



CAPÍTULO 3

Economía política de la descentralización y la integración democrática

“En principio, debe quedar muy en claro que, de persistir la actual estructura hipercentralista, que sólo provoca el recesamiento de los principales centros empresariales de provincias, los mercados regionales no podrán despegar. Es decir, no podrá pensarse seriamente en incorporar nuestras economías regionales al desafío de la globalización”.

Pedro Planas.
“Manual del buen descentralista” (2001)

Economía política de la descentralización y la integración democrática

¿Es posible que la democracia gobierne al mercado? Pregunta difícil de responder, pero muy legítima de plantearse en estos tiempos de retroceso del neoliberalismo extremo, que pretende que la relación entre la economía y la política debería ser mínima. En el mundo real hay una interacción permanente entre lo económico y lo político y la diferencia entre países es que en algunos el Estado es un buen coordinador y regulador de mercados en beneficio de todos, y en otros no. Por ello, es importante la calidad del Estado para promover el desarrollo humano a partir del crecimiento económico y de la consolidación de la democracia como sistema capaz de igualar los derechos y las libertades de las personas.

Un aspecto importante de la calidad del Estado es el grado de descentralización de su sistema de gobierno. La democracia funciona mejor cuando hay varios niveles de gobierno con funciones pertinentes para cada espacio y territorio en que se divide el Estado y la economía de cada país. Por ello, la descentralización resulta ser no sólo una reforma importante para modernizar y democratizar la estructura estatal, sino sobre todo para integrar e incluir social y políticamente a las personas.

La economía funciona en el espacio, los mercados existen en territorios específicos y la regla universal es que, con el tiempo, se va concentrando la actividad económica en determinadas ciudades, las cuales se convierten en centros económicos de vastos territorios, generándose así econo-

mías regionales conformadas por ciudades grandes y sus respectivos hinterland o entornos compuestos por ciudades de menor jerarquía y el campo. El problema se suscita cuando, en un país territorialmente grande como el Perú, una ciudad concentra una parte considerable de la economía, tanto en producción, capitales, gente calificada, finanzas y servicios. Aparece entonces la “concentración económica”; como un problema que inhibe el desarrollo de otras regiones y sus centros respectivos por la fortaleza económica de la capital. Aunque, en sentido estricto, la concentración económica es verdaderamente un problema para el desarrollo humano cuando los frutos del crecimiento del centro no se logran repartir con equidad hacia la población de la periferia, ya sea porque la estructura de los mercados en el espacio no lo permite o porque el Estado no tiene la suficiente capacidad de hacerlo (González de Olarte 2003, 2004)¹.

Por ello, la descentralización del Estado puede constituir un medio importante para contrarrestar los efectos nocivos de la concentración económica, pues puede hacer que el Estado ayude a buscar los medios y mecanismos para que el crecimiento económico sea menos desigual. Es obvio que una economía menos concentrada será favorable a un Estado descentralizado, pues, a mayor desconcentración económica, mayor descentralización fiscal y, en consecuencia, mayores posibilidades de generar oportunidades iguales para todas las personas.

¹ Tomado de González de Olarte, Efraín: “Descentralización para el desarrollo humano en el Perú”, Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano 4, PNUD, Lima 2003. “La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica”. Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 22, Lima 2004.

LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y SUS CONDICIONANTES

La extrema concentración económica de la economía peruana en Lima, es un resultado de la acelerada urbanización, después de la segunda guerra mundial, y de la conformación de un modelo de crecimiento primario-exportador y semi-industrial dependiente del ciclo de negocios internacionales, cuyas características han sido las siguientes:

- El centro urbano-industrial se conformó sobre la base de la concentración de los procesos económicos y su correlato con la migración post-segunda guerra mundial. Las áreas metropolitanas consumían sus propios productos industriales, además de servicios 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.
- 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 baratas no favorecieron a una efectiva sustitución de importaciones de la industria peruana 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 asimétricas² de Lima con la periferia fue un resultado de este modelo.
- La centralización ha tenido resultados distributivos inequitativos: ha favorecido al centro y no ha logrado integrar a la periferia en los frutos del dinamismo económico. Cuando el centro crece en función de la industria y de los servi-

cios especializados, 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, apoyada en los sectores extractivos. La centralización genera un problema de desigualdades regionales, lo que explica la migración 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 inspirado por el Consenso de Washington. Los principales cambios fueron: la desindustrialización, la reprimarización sobre todo hacia el 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 debilitaron 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.

Si ilustramos el tema, 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 otras regiones, entre la ciudad principal y su hinterland rural.

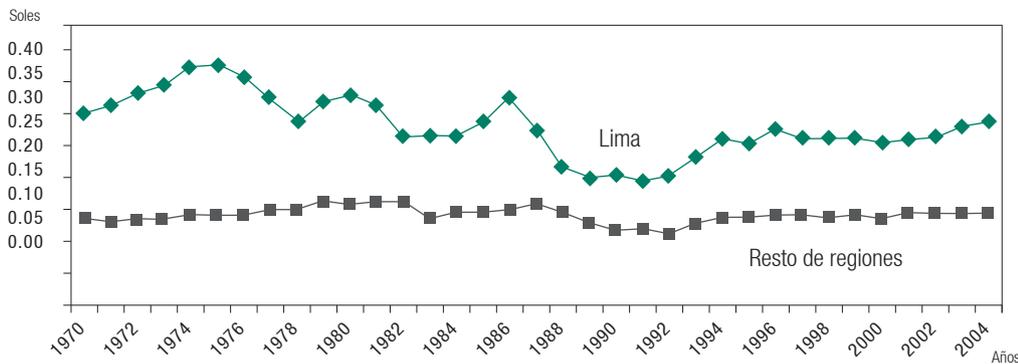
El primer problema es la diferencia

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.

² 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, Efraín Gonzáles de Olarte: "La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares", Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica, Lima 1993.

Figura 3.1

Perú 1979 - 2004. PIB per cápita Lima (centro) y el resto de regiones (periferia). (Soles de 1979)



Nota: A partir del 2000 es una proyección.

Fuente: Compendio Estadístico varios años. INEI

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

entre el PIB per cápita entre Lima (incluyendo la provincia del Callao) y el resto de regiones. Las fluctuaciones económicas del centro son más pronunciadas que las de la periferia y la tendencia del PIB, es a diverger en períodos de expansión y a converger en períodos de crisis y recesión, tal como se puede observar en la figura. El segundo problema es la centralización de la actividad económica y financiera en Lima, donde se concentra el 32% de la población total, el 43.1% de la población urbana y la población económicamente activa. Lima produce el 56.6% del producto bruto interno, concentra el 84.4% de las colocaciones del sistema bancario, el 61% de la manufactura y el 53% de los servicios y comercio. 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 crecimiento si la estructura productiva en el espacio sigue igual.

La influencia de Lima sobre el resto de regiones y ciudades del país se da en dos niveles. En el primero, la aglomeración y concentración productiva de Lima inhibe la creación de empresas en otras regiones capaces de 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 podrían 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 se tiene fuerzas inhibitorias y, por otro, fuerzas centrípetas que combinadas fortalecen relativamente más al centro que a la periferia.

DESCENTRALIZACIÓN PARA LA DESCONCENTRACIÓN ECONÓMICA

Esta 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) y rural (campo).

Promover la desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: el excesivo peso económico del centro, la

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 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.

divergencia en el crecimiento entre centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s).

Los factores esenciales de la descentralización económica son: Primero, la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones fuera de Lima. Segundo, la búsqueda de complementariedades entre la inversión privada y la pública, sobre todo en infraestructura vial y energética. Tercero, la generación de incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas: macro, sectoriales y sociales. Cuarto, 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 aumentar, por un lado, el empleo y, por el otro, las ganancias lo que, en su conjunto, eleva 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 producti-

vidad 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, y debe contribuir al incremento de la creatividad y empresarialidad regional y local. Por un lado, las instituciones de formación y capacitación de los trabajadores en cada región deben generar una oferta que corresponda a la demanda existente de los sectores productivos ya constituidos. Por otro, esa oferta educativa debe permitir la formación 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. Parte de la competitividad regional pasa por innovaciones tecnológicas realizadas en cada lugar.

Para que haya 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 son múltiples. 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 estabilidad jurídica e institucional, el riesgo país, la rentabilidad esperada y la oferta de crédito. A nivel regional o local, la inversión depende de la existencia de recursos naturales y humanos, 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 cuya producción se invierte, una estabilidad jurídica y tributaria, precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés y salarios) y ba-

jos costos de transacción³. Para que se dé la inversión descentralizada, es necesario intervenir para compensar aquellos determinantes sobre los cuales el centro tiene ventajas. Estos factores son básicamente demanda, infraestructura productiva y acceso a crédito y tecnologías.

Complementariedad entre la inversión privada y pública

En países y regiones con escasez de capital financiero para la inversión como en el Perú, es imprescindible una relación cooperativa, si no asociativa, entre la inversión privada y pública. La inversión pública descentralizada en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), debería constituirse en el instrumento de atracción de 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 de manera simultánea y asociada.

Ahí 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 Estado 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.

Descentralización y combinación de las políticas públicas. Generación de incentivos para la desconcentración económica

Un proceso de desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de un contexto de políticas públicas bastante

peculiar. 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 sectoriales más o menos precisos y arreglos institucionales y organizativos. Pero, además, es necesario relacionar todo ello con el espacio y sus características que, en muchos casos, resultan fuertemente condicionantes.

Políticas macroeconómicas descentralistas

El mejor contexto macroeconómico para la descentralización tiene tres componentes: Primero, estabilidad económica, traducida en baja inflación, déficit fiscal financiado y pequeño, equilibrio en la balanza de cuenta corriente y expansión monetaria adecuada. Segundo, 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. Tercero, 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 Finanzas y el Banco Central de Reserva. Pero hay otros que tienen una connotación regional. Los

En países y regiones con escasez de capital financiero para la inversión como en el Perú, es imprescindible una relación cooperativa, si no asociativa, entre la inversión privada y pública.

³ Son los costos de constitución, ejecución y fiscalización de los contratos. Muchos de ellos tienen que ver con la acción del Estado para la formalización y legalización de las diferentes actividades económicas.

Si la meta operativa del desarrollo humano es el crecimiento distributivo, 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.

más importantes son los relacionados con la cuestión fiscal.

Actualmente, los precios relativos no son los más adecuados para impulsar el desarrollo regional. 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 del todo competitivos. A la vez, un tipo de cambio atrasado combinado con aranceles bajos favorece las importaciones, las que deprimen a los sectores que destinan su producción para el mercado interno pero que tienen 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 que tiende permanentemente a la baja, las posibilidades de inversiones exportadoras en las regiones, a pesar de algunos auges locales, se hallan bastante limitadas.

