



11 temas urgentes para el país

Inversión pública

El Boom de la Inversión Pública en el Perú: ¿Existe la maldición de los recursos naturales?

Milton von Hesse

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



En los últimos 10 años el Perú ha duplicado los recursos fiscales disponibles para la inversión pública, pasando del 3.0% al 6.0%. La literatura económica, sin embargo, ha identificado que en países pequeños y abiertos esta abundancia de recursos fiscales, asociada a la explotación de sus productos naturales, puede constituirse en una maldición, en tanto existe evidencia empírica en relación a que los países más ricos en recursos naturales tienen un peor desempeño que los más pobres en ellos¹.

Este documento explorará si en el Perú existe evidencia de la maldición de los recursos naturales [resource curse] y propondrá recomendaciones de política orientadas a mejorar el impacto de la inversión pública en el país.

1. Evolución de la Inversión Pública

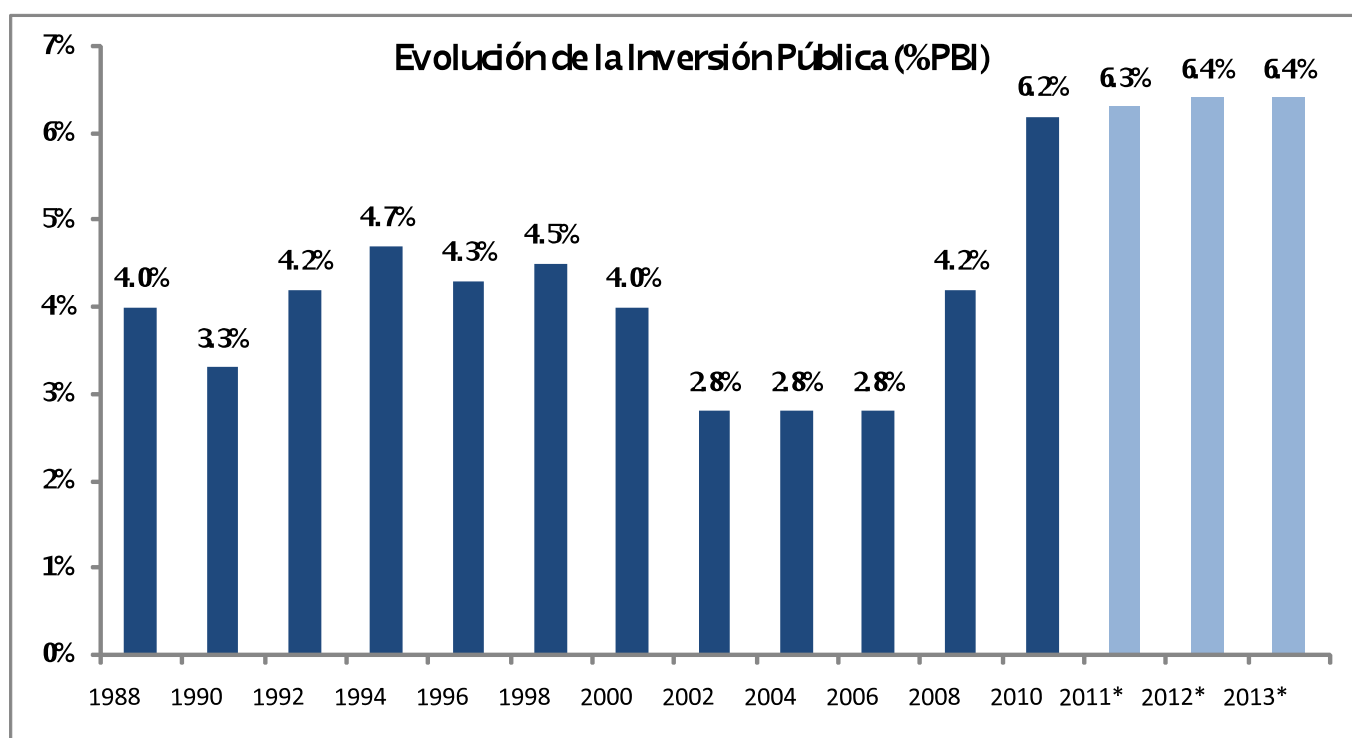
El siguiente gráfico muestra la evolución de la inversión pública desde fines de los 80 hasta la actualidad y se agrega su proyección, según el marco Macroeconómico Multianual, hasta el 2013. Se aprecian tres tendencias claras. La primera, entre fines de los 80 y principios del 2000, en la que la inversión pública fluctuó de manera relativamente estable alrededor del 4.0% del PBI, a pesar de haber sido un período de ajuste estructural. La segunda, entre el 2001 y el 2006, en la que la inversión pública se reduce en más de un punto porcentual del PBI y se ubica por debajo del 3.0% que se explica, fundamentalmente, por el proceso de ajuste fiscal post crisis financiera internacional, por la salida total o parcial del estado de algunas actividades clave asociadas a la provisión de infraestructura y por el proceso de implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En el año 2000 se crea el SNIP, que obliga a las entidades públicas a pasar por el “ciclo de proyecto” y, en particular, a hacer estudios de pre inversión que demuestren la rentabilidad social, sostenibilidad y coherencia con las políticas públicas de los proyectos antes de iniciar su ejecución². Su creación respondió a la necesidad ineludible de incrementar la eficiencia de la inversión pública en el Perú, y su introducción también contribuyó en la disminución de la ejecución de la inversión pública, tendencia que se mantuvo hasta pasada la primera mitad de la década.

