

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 21

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

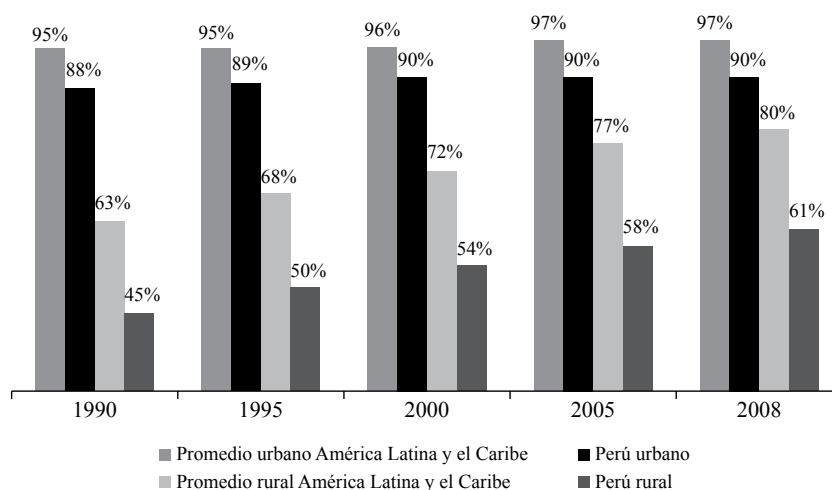
Balance de la inversión pública en el Perú

Roxana Barrantes

Los retos en materia de inversión pública se comprenden desde dos entradas. Por un lado, desde las desigualdades en el acceso a servicios públicos y servicios sociales como un componente de demanda en donde la inversión pública tiene el reto de cerrar estas brechas y de contribuir a brindar servicios de calidad. Por otro lado, desde la capacidad de toma de decisiones y de gestión de las entidades públicas; es decir, cómo se organiza el Estado en sus diferentes niveles para proveer de manera eficiente los servicios requeridos por la ciudadanía. Es de este modo que el primer tema involucra una política pública y política regulatoria, mientras que el segundo tema, comprende dimensiones de economía política.

Dicho esto, no se puede comprender del todo estos retos en el país si es que no comparamos la situación en la que estamos con la del resto de la región. Así, en primer lugar observaremos comparativamente la tasa de cobertura del servicio de agua potable en el Perú, América Latina y el Caribe desde el año 1990 hasta el 2008. Me quiero concentrar en el servicio de agua potable, ya que a diferencia del resto de servicios representa aquello que el ser humano necesita indispensablemente para vivir, teniendo implicancias sobre el gasto en salud y vivienda de la población y, a su vez, como factor íntimamente ligado a una serie de externalidades que tienen que ver con la calidad de vida de los ciudadanos. Es de este modo, que se puede observar que, si bien se ha subido dos puntos, nuestro país se encuentra siempre por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. Siguiendo la misma línea, si en el aspecto urbano no se dan resultados positivos, aquellos relacionados a la zona rural son realmente alarmantes. En el gráfico se muestra claramente que el promedio rural de cobertura de servicio de agua potable en nuestro país está varios puntos por debajo del promedio rural de América Latina y el Caribe, siendo este un reto para la inversión pública, ya que representa una responsabilidad del Estado, particularmente en los niveles regionales y municipales.