Las únicas vías para contrarrestar un tipo de cambio barato son generar altas productividades en los sectores ya existentes, hacer nuevos productos sin competencia internacional, agregar valor a productos tradicionales o poco elaborados para incrementar la productividad sectorial.

Las tasas de interés son todavía elevadas, pese a los aún bajos 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 del Perú 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 o la expansión de los existentes.

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 con-

texto internacional en el que países como China o Vietnam pagan salarios más bajos que los peruanos, por el importante subsidio estatal al consumo familiar y el agravante de que aquéllos pueden tener mejor poder de compra que los peruanos. Es decir, el Perú muestra una situación paradójica en salarios.

En las regiones, las disparidades de salarios son también bastante agudas, lo que hace que en las ciudades grandes –donde se pagan salarios mayores 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 establecen así, círculos viciosos de baja demanda con pobreza.

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.

Políticas sectoriales-regionales

Si la meta operativa del desarrollo humano es el crecimiento distributivo, 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 macro económicas. Por ello, existen por lo menos dos escenarios probables. Primero, cuando el contexto macroeconómico no es favorable a la producción exportadora no primaria. Segundo, cuando es desfavorable a los productores 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 inversión y orientar los cambios tecnológicos en función de la demanda externa. La repercusión regional o local es obvia, pues los sectores están 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 se potencian.

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. Este tipo de políticas tiene resultados impredecibles, pues si no hay buena coordinación entre las instituciones responsables o si las políticas sectoriales no tienen los suficientes instrumentos para contrarrestar el contexto macro, los resultados pueden ser modestos y hasta negativos.

Existe la posibilidad de que sólo haya políticas macro, sin políticas sectoriales, como ha sido predominante en la experiencia peruana reciente. 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 y las regiones más tradicionales.

Con el proceso de descentralización, las políticas sectoriales están siendo progresivamente transferidas a los gobiernos

regionales. Por ello, se deben 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 establecerse en concertación con los sectores productores y empresariales a fin de tener propuestas precisas por cada región, en función de las restricciones regionales existentes. La participación, la creatividad y la empresarialidad son fundamentales para definir las políticas sectoriales descentralizadas⁴.

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. Una política puramente asistencialista, sin vinculación con la generación de capacidades y productividad de las personas, en el ámbito local o regional, abona poco para el desarrollo humano.

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 en los gobiernos regionales y 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 objetivos de corto y largo plazo. En el corto plazo es imprescindible compensar a aque-

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 establecerse en concertación con los sectores productores y empresariales.

⁴ PNUD-Perú. "Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades". Lima 2002.

El cuarto factor esencial de una descentralización –tal vez el más importante– es la activa participación del empresariado, con una perspectiva descentralista... El empresario que es innovador y que asume riesgos es un agente fundamental del desarrollo.

llas personas a las que, incluso una combinación de políticas no logra incorporar en el empleo. Los programas de alivio a la pobreza deben ayudar a satisfacer necesidades básicas –alimentación, nutrición, salud básica– y conectar el gasto público con la producción o el empleo local y regional. Es decir, ayudar a expandir el consumo de los sectores de menores recursos y expandir la oferta y el empleo local y regional.

En el largo plazo, las políticas sociales son las que incrementan y mejoran las capacidades de las personas, el denominado “capital humano”. La educación y la salud de calidad deben ser los objetivos básicos, y estar complementados con justicia, seguridad ciudadana, viviendas de calidad.

La armonización de las políticas públicas

La armonización de las políticas macroeconómicas descentralizadas, sectoriales-regionales y sociales es un requisito indispensable para que la descentralización tenga efectos 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, todo a través de mayores exportaciones. Esta armonización implica 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, que es el que hace la democracia, 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 instituida por los gobiernos regionales y locales. Un sistema bien organizado debería aprobar planes concertados 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 de-

cisiones políticas, basadas en este sistema de participación por niveles de gobierno, harían democráticamente 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 eficiencia del organismo técnico coordinador.

Si las políticas se organizan, coordinan y armonizan se puede generar mayor estabilidad política y social y dar señales positivas a la inversión privada. Las políticas públicas coordinadas en los tres niveles de gobierno atraen y potencian inversiones que, con mecanismos de participación, pueden asociar a los capitalistas y empresarios privados, nacionales y extranjeros, a los procesos de desarrollo regional y local.

Descentralización empresarial y financiera

El cuarto factor esencial 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 y rentabilidad.

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 las áreas metropolitanas 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 mayo-

res 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 (desde las capitales a los centros menores y áreas rurales) para hacer negocios, requiere de incentivos económicos e institucionales que incrementen las posibilidades de ganancias en contextos de riesgo. Obviamente, cualquiera de estos incentivos deberá ser otorgado para inversiones que echen raíces en las regiones.

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 la inversión privada al generar condiciones de rentabilidades más altas, con menor riesgo y en plazos menores. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales pueden generar incentivos institucionales a fin de atraer la inversión privada y a los empresarios.

El proceso de descentralización empresarial tiene también un significativo componente cultural. Existen identidades regionales y locales fuertes, que pueden constituir un factor de atracción para aquellos empresarios de una u otra región que emigraron y tuvieron éxito en Lima, en otras ciudades e incluso en el extranjero, para que hagan negocios a partir de su experiencia. 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 negocios en ambientes menos difíciles y exigentes. Se ve 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.

La descentralización de capitales, la descentralización financiera, es un objetivo paralelo a la descentralización empresarial y de recursos humanos, que debe

dirigirse, especialmente, al desarrollo de las potencialidades regionales. En la medida que la descentralización financiera esté inmersa en un círculo vicioso – los capitales no van al interior porque no hay desarrollo y no hay desarrollo porque no hay capitales – el rol de los gobiernos debe tener cauces para el fomento del crédito en las ramas allí predominantes – como la agricultura, la ganadería y la artesanía – y sobre todo desplegar instituciones y cuadros técnicos, que agilicen la atracción de capitales por su iniciativa empresarial, en volúmenes significativos. En nuestro país, como muestra la información al respecto, esta dinámica tiene diversos aspectos negativos que superar.

El primero y el más visible rasgo, es el peso desmesurado de Lima en el movimiento financiero nacional, 86 por ciento de los depósitos y 84 por ciento de las colocaciones se hacen efectivos a través de la capital. Esta centralización tiene evidentes efectos políticos en el desarrollo. Otro indicador muy relacionado, es la concentración de la demanda de dinero a través del sistema bancario formal, medida por el ratio colocaciones/PIB. El promedio nacional es 22.3%, mientras que en Lima es 39.7% y en Huancavelica 0.01%, casi 400 veces menor.

Aún en términos per cápita, la desproporción es muy elevada; así, entre Lima y Moquegua o Arequipa, que le siguen en orden del per cápita de depósitos, la diferencia es de 3.5 y 4.7 veces, y entre Lima y el departamento con menores depósitos per cápita (Huancavelica), la proporción es de 103.8 veces. En términos de colocaciones la proporción Lima/Huancavelica es más exagerada, de 823.4 veces, debido a que Huancavelica prácticamente no tiene crédito, donde se coloca apenas 5 soles por persona al año.

Al margen de los niveles, algunos departamentos tienen más colocaciones que depósitos, y la razón entre ambas variables es mayor lo cual, les es ventajoso. Esto sucede con frecuencia entre los departamentos de la costa; en el caso de la sierra y la selva, con mayores índices de pobreza, sus depósitos son mayores a sus colocaciones, favoreciendo con sus escasos ahorros, los préstamos obtenidos en otros lugares relativamente menos pobres.

Los mayores problemas financieros son dos: a). La baja tasa de ahorro financiero en la mayor parte de regiones, lo que restringe

El proceso de descentralización empresarial tiene también un significativo componente cultural. Existen identidades regionales y locales fuertes, que pueden constituir un factor de atracción para aquellos empresarios de una u otra región que emigraron y tuvieron éxito en Lima, en otras ciudades e incluso en el extranjero, para que hagan negocios a partir de su experiencia.

Perú 2005. Concentración financiera, según departamento.

Departamento	Colocaciones				Depósitos				B-A (millones S.)	Ratio (A)/(B)
	Monto (millones S./) (A)	%	Per cápita S/.	Profundiza- ción financiera (%) 2004	Monto (millones S./) (B)	%	Per cápita S/.	Profundiza- ción financiera (%) 2004		
PERÚ	42 094	100.00	1 610	22.31	52 917	100.00	2 023	24.09	10 823	0.80
Amazonas	8	0.02	20	0.65	30	0.06	78	2.15	22	0.26
Ancash	423	1.00	407	11.11	451	0.85	434	7.28	28	0.94
Apurímac	7	0.02	16	0.79	40	0.08	95	4.72	33	0.17
Arequipa	1 044	2.48	916	10.14	1 286	2.43	1 128	10.51	242	0.81
Ayacucho	35	0.08	57	1.03	80	0.15	129	6.00	45	0.44
Cajamarca	169	0.40	124	1.26	442	0.84	325	3.79	273	0.38
Cusco	270	0.64	231	4.89	588	1.11	502	9.81	318	0.46
Huancavelica	2	0.01	5	0.01	23	0.04	51	1.12	21	0.10
Huánuco	82	0.19	112	1.51	102	0.19	139	3.65	20	0.80
Ica	537	1.27	806	7.89	390	0.74	586	5.77	- 146	1.38
Junín	324	0.77	297	2.44	416	0.79	381	7.06	92	0.78
La Libertad	1 061	2.52	689	8.37	887	1.68	576	8.29	- 174	1.20
Lambayeque	744	1.77	682	7.58	439	0.83	402	6.32	- 305	1.70
Lima y Callao	35 531	84.41	4 117	39.70	45 688	86.34	5 294	42.12	10 156	0.78
Loreto	259	0.61	293	2.57	256	0.48	290	4.20	- 3	1.01
Madre de Dios	4	0.01	45	0.54	28	0.05	305	2.95	24	0.15
Moquegua	91	0.22	568	2.48	243	0.46	1 519	4.85	152	0.37
Pasco	33	0.08	126	0.75	68	0.13	255	3.30	34	0.49
Piura	717	1.70	439	8.21	550	1.04	337	9.02	- 167	1.30
Puno	154	0.37	124	2.45	208	0.39	167	4.24	54	0.74
San Martín	177	0.42	263	4.55	108	0.20	162	4.65	- 68	1.63
Tacna	190	0.45	691	5.39	307	0.58	1 117	12.52	117	0.62
Tumbes	78	0.18	405	2.55	65	0.12	340	7.10	- 13	1.19
Ucayali	154	0.37	384	5.38	221	0.42	550	7.34	67	0.70

Fuente: Página web de la Superintendencia de Banca y Seguros y Censo 2005

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

la masa de dinero prestable. b). La baja demanda por crédito, aún en aquellos lugares con bajos ahorros. Esto quiere decir, que no hay suficientes proyectos de inversión y relativamente pocos empresarios capaces de correr riesgos. En el marco de la atracción de recursos financieros, se opina inclusive que se debiera empezar por recuperar los capitales nacionales depositados en el exterior a partir de políticas financieras esta-

bles, que favorezcan un flujo positivo y a la vez reduzcan los riesgos de volatilidad en plazos amplios. Es obvio que se trata de un área de política fundamental, que requiere de acciones y reformas para promover la mayor utilización del ahorro interno en cada región, lo que redundaría en incrementos futuros del ahorro regional, sobre todo por el incremento de las ganancias empresariales.

