

DESCENTRALIZACIÓN, DIVERGENCIA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL PERÚ DEL 2010

Efraín Gonzales de Olarte¹

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico del Perú se explica por su geografía y por su historia. La geografía peruana, con sus regiones y recursos naturales y sus fenómenos climáticos ha condicionado el poblamiento y la organización económica en su vasto territorio en las diferentes épocas. Su historia, que en el fondo es el recuento de las múltiples formas en que se organizaron los grupos sociales para vivir y gobernarse según los intereses cambiantes en cada época, explica la manera en que se organizó el territorio, teniendo en cuenta los condicionantes naturales. La población se organizó primero donde había tierras y agua para conseguir o producir alimentos y luego en función de algunos recursos naturales apreciados en otras partes del mundo. Bajo estas dos modalidades productivas comenzaron a aparecer las ciudades, dependientes de las rentas generadas a partir de la producción agropecuaria, pesquera o minera. Años después, ya con la aparición de la industria, las ciudades comenzaron a cambiar las fuentes de su sostenimiento y las ganancias industriales, comerciales o financieras, junto con la renta urbana, se constituyeron en las bases de su crecimiento y expansión.

Mientras la sociedad peruana, precolombina, colonial e incluso republicana, se sustentó económicamente en actividades extractivas que dependían de recursos naturales, el poblamiento estuvo condicionado y la distribución de la población en el territorio se dio en función de la existencia de tierras de cultivo, pastos naturales o minas. El problema en aquellas épocas era cómo normar y administrar el territorio, sus gentes y las rentas, en función de intereses particulares, lo que dio lugar a distintas formas de Estado como el inca, el colonial o el republicano en el siglo XIX,

¹ Agradezco los excelentes comentarios de Luis Alberto Arias, que me ha permitido precisar varios puntos del trabajo y el diligente apoyo de Guillermo Jopen en la parte empírica. Agradezco también, la tenaz y amable presión de Mario D. Tello, para terminar el artículo a tiempo.

que tendieron a centralizar las finanzas del Estado como medio para administrarlo. Por ello, la centralización en el Perú tuvo un origen fiscal y estatal, es decir una dimensión institucional, con reglas y organizaciones *ad-hoc* en cada etapa histórica.

En cuanto el Perú ya como República, comenzó a hacer parte del proceso de industrialización mundial, tanto como productor, pero sobre todo como consumidor de bienes industriales y de tecnologías importados. Es así como se comenzó a producir una revolución demográfica con dos componentes. Por un lado, la esperanza de vida comenzó a incrementarse como fruto de los avances en las tecnologías de la salud y la salubridad, lo que fue reduciendo la tasa de mortalidad, produjo un incremento de la tasa de crecimiento demográfico incluso de una manera dramática entre los años treinta y setenta del siglo pasado. Por otro lado, se aceleró la urbanización, tanto como fruto del factor precedente, como por las migraciones del campo a la ciudad y de las regiones hacia Lima, lo que en su conjunto produjo un cambio progresivo en los asentamientos humanos, pues el Perú pasó de ser un país predominantemente rural en los años cuarenta, con dos tercios de la población viviendo en el campo, a uno urbano en los años noventa, con dos tercios de la población viviendo en ciudades. Este fenómeno tuvo como característica principal el acelerado crecimiento urbano y económico de Lima y el Callao y el lento crecimiento del resto del país, sobre todo de las zonas rurales. El resultado fue una fuerte concentración económica en Lima y en las ciudades de la costa. En Lima se produce hoy alrededor del 50% de la producción nacional. Este fenómeno de concentración económica a menudo se ha mezclado o confundido con la centralización estatal a pesar de su naturaleza muy diferente, pues se trata de un proceso de aglomeración de personas, capitales, conocimiento, información e infraestructura en espacios relativamente pequeños como son las ciudades y sobre todo Lima. Ello ha generado fenómenos económicos propios al espacio, como las economías de escala, las externalidades, los bienes públicos urbanos y la tendencia a que los mercados sean de competencia imperfecta. La concentración económica es obviamente un fenómeno espacial, con una estructura de mercados bastante compleja.

De esta manera, hacia el último cuarto del siglo pasado la centralización fiscal se fue mezclando con la concentración económica, haciendo de Lima no solo la capital del Perú y la sede del gobierno central, sino también la ciudad con mayor actividad económica, con los mercados de bienes, servicios y factores más grandes del Perú. Esta combinación de fenómenos espaciales con fenómenos institucionales se fue progresivamente retroalimentando, generando en Lima lo que he denominado «un centro duro» (Gonzales, 2003, 2004). La concentración-centralización de Lima no significó que su crecimiento se diera de manera funcional con el resto de ciudades o de regiones. Es decir Lima, pese a su tamaño, tiene un patrón económico con débil

integración con el resto de regiones (Gonzales, 1992) y con enormes disparidades (Gallo & Garrido, 2006), lo que explica la tendencia a la divergencia en el crecimiento de las regiones y, en consecuencia, la desigualdad del desarrollo regional del Perú que tanto irrita y que se constituye en un desafío político y empresarial.

Los recientes procesos de descentralización, el de 1990 y el de 2002, promovidos por dos gobiernos de distinta ideología, han constituido esfuerzos deliberados para tratar de rectificar la tendencia perversa a la concentración-centralización con un «centro duro», a partir de las políticas públicas y la descentralización del Estado. Sobre todo el último esfuerzo descentralizador, cuya duración se acerca a los ocho años, constituye un proceso digno de evaluación, para ver qué está cambiando en el Perú respecto a los fenómenos de centralización, concentración, desigualdad y pobreza regional existentes.

El propósito de este trabajo es hacer una evaluación exploratoria sobre el proceso de descentralización en curso y sus efectos sobre la «centralización dura», sobre la divergencia y la desigualdad. En la medida en que el proceso está aún inconcluso es necesario evaluar sus debilidades y proponer ajustes en los instrumentos, las políticas y los procedimientos, para que la descentralización sea un medio para el desarrollo regional equitativo, incluyente e integrado.

1. CONCEPTOS E HIPÓTESIS

El desarrollo económico tiene una expresión territorial, pues las actividades económicas están localizadas en algún lugar, los territorios tienen propietarios, existen distancias que recorrer para que la economía funcione y existen tendencias a la aglomeración en el espacio. Cuando incorporamos estos elementos en el análisis de un país concreto, encontramos que cada uno se organiza sobre la base de la interconexión de aglomeraciones económicas de distinto tamaño (ciudades), que están a distancias variables, con distintos grado de concentración económica y en función a los intereses de los propietarios del espacio. Las causas de la concentración económica son variadas y en general se forjan a través de décadas como resultado del funcionamiento de los mercados y de la acción del Estado. Nada de esto es extraordinario y hace parte del crecimiento económico de casi todos los países, quizás en algunos casos los aspectos geográficos condicionan el uso del territorio y de las aglomeraciones. El problema se da cuando la organización económica en el territorio genera desigualdades económicas y sociales entre sus habitantes que no se corrigen y persisten en el tiempo, y sobre todo cuando tienden a generar divergencias en el crecimiento regional. Es aquí cuando las concentraciones económicas que no redistribuyen constituyen un problema. Este es el caso del Perú.

Para entender bien la dinámica de un país con un centro fuerte y regiones que no logran converger es apropiada una aproximación centro-periferia, que explica las razones del crecimiento del centro, las relaciones con su periferia y las causas que llevan a la divergencia. Los elementos centrales de esta teoría están en la localización de las actividades productivas, las distancias y los costos de transporte, la estructura de mercados en el espacio, las economías de escala, las economías de aglomeración, la demanda y la propiedad del espacio².

El problema particular consiste en que la concentración económica en el espacio, que genera centros fuertes como Lima, no logra transferir de manera endógena los frutos del crecimiento de manera homogénea a su periferia y genera desigualdades distributivas, tanto productivas como sociales, que se reproducen sin corregirse. Frente a ello, la intervención del Estado debería tener un carácter corrector, pero a menudo y por razones económicas y políticas, el Estado amplifica las desigualdades.

Así, la concentración económica y la centralización estatal se convierten en dos procesos que se retroalimentan. Frente a esta situación aparecen las ideas descentralistas, que asumen la hipótesis de que un cambio de reglas en las políticas estatales, en el papel y la organización del Estado pueden alterar los parámetros que llevan a la concentración-centralización. Sin embargo, las posibilidades de que la descentralización fiscal tenga éxito dependen del tamaño del Estado y del grado de integración económica espacial. Cuanto más grande sea el Estado frente al sector privado y mientras más integrado sea un país, las posibilidades de que una descentralización estatal corrija el problema de la divergencia entre el centro fuerte y su periferia es mayor. En caso contrario, como es el caso peruano, ha de requerir de una estrategia especial que debería privilegiar el fomento de la descentralización privada mediante políticas públicas, pues ello ha de llevar a mejorar las economías de las regiones, en consecuencia mejorarán los ingresos fiscales, entrando así en un círculo virtuoso de desconcentración económica → robustecimiento fiscal descentralizado → desconcentración económica → desarrollo regional/local sostenido.