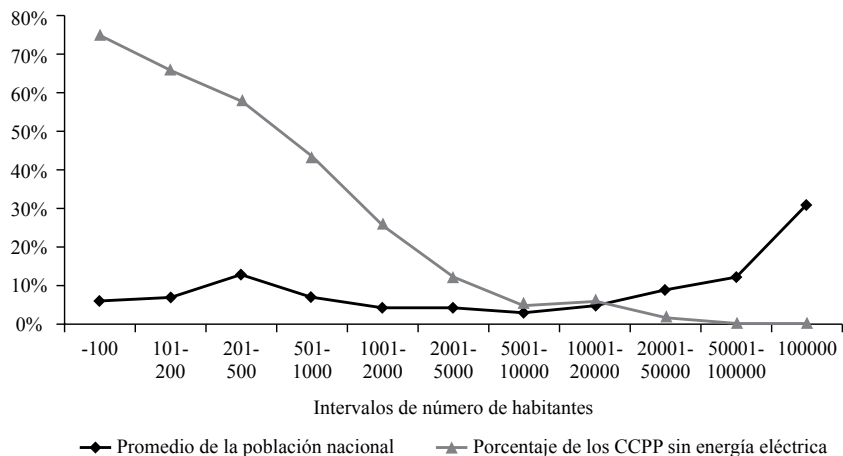
Gráfico N° 1. Tasa de cobertura del servicio de agua potable en Perú y LAC, urbano-rural (1990-2008)



Fuente: Banco Mundial (2009). Elaboración propia.

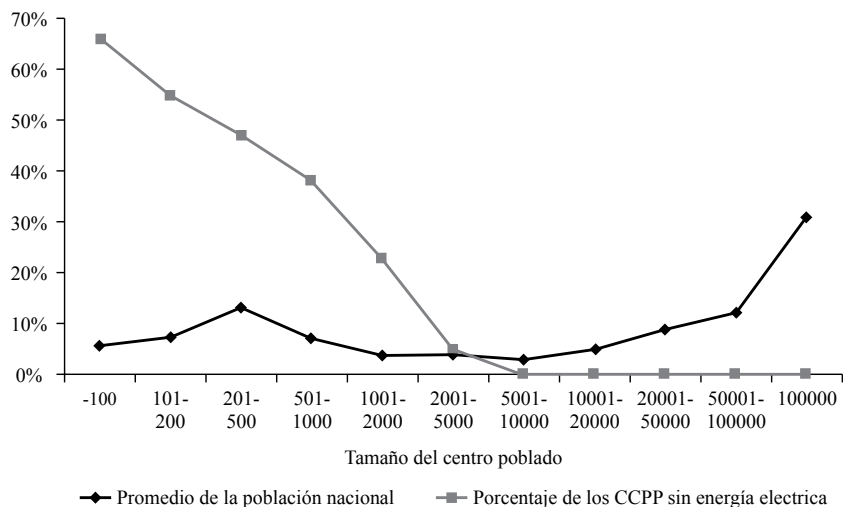
Por otro lado, según los datos para el 2008 sobre la tasa de cobertura del servicio de electricidad por grupos de tamaño de centro poblado, las ciudades grandes —de más de cien mil habitantes—, prácticamente están completamente cubiertas con los servicios de energía. Sin embargo, la realidad en los centros poblados rurales —de cien a mil habitantes— es distinta, ya que la mayor parte de estos no tiene cobertura, siendo este otro tremendo reto para la inversión pública. A su vez, en cuanto a la tasa de cobertura de telefonía móvil bajo similar indicador al del gráfico anterior, se puede observar que el 70% de centros poblados rurales de cien habitantes o menos no tiene cobertura. Cabe resaltar, que las telecomunicaciones son un sector donde el gobierno optó por una provisión privada pura; es decir, no se cuenta con empresas públicas que brinden este servicio. Si bien estos datos pertenecen al año 2008 y en los últimos tres años ha existido un *boom* expansivo de la telefonía móvil, aún existe la necesidad de promover incentivos para el sector privado para que este servicio llegue a donde todavía no lo hay.

Gráfico N° 2. Tasa de cobertura del servicio de electricidad por grupos de tamaño de centro poblado y la importancia de cada grupo en el total de la población nacional (2008)



Fuente: Apoyo (2009). Elaboración propia.

