



Cuadernos PNUD

Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú

Efraín Gonzales de Olarte

**DESCENTRALIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO HUMANO EN EL PERÚ**

Inscripción No.
Hecho el depósito legal: 1501212003-3669
ISBN: 9972-612-07-4

Copyright 2003
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú
E-mail: INDH-PERU@pnud.org.pe
www.pnud.org.pe

Tiraje: 1000 ejemplares

Carátula:
Carlos Tovar S.

Diagramación e Impresión:
FIMART S.A.C
Av. del Río 111
Pueblo Libre

Lima, Perú

Los contenidos de este cuaderno pueden ser
reproducidos en cualquier medio, citando la
fuente.

Las ideas expuestas en los Cuadernos PNUD son de exclusiva responsabilidad de los autores y no responden necesariamente a la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Carta del Representante

Estimados Amig@s:

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú, se siente satisfecho de haber puesto en circulación, en el ámbito nacional, su publicación denominada "Cuadernos PNUD". Los tres primeros Cuadernos de la Serie: Desarrollo Humano, publicadas en el 2002, han tenido una gran acogida en los círculos académicos, técnicos, empresariales y políticos, tanto en Lima como en el interior del país.

Como es de conocimiento de nuestr@s lectores, la Serie Desarrollo Humano de los "Cuadernos PNUD" tiene como propósito central difundir los principales trabajos, estudios o propuestas así como los resultados de foros o talleres técnicos, contratados o desarrollados como parte de la preparación de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano.

Estos documentos preparados por especialistas, internos o externos al PNUD, tienen la característica o condición de ser materiales de trabajo cuyos contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores. Se editan y distribuyen con el fin de ampliar la participación de aquellos interesados en los temas vinculados al desarrollo humano.

Con esta nueva edición el PNUD siente que continúa el cumplimiento de su rol de asesoramiento técnico en torno a políticas y temas sustantivos del país. Esta tarea la cumple brindando información, abriendo espacios de reflexión, introduciendo nuevas y creativas formas de interpretar la realidad nacional y sobre todo escuchando a la gente, al ciudadano que cotidianamente se esfuerza por superarse.

Al plantear el paradigma del desarrollo humano como una opción viable para el Perú del siglo XXI, aspiramos a que los principales actores o agentes líderes del desarrollo -como son las autoridades nacionales, los representantes del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil, de los académicos y dirigentes laborales y barriales- articulen esfuerzos en el ámbito nacional, regional y local, en la búsqueda del mejor aprovechamiento de las potencialidades con que cuenta el Perú.

El trabajo "Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú" del señor Efraín Gonzáles de Olarte, Asesor Especial del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en el Perú, que presentamos en este número, tiene como principal objetivo sumarse al debate de la descentralización, uno de los temas más importantes que ha emprendido la sociedad peruana el último año, en la búsqueda del mejor aprovechamiento de sus capacidades, la modernización del Estado y la lucha contra la pobreza y la inequidad.

Atentamente,

Martín Santiago-Herrero
Representante Residente
PNUD – PERÚ
Junio 2003



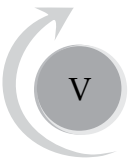
Presentación

A principios del siglo XXI la sociedad peruana se halla embarcada en uno de los procesos más complejos pero ineludibles para enfrentar su futuro. Sin lugar a dudas la descentralización, que ha puesto en marcha el presente gobierno, compromete la vida política, económica y social del conjunto de la población. Por tanto, de su correcta comprensión por la ciudadanía y la adecuada toma de conciencia de sus dirigentes, dependerá el curso que tome el desarrollo del país. Las variadas experiencias anteriores y los magros resultados obtenidos han alimentado, de manera contradictoria, la sensación en la población de incredulidad y apatía frente a los hechos, al mismo tiempo que de gran expectativa y esperanza en el proceso, asumido como casi único camino para superar la actual situación.

En el lenguaje político, periodístico y popular, la descentralización no tiene una sola acepción. Cada quién tiene su propia apreciación o definición ajustada a su localización o intereses. Aún en el campo técnico o académico hay diversas entradas al tema. Los objetivos, aplicación, implicancias y gradualidad de la descentralización son temas controversiales. El marco jurídico reciente para algunos, es innovador y se nutre de experiencias pasadas, para otros es incompleto y deja mucho por precisar, no aborda los verdaderos ejes de la distribución del poder, siendo éste un tema fundamental de la descentralización.

Con este entorno se han elegido y están en funciones desde inicios del presente año las autoridades regionales y los alcaldes provinciales y distritales. La competencia de los primeros se da, por el momento, sobre la base de los límites político-administrativos de los departamentos, mientras que las alcaldías -si bien los cargos son reconocidos desde antaño- hoy están más articuladas y con responsabilidades en el proceso descentralista. Así, desde enero se han constituido 25 Consejos Regionales conformados por los Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros provenientes de los municipios y de la sociedad civil, cuyo tamaño varía -según ley- entre siete y veinticinco miembros. Asimismo, se han elegido 194 Alcaldes Provinciales y 1,828 Alcaldes Distritales con sus respectivos Consejos Municipales. El cálculo más conservador nos daría unas 12,000 personas elegidas o nominadas para formar parte de estos gobiernos. Es decir, un número significativo de personas que hoy tienen entre sus principales preocupaciones la puesta en marcha del proceso de descentralización y el desarrollo local de sus jurisdicciones.

Algunos observadores opinan que la descentralización en el Perú ya cuenta con un telón de fondo (la voluntad política del más alto nivel que ha dado inicio al proceso); posee el guión (el marco jurídico y los instrumentos de planeamiento y presupuesto); se han nominado los



actores (las autoridades debidamente elegidas) y la sala llena de un curioso tipo de espectadores (el gran público que forman los 27 millones de peruanos, que a la vez que miran, participan y son los destinatarios del desenlace de la función). Para otros sin embargo, a pesar de la aparente integralidad de los elementos para asegurar el éxito de la obra, ésta tiene sus riesgos. Ni el telón de fondo es sólido (las voluntades políticas flaquean, pierden ímpetu o se tornan contradictorias), ni el guión es completo (no se tiene totalmente claro que funciones o responsabilidades van a cumplir y hacia donde se quiere llegar), ni los actores conocen bien su papel (las autoridades tienen voluntad pero no siempre están calificadas o equipadas para liderar los procesos y articular las acciones). Finalmente, el público vive la intriga de no saber cuándo y cómo participar para asegurar el éxito de la función.

La gente intuye que descentralizarse es bueno, pero se pregunta, ¿qué vamos a descentralizar? ¿ésta opción mejorará las condiciones de vida, generará mayor empleo decente? ¿se dinamizarán las economías regionales, se articularán más y mejor? ¿habrá mas equidad en la distribución de los beneficios que ofrece la modernidad o el progreso? ¿qué nos asegura que ese nuevo escenario será mejor que el actual?.

Estas y otras preguntas no encuentran respuesta unívoca y contundente, y como resultado se alimenta el desconcierto y la desconfianza en algunos sectores de la población. De esta manera, también se pierde la capacidad de gestar una corriente de pensamiento, un proyecto común que lleve al aglutinamiento de esfuerzos y a la mejor utilización de la energía social con que cuenta el pueblo peruano. Saber para dónde se va, cuál es la razón del sacrificio -si hay que seguir manteniéndolo- y por cuánto tiempo, es muy importante porque acerca, explica y compatibiliza los intereses de los diversos actores sociales y económicos y da por resultado una causa común, que alimenta la sana identidad regional, tan venida a menos en los últimos años.

Es en esta circunstancia, hemos querido dedicar el presente Cuaderno PNUD, tanto al esclarecimiento teórico como a la elaboración de un conjunto de propuestas que se sumen a los esfuerzos que desde varios frentes se viene trabajando a favor de una descentralización eficiente, en su formulación y proceso, es decir, en sus aportes al bienestar humano y la equidad. Efraín Gonzáles de Olarte, profesor de Economía, colega y Asesor Especial del INDH-Perú desarrolla en este ensayo ideas sobre la descentralización desde la perspectiva del desarrollo humano. Hace de la propuesta una alternativa viable que muestra en el horizonte la oportunidad del bienestar individual, en el marco del bienestar colectivo.

Como en las oportunidades anteriores el mayor interés de Cuadernos PNUD es sumarse al debate y la reflexión en pro del desarrollo nacional.

Luis Vargas Aybar
Coordinador
Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH-Perú)
PNUD-Perú



Contenido

Introducción

1. EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESPACIO

2. LA CENTRALIZACIÓN

a. A qué se debe la centralización

- La geografía
- La economía
- La política
- La cultura

b. ¿Cuándo la centralización económica es un problema?

c. ¿Cuándo el centralismo político es un problema?

d. La centralización fiscal

e. Centralización del desarrollo humano

3. DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

a. Los modelos de descentralización

- Los modelos de descentralización económica
- Los modelos de descentralización política
- ¿Existe un modelo de descentralización para el desarrollo humano?

b. Descentralización económica para el Desarrollo Humano

- La inversión descentralizada
- Complementariedad entre la inversión privada y pública
- Combinación armónica de las políticas públicas. La generación de incentivos económicos e institucionales

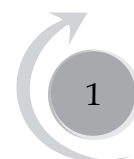
i. Políticas macroeconómicas descentralistas

ii. Políticas sectoriales-regionales

iii. Políticas sociales

iv. Armonización de las políticas públicas

Descentralización empresarial. La participación activa del empresariado



c. Descentralización política

Descentralización y reforma del Estado
Las políticas públicas determinan la política

d. Descentralización fiscal: El puente entre la economía y la política

Los principios de la descentralización fiscal para el desarrollo humano
La estructura fiscal descentralizada
La administración fiscal territorial

4. EL PERÚ HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

- a. El retorno de la descentralización: el nuevo contexto**
- b. La necesidad de una estrategia de largo plazo.**
- c. Claridad en las funciones de los niveles de gobierno.**
- d. Reflexiones finales.**

BIBLIOGRAFÍA





DESCENTRALIZACIÓN
PARA EL
DESARROLLO
HUMANO

Introducción¹

Efraín Gonzales de Olarte²

Es conocido que el Perú es un país muy centralizado, tanto económica como políticamente. Los indicadores estadísticos así lo muestran. Aún más, la percepción o imagen generalizada de la población es que en Lima (centro) se concentran todas las oportunidades y la riqueza, mientras que en el resto del país (la periferia) están la pobreza y la exclusión. Por estas razones, existe también la idea que la descentralización es uno de los grandes remedios para resolver estos problemas que, en el fondo, son de un agudo desarrollo desigual regional.

Si bien existen varios indicadores sobre centralización económica, estatal y fiscal, la mayor parte son muy agregados, discontinuos y, en muchos casos, poco confiables. La información existente no permite tener ideas precisas sobre la centralización; por ello, a menudo se tiende a confundir concentración con centralización, o centralismo estatal con centralización económica en Lima. Pero lo más importante es que la centralización es catalogada como un mal en sí. Es importante, en consecuencia, explicar qué es centralización, a qué se debe y por qué es un problema.

En el presente trabajo trataremos de responder a estas preguntas. Analizaremos la centralización como problema y la descentralización como solución, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, es decir, considerando a la persona humana como el fin y el medio del desarrollo. En este sentido se hacen propuestas alternativas sobre cómo cierto tipo de descentralización económica y política podrá favorecer el desarrollo humano.

Según el Informe de Desarrollo Humano del Perú (2002), el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) lo tienen tanto el Departamento de Lima (0.747) como la provincia de Lima (0.755), mientras que el menor IDH departamental lo tiene Apurímac (0.457) y, a nivel provincial, éste le corresponde a Pachitea (Huánuco) (0.377). Por otro lado, los mayores índices provinciales se concentran en la costa alrededor de Lima Metropolitana y en las ciudades grandes de la costa, mientras que los menores índices los tienen las provincias más

-
- 1 Agradezco los comentarios de Jorge Bernedo, Raúl Lizarraga y Luis Vargas Aybar que han permitido mejorar ostensiblemente la primera versión de este documento. Javier Iguíñiz hizo comentarios de fondo y de forma a la versión final del texto. Obviamente, todo lo escrito es sólo responsabilidad del autor.
 - 2 Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Asesor Especial del Informe de Desarrollo Humano del Perú.



rurales y menos pobladas de la sierra y algunas provincias de selva (INDH 2002, Cáp. 3). Además, el IDH se asocia con la cantidad y calidad de las vías de comunicación. Allí donde hay una buena carretera las probabilidades de un índice mayor son altas, mientras que en aquellas provincias alejadas y sin buenos caminos el índice se hace bajo.

Este conjunto de datos nos dice que en el Perú existe una concentración del desarrollo humano en Lima y la costa los cuales muestran una notable superioridad en comparación con la sierra y la selva. Estas conclusiones no sorprenden; más bien, confirman el saber convencional. Lo que es novedoso, desde el enfoque del Desarrollo Humano, es que la centralización no es sólo de ingresos o producto por persona, sino también de gente que puede vivir más tiempo y que tiene mayor educación. En buena cuenta, lo que el IDH refleja es toda una organización social, económica y política que favorece a aquellos que están en los centros y desfavorece a los que están en las periferias. El gran desafío de la descentralización es en verdad tratar de cambiar esta organización, para favorecer a todos de la misma manera.

En este documento presentaremos una reflexión conceptual sobre el centralismo y una propuesta descentralista desde la perspectiva del desarrollo humano. El caso peruano sirve de ilustración, tanto como ejemplo de centralización como de las posibilidades de descentralización. Queremos ofrecer una alternativa de análisis y de acción, no tanto como una receta o una plantilla, sino como un instrumento de movilización de ideas y propuestas regionales y locales. Ello permitiría ir a la esencia de la descentralización, que es la de imaginar y promover el desarrollo humano desde cada lugar del Perú; es decir, con una metodología también descentralizada. Por ello, este trabajo está dirigido a políticos, empresarios, gobernantes, académicos, sindicalistas, regionalistas, centralistas, descentralistas, estudiantes y a todos aquellos interesados en el desarrollo humano y en la descentralización.

En el primer capítulo se presenta brevemente el paradigma del desarrollo humano y se introduce a su dimensión espacial. En el segundo capítulo se discute la centralización económica y el centralismo político, así como sus orígenes y causas. Se explica cuándo y por qué la centralización es un problema y qué repercusiones tiene sobre el desarrollo humano. En la tercera parte, se analiza la descentralización, sus principales modelos teóricos y se presenta los principales componentes de una estrategia de descentralización económica para el desarrollo humano, abordándose de manera específica la descentralización política y la descentralización fiscal como factor clave. Se concluye con reflexiones sobre los contenidos de una descentralización orientada a un mayor desarrollo humano.

1. EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESPACIO

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades y derechos de las personas, hacia un marco de igualdad de oportunidades, en el cual todas las personas pueden progresar en libertad. Así, el desarrollo humano (DH) es un *proceso permanente* en el cual debe progresar cada persona, al mismo tiempo que progresan todos los demás. Para que ello suceda, es necesario contar con un *marco institucional, legal y cultural que fomente la igualdad de oportunidades*. Sobre esta base, *el desarrollo viene a ser el uso pleno de la libertad* que tienen las personas para decidir sobre sus vidas, sus ocupaciones, su consumo, su cultura y, en general, para lograr vidas plenas. Los dos primeros de estos tres elementos, un proceso permanente y un marco contextual, son condiciones para que se dé el tercero, el pleno uso de las libertades, y son los aspectos sobre los que se puede actuar directa o indirectamente desde la sociedad y desde el Estado. El tercero es potestad exclusiva de cada persona y puede ser tan diverso como personas hay en el mundo. Esto hace del desarrollo humano un proceso muy personalizado, pero que al mismo tiempo se realiza en sociedad, pues el desarrollo como libertad depende de toda la sociedad. En otras palabras, el desarrollo humano se da a un nivel micro-social, pero como parte de toda la sociedad.

Todo proceso de desarrollo humano se da en un determinado lugar que tiene características geográficas y socio-económicas particulares que, a menudo, condicionan las posibilidades de un mayor o menor progreso. En consecuencia, el desarrollo humano se da en un territorio donde las personas establecen una doble relación con él. Por un lado, dependen o se subordinan a los fenómenos generados por y dentro del espacio, como lo son las distancias y la tendencia a la aglomeración humana en centros poblados de distinto tamaño. Por otro lado, las personas son capaces de cambiar las características del espacio en función de sus intereses individuales y colectivos. Además, el espacio es apropiable; en consecuencia, tiene dueños que organizan sistemas de propiedad de territorios, aguas y de recursos naturales existentes en diversos lugares.

Así, el desarrollo humano evoluciona dentro de territorios determinados en función de tres parámetros espaciales: las distancias, los centros y la propiedad del espacio y sus recursos. Sobre la base de estos parámetros, la ampliación de capacidades, derechos y oportunidades puede favorecerse en algunos casos y desfavorecerse en otros. Todo depende de la manera en que los factores espaciales afectan los determinantes del desarrollo humano de las personas.

Las distancias y la centralidad³ llevan inexorablemente a la organización espacial de la sociedad en centros urbanos contornados de periferias rurales. Es decir, las sociedades funcionan mayormente en espacios comprendidos por una o varias ciudades (centros) que articulan económica y socialmente, hasta ciertos límites, un entorno rural. El *continuum* espacial de ciudad y campo cuando alcanza cierta dimensión, conforma una región que, desde una perspectiva económica, es un conjunto de mercados existentes en el espacio articulado a

3 Centralidad es el conjunto de características socio-económicas generadas por la aglomeración humana en centros urbanos, en espacios limitados.



un centro del cual dependen. Desde una perspectiva socio-política, la región es el espacio de reproducción de la sociedad regional, con los intereses sociales definidos en buena parte por la estructura de propiedad de los factores productivos existentes en su ámbito.

Así, el desarrollo humano se da por regiones, en sistemas centro-periferia, que organizan la economía y la sociedad. La centralidad y los centros urbanos actúan como los ejes dinámicos de la sociedad en el espacio. Si el centro es capaz de tener un crecimiento económico de manera articulada con su periferia y, al mismo tiempo, de repartir hacia la periferia los frutos de dicho crecimiento, entonces las posibilidades de generación de oportunidades iguales para todos (habitantes urbanos y rurales) es alta. En dicho caso, el desarrollo humano regional debería progresar positivamente. En caso contrario, es decir, cuando el centro crece y no disemina sus mejoras hacia la periferia, entonces la centralización se presenta como problema y como factor de segmentación del desarrollo humano. Los factores esenciales del desarrollo regional del sistema centro-periferia son: la articulación económica y la distribución.

La forma como adquieren las personas habilidades y derechos y la manera como se generan oportunidades iguales dentro de un territorio son las cuestiones centrales que determinan las posibilidades de un desarrollo humano regional o local. La adquisición de derechos y capacidades pasa por un proceso que comienza por tener una adecuada alimentación y salud en la niñez, un buen entorno familiar, una buena educación y acceso a la cultura, para luego encontrar trabajo o realizar alguna actividad empresarial, tener una familia, participar en sociedad, en la política, en la cultura, en la creación y llegar a una madurez y vejez plenas para continuar así con el ciclo de vida de la siguiente generación. Todo ello se realiza en sociedades que se reproducen o, más bien, entre personas y familias que lo hacen como parte integrante de una sociedad local o regional. Las oportunidades iguales se generan socialmente a través de los mercados, del Estado, de las redes sociales, de las organizaciones; es decir, se generan a través de organizaciones, normas, leyes y políticas que tienen materialidad en el espacio. En verdad, el desarrollo humano se da, en su mayor parte, en territorios limitados o localidades donde las personas viven cotidianamente.

Por ello, el desarrollo humano requiere que en cada uno de los momentos de la vida de las personas las cosas estén organizadas en cada espacio o territorio habitado y que los recursos estén disponibles para que se logre los mejores resultados. Esto hace que el desarrollo humano dependa de muchos factores, múltiples instituciones y organizaciones que deben tomarse en cuenta para plantear estrategias de desarrollo regional o local.

El concepto del desarrollo humano es de una gran amplitud. Por esta razón, a menudo se le reduce, adoptando el índice de desarrollo humano (IDH) como un sinónimo. El IDH, que es la combinación de esperanza de vida, logro educativo e ingreso, es tomado como los factores que llevan al desarrollo humano; a pesar de ser solamente un indicador resumen. De aquí, sin más trámite, se pasa a la mejora de la educación, salud, alimentación e infraestructura básica como los objetivos del desarrollo humano. Se puede inclusive llegar a una situación en la cual los componentes de las políticas sociales, como la educación y la salud, se convierten en las únicas políticas para el desarrollo humano, pese a que si bien son instrumentos imprescindibles para dicho fin no lo abarcan en su complejidad. Esta es, una interpretación limitada del sentido del desarrollo humano. Veamos porqué.



Los componentes del IDH miden mejor el nivel de desarrollo que el tradicional producto o ingreso per-cápita. De hecho, si en cada distrito o provincia se alcanzara mayor educación, mayor esperanza de vida y mejores ingresos, los niveles de desarrollo de las personas serían cualitativamente mejores. Sin embargo, el desarrollo humano es poder utilizar todos estos atributos para que cada individuo alcance sus aspiraciones dentro de su localidad y región. En realidad, el desarrollo humano no sólo es alcanzar ciertas características personales y ciertos niveles de bienestar; es poder utilizarlos para el bien propio y el ajeno. Ahí es donde el desarrollo humano deja de ser una meta alcanzada y se convierte en un proceso permanente y motor para el desarrollo del resto de personas, de la familia, del barrio, de la localidad, la región y la nación. Es entonces cuando las personas muestran su **creatividad** y su **capacidad emprendedora** para mejorar su situación y las condiciones productivas en sus provincias y regiones. La libertad de poder crear para beneficio del resto y para la propia satisfacción, o la capacidad de combinar los factores para generar empresas, contribuyen al desarrollo humano. Pero todo esto no siempre puede hacerse en solitario; ahí es donde aparece la **asociatividad** como medio para agrupar a las personas y para superar las debilidades propias del individuo. Esto se da en general en la localidad donde uno vive, generando y construyendo organizaciones e instituciones que permiten mejorar la interacción humana, tanto en el plano económico y social como en el político y cultural. La asociatividad en política lleva a la organización del estado, a la conformación de gobiernos y a la gobernabilidad. Así, las personas se asocian libremente para resolver sus problemas colectivos. Por ello, participar en política de manera asociada es una forma de ejercer el desarrollo humano.

