Gasto Público en Años Electorales, Perú:2007-2024

Evidencia, Problemas y Recomendaciones

Elaborado por Edwar Pacheco, Luis Vásquez y Edward Zambrano

Disponible en: <https://mundosocial-peru.blogspot.com>

Resumen

El documento analiza el comportamiento del gasto público en años electorales en el Perú (2007–2024), enmarcado en los ciclos políticos presupuestarios, mostrando que las autoridades, sobre todo en gobiernos subnacionales, aceleran la ejecución y priorizan proyectos visibles en periodos preelectorales para influir en el electorado. La literatura internacional (Shi Svensson, 2006; Brender Drazen, 2005) y local (Pebe et al., 2017) confirma la presencia de estos patrones, siendo más intensos en contextos institucionales débiles o con recursos discrecionales como el canon. Aunque el marco normativo peruano (DL 1440, Ley 30099, Ley 30225 y normas electorales) busca contener estas prácticas, persisten vacíos en la vigilancia y cumplimiento. La evidencia empírica revela picos de gasto en el último año de gestión y una fuerte concentración en el último trimestre, especialmente en inversión pública local y regional. Entre los problemas destacan la alteración de la calidad y composición del gasto, riesgos para la sostenibilidad fiscal, heterogeneidad territorial y la difusa línea entre información pública y propaganda electoral. Se recomienda reforzar la programación multianual, restringir modificaciones presupuestarias en tramos electorales, fortalecer capacidades técnicas, transparentar la ejecución en tiempo real y aplicar sanciones más efectivas, con el fin de mitigar el oportunismo y promover una gestión fiscal más responsable.

Palabras clave: Gasto público; ciclo político presupuestario; inversión pública; gobiernos subnacionales; reglas fiscales.

Clasificación JEL: D72; E62; H61; H62; H72

Introducción

En el Perú, frecuentemente se ha observado un comportamiento oportunista del gasto público en años electorales. Las autoridades, motivadas por incentivos políticos, tienden a incrementar la ejecución del presupuesto y reorientar los recursos hacia proyectos visibles para el electorado conforme se aproximan las elecciones. Este fenómeno forma parte de los denominados *ciclos políticos presupuestarios*, en los cuales el gasto público registra aumentos atípicos en periodos pre-electorales con el fin de mejorar la imagen de la gestión y aumentar las probabilidades de reelección o el éxito electoral del partido en el poder. Tales patrones plantean preocupaciones técnicas y de política fiscal, ya que pueden comprometer la eficiencia del gasto, la sostenibilidad fiscal y la equidad en la asignación de recursos.

La presente nota técnica aborda el comportamiento del gasto público en años electorales en el Perú, exponiendo la evidencia empírica disponible, los problemas identificados y recomendaciones de política. En primer lugar, se introduce el problema y se revisan los antecedentes conceptuales y empíricos relevantes, incluyendo hallazgos de la literatura internacional y local. En segundo lugar, se analiza el marco normativo peruano aplicable que busca regular la gestión presupuestal y prevenir desequilibrios fiscales en contextos electorales. Posteriormente, se presenta evidencia empírica sobre el ciclo del gasto en años de elección, así como las implicancias técnicas identificadas en cuanto a composición, calidad y sostenibilidad del gasto. Finalmente, se brindan conclusiones y recomendaciones de política orientadas a mitigar comportamientos oportunistas y fortalecer la disciplina fiscal.

Antecedentes Conceptuales y Empíricos

La literatura de economía política ha documentado el fenómeno de los *ciclos políticos presupuestarios*, donde el gasto público se ajusta estratégicamente en torno a elecciones para mejorar las chances de los incumbentes. Shi y Svensson (2006) concluyen que, en promedio, el déficit fiscal crece en 1 % del PIB durante años electorales, y este efecto es más pronunciado en países en desarrollo con instituciones débiles y votantes menos informados. Brender y Drazen (2005) refuerzan esta idea: hallan que estos ciclos son más frecuentes en democracias emergentes, mientras que en democracias consolidadas los votantes tienden a castigar el gasto electoral excesivo.