EL PROCESO FISCAL

La relación entre concentración económica territorial y centralización estatal es fuerte en el Perú. En verdad, ha existido un círculo vicioso entre ambas que no se ha superado y que, precisamente, la descentralización fiscal debería ayudar a resolver.

El punto de partida es de una centralización extrema como se ha señalado, es decir, existe una interrelación entre la concentración económica territorial y la centralización estatal y fiscal, que se retroalimentan permanentemente y que inhibe el desarrollo productivo de otras ciudades secundarias. El problema central, es que en Lima se llega a cobrar 4/5 de los impuestos recaudados por el gobierno central, en consecuencia, éste tiene un poder fiscal mayor que lo redistribuye a través del gasto público en función de la presión política que es mayor en el centro que en la periferia, porque Lima es la principal plaza electoral y en ella se definen las elecciones. Esto hace que un gobierno centralizado se ocupe más de los lugares (ciudades y regiones) donde hay mayores presiones electorales. Por otro lado, el gasto público en Lima, donde se encuentra la sede del gobierno central, hay una escala relativamente alta que tiene un efecto en la demanda agregada, la que a su vez, constituye uno de los factores más importantes para la inversión. Así, el gasto estatal contribuye a la concentración de la demanda y de la oferta en la región Lima. Esto explica la mencionada retroalimentación y desafía el éxito de un proceso de descentralización.

En esta perspectiva la descentralización estatal constituye una reforma que apunta a un objetivo enorme: revertir la causalidad que provoca la descentralización dura, y la descentralización fiscal se constituye en uno de sus principales instrumentos. La descentralización estatal debería cambiar el marco institucional y legal, que permita cambiar los incentivos para promover la desconcentración de la inversión, del empresariado y del capital humano. La descentralización fiscal debería comenzar a reparar el problema de la concentración de la demanda pública, para así convertirse en uno de los factores de descentralización de la inversión y de la oferta productiva. En la primera, hay de por medio un proceso político de integración entre los intereses

privados y los del Estado con una participación decisiva de empresarios y trabajadores. En la segunda, hay un proceso de reforma tributaria y administrativa que permita descentralizar las funciones fiscales de los tres niveles de gobierno, para permitir que los gobiernos regionales y locales puedan cumplir con las competencias y funciones que les han asignado las normas de descentralización.

En tal sentido, el presente Informe de Desarrollo Humano Perú 2005, señala que en el Perú existen grandes diferencias en el desarrollo humano en el territorio, dependiendo dónde se nace y dónde se vive, puede haber grandes desigualdades. Por ejemplo, hay una diferencia de 17 años de vida entre nacer en la provincia de Angaraes (Huancavelica) y la provincia del Callao, o una diferencia de 8 a 1 en el PIB per cápita entre el departamento con más alto PIB (Arequipa) y aquel con el menor (Apurímac). Son estas diferencias las que deberían acortarse. Para ello la desconcentración económica, combinada con la descentralización estatal, es el mejor camino.

En éste sentido, la descentralización es funcional a la consolidación de la democracia, no sólo porque permite una mayor participación de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno, sobre todo porque puede ser el medio para concertación en las regiones y las localidades sobre temas de inversión privada, de desarrollo tecnológico, de políticas exportadoras, de medio ambiente, es decir sobre temas en los que el Estado, a través de los gobiernos descentralizados, es un facilitador, un promotor, un incitador a la acción colectiva para el desarrollo territorial y humano. La apertura de espacios, no solamente de diálogo, sino de concertación es fundamental para que la democracia sea funcional al desarrollo. Pero todo esto, se completa con una economía fiscal que se articule a los planes y proyectos de desarrollo regional y local, para lo cual un proceso de descentralización del gasto y, posteriormente y en forma gradual, de la tributación es el acompañamiento imprescindible para atacar el problema del círculo vicioso de la centralización dura.

Finalmente, un proceso de descentralización estatal tiene un componente cultural, pues obliga a la concertación, a la negociación, a acumular sobre lo avanzado, a pensar en el resto, mejora los fundamentos

La relación entre concentración económica territorial y centralización estatal es fuerte en el Perú. En verdad, ha existido un círculo vicioso entre ambas que no se ha superado y que, precisamente, la descentralización fiscal debería ayudar a resolver.

de la solidaridad, pero sobre todo debería obligar a pensar en un horizonte de largo plazo en todas las decisiones económicas y políticas. Esta será la mejor forma en la que la democracia deja de ser formal y electoral y se convierte en una forma de convivencia social, con un gran contenido de desarrollo humano. Por ello, la descentralización estatal y, sobre todo la fiscal, son procesos que cambian más aristas sociales que otras reformas u otros procesos, sobre todo en un país tan centralizado como el Perú.

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 asignan o redistribuyen 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 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 esencial de la descentralización fiscal es que los habitantes de cada región o cada localidad sean capaces de financiar los gastos de los gobiernos regionales y locales, para poder suministrar los bienes y servicios que le competen.

Desde una perspectiva económica, esto significa que cada región o localidad debería 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 se convierte en el medio para generar mecanismos de compensación a través de transferencias y/o subsidios cruzados, de manera descentralizada, hacia las 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. Por ello, se han creado los fondos de compensación regional y municipal.

La inequidad fiscal

En la mayor parte de la actual experiencia internacional, existen tres niveles de gobierno, inclusive cuando se organizan federalmente o con alto grado de intervención central. Lo que particulariza cada situación nacional es, en primer lugar, el peso del Estado en la economía nacional, reflejado por la participación del presupuesto público en el producto, usualmente elevado para los países industrializados y reducido en los países en desarrollo. En segundo lugar, las diferencias entre países desarrollados y los que no lo son, se encuentran en el grado de importancia presupuestal de los gobiernos en el nivel regional y local, con respecto al total del presupuesto, tendiendo esta proporción a ser más elevada para los primeros. Finalmente, la tercera vertiente es la relativa a la desigualdad en la distribución territorial del gasto, en parte por la fuerza centralista, pero también por la ineficiencia administrativa, que realimenta el circuito de la desigualdad.

La descentralización que actualmente se está promoviendo, en realidad tiene una base económica muy pequeña. Veamos por

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 como participando en los beneficios que ofrece el suministro de bienes y servicios públicos.

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por niveles de gobierno, según departamento. (Millones de Nuevos Soles y %)

Departamentos	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ								
(Mils. Nuevos Soles)	24 938	4 443	3 605	32 985	20 734	9 017	6 282	36 033
(porcentaje)	75.6	13.5	10.9	100.0	57.5	25.0	17.4	100.0
Amazonas	0.0	0.3	0.1	0.4	0.0	0.5	0.2	0.7
Ancash	0.1	0.8	0.4	1.3	0.1	1.4	0.7	2.3
Apurímac	0.0	0.4	0.1	0.5	0.0	0.7	0.3	0.9
Arequipa	0.3	0.8	0.4	1.5	0.3	1.6	0.6	2.5
Ayacucho	0.1	0.5	0.2	0.8	0.1	0.9	0.4	1.4
Cajamarca	0.1	0.8	0.4	1.2	0.1	1.5	1.1	2.7
Cusco	0.2	0.8	0.4	1.4	0.2	1.4	1.2	2.8
Huancavelica	0.0	0.3	0.2	0.5	0.1	0.7	0.3	1.1
Huánuco	0.1	0.4	0.2	0.8	0.1	0.8	0.3	1.2
Ica	0.1	0.5	0.2	0.9	0.2	1.0	0.3	1.4
Junín	0.1	0.8	0.5	1.4	0.2	1.6	0.6	2.3
La Libertad	0.2	0.9	0.4	1.4	0.2	1.7	0.6	2.5
Lambayeque	0.1	0.5	0.3	1.0	0.2	1.0	0.4	1.6
Lima y Callao	73.5	0.4	4.4	78.3	54.6	1.5	6.6	62.7
Loreto	0.2	1.0	0.5	1.7	0.2	1.6	0.6	2.3
Madre de Dios	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.3
Moquegua	0.0	0.2	0.1	0.3	0.0	0.4	0.3	0.7
Pasco	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.5	0.1	0.7
Piura	0.2	1.1	0.7	2.0	0.2	1.7	1.0	2.9
Puno	0.1	1.0	0.4	1.5	0.2	1.5	0.8	2.5
San Martín	0.0	0.5	0.2	0.8	0.1	1.0	0.3	1.3
Tacna	0.1	0.3	0.3	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2
Tumbes	0.0	0.3	0.1	0.4	0.0	0.4	0.2	0.6
Ucayali	0.0	0.5	0.2	0.7	0.1	0.7	0.2	1.0

Nota: Los gastos del Gobierno Nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser Instituciones descentralizadas sus gastos se registran solo en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

qué. Los ingresos totales del gobierno constituyen el 15.9% del PIB, pero el total de la inversión pública nacional es solamente 2.5% del PIB, de los cuales 1.5 puntos quedan para ser ejecutados en Lima y Callao, mientras que para el resto de las regiones para efecto de nueva infraestructura, ma-

quinaria, energía, etc. solamente un poco más del 1 por ciento del producto. Si esto se transforma en términos de inversión descentralizada per cápita, queda alrededor de 180 soles anuales (50 céntimos de sol por día), que sería el capital público individual para el desarrollo. Ni siquiera la duplica-

En verdad, mientras la presión tributaria sea baja no habrá mucho para descentralizar, en términos del gasto público, ni lo habrá en la medida que se mantenga una dinámica económica desfavorable a la desconcentración económica y a la acumulación en las regiones fuera de Lima.

ción de estos montos puede transformar la economía regional. Obviamente, el impacto 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 le descentraliza.