Gráfico N° 3. Tasa de cobertura del servicio de telefonía móvil por grupos de tamaño de centro poblado y la importancia de cada grupo en el total de la población nacional (2008)

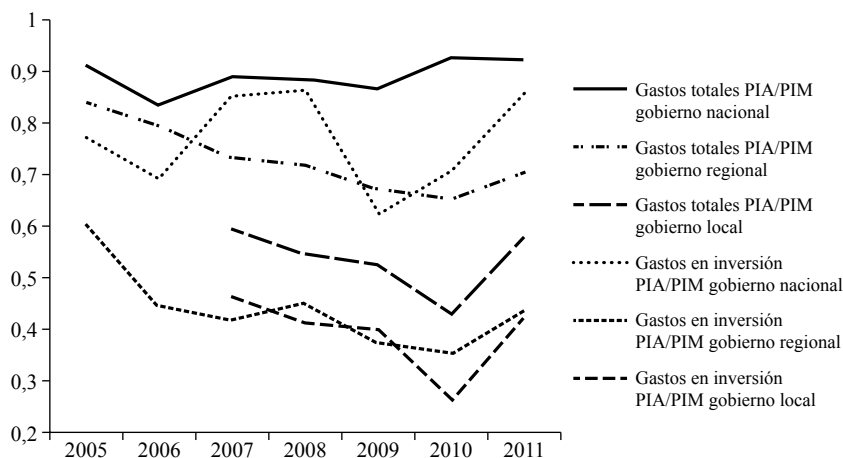


Fuente: Apoyo (2009). Elaboración propia.

A su vez, según el número de proyectos que fueron finalmente concesionados en Proinversión, se nota un incremento en los mismos y también se refleja un crecimiento en los montos de inversión. De este modo, Proinversión moviliza recursos privados para obras que de otro modo hubieran sido hechas con inversión pública, liberando así muchos recursos que pueden ser dedicados a proyectos donde no hay incentivos que puedan atraer financiación privada. Por otro lado, si tomamos el ratio de inversión sobre gastos totales según nivel de gobierno, se observa que más del 40% del gasto de los gobiernos locales, está destinado a la inversión, en comparación al gobierno central, donde representa menos del 20%.

Una cosa es el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), aquel presupuesto con el que uno cuenta al iniciar el año, y otra es el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), aquel que se va agrandando con todos los créditos suplementarios que surgen a raíz de las regularizaciones de impuesto a la renta en un entorno de crecimiento económico con respecto a los estimados presupuestales. De este modo, según el gráfico, cuanto más abajo esté la línea del indicador, quiere decir que existe una mayor diferencia entre el presupuesto a inicio de año (PIA) y el presupuesto con el cual concluye el año (PIM).

Gráfico N° 4. Ratio entre gastos totales PIA/PIM por niveles de gobierno



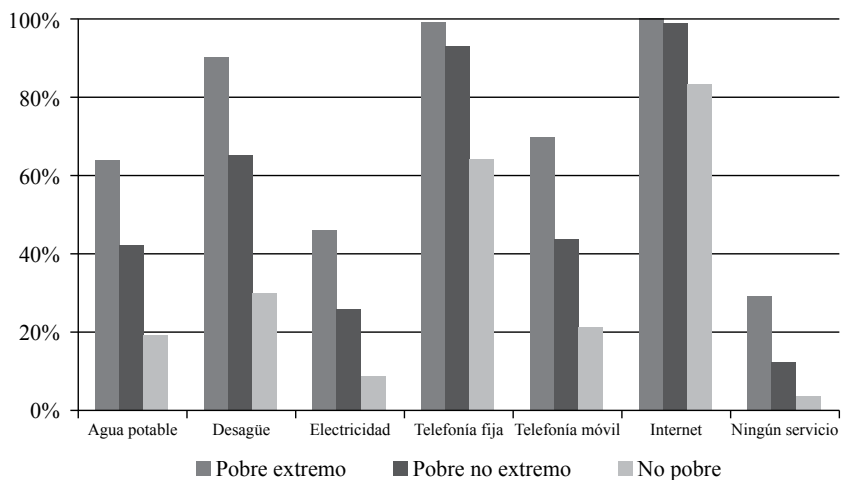
Fuente: SIAF-MEF (2011). Elaboración propia.