Por estas razones, si el Estado es pequeño con un gasto público menor a 20% del PBI, solo el cambio de algunas reglas sobre la inversión pública y privada y una estrategia deliberada de integración espacial permitirá que el crecimiento regional tienda a la convergencia en el largo plazo y como consecuencia podría reducirse la desigualdad socioeconómica.

² Sobre esta temática ver: Krugman (1991, 1992), Neary (2001), Moncayo (2004), Henderson (2005), Gonzales-Lévano (2001), Gonzales (2000, 2003a, 2004), Tello (2005).

Veamos cuánto de esto estaría sucediendo durante el proceso de crecimiento acompañado por la descentralización en los últimos ocho años.

1.1 La divergencia y la desigualdad en los hechos

Tendencias de la producción

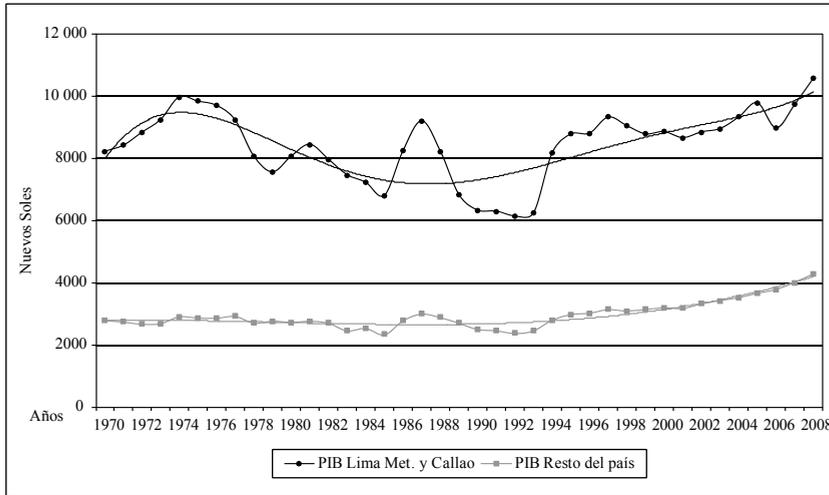
No tenemos registro del peso relativo de la producción de Lima antes de 1963, en que se estimó en 42% con respecto al PBI nacional (Gonzales, 1988; 1992). Recién desde 1970 podemos tener a mano datos más o menos fiables publicados por el INEI, según los cuales el PBI de Lima habría constituido más del 50% en los años setenta, para luego estabilizarse alrededor de 48% en los años ochenta, disminuyendo a 46% en los noventa y partir del 2000 observar una tendencia ligeramente creciente. En 2008 Lima contaba con el 47,5% del PBI nacional. Por otro lado, la población de Lima Metropolitana³ pasó de constituir el 23% del total nacional en 1970 al 31,1% en el 2008. Con sus 8,6 millones de habitantes constituye la demanda aglomerada más grande del país. En consecuencia, ha sido y es un centro grande en relación con el resto del país, porque concentra oferta y demanda lo suficientemente grandes como para constituirse en un centro de atracción económica y, al mismo tiempo, tiene bases para funcionar con relativa autonomía con relación al resto del país⁴.

Si asociamos producción con población a través del PBI por persona y observamos su evolución a través de los últimos 38 años (ver figura 1), constatamos tres características de la dinámica económica espacial del Perú: 1. El carácter cíclico de la economía limeña es mucho más acentuado que el del resto del país. De hecho el ciclo de Lima es el que define el ciclo peruano (Iguíñiz 1984, Gonzales 1988, 1992). 2. La importante brecha económica entre Lima y el resto de regiones. Obsérvese que, en promedio el PBI per cápita de Lima es dos veces mayor que el PBI del resto del país. Si tomamos en cuenta departamento por departamento, la diferencia puede llegar a ser de 8 a 1, como es la diferencia entre el PBI de Apurímac y el de Moquegua para el año 2008. 3. Parece existir una tendencia a la divergencia en el crecimiento de Lima con el resto del país, que se acentúa en periodos de auge y se acorta en periodos críticos (Gonzales, 2003a); Gonzales & Trelles, 2004).

³ Lima Metropolitana está conformada por la provincia de Lima y la provincia Constitucional del Callao.

⁴ En relación a la recaudación de impuestos en Lima, esta se ha ido incrementando desde mediados de los años 90 y en el año 2009 Lima concentró el 88% de los impuestos que se pagan, como se hace notar Luis Alberto Arias.

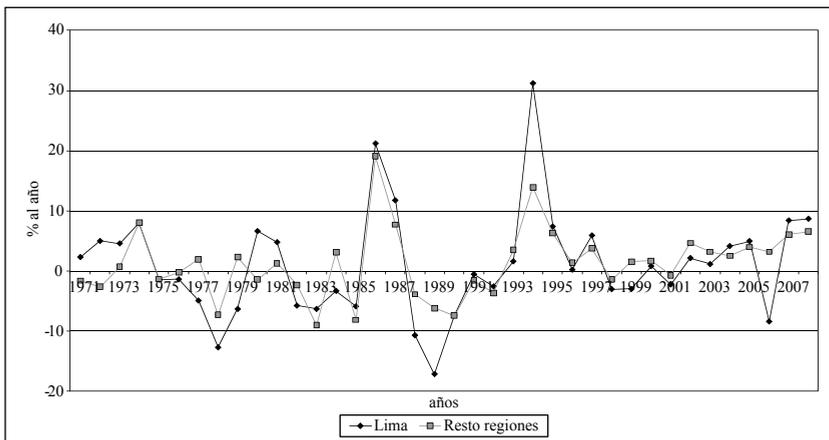
Figura 1. Perú: PBI per cápita Lima y el resto del país 1970-2008 (a precios de 1994)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

En la figura 1 se observa que a partir de 1992, la tendencia a la divergencia entre Lima y el resto de regiones se ha acentuando. Pareciera que la historia volviera a suceder, sin embargo han emergido algunas regiones que están creciendo y transformándose rápidamente, sobre todo en la costa, entre Tumbes e Ica. En la figura 2, que muestra las tasas de crecimiento anual del PBI por persona desde 1970, se observa que antes de 1990 la dinámica del crecimiento regional fue muy inestable, pero a partir de 1994 se estabiliza. Sin embargo, las tasas de crecimiento de Lima son mayores a las del resto de regiones, lo que hace intuir que la divergencia continuaría.

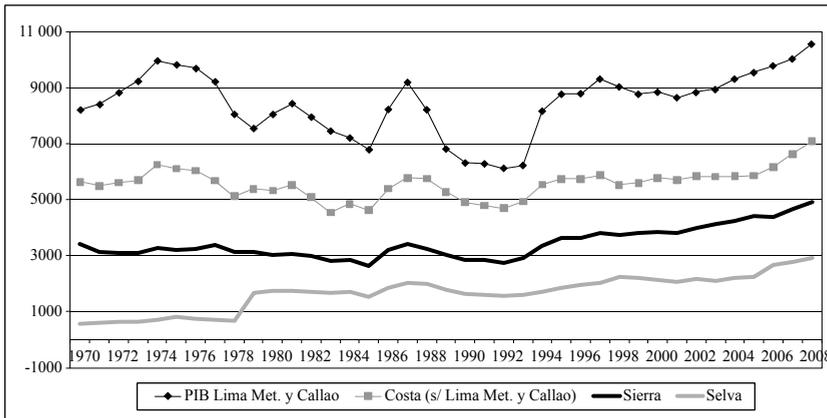
Figura 2. Perú: tasa de crecimiento PBI per cápita Lima y resto de regiones 1970-2008



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Sin embargo, cuando agrupamos los departamentos por regiones naturales la situación es menos neta. Los departamentos de sierra y selva convergen en un crecimiento de bajo nivel, mientras que los departamentos de costa (sin Lima-Callao) tienen un crecimiento divergente con respecto a sierra y selva, pero no parecen tener la suficiente fuerza para converger con Lima, ver figura 3.

Figura 3. Perú: PBI per cápita por regiones naturales 1970-2008

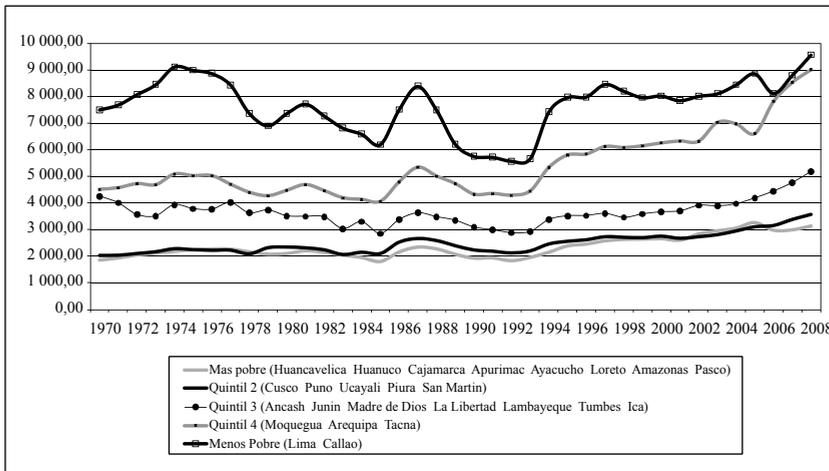


Fuente: INEI. Elaboración propia.