Cuando proponemos, a manera de ilustración, el gasto⁵ por departamento antes y después del proceso de descentralización, comparando las cifras del año 2000 con las del 2005, nos permite entrever algunos aspectos de la descentralización fiscal particularmente sintomáticos:

- El presupuesto nacional, en cinco años, ha crecido en soles corrientes casi el 30 por ciento, debido al crecimiento económico. Eliminando de la contabilidad las cifras relativas al gasto en pago de deuda externa, defensa, relaciones exteriores, sistema electoral y algunas otras dependencias de alcance nacional cuyo presupuesto se ejecuta desde la capital, el crecimiento es solamente de 9 por ciento en términos corrientes y sería ligeramente negativo en soles constantes.
- La participación limeña, tanto en el 2000, como en el 2005, continúa siendo muy alta, y se da a través del gobierno nacional. En este nivel, el gasto de Lima respecto al total de todos los gastos en todos los niveles, es el 82.6% en el 2000, pero ha retrocedido al 74.7% en el 2005, por el avance de la descentralización fiscal. Si se deducen los gastos nacionales concentrados en Lima, estos porcentajes suben a 78.3 y 62.7 por ciento para el 2005, que reflejan de mejor manera el proceso de descentralización en marcha, especialmente a través de los proyectos de inversión y de nuevos ingresos por canon y regalías que perciben los gobiernos descentralizados.

- Pero todavía permanece una alta densidad presupuestal en la capital. En términos per cápita del 2005, 2.5 veces mayor que el promedio nacional y el triple que Moquegua y Tacna, sus más próximos en orden descendente. A la vez, nueve veces mayor que Lambayeque y La Libertad, uno de los menos atendidos según este indicador, pero a la vez los de economía más afín al desempeño de sus mercados y las inversiones privadas.
- La desconcentración de Lima hacia los gastos regionales y locales, aún siendo insuficiente, basta para dar la apariencia de presupuestos descentralizados en todos los departamentos, donde el peso del gasto de gobiernos regionales y locales varía en el rango aproximado de 80 a 95 por ciento de su gasto total. En Lima, en cambio, el fenómeno es inverso, es un departamento con escasos recursos regionales y locales, que se administra a través del gasto del gobierno nacional.

En la búsqueda de los patrones de la desconcentración fiscal, debe volverse a subrayar, el limitado monto de la recaudación y los recursos fiscales en general. Estamos todavía ante un Estado aún pequeño, administrando recursos insuficientes, en relación a las necesidades. En verdad, mientras la presión tributaria sea baja no habrá mucho para descentralizar, en términos del gasto público, ni lo habrá en la medida que se mantenga una dinámica económica desfavorable a la desconcentración económica y a la acumulación en las regiones fuera de Lima. Como es lógico presumir, el éxito de la descentralización económica se debe, ante todo, a la generación de economías regionales, en entornos favorables.

La función de la descentralización fiscal, no es solamente económica, debe ser también catalizadora, creadora de señales, provocadora de procesos diferentes, y debiera incidir en generar, a través de la mejora de recursos humanos, pródigos procesos de atracción de capitales, que cumplan con la generación de réditos privados.

⁵ El análisis del ingreso o recaudación por departamentos tiene menor sentido, dado que la recaudación por parte de SUNAT y SUNAD – el ente tributario y el aduanero – está concentrada administrativamente en la capital, pues allí tributan la mayor parte de las empresas independientemente de su localización y por la importancia del puerto del Callao y las dimensiones de sus instalaciones, sin que ello tenga mayores efectos sociales.

Los principios de la descentralización fiscal para el desarrollo de la ciudadanía

Para 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 distorsiones 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.

La **equidad** es un objetivo crucial del desarrollo humano. Las desigualdades de éste 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 ellos, 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 productivas y cuán desiguales son las provincias y regiones y, sobre todo, de cuáles son los

determinantes de la desigualdad. Se pueden presentar las siguientes situaciones:

- 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, al gas 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 horizontal o espacial.
- Los impuestos a la renta (utilidades, salarios, intereses, alquileres y regalías) 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 o vertical.
- 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 comisión⁶. Sin embargo, la ley de descentralización fiscal permite que parte de este impuesto sea cobrado directamente por los gobiernos regionales que se establezcan⁷.
- Los impuestos al comercio exterior de-

La equidad es un objetivo crucial del desarrollo humano. Las desigualdades de éste 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.

⁶ 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.

⁷ La ley de incentivos para la integración de regiones permite que los gobiernos regionales integrados se queden con el 50% de los impuestos indirectos recaudados en sus territorios, así como aquellos impuestos recaudados en demasía.

ben ser cobrados por el gobierno central ya que no todas las regiones tienen aduanas fronterizas y aun cuando existen, 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 regionales y locales.

- Finalmente, los impuestos a la propiedad predial son, por definición, impuestos territoriales y deben ser administrados por los gobiernos locales, tal como ocurre actualmente.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la equidad debe ser lograda por la vía de la recaudación y la del gasto. 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 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 participación más importante, desde un punto de vista del cambio de la cultura fiscal, 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 ciudadana para la fiscalización y la rendición de cuentas 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. El desafío de la descentralización fiscal es que hay que hacerlo en los tres niveles de gobierno.

La **sostenibilidad** del sistema fiscal descentralizado depende mucho del grado de equidad que tengan los impuestos y de la cobertura y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. 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 redundará en progreso 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.

Cómo y qué descentralizar en la economía fiscal para generar desarrollo humano

La descentralización fiscal debe tener como finalidad incrementar las oportunidades para los habitantes de las distintas circunscripciones, a través del cumplimiento cabal de las funciones de los dis-

Quando 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.

tintos niveles de gobierno, en el empleo, la producción y el consumo.

De una forma inicial con dos niveles de gobierno, en la que el gobierno central manejaba el 95% de los recursos y gastos y los gobiernos municipales el 5%, se debería evolucionar hacia otra que incluya a los tres niveles de gobierno contemplados por la nueva legislación. Promoviéndose una estructura mediante la cual al final del proceso de descentralización, el gobierno central cuente con el 70% de las finanzas públicas, los gobiernos regionales el 20% y los gobiernos municipales el 10%⁸.

Idealmente, 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 general a las ventas) 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), sobre la recaudación total, debería reducirse de 2/3 a un 50% del total para hacer menos regresivo el sistema fiscal.

Es deseable que los impuestos directos sean recaudados por los gobiernos regionales⁹ puesto que las bases tributarias, empresas y personas de cada región constituyen los factores de desarrollo territorial más importantes. El peso de estos impuestos, sin incluir al canon por la explotación de recursos naturales, 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.

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 sobre la utilización de los recursos naturales no renovables, o cualquier otra contribución al usufructo de ciertos monopolios naturales, deben ser cobrados por el gobierno central, pero deberá ir directamente al fondo de compensación regional o local.

La idea esencial de este tipo de fondos es que estén constituidos por recursos provenientes de parte de 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 naturales. Cuanto mayor sea la desigualdad de riqueza e ingresos entre las regiones o localidades, más importante será el monto de 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. La existencia de este fondo se sustenta en los principios de solidaridad y de equidad, para hacer posible 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 el 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.

Los tres niveles de gobierno deberán encargarse del uso y asignación de los impuestos recaudados. La transferencia del gobierno central a los gobiernos regiona-

Es deseable que los impuestos directos sean recaudados por los gobiernos regionales puesto que las bases tributarias, empresas y personas de cada región constituyen los factores de desarrollo territorial más importantes.

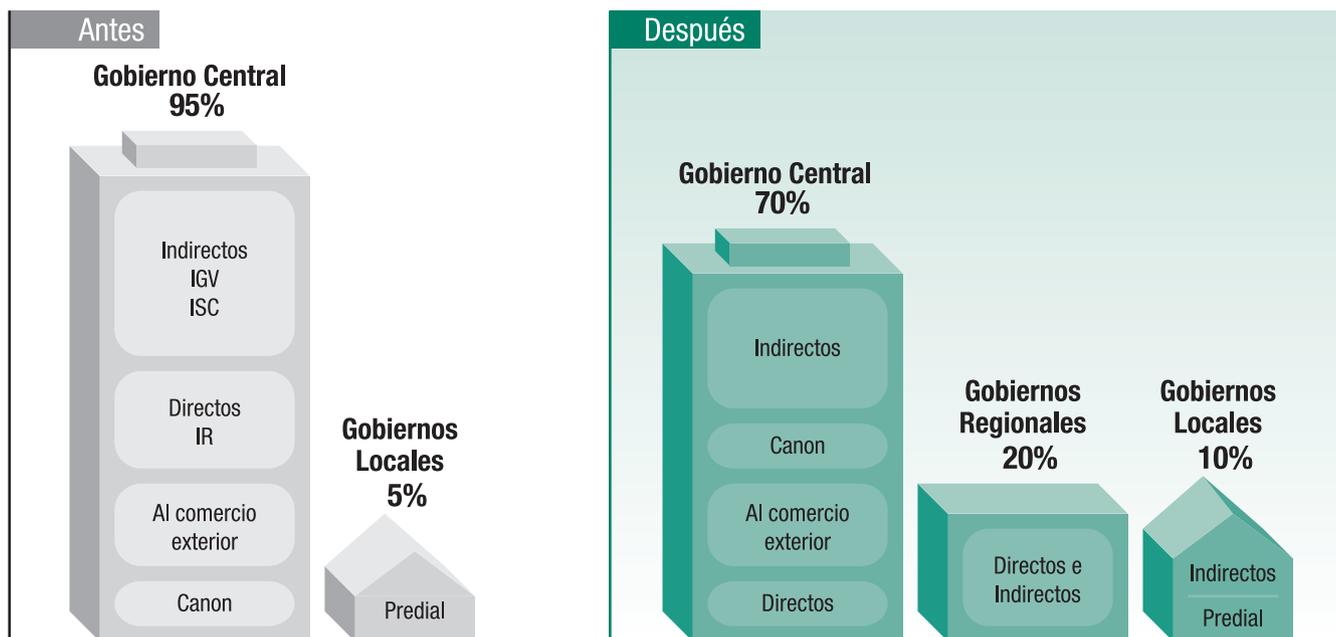
⁸ Aunque los porcentajes utilizados son aproximados, están sustentados en cifras históricas y experiencias regionales. Para una discusión más amplia de esta propuesta ver Efraín Gonzáles de Olarte, "La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica". 2004, IEP.

