

Gasto público y reducción de la pobreza en el departamento de Ancash: 2007 – 2012

Public expenditure and poverty reduction in the Ancash department:
2007 - 2012

Jorge Manrique C.¹, Juan Castro G.¹, Juan Castro S.¹, Devora Román C.¹

RESUMEN

El objetivo de este estudio es determinar en qué medida el gasto público ha contribuido a reducir la pobreza en el departamento de Ancash: 2007- 2012. La teoría refiere que el gasto público es una herramienta efectiva de los gobiernos, no sólo para estimular la economía, sino también como una herramienta de combate de la pobreza, si es que está bien orientada. El análisis se basa en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se estiman cuatro modelos que involucran las variables: pobreza, medida según el método de "línea de pobreza" y el método de "Necesidades Básicas Insatisfechas"; además, se analiza el gasto público del gobierno regional y provincial y cómo este ha sido distribuido principalmente en los sectores salud, educación e infraestructura. Se concluye que la inversión pública en los sectores educación, salud e infraestructura ha contribuido a la reducción de la pobreza en el departamento de Ancash, la inversión en infraestructura muestra mayor incidencia en la reducción de la pobreza. Asimismo se llega establecer que la atomización del gasto no conduce a resultados óptimos en la reducción de la pobreza.

Palabras Clave: Gasto público; pobreza; salud; educación; infraestructura.

ABSTRACT

The objective of this study is to determine the extent to which public expenditure has helped reduce poverty in the Ancash Department: 2007- 2012. The theory states that public expenditure is an effective instrument of governments, not only to stimulate the economy but also as an instrument for fighting poverty, if it is well oriented.

The analysis is based on the method of Ordinary Least Squares (OLS) and the estimation of four models that involve the following variables: poverty, measured by the "poverty line" method and the "Unsatisfied Basic Needs" method; Also, public expenditure of regional and provincial governments is analyzed and how this has been distributed in the health, education and infrastructure sectors.

It was concluded that the public investment in education, health and infrastructure sectors has contributed to reducing poverty in the Ancash Department, investment in infrastructure shows greater impact on poverty reduction. It was also established that atomization of expenditure does not produce optimal results in reducing poverty.

Key words: Public expenditure; poverty; health; education; infrastructure.

¹ Facultad de Economía y Contabilidad, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo; Huaraz, Ancash - Perú

INTRODUCCIÓN

La pobreza como sinónimo de carencia de recursos y bienestar de la población, en el departamento de Ancash, ha sido siempre elevada, muchas veces por encima del promedio nacional, tasas del 61.1% para el año 2001 la cual era 6.3 puntos por encima del promedio nacional, que para el mismo año era de 54.8%.

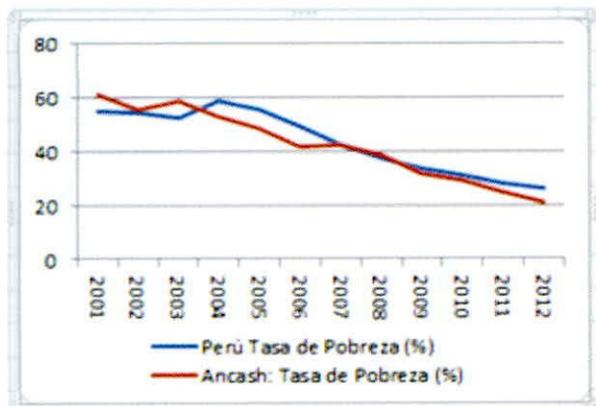


Figura 1: Tasa de Pobreza Perú y Ancash

Esta pobreza estructural, por cuando medía la carencia de recursos físicos para la satisfacción de necesidades básicas, es evidentemente mucho más grave que aquella que mide la pobreza por el lado monetario. Sin embargo esta enorme proporción de pobres ha ido disminuyendo a los largo de la última década, a partir del año 2002 se observan tasas sostenidas de decrecimiento de aproximadamente 2 a 3 puntos porcentuales en el periodo. La primera década se cerró con una tasa de pobreza del 29.0%, avance significativo con respecto al año 2004, en comparación con el cual se avanzó en la reducción de 32.1 puntos porcentuales. Aparentemente un buen avance pero, si analizamos de manera mucho más profunda, diremos que aproximadamente 4 de cada 10 personas que habitan en nuestro departamento están en situación de pobreza estructural.