Una presentación por departamentos, o regiones, da una visión bastante más cruda de la desigualdad del crecimiento departamental, pues el rango de los PBI per cápita y de las tasas de crecimiento muestra una dispersión bastante grande y muy poca claridad sobre las posibilidades de convergencia en el futuro (ver figura 4), aunque se confirma la intuición sobre las dinámicas de los departamentos de sierra y selva y los de costa, con la excepción de Moquegua que, debido al gran proyecto minero, aparece con una dinámica inusual y propia. Para algunos departamentos no parece existir diferencia entre antes y después del ajuste estructural, aunque hay un crecimiento relativamente mayor en los años 2000.

En consecuencia, se observa que el ajuste estructural y la dinámica económica posterior logran crear tendencias a la convergencia en aquellos departamentos en los cuales el crecimiento ha sido más alto que el promedio. Sin embargo, hay que tener cuidado con la tendencia de aquellos departamentos pequeños con empresas relativamente grandes que distorsionan la dinámica del resto de sectores, como es el caso de Tacna y Moquegua, influidos muy fuertemente por la actividad minera de una gran empresa. El caso que podría aproximarse a una dinámica productiva favorable al desarrollo regional y a la convergencia con Lima es Ica, por la diversificación de su producción, el crecimiento del empleo y el incremento de sus exportaciones tanto al exterior como al interior del país.

Figura 4. Perú: PBI per cápita por departamentos 1970-2008 (a precios de 1994)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Tendencias de la población y el empleo

Quizás el mejor reflejo de los cambios productivos ocurridos se da en la dinámica demográfica, tanto en la evolución de la población como en la de la fuerza laboral.

El crecimiento de la población por departamentos ha ido disminuyendo progresivamente y las tasas de crecimiento demográfico han tendido a la convergencia. En los años setenta, los departamentos de Lima, Ucayali, Tacna, Lambayeque y Callao tuvieron una tasa de crecimiento por encima del promedio, sin embargo en los años noventa, que coinciden con el ajuste estructural, esta tasa se redujo y ha tendido a converger en tasas menores al 2% de crecimiento anual y acercándose de manera convergente al 1%, que eran las tasas que tenían desde los años setenta los departamentos con menor crecimiento demográfico, como Apurimac, Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca, Cusco y la provincias de Lima. Al parecer, el ajuste estructural ha acentuado la tendencia a la convergencia del crecimiento demográfico hacia abajo, pues por los datos observados el Perú está yendo a la transición demográfica y todo parece indicar que este proceso se estaría dando en todos los departamentos. Este es un aspecto importante para el proceso de descentralización, pues en parte el crecimiento económico per cápita observado se debe al menor crecimiento relativo de la población.

Más o menos lo mismo sucede con el crecimiento de la oferta laboral, aunque la tasa de crecimiento de la población económicamente activa está por encima de la población en general. Esto quiere decir que la población está envejeciendo y que la

proporción de trabajadores está aumentando en relación con los no trabajadores. Los departamentos con mayores tasas de crecimiento económico son los que, a su vez, tienen las mayores tasas de crecimiento de la fuerza laboral.

Estas tendencias pueden favorecer al proceso de descentralización, pues por un lado si la población está creciendo a menos de 1,5% en términos absolutos y la PEA en 2,5%, entonces el crecimiento productivo tendrá mayores efectos en el bienestar y en la productividad. Sin embargo, los departamentos más pobres (en general de la sierra) crecen menos y expulsan población que se va a los departamentos con mayor crecimiento (en general en la costa). La descentralización y la desconcentración tienen el desafío de revertir estas tendencias y de generar factores favorables a la convergencia tanto productiva como demográfica y laboral.

Desigualdades y desarrollo humano

El Perú es un país desigual desde hace mucho tiempo y sus tendencias a que esto persista son altas, sobre todo cuando la economía tiene fluctuaciones aleatorias. Sin embargo, cuando se ha dado un crecimiento estable las posibilidades de mejora de la inequidad han sido positivas. Algunos indicadores preliminares demostrarían que se estarían corrigiendo las desigualdades territoriales.

En el cuadro 1 tenemos el índice Gini para los años 2004, 2007, por departamentos y tenemos los índices de desarrollo humano (IDH) del 2000 al 2007, también por departamentos. El Gini mide la desigualdad de ingresos por departamentos y tiene un promedio relativamente bajo y en los años analizados el promedio nacional no parece moverse. Sin embargo se observa que hay más departamentos donde la desigualdad se ha incrementado que departamentos donde haya disminuido. Solo Tumbes, Ica y Callao muestran disminuciones importantes en el Gini, aunque es preciso señalar que el índice es relativamente bajo y no hay desigualdades importantes entre departamentos.

Por otro lado, tenemos el IDH que mide, por un lado, el grado de progreso del desarrollo humano —que cuanto más cerca de uno mejor— y, por otro, permite la comparación entre departamentos. Se observa en general que entre 2000 y 2007 se ha dado una mejora del desarrollo humano, probablemente debido al incremento de los ingresos y al avance en alimentación y salud. En general, dado el corto periodo de comparación, se han visto mejoras en los departamentos considerados más pobres, mientras que en Lima, Callao, Ica, La Libertad o Lambayeque ha habido retroceso o estancamiento en el desarrollo humano. En todo caso, se puede asumir que durante el periodo de crecimiento de la economía peruana 2000-2007 los índices de desigualdad y de desarrollo humano habrían mejorado. Lo que no sabemos es cuánto de ello se debe a la descentralización.

Cuadro 1: Perú - desigualdad y desarrollo humano

	Gini			IDH			
	2004	2007	Var (%)	2000	2003	2005	2007
Perú	0,35	0,36	0,3	0,62	0,59	0,598	0,623
Amazonas	0,35	0,37	4,1	0,515	0,502	0,554	0,574
Ancash	0,37	0,39	4,9	0,577	0,558	0,578	0,600
Apurímac	0,36	0,32	-11,0	0,457	0,488	0,521	0,561
Arequipa	0,35	0,36	2,6	0,635	0,653	0,646	0,648
Ayacucho	0,33	0,37	9,7	0,488	0,509	0,528	0,562
Cajamarca	0,34	0,38	10,0	0,495	0,491	0,540	0,563
Callao	0,32	0,29	-9,6	0,747	0,720	0,710	0,679
Cusco	0,41	0,41	0,2	0,537	0,511	0,538	0,580
Huancavelica	0,34	0,42	20,7	0,460	0,464	0,492	0,539
Huánuco	0,37	0,39	3,0	0,494	0,476	0,531	0,566
Ica	0,32	0,26	-18,9	0,667	0,662	0,648	0,653
Junín	0,34	0,36	7,7	0,578	0,595	0,592	0,600
Lambayeque	0,34	0,36	-3,7	0,625	0,616	0,627	0,621
La Libertad	0,40	0,44	9,5	0,613	0,585	0,605	0,618
Lima	0,39	0,36	3,7	0,716	0,712	0,703	0,679
Loreto	0,35	0,40	14,1	0,563	0,525	0,566	0,589
Madre de Dios	0,28	0,31	14,4	0,621	0,601	0,600	0,630
Moquegua	0,36	0,35	-1,8	0,666	0,650	0,643	0,653
Pasco	0,36	0,38	4,4	0,575	0,591	0,575	0,589
Puno	0,37	0,37	0,6	0,512	0,550	0,547	0,561
Piura	0,34	0,37	8,4	0,551	0,556	0,571	0,598
San Martín	0,35	0,38	6,4	0,553	0,525	0,553	0,590
Tacna	0,35	0,33	-5,7	0,681	0,665	0,669	0,647
Tumbes	0,30	0,28	-6,4	0,620	0,609	0,617	0,649
Ucayali	0,40	0,42	-4,0	0,565	0,563	0,576	0,602

Fuente: Banco Mundial (2007), INEI (2009), PNUD (2002, 2004, 2006, 2009).

Los datos existentes no dan todavía una idea cabal sobre las bondades del proceso de descentralización, pues gran parte de los resultados se debe a las bondades del nuevo modelo económico y a la favorable coyuntura internacional de los precios de minerales antes que a una mejor administración de los recursos fiscales y su impacto sobre los ingresos, el bienestar y el desarrollo humano. Hay algunos progresos interesantes en materia de desconcentración económica, es el caso de las regiones de

Moquegua, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura, que han observado tasas de crecimiento elevadas. Sin embargo, sus tendencias no logran superar drásticamente a Lima, lo que deja en tela de juicio si estos cambios económicos e institucionales estarían revirtiendo la vieja tendencia hacia la divergencia regional.

1.2 La descentralización estatal

No existe una gran bibliografía de evaluación de la descentralización estatal⁵ desde el punto de vista económico, porque en general en el Perú se han dado varios intentos trancos, parciales y temporales. Carlos Contreras (2000) ha hecho un excelente recuento de las variadas experiencias fracasadas de descentralización en el Perú. Los intentos de descentralización en general se han dado como parte, o al compás, de los periodos democráticos que ha tenido el Perú durante su época republicana y la centralización ha sido el resultado del retorno a gobiernos autoritarios o militares. La pendularidad ha sido también una característica de las descentralizaciones estatales, mientras que la concentración económica ha tenido una tendencia firme y sin retrocesos, que el péndulo ha contribuido a consolidar, o por lo menos a no cambiar de tendencia (Gonzales & Samamé, 1993).