⁹ 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: Fondo de Compensación Regional (FONCORE) o Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

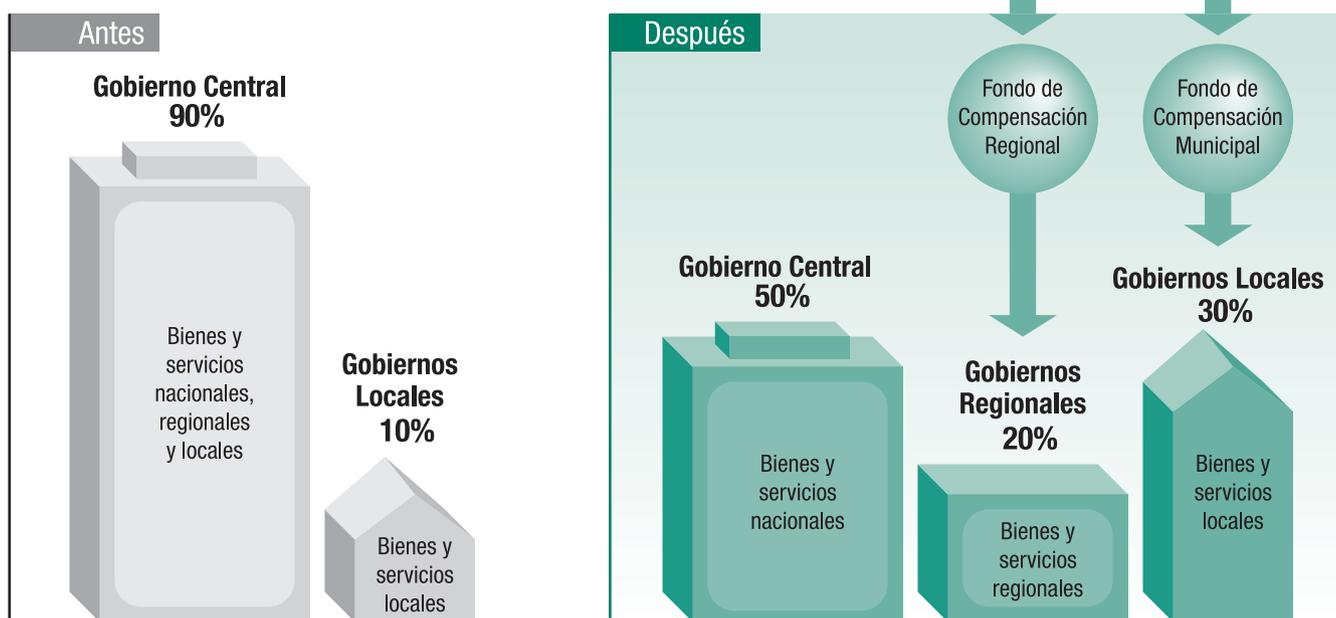
El antes y después de la descentralización fiscal

Una propuesta de descentralización del ingreso y gasto fiscal con equidad.

Impuesto descentralizado



Gasto descentralizado



Fuente: Gonzáles de Olarte, "La difícil descentralización fiscal en el Perú, teoría y práctica". Lima. IEP. 2004
 Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

les 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 los sustentos económicos 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 local¹⁰.

En cuanto a la descentralización del gasto, se debe pasar de la situación actual, en la que el gobierno central gasta el 90% y los gobiernos locales el 10%, a una situación en la que el gobierno central gaste el 50%, los gobiernos regionales, el 20%, y los gobiernos locales, el 30%. El tema central es definir las competencias de cada nivel de gobierno en función de la territorialidad o espacialidad de los bienes y servicios a ser proveídos por cada nivel de gobierno. Se propone transferir el 40% de las competencias del gobierno central: el 20% a los gobiernos regionales y otro 20% a los municipales. Estas proporciones provienen de una estimación fiscal de los bienes y servicios producidos por el Estado, cuya provisión por el gobierno central ha sido hasta ahora ineficiente e ineficaz, por no corresponder a una adecuada revelación de preferencias de los contribuyentes y por las deseconomías de la centralización. La estimación se ha hecho tomando en cuenta

los cambios en las competencias antes y después de la descentralización.

AVANCES Y TROPIEZOS

La decisión de iniciar el proceso de descentralización, la intermitente aprobación de normas para darle forma y contenido a la nueva estructura del Estado con tres niveles de gobierno, el inicio de la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, la elección de gobiernos regionales aún sin existir regiones, han sido avances decisivos. Sin embargo, el fracaso del referéndum para integrar regiones, la lenta descentralización fiscal, la falta de capacidad de formulación de proyectos de inversión de los gobiernos regionales y locales, y la falta de un claro liderazgo descentralista y regionalista, son problemas que muestran las dificultades y frenos que se van encontrando en el largo camino de la descentralización.

Los avances de la descentralización económica con ciudadanía

El proceso de descentralización, con sus múltiples facetas políticas y económicas, ha ido generando espacios de construcción democrática como las mesas de concertación regional sobre la pobreza, los procesos de formulación de expedientes para la integración de regiones o la organización de movimientos políticos regionales o locales para participar en las elecciones. La descentralización resulta siendo también un proceso de construcción democrática. Siendo así, las expectativas sobre su efectividad se pueden convertir en futuras amenazas para el proyecto descentralista. La gente espera resultados positivos sobre sus vidas, su bienestar, empleo, reducción de la pobreza, oportunidades de progreso, a partir de la descentralización. Por ello, quizás es necesario ver algunos indicadores sobre los efectos que estaría teniendo la descentralización, en las distintas regiones y localidades del Perú.

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 local.

¹⁰ Para mayor referencia sobre las competencias de los niveles de gobierno ver: BID 1994, Gonzáles 1998 y 2002. Y para las competencias precisas ver las distintas leyes aprobadas para normar el proceso de descentralización.

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado per cápita por niveles de gobierno, según departamento. (Nuevos soles corrientes)

Departamentos	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	961.4	171.3	139.0	1 271.6	741.9	322.6	224.8	1 289.3
Amazonas	0.2	218.9	103.2	322.3	19.2	407.7	161.3	588.2
Ancash	23.5	250.4	124.7	398.6	45.6	451.0	212.4	709.0
Apurímac	0.7	283.3	76.5	360.5	17.5	484.7	188.9	691.1
Arequipa	78.0	246.7	123.1	447.7	87.8	493.3	198.1	779.2
Ayacucho	50.2	321.8	128.4	500.4	72.8	580.3	222.9	876.0
Cajamarca	18.7	173.9	84.9	277.5	31.2	355.6	245.8	632.6
Cusco	51.1	225.4	121.1	397.6	64.7	408.4	337.4	810.4
Huancavelica	18.0	240.3	156.2	414.5	38.9	557.2	261.7	857.8
Huánuco	44.6	186.4	102.7	333.7	58.4	337.6	135.0	531.0
Ica	70.4	261.6	96.8	428.8	87.0	479.4	141.9	708.3
Junín	39.1	229.6	122.9	391.5	49.6	438.5	166.0	654.1
La Libertad	41.5	196.6	87.0	325.1	47.6	384.6	139.4	571.6
Lambayeque	40.2	164.1	104.8	309.0	66.6	326.9	120.9	514.4
Lima y Callao	2 939.4	16.7	177.3	3 133.4	2 195.2	62.0	263.5	2 520.7
Loreto	58.7	377.7	192.9	629.3	67.0	615.7	213.1	895.8
Madre de Dios	0.9	412.7	142.1	555.7	77.2	697.1	150.4	924.7
Moquegua	4.1	403.5	223.9	631.5	4.6	852.6	716.1	1 573.3
Pasco	90.4	279.8	127.7	498.0	103.4	573.9	184.6	861.9
Piura	33.0	228.5	144.7	406.2	39.7	360.1	212.4	612.2
Puno	33.9	255.2	103.3	392.4	48.7	424.9	211.4	685.1
San Martín	16.0	241.3	81.1	338.4	23.5	461.0	123.0	607.6
Tacna	82.4	341.8	361.7	785.9	209.4	661.7	525.0	1 396.1
Tumbes	57.1	444.3	150.4	651.8	81.7	697.6	268.0	1 047.4
Ucayali	29.8	343.0	144.8	517.7	50.4	555.7	183.7	789.8

Nota 1: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser Instituciones descentralizadas sus gastos se registran solo en Lima.

Nota 2: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Nota 3: El gasto central de Lima se está reduciendo en favor de los otros departamentos.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Uno de los indicadores más importantes de los procesos de descentralización es cómo ha cambiado la asignación del gasto público en los distintos niveles de gobierno. En una comparación antes (año 2000) y después (año 2005) del inicio del proceso de descentralización, observamos que se ha dado un incremento del gasto per cápita promedio por departamento en los gobiernos regionales y locales, al

compás de una disminución relativa del gobierno central.

La participación del gasto del gobierno central ha disminuido de 75.6% a 57.5%, entre el 2000 y el 2005; al mismo tiempo, el peso del gasto de los gobiernos regionales se ha incrementado de 13.5% a 25.0% y el de los gobiernos locales ha pasado de 10.9% a 17.4%. La descentralización comienza a avanzar¹¹.

¹¹ Estas cifras no consideran los gastos identificables del Gobierno Nacional que tienen carácter general (diplomacia, deuda, defensa, sistema electoral, principalmente). Para mayor detalle de datos fiscales ver cuadros 3.6 a 3.12.

Perú 2000 – 2005. Recaudación tributaria per cápita, según departamento. (Nuevos soles corrientes)

Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PERÚ	650	686	1 014	1 130	1 260	1 519
Amazonas	10	10	10	10	10	14
Ancash	111	89	103	111	148	186
Apurímac	17	15	16	17	17	21
Arequipa	565	585	840	810	845	1 044
Ayacucho	32	27	25	27	29	29
Cajamarca	55	56	48	46	40	51
Cusco	99	95	94	105	120	214
Huancavelica	9	9	9	11	11	8
Huánuco	25	22	21	22	25	30
Ica	161	154	339	471	460	456
Junín	92	78	86	95	107	152
La Libertad	189	167	235	275	296	335
Lambayeque	103	102	99	121	111	138
Lima y Callao	1 772	1 885	2 764	3 099	3 474	4 032
Loreto	72	83	176	137	115	167
Madre de Dios	63	61	85	84	104	154
Moquegua	193	153	814	648	953	1 378
Pasco	51	55	43	50	49	64
Piura	158	194	324	347	352	487
Puno	33	40	64	80	98	105
San Martín	41	40	41	46	56	68
Tacna	453	302	1 252	1 251	1 217	1 521
Tumbes	41	54	141	169	162	239
Ucayali	234	210	230	243	315	475

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Pagina Web: www.sunat.gob.pe. Lima. 2004 .

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

El incremento promedio del nivel del gasto per cápita de los gobiernos regionales, entre 2000 y 2005, casi se ha duplicado y el de los gobiernos locales ha crecido en 62%, mientras que el gasto per cápita del gobierno central cayó en 23%, en un período en el cual el gasto per cápita total del gobierno se incrementó en 1.3%, lo que indica una tendencia clara hacia la descentralización. También hay una clara disminución relativa del gasto del gobierno central en Lima Metropolitana y un incremento en el resto de regiones, incluyendo la de Lima-provincias.