1. Al respecto, véase Ross, M [1999] y también Sachs, J. and Warner, A. [1995].

2. FMI [2005], pág. 23.

Finalmente, el gráfico muestra una tercera fase de expansión, a partir del 2007, que significa que en tres años la inversión pública se duplica y se ubica alrededor del 6% del PBI. Este auge ha respondido a la estrategia explícita del gobierno de utilizar a esta variable como un elemento clave en su estrategia de política contracíclica ante la crisis internacional.



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010 y 2011-2013

Elaboración Propia

2. El Canon, el sobrecanon y la Inversión pública.

El concepto del Canon es, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, un mecanismo de redistribución de recursos que el Gobierno Central obtiene por la explotación de los recursos naturales, hacia las instancias descentralizadas de gobierno en cuya jurisdicción se llevan a cabo estas actividades. Si bien existen varios tipos de canon según la actividad extractiva de la que se trate, el más relevante es el asociado a la explotación minera. El canon minero se genera a partir de la repartición, entre los gobiernos subnacionales, del 50% del impuesto a la renta recaudado por el Estado de las utilidades de las empresas mineras.



11 temas urgentes para el país

Los recursos disponibles por concepto de canon y sobrecanon³ aumentaron desde los US\$ 55 millones el año 2000 hasta superar los US\$ 6,000 millones en el año 2007 y 2008. La disponibilidad de recursos de inversión para los gobiernos subnacionales por este concepto creció más de 100 veces en menos de una década.

3. La evolución de la pobreza y la “maldición de los recursos”

En los últimos años, los resultados a nivel macroeconómico que ha obtenido el país han sido bastante buenos, más allá de la mayor disponibilidad de recursos para la inversión. Como consecuencia, la pobreza –según la medición del INEI que considera pobre a todas las personas residentes en hogares cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente no supera el umbral de la línea de pobreza⁴ – se ha reducido desde el 48.7% en el 2005 al 34.8% en el 2009.

Una asignación y ejecución más eficiente de dichos recursos probablemente habría permitido que un segmento importante de la población que hoy es pobre, hubiera dejado de serlo.

Sin embargo, no todas son buenas noticias: de los 25 departamentos del Perú solo 5 (Lima y Callao, y Arequipa, Moquegua y Tacna) se ubican en los dos quintiles superiores de menores carencias, quedando 20 de ellos en los quintiles inferiores. Del mismo modo, de acuerdo al último mapa de pobreza

que elabora FONCODES, casi la cuarta parte de la población no cuenta con acceso a agua segura ni a servicios de electricidad, una de cada 10 mujeres es considerada analfabeta y uno de cada 5 niños entre 6 y 9 años es considerado desnutrido. Estas cifras empeoran dramáticamente en la sierra, especialmente en las áreas rurales.