Otra variante destaca cambios en la *composición del gasto*: Drazen y Eslava (2010) argumentan que los gobiernos no necesariamente incrementan el gasto total, sino que orientan el presupuesto hacia partidas más visibles para el electorado, financiando con ajustes en funciones menos perceptibles. Evidencia empírica en municipios colombianos respalda esta estrategia, demostrando incrementos en inversión local en detrimento de otros rubros.

En el caso peruano, Pebe, Radas y Torres (2017) analizan el ciclo político del gasto en 1 131 municipalidades distritales entre 2002 y 2011. Usando modelos de efectos fijos, encuentran que el canon minero tiene un efecto significativo en el 20 % de distritos que más recursos reciben—estos muestran mayor gasto de capital en años electorales. No obstante, en el agregado, no se aprecia una ciclicidad clara del gasto con el ciclo electoral. El estudio sugiere que la disponibilidad de recursos extraordinarios y la debilidad institucional pueden dar lugar a impulsos fiscales oportunistas a nivel local.

Análisis Normativo del Marco Presupuestario y Electoral

Diversos dispositivos legales y herramientas administrativas en el Perú encauzan la gestión del gasto público y previenen el uso arbitrario de recursos con fines electorales. A continuación, se presenta el marco actualizado.

Sistema Nacional de Presupuesto Público

El Decreto Legislativo N.º 1440 (2018) establece el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con principios de anualidad, equilibrio, especificidad, transparencia y predictibilidad. En contexto electoral, estos principios buscan evitar incrementos discrecionales de última hora. La norma fortalece el seguimiento de la ejecución presupuestal por parte del MEF, aunque convive con ajustes intraanuales (créditos suplementarios, transferencias entre partidas, decretos de urgencia) que, si bien requieren financiamiento, pueden habilitar reasignaciones en periodos cercanos a elecciones.

Reglas Fiscales y Transparencia

El andamiaje de responsabilidad fiscal se sustenta en la Ley N.º 30099 (2013) y en los Decretos Legislativos N.º 1276 (marco fiscal del Gobierno Nacional) y N.º 1275 (reglas para gobiernos regionales y locales). Este marco fija techos de déficit, límites al crecimiento del gasto corriente y obligaciones de transparencia (reportes trimestrales), que facilitan el monitoreo por el Consejo Fiscal y la ciudadanía, y funcionan como contención frente a picos de gasto oportunista.

Normativa de Contrataciones Públicas

La **Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas** (publicada en 2024, con vigencia general desde abril de 2025) moderniza el régimen de adquisiciones, priorizando eficiencia, transparencia, valor por dinero, inclusión de MYPES y criterios ambientales y sociales. La ley derogó el régimen principal de la antigua Ley N.º 30225 y su TUO a partir de su entrada en vigencia, instaurando nuevas reglas, procedimientos y herramientas digitales.

En el marco de la Ley N.º 32069, el **Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE)** asume el rol técnico que ejercía el OSCE, incluyendo supervisión normativa, asistencia técnica, formación y administración de plataformas (p. ej., SEACE), además de la articulación de mecanismos preventivos y de resolución de controversias. Aunque la ley no prohíbe contratar en periodos electorales, su diseño—sumado a restricciones electorales sobre publicidad e inauguraciones—refuerza salvaguardas para mitigar usos proselitistas de la contratación.

Normas Electorales y de Control

La Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Municipales, con sus modificatorias, restringen el uso de recursos públicos con fines proselitistas (suspensión de publicidad estatal no informativa en plazos previos, licencias para autoridades candidatas, entre otras). El JNE y la ONPE emiten reglamentos y directivas para cada proceso, mientras que la Contraloría General de la República despliega control concurrente y auditorías para detectar pagos acelerados o ampliaciones irregulares, aportando disuasión en fases críticas del ciclo electoral.

El marco normativo peruano ofrece herramientas para limitar el uso político del gasto público: principios presupuestales, reglas fiscales, normas de contratación y disposiciones electorales. Sin embargo, la efectividad de estas normas depende de su cumplimiento y fiscalización. No obstante, la efectividad de estas normas depende de su cumplimiento y fiscalización. Como se verá en la siguiente sección, la realidad muestra que pese al andamiaje legal, persisten patrones de gasto electoral que sugieren brechas en la aplicación de la normativa o en los incentivos de los actores públicos.