Finalmente, las personas más pobres, de las localidades y regiones más excluidas y desposeídas, pueden aspirar a tener los mismos derechos que el resto si se las agencian para abogar por sí mismas. El desarrollo humano debe permitir la inclusión de las voces de estas personas, pues es a partir de ellas que la sociedad y los gobiernos deben procesar soluciones para su inclusión y para hacerlas partícipes de ellas.



2. LA CENTRALIZACIÓN

La concentración económica en el espacio y la centralización estatal son procesos históricos que se han dado en casi todos los países modernos. La actividad económica suele tender a concentrarse en determinados lugares –por lo general, en ciudades– que se convierten en centros que articulan los territorios que los entornan. Igualmente la organización estatal tiende a establecerse jerárquicamente en el espacio según la historia geopolítica de cada país. La concentración económica en el espacio, o centralización económica, es un fenómeno espacial, mientras que el centralismo estatal o centralización política, es un fenómeno institucional.

Trataremos estos temas con especial referencia al Perú, aunque los factores de su centralización pueden ser muy similares a los de otros países.

a. ¿A qué se debe la centralización?

La centralización tiene una larga historia tras de sí. Ha sido un proceso de larga duración que ha ido organizando las sociedades en función de los modelos económicos y políticos dominantes en cada época. La centralización política tiene una raigambre básicamente feudal y autoritaria que ha ido evolucionando con la aparición del capitalismo y el desarrollo de la democracia hacia sistemas económicos y políticos descentralizados. En el Perú, la centralización estatal tiene un origen colonial que se mantuvo durante la república con modificaciones institucionales (Contreras 2002), mientras que la centralización económica se configuró después de la segunda guerra mundial con el establecimiento del modelo económico primario-exportador y semi-industrial, que hizo que se concentrara la industria en Lima (González 1982, 1993, 2000). En el Perú, la combinación de centralización económica con centralismo político-estatal ha configurado un problema de centralismo agudo.

Los determinantes de este gran problema están en la geografía, la economía, la política y la cultura.

- **La geografía**

La geografía y los recursos naturales del Perú han condicionado los asentamientos de la población en lugares tales como los valles de la costa, los valles interandinos y las riberas de los ríos amazónicos. La quebrada orografía peruana combinada con un rápido crecimiento demográfico ha ubicado a la población de manera tal que sobresalen dos características: una alta concentración en la costa y una fuerte dispersión en la sierra y en la selva.

Cuando se sobrevuela el Perú no deja de impresionar lo desértico de su costa, lo arrugado de su sierra y la exhuberancia de su selva. Difícilmente podría imaginarse que los asentamientos humanos hayan podido ubicarse también en algunos lugares carentes de facilidades naturales para vivir, tales como suelos, aguas, tierras de cultivo, clima, altitud. El resto del territorio nacional es agreste y de difícil habitabilidad. La consecuencia lógica es que, haya una infinidad de centros poblados dispersos en la sierra y la selva, en territorios cuyos recursos sólo permita un reducido número de pobladores y que a la vez, se hayan formado

ciudades grandes, con Lima a la cabeza, para poder albergar al resto de la población, dada la creciente presión demográfica.

La centralización económica y demográfica del Perú ha sido naturalmente condicionada por la geografía.

- **La economía**

La economía se ha organizado en torno a dos factores: los recursos naturales y la demanda. Por ello, las poblaciones han tendido a estar en aquellos lugares con tierras fértiles, minas, pesca, bosques, o en las ciudades con industria, servicios y oportunidades de negocios. El modelo económico construido sobre la base de los recursos naturales y, posteriormente, sobre la base de la industrialización por sustitución de importaciones que luego de la segunda guerra mundial vino acompañada de una acelerada urbanización, generó un centro económico "fuerte" en Lima-Callao y una periferia "débil" conformada por el resto de departamentos.

Desde el punto de vista espacial este modelo ha funcionado con las siguientes características principales: 1. El centro urbano-industrial de Lima se conformó sobre la base de una intensa migración post-segunda guerra mundial y la concentración industrial, que generaron una importante demanda final e intermedia. Además de consumir sus propios productos industriales consumía servicios del mismo centro y, en menor medida, bienes y servicios producidos en el resto del país. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones estuvo orientado a la producción para el mercado interno, en primer lugar para el centro y luego para la periferia. 2. Desde épocas anteriores la periferia, tanto agropecuaria, pesquera, petrolera como minera, ha sido la exportadora y la que generaba las divisas. Sin embargo, estas divisas relativamente baratas⁴ no favorecieron el que la industria peruana lograra una efectiva sustitución de importaciones ni permitieron su competitividad. Se conformó de esta manera una economía con una doble fuente de dinamismo en la cual la industria y en consecuencia la economía del centro (Lima-Callao) dependía de las divisas generadas por el sector exportador ubicado en la periferia. La centralización económica con relaciones asimétricas⁵ de Lima con la periferia fue un resultado de este modelo. 3. La centralización ha tenido resultados distributivos inequitativos: ha favorecido permanentemente al centro y no ha logrado integrar a la periferia en los frutos del dinamismo del centro. Por ello, cuando el centro crece, la periferia lo hace a una menor velocidad. Sin embargo, cuando el centro decrece, la periferia no lo hace de manera paralela y más bien se mantiene estancada. La centralización genera un problema de desigualdades regionales, lo que explica la migración de las personas de la periferia rural y urbana (ciudades pequeñas e intermedias) al centro (Lima-Callao y ciudades grandes).

A partir de 1990, el modelo económico peruano se transformó al compás del ajuste estructural posterior a la hiperinflación de fines de los ochenta. Los principales cambios fueron:

-
- 4 En otra publicación (González 1998) postulamos que la exportación minera, pesquera y recientemente el narcotráfico han generado un atraso del tipo de cambio real de largo plazo, desalentando las exportaciones industriales y más bien promoviendo las importaciones.
 - 5 La asimetría ha consistido en que Lima tiene una balanza comercial negativa con el exterior, mientras que la periferia la tiene positiva, en cambio la balanza comercial de Lima con el resto de regiones es positiva, en tanto que las otras regiones tienen balanzas negativas con respecto a Lima (González 1993).

la desindustrialización, la reprimarización sobre todo hacia sector minero y el notable avance del sector de servicios. La economía pasó a ser primario-exportadora y de servicios. Los efectos de estos cambios sobre el sistema espacial centro-periferia han sido importantes. En principio, las relaciones entre el centro (Lima y las principales ciudades de la costa) y la periferia se han debilitado aún más debido a la reducción del sector industrial y al atraso cambiario que permite importar a menores precios productos industriales de otros países, lo que hace que las regiones compren más productos del exterior que los que podrían comprar entre ellas o en Lima. De otra parte, el crecimiento del sector servicios en Lima y las otras ciudades grandes ha hecho que el centro principal y los centros secundarios hayan tenido tasas de crecimiento agregado relativamente más elevadas que el resto del país. El resultado conjunto ha sido que los centros han crecido más que las periferias y las articulaciones económicas han decrecido, dando lugar a una "centralización perversa" que genera un crecimiento divergente y mayores desigualdades regionales (González 2000).

- **La política**

Desde el punto de vista político, el Estado peruano ha oscilado entre la centralización y la descentralización económica y estatal desde aproximadamente el siglo XVI⁶. A fines del siglo XIX se optó por un gobierno descentralista que fracasó porque la base tributaria no fue lo suficientemente sólida para financiar los gobiernos departamentales. Durante las primeras décadas del siglo XX, el Estado volvió al centralismo que se agudizó durante el oncenio de Augusto B. Leguía. Quizás por esta razón, cuando se aprobó la Constitución de 1933 se contempló la vuelta a un régimen estatal descentralizado con Juntas Departamentales que finalmente no funcionaron. La conformación de gobiernos municipales durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, por la vía electoral, fue un paso importante hacia la descentralización de los niveles de gobierno. Sin embargo, el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado interrumpió este sistema y se volvió a la centralización política. Por ello, la promulgación en 1979 de una nueva Constitución que impulsó la organización del estado peruano con tres niveles de gobierno –gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos municipales– fue el paso descentralista más claro del siglo XX. Desafortunadamente, la experiencia descentralista de los ochenta e inicios de los noventa no contó con un contexto económico favorable y naufragó en 1992 con el autogolpe del gobierno de Alberto Fujimori. Aun cuando la nueva Constitución de 1993 contemplaba tres niveles de gobierno, en la práctica dicho gobierno los redujo a dos. Hoy se ha vuelto a un sistema estatal con tres niveles de gobierno a partir de una reforma y un nuevo marco legal.

Los continuos cambios en las constituciones, la legislación, y la organización gubernamental del Estado fueron el reflejo de la inestabilidad política peruana (González y Samamé 1991). Los intereses económicos fueron la base del centralismo político. Los sectores favorables a la centralización estatal fueron aquellos que no tuvieron intereses económicos relacionados con el territorio en el que producían. Los exportadores de materias primas agrícolas o mineras han preferido siempre un Estado centralista y fácil de influenciar. Los sectores industriales han sido más favorables a la descentralización estatal y política, pues sus intereses se validaban en determinados espacios regionales o locales.

6 Ver los excelentes trabajos de Contreras 1997, 2000 y 2002, Planas 1998.

Desde el punto de vista político, las fuerzas descentralistas florecieron cuando hubo gobiernos democráticos, mientras que las fuerzas centralistas lo hicieron con cada gobierno militar o autoritario. La relación entre ciclo económico y ciclo político tuvo la particularidad de que casi todos los gobiernos de los últimos cincuenta años tuvieron un ciclo económico que marcó su evolución política, pues la popularidad y legitimidad del régimen fue de la mano con etapas de crecimiento económico, mientras que las crisis económicas anunciaron el fin del gobierno o, por lo menos, su impopularidad. La solución a las crisis económicas casi siempre fue mediante cambios –a veces radicales– en el régimen y hasta en el sistema político. Estas oscilaciones económicas y políticas configuraron el fenómeno que denominamos "el péndulo peruano" (González y Samamé 1991).

Hubo, sin embargo, cierta resistencia para reducir la centralización político-estatal cuando se instalaron regímenes democráticos. La constante peruana ha sido que los movimientos pendulares en la economía y la política afectaron poco el carácter centralista del Estado peruano. Las principales razones han sido dos. De un lado, para superar cada crisis económica ha sido necesaria una mayor centralización de la caja fiscal. En consecuencia, después de cada crisis el Estado peruano resultaba un tanto más centralizado. Cuando la economía retomaba el crecimiento y los recursos fiscales mejoraban, las posibilidades de descentralización dependieron del carácter democrático del régimen de turno. De otro lado, la burocracia conformada dentro de un Estado centralista difícilmente puede volverse descentralista, porque su situación laboral y su poder pueden ser cuestionados. En general, las intenciones y voluntades descentralistas de los políticos y de los partidos políticos han sido poco duraderas y con fuerza insuficiente como para promover procesos de descentralización que logran variar esta inercia centralista.

Así, la centralización económica, política y estatal en el Perú es considerada no sin razón como uno de los principales obstáculos para el desarrollo y la democratización del país. Lima y el gobierno central son, para muchos peruanos del interior, los principales causantes de la pobreza regional. Por ello, la descentralización se presenta casi como la piedra filosofal capaz de curar estos males.

- **La cultura**

Sin embargo, la larga historia de centralismo estatal incólume, de pendularidades políticas y de inestabilidad económica ha generado cierta cultura socio-política proclive al centralismo. Los peruanos, no son tajantemente descentralistas⁷; los residentes limeños son más descentralistas que los provincianos, además si bien preferirían un sistema de gobierno descentralizado tienen desconfianza de las capacidades de los gobiernos descentralizados. Sus preferencias por la descentralización son bastante cautelosas, pues la inestabilidad genera incertidumbre. Por ello es que un sistema centralizado es inconscientemente apoyado pues se conoce cómo funciona y cuáles son sus limitaciones, pero también se conoce sus posibilidades. De ahí que en provincias sea más o menos común pedir al gobierno central que le resuelva los problemas, en lugar de asumir una solución descentralizada y autónoma. Los políticos y gobernantes tienden a ser descentralistas antes de las elecciones y dejan de serlo una vez en el poder. La razón es que descentralizar significa transferir poder, acto que el político no siempre está dispuesto a realizar cuando ya está en el gobierno.

7 Ver los resultados del estudio del Instituto de Estudios Peruanos (2002).

Por estas razones, en encuestas realizadas en el Perú – y que probablemente coinciden con experiencias en otros países– las personas brindan simultáneamente dos respuestas aparentemente contradictorias. Por ejemplo, cuando se les pregunta si preferirían un gobierno más descentralista que el actual, más de 2/3 de la población responde que sí, pero cuando se les pregunta qué nivel de gobierno debería ofrecer la educación, que en países descentralizados es suministrada por las Municipalidades, la respuesta es: el gobierno central (Instituto de Estudios Peruanos 2002). Este contrasentido ilustra lo anteriormente señalado, es decir, la gente no está contenta con el centralismo de manera general; sin embargo, no se arriesga a que un incierto gobierno regional o local le suministre un servicio concreto. Más vale malo conocido que bueno por conocer.

La cultura cambia lentamente y es endógena, o sea que el comportamiento y los códigos culturales responden a procesos concretos en los cuales las personas observan que sus problemas se resuelven y sus necesidades se satisfacen. Si esto sucede, las actitudes cambian y asumen que las nuevas organizaciones e instituciones merecen confianza por su desempeño positivo. En otros términos, para que las personas sean descentralistas necesitan que la descentralización demuestre en los hechos que es superior a la centralización. Para ello obviamente se requiere de largos períodos de éxito, lo que no es fácil en países inestables como el Perú.

b. ¿Cuándo la centralización económica es un problema?

La centralización económica no siempre es un problema. Un sistema centro-periferia puede crear oportunidades para todos los habitantes, siempre y cuando la estructura económica y los mercados estén suficientemente articulados e integrados como para difundir el crecimiento del centro o de algunas regiones hacia otras. Esto significa que debe existir una movilidad de bienes, servicios y factores en el espacio que permita asignar rápidamente los factores sobrantes en lugares donde éstos faltan.

Sin embargo, la centralización económica es un problema cuando la producción e ingresos del centro (Lima o cualquier ciudad grande) crecen a tasas siempre mayores que los de la periferia (el resto del país o de la región) y son divergentes en el largo plazo. Es decir, es un problema porque la centralización económica no logra generar mecanismos de igualación y de difusión de los frutos de crecimiento entre regiones y dentro de las regiones. Esto se debe a que existen segmentaciones, es decir, dificultades para que los mercados funcionen en el espacio de manera articulada y difundan información y asignen adecuadamente los bienes, servicios y factores. Por ello, la centralización económica es un problema para el desarrollo no sólo por el tamaño del centro sino, principalmente, por la incapacidad del centro de difundir su dinámica hacia la periferia y la incapacidad de la periferia de conectarse con el centro.

La centralización económica genera condiciones de desigualdad de oportunidades en el empleo, en los ingresos y en el acceso a servicios privados del centro con relación a la periferia. Es más, no crea mecanismos de difusión de la dinámica del centro hacia la periferia. La concentración y la segmentación espacial es lo que hace de la centralización económica un problema de desarrollo regional.

Si ilustramos este problema con la situación de centralización económica que tiene el Perú nos encontraremos con indicadores que señalan una gran centralización económica, pero no hay suficiente información como para medir hasta qué punto existe desarticulación entre

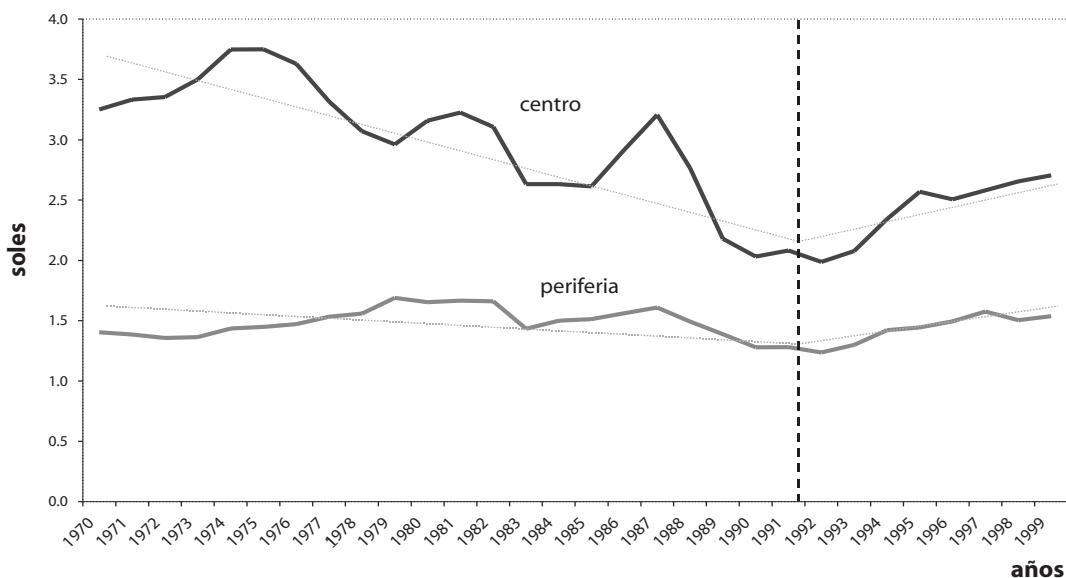
centro y periferia, es decir, entre Lima y el resto del país, o en el caso de una región, entre la ciudad principal y su hinterland rural. En base a estudios e información de los años sesenta a ochenta, se puede presumir hoy que las articulaciones de las economías regionales del Perú no son lo suficientemente fuertes como para difundir las dinámicas económicas de los centros a sus respectivas periferias (Gonzáles 1993).

Lo primero que impacta en el Perú es que existen diferencias notables entre el centro y la periferia: 1. Hay una gran diferencia en el PBI per-cápita entre Lima y el resto del país. 2. Las fluctuaciones económicas del centro son más pronunciadas que las de la periferia. 3. La tendencia del PBI es a diverger en períodos de expansión y a converger en períodos de crisis y recesión, tal como se puede observar en la figura 1. El segundo problema es la centralización de la actividad económica y financiera en Lima-Callao, donde se concentra el 31.7% de la población total, el 44% de la población urbana y el 37% de la población económicamente activa. Lima-Callao produce el 54% del producto bruto interno, concentra el 85% de las colocaciones del sistema bancario, el 60% de la manufactura, el 52 % de los servicios y el 55% del capital físico (Gonzáles 2000, 2002). A no dudar, Lima es el centro económico y financiero del Perú.

Como se observa, hay divergencia en el crecimiento regional peruano y no parecen existir mecanismos para que las distintas regiones converjan en su crecimiento⁸.

Una de las razones fundamentales de la persistencia de la centralización es que Lima es un centro económico desproporcionado frente al resto de las economías regionales. Su influencia sobre el resto del país se da en dos niveles. En el primero, la aglomeración productiva de Lima inhibe la creación de empresas en otras regiones que puedan competir con las que están en Lima. Las economías de escala en Lima sólo hacen competitivas a las medianas y grandes empresas de provincias, pese a las distancias y los costos de transporte que las po-

Figura 1
PERÚ, PBI PER-CÁPITA LIMA (CENTRO) Y EL RESTO DE REGIONES (PERIFERIA)
1970-1999, SOLES 1979



8 Ver Gonzáles 2000, capítulo 2.

drían proteger. En el segundo nivel, la concentración de la demanda en Lima más bien invita a los empresarios provincianos a trasladarse a la capital. Es decir, por un lado tenemos fuerzas inhibitorias y, por otro, fuerzas centrípetas que combinadas fortalecen relativamente más al centro que a la periferia.

Si el tamaño económico es grande, la base tributaria que sustenta los gastos del gobierno en el centro es grande. En consecuencia, los recursos del Estado para suministrar educación, salud e infraestructura en Lima son mayores. El resultado es que en Lima se ha venido centralizando también el bienestar social. Por estas razones, los índices de desarrollo humano en Lima y el Callao son los más altos en relación al resto del país.

c. ¿Cuándo el centralismo político es un problema?

Tampoco un Estado centralista que concentre la mayor parte de sus funciones en el gobierno central sería un problema si tuviera la capacidad de ser un redistribuidor eficaz de oportunidades, ingresos, inversión y empleo a todas las regiones y localidades de un país a través de sus políticas económicas. El centralismo político es un problema cuando el Estado no tiene capacidad o voluntad suficiente para contrarrestar las tendencias de la centralización económica y los problemas distributivos que ello acarrea.

Un Estado centralista es un problema cuando su impacto en la generación de empleo, bienestar y servicios públicos es limitado debido a sus reducidos recursos o a su ineficacia e ineficiencia. La ineficacia se produce cuando el Estado no suministra los bienes y servicios que debe proporcionar, pese a contar con los recursos financieros necesarios. La ineficiencia se da cuando los bienes y servicios ofrecidos por el Estado son muy caros en relación con sus referentes privados o cuando generan altos costos de transacción; es decir, cuando los procedimientos y las burocracias no funcionan.

La centralización política está vinculada más bien con la calidad del estado. Es decir, inclusive un estado pequeño puede ser centralista si su estructura, su organización y su funcionamiento generan resultados relativamente favorables al centro que a la periferia. El Estado centralista tiene ciertas características organizativas, burocráticas y políticas que afectan su eficiencia, eficacia y su capacidad redistributiva.