Estas reducciones de la tasa de pobreza han obedecido a múltiples factores, entre ellos la implementación de los programas sociales como medios y alternativas, así como el incremento en el gasto público.

La tendencia del gasto público en los sectores sociales en los últimos 11 años ha mantenido ritmos de crecimiento sostenido, el gasto público en los sectores sociales ha fluctuado significativamente en el periodo 2003 – 2012. Habiéndose incrementado significativamente de 19.2 a 57.4 millones de soles, en términos nominales, pero que en términos de porcentaje en relación al PBI, esta se ha mantenido casi constante, fluctuando entre el 7,8% a un 12,6%.

Una parte significativa del gasto fue dirigida a áreas rurales y periurbanas, así como a programas implementados por grupos comunitarios y no por agencias del gobierno. A mediados de la misma década, hubo incrementos considerables en el gasto en educación, concentrado en la construcción y en la rehabilitación de infraestructura, todo realizado por instituciones distintas al Ministerio de Educación. En salud hubo poca inversión en hospitales urbanos, pero en cambio esta fue masiva en la instalación de establecimientos de salud de primer nivel en zonas rurales y urbanas marginales.

Así, desde décadas atrás, el gasto público ha venido incrementándose en forma notoria. Paralelo a este crecimiento en el gasto social, su efectividad real ha venido siendo cuestionada. Se ha planteado que esta cuantiosa inversión, ha sido en algunos casos sub utilizada y en otras desperdiciadas. Surge entonces la necesidad de conocer con mayor precisión la efectividad de estos programas como también el alcance de sus resultados.

Por lo que es necesario analizar y comprender mejor dicha relación, más aún dada la importancia que ha adquirido el Gasto Público. Ello permitirá, a su vez, aportar evidencia empírica a favor de la literatura que propone una relación positiva entre el Gasto Público y la Reducción de la Pobreza (Sen, 1995; Van del Walle, 1998; Hernández y Chasco, 2004; Roldán y García, 2004; Gallo, 2006; Paternostro y Otros, 2007).

Cabe destacar que, para determinar si una persona es pobre, es posible adoptar un enfoque “directo” o uno “indirecto”. El enfoque “indirecto” o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) clasifica a los hogares como pobres si no logran cubrir una serie de necesidades previamente establecidas (Pobreza Estructural). Por otra parte, el método “indirecto” se caracteriza por utilizar “líneas de pobreza”, las cuales establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado. Es decir, se considera pobres a aquellas personas con un ingreso menor a la línea de pobreza (Pobreza Monetaria).

Por tanto, queda por definir, si el gasto público (en sus dimensiones gasto público en educación, salud e infraestructura) ha sido uno de los factores, que han contribuido a la reducción de la tasa de pobreza en el departamento de Ancash: 2007-2012.

Formulación del problema de investigación

¿En qué medida el gasto público ha contribuido a reducir la pobreza en el departamento de Ancash: 2007-2012?

Objetivos

Determinar en qué medida el Gasto Público ha contribuido a reducir la pobreza en el departamento de Ancash: 2007-2012.

Hipótesis

El Gasto Público han contribuido a la reducción de la pobreza en el Departamento de Ancash, 2007-2012.

MATERIALES Y MÉTODOS

La presente investigación es aplicada, con análisis cuantitativo de tipo descriptiva-correlacional. El diseño de investigación es no experimental, ya que no se manipulan voluntariamente las variables independientes, lo que se hace es observar los fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. Según el tiempo de estudio es de tipo longitudinal, ya que se recolectaron datos en un periodo de tiempo 2007-2012. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un periodo de tiempo dado.

La población de estudio estuvo constituida por los Organismos Públicos ejecutores del gasto público y la población en situación de pobreza. La muestra quedó conformada por unidades de análisis autorepresentadas, entre ellas:

El Gobierno Regional; Las 16 Municipalidades Provinciales.