Evidencia Empírica del Gasto en Años Electorales

Para evaluar el comportamiento del gasto público en años electorales en el Perú, es útil analizar datos de ejecución presupuestal a nivel agregado y por tipo de gobierno, así como comparar la dinámica interanual dentro del ciclo de gobierno (primer año de gestión vs. último año, por ejemplo). A continuación, se presentan resultados y gráficos ilustrativos basados en información histórica de finanzas públicas:

La Figura 1 ilustra el porcentaje de ejecución presupuestal promedio por nivel de gobierno a lo largo de un ciclo típico. En ella se aprecia claramente un patrón de **aceleración del gasto** en el último año de gestión (coincidente con las elecciones municipales y regionales). Los Gobiernos Locales, por ejemplo, suelen iniciar sus periodos con niveles relativamente bajos de ejecución (frecuentemente por debajo del 70% del presupuesto en el primer año, debido a la curva de aprendizaje de las nuevas autoridades y al arranque de nuevos proyectos) y luego incrementan su ejecución año a año, superando el 90% en promedio en el cuarto año. Un comportamiento similar, aunque menos acentuado,



Figure 1: *Ejecución del gasto público por nivel de gobierno a lo largo del ciclo electoral. Este gráfico muestra la proporción del presupuesto ejecutado (devengado) en promedio, distinguido entre el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para cada año del ciclo de gobierno local (término municipal de 4 años)*

se observa en los Gobiernos Regionales. En contraste, el Gobierno Nacional muestra una variación menor en su ejecución entre años, dado que su gestión está más institucionalizada y menos sujeta al calendario electoral (aunque existen también ciclos políticos a nivel nacional vinculados a elecciones generales cada cinco años).

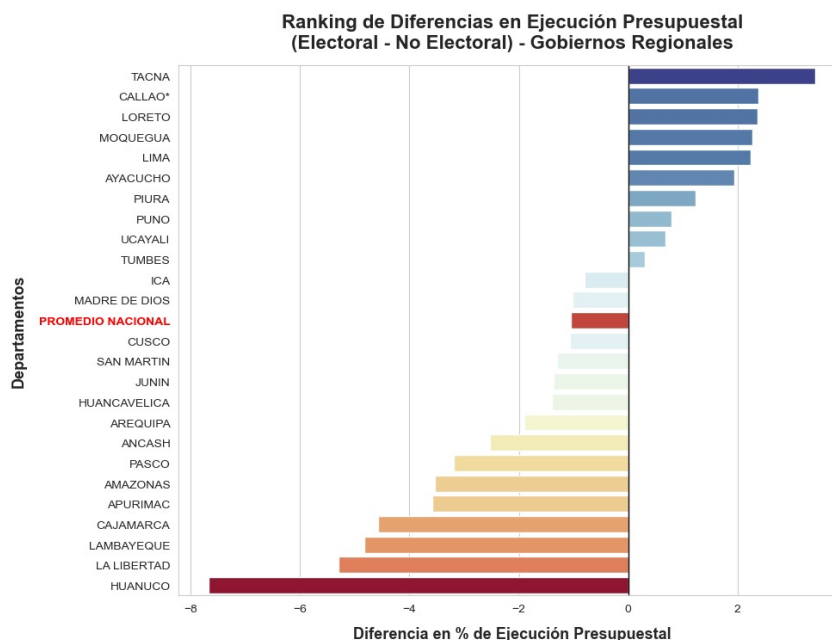


Figure 2: *Ejecución presupuestal promedio en años electorales vs. no electorales. El gráfico de barras compara la ejecución promedio (como % del presupuesto asignado) en años con elecciones subnacionales y en años sin procesos electorales, diferenciando por tipo de gasto (total, corriente, inversión).*