Las posibilidades de que la centralización económica genere un centralismo estatal son altas; sin embargo, los orígenes históricos del estado son fuertes condicionantes. Existe centralismo político-estatal cuando el nivel más alto de gobierno (el gobierno central) acapara las funciones y los recursos del Estado, mientras que los gobiernos sub-nacionales, regionales o locales tienen pocas competencias e influencia en sus ámbitos. El centralismo es un problema de concentración del poder político en el gobierno central. Es, en consecuencia, un problema institucional de concentración y desigual distribución del poder.

Hay cuatro razones principales por las que el centralismo estatal es un problema para el desarrollo humano. 1. En primer lugar, el centralismo estatal se funda sobre el centralismo político. Si las representaciones políticas responden al electorado concentrado en los centros, en especial en Lima, por definición van a tratar de favorecer a su clientela política si llegan a gobernar. En consecuencia, los bienes y servicios suministrados por el Estado y el empleo público se concentrarán. 2. En segundo lugar, la organización administrativa del estado, en sus diversos niveles de gobierno y en sus instituciones, tendrá un perfil centralizado funcional a la centralización política. Por esta razón, sus mecanismos de funcionamiento van a ser



más eficaces en el centro que en la periferia. Esto explica la sensación de desamparo estatal que tienen los habitantes de provincias. 3. En tercer lugar, la burocracia está organizada piramidal y verticalmente para que el poder central se ejerza sin resistencia y con pocos ámbitos de autonomía en los niveles bajos y espacialmente alejados del Estado. 4. Los mecanismos de participación, de rendición de cuentas y de fiscalización son muy débiles en un estado centralista.

Por ello, la descentralización estatal pasa por una reforma del sistema político acompañada de una reforma de la organización y administración estatal.

El desarrollo humano no encuentra un aliado cabal en un estado centralista sin mecanismos redistributivos institucionalizados, pues éste tiende a favorecer a algunos más que a otros, dependiendo de su cercanía al centro, y más aún porque no cuenta con mecanismos institucionales para resolver los problemas de desigualdad en el suministro de servicios públicos de una manera democrática con la participación de los involucrados. En este sentido, un estado centralista es poco democrático y, sobre todo, no ayuda a desarrollar la democracia. En este contexto, las mejoras en el desarrollo humano han de depender de la voluntad del gobierno central y de los niveles altos de gobierno. Esto hace que aquella parte de la población que no tiene acceso o que no está cerca del poder difícilmente pueda tener mayores oportunidades generadas desde el estado.

d. La centralización fiscal

Una forma económica de analizar la centralización estatal es a través de la economía fiscal, que es la forma concreta en que el Estado opera y lleva a cabo su misión. El cuadro 1 muestra datos sobre ingresos y egresos de los gobiernos del Perú, de un grupo de países de América Latina y de los países industrializados. Estos datos ilustran bien las principales características del centralismo estatal en el Perú.



18

La primera característica del estado peruano es la de ser pequeño y centralizado. Un estudio del BID (2002) presenta los siguientes datos: los ingresos del sector público peruano apenas alcanzan el 15.7% del PBI, cifra que es baja en comparación con la del promedio de los países de América Latina seleccionados (PALS) que alcanzan el 25.6% y que está aún más lejos de los estados de países industrializados cuyos ingresos promedio alcanzan el 42.2% del PBI. Simultáneamente, el gobierno central del Perú concentra el 93.4% de los ingresos estatales, mientras que los de los PALS concentran el 81.6% y los de los industrializados, bastante menos (65.5% del total). Contrariamente, los gobiernos descentralizados obtienen 6.6% (Perú), 18.4% (PALS) y 34.4% (países industrializados), antes de transferencias. Una vez efectuadas las transferencias, el peso de los niveles descentralizados aumenta, pues los gobiernos locales del Perú obtienen el 12.7%, los gobiernos regionales municipales de los PALS alcanzan el 35.1% y los de los países industrializados el 46.5%.

Desde el punto de vista de los gastos, la figura no es muy distinta. En el Perú, el 88.4% del gasto público lo realiza el gobierno central y el 11.6% lo efectúan los gobiernos locales. En los PALS, el 65.9% corresponde al gobierno central y el resto a los gobiernos regionales y locales. En los países industrializados, el 56.9% corresponde a los gastos del gobierno central y el 43.1% a los niveles más bajos de gobierno.

A partir de estas observaciones se podría ensayar algunas hipótesis. Primero, se puede postular que cuanto más desarrollados son los países, más grandes y más descentralizados son

CUADRO 1
INGRESOS Y EGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO EN PERU,
AMERICA LATINA Y PAISES INDUSTRIALIZADOS

| SECTORES | Perú 2000 | | Promedio Países PALS* | | Promedio Industrializados** | |
|----------------------------|-----------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|
| | Ingresos | | Ingresos | | Ingresos | |
| | % GDP | % Total | % GDP | % Total | % GDP | % Total |
| Sector Público Consolidado | 15.7 | 100 | 25.6 | 100 | 42.4 | 100 |
| Gobierno Central | 14.7 | 93.4 | 209 | 81.6 | 27.8 | 65.6 |
| Estados | 0 | 0 | 3.4 | 13.3 | 9 | 21.2 |
| Municipalidades | 1 | 6.6 | 1.3 | 5.1 | 5.5 | 13.2 |
| Después de Transferencias | | | | | | |
| Gobierno Central | 13.7 | 87.3 | 16.1 | 64.9 | 22.8 | 53.5 |
| Gobierno Regional | 0 | 0 | 6.1 | 24.6 | 11.7 | 27.5 |
| Municipalidades | 2 | 12.7 | 2.6 | 10.5 | 8.1 | 19 |
| SECTORES | Gastos | | Gastos | | Gastos | |
| | % GDP | % Total | % GDP | % Total | % GDP | % Total |
| Sector Público Consolidado | 18.9 | 100 | 27.9 | 100 | 47.8 | 100 |
| Gobierno Central | 16.7 | 88.4 | 18.4 | 65.9 | 27.2 | 56.9 |
| Gobierno Regional | 0 | 0 | 6.9 | 24.7 | 12.6 | 26.4 |
| Municipalidades | 2.2 | 11.6 | 2.6 | 9.3 | 8 | 16.7 |

* Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, México (90s) ** Australia, Austria, Canadá, Alemania, España, Estados Unidos (90s)
Fuente: "Promesas y Riesgos de la Descentralización". Seminario Internacional Disciplina Fiscal, Eficiencia en el Gasto Público y Descentralización, Lima Agosto 20, 2002. Rafael de la Cruz, Perú, Banco Interamericano de Desarrollo

sus Estados. Segundo, la regla parece ser que para que haya una descentralización más efectiva se requiere tener tres niveles de gobierno. En tercer lugar, el gobierno central tiene, poder, ventajas para la recaudación y probablemente economías de escala que se traducen en mayores fondos para las transferencias a los gobiernos regionales y locales. Es decir, no siempre es posible esperar un equilibrio fiscal territorial y ello se explica sobre todo por la heterogeneidad de las regiones y localidades de los países, lo cual genera desigualdades que el estado debe compensar a través del gobierno central.

Resumiendo, en el Perú la centralización fiscal es grande en un Estado pequeño. Las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales no mejoran sustantivamente este problema. La concentración de las competencias gubernamentales en el gobierno central explica el porqué de los bajos niveles de recursos para los gobiernos locales.

Pese a esta centralización, el impacto macroeconómico del estado en la economía peruana es limitado debido al reducido tamaño de éste en relación al PBI. La descentralización que actualmente se está promoviendo en realidad tiene una base económica muy pequeña. Veamos porqué. Los ingresos totales del gobierno constituyen el 15.7% del PBI. Si a estos les descontamos el pago de la deuda y el pago a los jubilados, que hacen un promedio de 3% del PBI, quedan 12.7%. El 2% de este porcentaje ya ha sido descentralizado hacia los gobiernos locales, lo cual deja un remanente de 10.7%, del cual un porcentaje debe quedar para financiar al gobierno central. Obviamente, el impacto sería muy limitado, pero al mismo

tiempo sería muy frustrante para los habitantes de las regiones y provincias que están esperando que la descentralización resuelva sus problemas de falta de empleo, falta de infraestructura básica y de servicios públicos educativos y de salud. A estas alturas, el problema mayor no es que el Estado peruano sea centralizado sino que es pequeño. El desafío para la descentralización es, entonces, cómo hacer que el estado crezca al mismo tiempo que se lo descentraliza.

Adicionalmente, la actividad fiscal del gobierno a nivel espacial es bastante desigual y heterogénea, como se ilustra en el cuadro 2 para el año 1998. Los ingresos fiscales por persona por departamento tienen una dispersión muy grande, tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales. Por ejemplo, mientras el gobierno central recaudaba apenas 9 soles por persona en el departamento de Amazonas, en Lima alcanzaba a 2,073, es decir hay una relación de 1 a 92. Lo mismo sucede con los ingresos recaudados por los gobiernos locales: mientras que en Amazonas eran 14.9 soles –nótese que los gobiernos locales de este

CUADRO 2

PERU: INGRESOS Y GASTOS PER-CÁPITA DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES 1998 POR DEPARTAMENTOS (ENNUEVOS SOLES)

| Departamentos | Ingresos Totales | | | Gastos Totales | | | IHD 2000 |
|---------------|----------------------|----------------------|---------------|----------------------|-------------------|-------------|----------|
| | Gobierno Central (1) | Gobiernos Locales(2) | Ingreso Total | Gobierno Central (1) | Gobiernos Locales | Gasto Total | |
| Amazonas | 9.0 | 14.9 | 23.8 | 223.4 | 44.8 | 268.2 | 0.515 |
| Ancash | 85.1 | 37.1 | 122.2 | 469.1 | 93.0 | 562.1 | 0.577 |
| Apurímac | 14.7 | 13.3 | 28.0 | 613.7 | 86.3 | 700.0 | 0.457 |
| Arequipa | 778.5 | 85.5 | 864.0 | 568.2 | 128.6 | 696.8 | 0.635 |
| Ayacucho | 31.7 | 25.5 | 57.2 | 825.2 | 112.3 | 937.6 | 0.488 |
| Cajamarca | 55.6 | 45.0 | 100.7 | 429.5 | 118.8 | 548.3 | 0.495 |
| Cusco | 76.2 | 26.0 | 102.3 | 470.4 | 99.7 | 570.1 | 0.537 |
| Huancavelica | 8.7 | 41.6 | 50.4 | 422.9 | 130.4 | 553.3 | 0.460 |
| Huanuco | 36.1 | 22.0 | 58.1 | 336.4 | 77.0 | 413.3 | 0.494 |
| Ica | 260.2 | 41.1 | 301.3 | 653.9 | 78.5 | 732.4 | 0.667 |
| Junín | 115.8 | 49.6 | 165.5 | 482.8 | 102.3 | 585.1 | 0.578 |
| Lima y Callao | 2073.4 | 116.8 | 2190.2 | 2581.0 | 143.0 | 2723.9 | 0.747 |
| Lambayeque | 104.2 | 53.7 | 157.9 | 420.8 | 95.5 | 516.3 | 0.625 |
| La Libertad | 237.6 | 38.3 | 275.9 | 421.3 | 76.8 | 498.2 | 0.613 |
| Loreto | 136.7 | 69.5 | 206.2 | 457.0 | 129.0 | 586.0 | 0.536 |
| Madre de Dios | 144.8 | 43.0 | 187.7 | 922.0 | 132.9 | 1055.0 | 0.621 |
| Moquegua | 971.2 | 366.4 | 1337.6 | 755.2 | 413.3 | 1168.5 | 0.666 |
| Pasco | 45.9 | 36.5 | 82.5 | 583.0 | 111.1 | 694.1 | 0.575 |
| Piura | 166.1 | 73.3 | 239.4 | 417.4 | 132.3 | 549.8 | 0.551 |
| Puno | 70.9 | 43.4 | 114.2 | 461.2 | 115.3 | 576.5 | 0.512 |
| San Martín | 52.4 | 21.6 | 74.0 | 427.3 | 60.8 | 488.2 | 0.553 |
| Tacna | 688.0 | 322.0 | 1010.0 | 801.8 | 366.7 | 1168.5 | 0.681 |
| Tumbes | 66.9 | 64.3 | 131.2 | 779.3 | 104.8 | 884.1 | 0.620 |
| Ucayali | 246.9 | 62.6 | 309.5 | 500.1 | 110.3 | 610.4 | 0.565 |
| Total | 814.4 | 74.3 | 88.7 | 1194.0 | 120.0 | 1314.1 | 0.620 |

(1) Constituye la Recaudación Total de Impuestos por SUNAT y SUNAD

(2) Se calculó a partir de la diferencia entre el gasto de los Gobiernos Locales y el Fondo de Compensación Municipal

Fuente: Gonzáles de Olarte, Efraín (2002): "La Centralización Fiscal en el Perú" Instituto de Estudios Peruanos, Lima, en Prensa.

departamento recaudaban más que el gobierno central-, en Moquegua recaudaban 366 soles. Por el lado del gasto per-cápita, hay una menor dispersión, tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales. En 1998, el departamento de Amazonas es también en el que se gastó menos, mientras que en Lima se gasta diez veces más, es decir en el gasto público total existe una relación de 1 a 10 entre departamentos.

Obviamente, los ingresos recaudados por el gobierno central en Lima-Callao alcanzaban el 86.6% del total nacional y los recaudados por los gobiernos locales de Lima Callao eran el 53.5% del total nacional. Los gastos del gobierno central en Lima-Callao llegaban al 73.5% del total y el de los gobiernos locales de Lima-Callao al 40.5% del total de municipalidades. Los ingresos del gobierno central en Lima son tan altos porque la mayor parte de contribuyentes importantes tienen domicilio tributario en Lima, en tanto que los gastos son también altos, por que en esta cifra se incluye los gastos de carácter nacional como el pago de la deuda externa, la diplomacia, gastos militares. Al excluir estos gastos, la dispersión del gasto público se reduce a una relación de 1 a 3, que aún sigue siendo alta.

Al hacer correlaciones simples entre ingresos por niveles de gobierno e IDH departamental se encuentra que en los departamentos de mayor IDH la recaudación tanto del gobierno central como de los gobiernos locales es mayor. Es decir, la gente con mayores niveles educativos, con mayor esperanza de vida y con mayores ingresos puede pagar más. Por el lado del gasto, ocurre algo distinto, pues se observa una menor correlación con el IDH, lo que se explica por la función redistributiva del Estado. Así, los departamentos con mayores IDH subsidian a los que tienen menores índices.

Desde esta perspectiva, las posibilidades de un impacto positivo de la descentralización sobre el desarrollo humano dependerá de: 1. Un consistente proceso redistributivo por medio del gasto público. 2. De una mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos en los niveles descentralizados del gobierno, ello depende hoy de los gobiernos locales y regionales.

En el cuadro 3 se observa el gasto público ejecutado por departamentos, por tipo de gasto. Estos datos permiten evaluar la función redistributiva del Estado. Aunque sabemos que en Lima se concentran ciertos gastos nacionales, lo que infla su peso en los gastos, sobresalen dos características. 1. El gasto total per-cápita en bienes de inversión tiene una gran dispersión (existe una relación de 1 a 64 entre La Libertad y Lima). El gasto en bienes y servicios per-cápita tiene una dispersión aún mayor. Esto significa que el gasto de inversión no parte de criterios de igualdad en la inversión anual. Sucede lo mismo con la demanda por bienes y servicios departamentales. Hay departamentos en los que el estado demanda más que en otros. 2. Los niveles de gasto agregado y per-cápita por departamento son relativamente bajos; es decir, confirman la pequeñez de la economía fiscal en el nivel departamental, salvo obviamente en el caso de Lima.

c. Centralización del desarrollo humano

Desde una perspectiva del desarrollo humano la centralización es la concentración de oportunidades de expansión de los derechos y las capacidades de las personas en territorios limitados, con escasas posibilidades de difundirse hacia otros lugares o hacia la periferia. Es un resultado combinado de la centralización económica espacial y del centralismo político, factores ambos que condicionan los determinantes de la expansión de las capacidades y de los derechos, lo que genera concentración y segmentación de las oportunidades. Como con-

CUADRO 3

PERU: GASTOS EJECUTADOS DEL GOBIERNO POR DEPARTAMENTOS 2000

| Departamentos | Población | Gasto Total | G.Inver - sión | G bs.y ss | GI+Gb y ss | GT/Pob | GK/ Pob | Gbs/Pob | IDH 2000 |
|---------------|------------|-------------|----------------|-----------|------------|----------|---------|---------|----------|
| Amazonas | 420,606 | 206.2 | 77.9 | 26.8 | 104.7 | 490.2 | 185.2 | 63.7 | 0.515 |
| Ancash | 1,092,662 | 598.2 | 158.6 | 57.5 | 216.1 | 547.5 | 145.2 | 52.6 | 0.577 |
| Apurímac | 455,637 | 292.7 | 142.1 | 35.8 | 159.9 | 642.4 | 272.4 | 78.6 | 0.457 |
| Arequipa | 1,067,469 | 881.2 | 231.8 | 93.7 | 325.5 | 825.5 | 217.1 | 87.8 | 0.635 |
| Ayacucho | 541,427 | 481.3 | 208.8 | 56.5 | 265.3 | 888.9 | 385.6 | 104.4 | 0.488 |
| Cajamarca | 1,480,690 | 494.3 | 116.3 | 52.7 | 169.0 | 333.8 | 78.5 | 35.6 | 0.495 |
| Callao | 774,604 | 407.7 | 106.5 | 122.8 | 229.3 | 526.3 | 137.5 | 158.5 | 0.716 |
| Cusco | 1,194,275 | 698.0 | 237.8 | 103.7 | 341.5 | 584.5 | 199.1 | 86.8 | 0.537 |
| Huancavelica | 435,596 | 240.5 | 87.3 | 34.8 | 122.1 | 552.1 | 200.4 | 79.9 | 0.460 |
| Huánuco | 800,543 | 313.2 | 79.3 | 38.9 | 118.2 | 391.2 | 99.1 | 48.6 | 0.494 |
| Ica | 676,249 | 453.0 | 57.0 | 47.4 | 104.4 | 669.9 | 84.3 | 70.1 | 0.667 |
| Junin | 1,232,343 | 613.3 | 83.0 | 72.8 | 155.8 | 497.7 | 67.4 | 59.1 | 0.578 |
| La Libertad | 1,483,681 | 766.6 | 138.2 | 69.4 | 207.6 | 100.6 | 18.1 | 9.1 | 0.613 |
| Lambayeque | 1,110,129 | 574.3 | 96.5 | 59.7 | 156.2 | 517.3 | 86.9 | 53.8 | 0.625 |
| Lima | 7,617,193 | 17,889.1 | 1,718.0 | 2,759.7 | 4,477.7 | 12,057.2 | 1,157.9 | 1,860.0 | 0.757 |
| Loreto | 894,307 | 505.9 | 125.8 | 69.9 | 195.7 | 565.7 | 140.7 | 78.2 | 0.563 |
| M.de Dios | 96,73 | 79.4 | 33.2 | 12.0 | 45.2 | 821.1 | 343.3 | 124.1 | 0.621 |
| Moquegua | 153,383 | 124.2 | 31.1 | 13.7 | 44.8 | 809.7 | 202.8 | 89.3 | 0.666 |
| Pasco | 259,137 | 165.7 | 20.0 | 24.5 | 44.5 | 639.4 | 77.2 | 94.5 | 0.575 |
| Piura | 1,611,573 | 781.8 | 221.5 | 97.2 | 318.7 | 485.1 | 137.4 | 60.3 | 0.551 |
| Puno | 1,247,494 | 731.6 | 244.3 | 79.0 | 323.3 | 586.5 | 195.8 | 63.3 | 0.512 |
| San Martín | 746,202 | 408.2 | 141.5 | 45.3 | 186.8 | 547.0 | 189.6 | 60.7 | 0.553 |
| Tacna | 286,539 | 231.6 | 63.7 | 33.7 | 97.4 | 808.3 | 222.3 | 117.6 | 0.681 |
| Tumbes | 197,605 | 152.4 | 38.2 | 15.9 | 54.1 | 771.2 | 193.3 | 80.5 | 0.620 |
| Ucayali | 450,693 | 219.0 | 46.8 | 39.2 | 86.0 | 485.9 | 103.8 | 87.0 | 0.565 |
| Total | 26,326,740 | 28,309.4 | 4,487.2 | 4,062.6 | 8,549.8 | 1,075.3 | 170.4 | 154.3 | 0.620 |

Tomado de:

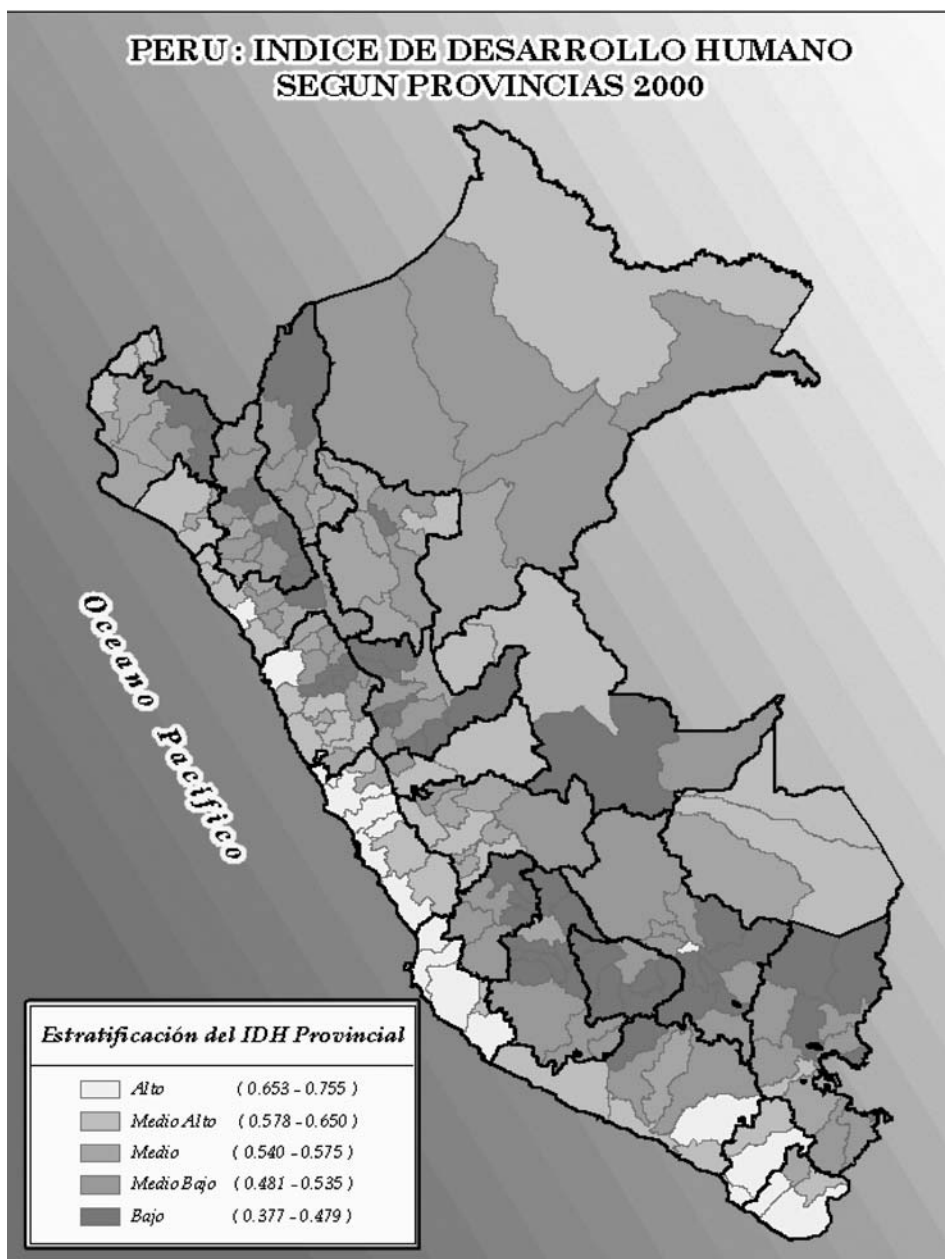
Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, "Perú. Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction" Public Expenditure Review Country Distribution. Report 24286-PE, Draft, Junio 2002

secuencia, las libertades económicas no se pueden ejercer de manera pareja y los derechos políticos pueden verse condicionados por el territorio.