La descentralización estatal es la desconcentración y transferencia de las funciones del Estado de los niveles más altos a los más bajos, basadas en los principios de subsidiariedad, equidad y responsabilidad fiscal. Es obvio que el prerequisite es la creación o reconocimiento de varios niveles de gobierno con sus respectivos territorios debidamente demarcados, lo que significa la definición de una estructura geopolítica del Estado. En el caso peruano se reconoce: a) un gobierno central cuyo ámbito es todo el territorio nacional. b) 25 gobiernos regionales que coinciden con los 23 departamentos, una provincia constitucional y Lima Metropolitana separada de Lima Provincias, 195 gobiernos municipales provinciales y 2008 gobiernos municipales distritales.

La idea central es que el conjunto de funciones que asume el Estado peruano según su Constitución deben ser cumplidas de una manera eficaz, eficiente y equitativa, es decir, el Estado debe cumplir con las funciones establecidas y hacerlo de una manera adecuada y económica. Para ello, el *principio de subsidiariedad* establece que el nivel más alto de gobierno no debe hacer lo que puede hacer el nivel más bajo, pues la idea es que existe un nivel y una escala en la que un bien, un servicio o una función puede ser cumplida de manera más eficaz y eficiente. El *principio de equidad* establece que el Estado debe ser un promotor de la igualdad de oportunidades, en

⁵ Ver: Martinelli (1997), Revesz (1998), Iguíñiz (2000, 2001), Contreras (2000), Carranza y Tuesta (2004), Gonzales (2000, 2003a y 2003b, 2004), Vega (2008), ANGR (2010).

consecuencia, debe redistribuir de tal manera que la desigualdad socioeconómica debería ser menor después de la intervención del Estado. Y el *principio de la responsabilidad fiscal* obliga a financiar de manera adecuada y sostenible el cumplimiento de las funciones del Estado. El Estado descentralizado basado en estos principios debe tener resultados superiores a un Estado centralizado en la medida en que en cada nivel de gobierno se revelan mejor las necesidades y preferencias de los ciudadanos que el gobierno debe tomar en cuenta para legitimarse en el poder. En consecuencia hay una fiscalización social y política (*accountability*) más efectiva, basada en la percepción que tienen los ciudadanos de cuánto reciben de su gobierno a cambio de los impuestos que pagan.

Entre 1990 y 2010 se ha dado un proceso de descentralización, con un hiato ocurrido entre 1992 y 2001 a raíz del autogolpe Fujimorista de 1992, que redujo los niveles de gobierno contemplados en la Constitución de 1979 de tres a dos, concentrando el 95% de las decisiones fiscales en el gobierno central. Al retorno a la democracia en 2001, el nuevo gobierno reestableció los gobiernos regionales y se legisló sobre el relanzamiento de la descentralización a partir de la nueva Constitución de 1993 y de la nueva ley de descentralización. Este proceso reiniciado el 2003 es, hasta el momento, uno de los más prometedores de los últimos ochenta años, debido a los siguientes factores: 1. A la estabilización macroeconómica e institucional observada en los últimos diez años, que permite tomar decisiones económicas con horizontes más previsibles y, sobre todo, tomar decisiones de inversión pensando en retornos de largo plazo. 2. Al crecimiento económico, que ha incrementado y estabilizado los recursos fiscales, lo que ha permitido una mayor transferencia absoluta de recursos del gobierno central hacia los otros niveles de gobierno y, como veremos más adelante, ha generado una imprevista descentralización tributaria. 3. Al aprendizaje de los gobiernos sub nacionales a administrar y promover iniciativas y planes de desarrollo para sus circunscripciones territoriales, lo que está generando progresivamente, aunque de manera muy lenta, la conformación de una estructura administrativa descentralizada capaz de gestionar con ciertos niveles de autonomía y eficacia los recursos públicos. 4. A la estabilidad democrática, que está a punto de elegir por tercera vez consecutiva a los gobiernos regionales y por séptima vez a los gobiernos municipales provinciales y distritales. La regla de que en democracia la descentralización avanza o por lo menos no retrocede se estaría cumpliendo, pese a todos los problemas y limitaciones existentes en el sistema político, en la clase política del Perú y en la propia descentralización.

La estabilidad macroeconómica y la sanidad fiscal han permitido que el proceso de descentralización estatal comience a tener una estructura gubernamental cuyos ingresos y gastos han progresado en la dirección requerida. Lo que no está todavía

claro es si esta nueva estructura ha de permitir o promover la desconcentración económica y una mayor equidad territorial de los ingresos, pese a los indicios existentes.

Cuadro 2: Perú: Ingresos por niveles de gobierno, 2004-2008

Años	Gobierno Central		Gobiernos Municipales		Total
	% del PBI	% Ing. Gob.	% del PBI	% Ing. Gob.	% del PBI
2001	12,4	98,1	0,2	1,9	12,7
2002	12,1	97,8	0,3	2,2	12,4
2003	12,8	97,9	0,3	2,1	13,1
2004	13,1	97,8	0,3	2,2	13,4
2005	13,6	98	0,3	2,0	13,9
2006	15,0	98,4	0,2	1,6	15,2
2007	15,6	98,3	0,3	1,7	15,9
2008	15,6	97,8	0,4	2,2	16,0

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: Propuesta técnico legal de descentralización fiscal. Documentos Debate 4, ANGR, Lima 2010, Cuadro 5.

Como se puede observar en el cuadro 2, durante el periodo de inicio de la descentralización los ingresos corrientes totales corresponden en más del 97% al gobierno central y solo el 3% a los gobiernos locales y los gobiernos regionales no tienen ingresos propios todavía. La presión tributaria ha aumentado en casi 4 puntos desde el inicio de la descentralización. Pero este incremento no está relacionado con ella, ha sido sobre todo el efecto del crecimiento económico de los años 2002-2008. Lo destacable es que la composición del ingreso por niveles de gobierno no ha variado casi en relación al PBI, lo que deberíamos interpretar como que no hay todavía cambios en la estructura tributaria estatal atribuibles a la descentralización. Una auténtica descentralización tributaria mejora la autonomía financiera de los gobiernos regionales y municipales a través del incremento de los ingresos propios en relación con el producto bruto regional o local, los cuales no se han incrementado hasta el momento.

Sin embargo, la presión tributaria no logra superar el 16% del PBI y es muy dependiente del ciclo económico. Además, debido a la norma que obliga al Estado peruano a obtener un superávit primario para pagar la deuda externa, el gasto total no supera el 22% del PBI, lo que es insuficiente para que la descentralización del gasto tenga mayores efectos redistributivos. Más aún, con los niveles de gastos en capital, cuya ejecución está hoy principalmente bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales que apenas llega a menos del 4,5% del PBI (ANGR 2010,

pp. 32), no es posible mover las tendencias a la concentración económica vía inversión pública.

De otro lado, la ejecución presupuestal del gasto público por niveles de gobierno (ver cuadro 3) muestra que la importancia relativa del gobierno central ha ido disminuyendo de 72% a 64% entre 2004 y 2008, como parte del proceso de transferencia de funciones y presupuesto a los gobiernos regionales y locales, siendo la transferencia a estos últimos relativamente más importante que a los gobiernos regionales. Sin embargo, el aumento del peso del gasto en dichos gobiernos se debe principalmente a la transferencia de funciones y recursos del gobierno central, tales como el traslado del pago de planillas de sueldos a los profesores y a los trabajadores del sector salud hacia los gobiernos regionales y de algunos programas sociales a los gobiernos municipales. La descentralización en este punto es solo transferencia de ventanillas de pago, por servicios que no prestan los gobiernos regionales, sino el gobierno central⁶.

Cuadro 3: Perú. Ejecución presupuestal por niveles de gobierno 2004 - 2008

Niveles de gobierno	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Central					
% Gasto total	72	71	69	68	64
tasa de crecimiento anual (%)		4,8	10,7	-0,7	14,8
Gobiernos Regionales					
% Gasto total	16	18	17	20	18
tasa de crecimiento anual (%)		14,5	10,9	16,1	11,3
Gobiernos Municipales					
% Gasto total	12	12	14	12	18
tasa de crecimiento anual (%)		5,6	29,8	-12,7	91,9
Gobierno					
Gasto total (millones de soles)	48 002	51 113	57 758	58 079	71 578
tasa de crecimiento anual (%)		6,5	13,0	0,6	23,2

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010).

Un indicador de velocidad de la descentralización fiscal son las tasas de crecimiento anual de los gastos de los gobiernos regionales y municipales, que han crecido a mayor velocidad que el gobierno central. Sin embargo si los gastos son, en su mayor

⁶ No hay que olvidar que los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) durante el gobierno fujimorista y los Organismos de Desarrollo (ORDEs) de antes de 1990 ya cumplían la función de ventanilla de pagos.

parte, financiados con transferencias del gobierno central, están sujetos a las variaciones políticas del gobierno de turno.