Los datos agregados confirman que, en los años electorales, el gasto público —especialmente

la inversión— tiende a incrementarse en comparación con años no electorales. Por ejemplo, según estadísticas del MEF, el gasto total de los gobiernos locales como porcentaje del PBI municipal es aproximadamente 0.5 puntos porcentuales mayor en años con elecciones que en los años previos o posteriores sin elecciones (en términos nacionales, ello equivale a que el gasto municipal pase de alrededor de 3.7% del PBI en años normales a 4.2% en años de comicios). Este aumento relativo se explica principalmente por un salto en la inversión pública financiada por municipios en período electoral. La Figura 1 muestra que la tasa de ejecución presupuestal también mejora durante los años electorales: los gobiernos locales ejecutan en promedio cerca del 75% de sus presupuestos totales en años electorales, mientras que en años no electorales dicho porcentaje ronda el 68-70%. La diferencia es aún mayor al considerar solo el gasto de capital (inversión), cuya ejecución promedio sube de aproximadamente 60% en años no electorales a más de 70% en años con elección. Estos indicadores sugieren que las autoridades locales aceleran la puesta en marcha y culminación de proyectos de inversión conforme se acercan las elecciones, evitando dejar fondos sin gastar. En cambio, durante la mitad inicial de su mandato, frecuentemente queda un porcentaje significativo del presupuesto sin ejecutar por demoras en la planificación, trámites o menor urgencia política.

Otro aspecto relevante es la variación territorial en estos patrones. No todos los gobiernos subnacionales se comportan de manera homogénea: hay municipalidades que mantienen un gasto estable y eficiente a lo largo de los cuatro años, mientras que otras muestran cambios bruscos al final. A menudo, municipios con mayor capacidad administrativa o con sistemas de inversión más robustos logran ejecutar sus recursos de forma constante, evitando el “pico” electoral, mientras que municipios pequeños o con debilidades institucionales presentan bajas ejecuciones los primeros años y una carrera contrarreloj por gastar en el último ejercicio.

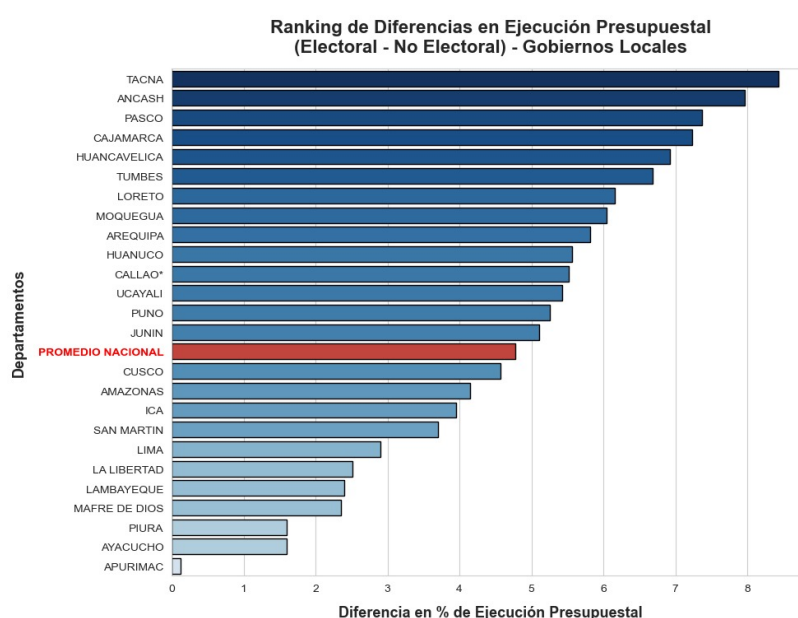


Figure 3: *Heterogeneidad en la ejecución presupuestal de gobiernos locales en año electoral, por región. Se observa una dispersión amplia, lo que indica que factores locales (capacidad de gestión, disponibilidad de recursos, estabilidad política) influyen significativamente en el comportamiento del gasto pese a la tendencia general.*

La Figura 3 ilustra esta heterogeneidad mostrando, a modo de ejemplo, un ranking

de gobiernos locales según su nivel de ejecución presupuestal en un año electoral reciente. Mientras algunas municipalidades lograron ejecutar prácticamente la totalidad de su presupuesto (cercano al 100%), otras apenas alcanzaron niveles del 50-60%. Aquellas con alta ejecución en año electoral pueden haber acumulado retrasos en años anteriores y concentrado pagos al final, o bien cuentan con sistemas ágiles que les permitieron optimizar el gasto sin perder recursos. Por otro lado, los municipios con baja ejecución incluso en año electoral podrían haber enfrentado problemas serios de gestión, restricciones legales (por ejemplo, congelamiento de fondos por intervenciones de control) o menor afán electoral debido a que sus autoridades ya no buscaban continuidad política. En términos regionales, se observa una situación análoga.