En la perspectiva del desarrollo humano, la centralización afecta tanto los aspectos económicos como los aspectos político-institucionales que constituyen los soportes de la organización social. Esto significa que, en un sistema centralizado, la acción redistribuidora de oportunidades del estado no llega a compensar las tendencias concentradoras y segmentadoras de la economía, pudiendo incluso incrementarlas.

Observamos una visión gráfica de la centralización del desarrollo humano en el mapa del Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2002, p.7). Los mayores IDHs se concentran en las provincias de Lima, en la costa cercana a Lima y en las provincias de los departamentos costeros con mayor población. Este mapa nos dice que el desarrollo humano no se difunde de aquellas provincias (centros) con mayor desarrollo hacia las provincias del entorno (periferia). Es notable el caso del Cusco que, pese a ser la única provincia de sierra que tiene un IDH alto, presenta un entorno conformado por provincias de IDH bajo o medio bajo. La con-

centración del IDH y la falta de difusión del desarrollo humano constituyen los dos problemas esenciales de la centralización desde esta perspectiva.



La centralización económica influye en uno de los indicadores del IDH, el ingreso o producto por persona, razón por la cual Lima-Callao y los departamentos de la costa tienen mayores índices. Sin embargo, el aspecto más importante es que el producto y los ingresos son más altos porque la concentración, tanto del capital físico como del capital humano en Lima y en los departamentos de la costa es muy alta (INDH 2002). Es decir, en estos lugares se concentran sobre todo los "stocks" más importantes: gente capacitada como empresarios, líderes, profesionales, técnicos, intelectuales (capital humano), recursos financieros como el ahorro bancario y financiero, ahorro personal y empresarial y capital físico como las fábricas, infraestructura vial, hoteles, edificios, infraestructura sanitaria. Además, la aglomeración de todos estos factores en un espacio relativamente reducido genera una serie de ex-

ternalidades; es decir, una serie de beneficios económicos generados por la interacción de factores sin costo adicional (Krugman 1992, Gonzáles y Lévano 2002).

La centralización económica es, en consecuencia, resultado de la concentración de factores, pero además, estos factores son de mayor calidad, sobre todo en el caso del factor humano. Adicionalmente, la interacción de factores de mayor calidad genera economías de aglomeración superiores, pues fomenta la activación de las "chispas" del desarrollo humano: la creatividad, la empresariedad, la asociatividad y el agenciamiento (INDH 2002, pp. 86-88). En su conjunto, estos factores generan una demanda relativamente importante en el centro, lo que completa el circuito de funcionamiento del sistema centro-periferia. Dentro de este entorno, el desarrollo humano, definido como el proceso de expansión de capacidades y derechos, es más rápido.

El problema del centralismo en relación al desarrollo humano es que los mecanismos que concentran los capitales humano, financiero y físico responden a fuerzas centrípetas difíciles de controlar; en consecuencia, tienden a debilitar las posibilidades de generar centros alternativos en otras ciudades o en las periferias rurales. Adicionalmente, los flujos generados por los stocks concentrados en el centro; es decir, sueldos, salarios, ganancias, intereses y rentas se constituyen en la demanda de los bienes y servicios producidos por el mismo centro, lo que tiende a reproducir la economía del centro casi de manera autónoma.

La demanda de bienes y servicios de la periferia, que podría ser un mecanismo importante de articulación con el centro y, por ende, un canal de distribución de las economías de escala y externalidades generadas por la concentración económica en el centro, se ve limitada por dos razones: 1. Por la escasa oferta de la periferia a precios competitivos. En este punto las distancias juegan un papel importante, pues a mayor distancia menor competitividad, aun en el caso de productividades iguales. 2. Por las importaciones baratas, ya sea porque el tipo de cambio real está sobrevaluado o porque hay subsidios al comercio exterior como ocurre en el caso de los alimentos subsidiados importados o donados por los Estados Unidos o la Comunidad Europea.

Estos mecanismos y factores generan procesos de concentración y centralización económica casi automáticos. Así, los empresarios preferirán irse al centro donde las posibilidades de negocios son mayores y los trabajadores calificados buscarán mejores alternativas de salarios y bienestar en un mercado de trabajo mucho más grande. Se produce así un drenaje de capitales, físicos, financieros y humanos de la periferia hacia el centro, debilitando las posibilidades de desarrollo humano en la periferia y acrecentando dichas posibilidades en el centro. Obviamente, las posibilidades de mejorar capacidades, derechos y oportunidades en la periferia se hacen menores.

Como señalamos, el desarrollo humano está concentrado en Lima, en la costa y en las principales ciudades del Perú. Existe una gran desigualdad entre estos lugares y el resto del país. La desigualdad es tan grande que si tomamos el IDH provincial más alto –Lima– y lo comparamos con el más bajo, encontramos una relación parecida a la que existe entre un país medianamente avanzado y un país sub-sahariano. Además, no parecen existir mecanismos de difusión de desarrollo humano (spillover) de una provincia a otra.

Los componentes del índice de desarrollo humano (IDH) proporcionan una pauta para el análisis empírico de los efectos de la centralización. Los ingresos, la producción y el empleo están concentrados en Lima, en la costa y en las principales ciudades del Perú. Las personas

con mayor esperanza de vida se concentran en los mismos lugares y también las de mayor nivel educativo. Esto significa que el acceso a alimentos, servicios de salud, la salubridad y los servicios educativos también están concentrados en dichas áreas. Vale decir, existe una concentración tanto del sector privado como de la intervención estatal en los bienes y servicios públicos. En consecuencia, tanto la economía como las acciones del Estado están concentradas geográficamente.

Las razones por las que el Estado privilegia Lima, la costa y las grandes ciudades pueden explicarse en el plano político. En general, los gobiernos tratan de elegirse ofreciendo mejores servicios públicos y cuando están en el poder tratan de mantener o incrementar su legitimidad⁹. En ambos casos requieren de apoyo de la población y de los electores. Así, la clientela política que se encuentra concentrada en estos lugares es la razón de ser de los gobiernos y, por ello, brindan preferente atención a estas poblaciones a través de un mayor y mejor suministro de servicios públicos e infraestructura. Esto hace que se establezca una relación directa entre importancia electoral y suministro de alimentación, salud, educación e infraestructura.

Dicho de otra manera, la concentración de la producción y de los ingresos genera una mayor tributación en el centro (Lima), lo que permite al gobierno central tener capacidad de gasto público. Éste se asigna en función del número de electores, los cuales se encuentran en su mayor parte en el centro (Lima y principales ciudades). A su vez, este gasto dinamiza la demanda de Lima, favoreciendo incrementos en la producción del centro. Así se cierra el círculo perverso del centralismo. De ahí, que el IDH aparezca tan concentrado en Lima y en las principales ciudades de la costa. Ver cuadro 2.

La centralización política ha contribuido, en consecuencia, a la concentración y desigualdad regional y provincial del desarrollo humano en el Perú. Ello se debe no solamente al uso centralista de los recursos del estado y del suministro de bienes y servicios públicos, sino también al hecho de que el gasto concentrado del gobierno en Lima y las principales ciudades incrementa la demanda para los bienes y servicios privados de estas localidades. En consecuencia, son un incentivo para incrementar la oferta. La economía estatal contribuye a reforzar los centros con mayor desarrollo, cerrándose así el círculo vicioso de la centralización económica reforzada por el centralismo político.

La centralización económica que se incrementa y consolida políticamente y la pendularidad en la centralización-descentralización del Estado son los problemas de fondo. El desafío de cualquier proceso de descentralización es cómo revertir los resultados adversos de la concentración económica y estatal.

El centralismo estatal ha contribuido así a la centralización del desarrollo humano siguiendo dos criterios: la aglomeración demográfica y la concentración económica. Servicios tales como la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad ciudadana están mejor cubiertos en las ciudades más grandes y en Lima. Por estas razones, dichas ciudades atraen migrantes que no sólo buscan empleo y mejoras de ingresos, sino también más y mejores servicios sociales proporcionados por el Estado.

9 Que se puede medir, por ejemplo, a través de encuestas de popularidad o mediante consultas directas a la opinión pública.

En las grandes y medianas ciudades, son más altas las posibilidades de una mayor participación y agenciamiento de las personas para presionar y abogar sobre el estado por sus derechos y por la satisfacción de sus necesidades básicas. La centralización política favorece el desarrollo humano de aquellos que son incluidos en los beneficios de la centralización económica y fiscal, pero es contraria a aquellos que se encuentran en la periferia. La descentralización política debería tener como objetivo igualar las oportunidades de todos los ciudadanos, dando un fuerte impulso para que aquellos que están en la periferia igualen sus posibilidades de acceso al mayor bienestar que proviene del estado. Pero no sólo se debe esperar mejoras materiales en educación, salud, infraestructura y alimentación; también hay que esperar que mejoren los mecanismos de participación ciudadana y de agenciamiento. La vigencia y eficacia de los derechos políticos en cualquier lugar debe ser igualitaria, eliminando la brecha en la periferia rural y urbana.



3. DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

Frente a casos de centralización aguda el antídoto natural es la descentralización. Sin embargo, es necesario tener un diagnóstico claro sobre la naturaleza de la centralización antes de proponer un modelo o una vía de descentralización.

La descentralización es un proceso de cambios y reformas para reducir las desigualdades espaciales de desarrollo, que provienen de un poder económico desigualmente distribuido en el espacio, y para redistribuir el poder político concentrado en los niveles altos de gobierno hacia los gobiernos subnacionales. La descentralización debe permitir modernizar y democratizar sociedades como la peruana y reformar el estado para reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, así como para permitir la igualdad de los derechos políticos y ciudadanos. Sin embargo, este proceso que de por sí es complejo debe cambiar varias estructuras económicas, políticas, institucionales y culturales, por lo que resulta indispensable que haya una concertación de esfuerzos durante varios años entre todos los sectores de la población. Se debe contar con una conducción y liderazgo claros en cada gobierno, pero este proceso debe realizarse como una política de estado.

Es importante tener enfoques analíticos claros sobre lo que se entiende por descentralización¹⁰ para orientar bien los esfuerzos y encaminar adecuadamente las políticas públicas. La descentralización es principalmente un medio para reducir los problemas generados por la centralización económica y por el centralismo político. Como hemos visto, ambos problemas están muy conectados y, bajo ciertas circunstancias, se retroalimentan y generan desigualdad de oportunidades entre quienes viven en el centro (Lima) y la periferia (el resto del país) y entre la ciudad-eje y su entorno rural en cada región.

En nuestro criterio, la descentralización para el desarrollo humano debe tener dos tipos de objetivos: finales e intermedios. Los objetivos finales o de fondo son: 1. La igualdad de las oportunidades en los centros y en las periferias. 2. La expansión de capacidades y derechos de las personas tanto en el ámbito local y regional, como en las ciudades y en el campo. Los objetivos intermedios o instrumentales son: 1. La articulación e integración económica de todas las regiones y provincias. 2. La reducción de las desigualdades de los componentes del IDH. 3. La generación de centros económicos alternativos (distintos a Lima). 4. Una intervención estatal redistributiva e integradora.

Estos objetivos hacen de la descentralización todo un desafío, porque implican realizar importantes cambios económicos, políticos e institucionales. Los principales medios para alcanzar estos objetivos son la descentralización económica concordada con la descentralización política, a través de la descentralización fiscal.

¹⁰ Para informarse sobre perspectivas alternativas de descentralización ver: BID (1998), Burki, Perry y Dillinger (1999), CEPAL (1998); para aproximaciones históricas ver Contreras (2000), Planas (1998) y Zas Friz (1998).



a. Los modelos de descentralización

Un proceso de descentralización requiere de un enfoque teórico y de una decisión política contundente. Ambos factores son indisolubles. Normalmente, una voluntad política de descentralización debería tener un enfoque teórico para llevarla a cabo, lo que permitiría tener claridad en los objetivos, definición de la secuencia del proceso y mecanismos e instrumentos adecuados.

Desde la óptica del desarrollo humano la descentralización es un proceso compuesto por la descentralización económica acompañada y coordinada por la descentralización política. La preeminencia de una u otra depende de las características económicas regionales y locales de cada país y del tamaño del Estado. Un país con economías regionales grandes y balanceadas, como es el caso de Colombia, le debe dar un mayor énfasis a la descentralización estatal o política, mientras que un país con excesiva centralización económica en una región, como es el caso del Perú, le debe dar mayor énfasis a la descentralización económica. De la misma forma, a aquellos países con estados grandes, como es el caso de los países industrializados, les será más fácil iniciar o concentrarse en la descentralización del estado, lo que tendrá un efecto importante en la descentralización económica. Por el contrario, en un país con estado débil la descentralización estatal tendrá un efecto limitado.

En la figura 2 presentamos las combinaciones posibles de centralización económica y política, con sus respectivos ejemplos.

Figura 2
TIPOLOGÍA DE LA CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN

| ESTADO | ECONOMÍA | |
|-----------------|--------------|------------------------------|
| | CENTRALIZADA | DESCENTRALIZADA |
| CENTRALIZADO | Perú | Ecuador Bolivia |
| DESCENTRALIZADO | Argentina | Alemania, Colombia España |

No existe un modelo ideal de combinación económico-política. Sin embargo, los países económicamente descentralizados han tenido un mejor desempeño en términos de desarrollo que aquellos centralizados. En cambio, la centralización estatal sí parece ser un problema, sobre todo cuando la centralización económica refuerza el centralismo estatal.

- **Los modelos de descentralización económica**

La descentralización económica tiene dos componentes: la descentralización productiva y la descentralización distributiva. La combinación de ambas genera por lo menos cuatro modelos distintos de descentralización económica, tal como se puede observar en la figura 3.

El primer modelo, el de una descentralización privada productiva, requiere de un sector privado dispuesto a contrarrestar la centralización económica y que, al hacerlo, logre mayores beneficios económicos de mediano y largo plazo. El principal medio es la inversión territo-

Figura 3
 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA.

| | PRODUCTIVA | DISTRIBUTIVA |
|---------|--|--|
| PRIVADA | <i>Empresa privada</i> Inversión en sectores de transformación y servicios fuera del centro | <i>Empresa, ONG, comunidades</i> Demanda de insumos, bienes de capital y servicios, y generación de empleo en la periferia. |
| PÚBLICA | <i>Empresa pública</i> Inversión en infraestructura vial, energética, portuaria | <i>Gobierno regional y local</i> Educación, salud, infraestructura Empleo público. |

rialmente descentralizada en aquellos sectores de transformación y de servicios que se encuentran localizados en general en ciudades grandes. La idea que fundamenta este tipo de descentralización es la siguiente. Un país con un centro grande y fuerte requiere tener contrapesos económicos en otros centros para evitar las "deseconomías de la centralización" que generan desigualdades en el desarrollo regional. En consecuencia, es necesario contar con regiones económicas que generen entornos articulados capaces de crear riqueza y empleo y, por consiguiente, que sean capaces de retener y/o atraer inversiones y gente calificada. Para ello es necesario que existan ciertos incentivos para la inversión y para la descentralización empresarial privada. Para que este modelo sea una verdadera alternativa de descentralización se requiere de un conjunto de precios relativos, como tipo de cambio, intereses y salarios favorables a la inversión privada fuera de Lima. Asimismo, se requiere de un entorno de políticas sectoriales que, concomitantemente, incentiven a inversionistas y empresarios privados a ver posibilidades de negocios en la periferia.

El papel del Estado en este tipo de descentralización es el de contribuir a generar los precios relativos para la descentralización económica y el entorno de políticas sectoriales complementarias, que ya describimos anteriormente. Eventualmente, si el Estado tiene empresas en los sectores productivos mencionados o en sectores conexos, su privatización puede favorecer la descentralización, siempre que venga acompañada de compromisos de inversión en la región y de preferencia en los sectores de transformación.

Este modelo es viable cuando el sector privado es fuerte y el Estado es relativamente pequeño y débil.

El segundo modelo, el de una descentralización privada distributiva, requiere de un sector privado ubicado en el centro o centros económicos deseoso de desplazar parte de su demanda de insumos, bienes de capital u otros servicios hacia la periferia. Es decir, sin cambiar de localización geográfica, desplaza territorialmente su demanda, permitiendo la articulación de otros territorios o regiones. Este modelo es fundamentalmente articulador de territorios, a partir de los centros. Los principales agentes de este modelo de descentralización son las empresas privadas que se benefician del suministro de factores descentralizados, las organizaciones no gubernamentales que promueven la producción regional en base a recursos financieros extra-regionales y la cooperación internacional que tiene los mismos objetivos.

Los incentivos para este modelo de descentralización son aquellos que abaraten el suministro de insumos y otros factores hacia el centro. Como ejemplo, se puede mencionar la cons-

trucción de redes viales que reduzcan los costos de transporte, los contratos de suministro, pero sobre todo la producción de los mencionados factores a costos menores que los importados. Asimismo, la introducción de nuevos productos utilizables por los sectores industriales y de servicios del centro o de los centros. Los incentivos para generar este tipo de descentralización deben provenir tanto de la "empresarialidad" del centro como de la periferia. Se debe contar, además, con una participación del Estado para proveer la infraestructura necesaria y con políticas sectoriales que faciliten la producción en la periferia de aquellas actividades que se exportan hacia los centros o hacia el extranjero.

Este modelo es viable cuando existen varios centros, sin que haya un gran predominio de alguno de ellos, y cuando el sector privado está relativamente distribuido en las distintas regiones.

El tercer modelo, el de una descentralización pública productiva, se basa en el papel protagónico del Estado, deseoso de generar una descentralización económica sobre la base de las empresas e inversiones públicas. La hipótesis central de este modelo es la generación de centros alternativos, aprovechando economías de escala basadas en la capacidad financiera del Estado. Las principales inversiones estatales que contribuyen a generar centros alternativos y que atraen a la inversión privada son las plantas de energía, las carreteras, los puertos y aeropuertos en los principales centros, todo lo cual permite la articulación de su producción con otras regiones. Para la gestión de esta infraestructura el modelo más aparente es el de la empresa estatal, pues permite separar los vaivenes de la política de la marcha económica.

Este modelo es viable en países que tengan un estado relativamente grande, un sector privado débil y bajos niveles de acumulación de capital. Para que este modelo tenga posibilidades de éxito se requiere de un estado, no solamente grande, sino también fuerte, con capacidad de gestión y con una continuidad política. La generación de centros alternativos por el Estado es, en verdad, un incentivo para que el sector privado invierta. Para ello se requiere de acuerdos políticos claros entre el sector público y privado. Este modelo fue intentado por el gobierno militar de 1968-1975, aunque con resultados económicos poco perdurables.

El cuarto modelo, el de una descentralización pública distributiva, se basa en la redistribución territorial del ingreso y la riqueza, transfiriendo recursos de las regiones y centros más ricos a los más pobres, mediante el cobro de impuestos y del gasto público descentralizado. El Estado es el encargado de la redistribución de los ingresos, disminuyendo la demanda en las regiones con mayor producción e ingresos y aumentando en las regiones de menores recursos. El impulso de la demanda puede ser un incentivo a la dinámica de las regiones receptoras, siempre y cuando éstas tengan una oferta que pueda ser comprada con las transferencias estatales. Sin embargo, en este modelo la tendencia general es que la mayor parte del gasto redistributivo vaya hacia la educación, la salud y la infraestructura básica, lo que en general no genera fuertes impactos en la oferta local aunque en el largo plazo puede tener un efecto de incremento del capital humano y de la producción.