Hasta ahora la descentralización ha significado el traspaso de funciones sin cambios sustantivos en las decisiones sobre estos gastos, que siguen estando en el gobierno central. En el cuadro 4 observamos la composición desagregada de ingresos y gastos por niveles de gobierno en el año 2008, que ilustra el avance alcanzado por la descentralización. Digamos que se han sentado las bases de una estructura fiscal descentralizada.

Pese a todo, el tamaño del Estado peruano sigue siendo relativamente pequeño, no es adecuado para que la descentralización estatal tenga efectos contundentes y permita corregir la divergencia a través de un crecimiento económico relativamente mayor del resto de regiones y, tampoco para que tenga la suficiente capacidad para corregir las desigualdades socioeconómicas territoriales.

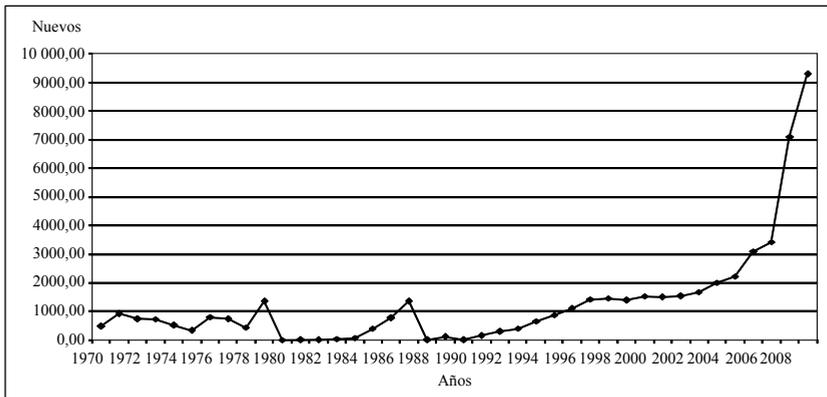
Cuadro 4: Ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno, 2008
(millones de nuevos soles)

Conceptos	Niveles de Gobierno			
	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
Ingresos Corrientes	67 957	12 222	12 365	92 544
Gastos No Financieros	54 984	12 898	13 745	81 626
Gastos Corrientes No Financieros		9507	6644	16 151
Gastos de Capital		3391	7101	10 491
Ingresos de Capital	394	1458	1414	3266
Resultado Primario	13 368	782	34	14 184
Intereses	5128		31	5159
Resultado Económico	8240		3	8243
Porcentajes				
Ingresos Corrientes	73,4	13,2	13,4	100,0
Gastos No Financieros	67,4	15,8	16,8	100,0
Gastos Corrientes No Financieros	0,0	58,9	41,1	100,0
Gastos de Capital	0,0	32,3	67,7	100,0
Ingresos de Capital	12,1	44,6	43,3	100,0
Resultado Primario	94,2	5,5	0,2	100,0
Intereses	99,4	0,0	0,6	100,0
Resultado Económico	100,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: MEF y BCRP. Elaboración propia.

El proceso de descentralización ha sido afectado, a no dudarlo, por la coyuntura externa favorable. Tanto así, que el incremento de los montos del canon minero, gasífero y petrolero ha distorsionado el proceso, pues ha generado ingresos inesperados y no necesariamente sostenibles en el mediano plazo. La inversión que están haciendo los gobiernos locales, que tienen una existencia descentralizada desde los años setenta, se ha acelerado a partir del 2004, con una tendencia muy creciente (ver figura 5). Este resultado es una combinación del crecimiento macroeconómico y de su incidencia en los ingresos fiscales de los gobiernos locales, debido sobre todo al incremento del impuesto a la renta, bajo la forma del canon. Esto significa que la descentralización de la inversión pública podría contribuir a la desconcentración económica siempre que las exportaciones de los minerales, del petróleo y del gas sigan creciendo, es decir por alguna vez el modelo primario-exportador sería funcional a la descentralización. Aunque con el defecto de que pocos departamentos ricos en recursos mineros, gasíferos y petroleros —y dentro de cada departamento pocas provincias y distritos— se benefician de esta situación, mientras que los demás están sujetos a las transferencias del gobierno central (ANGR, 2010).

Figura 5. Perú: Inversión de los gobiernos locales 1970-2009
(nuevos soles de 1994)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

2. PROBLEMAS Y RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Pese a los evidentes avances de transferencias de los últimos seis años, aún no es posible separar los efectos del crecimiento exportador de los de la descentralización estatal en las provincias y regiones. Todo indica que la descentralización se ha hecho cíclica y dependiente de las exportaciones. Por otro lado, la estructura productiva

ha ido cambiando con una tendencia a la desconcentración económica en algunas regiones como Ica, Áncash, La Libertad y Lambayeque, vinculadas a la agroexportación; Moquegua, Tacna, Áncash, Arequipa y Cajamarca, vinculadas a la minería aunque con menor impacto en las economías regionales; y el Cusco, vinculado al turismo. En todos estos lugares se ha invertido mucho más que en el pasado y se están convirtiendo progresivamente en polos de crecimiento. Sin embargo, también se ha invertido en Lima en sectores como construcción, finanzas, servicios y comercio tanto o más con respecto a aquellas regiones, y se tiene la impresión de que las diferencias entre centro y periferia subsisten, aunque los niveles absolutos de capital acumulado hayan ido cambiando.

Es preciso evaluar este fenómeno en el futuro, en cuanto las tendencias se hagan más claras, pues podrían estar apareciendo centros que hagan el contrapeso a Lima. Pero lo más importante es saber si el crecimiento de las regiones está generando también integración económica, pues si es así no importará en qué lugar se invierte relativamente más, sino en que lugar la inversión genera eslabonamientos entre sectores y fortalece el comercio con otras regiones. Si fuere así, entonces la descentralización estaría contribuyendo a cambiar el problema del centralismo y la concentración.

No obstante, la descentralización «a la peruana» tiene varios problemas, algunos de origen y otros de proceso, y plantea retos.

Los *problemas de origen* son: 1. El haber iniciado la descentralización estatal sin haber resuelto el problema de la regionalización. 2. El no haberse planteado una estrategia de descentralización con metas políticas, fiscales y administrativas. 3. El no haber tomado en cuenta que el principal problema que tiene que enfrentar la descentralización es la desigualdad de los desarrollos regionales, que se traduce en la tendencia a la divergencia entre Lima y el resto de regiones y entre las ciudades y sus entornos rurales, por falta de integración económica.

Los *problemas de proceso* son: 1. La débil descentralización administrativa llevada a cabo, lo que no permite capacidad de gestión y de gasto. 2. El no tener una instancia de coordinación económica y administrativa de los distintos niveles de gobierno. El Consejo Nacional de Descentralización era esa instancia y en lugar de haber sido eliminada debió ser potenciada y mejorada. 3. La distorsión generada por el gran incremento del impuesto a la renta, bajo la forma del canon, en el sector minero y petrolero, que ha incrementado los recursos fiscales sin que los gobiernos regionales y locales hayan estado preparados institucionalmente⁷. 4. La tensión entre la tendencia

⁷ Un ejemplo de esta distorsión es que algunas municipalidades como San Marcos o Echarate han recibido enormes ingresos provenientes del canon cuyo objetivo es la inversión en infraestructura. Sin embargo, para manejar dichos recursos cuentan con presupuesto de gasto corriente incompatible con la envergadura de las inversiones, sobre todo por los topes muy bajos de sueldos que pueden recibir los funcionarios municipales.

a la corrupción en todos los niveles de gobierno y las normas para evitarla han generado un proceso muy lento en la toma de decisiones de gasto e inversión públicas, lo que atenta contra los resultados que debería mostrar la descentralización. En el centro de este problema está un Estado débil para controlar a sus propios gobernantes y funcionarios y un problema de ética y moral pública que no se toma en cuenta seriamente.

2.1 Descentralización sin regionalización: la necesidad de regiones de tamaño crítico

La descentralización estatal de 2001 fue hecha bajo la presión de la promesa electoral y recordando el fracaso de la regionalización de los años 1990-1992. En consecuencia, no hubo una evaluación adecuada de la relación entre descentralización y regionalización, o más propiamente en la necesidad de integrar varios departamentos en regiones con el propósito de crear bases económicas con mercados regionales lo suficientemente grandes como para hacer atractiva la inversión, aprovechar economías de escala y crear bases tributarias suficientemente grandes como para hacer sostenible las finanzas de los gobiernos regionales y municipales. Esto es, se requiere de regiones con «tamaño crítico»⁸ para que la descentralización sea sostenible en el largo plazo (Gonzales, 2003b)⁹.