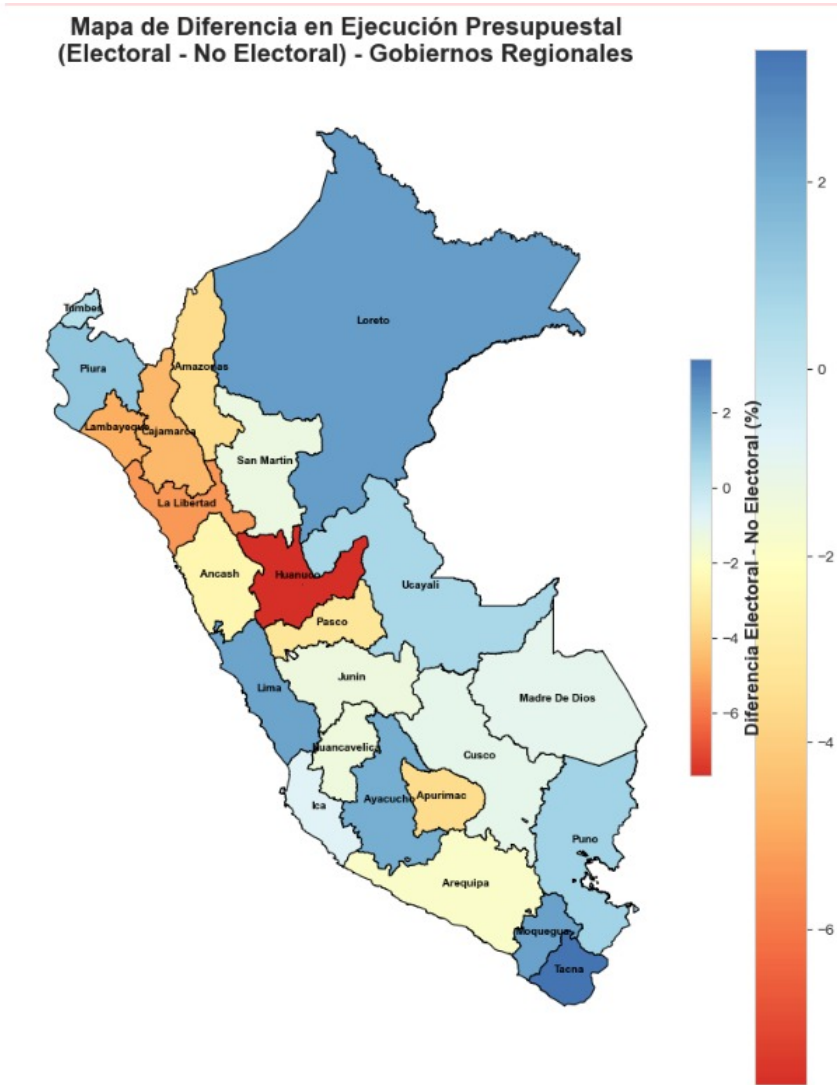


Figure 4: *Comparación del gasto electoral en gobiernos regionales. Este gráfico muestra la variación en el incremento del gasto de inversión en el año electoral (respecto al año anterior) para distintos gobiernos regionales, ordenados de mayor a menor. Se aprecia que algunos gobiernos regionales aumentaron marcadamente su inversión al acercarse las elecciones, mientras que otros mantuvieron un nivel más constante.*