La efectividad de este modelo depende de la capacidad del Estado para captar recursos tributarios en las regiones ricas y en la estrategia en el gasto descentralizado. Si el Estado alcanza una presión tributaria (impuestos/PBI) por encima del 25%, entonces este modelo puede ser efectivo. Con menores recursos el efecto de la descentralización puede ser limitado. Éste parece ser el modelo escogido por el actual gobierno, dado el énfasis estatal del proceso de descentralización.

- **Los modelos de descentralización política**

El centralismo político-estatal analizado anteriormente y que genera una serie de anomalías en el funcionamiento de la democracia, la sociedad y la economía, también puede ser resuelto con varios modelos de descentralización política. La descentralización del Estado depende mucho de su pasado histórico. Los estados secularmente centralizados tienen mecanismos endógenos que impiden su reforma; por ello, se requiere de intervenciones exógenas con una voluntad política firme para poder conmovir las viejas estructuras institucionales y descentralizar.

En política, la descentralización estatal puede tener varias alternativas, dependiendo de los modelos de organización descentralizada del Estado y del régimen político que se quiere establecer.

En la figura 4, presentamos las posibles combinaciones de descentralización estatal al combinar los dos tipos esenciales de descentralización política: el Estado unitario y el Estado federativo, y los posibles regímenes políticos: el presidencialista y el parlamentarista.

Figura 4
ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ESTATAL

| | Presidencialismo | Parlamentarismo |
|---|---|---|
| Estado Unitario Congreso Nacional autoridad legislativa. Varios niveles de gobierno. Autonomía relativa en cada nivel. | El ejecutivo decide y gobierna Parlamento rol pasivo | El parlamento decide lo esencial Los ejecutivos gobiernan |
| Estado Federativo Autonomías legislativas relativas. Estados federados. Autonomía dentro de cada Estado. | Gobierno federal lidera Ejecutivo en cada Estado decide y gobierna | El parlamento Estatal decide Los ejecutivos gobiernan en cada Estado y Municipio |



El Estado unitario presidencialista descentralizado tiene tres características principales: 1. El Congreso Nacional es la autoridad legislativa, a la cual se subordinan las asambleas o parlamentos regionales y/o locales. 2. Tiene varios niveles de gobierno, que realizan acciones simultáneamente en el espacio. Es decir, los dos o tres niveles de gobierno pueden tener funciones distintas, aunque las ejecuten en el mismo lugar. Por ejemplo, en un distrito el gobierno local se encarga de la limpieza pública, mientras que el gobierno regional se encarga de construir una carretera y el gobierno central administra la justicia. 3. Cada nivel de gobierno tiene una autonomía relativa en su jurisdicción definida por sus competencias. Parte de esta autonomía se sustenta en la posibilidad de tener financiamiento propio a través de impuestos, tasas, arbitrios y otros ingresos. Puede tener sus propios mecanismos de financiamiento.

En este modelo unitario, el ejecutivo –y en general, la presidencia del país o de la región– es quien toma las principales decisiones dentro del marco legal establecido por el congreso nacional y los parlamentos descentralizados. En este modelo se da una tensión permanen-

te entre las necesidades de unidad de criterios en el manejo de las políticas públicas nacionales que debe tener el gobierno central y las necesidades y aspiraciones particulares que puede tener cada región o localidad. Podríamos decir que se trata de una centralización legal con una descentralización ejecutiva.

Este modelo es el que más se acerca al establecido recientemente por las leyes de bases y orgánica de descentralización para el Perú.

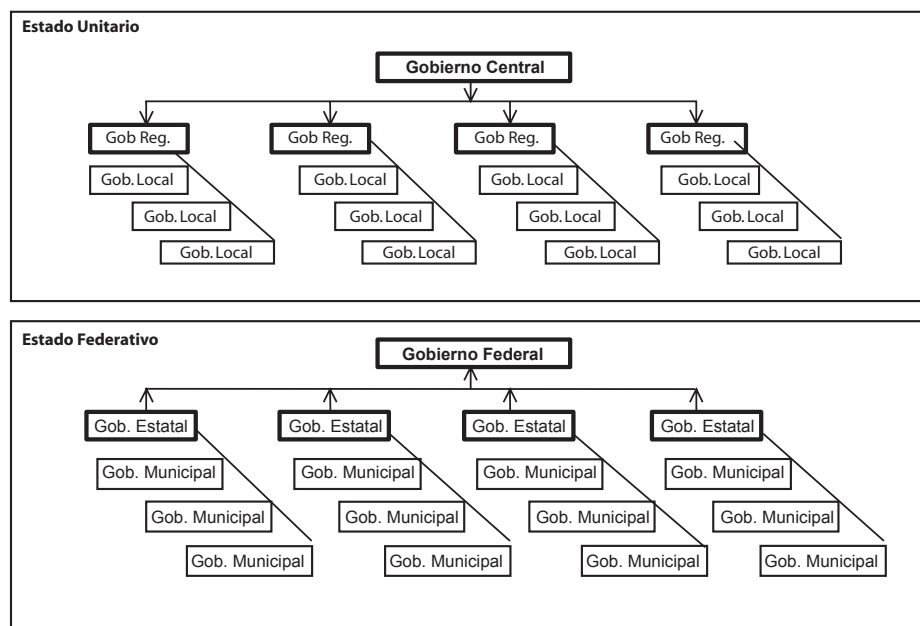
El Estado unitario parlamentarista descentralizado se distingue del anterior porque los parlamentos descentralizados toman las principales decisiones de gobierno, siempre dentro de un marco de subordinación al congreso nacional, mientras que los ejecutivos sólo cumplen y gobiernan dentro de este marco. Es decir, a diferencia del anterior modelo, los gobiernos descentralizados se rigen por decisiones de asamblea.

La experiencia de 1990-1992, basada en el régimen descentralizado de estado unitario de la Constitución de 1979, se acerca a este modelo que requiere de una democracia avanzada, con mucha experiencia de participación y consenso, para que la descentralización pueda tener éxito.

El Estado federativo presidencialista es un modelo en el cual existen autonomías legislativas relativas. Cada estado tiene sus propias normas, dentro del marco de normas federales más o menos generales, y sus congresos pueden legislar con autonomía de los otros Estados.

Los estados federales son, en general, el fruto de la historia de cada nación. Por lo general, un grupo de estados, regiones o provincias dispersas y autónomas deciden crear un nivel de gobierno que esté por encima de ellos. Para ello, delegan en un gobierno federal una serie de funciones que les permiten la unidad en la diversidad, razón por la cual pierden ciertos grados de la autonomía de la que gozaban previamente (ver figura 5). Por ello, no es posible escoger el modelo federativo, como a menudo se plantea en el Perú, viniendo de una experiencia histórica de estado unitario.

Figura 5
REGÍMENES UNITARIOS Y FEDERALES



El presidencialismo en los estados federales se expresa en el predominio del ejecutivo, teniendo en cuenta el marco legal vigente para gobernar.

El Estado federativo parlamentarista tiene como característica la preeminencia del legislativo sobre el ejecutivo, para las principales decisiones. El rol del gobierno estatal o municipal es la ejecución de las decisiones adoptadas.

Los regímenes parlamentaristas son, en general, más participativos, pero pueden ser más lentos para procesar las demandas sociales. Sin embargo, mantienen mejor el equilibrio de poderes. Este modelo no es muy común en la experiencia latinoamericana.

- **¿Existe un modelo de descentralización para el desarrollo humano?**

Obviamente no. Para lograr los fines del desarrollo humano se requiere de una combinación adecuada de descentralización económica y política. No existe una fórmula única, pues todo depende de la historia económica, social y política de cada país y del punto de partida en el cual se comienza la descentralización. En general, como hemos señalado, los países con tradición centralista y con situaciones de extrema centralización necesitarán de largos períodos de transición para pasar de una situación de centralización a otra de descentralización.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, si la descentralización económica ayuda a generar más empleo, mejores ingresos y un mayor bienestar de las personas y familias, entonces es un medio necesario, cualquiera que sea el modelo elegido. Por el lado político, si la descentralización genera mejores niveles de representación y participación política, si incrementa las decisiones y la cultura democrática en las cuestiones de estado y si ello se puede hacer mejor desde varios niveles de gobierno, entonces también la descentralización estatal favorecerá al desarrollo humano. Pero se necesita aún más; el desarrollo humano requiere de ambos tipos de descentralización. El problema es cuál de los dos es más importante y de qué manera éstos se complementan o estorban.

La relación entre la economía y la política constituye el centro del problema de la descentralización. Desde una perspectiva histórica y teórica, la economía determina la política en última instancia (González 1999). En consecuencia, una descentralización para el desarrollo humano debe resolver los problemas de derechos básicos de las personas. Sobre esta base, la descentralización debe organizarse política e institucionalmente para generar el "círculo virtuoso de la descentralización", que consiste en que las mejoras en las condiciones económicas de las personas deben ir acompañadas y articuladas con mejoras en las condiciones de organización social y política.

En consecuencia, la descentralización para el desarrollo humano es un proceso que se construye sobre una descentralización económica coordinada armónicamente con descentralización política. Los principales requisitos son: 1. Voluntad y acuerdo político muy amplio de hacer de la descentralización una política de estado, que abarque por lo menos 4 a 5 gobiernos consecutivos. 2. Tener una estrategia para la descentralización; es decir, un plan acompañado de un cuidadoso cronograma del proceso. 3. Plantearse metas en función de indicadores de desarrollo humano tales como empleo, ingresos, educación, salud, infraestructura y la construcción de un sistema político partidario descentralizado.



Un aspecto sumamente importante en los procesos de desarrollo humano a nivel regional y local es conocer cuál es el sentido de la causalidad entre descentralización económica y descentralización política. En países o regiones con Estado grande el impacto de la descentralización política y fiscal sobre las estructuras económicas regionales o locales es ciertamente relevante. En cambio, en los países con Estado pequeño –como es el caso del Perú–, su capacidad de influir económicamente es limitada. La causalidad es más bien al revés; la centralización económica profundiza la centralización política. Esto no significa, sin embargo, que no haya nada que hacer en situaciones de extrema concentración económica y debilidad del Estado, sobre todo en las regiones, provincias y distritos. Hay dos razones que hacen esto posible: 1. La centralización económica en ciudades grandes y en áreas metropolitanas hace que las periferias sean bastante débiles. En consecuencia, si el estado utiliza con calidad sus recursos para influenciar los procesos económicos locales o regionales, puede tener éxito. 2. Una voluntad política definida puede realizar una reasignación de recursos fiscales que permitan una redistribución de recursos de inversión hacia regiones con escasas posibilidades de ahorro interno.

En otros términos, es necesario establecer una estrategia de desarrollo humano a nivel nacional, regional o local en función de la disposición del sector privado y del papel del estado en relación a este sector, generando mecanismos de interacción entre las decisiones políticas de los gobiernos y las decisiones privadas de las empresas y consumidores. La idea es establecer un proceso de desarrollo descentralizado basado en un modelo cooperativo entre sector público y sector privado que reduzca al máximo las incertidumbres generadas por la falta de una estrategia común, por el ocultamiento de la información y por la ausencia de reglas de juego definidas.

b. Descentralización económica para el desarrollo humano

La descentralización económica debe tener como objetivos promover la convergencia y la articulación económica entre centro y periferia y entre las distintas regiones. En otros términos, tiene por objetivo promover el crecimiento más acelerado de los centros secundarios (ciudades fuera de Lima) y de sus respectivas periferias y generar mecanismos de articulación económica entre Lima y el resto de regiones, y entre cada ciudad regional (ciudad intermedia) y su respectivo entorno urbano (ciudades pequeñas) rural (campo). El crecimiento económico regional convergente y una mayor articulación económica en el espacio son los objetivos básicos para generar desarrollo humano a niveles regional y local.

En consecuencia, para promover la descentralización económica para el desarrollo humano es necesario una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: el excesivo peso económico del centro, la divergencia en el crecimiento entre centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s).

Puesto que el objetivo de la descentralización económica es la creación de oportunidades iguales para todos, lo que se traduce en generación de empleo y en una mejora sustantiva de los sueldos y salarios, acompañadas por mejoras en el bienestar de las personas, es necesario señalar los factores determinantes.

Estos factores son: 1. La inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de los distintos centros. 2. La búsqueda de la complementariedad entre la inversión privada y la pública. 3. La generación de incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas.

4. La participación activa del empresariado, a través de una suerte de descentralización empresarial.

- **La inversión descentralizada**

La descentralización económica requiere de un cambio de flujos de inversión hacia otras ciudades fuera de Lima para reforzar y/o crear centros económicos alternativos. La inversión en capital físico, es decir, en fábricas, infraestructura de servicios, hoteles, oficinas, etc. que permitan el incremento de la oferta en bienes y servicios urbanos debería ser el inicio de la descentralización económica. La idea es que la tasa de crecimiento de la inversión en la periferia provinciana sea mayor que en Lima, sobre todo en las principales ciudades de costa, sierra y selva. La concentración de la inversión en ciudades-eje es el mecanismo para incrementar la oferta, lo que permite incrementar, por un lado, el empleo y, por el otro, las ganancias lo que, en su conjunto, incrementa la demanda descentralizada, generándose un proceso virtuoso de acumulación alternativo al que representa el centro limeño. La inversión descentralizada en capital físico debe ser fundamentalmente privada y debe "enraizarse" en cada ciudad y región para atraer más inversión, sobre todo si se da un proceso de especialización productiva por regiones.

La inversión en capital físico debe venir acompañada de inversión en capital humano funcional a la inversión física existente o nueva. La idea principal es que la formación técnica o profesional de los trabajadores es fundamental para que la inversión física contribuya a incrementar la productividad total de los factores de producción en cada ciudad y región y, en consecuencia, la de su propia productividad. Adicionalmente, la inversión en mejora del capital humano debe ser congruente con las especializaciones productivas regionales, pero también debe permitir el incremento de la creatividad y empresarialidad. Por un lado, los institutos técnicos, las universidades, las escuelas de profesiones intermedias, es decir, aquellas que forman las capacidades de los trabajadores en cada región deben generar una oferta que calce con la demanda existente y que proviene de los sectores productivos ya constituidos. Por otro lado, la oferta educativa debe permitir la formación de una parte de profesionales y técnicos en las ramas de punta del conocimiento: informática, biotecnología, ecobiología, etc. para que se genere en las regiones procesos de investigación de ciencia y tecnología que, en el futuro, sean las que definan las inversiones en nuevos sectores, nuevos productos o nuevos servicios.

Dentro de esta perspectiva, el papel de las universidades e institutos tecnológicos regionales adquiere una gran importancia. Por ello, una parte importante de la inversión pública y también de la inversión privada debe ser para promover la mejora de la oferta educativa regional, pero en estrecha vinculación con la demanda existente y las potencialidades futuras.

Para que haya una descentralización de la inversión en capital físico y en capital humano, es necesario tomar en cuenta sus determinantes. Es en función de éstos que se puede plantear los mecanismos e incentivos para promover este proceso que va a contracorriente de los flujos de inversión actuales y que tienden a concentrarse en el centro.

Los determinantes de la inversión se dan a tres niveles. Para que la inversión sea posible en cualquier región, en realidad se requiere de una combinación de condiciones a nivel macroeconómico (nacional), a nivel meso económico (regional) y a nivel microeconómico (empresas). Los determinantes macroeconómicos de la inversión son la estabilidad económica, la es-

tabilidad jurídica e institucional, el riesgo país, rentabilidad esperada y la oferta de crédito. A nivel regional o local, la inversión depende de la existencia de recursos naturales, del tamaño del mercado regional o local (demanda) y de la infraestructura productiva (electricidad, carreteras, agua, telefonía). A nivel microeconómico, los principales factores son la existencia de una demanda potencial para los bienes y servicios para los que se invierte, una estabilidad jurídica y tributaria, precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés y salarios) y bajos costos de transacción¹¹. Para que se dé la inversión descentralizada, es necesario intervenir para compensar aquellos determinantes sobre los cuales el centro tiene ventajas. Estos factores son demanda, infraestructura productiva y acceso a crédito. Sobre la forma de generar contextos favorables para lograr estos objetivos, volveremos más adelante.

- **Complementariedad entre la inversión privada y pública.**

En países y regiones con escasez de capital financiero para la inversión como el Perú, es imprescindible una relación cooperativa, sino asociativa, entre la inversión privada y pública. La inversión pública descentralizada debería constituirse en el instrumento de atracción para la inversión privada a través de mecanismos de complementariedad y de coordinación. En regiones con escasez de capitales, donde sólo el estado está dispuesto a invertir, es necesario buscar mecanismos para que dicha inversión atraiga o potencie la inversión privada. Para ello, se requiere de un marco normativo y de liderazgos de parte de los gobiernos locales o regionales para establecer proyectos en los que el capital privado participe con la condición de una inversión pública previa o simultánea. Por ejemplo, se requiere de una inversión de 25 millones de dólares para construir la vía de acceso a las ruinas de Choquequirao (en el Cusco), que normalmente la debería hacer el Estado a través del gobierno regional. Como el turismo es una actividad generadora de empleo y de eslabonamientos con otros sectores, las posibilidades de hacer negocios en torno a estas ruinas son bastante altas. En consecuencia, el gobierno regional debería buscar inversionistas privados que estén interesados en invertir en hoteles, paradores turísticos, transporte, restaurantes, a quienes se les plantearía una fórmula por la que el estado invertiría sólo si ellos lo hacen simultáneamente como un proyecto tipo "polo de desarrollo".

La idea central es cooperar para invertir. Donde el Estado pone un sol de inversión, debería conseguirse otro sol del sector privado. Esto además permitiría activar el estilo de desarrollo humano con participación y proponiendo metas de empleo, al mismo tiempo que se promueven metas de incremento de la producción y la ganancias.

Para tal fin deberán cambiar las mentalidades de los gobernantes y de los empresarios. Los gobernantes deben tener una mentalidad moderna, incluyente y práctica y alejarse de viejos prejuicios sobre el papel del estado. Los empresarios deben dejar de pedir que el estado les dé rentas y posiciones privilegiadas. Deben proponerle, más bien, hacer ganancias conjuntamente.

Allá donde hay inversión privada y pública, la producción, el empleo y los ingresos se incrementan; en consecuencia, aumenta la base tributaria lo que favorece a los ingresos del es-

¹¹ Son los costos de constitución, ejecución y fiscalización de los contratos. En muchos tienen que ver con la acción del estado para la formalización y legalización de las diferentes actividades económicas.

tado en sus diferentes niveles de gobierno y permite un mayor gasto público, con lo cual se comienza a cerrar el círculo virtuoso de la descentralización para el desarrollo humano.

- **Combinación armónica de las políticas públicas. La generación de incentivos económicos e institucionales.**

En el INDH 2002, se sostiene que el desarrollo humano requiere de una combinación de políticas públicas –macroeconómicas, sectoriales y sociales– que, en su conjunto, generen un contexto favorable para el desarrollo humano. Un proceso de descentralización para el desarrollo humano requiere de un contexto de políticas públicas bastante peculiar. Por un lado, el conjunto de políticas públicas debe tener como metas simultáneas, el incremento de la producción, la generación de empleo con ingresos decentes y el suministro de los bienes y servicios públicos con una visión redistributiva. Para ello, es menester una combinación de incentivos económicos, asociada con una serie de acciones sectoriales más o menos precisas y una serie de arreglos institucionales y organizativos. Pero, por otro lado, es necesario relacionar todo ello al espacio y sus características que, en muchos casos, resultan fuertemente condicionantes.

Para lograr una descentralización orientada hacia el desarrollo humano se requiere de un contexto macroeconómico con ciertos precios relativos y con políticas sectoriales que promuevan la inversión, el empleo y el cambio tecnológico en los distintos espacios regionales. Adicionalmente se requiere políticas sociales que, independientemente de la distribución de ingresos, otorguen oportunidades iguales a todos y, además, compensen e incluyan a todas aquellas personas que por sus escasos recursos y reducido capital humano suelen quedar al margen de los mercados.

i. Políticas macroeconómicas descentralistas

El mejor contexto macroeconómico para la descentralización tiene tres componentes: 1. Estabilidad económica, traducida en baja inflación, déficit fiscal financiado y pequeño, equilibrio en la balanza de cuenta corriente y expansión monetaria adecuada. 2. Precios relativos favorables a la producción regional y, sobre todo, favorables a la exportación interregional e internacional. Esto quiere decir que el tipo de cambio debe incentivar la producción de bienes y servicios para la exportación y debe proteger razonablemente a los productores locales y regionales de la competencia de las importaciones. La tasa de interés debe ser relativamente baja para incentivar las inversiones, sobre todo la tasa de interés de préstamos de capitalización. Los salarios deben estar relacionados con las productividades; es decir, deben ser altos si el trabajador tiene una alta productividad.

Si esto se lograra, el desarrollo regional estaría a la vuelta de la esquina, pues tendríamos simultáneamente crecimiento de la oferta y crecimiento de la demanda, con posibilidades de generar un círculo virtuoso del crecimiento regional. 3. Una combinación de metas monetarias nacionales coordinadas con una política fiscal descentralizada. El papel de estas dos políticas es estabilizar los ciclos económicos regionales y compensar posibles problemas regionales debidos a "shocks externos" o fenómenos naturales.

Varios de estos temas tienen una definición nacional cuyo control y vigilancia depende de organismos centralizados como el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva. Pero hay otros que tienen una connotación regional. Los más importantes son los relacionados con la cuestión fiscal.