El modelo econométrico se estimó mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Se estimaron cuatro modelos para evaluar la relación entre gasto público (gasto en educación, gasto en salud y gasto en infraestructura) y pobreza. El gasto público fue deflactado tomando como año base el 2007.

Modelo Doble Logarítmico

$$TP_t = \beta_0 + \beta_1 GSD_t + \beta_2 GED_t + \beta_3 GID_t + \mu_t$$

Modelo Lineal

$$\log(TP_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GSD_t) + \beta_2 \log(GED_t) + \beta_3 \log(GID_t) + \mu_t$$

Donde:

TP_t = Tasa de Pobreza	Educación de las Municipalidades Provinciales
GSD_t = Gastos en Salud a nivel Departamental = Gastos en Salud del Gobierno Regional + Gastos en Salud de las Municipalidades Provinciales	GID_t = Gastos en Infraestructura a nivel Departamental = Gastos en Infraestructura del Gobierno Regional + Gastos en Infraestructura de las Municipalidades Provinciales
GED_t = Gastos en Educación a nivel Departamental = Gastos en Educación del Gobierno Regional + Gastos en	t = Tiempo. 2007-2012

Modelo Lineal

$$TP_t = \beta_0 + \beta_1 GEGR_t + \beta_2 GEMP_t + \mu_t$$

Modelo Doble Logarítmico

$$\log(TP_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GEGR_t) + \beta_2 \log(GEMP_t) + \mu_t$$

Donde:

TP_t = Tasa de Pobreza	$GEMP_t$ = Gastos en Educación por la Municipalidad Provincial
$GEGR_t$ = Gastos en Educación por el Gobierno Regional	

Modelo Lineal

$$TP_t = \beta_0 + \beta_1 GSGR_t + \beta_2 GSMP_t + \mu_t$$

Modelo Doble Logarítmico

$$\log(TP_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GSGR_t) + \beta_2 \log(GSMP_t) + \mu_t$$

Donde:

$GSGR_t$ = Gastos en Salud por el Gobierno Regional	$GSMP_t$ = Gastos en Salud por la Municipalidad Provincial
---	--

Modelo Lineal

$$TP_t = \beta_0 + \beta_1 GIGR_t + \beta_2 GIMP_t + \mu_t$$

Modelo Doble Logarítmico

$$\log(TP_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GIGR_t) + \beta_2 \log(GIMP_t) + \mu_t$$

Donde:

$GIGR_t$ = Gastos en Infraestructura por el Gobierno Regional	instituciones públicas entendidas en el tema.
$GIMP_t$ = Gastos en Infraestructura por la Municipalidad Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). • Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La información se obtuvo de fuentes secundarias, específicamente de las principales

Para el procesamiento de la información se utilizó el programa Excel para la elaboración de los cuadros y gráficos estadísticos. Además se empleó el Software econométrico Econometric Views (E-views), versión 8.0, para la estimación de los modelos econométricos.

RESULTADOS

El análisis de la información durante el periodo

de estudio muestra una reducción sostenida de las tasas de pobreza a nivel departamental frente a un importante incremento del Gasto Público en los sectores educación, salud e infraestructura (tanto a nivel departamental, como regional y provincial), siendo mucho más sustancial el incremento del gasto en el sector infraestructura.