La recaudación por departamentos también se ha incrementado, relativamente más que el crecimiento económico. Entre el año 2000 y el 2005 la tributación per cápita por departamento ha pasado de 650 a 1,519 soles, es decir se ha multiplicado por 2.3 a nivel nacional, con una tasa de crecimiento anual de más de 18% al año. Detrás del promedio hay, sin embargo una gran dispersión. En casi todos los departamentos se ha notado un crecimiento de la recaudación, salvo en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Cajamarca¹².

¹²Pareciera paradójico que en Cajamarca, donde se encuentra la mina de oro más productiva del Perú, la recaudación haya bajado. Esto se explica, precisamente porque las grandes empresas no pagan sus impuestos en el lugar de sus operaciones productivas directas, sino en el lugar de su domicilio legal, que para la mayor parte es Lima.

La descentralización tributaria en realidad no ha avanzado mucho, salvo en lo correspondiente al esfuerzo de mayor recaudación que hacen las municipalidades. Lo que se observa es todavía una gran centralización de la recaudación de impuestos en Lima.

La descentralización fiscal hubiera tenido un impulso si se hubiera integrado alguna región, pues, uno de los incentivos para dicho fin era la transferencia a los gobiernos regionales del 50% de los impuestos IGV, IVA e impuesto a la renta personal, recaudados en cada región. Esto estará a la espera de la segunda oportunidad de integración de regiones hacia el 2009.

Así, desde el tema fiscal, la descentralización ha avanzado por el lado del gasto, pero muy poco por el lado tributario. Hay mucho que trabajar en esta materia, no sólo desde la óptica cuantitativa, sobre todo, desde el punto de vista cualitativo, en los campos de la calidad del gasto en cada nivel de gobierno, la fiscalización social de los gobiernos regionales y locales y en general el “empoderamiento” de los mismos, interpretado por el grado de autonomía fiscal en que logren alcanzar.

La lenta desconcentración económica

La desconcentración económica, entendida como un incremento relativamente mayor de la actividad económica en las regiones fuera de Lima, parece ser un proceso un poco más lento que la descentralización fiscal. Hay indicios de la relación entre el crecimiento de la producción y las exportaciones regionales y el incremento de recursos fiscales para los gobiernos regionales y locales, sobre todo a partir del incremento del canon minero y del gas. La inversión pública desconcentrada en infraestructura parece que también está atrayendo nuevas inversiones en provincias.

Lo que no es fácil medir, por la ausencia de datos estadísticos de buena calidad y de fuente oficial, es si hay signos de reversión de la tendencia hacia el crecimiento divergente entre Lima y el resto de regiones. Es claro que el contexto es muy favorable para que esto suceda, tanto por la coyuntura de precios internacionales de los minerales que incrementa los fondos para la inversión pública, como por la existencia de presiones de las regiones para que sus

gobiernos regionales inviertan más en ellas y concerten con el sector privado mayores inversiones, porque han aparecido nuevos rubros de exportación – no primarios – en regiones como Ica, La Libertad, Lambayeque y en el sur que están comenzando a darle una dinámica distinta al crecimiento de las regiones.

Pese a ello, el dinamismo de Lima sigue en auge, debido a factores internos como el incremento de la construcción inmobiliaria, la aparición de nuevos servicios comerciales, financieros y personales propios al tamaño de la ciudad y el incremento de la demanda de los sectores de altos ingresos que viven en Lima. Cuando el “centro” es grande, las fuerzas centrípetas tienden a imponerse a las fuerzas centrífugas, que estarían constituidas por las inversiones de capitalistas limeños que se están haciendo en las distintas regiones del Perú, de la inversión extranjera que busca oportunidades de negocio aún al margen de los mercados regionales o de Lima mismo y de la inversión de los ahorros generados fuera de la capital, en proyectos en las mismas regiones.

El efecto de todas estas fuerzas, hace plantear la hipótesis que se estaría dando una lenta desconcentración económica que, con algunos incentivos como políticas sectoriales adecuadas, por ejemplo “sierra exportadora” o la de promoción de un TLC interno, podría comenzar a generar una masa crítica favorable a la convergencia en el crecimiento económico. Esto se observaría en los próximos cinco a seis años, si el gobierno logra establecer una matriz de políticas públicas macroeconómicas, con precios relativos favorables a la exportación, políticas sectoriales para incrementar la inversión y el cambio tecnológico en provincias, y políticas sociales capaces de mejorar las capacidades humanas, con mejora de la educación y la salud, así como políticas de alivio a la pobreza que permitan activar la producción para mejorar el consumo de las familias en situación extrema.

Como hemos señalado al inicio del capítulo, la desconcentración económica es una condición sine qua non para el desarrollo humano igualador y convergente. La descentralización estatal puede contribuir a que esto se haga realidad si la inversión pública se convierte en la palanca para atraer a inversionistas privados a provincias. Por ejemplo, el año 2005 se hizo un estimado

La desconcentración económica es una condición sine qua non para el desarrollo humano igualador y convergente. La descentralización estatal puede contribuir a que esto se haga realidad si la inversión pública se convierte en la palanca para atraer a inversionistas privados a provincias.

Perú: Principales procesos de inversión mayores de 50 millones promovidos por el Estado según sectores.

(En millones de dólares)

Sector	Proyecto	Ubicación	Inversión estimada
PERÚ	Total de inversiones		4 175.0
	Inversiones mayores de 50 millones de dólares		3 886.6
Transporte	Red Vial 1	Piura - Sullana, Sullana - Pte. Macará, Sullana - Aguas Verdes	122.0
	Red Vial 4	Pativilca - Trujillo y Pativilca - Conococha - Huaraz - Caraz	86.0
	Primer grupo Programa Costa Sierra	Piura, Lima y Lambayeque	75.6
	Segundo grupo Programa Costa Sierra	Tumbes, Lambayeque, Arequipa, Ica y Lima	114.5
	Eje del Amazonas de IIRSA - Ramal Centro: Pucallpa - Tingo María - Huánuco - La Oroya - Puente Ricardo Palma, La Oroya - Huancayo (1)	Lima, Junín, Huánuco, Ucayali	300.0
	Corredor Vial Interoceánica Perú - Brasil (Tramo 1 y 5)	Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Ica, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna	233.0
	Aeropuertos regionales (1er paquete)	Tumbes, Piura, Lambayeque, Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali, Huaraz, La Libertad, Cajamarca y Ica.	105.0
	Aeropuertos regionales (2do paquete)	Nazca, Arequipa, Tacna, Puerto Maldonado, Ayacucho y Juliaca	100.0
	Aeropuerto regional	Cuzco	250.0
	Terminal Portuario de Paita	Piura	80.0
	Terminal Portuario Ilo	Moquegua	97.0
	Nuevo Terminal de Contenedores	Callao	213.5
Hidrocarburos	Gasoductos Regionales	Ayacucho, Ica y Junín	180.0
	Gasoductos Regionales (Zona Sur)	Arequipa, Moquegua y Tacna	200.0
Saneamiento	Servicios de Saneamiento de la Provincia de Paita y Piura (2)	Piura	130.0
	Abastecimiento de Agua Potable para Lima (3)	Lima	300.0
	Servicios de Saneamiento de SEDAM Huancayo S.A.C.	Junín	110.0
Tierras y agricultura	Majes Sihuas. Regulación y derivación de recursos hídricos	Arequipa	260.0
	Hidroenergético y de Irrigación Olmos (4)	Lambayeque	170.0
Minería	Licitación Michiquillay (5)	Cajamarca	700.0
	Bayóvar Segunda Fase (6)	Piura	60.0

Notas:

(1) La inversión ascendería a US\$ 300 MM entre obras, mantenimiento y operación del corredor vial.

(2) Inversión Estimada para los primeros 5 años.

(3) Se divide en 2 Fases: la Planta de Tratamiento (IV trimestre 2006) de agua Huachipa y Trasvase (I trimestre 2007).

(4) 2da etapa: Obras de Generación Eléctrica (Buena Pro 4to trimestre) y Obras de Infraestructura de Riego y Venta de Tierras.

(5) La inversión llegaría a los US\$ 700 MM dependiendo de los resultados de las exploraciones.

(6) Segunda Fase: explotación de recursos como salmueras, diatomitas, calcáreos, etc.

Fuente: Página Web de ProInversión. Proyectos en Agenda 2006. Mayo 2006

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

de inversión de casi 3,900 millones de dólares en distintas obras de infraestructura, que de llevarse a cabo en su totalidad, las condiciones para la inversión privada serían mucho más favorables. El desafío inmediato de la desconcentración económica es que este monto de inversiones se haga

efectivo, pues favorecería notablemente la inversión privada en provincias: habría mejores carreteras, aeropuertos, agua potable, puertos, gas y tierras de cultivo; es decir, mayores oportunidades de negocios.

Sin embargo, la capacidad actual de inversión de los gobiernos regionales y loca-

Fondos no utilizados: ¿Qué pasa con el gobierno central y los gobiernos regionales?

Perú: Recursos de Inversión utilizados y no utilizados. 2005

Durante el 2005, los Gobiernos Central y Regionales no utilizaron S/. 1 260 millones de los recursos de inversión. El primero dejó de utilizar el 22% de los S/. 4 071 millones que disponía; mientras el segundo, el 26% de los S/. 1 401 millones, como lo muestra los siguientes cuadros:

Gobierno Central Sectores	Recursos a utilizar (a)	No Utilizado (b)	(a)/(b) %	Gobiernos Regionales	Recursos a utilizar (a)	No Utilizado (b)	(a)/(b) %
TOTAL	4 071.5	899.4	22.1	TOTAL	1 401.4	361.1	25.8
Transporte y Comunicaciones	1 036.4	175.9	17.0	Cajamarca	133.2	78.3	58.8
Vivienda, Construcción y Saneamiento	536	163.1	30.4	Callao	74.5	55.9	75.0
Educación	566	137.3	24.3	Cusco	86.8	35.2	40.6
Agricultura	357.6	129.8	36.3	Tacna	74.9	30.3	40.5
Presidencia del Consejo de Ministros	186.9	62.4	33.4	La Libertad	80.5	21.5	26.7
Mujer y Desarrollo Social	514.8	58.8	11.4	Tumbes	36.9	19.2	52.1
Energía y Minas	207	45.1	21.8	Moquegua	52.4	17.5	33.4
Economía y Finanzas	101	37.4	37.0	Piura	113.6	13.4	11.8
Salud	157.7	29.1	18.5	Loreto	116.7	13.2	11.3
Trabajo y Promoción Social	176.7	9.5	5.4	Ucayali	76.0	13.1	17.3
Defensa	104.1	3.2	3.1	Otros	555.8	63.3	11.4
Otros	127.3	47.8	37.5				

Las posibles causas, en el caso del gobierno central, son la impugnación y revisión de las licitaciones públicas; demora en la preparación de los proyectos y expedientes técnicos, y el cumplimiento de las exigencias de las entidades financieras internacionales. En el caso de los gobiernos regionales están los problemas en la elaboración y aprobación de los proyectos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); elaboración de los expedientes técnicos; impugnación y otras demoras en las licitaciones públicas y, retraso en la suscripción de convenios entre el Gobierno Regional y los sectores del Gobierno Central.