Actualmente, los precios relativos no son los más adecuados para impulsar el desarrollo regional. 1. El tipo de cambio está atrasado con relación a 1986, año considerado de paridad cambiaria, y paralelamente no es competitivo con los países vecinos. Esto hace que el tipo de cambio no sea un incentivo para las exportaciones, salvo que éstas tengan altísimas rentabilidades o productividades. Sólo el sector minero y algunos sectores agroindustriales tienen estas rentabilidades; en cambio, los otros sectores, como los manufactureros, no llegan a ser competitivos. A la vez, un tipo de cambio atrasado combinado con aranceles bajos favorece las importaciones, lo que deprime a los sectores productivos internos de bienes similares a los importados, con menores productividades. El dólar barato explica por qué el parque industrial de Arequipa o el sector productor de calzados en Trujillo prácticamente han colapsado ante la inundación de productos importados del Asia. Con el tipo de cambio actual, las posibilidades de inversiones exportadoras en las regiones son bastante limitadas. 2. Las tasas de interés son todavía elevadas, pese a las grandes bajas de intereses en los mercados internacionales, especialmente en Estados Unidos. El Perú aún mantiene tasas que no permiten una inversión mayor. Desde la perspectiva regional, el principal problema en muchas regiones es más bien la escasez de oferta de fondos prestables, lo que genera tasas de interés altas. Para que las tasas de interés bajen, se requiere del incremento de la oferta en varias regiones del Perú, mediante la generación de nuevos intermediarios financieros. 3. Finalmente, los salarios peruanos son bajos con relación a las canastas de bienes y servicios mínimos que necesitan los trabajadores, pero pueden ser altos en el contexto internacional en el que países como China o Vietnam pagan salarios más bajos que los peruanos, con el agravante de que aquéllos pueden tener mejores poderes de compra que nosotros. Es decir, el Perú muestra una situación paradójica en salarios. A nivel regional las disparidades de salarios son bastante agudas también, lo que hace que en las ciudades grandes –donde se pagan altos salarios y hay más asalariados– la demanda sea mayor, mientras que en las pequeñas y en el campo –donde los salarios son bajos y la masa salarial es pequeña– generan niveles de demanda también bajos. Se establece así círculos viciosos de baja demanda con pobreza.

Es obvio que un proceso de descentralización para el desarrollo humano debe tener un conjunto de precios relativos más favorables: un tipo de cambio más alto, tasas de interés más bajas y salarios pegados a las productividades. Éstas deberían constituir metas de las políticas macroeconómicas de mediano plazo para facilitar la descentralización económica, base del desarrollo humano en todas las regiones.

ii. Políticas sectoriales-regionales

Si la meta operativa del desarrollo humano es producción/empleo, con sueldos decentes y mayor bienestar de las personas, las políticas sectoriales constituyen el medio particular para ayudar a fomentar la inversión, el empleo y el cambio tecnológico en los diferentes sectores productores de bienes y servicios, ubicados en distintas regiones y que tienen distintos precios relativos a los que hay que agregar los costos de transporte.

Como los sectores productivos tienen una localización específica en el espacio, las políticas sectoriales tienen una definición espacial. En consecuencia, su formulación y ejecución deben depender de los niveles de gobierno regionales.

Las políticas sectoriales se diseñan en función y en coordinación con las políticas macroeconómicas y el contexto que generan. Por ello, existen por lo menos dos posibilidades. 1. Cuando el contexto macroeconómico es favorable a la producción exportadora. 2. Cuando es desfavorable a la producción para el mercado interno.

Un contexto macro favorable a la producción exportadora, por ejemplo con un tipo de cambio competitivo, hace que las políticas sectoriales tengan un rol complementario y ayuda a precisar los sectores a los cuales hay que apoyar o promover para lograr mejores resultados en la producción y en la inversión y orientar los cambios tecnológicos en función de la demanda externa. La repercusión regional o local es obvia, pues los sectores están ubicados en distintos lugares y las políticas sectoriales tienen, en consecuencia, un impacto espacial. Este contexto es muy favorable para el desarrollo humano regional, pues las políticas sectoriales y la macro van en la misma dirección y pueden tener resultados muy buenos.

Un contexto macroeconómico desfavorable, con precios relativos que inhiben las exportaciones o el incremento de la demanda interna, tal como es el caso peruano actual, define las políticas sectoriales como compensatorias. Es decir, en el caso de un atraso cambiario persistente y difícil de remover, algunas políticas sectoriales pueden compensarlo. Por ejemplo, frente a una falta de competitividad por el atraso cambiario, una política de crédito para la inversión con cambio tecnológico puede ayudar a compensar los rigores de un bajo tipo de cambio, generando mayores productividades, lo que a la postre permitiría incrementar las exportaciones. De esta manera, las regiones que utilizan bien los incentivos o servicios generados por las políticas sectoriales pueden promover la inversión y el cambio tecnológico, teniendo un evidente efecto sobre el empleo y los ingresos. Obviamente, para un esquema de políticas de este tipo es necesaria una coordinación entre el Ministerio de Economía, los ministerios de línea y los gobiernos regionales. Este tipo de políticas tiene resultados impredecibles, pues sino hay buena coordinación los resultados pueden ser modestos y hasta negativos, o si las políticas sectoriales no tienen los suficientes instrumentos para contrarrestar el contexto macro, los resultados también pueden ser negativos.

Existe la posibilidad de que sólo haya políticas macro, sin políticas sectoriales, como ha sido el caso peruano de la década de los noventa del siglo pasado. En este caso, el desarrollo regional depende de la estructura productiva previa. Se favorecerán los sectores que tienen altas productividades y rentabilidades ya establecidas y se desfavorecerán a los sectores menos competitivos.

A partir de 2003, las políticas sectoriales van a ser progresivamente transferidas a los gobiernos regionales. Falta definir, con precisión, cuáles van a ser las principales políticas sectoriales. Desde el punto de vista del desarrollo humano, las políticas sectoriales deben poner por delante la inversión generadora de empleo y de productividades con salarios altos. Además, estas políticas deben definirse en concertación con los sectores productores y empresariales a fin de tener propuestas precisas por cada región, en función de las restricciones presupuestales existentes. La participación, la creatividad y la empresariedad son fundamentales para definir las políticas sectoriales descentralizadas.

iii. Políticas sociales

Las políticas sociales no pueden estar dissociadas de las políticas macro y sectoriales. La consistencia entre las tres es fundamental. No se puede tener una política macroeconómica que genere poco empleo –y en consecuencia, pobreza– para luego compensar esta situación con una política social que ayude a los pobres extremos, pues lo que se da con una mano se quita con la otra. Una política puramente asistencialista, sin vinculación con la generación de capacidades y producciones de las personas, en el ámbito local o regional, abona poco para el desarrollo humano. Es necesario que exista coherencia entre las políticas sectoriales y las sociales.

El diseño y ejecución de las políticas sociales no tiene una fórmula única. Los objetivos redistributivos que se imponga un gobierno requieren de una definición política en el gobierno central y de su ejecución ya sea en los gobiernos regionales o en los locales. En general, en la educación el gobierno central da las orientaciones generales y busca el financiamiento, mientras que la ejecución de las políticas puede estar en manos ya sea de los gobiernos locales (educación primaria y/o secundaria) o de los gobiernos regionales (educación secundaria y/o superior). Algo similar sucede con los servicios de salud. En cambio, la ejecución de los programas de reducción de la pobreza extrema y de infraestructura básica debe estar a cargo de los gobiernos locales.

Las políticas sociales deben tener dos objetivos: uno de corto plazo y otro de largo plazo. 1. En el corto plazo es imprescindible compensar a aquellas personas a las que, incluso una combinación de políticas macro y sectoriales, no logra incorporar en el empleo. Los programas de alivio a la pobreza deben cumplir dos metas. Por un lado, deben ayudar a satisfacer necesidades básicas –alimentación, nutrición, salud básica– pero, por el otro, deben conectar el gasto público con la producción o el empleo local y regional. Es decir, por un lado deben ayudar a expandir el consumo de los sectores de menores recursos, pero por el otro lado deben ayudar a expandir la oferta y el empleo local y regional. 2. En el largo plazo, las políticas sociales son las que incrementan y mejoran el denominado "capital humano". La educación y salud de calidad deben ser los principales objetivos. Es en estas políticas donde se genera y mejora buena parte de las capacidades de la gente, uno de los fundamentos del desarrollo humano.

La transferencia de funciones y recursos financieros es un tema crucial para llevar a cabo las políticas sociales. La transferencia de fondos debe tener una estabilidad garantizada en el tiempo y no debe generar una dependencia burocrática de los gobiernos subnacionales. La participación social en la definición de las necesidades y prioridades de objetivos de las políticas sociales es crucial para que la descentralización garantice mejores resultados. Nuevamente, la participación, la creatividad, la empresariedad y el agenciamiento deben convertirse en los principios de un diseño y gestión de las políticas sociales favorables al desarrollo humano en cada provincia y en cada distrito del Perú.

iv. Armonización de las políticas públicas

La armonización de las políticas macro, sectoriales y sociales es un requisito indispensable para que la descentralización tenga efectos asegurados en el desarrollo humano. La armonización debe existir tanto en el plano institucional como en el plano instrumental.

Primero, es necesario que las tres políticas vayan en la misma dirección, es decir, que tengan como objetivo el empleo, con salarios y productividades altas, y mejoras en el bienestar de las personas, para lo cual cada política en su nivel y en su espacio correspondiente (nacional, regional y local) deben cumplir con sus objetivos. Esta armonización implica, además, la eliminación de superposiciones institucionales, la racionalización de la burocracia y el funcionamiento del estado con un sistema presupuestal descentralizado, pero totalmente coordinado.

Segundo, se requiere de una armonización y coordinación institucional entre los niveles de gobierno en dos planos: el político y el técnico. En el nivel político es necesaria la compatibilización de metas y la concordancia de planes económicos y sociales de los distintos niveles de gobierno, mediante algún mecanismo de coordinación y consulta compuesta por los gobiernos regionales y locales. Un sistema bien organizado debería aprobar planes concer-

tados y coordinados de cada región con sus respectivos planes de desarrollo local (provincial y distrital), para luego efectuar la misma aprobación con los planes regionales en coordinación con el gobierno central. Las decisiones políticas, basadas en este sistema de participación por niveles de gobierno, harían gobernable el país a través de la aprobación y ejecución de las distintas políticas. En el nivel técnico, se requiere de una armonización de planes de mediano y largo plazo, reflejados en los presupuestos anuales, y de la existencia de un organismo técnico coordinador. Es decir, las decisiones políticas requieren de una viabilidad presupuestal para que tengan éxito. Para ello es necesario dotar a los gobiernos regionales y locales de técnicos capacitados con los respectivos medios materiales.

Si las políticas se organizan, coordinan y armonizan de la manera que hemos descrito, obviamente se estaría estableciendo un proceso de descentralización basado en los criterios participativos y de sostenibilidad del enfoque del desarrollo humano. Las posibilidades de encontrar soluciones a problemas complejos, con sistemas institucionales relativamente complejos como es el sistema descentralizado, son escasas sino se funciona con ciertos criterios que permitan concretar los deseos y preferencias de las distintas personas sobre lo que deben producir las políticas públicas. Además, una armonización de políticas públicas puede generar mayor estabilidad política y social y dar señales positivas a la inversión privada en la medida en que parte de las políticas económicas en los tres niveles de gobierno realizan inversiones que, con mecanismos de participación, pueden asociar a los capitalistas y empresarios privados a los procesos de desarrollo regional y local.

Si un sistema de políticas como el que se propone funciona razonablemente, el éxito de la descentralización se ha de reflejar en los índices que permiten evaluar el Desarrollo Humano.

- **Descentralización empresarial. La participación activa del empresariado**

El cuarto elemento de una descentralización –tal vez el más importante– es la activa participación del empresariado, con una perspectiva descentralista. Como hemos señalado, el empresariado peruano está muy centralizado en Lima, no sólo por la aglomeración de empresas cerca del centro financiero y político, sino también porque las oportunidades de negocios fuera de Lima son de menor cuantía.

El empresario que es innovador y que asume riesgos es un agente fundamental del desarrollo. En él se juntan la iniciativa y la creatividad y, por su acción, se constituye en el factor detonante del crecimiento económico. El problema es que el empresario combina factores buscando ganancias, con distintas percepciones del riesgo. Hay empresarios que buscan ganancias moderadas a cambio de riesgos también moderados o aquellos amantes del riesgo que van tras altas ganancias. Los incentivos y los contextos de riesgo son, en consecuencia, los elementos esenciales de las decisiones de inversión, de cambio tecnológico o de modernización de los empresarios. La centralización empresarial en sectores no extractivos es en realidad una estrategia conservadora, pues las posibilidades de obtener ganancias en centros poblados grandes, con gran concentración económica territorial y con gran demanda son mayores debido a que los riesgos son menores. Las inversiones y cambios técnicos en ciudades más pequeñas de provincias se dan en contextos de mayor riesgo, de menores tamaños de la demanda o de percepciones económicas futuras de bajo crecimiento.

Frente a esta realidad, la descentralización empresarial, definida como el proceso de movilidad de los empresarios del centro a la periferia para hacer negocios, requiere de incentivos económicos e institucionales que incrementen las posibilidades de ganancias en contex-



tos de riesgo o, en su defecto, dadas ciertas rentabilidades, disminuyan los riesgos para las decisiones empresariales.

La descentralización puede y debería hacer ambas cosas. Por un lado, la descentralización de la inversión pública, en el sentido que se ha explicado anteriormente, es en realidad un incentivo en la medida en que el Estado asume las inversiones de larga maduración y de retorno social, favoreciendo a la inversión privada al generar condiciones de rentabilidades más altas y con menor riesgo. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales pueden generar incentivos institucionales a fin de atraer la inversión privada y a los empresarios.

Un proceso de descentralización empresarial también podría impulsarse desde un punto de vista cultural. Por un lado, existen identidades regionales y locales fuertes que pueden constituir un factor de atracción de aquellos empresarios de una u otra región que emigraron y tuvieron éxito en Lima, en otras ciudades e incluso en el extranjero, para que vuelvan a su "terruño" y plasmen su experiencia o hagan negocios con toda la experiencia adquirida en otros lugares. Existe además crecientemente una corriente descentralista en ciertas capas sociales del centro que buscan irse de Lima y encontrar lugares atractivos en provincias donde se pueda hacer negocio en ambientes menos difíciles y exigentes. Existen muchos ejemplos de limeños haciendo negocios en provincias, viviendo e invirtiendo en otras regiones. Es decir, también puede haber una descentralización empresarial por razones distintas, aparte de la búsqueda de ganancias.

El incentivo para este tipo de descentralización es puramente afectivo y psicológico, pues se trata de convertir cierta ética cultural en actitudes efectivas, activando la movilidad de empresarios del centro a la periferia para incrementar la inversión, promover la innovación tecnológica o la incorporación de nuevas actividades económicas. Aún en el desierto se puede hacer negocios si es que hay empresarios, tal como lo demuestra la experiencia israelí.

En un proceso de descentralización se debe generar liderazgos empresariales que promuevan la empresarialidad y la movilidad de empresarios del centro a la periferia. Si la inversión privada es una de las bases de la descentralización económica, la descentralización de los empresarios es una condición complementaria, pues difícilmente se puede tener mayores inversiones en las ciudades de la periferia sin la intervención y liderazgo activo de los empresarios.

En suma, para generar desarrollo humano de una manera sostenible se requiere de gobiernos regionales y locales con liderazgo político y administrativo, de políticas sectoriales y sociales descentralizadas, de medios estables de financiamiento del gasto y la inversión pública descentralizada, de un marco jurídico-institucional favorable y de la participación activa y descentralizada de los sectores empresariales nacionales y regionales.

c. Descentralización política

La descentralización política consiste en la desconcentración y transferencia de funciones, decisiones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Es, en verdad, una transferencia del poder centralizado en el nivel más alto de gobierno a aquellos niveles con escasas capacidades y poderes. En un país unitario como el Perú, se trata de una verdadera revolución en la medida en que el Estado peruano tiene siglos de funcionar de manera centralizada. Esto significa que se debe establecer mecanismos de participación y representación a nivel local y regional, lo que lleva a la conformación de gobiernos locales y regionales que deben ser elegidos mediante el voto universal en cada circunscripción. Para

tal fin, la población se debe organizar en movimientos o partidos políticos que la represente y que se deben constituir en intermediarios entre los ciudadanos, con necesidades y preferencias, y el Estado, con funciones y recursos para ofrecer bienes y servicios públicos. De esta manera, los grupos organizados pueden hacer agencia para resolver sus problemas a través de su participación en las organizaciones políticas, sociales o vecinales.

En consecuencia, la descentralización reordena la política en la medida en que obliga a que la gente se organice en cada lugar, se preocupe por participar en la solución de los problemas encargados al Estado, elija a sus gobernantes y los fiscalice. Así la descentralización reforma los sistemas políticos centralistas.

- **Descentralización y reforma del Estado**

Al reordenar y transferir las funciones y competencias estatales, la descentralización política reforma la estructura de poder dentro del estado al mismo tiempo que cambia la organización burocrática y compele a una redefinición y reorganización administrativa. En breve, se trata de un componente muy importante de la reforma del estado en tanto se refiere a los niveles de gobierno, al funcionamiento de la democracia y la administración territorial, y genera un estado más cercano al ciudadano. En este sentido la descentralización mejora drásticamente el contexto político para el desarrollo humano. Como la descentralización política es la descentralización del Estado y de las reglas de gobierno, se constituye en el principal medio para que los distintos niveles de gobierno resuelvan adecuada y eficazmente el problema de gobernar, de suministrar los bienes y servicios públicos y de mantener la paz social. La descentralización política es favorable al desarrollo humano porque expande los mecanismos de representación y participación política que mejoran las condiciones para el agenciamiento y para que las oportunidades sociales y económicas se amplíen. Los gobiernos extremadamente centralizados no generan espacios de participación.

Así, la descentralización debería ser el medio para reconstruir los mecanismos de representación a través de la fundación o transformación de los partidos políticos, movimientos, gremios, sindicatos, etc. Debe permitir y promover la organización de grupos para representar sus intereses frente a los distintos niveles de gobierno. De esta manera la participación política se hace posible de una manera organizada y descentralizada. La descentralización obliga, en consecuencia, a que también los partidos se descentralicen o que se organicen movimientos o partidos de corte regional y local. Todo ello contribuye a incrementar el capital social. Si la descentralización se basa en una renovación de las representaciones y nuevos modos y ámbitos de participación, lo que se está generando son condiciones para un mayor desarrollo de las libertades políticas.

- **Las políticas públicas determinan la política**

Uno de los medios más importantes que tiene a mano la descentralización para reformar y descentralizar la política son las políticas públicas. En general la gente se organiza y se hace representar frente a diferentes instancias de los gobiernos descentralizados para lograr bienes o servicios concretos. La provisión de éstos se decide, organiza y suministra mediante políticas públicas que pueden ser políticas macroeconómicas, sectoriales o sociales. Cada una cuenta con una gran variedad de instrumentos, programas, servicios o proyectos concretos. Para cumplir sus funciones, cada nivel de gobierno tiene que implementar acciones concretas que favorezcan o involucren a los ciudadanos, los cuales en general tienen interés en que dichas políticas los beneficien, los incluyan y mejoren sus condiciones de vida.

Estas políticas se constituyen así en los "objetos" de la relación Estado-ciudadano en cada nivel de gobierno. Mediante ellas se logra que la gente se organice políticamente con una variedad de modalidades a fin de poder acceder a los beneficios de dichas políticas. En este sentido, las políticas públicas pueden determinar la organización política, y el Estado –y, en consecuencia, el gobierno del nivel pertinente– se convierte en el orientador político, sobre todo cuando se enfrenta a poblaciones con escasos recursos. La participación en estas políticas se basa en el agenciamiento de aquellos sectores cuya única posibilidad de acceso a un bien o servicio es mediante su inclusión en el funcionamiento del Estado.

En esta perspectiva, la descentralización estatal constituye una política pública que puede reorganizar la estructura política a través de las nuevas funciones transferidas por el gobierno central a los gobiernos locales y regionales. La forma y la intensidad con que se haga la descentralización estatal, además de los recursos con que se cuente, influirán decisivamente en la reestructuración política. La formulación y ejecución de las políticas sectoriales por los gobiernos regionales debería ser el medio para que los partidos políticos tengan propuestas de desarrollo regional, para que los gremios empresariales y de trabajadores participen activamente en la elaboración, ejecución y fiscalización de los programas específicos. Es decir, una política particular permite organizar la política y el Estado de manera democrática en función de los objetivos de desarrollo. En otras palabras, las políticas públicas determinan la política, sobre todo en países, regiones y localidades con debilidad institucional. En este sentido, la descentralización estatal es mucho más influyente como medio de descentralización política cuanto más débiles sean las sociedades regionales o locales, como sería el caso de las regiones de sierra y selva. En cambio, en las regiones de costa, donde el sector privado es fuerte y la sociedad civil más organizada, la influencia de la descentralización ha de ser bastante menor.

El medio más concreto para lograr la descentralización política es la descentralización fiscal. La idea es que el funcionamiento del Estado se da a través de acciones, como el suministro de bienes y servicios públicos, regulación, registro de la propiedad, de las personas y de las instituciones, etc. Para que todas estas competencias se cumplan, se requiere de recursos para financiar su suministro o funcionamiento. Cada nivel de gobierno debe, en consecuencia, financiar el cumplimiento de sus funciones. Para ello requiere de ingresos, lo cual lleva a replantear la organización tributaria y económica del estado en sus niveles de gobierno y a establecer un sistema descentralizado o de transferencias de los recursos tributarios, que es la base del gasto público descentralizado.