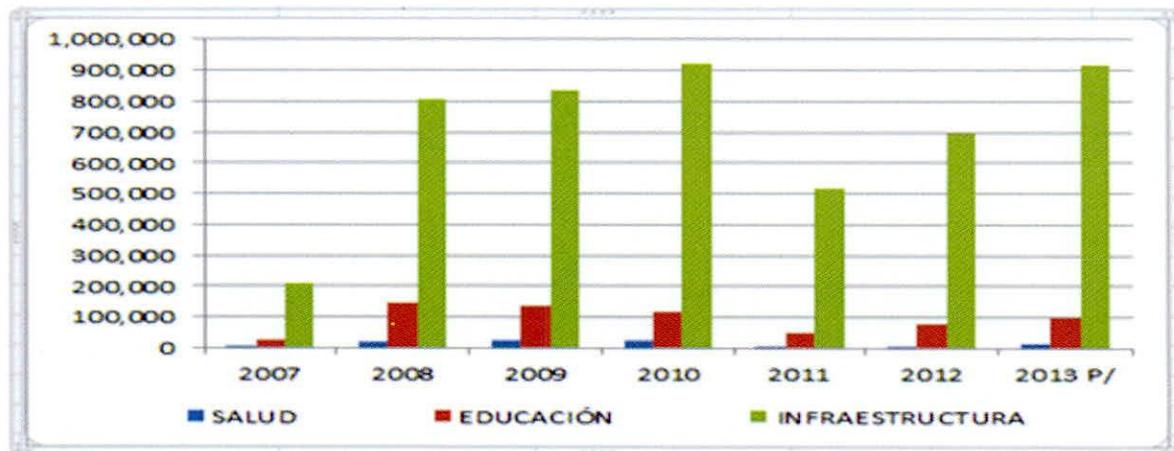


Figura 2. Gasto Público por los Gobiernos Provinciales en educación, Salud e Infraestructura, 2007- 2013
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia
Elaboración: Propia

Considerando la estructura porcentual del Gasto Público, el gasto en infraestructura representó, en promedio, más del 70% del gasto total y se destinó básicamente a la construcción y mejoramiento de calles, carreteras, puentes y caminos rurales (infraestructura de transporte); a la construcción y mejoramiento de reservorios, canales, represas e infraestructura de riego (infraestructura agrícola); así como a

la construcción y ampliación de pequeños sistemas de electrificación (energía eléctrica). Seguido del sector educación, cuyo peso fue en promedio del 20% del gasto total y, en último lugar, el sector salud, cuya participación fue menor al 5%.

Teniendo en cuenta las variables y modelos expuestos, los resultados obtenidos se muestran a continuación:

Tabla 1. Resultados de la estimación del modelo Pobreza – Gasto Público

Modelo Doble Logarítmico	Constante	Log(GSD)	Log(GED)	Log(GID)
Estimadores	5.510133	0.146476	-0.150692	-0.131669
Desv Stand	0.668481	0.277396	0.207497	0.205578
	R ² =63.9%		DW=.088	

De los resultados obtenidos con valores a precios constantes del 2007, encontramos, que la participación en la explicación de la tasa de pobreza a nivel departamental se da básicamente por el aporte de los gastos en educación y en infraestructura. Los signos negativos que acompañan a los estimadores confirman lo que señala la teoría. Hay

evidentemente un signo negativo que explica que a medida que se da el incremento en el gasto en educación e infraestructura, estos repercuten reduciendo la tasa de pobreza por el signo negativo del estimador que acompaña a la variable infraestructura. El valor del coeficiente de determinación señala que modelo explica a la variable dependiente en un 63.9%.

Tabla 3. Resultados de la estimación del modelo Pobreza – Gasto en Educación

Modelo Doble Logarítmico	Constante	Log(GEGR)	Log(GEMP)
Estimadores	12.02356	-0.543659	-0.221862
Desv Stand	2.500167	0.156735	0.092154
$R^2=86.1\%$		DW= 2.42	

Los resultados obtenidos señalan que la inversión por parte del estado en el sector educación, a través de los niveles regional y provincial contribuyen a la reducción de la pobreza, el signo negativo de los estimadores así lo confirman. Lo que podemos agregar es la mayor contribución mayor a la reducción de la

pobreza se da en los gastos a nivel regional que a nivel provincial. Esto por el mayor valor que tiene el estimador que acompaña a la variable Gastos a nivel regional. El valor del coeficiente de determinación señala que el modelo explica a la variable dependiente en un 86.1%.

Tabla 4. Resultados de la estimación del modelo Pobreza – Gasto en Salud

Modelo Doble Logarítmico	Constante	Log(GSGR)	Log(GSMP)
Estimadores	5.290560	-0.171307	-0.031552
Desv Stand	2.054181	0.178369	0.153526
$R^2= 34.6\%$		DW=0.85	

Los resultados obtenidos señalan que la inversión realizada en el sector salud por parte de los órganos del estado en sus niveles regional y local tiene relación con la reducción de los niveles de pobreza, el signo negativo indica la relación inversa, es decir a mayor inversión menores tasas de pobreza. Debemos

señal que la inversión en el sector salud por parte de los gobiernos locales muestra una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, el mayor valor del estimador así lo señala. El valor del coeficiente de determinación nos señala que modelo explica a la variable dependiente en un 34.6%.

