

SI SE PUEDE REDUCIR LA POBREZA EN LA REGION LIMA

Víctor Eleazar Alvino Guembes

Docente de la Facultad de Economía - UNJFSC



Estoy casi seguro que el título del presente documento no será ajeno a cualquier lector. Por lo tanto, desde mi modesto punto de vista, en un afán de contribuir a la solución del problema, creo que “sí se puede reducir la pobreza” económicamente hablando. Para iniciar el desarrollo del tema explicaré el concepto de “infraestructura”, que según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se define como aquel conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de 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. Por lo tanto, mirando a mi alrededor me da cuenta que existen distintos tipos de infraestructura que se pueden clasificar de acuerdo con el objetivo fundamental al cual sirven, es así que se tiene la infraestructura orientada al desarrollo económico, infraestructura destinada al desarrollo social, a la protección del medio ambiente, al acceso a la información, entre otros. Junto con el concepto de infraestructura, es importante distinguir entre la infraestructura en sí y los servicios que ésta provee. Por lo general, asumo que la provisión del servicio de infraestructura no existe sin ésta y, a la vez, que la infraestructura no cumple una función, sino únicamente provee un servicio específico. Sin embargo, estas afirmaciones no son necesariamente ciertas. 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 quizá de manera ineficiente. Lo importante por resaltar, es que la provisión del servicio requiere un adecuado desarrollo de la infraestructura que lo sustenta y que permite su prestación concreta. Continuando con mi análisis, otro concepto importante por definir fue el de la “inversión”. Esta se define como el flujo de producto en un periodo dado que se utiliza para mantener o incrementar el acervo de capital de la economía. En el caso de las cuentas nacionales, cuando se habla de gasto público de capital se incluye la formación bruta de capital y otros gastos como la inversión financiera del gobierno. Así, la formación bruta de capital es el objeto principal del presente análisis, ya que considera únicamente los gastos efectuados en estudios, obras y en la adquisición de bienes de capital para reponer o acumular más capital.

LA POLÍTICA FISCAL Y LA INVERSIÓN EN EL PERÚ EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS

Una vez definidos los conceptos básicos, la siguiente parte de este breve análisis es la evolución de la inversión pública desde la década de los setenta hasta hoy. A inicios de los 70's la participación del Estado fue muy importante en la economía, el Gobierno Nacional incrementó sustancialmente la inversión orientada a las

empresas públicas, siendo el principal destino el sector de hidrocarburos (destacándose de otros sectores de la economía). En términos reales, entre fines de la década del sesenta y mediados de la década de los setenta, la inversión pública se multiplicó 7 veces, correspondiendo este incremento casi exclusivamente a las empresas públicas. Pero, sin embargo, se desalentó la participación del sector privado en la economía, al punto de introducir barreras legales a la entrada de empresas privadas en diversos sectores y actividades. Más adelante, a inicios de la década de los ochenta, la inversión pública llegó al máximo nivel correspondiente a los últimos 40 años, llegando a representar el 9.8% del PBI en 1982. El desastre natural ocasionado por el Fenómeno del Niño de 1983 junto con la crisis de la deuda externa iniciaron el proceso de deterioro de la inversión pública, la cual se agudizó durante la segunda mitad de la década con el inicio de la recesión y del proceso hiperinflacionario. A fines de la década, la inversión pública se había reducido a menos de la tercera parte del máximo alcanzado, registrando un nivel de 3.2% del PBI. Luego, a partir de la década de los 90 se implementaron un paquete de políticas públicas como parte del programa de estabilización y de reformas, las cuales dieron un giro completo al rol que jugaba el Estado. Uno de los principales objetivos del programa económico fue establecer un marco legal e institucional basado en la inversión privada y la apertura externa, en el cual los inversionistas locales y extranjeros recibieran el mismo trato y en donde el Estado tuviera un rol subsidiario en la economía. En relación al rol del Estado y la inversión pública, se destinaron mayores recursos para este último fin, pero a diferencia de las décadas previas, el papel que jugaron las empresas públicas se minimizó. Así, si se excluye el componente de las empresas públicas, la inversión pública alcanzó uno de los niveles más altos durante los últimos 40 años. No obstante, la inversión pública, en general, ha tenido cambios sustanciales en el último quinquenio, se ha caracterizado por presentar un revertimiento de su anómala situación anterior gracias al aporte de nuevas fuentes de financiamiento (Canon y Sobrecanon Minero, Regalías Mineras, por ejemplo). Es más, importantes recursos monetarios han sido transferidos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales para que de acuerdo con el marco legal vigente realicen inversión pública eficiente. Durante los años 2002, 2003 y 2004, la inversión pública alcanzó un 2.8% del PBI. Este magro nivel resulta sorprendente, sobre todo si se considera que la inversión pública fue de 3.2% en 1990, donde a diferencia de los últimos años, se vivía un proceso hiperinflacionario y una aguda crisis de la economía.

LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ

Luego de analizar la evolución de la inversión pública total, el estudio realiza una recopilación de la

información disponible relativa a la inversión pública y privada en infraestructura de servicios públicos desde la década de los ochenta. Esta se ha caracterizado por un nivel excesivo de volatilidad y bajos recursos en relación con otras economías de la región. Durante el periodo 1980-1984, la inversión representó en promedio el 2.4% del PBI, y luego se contrajo casi a la mitad durante el segundo quinquenio de dicha década, en línea con el colapso de la inversión pública y privada totales. Durante los noventa, la inversión presentó niveles superiores a los de la década anterior, puesto que entre 1994 y 1999 se registró un nivel promedio de 3.6% del PBI. Los mayores recursos destinados al desarrollo de la infraestructura de servicios públicos respondieron a una recuperación de la inversión pública y, especialmente, al inicio de la participación del sector privado en la provisión de dichos servicios. En el último quinquenio la inversión privada y pública registraron una revolución tal como lo mencioné en el párrafo anterior, alcanzando un promedio de 8 % del PBI. En el caso del componente público, en los últimos años este ha superado los niveles de fines de los ochenta. Además, se desagrega la inversión en infraestructura de servicios públicos por sectores (transportes, energía, telecomunicaciones, saneamiento). Resalta el hecho que durante la década de los ochenta esta estuvo concentrada básicamente en el sector energía, representando casi el 60% del total de inversión; mientras que el resto de sectores presentaron pobres niveles de inversión. A partir de la década de los noventa, la inversión se elevó en todos los sectores de manera considerable (sector minero, en especial); resaltando mayores recursos privados destinados a otros sectores económicos como telecomunicaciones y energía como resultado del proceso de privatizaciones. En el último quinquenio se presentó una fuerte inversión en el sector hidrocarburos.

LA INFRAESTRUCTURA COMO MEDIO PARA REDUCIR LA POBREZA

El análisis nos muestra que existen expectativas muy esperanzadoras para los próximos años en lo que respecta la mejora en la calidad de la inversión ya que por historia han sido baja y, de la misma forma, es considerablemente inferior comparándose con los niveles de otros países de la región. En esta parte del análisis se intenta demostrar lo perjudicial que puede ser esto para el bienestar de la población, en el sentido que existen estrechos vínculos entre la reducción de la pobreza y la mayor provisión de servicios de infraestructura. Cabe resaltar que los beneficiados con la expansión de los servicios públicos y la infraestructura son los hogares y las empresas; ya que el acceso a los servicios afecta directamente a los consumidores a través de un mayor bienestar y permite a las empresas elevar su nivel de producción y contribuir así al crecimiento económico; reduciendo así la pobreza. En términos generales, el uso de los servicios de infraestructura conlleva a un considerable ahorro en tiempo, el cual permite a las familias obtener ingresos adicionales. Si se analizan los beneficios por sectores, se pueden identificar algunos de los efectos más relevantes. Por ejemplo, los servicios de saneamiento tienen importantes efectos sobre la salud. En el caso de transporte, se reducen los costos de movilizarse y se

tiene mayor acceso a las zonas y mercados antes no interconectados. Los servicios de energía y telecomunicaciones tienen un importante impacto en la educación de las personas a través de proporcionar un mayor acceso a la información. Es así que se afecta la calidad de la fuerza laboral y la productividad de la misma, factores determinantes para el crecimiento a largo plazo y para la reducción de la pobreza. Por otro lado, la mayor provisión de infraestructura también afecta a las empresas a través de la reducción de costos y la posibilidad de ampliar los mercados internos y externos, los cuales redundan en mayor crecimiento y mayor generación de empleo. Por otro lado, si se analizan las cifras de pobreza y provisión de infraestructura, como es lógico, se evidencia que son los más pobres los que tienen menor acceso a los servicios. A nivel regional, la relación también se mantiene, son las regiones más pobres las que carecen en mayor medida de estos servicios. Además, desde un punto de vista de cambios en el tiempo, son las regiones que incrementan su provisión de infraestructura las que encuentran un menor nivel de pobreza (ello se muestra en los casos de electricidad y telecomunicaciones).

Para confirmar lo que muestran las cifras a nivel regional, este análisis intenta demostrar que: a) Si un grupo poblacional no tiene acceso a servicios públicos existe la gran probabilidad de que este caiga en una situación de pobreza “permanente”, mientras que en el caso de hogares que han sido “pobres permanentes”, el acceso a este tipo de servicios aumenta la probabilidad de salir de la pobreza, b) Asimismo, una mala o deficiente provisión de uno o más servicios básicos reduce en el consumo de los hogares; es decir, por ejemplo, hogares que solo tuvieron acceso a un servicio no registraron un incremento del consumo, mientras que los que incrementaron sus activos con dos o más servicios sí presentaron un aumento, c) Es importantísimo, el acceso a los bienes y servicios públicos como medio para diversificar los ingresos de la población más pobre. Es así que, los sectores de menores ingresos en las zonas rurales dependen básicamente de las actividades agrícolas.

ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

En este sentido, una primera estrategia para mejorar los niveles de inversión es la mejora del clima de inversión en el país, enfocado básicamente en el tema de los servicios públicos. Un segundo aspecto crucial que es desarrollado es el tema de un manejo fiscal responsable y equilibrado; condición necesaria para asegurar una participación sostenida del sector público en el financiamiento de la infraestructura (hoy en día existen recursos financieros para ser invertidos responsablemente en manos del Gobierno Regional y los Gobiernos Locales). En línea con este último punto, una tercera estrategia fundamental para el desarrollo de los servicios públicos en el país son las asociaciones público-privadas, en donde el sector privado podría involucrarse en proveer la infraestructura y los servicios, mientras el Estado (Gobierno Regional y Gobiernos locales) financiaría, parcialmente, el desarrollo de la infraestructura.