En la Figura 4, referida a los Gobiernos Regionales, se presenta el cambio porcentual en el gasto de inversión al pasar del penúltimo al último año de gestión para cada región. Si

bien en promedio todas las regiones incrementaron su inversión pública en el año electoral, la magnitud varió considerablemente. Algunas regiones casi duplicaron su nivel de ejecución de inversiones (indicando una clara aceleración de proyectos justo antes de elecciones), mientras que otras mostraron incrementos modestos. Este comportamiento diferencial puede deberse a la disponibilidad de recursos (por ejemplo, regiones que recibieron transferencias extraordinarias, como canon minero, tuvieron margen para aumentar el gasto), a la competencia política (elecciones muy reñidas pueden incentivar mayor gasto visible) y a la capacidad de gestión (regiones con mejor planificación no requieren esperar hasta el último año para ejecutar sus proyectos). En cualquier caso, el patrón general refuerza la hipótesis de la existencia de un ciclo político: tanto a nivel municipal como regional, la evidencia sugiere que los gobernantes tienden a concentrar obra pública e inversiones en la etapa final de sus mandatos.

Adicionalmente, es importante resaltar cómo se comporta el **ciclo intraanual** del gasto en contextos electorales. Tradicionalmente, el gasto público peruano presenta una ejecución lenta en los primeros meses de cada año, acumulándose gran parte del desembolso en el último trimestre (octubre-diciembre). En años electorales subnacionales, esta concentración de fin de año puede acentuarse debido a dos factores: (1) durante los meses previos a las elecciones (especialmente el último trimestre en que se produce el cambio de autoridades, de octubre a diciembre), los gobiernos salientes buscan finalizar e inaugurar proyectos pendientes, devengando masivamente gastos antes de dejar el cargo; y (2) al mismo tiempo, existe cierta parálisis administrativa post-elección hasta que las nuevas autoridades asumen (enero del año siguiente), lo que hace que los compromisos se apresuren a cerrarse antes del relevo. Como resultado, es común observar en los datos un salto abrupto en el gasto del mes de diciembre de años electorales locales, superior incluso a los diciembres de años normales. Esta premura conlleva riesgos de eficiencia, pues hacer inversiones a última hora del periodo puede significar obras inauguradas sin estar totalmente operativas, o recursos gastados sin la planificación adecuada simplemente para no revertir el dinero al Tesoro Público.

Problemas Identificados

Del análisis se desprenden varios problemas técnicos y de política asociados al gasto público en años electorales:

Ciclo del gasto concentrado. El gasto público presenta una fuerte concentración en los periodos preelectorales, especialmente en el último trimestre del año electoral. Esta acumulación genera un uso ineficiente de los recursos, pues los desembolsos se realizan apresuradamente para mostrar resultados inmediatos. La consecuencia directa son cuellos de botella en la capacidad operativa del Estado, proyectos ejecutados de manera simultánea y una disminución en la calidad de las obras y servicios financiados.

Alteración de la composición y calidad del gasto. En contextos electorales, los gobiernos priorizan rubros de alta visibilidad como obras públicas rápidas o programas de impacto inmediato, en detrimento de gastos menos atractivos pero necesarios, tales como mantenimiento, capacitación de personal o amortización de deuda. Esta orientación hacia la rentabilidad política, más que socioeconómica, afecta la sostenibilidad y utilidad de las inversiones, generando proyectos que no siempre cuentan con respaldo financiero para su operación futura.

Heterogeneidad territorial. El comportamiento electoral del gasto no es uniforme en todas las jurisdicciones. Municipios y regiones con mayores recursos discrecionales, como los provenientes del canon minero, muestran incrementos más marcados en inversión durante los años de elección, mientras que otras localidades mantienen niveles bajos y constantes. Esta desigualdad crea brechas entre territorios y dificulta la coordinación macrofiscal, ya que las proyecciones de gasto se ven alteradas por la dinámica política de cada zona.

Cuellos de botella institucionales. Los problemas en la gestión pública se agravan por procesos engorrosos, demoras en licencias, ausencia de bancos de proyectos preparados y alta rotación de personal técnico tras cada elección. Como resultado, la ejecución tiende a ser baja en los primeros años de gobierno y se acelera abruptamente en los últimos, reforzando la lógica del ciclo político. Esta falta de continuidad administrativa impide alcanzar un flujo estable y eficiente de gasto a lo largo del periodo.