Tabla 5. Resultados de la estimación del modelo Pobreza – Gasto en Infraestructura

Modelo Doble Logarítmico	Constante	Log(GIGR)	Log(GIMP)
Estimadores	7.231253	-0.428260	0.112147
Desv Stand	1.902108	0.190584	0.181418
$R^2= 76.8\%$		DW= 2.27	

El gasto público en obras de infraestructura, guardan una relación inversa con la reducción de la pobreza. A mayor inversión en infraestructura se observa una caída en los niveles de pobreza. El signo negativo de los estimadores así lo confirman. La mayor incidencia se da en la inversión realizada por el gobierno regional. El mayor valor del estimador así lo confirma. El valor del coeficiente de determinación señala que modelo explica a la variable dependiente en un 76.8%

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos en la presente investigación nos permiten demostrar que el Gasto Público ha contribuido positivamente a la reducción de la pobreza en el Departamento de Ancash durante el periodo 2007 - 2012. La evidencia empírica demuestra que el Gasto Público en los sectores educación, salud e infraestructura ha contribuido a reducir las tasas de pobreza a nivel departamental; sin embargo, los modelos examinados indican claramente que la participación en la explicación de la tasa de pobreza a nivel departamental se da básicamente por el aporte de los gastos en infraestructura. Lo anterior refleja que la pobreza se redujo en su dimensión monetaria, debido a que la provisión de infraestructura aumenta el bienestar de la población y las posibilidades de mejorar sus ingresos pues genera empleo directo; asimismo, beneficia a los hogares y a las empresas, ampliando los mercados y generando empleo indirecto, todo lo cual habría contribuido a que la población en condiciones de pobreza incremente sus ingresos monetarios y supere la línea de pobreza.

La investigación parece apuntar de manera inequívoca a la existencia de una relación entre el Gasto Público en infraestructura y la reducción de la pobreza. Lo cual es consistente con los resultados de Gallo (2006) el cual sostiene que: *El gasto público en sí, constituye una herramienta efectiva para los gobiernos, no solo para estimular la economía sino también para combatir la pobreza.* Invertir en sectores como infraestructura, educación y salud genera un impacto significativo sobre la pobreza.

La mayoría de las políticas tienen múltiples efectos sobre la pobreza, los cuales pueden ser distinguidos entre sí, los impactos se dan a corto o largo plazo o si son directos o indirectos. Al formular estrategias con miras a reducir pobreza se puede buscar un efecto directo, pero el gasto por ejemplo en educación o salud se esperan que tengan efectos a largo plazo (Paternostro y otros, 2007).

Sin embargo, es necesario considerar un punto importante en este análisis. Pese a que ha existido un incremento importante del Gasto Público durante los últimos años (en los sectores educación, salud e infraestructura), no se aprecia continuidad en el gasto, principalmente en las Municipalidades Provinciales. Se observan numerosos altibajos en el Gasto Público, es decir ha habido periodos en los cuales se observa decrecimientos bastante grandes, para luego volver a incrementarse y continuar con este comportamiento oscilante, lo que revela que no existe una adecuada planificación y articulación del mismo. Ello haría peligrar la disminución de la pobreza, la cual, como hemos visto, se ha reducido básicamente en su dimensión monetaria y, a su vez, estaría impidiendo una verdadera disminución de la pobreza estructural.

CONCLUSIONES

1. La investigación ha demostrado, mediante el análisis correlacional y econométrico la relación existente entre la reducción de la pobreza y el aumento del gasto público, pero en aquellas actividades que tiene fuerte influencia sobre esta en el periodo de análisis. Los valores negativos de los estimadores así lo confirman y se sustentan en las bases teóricas planteadas.
2. El gasto público orientado a infraestructura contribuye a la reducción de la pobreza, puesto que dinamiza la economía en los lugares en que se realiza, incrementando la actividad económica. Ello hace que se eleve los ingresos de la gente, posibilitando elevar su nivel y calidad de vida. Los resultados obtenidos así lo demuestran.