La paradoja de toda esta descripción, y que tiene que ver de alguna manera con la “maldición de los recursos”, es que en los últimos años, la alta disponibilidad de recursos de inversión pública habría sido suficiente para acortar las brechas de acceso a distintos servicios públicos de muchos hogares que hoy son considerados pobres. Una asignación y ejecución más eficiente de dichos recursos

3. El concepto de sobrecanon se refiere exclusivamente al canon petrolero y gasífero y consiste en destinar a determinados departamentos un porcentaje adicional de las rentas que recibe el gobierno nacional por concepto de explotación de dicho recurso.

4. De acuerdo al INEI este umbral equivale a los S/. 257 nuevos soles per cápita mensual.



11 temas urgentes para el país

probablemente habría permitido que un segmento importante de la población que hoy es pobre, hubiera dejado de serlo.

4. Efectividad en la Ejecución de la Inversión Pública

Las cifras analizadas muestran que, en los últimos años, la ejecución de los recursos de inversión pública en los gobiernos subnacionales ha estado por debajo del 60% y la ejecución del gobierno nacional, con excepción del año 2009, se ha mantenido por debajo del 70%.

Tasas de no ejecución del orden del 40% o superiores en los gobiernos subnacionales, en un contexto de prevalencia de altos índices de pobreza, significan que gran parte de la población pobre del país debe esperar más tiempo para la satisfacción de algunas necesidades elementales debido a la falta de diligencia estatal. Sin embargo, si la mayor efectividad en el uso de dichos recursos no se canaliza hacia aquellos proyectos que afectan de manera positiva el bienestar de largo plazo de la población, entonces sería mejor mantener el bajo nivel de ejecución a fin de evitar su despilfarro.

5. La eficacia en la asignación de los recursos destinados a inversión pública

La eficacia en la asignación se entiende como la capacidad del Estado de distribuir los recursos de inversión entre aquellos sectores que afecten de manera más positiva al bienestar de la población. Para ello se recurrirá a un análisis de Coeficientes de Correlación entre el Nivel de Gasto per cápita de cada nivel de gobierno y las brechas de cobertura existentes en los servicios básicos de seis sectores prioritarios [educación, salud, agua y saneamiento, energía, transporte y agricultura]. Cabe precisar que un coeficiente de correlación "rho" positivo implica una relación directa entre los factores analizados, mientras que un "rho" negativo muestra una relación inversa entre ambos factores. La situación que reflejaría una buena eficacia en la asignación sería aquella en que el rho calculado sea cercano o igual a uno.



5.1 Gobierno Nacional

Del análisis resulta que sólo 2 sectores poseen una relación directa entre la asignación del gasto y el indicador de cobertura según regiones. El sector Energía presenta el mayor coeficiente de correlación ($\rho=0.69$), lo cual implica que hay una mayor asignación de gasto en aquellas regiones con mayor porcentaje de hogares sin acceso a alumbrado eléctrico. El sector transporte y el de saneamiento también presentan coeficientes ρ positivo, aunque más modestos.

El gobierno nacional no muestra, salvo en el sector energía, y en menor medida en transporte y saneamiento, un criterio de eficacia asignativa con sus recursos de inversión.

Por el contrario, los sectores de Educación, Salud, y Agricultura presentan coeficientes de correlación negativos. De los sectores mencionados, Educación Primaria es el que presenta la relación inversa más fuerte entre los sectores analizados ($\rho=-0.43$).

De ésta manera, se entiende que las regiones con menor gasto asignado para Educación primaria fueron también aquellas que presentaron las mayores tasas de no matrícula en el mismo nivel educativo. En el resto de los seis sectores analizados se pudo comprobar que la asignación de los recursos nacionales de inversión no priorizó aquellas regiones con mayores déficits de atención en sus servicios básicos [registraron ρ negativos]. El gobierno nacional no muestra, salvo en el sector energía, y en menor medida en transporte y saneamiento, un criterio de eficacia asignativa con sus recursos de inversión.

