

# Inversión Pública Y Desarrollo Regional

Escribe: César Augusto Aliaga Díaz<sup>1</sup>



## INTRODUCCIÓN

Contra la visión simplista que ve a Cajamarca con un territorio casi exclusivamente minero, nuestra región tiene un gran potencial para el desarrollo sostenible. En nuestro territorio encontramos, en efecto, zonas con alto valor bio-ecológico, por la gran diversidad de especies de flora y fauna endémica; zonas con alto valor histórico cultural, ricas en evidencias arqueológicas y en presencia antropológica originaria y diversa; y zonas con alto valor productivo en recursos naturales renovables, zonas con aptitud para cultivos anuales y permanentes, de uso forestal y de pastos o con gran potencial acuícola y para el aprovechamiento de energías no convencionales.

No obstante, este complejo, hermoso, difícil y desintegrado territorio, es el departamento más rural del país y, por ello mismo, con muy altos niveles de pobreza. Pobreza que, sin embargo, no ha sido mayormente reducida a pesar que en los últimos años hemos vivido un largo periodo de crecimiento económico, jalonado por importantes inversiones mineras y también por el incremento de las inversiones públicas en el territorio regional.

En el presente ensayo intentaremos explicar el porqué este crecimiento de inversiones no ha logrado superar los amplios niveles de pobreza ni menos sentar las bases para el desarrollo sostenible e integral de nuestra querida región. Aún cuando, por razones de espacio y método, nos concentraremos exclusivamente en las inversiones públicas, a pesar que ellas, en una economía de mercado, tienen sólo un rol subsidiario, aunque no necesariamente marginal.

## LOS DESAFÍOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En el contexto antes mencionado, el mayor desafío de la inversión pública regional es el cerrar las brechas sociales que miden las dificultades de acceso de la población a los servicios públicos esenciales, indispensables para salir del estado de pobreza y para gozar de un mínimo estado de bienestar.

### CAJAMARCA: PRINCIPALES BRECHAS SOCIALES

BRECHA	INDICADORES
Acceso al Agua Potable	La brecha de acceso a este servicio vital es de 10.8% en la zona urbana y de 59.6% en la zona rural.
Acceso a servicios de Desagüe	La brecha de acceso es de 16.8% en la ciudades y de 89.5% en el campo.

<sup>1</sup> Vicepresidente Regional de Cajamarca.

Acceso a servicio Eléctrico	La brecha de acceso a este importante servicio es de 1.8% en las ciudades y de 41.4% en el campo.
Acceso a servicios de Vialidad	63.59% de la red de carreteras nacionales que cruzan la región, el 97.05% de las carreteras regionales y el 100% de los caminos vecinales requieren de asfalto.
Acceso a la Educación	Las brechas de acceso están en la educación inicial y en la secundaria. Pero la más grave es la brecha de calidad.
Acceso a la Salud	Alto nivel de desnutrición crónica infantil (40.5%), alta razón de mortalidad materna (159 por 100,000 niños nacidos vivos) y alta tasa de mortalidad infantil (24 por cada 1,000 niños nacidos vivos).

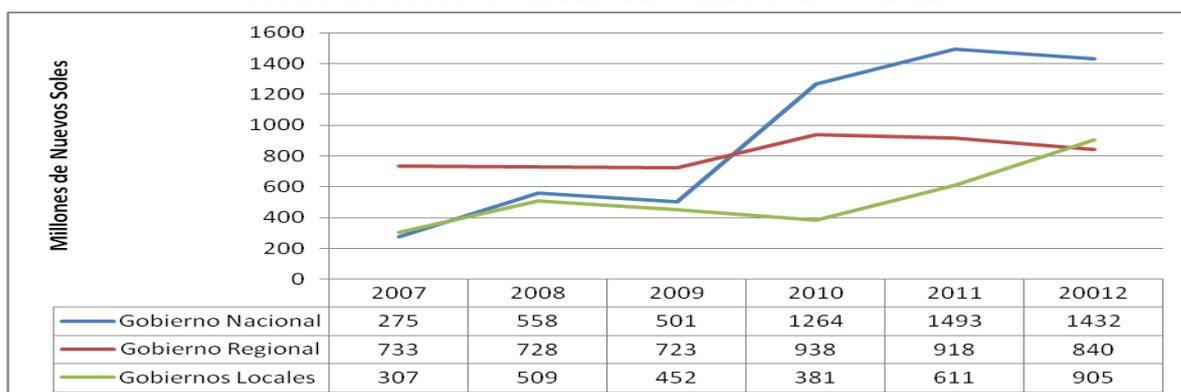
Fuente: PDRC / Elaboración Propia

## LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN

Debido al carácter descentralizado del Estado, además de las inversiones del Gobierno Regional, en nuestro territorio convergen también la acción de los otros dos niveles de gobierno constituidos: el gobierno nacional y los gobiernos locales.