Desde el punto de vista político, las regiones integradas con tamaño crítico son aún más importantes, pues es necesario establecer la siguiente secuencia: 1. Revelación de las necesidades y preferencias de los ciudadanos por funciones y bienes y servicios que suministra el Estado, a través de las elecciones. 2. Esto se debe traducir en mayores impuestos, transferencias o préstamos definidos por el gobierno regional, para finalmente 3. Proveer los pedidos de la población a través del gasto, lo que da legitimidad al gobierno y le permite ir ganando credibilidad sobre la acción del Estado a este nivel. Para todo ello, se requiere de una base tributaria mínima (empresas y personas contribuyentes), de economías de escala fiscales en la tributación, el gasto corriente y sobre todo en la inversión pública, lo que a su vez contribuye al crecimiento de la base económica. Se establece así un círculo virtuoso: crecimiento económico regional-crecimiento fiscal-crecimiento económico, que a la postre puede

⁸ Hemos propuesto que una región tiene tamaño crítico si tiene por lo menos dos millones de habitantes, una ciudad con 500 000 habitantes y una población urbana de por lo menos un millón. Para llegar a este tamaño, obviamente hay que integrar dos o más departamentos geográficamente continuos.

⁹ El tema es crucial, pues aún si se descentralizara todo el ingreso tributario, la mayor parte de departamentos tendría «déficit fiscal regional», es decir sus ingresos no cubrirían los gastos que actualmente se asignan en el presupuesto y tendrían que cubrir la diferencia con transferencias de los departamentos que obtienen superávit (Gonzales 2000).

conducir al desarrollo regional basado en fuerzas endógenas. Para ello se requiere de una base electoral grande.

Así, el prerrequisito geo-económico para reiniciar la descentralización era la creación de regiones económicas con sus correspondientes gobiernos regionales¹⁰, antes de iniciar la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales. Al no haberse hecho esta reforma desde el inicio, hoy es muy difícil llevar a cabo esta integración, debido a las inercias y a las rutinas que se han ido estableciendo a través de estos últimos ocho años y que reducen al mínimo la voluntad de los gobernantes en las regiones-departamento existentes ahora para aceptar integrarse y perder la autonomía de la que gozan hoy y, sobre todo, el control de los recursos de la región. Además, las propias sociedades regionales no ven con agrado una integración «desde arriba».

Por estas razones, un primer problema del proceso actual es la atomización de las regiones y la pérdida de economías de escala, de externalidades y de mercados grandes, que hacen la descentralización menos eficiente y, sobre todo, dificultan la realización de proyectos de inversión que conciernan a varios departamentos-región, por problemas de coordinación. El resultado adicional es que el incremento de la base tributaria se hace más lentamente y la recaudación se hace más costosa al no aprovecharse las economías de escala. De esta manera, se ha ido generando el círculo vicioso de la «descentralización de baja escala», obviamente salvo para el caso de Lima y algunas ciudades intermedias con poblaciones cercanas al millón de habitantes. Es decir, una base económica pequeña implica una base tributaria pequeña, en consecuencia menor capacidad de gasto y mayor dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que a la larga mantiene la dependencia de los gobiernos regionales y municipales pequeños.

2.2 La ausencia de un plan de descentralización: una reforma con metas políticas antes que con objetivos económicos

El problema del proceso de descentralización es que ha sido concebido como parte de la reforma del Estado peruano para resolver los problemas de representación y participación territorial. Es decir, por la forma como fue retomada el año 2002, el objetivo era esencialmente reintroducir un tercer nivel de gobierno y redefinir varias funciones de los gobiernos municipales y darles funciones a los gobiernos

¹⁰ Nosotros propusimos la creación de 10 a 11 regiones, basados en criterios de continuidad territorial, existencia de ejes económicos compuestos por ciudades conectadas por medios de comunicación, mínimos de población regional y urbana que definieran una talla capaz de ser atractiva para la inversión y los negocios, que además abaratará los servicios públicos por economías de escala (Gonzales 2003b).

regionales. Es decir, tuvo un contenido eminentemente político, donde la parte económica y fiscal era solo un objetivo funcional y complementario. En consecuencia, no existió ni existe, peor aún con el cierre del CND, un plan y una estrategia de descentralización más allá de ciertos cronogramas de transferencia de funciones, recursos y activos.

Tanto es así que, sin que estuviera previsto en ningún plan o en alguna norma, se produjo una descentralización tributaria en los hechos¹¹. La recaudación por concepto del impuesto a la renta, disfrazada de canon minero, petrolero y del gas, se incrementó notablemente, lo que permitió ingresos tan elevados como imprevistos a una serie de regiones y municipalidades. El incremento de las exportaciones mineras (por mejora de precios e incremento de la demanda internacional) entre 2002 y 2007 aumentó las transferencias hacia los gobiernos descentralizados del orden de 2,5 mil millones de soles a 7,2 mil millones. De esta manera, estos gobiernos pasaron a tener ingresos muy por encima de lo esperado y, en su conjunto, explicaban casi el 30% de los ingresos totales del Estado, mientras que en el año 2000 apenas recibían el 5%.

Sin embargo, el acceso a mayores recursos fiscales con los mismos recursos humanos y administrativos de los gobiernos regionales y municipales, desnudó la incapacidad de poder gastar o invertir los recursos adicionales. Además, de la misma manera como llegaron se fueron el año 2009 con efectos sobre el 2010. Es decir, la descentralización tributaria está estrechamente ligada al ciclo exportador, en consecuencia la descentralización en general puede ser un proceso volátil, lo cual es una amenaza.

Por ello, es preciso tener una estrategia y, quizás, un plan para que la descentralización evolucione y no vuelva a naufragar. Esta estrategia debería estar sustentada por las siguientes políticas: 1. Establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon, para repartir equitativamente a todas las regiones¹², para la inversión. 2. Los recursos del canon deberían ser exclusivamente utilizados en asociación con el capital privado. 3. Establecer metas de autonomía fiscal en función al incremento de la base económica en cada región. La meta debe ser que en la mayor parte de regiones los ingresos tributarios y no tributarios financien los gastos corrientes. 4. Las transferencias no deben generar pereza fiscal (Carranza & Tuesta 2004), por ello se debe incentivar a aquellos gobiernos regionales y municipales para

¹¹ Durante el gobierno de transición 2000-2001, el Poder Ejecutivo envió al Congreso la Ley que elevó el canon minero del 20% al 50% del impuesto a la renta.

¹² Luis Alberto Arias y Carlos Casas proponen la creación de «modelo de coparticipación tributaria» para ser utilizado por los gobiernos regionales en cinco rubros: educación, salud, infraestructura, agricultura y otros (ANGR 2010, capítulo 7).

que generen mayores ingresos autónomos. 5. Se debe establecer un plan de inversiones públicas con metas locales, regionales y nacionales, con prioridades. La primera prioridad es completar la infraestructura básica (agua, desagüe, electricidad, vías de comunicación). La segunda, inversión en educación, sobre todo mejorando la calidad de los maestros y de los contenidos en los tres niveles educativos. La tercera es invertir en ciencia y tecnología a través de las universidades y centros de investigación, de manera asociada con el sector privado empresarial y no empresarial, lo cual cuenta ya con financiamiento, pues las universidades de las regiones con derecho a canon reciben el 5% del canon minero. Sin embargo, el uso de estos recursos no está reglamentado en función de criterios de desarrollo.

2.3 La divergencia Lima-resto de regiones y la inversión

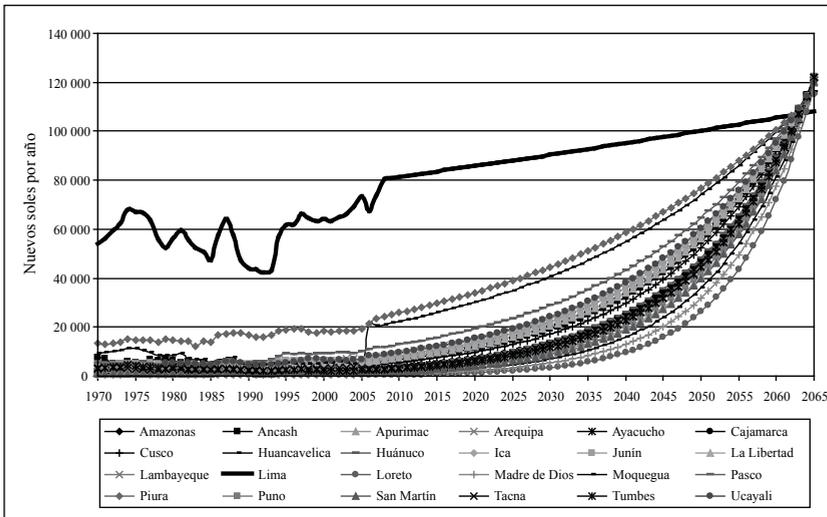
La divergencia en el crecimiento regional es el principal problema territorial a encarar. En Gonzales (2004) hemos propuesto políticas e instrumentos para corregir este problema. Sin embargo, es necesario tener en cuenta los orígenes de la divergencia, que están tanto en el modelo primario-exportador y de servicios (PESER), que no impulsa la articulación económica entre ciudad y campo y entre Lima y el resto del país, pero también está la política de inversiones que ha privilegiado la existencia de recursos naturales como criterio de localización de las inversiones. Aquellas que promueven la generación de una oferta regional o local, que en parte se consume en el mismo sitio y en parte se exporte a otras regiones o países, son las que van a contribuir a la integración de nuevos productores y nuevos sectores productivos, lo que generará un mayor desarrollo de los mercados, sobre todo el mercado de trabajo y el de crédito.