3. El Gasto Público orientado a la Educación genera un impacto positivo en la reducción de la pobreza, pero como este es un tema de carácter estructural, sus frutos son lentos pero estructurales. Un país altamente calificado, mejora su capital humano y señala un derrotero sólido en el logro del desarrollo. La demostración cuantitativa de ello, se muestra en el modelo econométrico planteado y su estimador negativo lo confirma. Un incremento en el Gasto en esta actividad producirá una disminución de la pobreza estructural.
4. El Gasto Público orientado al sector salud, a la par que posibilita un mayor y mejor acceso de la gente a los servicios de salud, incrementa las oportunidades de reducción de la pobreza estructural. Una región con bajas tasas de morbilidad y mortalidad mejora el capital humano. Las cifras cuantitativas así lo muestran. Los valores obtenidos del análisis cuantitativo confirman la teoría.
5. La política anticíclica que el Gobierno implementó en los años de estudio, hace que evidentemente se incremente el ingreso de las personas, aumente la producción y se dinamice la economía y con ello se mejore los indicadores de pobreza coyuntural o no estructural. Si este gasto está orientado a proporcionar a la población servicios básicos, entonces, su beneficio es doblemente mayor y se mejoran los indicadores estructurales o sostenibles de reducción de la pobreza.
6. Complementariamente se ha establecido que, el Gasto Público que realiza el Gobierno Regional es más efectivo que los realizados por las Municipalidades Provinciales, esto pasa por un tema de economías de escala. El gasto Municipal muy focalizado y atomizado, no contribuye efectivamente y sostenidamente al logro de la reducción de la pobreza, en todo caso su contribución es al logro de la pobreza monetaria o de corto plazo.

AGRADECIMIENTOS

A las autoridades y colegas de la FEC de la Universidad Nacional "Santiago Antúnez de Mayolo", por el apoyo brindado a la realización del presente estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcazar, L. 2004. El monitoreo y la evaluación de las políticas sociales en el Perú: el reto de la descentralización. Peru Poverty Assessment, Working Paper, Lima: GRADE.

Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL Santiago de Chile.

Álvaro, M.; et al (2009). ¿Es la Inversión Pública en Programas Sociales regresivo en el Perú? 1a. Edición. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Amartya Sen K. (1995). Nueva economía del bienestar. Universidad de Valencia.

Chacaltana, J. (2001). Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. Lima: GRADE y CIES.

Cortez, R. (2002) Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias. Lima: CIUP-Universidad del Pacífico.

Feres, J., Mancero, X. Enfoques para la Medición de la Pobreza. CEPAL. Breve revisión de la literatura. Pág. 46-74.

Franke, P. (1998). Focalización del Gasto Público en salud en el Perú: situación y alternativas. Documento de Trabajo No. 155. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gallo, C. (2006), El impacto de la composición sectorial del crecimiento sobre la pobreza en Venezuela: 1975-2003. Revista venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol.12, No.2, julio-diciembre, Caracas.

Herrera, J. (2002) La pobreza en el Perú 2001: Una visión departamental. Economía y Sociedad 47, CIES,

Hernandez, I. y Chasco, C. "Medición del bienestar social provincial a través de indicadores objetivos". Instituto L.R. Klein-Dpto. de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA. (2007). Inversión pública y privada en infraestructura en el Perú El camino para reducir la pobreza. Impresig SAC.

Mendoza, W. y García, J. (2006). *Perú 2001-2005: Crecimiento económico y Pobreza*. Documento de trabajo 250.

Paternostro, S., RAJARAM, A. y TIONGSON, E. (2005). "Como funciona la

composición del Gasto Público", Policy Research Working Paper 3555, Washington, D.C.: The World Bank.

Saavedra, J., Melzi, R. y Miranda, A. (1997). "Financiamiento de la educación en el Perú". Documento de Trabajo 24. Lima: GRADE.

Roldan, E. y García, T. (2004). Género, Políticas locales e intervención social. Editorial Complutense.

Van De Walle, D (1995). Una revisión del Gasto Público y los pobres. Review of income and Wealth Series 44, Number 2, June 1998. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

Correspondencia

Jorge Manrique Cáceres
j.manrique.c@hotmail.com