Los datos de los últimos seis años indican que el monto de la inversión pública global en la región ha crecido de manera importante, pues hemos pasado de un monto agregado de 1,315 millones de Nuevos Soles en el año 2007 a la suma de 3,177 millones de Nuevos Soles en el año 2012. No obstante este incremento, la participación porcentual promedio de la inversión pública global de la región en el presupuesto general de la república sigue siendo baja, en vista que Cajamarca apenas representa el 2.8% del presupuesto nacional previsto para el presente año.

**CAJAMARCA: PIA POR NIVELES DE GOBIERNO 2006 - 2012**

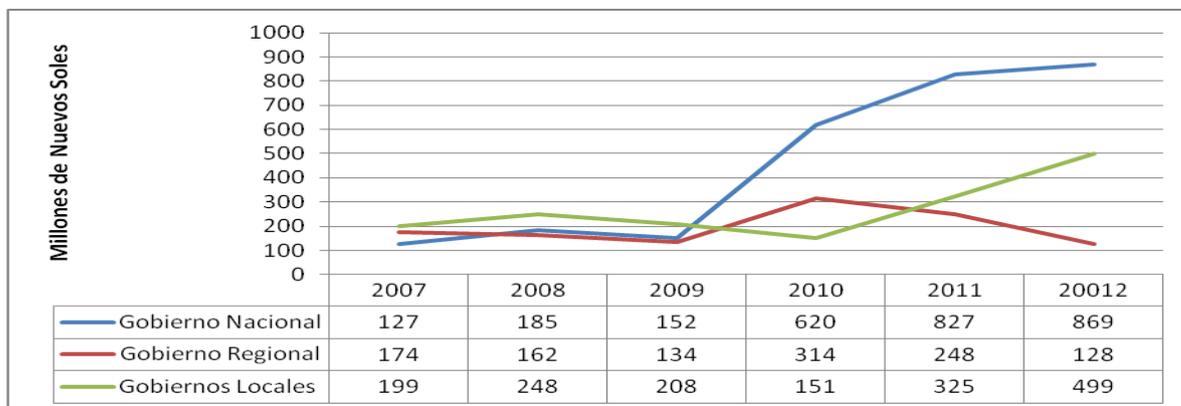


Fuente: MEF / Elaboración Propia

Un análisis más exhaustivo demuestra, de otro lado, que mientras los montos que corresponden al gobierno regional se han mantenido más o menos estables (en un rango que va entre 700 y 900 millones de Nuevos Soles), los montos que corresponden a la inversión del Gobierno Nacional ha crecido sustantivamente desde los 275 a los 1,493 millones, es decir que se han multiplicado por cinco, en un incremento constante desde el año 2009. Un comportamiento parecido, aunque de menor magnitud se observa en el caso de los gobiernos locales, que se han multiplicado por tres.

Si excluimos las cifras destinadas a gastos corrientes, y nos concentramos únicamente en los gastos de capital, los únicos que pueden destinarse a cerrar las brechas sociales, llegaremos a la conclusión que los recursos con que contamos son insuficientes para alcanzar logros significativos en ese afán.

#### CAJAMARCA: PIA DE INVERSIONES POR NIVELES DE GOBIERNO, AÑOS 2007 - 2012



Fuente: MEF / Elaboración Propia.

Los datos indican, en efecto, que desde el año 2010 ha empezado un claro descenso del presupuesto de inversiones destinado al Gobierno Regional. Tendencia que contrasta con el importante crecimiento de los montos asignados a los diversos entes del Gobierno Nacional, así como también a favor de los municipios.

#### LIMITACIONES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN

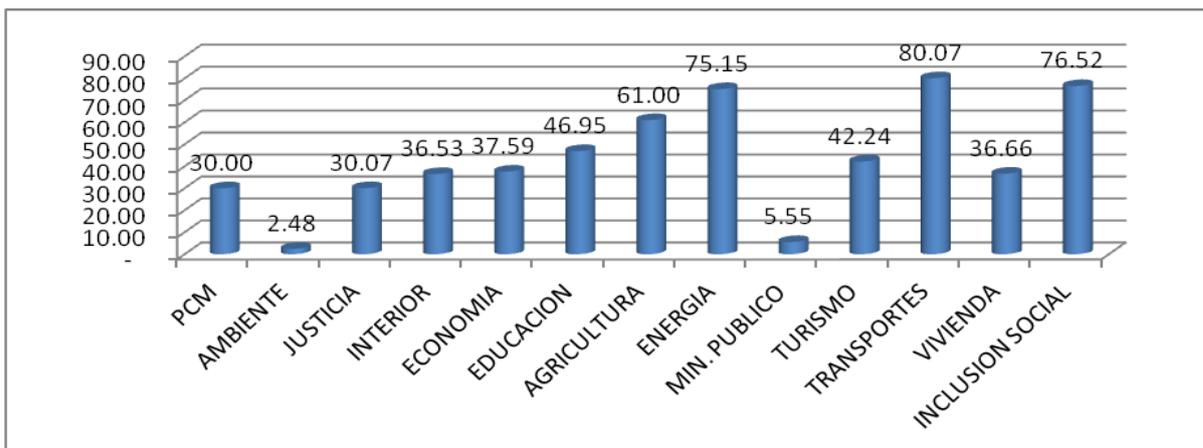
Fuera de la reducida magnitud de los recursos, una primera limitación es su carácter centralista y ampliamente dependiente del Gobierno Nacional.

El análisis de los gráficos anteriores indican, en efecto, que del Gobierno Nacional es el mayor responsable de la inversión pública en nuestra región, lo que no se condice con el afán descentralizador ni con el hecho que el Gobierno Regional es, o debe ser, por mandato constitucional, el responsable de promover el desarrollo sostenible de nuestro territorio regional.

La tendencia centralista que inspira la asignación de recursos y que no obliga a concertar las prioridades regionales de las inversiones ni seguir un plan concertado, se agrava en perjuicio de la región por el hecho que el Gobierno Nacional no ha tenido hasta la fecha una buena ejecución de los recursos con los que ha contado en este periodo de bonanza presupuestal.

Así, por ejemplo, en el presente año, el Gobierno Nacional, a través de sus distintos ministerios y órganos autónomos tenía programado un PIM de Inversiones en Cajamarca de S/. 804'327,280.00. Pero hasta el 30 de octubre del 2012 sólo había ejecutado S/. 598'143,892.00, quedándole un saldo por ejecutar de más de 206 millones de Nuevos Soles.

#### PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN CAJAMARCA AL 30-10-12



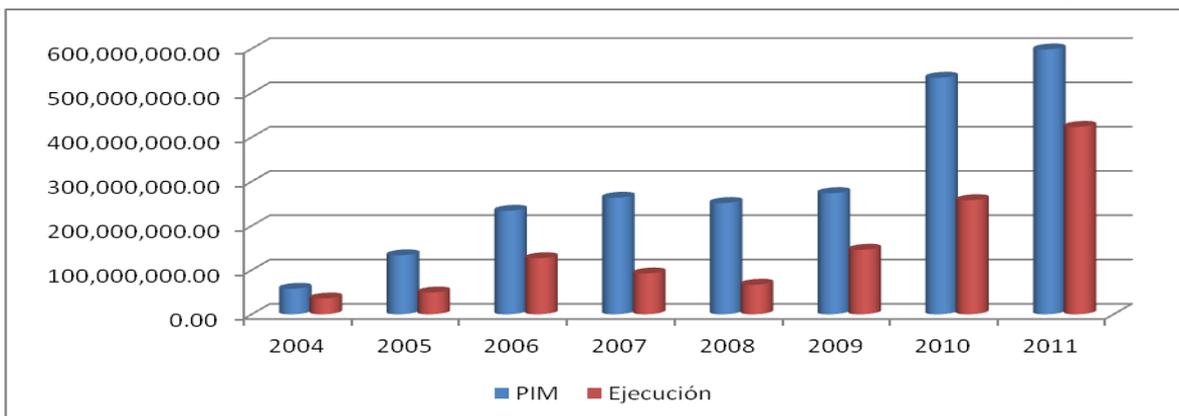
Fuente: MEF / Elaboración propia.

Esta situación que desconoce prácticamente al gobierno regional, se ha agravado más con la decisión del Presidente Ollanta de reducir nuestro presupuesto regional de inversiones para el próximo año (el mismo que no llegará a 150 millones de Nuevos Soles) y en cuanto no se ha mostrado proclive a ninguna coordinación intergubernamental.

Como resultado directo de esta limitación se tiene que actualmente el Gobierno Regional de Cajamarca no tenga el financiamiento necesario para ejecutar una importante cartera de proyectos inversión que bordea los 900 millones de Nuevos Soles.

Una segunda limitación, que sólo ha empezado a superarse en los últimos años, es el limitado nivel de ejecución presupuestal, en la medida que durante los dos primeros gobiernos regionales, dicho nivel jamás superó el 60% del presupuesto asignado a las inversiones regionales.

#### CAJAMARCA: PRESUPUESTO REGIONAL DE INVERSIONES PROGRAMADO Y EJECUTADO, 2004 -2011



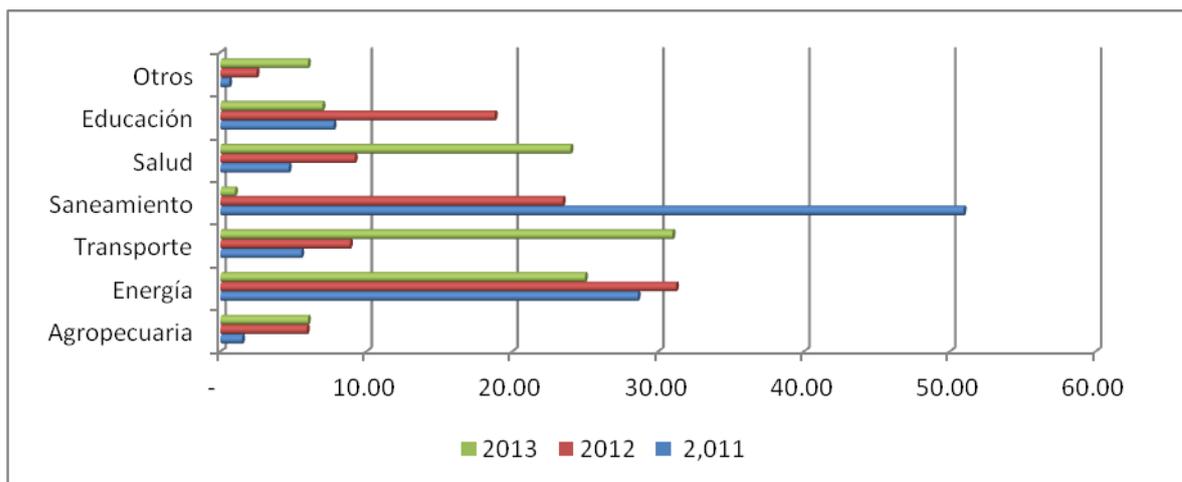
Fuente: MEF / Elaboración Propia

En efecto, durante la gestión del Presidente Pita, el nivel de ejecución del presupuesto de inversiones fue de 62%, 34% y 57%, para los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente. Y en la gestión del Presidente Coronel, la ejecución presupuestal llegó a ser de 35%, 26%, 53% y 48% respectivamente para los años 2007, 2008, 2009 y 2010. Sólo en el primer año del Presidente Santos, se ha superado

ese bajo porcentaje, superando el 70.77%. Cifra alentadora pero que requiere ser mejorada permanentemente en cuantía, oportunidad y calidad.

Una tercera limitación tiene que ver con la priorización de las inversiones públicas, en la medida que no todas están destinadas a cerrar las brechas sociales, en vista que no todos los entes con recursos siguen las prioridades establecidas por el Gobierno Regional el que, lo volvemos a repetir, es el responsable de promover el desarrollo sostenible e integral de la región.