La descentralización del gasto corriente y de la inversión pública puede contribuir a este propósito si se regula su aplicación en los siguientes términos: 1. El gasto corriente debe fijarse metas de compra de la producción local o regional en altas proporciones, tal como lo hacen varios programas alimentarios de alivio a la pobreza que compran sus insumos *in situ*. También se debe promover la contratación de mano de obra local. 2. La inversión pública debería asociarse a la inversión privada en proyectos de mutuo beneficio. Para ello se requiere de mecanismos de concertación local y regional, en la que participen empresarios y gobiernos. La idea es aprovechar de las economías de escala en la inversión, del efecto de complementariedad (*crowding in*) y de externalidades positivas para obtener rendimientos de escala creciente en las inversiones.

La mayor preocupación sobre este tema es saber a qué tasas deben crecer las regiones y cuánta inversión se requiere para que se tienda a la convergencia. Dada

la amplitud de las diferencias regionales en el producto por persona (ver figura 4), el proceso de convergencia requiere de un gran esfuerzo de inversión durante un prolongado periodo. Hemos hecho el ejercicio siguiente: si Lima mantuviera la tasa de crecimiento promedio de los quince últimos años de manera permanente (4%), se requeriría de entre 55 años y 65 años de crecimiento de los departamentos a una tasa de 6% anual para que el PBI por persona de todos los departamentos converja a la tasa de Lima. Obviamente, dadas las estructuras productivas, los niveles de inversión y tecnologías actuales (ver figura 6), se trata de metas casi inalcanzables dados los supuestos iniciales, por lo que se requiere de ideas nuevas e innovaciones institucionales.

Figura 6. Perú: Convergencia del PIB per cápita (1970-2070)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Estos plazos se podrían acortar si la descentralización y otras políticas públicas pudieran contribuir a cambiar las bases productivas, las inversiones y las capacidades humanas de las regiones más atrasadas. Por los niveles de inversión ejecutados durante los últimos seis años a nivel regional y local, no parece posible que pueda darse una convergencia ni en el corto ni en el largo plazo a partir de la inversión pública. Se requiere entonces de alguna otra receta.

Por ello, que es necesario producir nuevas ideas¹³, de lo contrario la descentralización solo debería aspirar a mejorar la eficiencia del gasto actual, promoviendo

¹³ Proponemos el modelo de Desarrollo, Integrador, Descentralizado y Exportador DIDE (Gonzales 2010) como modelo de asignación de recursos públicos y privados, el cual podría ordenar, priorizar y promover el desarrollo humano en las regiones y en las localidades a través de la redistribución de los

una mayor equidad en la asignación de las transferencias a gobiernos regionales y municipales de la que existe hoy. Las distorsiones provocadas por el canon hacen que las regiones con recursos naturales tengan enormes ingresos mientras que las que no los poseen reciben muy bajos ingresos, incrementándose la desigualdad horizontal, es decir entre regiones, provincias y distritos.

2.4 El azar y la necesidad. Los tres niveles de la descentralización: política, administrativa y fiscal

En el actual proceso de descentralización no se han respetado ciertas secuencias y requisitos indispensables para que se logren las metas esperadas. Se ha procedido al azar sin el orden y la profundidad necesarios. La descentralización política ha tardado casi seis años en completarse y aún no está completa, pues faltan varias decisiones políticas que tomar. Por ejemplo es necesario completar nítidamente las funciones del gobierno central en relación a su papel en la descentralización y regionalización. Luego, es imprescindible crear un sistema de coordinación horizontal de los tres niveles de gobierno y, al mismo tiempo, establecer una jerarquía de fiscalización de las acciones gubernamentales. Es necesario convertir al CEPLAN en un auténtico conductor técnico del planeamiento estratégico y en un centro productor de proyectos de inversión pública, un coordinador de las políticas sectoriales y regionales y un coordinador permanente con PRO INVERSION para generar una política de inversión integrada.

La fase más débil de la descentralización es la parte administrativa, que explica en buena medida porqué no se ha avanzado con mayor velocidad y efectividad, dado que no hay restricción fiscal. Este proceso pasa por tres procesos críticos: 1. La transferencia de personal del gobierno central a los gobiernos descentralizados junto con la transferencia de funciones. 2. El establecimiento de una carrera pública descentralizada, que genere un escalafón y una escala de sueldos congruente con las responsabilidades técnicas y políticas que están asumiendo los gobiernos locales y regionales. 3. La creación de un sistema de administración pública descentralizado, en el cual se contemplen procedimientos, normas administrativas y coordinaciones dentro de cada nivel de gobierno y entre niveles de gobierno con respecto a los mecanismos de control y fiscalización (contraloría) en cada nivel de gobierno. Esto significa un proceso de adecuación, concordancia y reordenamiento de las normas

medios de producción y las capacidades humanas que permitan generar oportunidades iguales en todas las localidades y regiones. El seguimiento de las ideas de este modelo tiene como objetivo implícito promover el crecimiento convergente y crear oportunidades iguales para todos.

vigentes en un solo *corpus* legal que facilite el funcionamiento de los gobiernos y la aplicación de las políticas públicas.

La descentralización fiscal, en general considerada como última etapa de todo proceso de descentralización, requiere de una consolidación, ampliación y perfeccionamiento de lo hasta ahora avanzado, tomando en cuenta en la parte tributaria la experiencia adquirida durante los años del «boom del canon». Un tema pendiente es la ampliación de las bases tributarias regionales y locales a través de una mayor formalización y registro de los contribuyentes. Para ello es indispensable reforzar las intendencias regionales que tiene la SUNAT.

2.5 Los problemas de coordinación y la eficiencia

Uno de los principales problemas en la evolución del proceso de descentralización es la inexistencia de mecanismos institucionales de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Lo que existe es un predominio del gobierno central no solo desde el punto de vista normativo, sino sobre todo desde el punto de vista del control en la recaudación y redistribución de los recursos fiscales hacia los gobiernos regionales y locales vía transferencias devolutivas y no devolutivas. Esto hace que en la práctica exista una posición dominante del gobierno central sobre el resto, vía Ministerio de Economía, lo que no permite una eficiente distribución de recursos fiscales y, sobre todo, una programación coordinada de la inversión multi-regional o multi-municipal. Es obvio que en parte el origen de esta situación es la inexistencia de regiones integradas o macro regiones que permitan programar inversiones entre varias regiones, con metas de crecimiento de largo plazo.

La eliminación del Consejo Nacional de Descentralización fue un error. En lugar de hacerlo evolucionar hacia un organismo político-técnico, que por un lado fuera la organización de segundo piso de la descentralización compuesta por los presidentes de los gobiernos regionales y, por otro, fuera una secretaría técnica con capacidad de generar proyectos de inversión, proyectos de ingeniería y otros, se optó por cerrarlo.

La respuesta ante tal ausencia no se hizo esperar y fue la conformación de la Asociación de Gobiernos Regionales, que es un ente de coordinación autónomo y con cierta capacidad de presión sobre el gobierno central, pero tiene el inconveniente de cambiar de composición política en cada nueva elección regional, lo que no da la estabilidad necesaria¹⁴.

¹⁴ Como señala Luis Alberto Arias, esto podría cambiar si se creara una unidad fiscal permanente que promueva investigaciones y brinde asistencia técnica a los gobiernos regionales, como parte de la secretaría técnica ya existente (comunicación personal).

Además, no hay de manera explícita coordinación entre las metas de la política macroeconómica con las metas de las políticas sectoriales o con las políticas sociales. La política fiscal y la política monetaria, que generan ciertos precios relativos, son las que impulsan o inhiben el crecimiento de ciertos sectores. La falta de políticas sectoriales concordadas entre el gobierno central y los gobiernos regionales es una de las principales debilidades del proceso de descentralización, pues deberían ser definidas desde el gobierno central en coordinación con los gobiernos regionales y ejecutadas por estos últimos. La idea es promover junto con el sector privado aquellos sectores con mayores potencialidades en cada región. Lo mismo sucede con las políticas sociales, que en principio deberían ser ejecutadas en parte por las municipalidades y en parte por los gobiernos regionales, sobre la base de diagnósticos y propuestas concertadas y bajo la dirección del gobierno central. Las metas del milenio podrían ser alcanzadas si los gobiernos municipales y regionales participaran más y mejor.

3. REFLEXIONES FINALES

El experimento descentralista de principios del siglo XXI se presenta razonablemente prometedor, sobre todo porque los astros se han alineado. Digo esto pues se está dando con la economía en un ciclo de expansión de largo plazo (Gonzales 2007, 2008), con estabilidad macroeconómica, con una corriente doctrinaria e ideológica favorables a la descentralización, en democracia y con recursos fiscales disponibles. Tiene sin embargo, algunas debilidades: distorsiones generadas por factores externos (el efecto canon) que han tenido un efecto contraproducente en la función redistribuidora del Estado, una administración pública descentralizada con capacidades humanas limitadas, falta de mecanismos institucionales de coordinación y de toma de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno, nuevas regiones que corresponden a los viejos departamentos y un exceso de desconfianza del gobierno central en los gobiernos regionales y locales a través del exceso de control para las tomas de decisiones descentralizadas que involucren transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, de manera general el tamaño del Estado medido por tributación o por gasto es relativamente pequeño, sobre todo para resolver el problema de la concentración territorial de la economía en Lima y en las principales ciudades de la costa.