Las medidas correctivas serían, la pronta solución de revisiones de las licitaciones públicas y la implementación de un sistema nacional de planificación. Para ello, se hace necesaria la activación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), asegurando un trabajo conjunto con el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el SNIP.

Además, se hace necesario desarrollar un sistema que brinde información sobre la gestión y la calidad de gasto de los gobiernos central, regional y local. Asimismo, es necesario mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF – SP); incorporando información sobre el avance físico de la obra, las modificaciones presupuestales, la ejecución de las inversiones que realizan los sectores por departamentos y la disponibilidad de dinero en las cuentas de los gobiernos subnacionales.

Fuente: Participa Perú

Elaboración: PNUD/ Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

les es menor a la disponibilidad de recursos financieros, los que se han acrecentado a raíz de la mayor recaudación fiscal por el incremento de precios internacionales de las exportaciones mineras peruanas. El año 2005, no se pudo invertir 1,206 millones de soles (ver recuadro) por una serie de razones, que desnudan la falta de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales y regionales, para ejecutar mayores niveles de inversión. Esta contingencia reduce el efecto multiplicador de la inversión pública sobre la privada y, obviamente, se pierden oportunidades de generar empleo

y mayores niveles de actividad económica de manera descentralizada. Se hace obvio que la descentralización administrativa y técnica está yendo a la zaga de los procesos económicos. La inusual coyuntura de alza de precios internacionales ha llevado a mostrar las debilidades del Estado en su afán descentralizador.

Lo que aún está ausente, o no se está notando, es la descentralización empresarial como indudable palanca del desarrollo humano a nivel local y regional. A los incentivos financieros, hay que incorporar el acceso a tecnologías de toda escala, po-

sibilidades de inversiones asociadas con el Estado, garantías estatales para proyectos de inversión que requieren de la cooperación de empresas medianas y pequeñas para alcanzar escalas. Es decir, hay una variedad de factores que pueden ayudar a desconcentrar a los empresarios. Pero también es importante el apoyo a la formación o conversión de pequeños o micro empresarios, en general muy adversos al riesgo y a menudo con poca información disponible, en empresarios más informados y con acceso a garantías bancarias o seguros. Todos estos temas son parte de las políticas sectoriales.

Un factor adverso a la desconcentración económica es la atomización de regiones-departamento como niveles territoriales intermedios del Estado. El fracaso del referéndum del año 2005, en el que se planteó la posibilidad de integrar varios departamentos en una sola región, fue un rudo golpe a la necesidad de integración y aglomeración económica que se necesita para facilitar el crecimiento económico desconcentrado. Difícilmente las regiones-departamento podrán generar condiciones favorables para las inversiones, sobre todo aquellas destinadas al mercado interno, pues las economías de escala, las economías de aglomeración y las externalidades, tan favorables al crecimiento regional, no tendrán los niveles suficientes como para atraer mejor a la inversión privada, para promover cambios tecnológicos y sobre todo para promover la formación de técnicos y profesionales útiles

para el desarrollo regional.

Sin embargo, los representantes departamentales aducen la necesidad de funcionar como región, y poder tener acceso a una mayor descentralización fiscal, sin necesidad de esperar hasta el 2009. Ello lleva a contemplar la probabilidad transitoria de atender este reclamo, hasta que se resuelva el tema de la integración regional. A quien primero favorecen, las economías de escala es al Estado mismo, pues sus compras, sus inversiones, sus proyectos de acondicionamiento territorial pueden ser más eficientes y generar mayor bienestar. Por estas consideraciones, el tema de la integración regional debe volver a ser planteado con seriedad, pues, constituye no sólo un factor de desconcentración económica, sino de fortalecimiento del Estado peruano, en la medida que gobiernos regionales integrados serán más robustos y tendrán más apoyo de la ciudadanía.

La descentralización estatal y la desconcentración económica son dos procesos que se han constituido en la nueva ideología del desarrollo y como tales pueden ser factores poderosos para movilizar recursos, voluntades y personas. Tener un Norte plasmado en una estrategia descentralizadora y desconcentradora es un requisito esencial para el desarrollo humano. La descentralización debe ser lo que muchos peruanos esperan: un medio de cambio favorables al desarrollo de las personas, sus localidades y sus regiones.

La descentralización estatal y la desconcentración económica son dos procesos que se han constituido en la nueva ideología del desarrollo y como tales pueden ser factores poderosos para movilizar recursos, voluntades y personas.

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.

(En miles de nuevos soles corrientes)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	24 937 605	4 442 606	3 604 858	32 985 069	20 734 385	9 016 574	6 281 579	36 032 539
Amazonas	69	90 415	42 641	133 126	8 631	183 699	72 659	264 989
Ancash	25 340	270 016	134 461	429 817	52 673	520 652	245 206	818 531
Apurímac	301	126 890	34 272	161 462	8 522	235 555	91 770	335 847
Arequipa	83 657	264 630	132 072	480 358	100 098	562 197	225 698	887 993
Ayacucho	26 777	171 739	68 553	267 069	42 335	337 518	129 665	509 518
Cajamarca	27 330	254 234	124 108	405 671	48 365	551 248	381 066	980 679
Cusco	60 348	266 014	142 877	469 240	80 958	511 369	422 511	1 014 838
Huancavelica	7 706	103 111	67 044	177 862	18 230	260 857	122 495	401 582
Huánuco	35 174	146 983	80 997	263 153	49 318	285 129	114 047	448 494
Ica	46 810	174 030	64 368	285 208	62 719	345 476	102 246	510 441
Junín	47 557	279 559	149 600	476 715	63 944	565 081	213 969	842 994
La Libertad	60 615	287 435	127 233	475 283	74 865	605 048	219 289	899 202
Lambayeque	44 059	179 972	114 953	338 984	76 739	376 375	139 192	592 305
Lima y Callao	24 243 429	137 994	1 462 193	25 843 617	19 687 199	556 047	2 363 480	22 606 725
Loreto	51 664	332 272	169 670	553 606	63 208	581 143	201 143	845 494
Madre de Dios	81	38 741	13 344	52 167	8 313	75 053	16 188	99 553
Moquegua	610	60 613	33 628	94 851	765	142 605	119 762	263 132
Pasco	23 044	71 297	32 541	126 882	29 337	162 788	52 362	244 487
Piura	52 389	362 816	229 718	644 924	67 854	616 016	363 449	1 047 319
Puno	41 679	314 228	127 194	483 102	64 023	558 190	277 695	899 908
San Martín	11 727	176 688	59 370	247 785	18 536	363 380	96 977	478 893
Tacna	22 994	95 333	100 890	219 217	66 498	210 161	166 753	443 412
Tumbes	11 034	85 800	29 039	125 873	17 626	150 431	57 800	225 857
Ucayali	13 210	151 794	64 093	229 097	23 628	260 558	86 157	370 344

Nota 1: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Nota 2: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento. (Porcentaje del gasto total de cada nivel de gobierno)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Amazonas	0.0	2.0	1.2	0.4	0.0	2.0	1.2	0.7
Ancash	0.1	6.1	3.7	1.3	0.3	5.8	3.9	2.3
Apurímac	0.0	2.9	1.0	0.5	0.0	2.6	1.5	0.9
Arequipa	0.3	6.0	3.7	1.5	0.5	6.2	3.6	2.5
Ayacucho	0.1	3.9	1.9	0.8	0.2	3.7	2.1	1.4
Cajamarca	0.1	5.7	3.4	1.2	0.2	6.1	6.1	2.7
Cusco	0.2	6.0	4.0	1.4	0.4	5.7	6.7	2.8
Huancavelica	0.0	2.3	1.9	0.5	0.1	2.9	2.0	1.1
Huánuco	0.1	3.3	2.2	0.8	0.2	3.2	1.8	1.2
Ica	0.2	3.9	1.8	0.9	0.3	3.8	1.6	1.4
Junín	0.2	6.3	4.1	1.4	0.3	6.3	3.4	2.3
La Libertad	0.2	6.5	3.5	1.4	0.4	6.7	3.5	2.5
Lambayeque	0.2	4.1	3.2	1.0	0.4	4.2	2.2	1.6
Lima y Callao	97.2	3.1	40.6	78.3	94.9	6.2	37.6	62.7
Loreto	0.2	7.5	4.7	1.7	0.3	6.4	3.2	2.3
Madre de Dios	0.0	0.9	0.4	0.2	0.0	0.8	0.3	0.3
Moquegua	0.0	1.4	0.9	0.3	0.0	1.6	1.9	0.7
Pasco	0.1	1.6	0.9	0.4	0.1	1.8	0.8	0.7
Piura	0.2	8.2	6.4	2.0	0.3	6.8	5.8	2.9
Puno	0.2	7.1	3.5	1.5	0.3	6.2	4.4	2.5
San Martín	0.0	4.0	1.6	0.8	0.1	4.0	1.5	1.3
Tacna	0.1	2.1	2.8	0.7	0.3	2.3	2.7	1.2
Tumbes	0.0	1.9	0.8	0.4	0.1	1.7	0.9	0.6
Ucayali	0.1	3.4	1.8	0.7	0.1	2.9	1.4	1.0

Nota: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.