Riesgos para la sostenibilidad fiscal. El aumento acelerado del gasto puede comprometer la estabilidad de las finanzas públicas cuando se financia con ingresos temporales o cuando se generan compromisos permanentes sin garantizar su cobertura en años posteriores. Esto puede traducirse en mayores déficits, presiones sobre la deuda y riesgos inflacionarios, afectando la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

Comunicación pública y control electoral. La delgada línea entre la información institucional legítima y la propaganda electoral encubierta se difumina en campaña, incrementando la difusión de obras y programas con fines políticos. Aunque la legislación impone restricciones, el control preventivo es limitado y muchas veces tardío, lo que debilita la equidad en la competencia electoral y erosiona la confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

El análisis del comportamiento del gasto público en años electorales en el Perú confirma la presencia de patrones consistentes con un ciclo político presupuestal, especialmente a nivel de gobiernos subnacionales. Las autoridades tienden a acelerar la ejecución del presupuesto y concentrar la inversión pública en los meses previos a los comicios, con la aparente intención de mostrar resultados tangibles a los votantes. Si bien el marco legal vigente (reglas fiscales, normativa presupuestal y electoral) ha contribuido a moderar en alguna medida los excesos más flagrantes —por ejemplo, evitando que el déficit fiscal se dispare o que se utilice abiertamente dinero público en campañas—, persisten brechas importantes. La evidencia sugiere que, más que expandir el gasto más allá de lo presupuestado, los gobiernos recurren a reordenar prioridades y agilizar proyectos en función del calendario electoral, lo que puede repercutir negativamente en la eficiencia y calidad del gasto. Asimismo, se identificó que estos comportamientos no son uniformes: ciertas entidades muestran mayor propensión al oportunismo fiscal electoral, asociada a factores como disponibilidad de recursos discrecionales (canon), menor capacidad técnica o mayor presión política. En definitiva, el ciclo electoral introduce distorsiones en la gestión presupuestaria, desalineando la asignación de recursos de las necesidades objetivas y potenciando riesgos de ejecución apresurada, corrupción y desequilibrios futuros.

Recomendaciones

- **Programación multianual y disciplina:** Limitar modificaciones presupuestarias de último momento y consolidar la programación de inversiones para evitar acumulaciones en el año electoral. El MEF y CEPLAN deben exigir planes escalonados que trasciendan periodos de gobierno.
- **Reglas fiscales con enfoque electoral:** Complementar techos agregados con indicadores de variación de gasto que alerten sobre incrementos atípicos en años de elección. Consejo Fiscal y Contraloría podrían emitir reportes especiales para fortalecer la rendición de cuentas.
- **Capacidad institucional y continuidad:** Capacitar a nuevas autoridades, crear unidades técnicas permanentes y generar incentivos a la gestión equilibrada durante todo el periodo (ej. fondos concursables como Foniprel).
- **Transparencia y control ciudadano:** Implementar un *Monitor de Gasto Electoral* que muestre ejecución mensual y contrataciones. Complementar con auditorías concurrentes y canales de denuncia ciudadana.
- **Marco electoral sancionador:** Endurecer sanciones por uso político del presupuesto. El JNE debería poder suspender candidaturas que incumplan la normativa, en coordinación con MEF y Contraloría para detectar gastos irregulares en campaña.

En síntesis, se requiere mejorar procesos institucionales, reforzar la transparencia y aplicar sanciones efectivas para desalentar el desvío del gasto con fines electorales, garantizando así una gestión fiscal más responsable.

Referencias

- Brender, A., & Drazen, A. (2005). *Political budget cycles in new versus established democracies*. Journal of Monetary Economics, 52(7), 1271-1295.
- Drazen, A., & Eslava, M. (2010). *Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence*. Journal of Development Economics, 92(1), 39-52.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2018, 3 de agosto). *Gasto público en período electoral mantiene cifras de crecimiento*. Suplemento Cash, Diario La Industria.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169–190. <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Pebe, C., Radas, N., & Torres, J. (2017). *Canon minero y ciclo político presupuestal en las municipalidades distritales del Perú, 2002-2011*. Revista de la CEPAL, (123), 181-200.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). *Political budget cycles: Do they differ across countries and why?* Journal of Public Economics, 90(8-9), 1367-1389.