La tributación se convierte así en el primer mecanismo de integración de las personas en el Estado, al mismo tiempo que es el medio para financiar el gasto público en cualquier nivel de gobierno. La tributación genera derechos al ciudadano que paga sus impuestos, mientras que el gobierno local o regional, que los usa para suministrar servicios o bienes, es responsable ante sus electores. Se establece así una relación de mandante y mandatario que conecta la base económica que genera los impuestos con las decisiones políticas que los utilizan. Por el otro lado, el gasto público es el mecanismo para integrar de una manera equitativa a las personas sin tomar en cuenta de manera proporcional cuánto impuesto pagan. Por ello, la descentralización fiscal ayuda a establecer derechos y obligaciones entre los ciudadanos y los gobiernos a través del pago de impuestos y del suministro de bienes y servicios. En estas relaciones aparece el desarrollo humano como el medio para orientarlas hacia la consecución de los fines de igualdad de oportunidades y de generación de capacidades y derechos.

d. Descentralización fiscal: El puente entre la economía y la política

El principal medio de conexión entre la política y la economía, y viceversa, es la economía fiscal o economía pública. Para que el Estado pueda cumplir con sus funciones, necesita de recursos económicos, los cuales deben provenir de los impuestos pagados por los ciudadanos. El primer problema es, en consecuencia, el financiamiento. El segundo problema es cómo se asigna o redistribuye los recursos, es decir, cómo se gasta. La descentralización fiscal presupone que el Estado centralizado no es un buen recaudador de impuestos, que no asigna eficientemente sus recursos y que no logra tener un impacto significativo sobre la equidad social. La descentralización fiscal debería corregir todos estos defectos del Estado centralista. Si esto ocurre, se genera un entorno fiscal favorable al desarrollo humano no sólo porque se da un proceso de redistribución, ya sea a través del gasto o de los impuestos, sino porque la participación ciudadana se da en un doble nivel: tanto participando en el financiamiento del Estado o como participando en los beneficios que ofrece el suministro de bienes y servicios públicos. La integración o inclusión ciudadana en el estado se hace por medios económicos, aunque con resultados políticos y sociales.

Por ello, la idea central de la descentralización fiscal es que los habitantes de cada región o cada localidad sean capaces de financiar los gastos para poder suministrar los bienes y servicios que le competen.

Desde una perspectiva económica, esto significa que cada región o localidad debe generar una base tributaria que permita financiar la producción de todos los bienes y servicios que competen al gobierno. Esto plantea una relación entre niveles de riqueza, producción e ingresos generados por una comunidad local o regional y los impuestos que se pueden recolectar. La secuencia:

riqueza-ingresos → base tributaria → gasto público → suministro de bienes y servicios

genera altos impuestos donde hay riqueza e ingresos. El problema es qué se hace cuando la base tributaria es insuficiente para suministrar bienes y servicios de manera igualitaria en todas las localidades y regiones. Aquí, la centralización económica en algunas regiones se convierte en el medio para generar mecanismos de compensación o subsidios cruzados, de manera descentralizada, hacia otras regiones menos favorecidas. Uno de los principios de la descentralización fiscal en un país unitario es la solidaridad interregional, lo que significa que es necesario hacer transferencias de las regiones de mayores recursos a las regiones más pobres.

- **Los principios de la descentralización fiscal para el desarrollo humano**

La descentralización fiscal tiene tres componentes: 1. La transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, componente que se vincula con la reforma del Estado. 2. La reforma de la estructura tributaria, que tenga como objetivos la maximización de la recaudación tributaria y la progresividad de los impuestos. 3. La reforma administrativa para que exista congruencia con los anteriores temas. Para proponer y llevar a cabo una descentralización bajo la perspectiva del desarrollo humano, las reformas pertinentes deben llevarse a cabo en base a los siguientes principios: eficiencia, equidad, participación y sostenibilidad.

La **eficiencia** en la recaudación y en el gasto tiene dos significados. El primero, la eficiencia económica de la tributación significa fijar impuestos que no alteren los costos relativos de las unidades económicas, es decir, impuestos que sean neutros y que no generen distor-

siones muy grandes en los precios relativos. La eficiencia en el gasto consiste en minimizar los costos de producción de los bienes y servicios, sin que ello conlleve una reducción de la calidad. En el segundo significado, la eficiencia administrativa significa que la recaudación de impuestos debe ampliar la base tributaria, minimizar los costos administrativos de las cobranzas, y por el lado del gasto, que las distintas actividades o programas se lleven a cabo con los menores costos administrativos y de gestión y con el máximo de provisión de bienes y servicios. En otras palabras, ello significa minimizar los "costos de transacción" fiscales. Los gobiernos regionales y locales deben tener metas de eficiencia, pues de ellas depende en gran medida que los bienes y servicios que prestan sean mayores y de mejor calidad que los prestados por el gobierno central (González 2002).

La **equidad** es un objetivo crucial del desarrollo humano. Las desigualdades del desarrollo humano se presentan a nivel local, regional y nacional. En consecuencia, la política fiscal tiene como objetivo el corregir las desigualdades que existen en cada región, pero también entre regiones. Por ejemplo: en cada región existen desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, pero también hay desigualdades entre las personas de distintas provincias dentro de los departamentos y entre los departamentos, como se observa en el INDH 2002.

Frente a estas distintas desigualdades, el problema es si se alcanza mayor equidad por el lado tributario o por el del gasto. En un sistema descentralizado la combinación de ambas vías depende de cuán desiguales son las provincias y regiones y, sobre todo, de cuáles son los determinantes de la desigualdad. Se pueden presentar las siguientes situaciones:

1. Se puede lograr mayor equidad interregional o interprovincial por el lado de la tributación con los impuestos al capital natural y al capital físico, ya sea a través del canon minero, pesquero o petrolero o a través del impuesto a los activos fijos. El gobierno central debe cobrar estos impuestos y repartirlos a los gobiernos regionales y locales con criterios de equidad y de acuerdo a su disponibilidad de recursos. Aquí funciona el principio de la equidad espacial.
2. Los impuestos a la renta (utilidades, salarios o alquileres) deben permitir una equidad en cada localidad o región. Su recaudación debería estar a cargo del gobierno regional, pues por razones de administración tributaria es más fácil y más eficiente la recaudación de este impuesto a nivel regional. Sin embargo, parte de lo recaudado debería ir a un fondo de compensación para ser repartido a otras regiones con contribuyentes de menores ingresos. Aquí funciona el principio de la equidad social.
3. Los impuestos indirectos o al consumo deberían ser cobrados por el gobierno central. El mejor impuesto es el IVA (impuesto al valor agregado). Debido a sus características técnicas, este impuesto requiere de un ámbito nacional para ser eficientemente cobrado y por ello, su administración debe estar en manos del gobierno central. Sin embargo, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en el cobro, el gobierno central puede asociarse con los gobiernos regionales o locales para que ellos lo recauden a cambio de una comisión¹².

12 El DL 776 de 1991 permite que los gobiernos locales hagan convenios con la SUNAT para cobrar el IGV o el ISC en sus respectivas jurisdicciones a cambio de una comisión. La norma tiene sentido, pues los costos de recaudación de la SUNAT son relativamente altos para localidades pequeñas con pocos contribuyentes. Por ello, las municipalidades podrían cobrar por delegación, depositar el monto de lo recaudado en la cuenta de la SUNAT y quedarse con una comisión que incrementaría sus ingresos netos.

4. Los impuestos al comercio exterior deben ser cobrados por el gobierno central ya que no todas las regiones tienen aduanas fronterizas y aun cuando existan, pues no todas tienen iguales niveles de comercio. Por ello, todos los ingresos de aduanas deben ir al gobierno central para fortalecer el fondo de transferencias.
5. Finalmente, los impuestos a la propiedad predial son, por definición, impuestos territoriales y deben ser administrados por los gobiernos locales, tal como ocurre actualmente.

Existe una fuerte corriente, apoyada y patrocinada por el Banco Mundial, el BID y el FMI, que sostiene que la equidad no se puede lograr por el lado tributario, sino por el lado del gasto (BID 1998, BID-Banco Mundial 2002). Desde la perspectiva del desarrollo humano la equidad debe ser lograda por ambas vías. La razón central es que el principio de solidaridad debe manifestarse explícitamente en quienes tienen o ganan más a favor de aquellos que no tienen las mismas oportunidades, es decir, los que más tienen y más ganan deben pagar proporcionalmente más impuestos. Al mismo tiempo, el Estado debe hacer efectiva la solidaridad redistributiva a través del gasto. La idea es que no basta con cuánto se recauda; es importante también cuánto se paga y quién paga los impuestos.

La **participación** en el financiamiento de las actividades del estado en sus tres niveles de gobierno es fundamental. Cuando los gobiernos regionales y locales tienen capacidad de fijar impuestos, tarifas o contribuciones, los mecanismos de participación en la toma de decisiones deben ser públicos, transparentes y debatidos en los foros que correspondan. De igual manera, la participación en la asignación del gasto público en cada nivel de gobierno, ya sea a través de cabildos, mesas de concertación, coordinadoras locales o regionales, es importante para revelar socialmente los criterios del gasto, sus objetivos y los grupos beneficiados. Una vez definidos los gastos y su estructura, los gobiernos tendrán como tarea la búsqueda de la eficiencia, pues la asignación se ha hecho de manera democrática, es decir, con participación en las decisiones. La siguiente participación es de otro tipo y se da en la ejecución de lo acordado al pagar los contribuyentes puntualmente sus impuestos, al ejecutar el gobierno adecuadamente sus funciones y al recibir los usuarios de servicios públicos los bienes y servicios correspondientes. Finalmente, es necesaria la participación para la fiscalización y la rendición de cuentas (*accountability*) de la acción y funcionamiento del gobierno. Esta forma de encarar el proceso fiscal es la que más se aproxima al uso de las libertades en sociedad que, en el fondo, generan un sistema fiscal socialmente robusto, creíble y legítimo.

La sostenibilidad del sistema fiscal descentralizado depende mucho del grado de equidad que tengan los impuestos. Cuanto más pagan los que más tienen y ganan, la solidaridad genera legitimidad en sus actividades. Por otro lado, cada contribuyente debe sentir o beneficiarse de algún bien o servicio que el respectivo nivel de gobierno presta, por los impuestos que paga. Si bien se puede ser solidario con los que menos tienen, es necesario que el Estado beneficie a todos. Por su parte, cada nivel de gobierno debe mostrar que los recursos recibidos del contribuyente se gastan con eficiencia y equidad. Si a esto se agrega que el sistema administrativo fiscal funciona con fluidez, es evidente que las posibilidades de sostenibilidad fiscal son bastante altas. Es decir, para que la descentralización alcance sus objetivos, es imprescindible que las bases fiscales sean sostenibles. Para ello, deben estar organizadas de tal manera que ayuden a generar oportunidades iguales para todos. Los que más pagan recibirán probablemente menos bienes y servicios materiales, pero tendrán legitimidad en sus actividades. De otra parte, quienes menos pagan recibirán más, lo que los hará

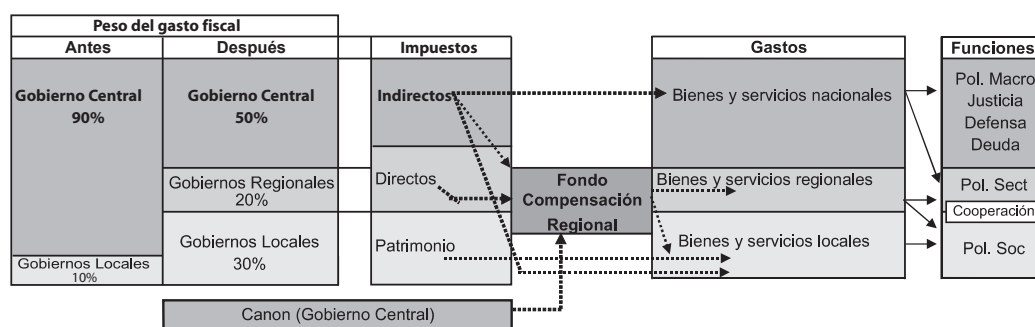
progresar para que en el futuro puedan estar en el lado de los que pagan. En este proceso la solidaridad intergeneracional es fundamental. De esto deben estar conscientes los gobiernos locales y regionales que gobernarán a partir del 2003.

- **La estructura fiscal descentralizada**

En el siguiente esquema (figura 6) presentamos cómo debería ser la estructura fiscal para un sistema descentralizado con tres niveles de gobierno. Su finalidad debería ser la de incrementar las oportunidades para los habitantes de las distintas circunscripciones a través de la influencia de los distintos niveles de gobierno en el empleo, la producción y el consumo.

Obviamente, tomamos el caso peruano como ilustrativo, pero los criterios pueden aplicarse a otras experiencias que partan de una centralización extrema y de un sistema tributario regresivo.

Figura 6
MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



La situación inicial de dos niveles de gobierno, en la que el gobierno central tiene el 90% de los recursos y gastos y los gobiernos municipales el 10%, debería evolucionar hacia otra que incluya a los tres niveles de gobierno contemplados por la nueva legislación. Debería promoverse una estructura mediante la cual al final del proceso de descentralización el gobierno central cuente aproximadamente con el 50% de las finanzas públicas, los gobiernos regionales con el 20% y los gobiernos municipales con el 30%.

1. De manera general, los impuestos indirectos, IGV, ISC e impuestos al comercio exterior deberían ser recaudados por el gobierno central. En la medida en que el IGV (impuesto al valor agregado) funcione en el futuro con créditos tributarios que pueden originarse en una o más regiones, no debería haber restricciones territoriales a su aplicación. El peso de los impuestos indirectos (IGV e ISC) debería reducirse de 2/3 a un 50% del total para hacer menos regresivo el sistema fiscal.
2. Los impuestos directos deberían ser recaudados por los gobiernos regionales¹³ puesto que las bases tributarias, empresas y personas de cada región constituyen los factores de de-

13 Salvo casos en los cuales una región tenga una economía demasiado grande, como es el caso de la región de Lima-Metropolitana, donde parte importante del impuesto a la renta recaudado debería ser destinada a los fondos compensatorios FONCOR o FONCOMUN.

sarrollo territorial más importantes. El peso de estos impuestos debería aumentar del 24% actual a un 35% o más del total para hacer más progresivo el sistema tributario. El cobro regional de impuestos a la renta o al patrimonio no predial genera menores posibilidades de evasión y elusión fiscal que a nivel nacional. Además, una adecuada concertación con los contribuyentes puede permitir optimizar la recaudación, al mismo tiempo de maximizar la producción y las rentabilidades, siempre que los impuestos recaudados sean utilizados para favorecer con mayores bienes y servicios públicos a los contribuyentes.

3. El impuesto al patrimonio predial, urbano y rural, es tradicionalmente recaudado por los gobiernos locales. Este es el impuesto más territorial y el más vinculado a la gestión del espacio. El canon a la utilización de los recursos naturales no renovables, o cualquier otra contribución al usufructo de ciertos monopolios naturales, debe ser cobrado por el gobierno central, pero deberá ir directamente al fondo de compensación regional.

El fondo de compensación regional (FONCOR), una de las principales fuentes de transferencias, deberá estar constituido por fondos originados en los diversos impuestos directos e indirectos cobrados por el gobierno central y algunos gobiernos regionales y el canon a la explotación de los diversos recursos. Cuanto mayor sea la desigualdad de riqueza e ingresos entre las regiones o localidades, más importante será este fondo, pues su función esencial es la de trasladar recursos de aquellos espacios o regiones donde se genera riqueza e ingresos a aquellos que no lo pueden hacer y cuya población no tiene la alternativa de emigrar fácilmente. El FONCOR se sustenta en los principios de solidaridad y de equidad que permiten la igualación de oportunidades, dadas las desventajas de unas regiones frente a otras. El principal atributo de este fondo es que debería ser utilizado mayormente para la generación de nuevas formas de capital, ya sea de capital humano, capital físico o capital financiero, pues su función es incrementar las capacidades y derechos en aquellas regiones o localidades con desventajas. Si este fondo es utilizado sólo para el gasto corriente puede generar un paternalismo de unas regiones sobre otras o regiones dependientes, además de una cultura de pasividad frente al desarrollo de aquellas regiones o localidades con recursos escasos.

Tal como se observa en la figura 6, los tres niveles de gobierno deberán encargarse del uso y asignación de los impuestos recaudados. La transferencia del gobierno central a los gobiernos regionales y locales es un mecanismo que debe utilizarse hasta que las bases tributarias de las regiones y localidades permitan el financiamiento de sus gastos corrientes y de inversión al 100%. Por ejemplo, el 2% adicional que se impone por IGV y que es destinado al Fondo de Compensación Municipal, es cobrado actualmente por el gobierno central y transferido a cada municipalidad, lo que permite transferir recursos a regiones pobres desde otras que tienen mayores recursos. En el futuro la recaudación de este impuesto podría ser de competencia de las municipalidades, pero al mismo tiempo se deberá ir reduciendo las transferencias provenientes del gobierno central. El proceso de descentralización es precisamente un largo camino hacia la igualación de las bases económicas y, en consecuencia, de las bases tributarias de las distintas regiones.

El reordenamiento y descentralización tributaria es un proceso fundamental para el cambio en la composición y en las responsabilidades del gasto público. Los tres niveles de gobierno deben ofrecer y suministrar bienes y servicios a escala nacional, regional y local¹⁴.

14 Para mayor información sobre las competencias de los niveles de gobierno ver: BID 1994, González 1998 y 2002.

El gobierno central, tanto por razones geopolíticas como económicas, debe tener como función el manejo de las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) que son las que generan los precios relativos y la estabilidad económica. Es decir, dentro de un sistema unitario el gobierno central proporciona el marco económico para un funcionamiento adecuado de las políticas sectoriales y sociales. El gobierno central también tiene como funciones el suministro de justicia, la defensa nacional, el pago de la deuda pública externa e interna (contraída por él mismo), la seguridad interna nacional, la regulación de mercados monopolísticos, la definición de las políticas de desarrollo nacional y el diseño de las políticas redistributivas, funciones que en los últimos dos casos se refieren a la definición de las orientaciones y criterios generales, aunque no necesariamente a lo relacionado con la ejecución de las mismas.

Por su parte, los gobiernos regionales deben estar a cargo de la ejecución de las políticas sectoriales; es decir, de aquellas que tienen que ver con el desarrollo productivo de cada región. El diseño y orientación de dichas políticas se debería hacer de manera coordinada entre los gobiernos regionales y el gobierno central sobre la base de los principios del desarrollo humano señalados anteriormente. Sobre las competencias y funciones de los gobiernos regionales volveremos en la siguiente sección.

Los gobiernos locales deben tener como función principal la ejecución de algunas de las políticas sociales y, en especial, de las más directamente vinculadas con las poblaciones de menores recursos. No obstante, es imprescindible que haya una coordinación con el gobierno central y con los gobiernos regionales en torno a los temas de estrategia de desarrollo humano y a las políticas sociales.

La descentralización fiscal es un arreglo institucional que mejora los niveles de participación y fiscalización de las políticas públicas. Ésta debe generar más eficiencia en el uso de los recursos públicos y debe contribuir a corregir los problemas de desigualdad, tanto por el lado tributario como por el lado del gasto. En su conjunto, debe contribuir al desarrollo nacional, regional y local dentro de una perspectiva de mayor desarrollo humano; es decir, generando oportunidades para todos y aumentando las capacidades y los derechos de una manera más efectiva y cercana al Estado en el nivel que corresponda a cada gobierno. La idea es que en cualquier lugar del país el estado debe estar presente en sus tres niveles. En otras palabras, en cada provincia o distrito debe haber estabilidad económica, justicia, seguridad, inversión en infraestructura, apoyo a los sectores productivos, educación, salud, y servicios básicos suministrados por cada nivel de gobierno, sin yuxtaposiciones ni deficiencias.

- **La administración fiscal territorial**

La descentralización debe realizar paralelamente una reforma administrativa, tanto en la organización como en la gestión de los tres niveles de gobierno. Puesto que la descentralización debería iniciarse por el lado del gasto, es necesario organizar los gobiernos regionales y reorganizar los gobiernos locales y el gobierno central a fin de poder administrar adecuadamente el cumplimiento de sus funciones y la aplicación de los recursos pertinentes.

Como señalamos anteriormente, el principio fundamental de la organización fiscal descentralizada es la minimización de los costos administrativos y de transacción. El gobierno central, al tener que transferir competencias, funciones y recursos debe reducir su administración y, en parte, transferir infraestructura, personal y capacidad de gestión tanto a los gobiernos regionales como locales de acuerdo con las nuevas funciones de estos niveles de go-

bierno. Los gobiernos regionales, por su lado, deberán adaptar y reorganizar las estructuras territorialmente desconcentradas del gobierno central tales como los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) y las oficinas de los ministerios de línea vinculados a la producción como agricultura, industria, turismo, transportes, pesca y minería. Según las nuevas funciones, los gobiernos locales deberán comenzar a crecer en tamaño, en infraestructura básica, educación, alimentación y programas de alivio a la pobreza. Para ello, deberán transferirse progresivamente también los edificios y recursos humanos de los ministerios de educación, salud y vivienda, y los programas sociales como FONCODES y PRONAA.

Buena parte del éxito de la descentralización como medio para el desarrollo humano depende de la calidad de la administración descentralizada. La administración depende de tres factores: claridad en los objetivos, estructura organizativa eficiente y personal capacitado. El capital humano es el factor más importante de cualquier organización. Precisamente, este es uno de los principales factores limitantes de cualquier proceso de descentralización. En el caso peruano, debido al empequeñecimiento del Estado y a su pérdida de calidad burocrática, la transferencia de funciones puede ser poco efectiva si los gobiernos regionales y las municipalidades no cuentan con los técnicos y el personal administrativo idóneos. Por ello, es muy importante un amplio proceso de capacitación y de asesoría técnica a aquellos gobiernos sub-nacionales con menores capacidades.