5.2 Gobierno Regional

Tomando en consideración los seis sectores en análisis se ha obtenido que en 14 de 24 regiones existe una relación directa entre las asignaciones porcentuales del gasto para cada sector y los indicadores de las brechas en cada uno de los sectores. Del grupo de regiones analizado, Lima, San Martín, Madre de Dios, Tumbes y Puno muestran una fuerte relación directa entre la proporción asignada de gasto y la necesidad de inversión por sector en cada región⁵. Asimismo, 4 regiones [Cusco, Moquegua, Ica y Tacna] poseen una correlación débil entre el gasto asignado y la brecha por sector, es decir, el gasto asignado a un sector es independiente de las necesidades del mismo. Por último, 6 regiones poseen una correlación inversa entre las necesidades de inversión sectoriales y la proporción de gasto asignado al mismo sector.

5. Ver Resultados de Coeficientes de Correlación en Anexos.



11 temas urgentes para el país

Si se excluye el Sector Transporte, a diferencia del análisis anterior, la mayoría de regiones analizadas poseen una relación inversa entre el gasto asignado y la necesidad de inversión por sector.

5.3 Gobiernos Locales

Para los gobiernos locales, incluyendo a los seis sectores, el análisis de correlación observa que todas las municipalidades de las regiones poseen una relación directa entre el gasto asignado y la necesidad de inversión por sector. Éste resultado expresa que las municipalidades por región han asignado una mayor proporción de gasto en aquellos sectores que presentan mayor necesidad de inversión. De ésta forma, 19 de 24 Regiones poseen una fuerte correlación entre el gasto asignado y la necesidad de inversión, 4 de 24 Regiones poseen una correlación media, y sólo en la región de Apurímac la proporción del gasto asignado por sector no posee relación alguna con la necesidad de inversión en el mismo sector.

Si se excluye al sector Transportes del análisis, los resultados antes mencionados cambian y 17 de 24 regiones poseen una relación directa entre el gasto asignado y la necesidad de inversión sectorial.

6. Conclusiones y Recomendaciones

Aunque existe evidencia que la mayor disponibilidad de recursos para inversión provenientes del boom minero ha estado acompañada de tasas de crecimiento del PBI y también con una disminución de los indicadores de pobreza, en los tres niveles de gobierno se detectó ineficacia en la asignación e inefectividad en la ejecución del gasto que -de no haber existido- habría permitido avanzar más en la lucha contra la pobreza.

La conclusión principal es que:

- Tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales no asignan los recursos de inversión de cada sector tomando en cuenta los déficits de cobertura de los principales servicios públicos. Entre los tres niveles de gobierno, los gobiernos locales estarían orientando mejor el gasto de inversión hacia el cierre de las brechas que los niveles superiores de gobierno.



11 temas urgentes para el país

Las recomendaciones para mejorar tanto la eficacia en la asignación como la efectividad en la ejecución de los recursos de inversión pública son las siguientes:

- El gobierno nacional debe establecer una política financiera clara y predecible orientada al cierre de brechas para la asignación de los recursos nacionales de inversión.
- Establecer una política financiera que asegure la operación y mantenimiento [O&M] de la inversión ya realizada: la Dirección de Presupuesto por Resultados del MEF debe realizar Planes Estratégicos Presupuestales (PEP) de O&M al menos en los seis sectores definidos como prioritarios en el presente estudio.
- Establecer una política financiera definida para la asignación de los recursos subnacionales de inversión.
- Establecimiento de la carrera pública profesional en base a criterios de selección técnicos y política meritocrática de ascensos.
- Integración de los procesos de los distintos sistemas administrativos del Estado con una mirada de proceso continuo y no de compartimento estanco.
- Programa agresivo de capacitación y asistencia técnica en procedimientos y herramientas de gestión de los principales sistemas administrativos del Estado.