El problema esencial es que la concentración espacial genera divergencia por dos razones: 1. Porque las economías regionales y locales están desigualmente integradas, tanto de manera física como de manera mercantil. Los mercados, sobre todo el de trabajo, no integran a la totalidad de la población, lo que hace que la asignación de recursos, factores y gasto del Estado tenga efectos multiplicadores limitados en el

espacio. Lima debería integrar económicamente mucho más de lo que lo hace a todas las regiones del Perú. De esta manera, su dinámica se podría transmitir a las otras regiones y las regiones podrían transmitir las suyas a Lima. 2. Porque el Estado es relativamente pequeño frente al desequilibrio económico espacial y en consecuencia no tiene la suficiente capacidad financiera para cambiar la tendencia a la divergencia y al continuo fortalecimiento de Lima. La descentralización no muestra, hasta el momento, atributos para encarar este problema.

Frente a tal situación, la descentralización puede plantearse con dos escenarios cualitativamente distintos. 1. Hacer más eficiente el gasto e inversión pública descentralizada. Es decir mejorar lo que se tiene y corregir sus imperfecciones. Esta es una vía mínima, que difícilmente corregirá la divergencia, aunque sí podría mejorar el bienestar. 2. La vía máxima parte de la idea que si el Estado no tiene capacidades financieras para compensar las desigualdades de la centralización, lo que cabe es que utilice sus recursos para integrar económicamente todo el Perú. De este modo, la dinámica perversa del crecimiento con un «centro fuerte divergente» podría convertirse en una dinámica virtuosa con un «centro fuerte integrador». Es aquí donde se necesita repensar el diseño de las políticas públicas en función de la integración, lo que significa en líneas generales un plan de integración vial, energético y de comunicaciones con metas progresivas, conectando a las ciudades y pueblos en función de su tamaño, de los más grandes a los más chicos. Se requiere entonces ir hacia una política de estado de inversiones públicas en asociación con la inversión privada basada en el principio de subsidiariedad. A diferencia de la situación actual, en la cual se da carta blanca a la inversión privada, el Estado debería definir proyectos o sectores prioritarios en los que se asociaría con la inversión privada. El *quid* del asunto está en que el CEPLAN defina la estrategia de inversión pública de largo plazo en función del desarrollo de mercados de trabajo, capitales, bienes y servicios. La descentralización estatal se convierte así en una política de desarrollo regional y local.

La segunda columna de esta vía es establecer una estrategia gradual de integración de departamentos en regiones y crear incentivos especiales para aquellos departamentos que se integren en macro-regiones. Al mismo tiempo es necesario asegurar mecanismos de equidad cuando se integren departamentos pequeños con grandes. Hoy los departamentos más pequeños son tratados como departamentos de segunda categoría en las normas para la creación de regiones, por ejemplo el número de representantes en el Consejo Regional depende del número de provincias del departamento.

Solo con una estrategia como la señalada se podrían acortar los plazos o las tasas de crecimiento regional que lleven a la convergencia. En realidad, la tendencia a la

convergencia será el mejor indicador de que la descentralización y las otras políticas públicas estarían llevando a un desarrollo integrador y equitativo.

Si el Estado establece esta estrategia a través de sus políticas públicas de gasto, de inversión y de asociación con el sector privado, generaría una forma de hacer política para el desarrollo regional, local y nacional, pues los diferentes proyectos de inversión y asignaciones de gasto social obligan a la organización de los interlocutores para poder participar en los proyectos del Estado. En consecuencia, la política se organizaría en función de intereses particulares, por un lado, pero comunes por otro. Así las políticas públicas determinarían la política (*policies determine politics*) y esta se organizaría en torno a metas de desarrollo de largo plazo, lo que a no dudarlo sería una base sólida para la democracia. Todo ello de una manera descentralizada y desconcentrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Giovanna & Gonzalo Camargo (2000). El centro y la periferia, una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país. *Documento CISEPA* 192.
- Aráoz, Mercedes & Roberto Urrunaga (1996). Finanzas Municipales: Ineficiencias y excesiva dependencia del Gobierno Central. *Documento de Trabajo* 25. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica.
- Arias, L.A. & Casas, C. (2010). Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. *Documentos de Debate* 4, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Banco Mundial (2008). *Informe Sobre la Pobreza 2007*. Colombia.
- Carranza U., Luis & David Tuesta C. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. *Estudios Económicos* 12. Banco Central de Reserva del Perú, pp. 145-222.
- Contreras Carlos (2000). Centralismo y descentralismo en la historia del Perú. *Occasional Paper N° 4, JCAS-IEP Series*. The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology. Osaka JCASm Japón.
- Gallo R., María Teresa & Rubén Garrido Yserte (2006). Disparidades económicas Territoriales en el Perú: Una aproximación empírica a partir de microdatos. *Investigaciones Regionales* 9, Asociación Española de Ciencia Regional, pp. 49-74.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1988). *Economías regionales del Perú*. Serie Análisis Económico 6. Tercera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1992). *La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares*. Serie Análisis Económico 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Gonzales de Olarte, Efraín (1994). *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Serie Análisis Económico 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (Compilador) (1997). *Ajuste estructural, empleo y descentralización en el Perú*. Serie Análisis Económico 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Serie Colección Mínima 39. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003a). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú. Cuadernos para el Desarrollo Humano 4*. Lima: PNUD.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003b). *Regiones integradas. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Lineamientos económicos y políticos*. En Walter Alejos (compilador), *Regiones integradas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú: Teoría y práctica*. Serie Análisis Económico 22. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2007). *La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006*. En Yusuke Murakami.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2008). *¿Está cambiando el Perú? Crecimiento, desigualdad y pobreza*. En *Pobreza desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2007-2008*. Lima: Oxfam, pp. 52-61
- Gonzales de Olarte, Efraín (2010). *El modelo de desarrollo integrador, descentralizado y exportador*. Lima: DIDE (en prensa).
- Gonzales de Olarte, Efraín & Lilian Samamé (1993). *El péndulo peruano: políticas económicas, subdesarrollo y gobernabilidad*. Serie Análisis Económico 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín, Teobaldo Pinzás & Carolina Trivelli (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. Documento de Trabajo 69*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín, Bruno Revesz & Mario Tapia (1997). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA VI. Lima: *Seminario Permanente de Investigación Agraria*, pp. 17-279.
- Gonzales de Olarte, Efraín & Cecilia Lévano (2001). *El modelo centro-periferia en los Andes*. *Economía* vol. XXIV, 47.
- Gonzales de Olarte, Efraín & Jorge Trelles Cassinelli (2004). *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992. Documento de Trabajo 231*. CISEPA.
- Henderson J., Vernon (2005). *New Economic Geography*. Washington D.C.: The International Library of Critical Writings in Economics.

- Herrera, Pedro & Pedro Francke (2007). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Documento de Trabajo 260*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (1984). Ciclos productivos y región en el Perú: 1971-1981. *Allpanchis Phuturinqa*. 23.
- Iguíñiz Javier (1998). Localización, transporte y productividad: aritmética y algebra. *Documento de trabajo 146*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (2000). Acerca de la viabilidad de la descentralización económica. *Documento de trabajo 182*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (2001). *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima: Graphic Creative.
- Krugman, Paul (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Massachussets: Leuven University Press/MIT Press.
- Krugman, Paul (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Bosch.
- Martinelli, César (1997). *Descentralización fiscal en el Perú. Notas a partir de la teoría económica y de la experiencia española*. En Gonzales de Olarte (compilador).
- Moncayo Jiménez, Edgard (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: CEPAL/Universidad Nacional de Colombia/PNUD.
- Neary, Peter J. (2001). Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. *Journal of Economic Literature*, vol XXXIX, 2, pp. 536-560.
- Pérez, Carlota (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL 100* (abril 123-145).
- PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.
- Propuesta ciudadana (2007). Vigilancia del proceso de descentralización. Balance 2003-2006. *Reporte Nacional 11*. Participa Perú.
- Prud'homme, Rémy (1995). The Dangers of Decentralization. *Research Observer Vol. 10, 2*. Banco Mundial, pp. 201-226.
- Revesz, Bruno (editor) (1998). *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Piura y Lima: CIPCA-IEP, Lima.
- Slater, David (1990). *State and Territorial Centralization: Peru 1968-1978*. London: McGraw Hill.

- Murakami, Yusuke (editor) (2007). Después del consenso de Washington: dinámica de cambios político-económicos y administración de recursos naturales en los países andinos. Center for Integrated Area Studies/CIAS *Discussion Paper Series 2*, University of Kyoto, Kyoto
- Tello, Mario D. (2006). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países de en desarrollo. Departamento de Economía de la PUCP. *Documento de trabajo 247*.
- Vásquez, Arturo & Luis Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: CIES-BCRP.
- Vega Castro, Jorge (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. CISEPA. *Documento de Trabajo 266*.

José Rodríguez y Mario D. Tello
Editores

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL PERÚ: 2011-2015



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015
José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

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: noviembre de 2010

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° 2010-14686

ISBN: 978-9972-42-943-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

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