Entonces, cuanto mayor sea esta discrepancia, más difícil será ejecutar el gasto, siendo los gobiernos locales aquellos que exhiben el peor ratio en su monto de inversión. En otras palabras, no hay una concordancia entre cuántos recursos saben que tenían a comienzo de año y cuánto resulta que tienen a fines del mismo. Esto termina afectando la capacidad de gastar. Que enfrenta obstáculos inherentes a la misma organización del Estado.

Seguidamente, si analizamos las brechas de acceso a servicios públicos entre aquellos grupos que cuentan con menos recursos, claramente se ve que los pobres extremos no están conectados al servicio de agua potable, desagüe, electricidad, telefonía fija, entre otros, en comparación a los pobres no extremos. Se observa que prácticamente el 100% de pobres extremos no cuentan con servicio de telefonía fija e Internet. Asimismo, los niveles de acceso al agua potable no llegan ni al 25% de los pobres extremos.

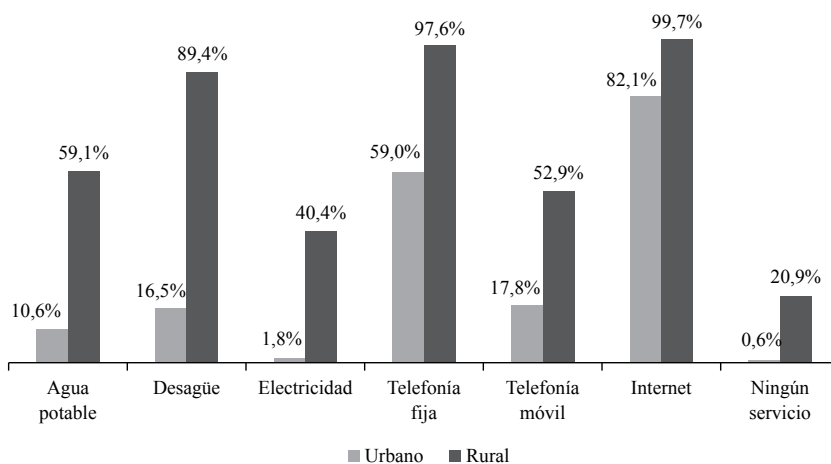
Bajo la misma lógica de brechas en acceso a servicios, si damos ahora una mirada al contraste existente entre los ámbitos urbano y rural, se observa que alarmantemente hay casi un 21% de hogares en el área rural que no están conectados a ningún servicio público, representando esto a casi medio millón de viviendas dentro de las cuales existen más de dos millones de ciudadanos que no cuentan con estos servicios. Todo esto representa un enorme reto para la inversión pública, la misma que, más que cuidar los recursos y contratar asesores, necesita un sistema capaz de darle incentivos a las localidades con el fin de que cubran estas brechas de acceso a los servicios públicos. Esto finalmente apunta a lograr un Presupuesto por Resultados; es decir, si un gobierno local logra reducir su brecha de acceso a servicios públicos en un 50%, se le incentiva con un aumento en la flexibilidad en el uso de los recursos. De este modo, muchas municipalidades van a preferir tener menos trabas y utilizar sus recursos, antes que un aumento en un presupuesto que no lograrán utilizar, siendo la gran condición que sus ciudadanos reciban los servicios de calidad que por derecho merecen.

Gráfico N° 5. Brecha de acceso a servicios públicos según grupos de pobreza 2010



Fuente: ENAHO 2010. Elaboración propia.

Gráfico N° 6. Brecha de acceso a servicios públicos entre urbano-rural 2010



Fuente: ENAHO 2010. Elaboración propia.