La reestructuración y descentralización tributaria debe hacerse después de haber logrado o de estar logrando con éxito el suministro de los bienes y servicios descentralizados. Las razones para ubicar la cuestión tributaria en el último lugar son las siguientes:

1. El Estado no debe detenerse en su tarea de suministrar bienes y servicios a la población, cualquiera que sea su organización. Esto significa que no debe dejarse de recaudar y, partiendo de una organización tributaria centralizada, es mejor continuar con ella hasta que los gobiernos regionales y locales ofrezcan fluida y organizadamente los bienes y servicios ya descentralizados. Una vez que ello haya ocurrido, deberá transferirse progresivamente a cada nivel de gobierno la recaudación de aquellos impuestos correspondientes a los mismos. La Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) que actualmente centraliza la administración tributaria deberá, en algún momento, transferir parte de sus funciones de recaudación; por ejemplo, la recaudación del impuesto a la renta empresarial y personal o parte del impuesto general a las ventas. Pero, sobre todo, deberá transferir a los gobiernos descentralizados el *know how* o expertise acumulado en las técnicas tributarias y administrativas para recaudar impuestos, conformar bases tributarias y administrar procesos de cobro de deudas, entre otros.
2. El procesamiento político de la transferencia de decisiones sobre tipos y niveles de impuestos a los gobiernos descentralizados toma un cierto tiempo que no debe interferir con el normal cobro de impuestos. Los debates políticos sobre este tema son absolutamente necesarios y de sus conclusiones han de surgir legitimidades en los cobros de impuestos, lo que habrá de facilitar el entendimiento de los ciudadanos-contribuyentes con sus distintos niveles de gobierno. Estos debates dan información sobre la transferencia de la función recaudadora, sobre sus razones, sus ventajas y desventajas, lo cual permite disipar asimetrías en la información que pueden resultar perniciosas para la recaudación de impuestos. Una vez alcanzados los acuerdos políticos y concretados éstos en normas legales, se puede pasar sin tropiezos a una recaudación descentralizada.

3. Los contribuyentes difícilmente aceptarán pagar impuestos a gobiernos sub-nacionales, si éstos no demuestran que pueden ofrecer bienes y servicios públicos con igual o mejor eficacia y eficiencia que el gobierno central. Es decir, inicialmente se presenta un problema de credibilidad sobre la capacidad y probidad de los gobiernos regionales y municipales. Una vez que los bienes y servicios se ofrezcan de manera fluida, será natural que los gobiernos que los ofrecen tengan legitimidad para hacer los cobros de impuestos.
4. Finalmente, se requiere de un adiestramiento de personal en cuestiones tributarias. Para ello, quizás es conveniente que la SUNAT y la SAT (la Superintendencia de Administración Tributaria de la Municipalidad Provincial de Lima) que tienen amplia experiencia y personal capacitado, organicen un sistema de formación en administración tributaria para gobiernos regionales y municipales.



4. EL PERÚ HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización en el Perú avanza en democracia y retrocede con las dictaduras. Actualmente, el Perú atraviesa un período de reconstrucción de su democracia y de salida de una crisis económica que en su última coyuntura, duró cuatro años. Así, la descentralización se ha reiniciado sobre la base de varios legados del gobierno fujimorista. El primero es un Estado que se achicó y se centralizó simultáneamente. El segundo es que el sistema de partidos políticos quedó aún más debilitado que en 1990. El tercero, una burocracia estatal debilitada en calidad. El cuarto legado es una nueva estructura económica que apunta a un modelo primario-exportador y de servicios (González 2000). El quinto es la estabilidad económica lograda durante los últimos siete años, pese a la crisis de 1998-2002.

Las condiciones para una descentralización son, en consecuencia, mixtas. Los puntos favorables son la recuperación de la democracia y la estabilidad económica. En cambio, los puntos en contra son: la precariedad del sistema político, un Estado débil, la ausencia de un mínimo de una burocracia calificada y la recentralización económica en Lima, debido al nuevo modelo económico. Frente a una combinación de situaciones como ésta, es bueno preguntarse cuál es la mejor estrategia para que la descentralización promueva el desarrollo humano.

Lo que dice la teoría es que frente a un problema de gran centralización económica combinado con un centralismo estatal financieramente limitado, cabe privilegiar la descentralización económica. La estrategia debería apuntar a una descentralización económica del sector privado, mientras que la descentralización estatal debe acompañar el proceso, definiendo el rol del Estado como el de un promotor del desarrollo humano de manera territorialmente desconcentrada. Partiendo de la constatación de que el Perú tiene un Estado pequeño, la descentralización del Estado debería generar el crecimiento del tamaño del mismo en la medida en que se incremente la base tributaria como resultado del crecimiento de la actividad económica en regiones fuera de Lima. En cuanto al modelo político, lo más indicado es perfeccionar el modelo de Estado unitario presidencialista descentralizado existente y, en la medida en que se dé un desarrollo político, incorporar algunos rasgos del parlamentarismo. No obstante, esto tiene que partir de una reforma del gobierno central para posteriormente extenderse a los gobiernos regionales y locales.

a. El retorno de la descentralización: el nuevo contexto

El reinicio del proceso de descentralización en el Perú se ha dado con el retorno a la democracia en el año 2001. Los primeros pasos han sido de carácter legal, con el propósito de generar un marco procesal y normativo de la descentralización. En este sentido las principales normas al respecto son: a) La modificación de la Constitución de 1993, que crea un sistema descentralizado de gobierno. b) La Ley de Bases de la Descentralización, que ordena y orienta el proceso de descentralización, regula la conformación de regiones y municipalidades, fija las competencias de los distintos niveles de gobierno, determina los bienes y recursos de los gobiernos subnacionales, regula las relaciones de gobierno entre sus distintos niveles y crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como conductor del proceso

de descentralización. c) La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que norma el establecimiento y funciones de los gobiernos regionales. d) La Ley Orgánica de Municipalidades, que reordena el funcionamiento de los gobiernos municipales, en concordancia con las anteriores normas y tomando en cuenta la nueva estructura del gobierno en sus cuatro niveles (nacional, regional, provincial y distrital)¹⁵. Esta legislación tiene implícitos objetivos de desarrollo humano en todos los lugares habitados del Perú, pues, fomentan la equidad, el crecimiento, la participación y la libertad de elección.

Desde fines del año 2000 se comenzó a fomentar un proceso participativo y de concertación de la población, primero con las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, luego con la conformación de las mesas de diálogo para el desarrollo regional, las que fueron incorporadas dentro del Acuerdo Nacional, el cual da un marco global y de largo plazo. Es decir, que también la sociedad ha avanzado en organizarse y participar en esta reforma largamente esperada.

En noviembre del 2002, se llevó a cabo las elecciones de los nuevos gobiernos regionales y la renovación de los gobiernos municipales. Los gobiernos regionales han comenzado a establecerse desde enero del 2003, en un proceso no exento de dificultades financieras y administrativas, que se deben superar en el futuro.

En esta nueva etapa descentralista, que apenas tiene un semestre de vida, se ha ido conformando tanto el contexto jurídico, como el contexto político y social, inclusive de manera apresurada en algunos casos y con retraso en otros. El Perú va hacia la descentralización, dentro de una dinámica recargada de voluntad y, a menudo de voluntarismo, dentro de un difícil contexto económico y político, pero con la esperanza de que este proceso es necesario no sólo para lograr una nueva estructura del Estado, sino sobre todo como una vía para reconstruir sus cimientos y para buscar la ruta del desarrollo humano que la mayor parte de los peruanos anhelan, cualquiera que sea el distrito donde vivan.

Las normas y condiciones están dadas. Lo que viene a continuación es lo más difícil: concretar la descentralización para el desarrollo humano.

b. La necesidad de una estrategia de largo plazo

En el Perú, para descentralizar en favor del desarrollo humano se necesita de una estrategia de largo plazo, con un cronograma de metas intermedias y un conjunto de acciones secuenciales de corto plazo. Antes de plantear la estrategia es imprescindible tener en cuenta el conjunto de principios que promoverían un proceso de descentralización viable en el largo plazo.

1. La descentralización económica es la locomotora de todo el proceso. Ésta debe sentar las bases para la descentralización fiscal y, en consecuencia, para la descentralización del Estado. Lo contrario, vale decir, que la descentralización estatal sea la que lidere el desarrollo económico, sería contraproducente dado el tamaño y calidad del Estado peruano

¹⁵ Están pendientes la aprobación de las leyes de: transferencias de recursos, descentralización fiscal, de integración de regiones, de inversión descentralizada y de funciones del Gobierno Central, con las cuales estaría completo el marco normativo de la descentralización peruana.

2. Las políticas públicas –en este caso, la descentralización– son las que determinan la política. En otras palabras, la descentralización estatal tiene que ser considerada como el principal medio para reorganizar el sistema político del Perú.
3. La descentralización más importante es la de la inversión privada y no la del gasto público. En consecuencia, es más importante tener una estrategia económica de largo plazo para que la inversión privada y pública genere centros económicos regionales alternativos a Lima.
4. Tan importante como transferir funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales es establecer mecanismos de estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno. No hay que olvidar que descentralizar no debe significar "balcanizar" sino todo lo contrario; debe significar integrar de una manera más democrática a los gobernantes y gobernados de todos los niveles.

Todos estos aspectos deberían llevar a una mayor eficiencia económica, a una mayor equidad distributiva y a una participación social y política; es decir, deben contribuir a generar oportunidades iguales para todos, en todos los lugares del Perú. No debemos olvidar que tanto la descentralización económica como la política son medios para alcanzar objetivos mayores como alimentar, emplear, generar ingresos, dar servicios públicos a todos, difundir la cultura y preservar el medio ambiente. La descentralización es un proceso que contribuye a la ampliación de las libertades, de la participación y de las oportunidades para todas las personas que logran ser incluidas en la economía y/o en el Estado, mediante esta reforma. Es, en este sentido, un proceso y una reforma favorable al desarrollo humano.

La descentralización debe generar desarrollo regional y local para que mejoren las condiciones de vida de las personas. En el caso peruano, la descentralización y el desarrollo regional deberían tener como metas instrumentales la reducción de las brechas de desarrollo humano, medidas por el índice de desarrollo humano (IDH) entre Lima (IDH=0.755) y Pachitea –Huánuco (IDH=0.377) a escala provincial y entre Lima (IDH=0.747) y Apurímac (IDH=0.457) a escala departamental-regional. La descentralización debe ser el medio para movilizar las políticas públicas (macroeconómicas, sectoriales y sociales) a fin de generar más inversión, empleo e ingresos, mayor educación y mejores condiciones alimentarias, salubridad y bienestar, que en conjunto se reflejen en mejoras del índice de desarrollo humano. En aquellos lugares donde la capacidad del sector privado para generar empleo e ingresos es menor, la intervención del Estado, con sus tres niveles, debe compensar esta ausencia más que proporcionalmente para que el índice de desarrollo humano mejore. Pero esta situación debe ser temporal y mantenerse sólo hasta que el sector privado se desarrolle, local o regionalmente, al punto de incrementar su aporte al desarrollo humano con más empleo, productividad e ingresos. Esto permitirá un progreso del desarrollo humano y, en consecuencia, un incremento del IDH.

En esta perspectiva, el desarrollo humano depende del desarrollo del sector privado para su crecimiento y de la acción del Estado para dar las bases mínimas y/o para redistribuir compensatoriamente. Aún más, en el largo plazo, los recursos fiscales de los distintos niveles de gobierno dependerán de la capacidad tributaria del sector privado en cada región, provincia o distrito. Por ello, la descentralización debe basarse en el fortalecimiento y crecimiento del sector privado a nivel territorial en aquellas regiones y localidades que tengan las mayores potencialidades.

En un país con Estado unitario descentralizado y con una economía territorialmente concentrada, se requiere de un plan estratégico de desarrollo en el cual se señalen las metas a alcanzar en materia de desarrollo humano y se defina con claridad el papel de los distintos niveles de gobierno descentralizados. Las metas de desarrollo local y regional deben tener tres componentes básicos:

1. Crecimiento de la producción, la productividad, los ingresos y el empleo.
2. Integración de las regiones con el resto del país o con otros países. La integración comercial y la articulación física entre regiones y dentro de las regiones son metas tan o más importantes que la anterior. En el Perú si la descentralización contribuyera a que todas las regiones vendan parte de su producción a otras regiones, el desarrollo humano avanzaría rápidamente.
3. Incremento de los bienes y servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno, a tasas iguales o superiores al crecimiento económico local o regional. El crecimiento y la mejora de la calidad del Estado debe ser un reflejo del crecimiento económico privado.

c. Claridad en las funciones de los niveles de gobierno

El papel de cada nivel de gobierno debe estar claramente determinado. Las ambigüedades, complicaciones y sofisticaciones no son buenas, sobre todo al inicio de los procesos de descentralización. Los gobiernos regionales deben promover el desarrollo regional a través de planes concertados con el sector privado empresarial y no empresarial, mientras que los gobiernos locales deben suministrar los principales bienes y servicios públicos.

Las políticas sectoriales, ejecutadas por los gobiernos regionales, deben promover el uso de las potencialidades en cada departamento, sobre todo en los sectores productivos. Estas políticas son las que generarán empleo y ampliarán las oportunidades para la gente. Por ello, se requiere que cada gobierno departamental-regional tenga un plan de desarrollo socio económico con horizontes mínimos de 5 años, basado en la promoción de algún o algunos sectores en particular, para lo cual la inversión pública debe centrarse en proveer infraestructura y mejor capital humano de manera especial para dichos sectores. Esto permitiría atraer a los inversionistas privados.

El desarrollo regional en los próximos veinte años dependerá de la capacidad de utilización del ahorro regional en cada región, de la atracción de inversionistas privados de otras regiones o extranjeros y del uso sostenible de las potencialidades existentes en cada región y localidad. Para ello, la inversión pública en infraestructura vial y energética, acompañada de políticas sectoriales de promoción de algunos sectores productivos que generen alto valor agregado (agroindustria, manufactura pequeña, mediana o grande, turismo, servicios productivos) y que usen al máximo las potencialidades humanas, naturales y físicas, será la clave del desarrollo regional. La planificación estratégica y la concertación entre gobierno regional, sector empresarial y trabajadores serán cruciales para lograr resultados desde una perspectiva del desarrollo humano.

La ejecución de las políticas sociales debería ser la función principal de los gobiernos locales. La prestación de educación, salud, vivienda, saneamiento y lucha contra la pobreza son las principales funciones y tareas. Por cierto, la asunción de estas competencias tiene que

ser progresiva y planificada para asegurar el éxito de la descentralización. Lo peor que puede pasar es que los gobiernos locales fracasen por hacer las cosas de manera apresurada y sin planeamiento. Los gobiernos locales tienen, a partir de las políticas sociales, la enorme responsabilidad de mejorar la calidad de las personas y de su capital humano. La meta de la descentralización es la de suministrar más prestaciones con mejor calidad, pero con el mismo presupuesto.

Para que esta repartición de competencias funcione de manera adecuada y eficiente es necesario el funcionamiento adecuado de un sistema de coordinación entre cada gobierno regional y los diferentes gobiernos locales de cada departamento y entre los gobiernos regionales y el gobierno central. Un Estado descentralizado requiere de un sistema de coordinación descentralizada que reemplace a la organización vertical de un Estado centralista. El Consejo Nacional de Descentralización debería ser el llamado a promover un eficiente sistema de coordinación para el desarrollo humano.

Dentro de los legados del pasado régimen existen varios programas, sobre todo sociales, que han funcionado de manera desconcentrada con relativo éxito y que es necesario descentralizar para repotenciarlos. Entre estos se puede mencionar programas tales como el PRONAA y FONCODES, cuyos recursos y organización deben ser transferidos a los gobiernos locales para que tengan una administración descentralizada. No cabe crear muchas cosas nuevas o suplantar programas existentes por otros, pues se pierden conocimientos alcanzados, organizaciones, gente capacitada, redes sociales ya establecidas; es decir, se pierde capital físico, el capital humano y el capital social ya acumulados. La descentralización debe potenciar todo lo ya acumulado y no desperdiciar ni un sólo recurso. La razón es muy simple; en el Perú nos faltan capitales y recursos para el desarrollo. La descentralización debe generar una cultura del buen uso de lo que tenemos, de las potencialidades y de la acumulación permanente. La descentralización debe evitar el "borrón y cuenta nueva", sobre todo con aquellas experiencias que han funcionado suministrando bienes y servicios de una manera razonable.

En el mismo sentido, todos aquellos avances logrados durante el proceso de transición hacia la recuperación de la democracia, que han tenido un componente descentralista, de reorganización de la sociedad civil y de participación orientados hacia la descentralización, deben ser integrados institucionalmente en el proceso de descentralización. Este es el caso de las mesas de concertación de desarrollo local y regional y el de las mesas de lucha contra la pobreza. Para armar y elaborar planes de desarrollo estratégico, debe seguirse el método de identificación de potencialidades, la que tiene en cuenta los recursos existentes y los que se puedan crear racionalmente. Los gobiernos regionales y locales deberían incluir no sólo las iniciativas, sino también a los grupos que participaron, incorporándolos dentro de mecanismos institucionales tales como consejos consultivos, mesas de concertación y cabildos periódicos.

d. Reflexiones finales

No hay que olvidar que el proceso de descentralización en curso ha privilegiado la descentralización del Estado peruano. Está pendiente el proceso de desconcentración o descentralización económica, que en el largo plazo será el principal factor de crecimiento y de desarrollo humano. Será necesario incorporar nuevas metas al proceso de descentralización, tales como metas de inversión privada y pública por regiones, metas de suministro de infraestructura para el desarrollo y mecanismos para el financiamiento del desarrollo regional y local. La descentralización económica está en el horizonte, pero hoy la descentralización, con un Estado pequeño y débil, tiene los siguientes desafíos esenciales:

1. Ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos con los mismos presupuestos.
2. Reordenar el Estado de manera descentralizada, lo que significa también reconstruir el sistema político en todos los rincones del Perú.
3. Tratar de hacer del Estado, en sus tres niveles de gobierno, el promotor y facilitador de la inversión privada a partir de un uso sensato y eficiente de la inversión pública. No obstante, el principal reto es hacer del Estado el líder del desarrollo de las regiones fuera de Lima, de la periferia, de las pequeñas ciudades, en cooperación con el sector privado, sobre todo porque los recursos financieros, fiscales y humanos con que se cuenta son insuficientes.

Finalmente, el desarrollo humano avanzará descentralizadamente en el Perú, si el proceso de descentralización que se inicia logra tener un norte, si los liderazgos institucionales y personales se utilizan para construir propuestas regionales y locales, si los planes de desarrollo se logran de manera concertada y, sobre todo, si existe voluntad de poner a las personas de todos los confines del Perú en el centro de las preocupaciones del Estado y del desarrollo para que puedan tener acceso a oportunidades iguales, tanto en el plano económico, como en el político y el cultural. Este es el verdadero desafío de la descentralización. No olvidemos que la centralización no es un problema de concentraciones, sino un problema de articulación y de integración productiva, comercial, social y cultural. El tipo de centralización vigente ha llevado a la articulación piramidal y jerárquica; la descentralización debería llevar a una nueva articulación más horizontal y más democrática.

Lima, junio 2003



BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI: "Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions", *The Economic Journal*, 108: 989-1008.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998): "Informe Especial: Descentralización Fiscal", en *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe de 1994*, Washington, D.C.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2002): "Lucha contra la pobreza y descentralización" MEF, Lima.
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. PERRY y William DILLINGER (1999): *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998): "La Descentralización en la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana", Santiago, Chile.
- CONTRERAS, Carlos (2002): "El centralismo peruano en su perspectiva histórica", Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, ms.
- (2000): "Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú", The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, JCAS-IEP Series, JCAS Occasional Paper N° 4 Osaka.
- (1997): "Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente", *Economía Vol. XX, No. 39-40, Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú.*, pp. 249-291.
- (1996): "La descentralización fiscal en el Perú después de la Guerra con Chile, 1886-1895". En *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad No.67-68*, Zamora: El Colegio de Michoacán, México, pp. 203-231.
- GARMAN, Christopher y otros (1998): "The Politics of Decentralization in Latin América", Banco Mundial, Washington D.C.
- GONZALES de OLARTE, Efraín (1982): *Economías regionales del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 6, Lima
- (1993). *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*, Instituto de Estudios Peruanos - Consorcio de Investigación Económica, serie Análisis Económico, Lima.

(1996b) (Editor): *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, North-South Center Press, University of Miami, Miami, Florida

(1998), *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*, Consorcio de Investigación Económica - Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 18, Lima.

(1998), "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la Debilidad de la periferia", en Revesz (1998), CIPCA-IEP, Lima.

(1999): *Exportando desarrollo: el modelo de Washington y el ajuste estructural en el Perú*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C. Ms.

(2000): *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos - Consorcio de Investigación Económica, serie: Colección Mínima, Lima.

(2002): "Centralización fiscal en el Perú en los años 2000", Instituto de Estudios Peruanos (En preparación).

GONZALES de OLARTE, Efraín y Lilian SAMAME (1994): *El péndulo peruano: Políticas económica, gobernabilidad y subdesarrollo*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 14, segunda edición, Lima.

GONZALES de OLARTE, Efraín, Teobaldo PINZAS y Carolina TRIVELLI (1994): "Descentralización fiscal y regionalización en el Perú", Instituto de Estudios Peruanos. Documento de trabajo No. 69, Lima.

IGUIÑIZ, Javier (2000): "Acerca de la viabilidad de la descentralización económica" Documento de trabajo No. 182, CISEPA, Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (2002): "¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización?", Documento de trabajo No. 117, Lima.

KRUGMAN Paul (1991): *Geography and Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

MARTINELLI César (1997), "Descentralización fiscal en el Perú: Notas a partir de la teoría económica y la experiencia española", en Gonzáles 1997a, Instituto de Estudios Peruanos-Concytec, serie análisis económico 17, Lima.

PLANAS, Pedro (1998): *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, Municipalidad de Lima Metropolitana

PNUD (2002): "Informe sobre Desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las Potencialidades", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, oficina del Perú, Lima.



REVESZ, Bruno (editor) (1998): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Lima.

ZAS FRIZ, Johnny (1998): *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*.
Universidad del Pacífico, Lima.