**CAJAMARCA: PRIORIDADES DE LAS INVERSIONES REGIONALES 2011 – 2013**



Fuente: MEF / Elaboración Propia

La lógica de las inversiones nacionales y locales no sólo no coincide con las inversiones regionales sino que, además, se orientan en mucho por decisiones no planificadas y en mucho están determinadas por intereses puramente electorales. Las inversiones regionales, en cambio, claramente están orientadas por el propósito de cerrar brechas sociales, siguiendo las indicaciones del plan de desarrollo concertado al 2021.

Así se tiene que durante el año 2011, los mayores porcentajes de las inversiones se concentraron en los rubros de saneamiento (50.95%) y energía (28.61%), seguidos por educación, transporte, salud, agropecuaria y otros. En el año 2012, energía sigue siendo el rubro de gasto (31.23%), seguido por saneamiento (23.47%) y educación (18.81%).

Habiendo logrado una ampliación significativa de la cobertura de servicios de electricidad, saneamiento y educación, para el año 2013 se reorientan las prioridades, de modo que en este año el transporte es el rubro más atendido (31%), seguido por energía (25%) y salud (24%).

La ausencia de una concertación de esfuerzos con los otros niveles de gobierno, que deberían seguir las prioridades establecidas por el gobierno nacional, es una causa directa en que no avancemos más en el cierre de las brechas sociales que afectan a la mayoría de nuestro pueblo.

Pero, tal vez, la limitación más notoria de la inversión pública en la región es, hasta ahora, su escaso interés promover el desarrollo económico de la población, en la medida que este tipo de inversiones

no puede destinarse a fomentar directamente emprendimientos productivos privados que, de darse, estarían en condiciones de aprovechar más eficazmente las obras e infraestructuras públicas.

Situación que es más grave en el campo, donde reside la mayoría de la población, en la medida que la muy baja rentabilidad de las actividades agropecuarias impide la generación de excedentes, que pudieran aprovechar más eficientemente y darle inclusive sostenibilidad a las inversiones públicas como canales de riego, carreteras, electrificación, etc.

De hecho, al recibir la gestión regional no encontramos en el banco de proyectos ningún proyecto de desarrollo económico, ni perfil viable, ni siquiera una ficha. Sólo después de un gran esfuerzo en formulación de proyectos, actualmente el gobierno regional tiene una cartera de proyectos de desarrollo agropecuario aunque no tenemos los recursos para llevarlos adelante.

Pero más allá de la inversión en infraestructura, el sector agropecuario requiere apoyo financiero, técnico y de gestión. Aspectos en que son mayores las limitaciones de la inversión pública. Lo cual, sin embargo, es un contrasentido en la medida que si no se ponen en marcha los emprendimientos agropecuarios, mediante asociaciones económicas productivas y sostenibles en el tiempo, las inversiones en infraestructura no sólo no se aprovecharán suficientemente, sino que no se generarán los recursos necesarios para su operación y mantenimiento continuos.

Esta es, en nuestra opinión, la causa que explica porqué, a pesar del incremento de las inversiones públicas y la construcción de muchas infraestructuras, la mayoría de la gente no se beneficia de este esfuerzo, máxime si esta misma mayoría tampoco se beneficia del crecimiento de las actividades mineras, en vista que el impacto de esta actividad en la generación de ingresos se concentra en porcentajes pequeños de la población.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Lo anteriormente expuesto demuestra la necesidad de hacer cambios en las normas y políticas de inversión pública, a fin de garantizar que ella sea un factor más central y eficiente del desarrollo regional.

Los cambios más importantes y urgentes son los siguientes:

- a) Poner fin a la visión centralista que concentra la mayoría de los recursos de inversión en manos del gobierno central, a pesar que muchas de las intervenciones programadas por tales órganos son en verdad de interés regional o municipal. El Gobierno Central debe quedarse exclusivamente con los proyectos de verdadero alcance nacional.
- b) Disponer e implementar la obligación de coordinar las inversiones públicas de los tres niveles de gobierno, para seguir el criterio de prioridades establecidas por el Gobierno Regional, en tanto que, por mandato constitucional, es el llamado dirigir el desarrollo regional.
- c) Mejorar las capacidades de ejecución en los tres niveles de gobierno, para asegurar una más eficiencia en el uso de los recursos públicos. Y

- d) Flexibilizar las normas de la inversión pública para fomentar el desarrollo de emprendimientos productivos locales y regionales.

Cajamarca, 26 de diciembre del 2012