(Porcentaje del gasto total de cada departamento)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobiernos Nacionales	Gobierno Regional	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	75.6	13.5	10.9	100.0	57.5	25.0	17.4	100.0
Amazonas	0.1	67.9	32.0	100.0	3.3	69.3	27.4	100.0
Ancash	5.9	62.8	31.3	100.0	6.4	63.6	30.0	100.0
Apurímac	0.2	78.6	21.2	100.0	2.5	70.1	27.3	100.0
Arequipa	17.4	55.1	27.5	100.0	11.3	63.3	25.4	100.0
Ayacucho	10.0	64.3	25.7	100.0	8.3	66.2	25.4	100.0
Cajamarca	6.7	62.7	30.6	100.0	4.9	56.2	38.9	100.0
Cusco	12.9	56.7	30.4	100.0	8.0	50.4	41.6	100.0
Huancavelica	4.3	58.0	37.7	100.0	4.5	65.0	30.5	100.0
Huánuco	13.4	55.9	30.8	100.0	11.0	63.6	25.4	100.0
Ica	16.4	61.0	22.6	100.0	12.3	67.7	20.0	100.0
Junín	10.0	58.6	31.4	100.0	7.6	67.0	25.4	100.0
La Libertad	12.8	60.5	26.8	100.0	8.3	67.3	24.4	100.0
Lambayeque	13.0	53.1	33.9	100.0	13.0	63.5	23.5	100.0
Lima y Callao	93.8	0.5	5.7	100.0	87.1	2.5	10.5	100.0
Loreto	9.3	60.0	30.6	100.0	7.5	68.7	23.8	100.0
Madre de Dios	0.2	74.3	25.6	100.0	8.4	75.4	16.3	100.0
Moquegua	0.6	63.9	35.5	100.0	0.3	54.2	45.5	100.0
Pasco	18.2	56.2	25.6	100.0	12.0	66.6	21.4	100.0
Piura	8.1	56.3	35.6	100.0	6.5	58.8	34.7	100.0
Puno	8.6	65.0	26.3	100.0	7.1	62.0	30.9	100.0
San Martín	4.7	71.3	24.0	100.0	3.9	75.9	20.3	100.0
Tacna	10.5	43.5	46.0	100.0	15.0	47.4	37.6	100.0
Tumbes	8.8	68.2	23.1	100.0	7.8	66.6	25.6	100.0
Ucayali	5.8	66.3	28.0	100.0	6.4	70.4	23.3	100.0

Nota: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.
(Incluye el gasto de políticas nacionales ejecutado en Lima)
(En nuevos soles corrientes)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	32 998 921	4 442 606	3 604 858	41 046 385	37 756 158	9 016 574	6 281 579	53 054 312
Amazonas	69	90 415	42 641	133 126	8 631	183 699	72 659	264 989
Ancash	25 340	270 016	134 461	429 817	52 673	520 652	245 206	818 531
Apurímac	301	126 890	34 272	161 462	8 522	235 555	91 770	335 847
Arequipa	83 657	264 630	132 072	480 358	100 098	562 197	225 698	887 993
Ayacucho	26 777	171 739	68 553	267 069	42 335	337 518	129 665	509 518
Cajamarca	27 330	254 234	124 108	405 671	48 365	551 248	381 066	980 679
Cusco	60 348	266 014	142 877	469 240	80 958	511 369	422 511	1 014 838
Huancavelica	7 706	103 111	67 044	177 862	18 230	260 857	122 495	401 582
Huánuco	35 174	146 983	80 997	263 153	49 318	285 129	114 047	448 494
Ica	46 810	174 030	64 368	285 208	62 719	345 476	102 246	510 441
Junín	47 557	279 559	149 600	476 715	63 944	565 081	213 969	842 994
La Libertad	60 615	287 435	127 233	475 283	74 865	605 048	219 289	899 202
Lambayeque	44 059	179 972	114 953	338 984	76 739	376 375	139 192	592 305
Lima y Callao	32 304 745	137 994	1 462 193	33 904 933	36 708 971	556 047	2 363 480	39 628 498
Loreto	51 664	332 272	169 670	553 606	63 208	581 143	201 143	845 494
Madre de Dios	81	38 741	13 344	52 167	8 313	75 053	16 188	99 553
Moquegua	610	60 613	33 628	94 851	765	142 605	119 762	263 132
Pasco	23 044	71 297	32 541	126 882	29 337	162 788	52 362	244 487
Piura	52 389	362 816	229 718	644 924	67 854	616 016	363 449	1 047 319
Puno	41 679	314 228	127 194	483 102	64 023	558 190	277 695	899 908
San Martín	11 727	176 688	59 370	247 785	18 536	363 380	96 977	478 893
Tacna	22 994	95 333	100 890	219 217	66 498	210 161	166 753	443 412
Tumbes	11 034	85 800	29 039	125 873	17 626	150 431	57 800	225 857
Ucayali	13 210	151 794	64 093	229 097	23 628	260 558	86 157	370 344

Nota: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno y tipo de gasto, según departamento. (En millones de nuevos soles corrientes)

Departamento	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Local			Gasto Sector Público		
	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión
PERÚ	37 756	5 710	3 204	9 017	742	1 020	6 282	1 971	2 185	53 054	8 423	6 409
Amazonas	9	2	4	184	17	19	73	24	27	265	42	50
Ancash	53	17	7	521	36	38	245	58	107	819	111	153
Apurímac	9	2	1	236	24	16	92	30	33	336	56	51
Arequipa	100	36	3	562	38	55	226	54	85	888	128	143
Ayacucho	42	6	8	338	25	36	130	37	56	510	68	100
Cajamarca	48	11	7	551	42	49	381	75	234	981	129	291
Callao	53	33	4	246	50	19	222	88	46	522	171	68
Cusco	81	21	6	511	38	51	423	73	254	1 015	132	311
Huancavelica	18	4	5	261	20	38	122	29	64	402	54	107
Huánuco	49	13	6	285	20	24	114	35	42	448	67	73
Ica	63	13	4	345	23	17	102	30	33	510	67	54
Junín	64	24	4	565	42	63	214	62	79	843	128	146
La Libertad	75	17	4	605	44	58	219	69	68	899	131	129
Lambayeque	77	29	5	376	28	19	139	35	38	592	92	62
Lima y Callao	36 656	5 392	3 091	310	26	21	2 141	887	364	39 107	6 305	3 476
Loreto	63	24	8	581	68	103	201	66	77	845	157	189
Madre de Dios	8	2	4	75	12	7	16	6	5	100	20	16
Moquegua	1			143	10	35	120	30	74	263	40	109
Pasco	29	6	2	163	10	45	52	15	23	244	31	69
Piura	68	20	8	616	40	100	363	87	153	1 047	147	261
Puno	64	11	7	558	42	41	278	64	149	900	118	197
San Martín	19	3	3	363	27	42	97	31	31	479	62	76
Tacna	66	12	4	210	18	43	167	53	75	443	83	123
Tumbes	18	5	4	150	13	18	58	11	28	226	29	49
Ucayali	24	5	7	261	27	63	86	22	39	370	55	109

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Cuadro 3.11

Perú 2000 y 2005. Indicadores sobre el ingreso tributario, según departamento.

Departamento	2000				2005			
	Millones S/.	Per cápita S/.	%	Nro. Contribuyentes (miles)	Millones S/.	Per cápita S/.	%	Nro. Contribuyentes (miles)
PERÚ	16 867	650	100.00	1 881	39 723	1 421	100.00	3 127
Amazonas	4	10	0.02	9	5	12	0.01	14
Ancash	119	111	0.71	41	194	168	0.49	71
Apurímac	8	17	0.05	10	9	18	0.02	20
Arequipa	606	565	3.59	107	1 191	1 045	3.00	172
Ayacucho	17	32	0.10	17	18	31	0.05	28
Cajamarca	81	55	0.48	26	70	45	0.18	50
Cusco	117	99	0.69	63	250	200	0.63	124
Huancavelica	4	9	0.02	6	4	8	0.01	12
Huánuco	20	25	0.12	17	22	26	0.06	34
Ica	107	161	0.63	42	304	422	0.77	67
Junín	112	92	0.66	55	166	129	0.42	94
La Libertad	277	189	1.64	76	516	328	1.30	120
Lambayeque	113	103	0.67	57	151	131	0.38	88
Lima y Callao	14 613	1 772	86.64	1 109	34 800	3 880	87.61	1 820
Loreto	63	72	0.38	29	148	157	0.37	51
Madre de Dios	6	63	0.03	6	14	131	0.04	12
Moquegua	29	193	0.17	14	220	1 318	0.56	23
Pasco	13	51	0.08	9	17	60	0.04	14
Piura	250	158	1.48	67	793	464	2.00	107
Puno	40	33	0.24	32	131	100	0.33	55
San Martín	30	41	0.18	23	46	58	0.12	39
Tacna	126	453	0.75	32	417	1 314	1.05	52
Tumbes	8	41	0.05	11	46	213	0.12	18
Ucayali	103	234	0.61	24	191	408	0.48	40

* Incluye tributos internos y aduaneros.

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Página Web: www.sunat.gob.pe. Lima, 2004 .

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. (*) Indicadores sobre transferencia de recursos, según departamento.

Departamento	2000			2005		
	Millones S/.	S/.	Per cápita S/.	Millones S/.	S/.	Per cápita S/.
PERU	2211.6	100.0	85.3	3642.7	100.0	130.3
Amazonas	35.7	1.6	86.4	56.2	1.5	144.2
Ancash	86.0	3.9	79.8	192.0	5.3	184.7
Apurímac	44.9	2.0	100.2	70.1	1.9	167.4
Arequipa	72.5	3.3	67.6	118.4	3.3	103.8
Ayacucho	61.3	2.8	114.8	83.7	2.3	135.1
Cajamarca	133.0	6.0	91.0	438.0	12.0	322.1
Cusco	115.4	5.2	97.8	313.8	8.6	267.9
Huancavelica	57.4	2.6	133.8	104.6	2.9	234.2
Huánuco	62.6	2.8	79.4	91.0	2.5	124.5
Ica	33.9	1.5	51.0	49.4	1.4	74.2
Junín	92.8	4.2	76.2	139.6	3.8	127.9
La Libertad	81.0	3.7	55.4	121.0	3.3	78.6
Lambayeque	62.7	2.8	57.2	77.3	2.1	70.9
Lima y Callao	373.1	16.9	45.2	612.5	16.8	71.0
Loreto	262.1	11.9	297.9	271.0	7.4	306.5
Madre de Dios	8.9	0.4	94.8	11.6	0.3	126.0
Moquegua	12.9	0.6	85.9	53.6	1.5	335.1
Pasco	29.3	1.3	115.0	38.8	1.1	145.6
Piura	255.4	11.5	160.8	276.7	7.6	169.7
Puno	128.3	5.8	104.2	214.0	5.9	171.8
San Martín	45.1	2.0	61.6	70.3	1.9	104.9
Tacna	22.5	1.0	80.7	83.9	2.3	305.7
Tumbes	43.0	1.9	222.7	45.0	1.2	234.7
Ucayali	91.8	4.2	207.4	110.2	3.0	273.8

(*) Incluye FONCOMUN, canon (minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y a partir de 2004 el gasífero), vaso de leche y renta de aduanas.

Fuente: Web del Ministerio de Economía y Finanzas. 2005

Tomado: Paula Muñoz Chirinos. El diseño institucional municipal, 1980 / 2004 y sus implicancias para las zonas rurales. SER. Lima. 2005

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú