

Descentralizar para desconcentrar: el desafío del desarrollo regional en el Perú

Efraín Gonzales de Olarte
Pontificia Universidad Católica del Perú

Cusco, mayo 2009

Los tres problemas regionales

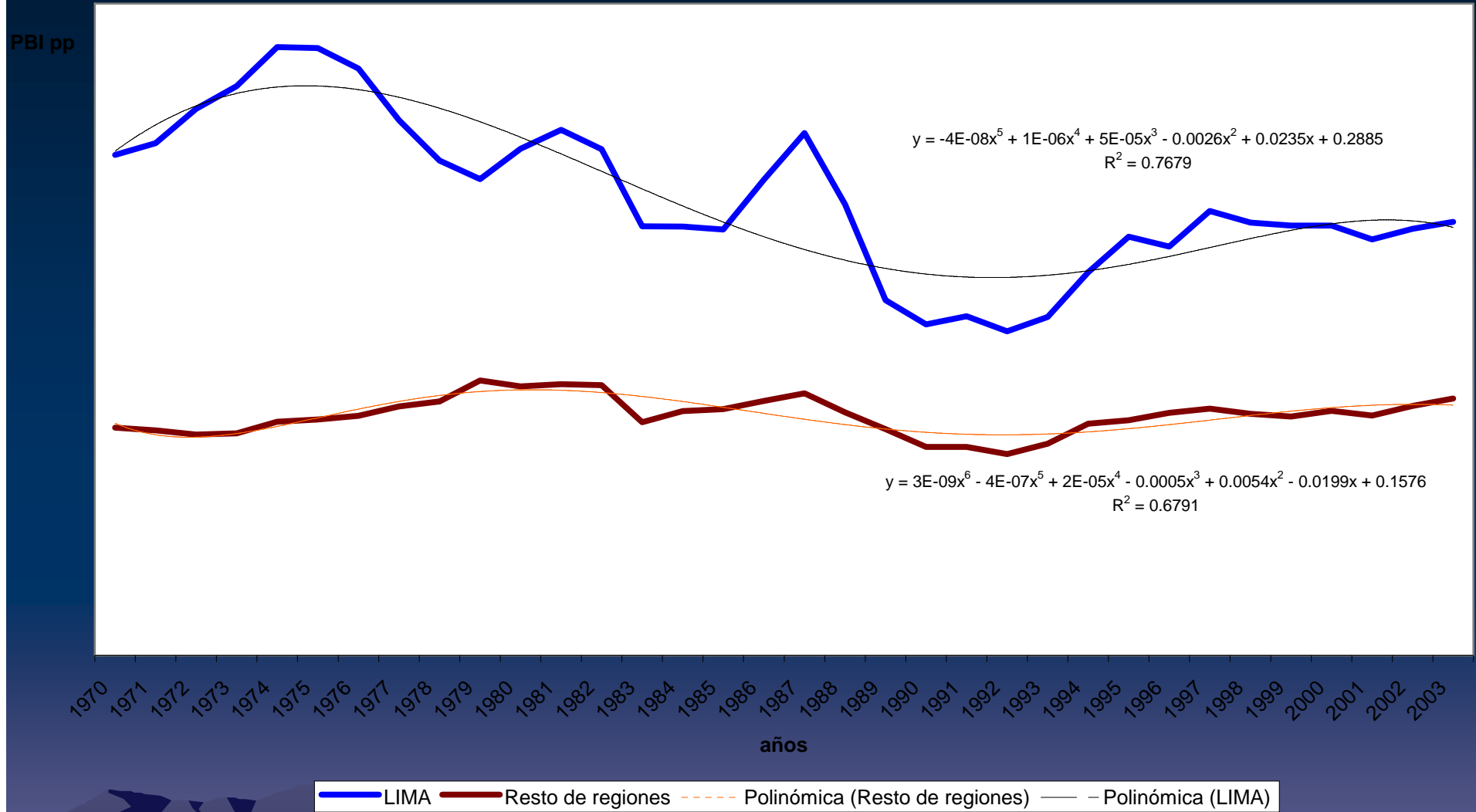
- La divergencia en el crecimiento espacial entre regiones económicas.
- La desigual integración económica en el espacio.
- El desigual desarrollo humano

1. Concentración y divergencia

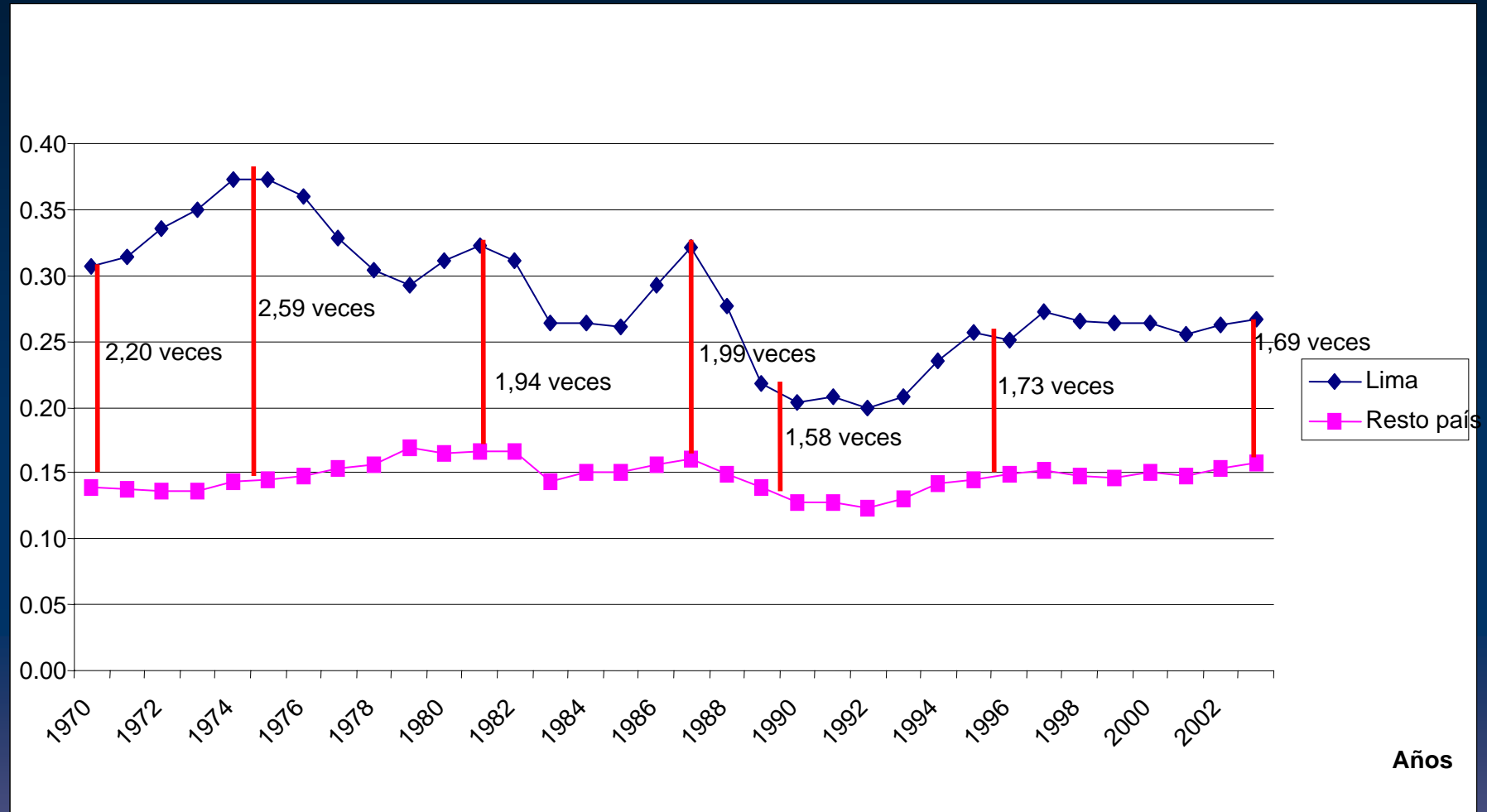
- La concentración económica en el espacio de flujos y stocks ha generado un sistema centro-periferia que lleva a la divergencia
- El problema es que el centro no crece en función de su periferia y vice-versa, esto se debe a la falta de **integración**

Divergencia entre el PIB per cápita de Lima y el resto de regiones 1970-2003 (precios constantes 1979)

Divergencia regional del PIB



Divergencia entre el PIB per cápita de Lima y el resto de regiones 1970-2003 (precios constantes 1979)



2. Débil integración

- Integración: relacionamiento permanente entre personas, territorios y sectores
- Integración física incompleta: vial, energética e informativa
- Integración económica: heterogénea, debido a débil desarrollo de los mercados
- Integración estatal débil debido a Estado pequeño y centralizado

Coefficiente de integración económica regional (CIER) y desarrollo humano IDH 2001

Departamento	Integración laboral	Integración financiera	Integración física	Integración eléctrica	Integración de comunicaciones	Coeficiente de integración económica	Índice de desarrollo humano
	% PEA asalariada 2001	Colocaciones /PIB	% camino asfaltado	% viviendas con electricidad	% viviendas con teléfonos fijos		
Promedio nacional	37.2	19.6	13.0	74.9	25.6		0.620
Lima y Callao	51.9	34.2	24.3	98.2	53.8	0.658	0.744
Ica	49.5	8.6	37.4	83.3	21.6	0.493	0.667
Lambayeque	45.8	8.0	40.3	85.7	17.2	0.484	0.625
Arequipa	44.6	10.1	16.6	94.5	29.8	0.464	0.635
Tacna	41.3	3.8	18.5	97.2	26.0	0.433	0.681
Moquegua	40.5	2.9	18.3	85.8	21.9	0.395	0.666
Tumbes	37.5	1.9	27.1	85.9	13.8	0.391	0.620
La Libertad	34.0	7.4	11.7	73.4	22.2	0.352	0.613
Junín	34.3	3.2	9.1	84.3	12.8	0.331	0.578
Piura	31.8	7.6	19.5	61.6	10.9	0.322	0.551
Ancash	30.1	7.4	12.3	61.8	14.5	0.303	0.577
Ucayali	36.1	4.7	11.6	63.0	10.6	0.303	0.565
Madre de Dios	37.4	0.3	0.7	62.4	10.2	0.255	0.621
San Martín	32.8	4.0	10.3	49.7	7.6	0.254	0.553
Cusco	21.6	3.4	8.4	64.1	12.1	0.251	0.537
Pasco	31.1	0.7	4.2	59.4	4.8	0.232	0.575
Amazonas	31.0	0.6	8.7	54.0	3.6	0.231	0.515
Loreto	30.5	4.0	2.1	48.3	9.8	0.225	0.563
Ayacucho	21.6	1.0	4.2	66.3	7.4	0.225	0.488
Puno	21.7	1.9	11.9	49.0	5.7	0.213	0.512
Apurímac	20.5	0.6	5.3	61.0	4.2	0.207	0.457
Huánuco	17.2	1.6	9.8	36.9	5.3	0.168	0.494
Cajamarca	21.5	0.9	8.5	32.8	4.5	0.164	0.495
Huancavelica	14.1	0.0	5.7	50.5	1.6	0.161	0.460

Nota: El coeficiente de integración económica regional (CIER) se obtiene normalizando las variables indicadas (laboral, financiera, física, eléctrica y de comunicación), con los valores mínimos y máximos que se indican. La correlación con el índice de desarrollo humano es alta y significativa (0,8133).

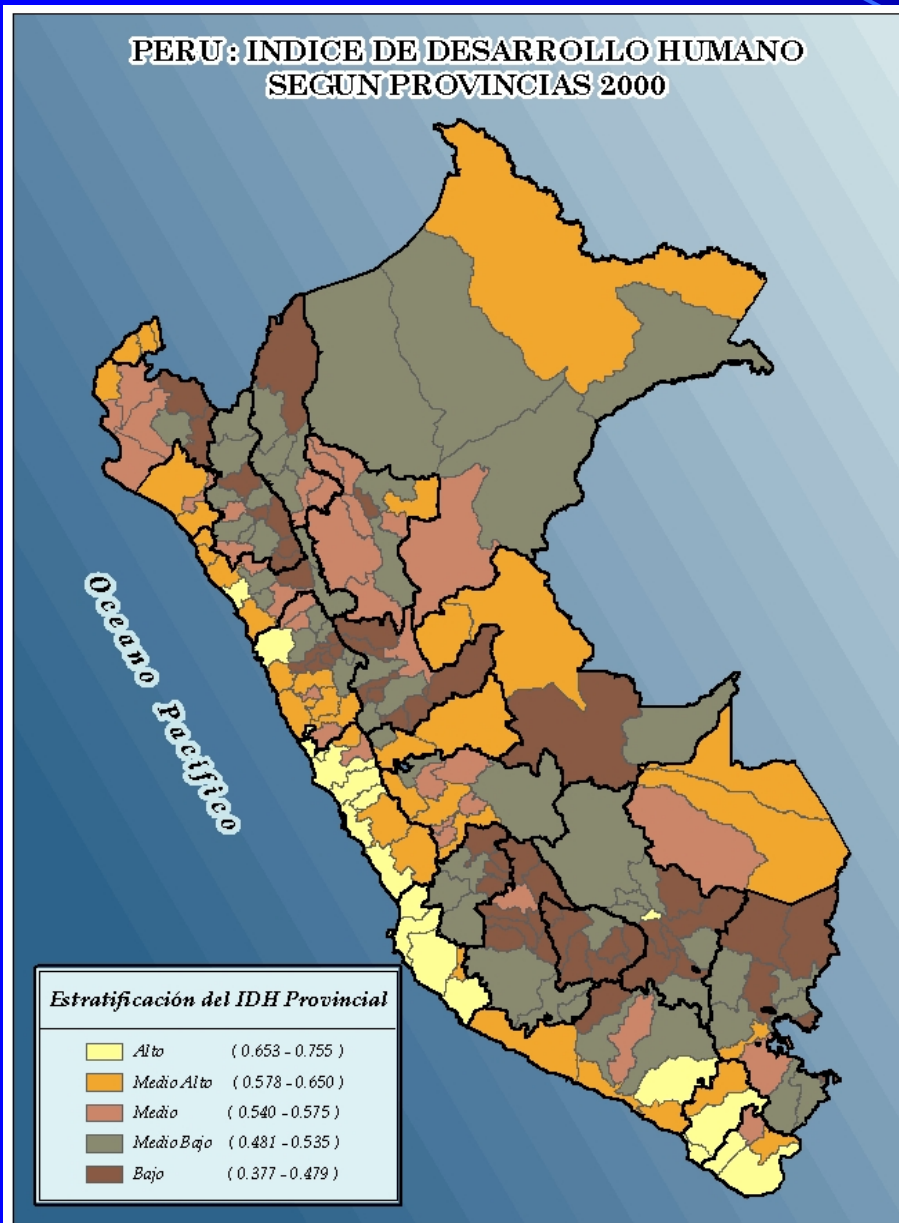
Fuentes: Estadísticas sectoriales diversas.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, INDH Perú 2004.

3. Desigual desarrollo humano

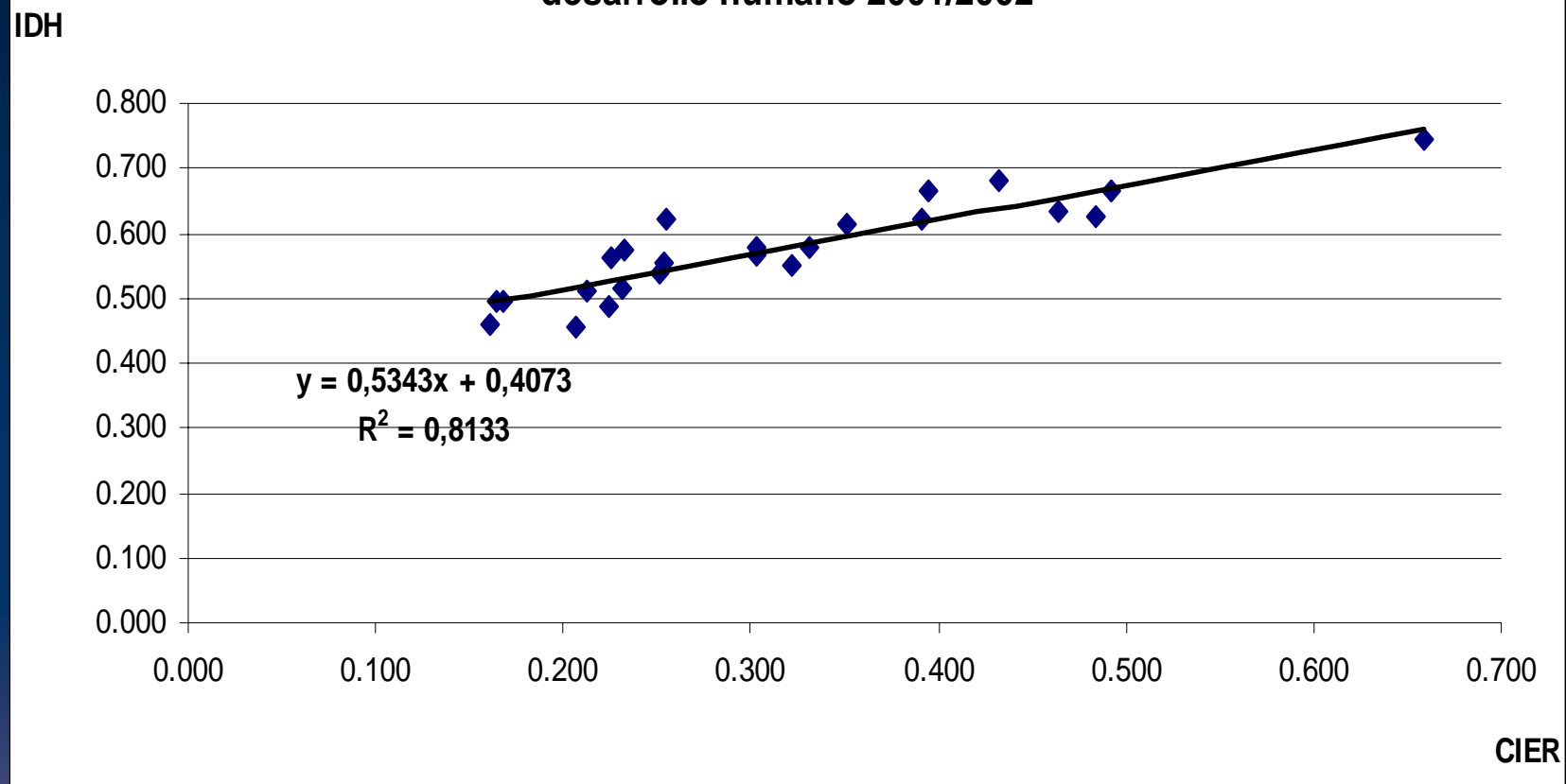
- Las **oportunidades** no son iguales para todos, ni las hay en todas las regiones
- Las **capacidades** y los **derechos** de las personas no son suficientes para su desarrollo personal y familiar
- La desigualdad y la pobreza humana es el resultado de la concentración con débil integración

Concentración y desarrollo humano



- El DH está concentrado en Lima, la costa y las ciudades
- El desarrollo humano no se irradia
- Dependiendo donde se nace la esperanza de vida puede ser de + ó - 20 años

Correlación entre el coeficiente de integración económica y el índice de desarrollo humano 2001/2002



¿La descentralización es la solución a estos problemas?

- La descentralización es una respuesta institucional frente a problemas espaciales y humanos.
- Los componentes de la descentralización: tributación, gasto público, transferencias y voluntad política, en distintos niveles de gobierno, son los instrumentos a la mano
- ¿hay que esperar que la descentralización sea el vehículo de la desconcentración, integración y desarrollo humano?

Características de la descentralización

- **Descentralización con un estado pequeño**

presión tributaria 18% (se requiere 25%), gasto per cápita insuficiente, no focalizado y transferencias “Hood Robin”

- **Descentralización con regiones desiguales**

se requiere de mecanismos de compensación: fondos especiales de manejo centralizado y redistributivo. Corrección de desigualdades históricas con tensiones y conflictos.

- **Descentralización sin regionalización**

Si las regiones son los departamentos, hay una pérdida de economías de escala y de externalidades positivas. Es necesaria una base económica mínima con tamaños “óptimos” de regiones

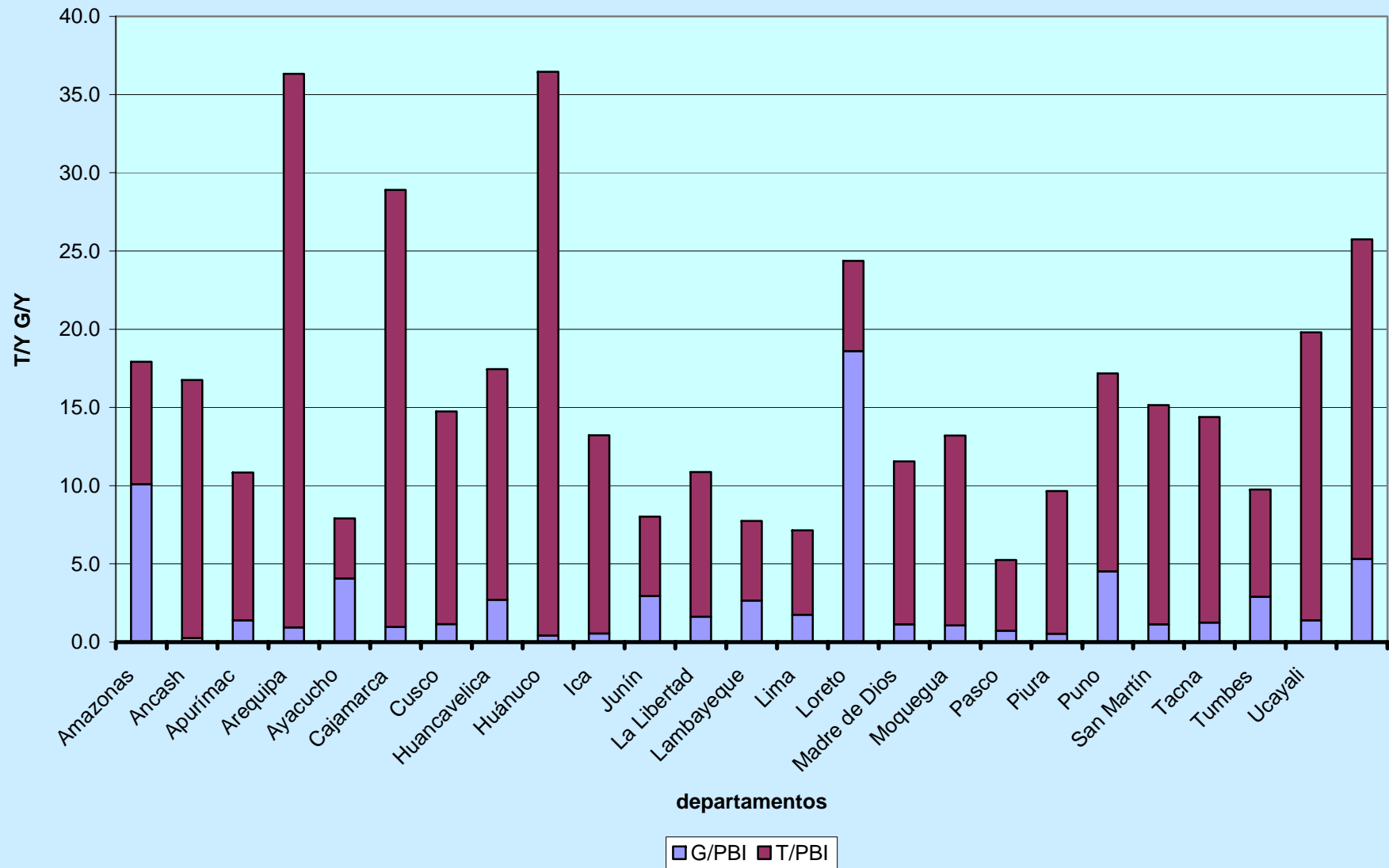
Perú 2003. Indicadores fiscales, por departamentos

Departamento	Población	Producto interno bruto (PIB) (millones S/. precios corrientes)	Tributación interna (TI)				Presupuesto del sector público			RATIOS		
			Millones S/.	%	Tributos por habitante S/.	Presión (TI / PIB) %	Millones S/.	%	Gasto por habitantes S/.	Producto PP	T/Y	G/Y
Total	27 148 101	211 783	21 376	100.00	787	10.09	16560	100.00	610	7801	10.1	7.8
Amazonas	435 556	1 643	4	0.02	10	0.26	271	1.64	622	3772	0.3	16.5
Ancash	1 123 410	7 746	108	0.50	96	1.39	732	4.42	652	6895	1.4	9.5
Apurímac	470 719	873	8	0.04	17	0.93	309	1.87	656	1855	0.9	35.4
Arequipa	1 113 916	14 972	608	2.84	546	4.06	577	3.48	518	13441	4.1	3.9
Ayacucho	561 029	1 568	15	0.07	27	0.96	438	2.64	781	2795	1.0	27.9
Cajamarca	1 515 827	6 112	70	0.33	46	1.15	831	5.02	548	4032	1.1	13.6
Cusco	1 223 248	4 707	128	0.60	104	2.71	694	4.19	567	3848	2.7	14.7
Huancavelica	451 508	1 152	5	0.02	11	0.42	415	2.51	919	2551	0.4	36.0
Huánuco	822 804	3 338	18	0.08	22	0.54	423	2.55	514	4057	0.5	12.7
Ica	698 437	7 007	206	0.97	295	2.95	356	2.15	510	10032	2.9	5.1
Junín	1 260 773	7 428	120	0.56	95	1.62	687	4.15	545	5892	1.6	9.2
La Libertad	1 528 448	11 371	302	1.41	197	2.65	579	3.50	379	7440	2.7	5.1
Lambayeque	1 131 467	7 802	137	0.64	121	1.75	421	2.54	372	6895	1.8	5.4
Lima	8 679 569	101 684	18 909	88.46	2179	18.60	5861	35.39	675	11715	18.6	5.8
Loreto	919 505	6 520	73	0.34	80	1.13	680	4.11	740	7091	1.1	10.4
Madre de Dios	102 174	733	8	0.04	77	1.07	89	0.54	871	7174	1.1	12.1
Moquegua	160 232	3 324	24	0.11	153	0.74	150	0.91	936	20745	0.7	4.5
Pasco	270 987	2 555	14	0.06	50	0.53	233	1.41	860	9428	0.5	9.1
Piura	1 660 952	6 815	308	1.44	185	4.51	863	5.21	520	4103	4.5	12.7
Puno	1 280 555	5 461	62	0.29	48	1.13	766	4.63	598	4265	1.1	14.0
San Martín	767 890	2 779	35	0.16	45	1.25	365	2.20	475	3619	1.2	13.1
Tacna	301 960	3 138	91	0.43	301	2.90	215	1.30	712	10392	2.9	6.9
Tumbes	206 578	956	13	0.06	64	1.39	176	1.06	852	4628	1.4	18.4
Ucayali	460 557	2 099	111	0.52	242	5.31	429	2.59	931	4558	5.3	20.4

Fuente: Cuanto S.A. Perú en números 2004. Lima 2004.

Elaboración: PNUD/Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Perú: Tributación y gasto por persona por departamentos 2003



Problemas macroeconómicos en las regiones

- Peso del Estado, en sus tres niveles de gobierno no es suficiente para financiar una descentralización desconcentradora
- Desigualdades en las fuentes de ingreso de los gobiernos regionales y locales: los que tienen y no tienen canon.
- La inversión pública no es suficiente para romper con la tendencia al divergencia
- Hay pérdidas de eficiencia por la falta de conformación de regiones con tamaños “óptimos”
- El tipo de cambio favorece la desconcentración económica

Las Relaciones fiscales Intergubernamentales

2005

Nivel de Gobierno	Ingresos		Gastos	
	% del PIB	Total	% del PIB	Total
Sector Público	32,3	100,0	29,0	100,0
Gobierno General	23,2	71,7	20,5	70,7
Gobierno Nacional	21,6	66,9	14,6	50,3
Gobiernos Regionales	0,3	0,9	3,5	12,0
Gobiernos Locales	1,3	3,9	2,4	8,4
Despues de transferencias				
Gobierno Nacional	19,3	59,8		
Gobiernos Regionales	0,9	2,7		
Gobiernos Locales	3,0	9,2		

Fuente: Gonzalo Neyra Aroz, Relaciones fiscales intergubernamentales, U. Santa María Arequipa - CIES

Perú: Ingresos y gastos por niveles de gobierno 2005
(millones de nuevos soles)

	GOBIERNO CENTRAL	%	GOBIERNOS REGIONALES	%	GOBIERNOS LOCALES	%	TOTAL
INGRESOS	49,620	75.9	9,214	14.1	6,516	10.0	65,350
							-
Tributarios	35,589	98.0	-	-	718	2.0	36,307
No tributarios	5,458	74.7	328	4.5	1,520	20.8	7,306
Financieros	8,187	99.7	7	0.1	17	0.2	8,211
Transferencias	386	2.9	8,879	65.6	4,261	31.5	13,526
							-
GASTOS	49,620	75.9	9,214	14.1	6,516	10.0	65,350
							-
Bienes y servicios	23,184	59.7	9,211	23.7	6,446	16.6	38,841
Trasferenciass a GG RR	8,879	100.0	-	-	-	-	8,879
Transferencias a GG LL	4,261	100.0	-	-	-	-	4,261
Gastos financieros	13,296	99.5	3	0.0	70	0.5	13,369

Elaborado en base a: Jorge Vega Castro (2008): "Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú"
Departamento de Economía, DT. 266, CISEPA, PUCP. Cuadro 8 (pp25)

La descentralización es fundamental pero insuficiente

- Si la desconcentración económica se basa en la sola acción del Estado (inversión pública), con los montos actuales es poco probable que se tenga éxito.
- Se requiere de una mayor participación del sector privado, una mayor coordinación estado-sector privado (empresas, ongs, comunidades) y planes de desarrollo regional sobre la base de una estrategia nacional (coordinación entre niveles de gobierno)

Un ejercicio numérico 2006

- $I_p/PBI = 19.6\%$, $I_g/PBI = 3.8\%$ \rightarrow $PBI = \text{us\$ } 100,000'$
- Se puede obtener un mejor resultado $\text{us\$ } 110,000'$ si existe complementariedad (crowding in) entre I_p e I_g , o si se mejora la calidad de la inversión, a través de sectores con mayor k (multiplicador producto o empleo de la inversión)
- La inversión debe aumentar, la privada con mayor tasa como producto de la inversión pública complementaria
- El problema es cómo se aumenta la inversión privada con limitaciones en el ahorro interno \rightarrow incremento del ahorro externo \rightarrow incremento de la inversión extranjera
- $S_p + S_g + S_e = I_{\text{regiones}} + I_{\text{Lima}} \rightarrow$ **Desconcentración**

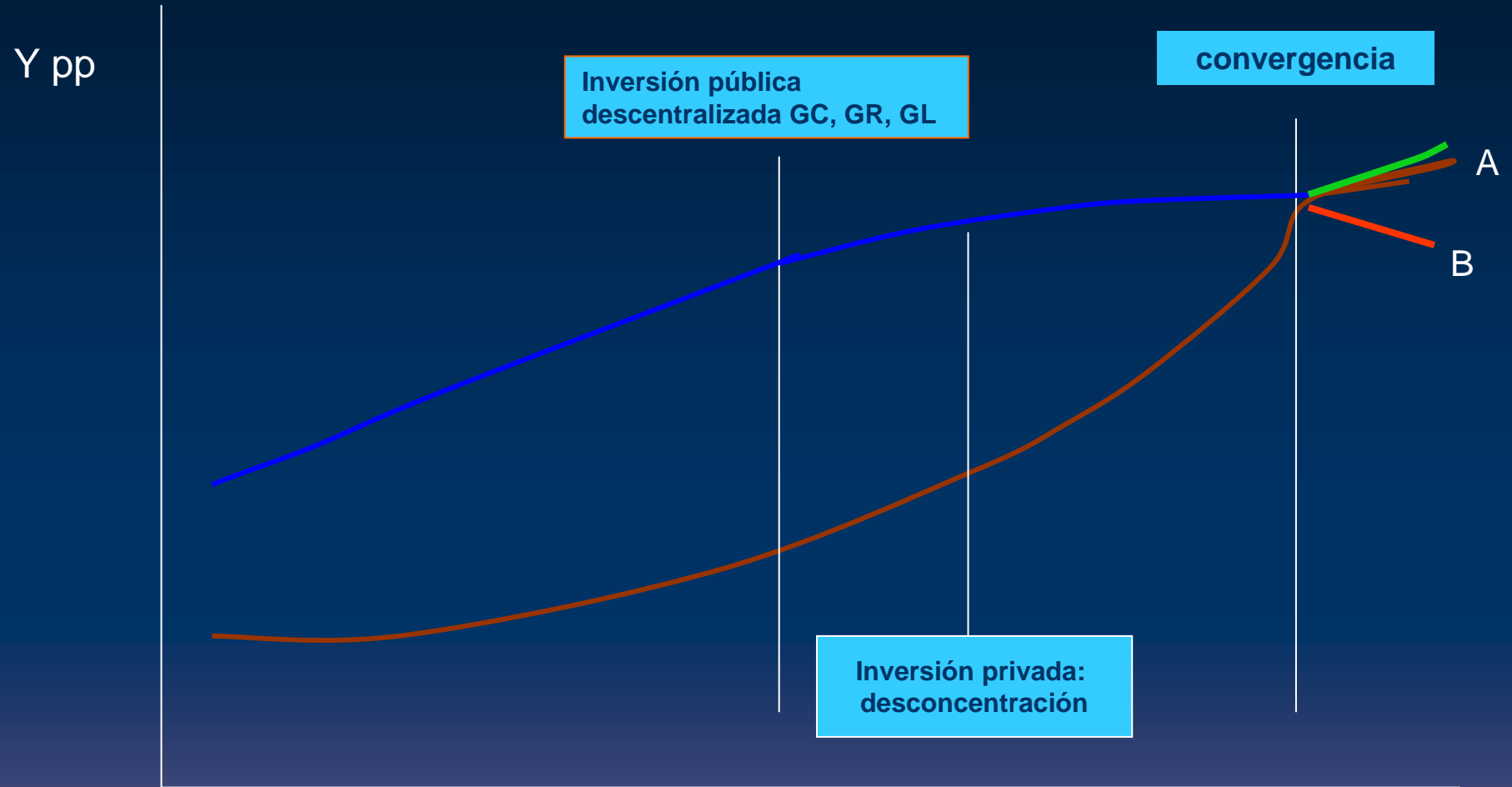
Descentralización fiscal por causas internacionales

E. Gonzales de Olarte
PUCP

Condiciones para la desconcentración económica que haga viable la descentralización estatal


- Incremento de la integración física, económica y estatal
- La tasa de inversión en la periferia debe ser mayor que en el centro. La inversión pública debe “jalar” a la inversión privada (Crowding in models)
- Es necesaria la conformación de regiones con escalas apropiadas, pues generan externalidades positivas y mejoran la escala y eficiencia fiscal
- **Solución ideal: desconcentración privada más descentralización estatal, para lograr la convergencia y condiciones para el desarrollo humano en todas las regiones**

Trayectoria de la convergencia

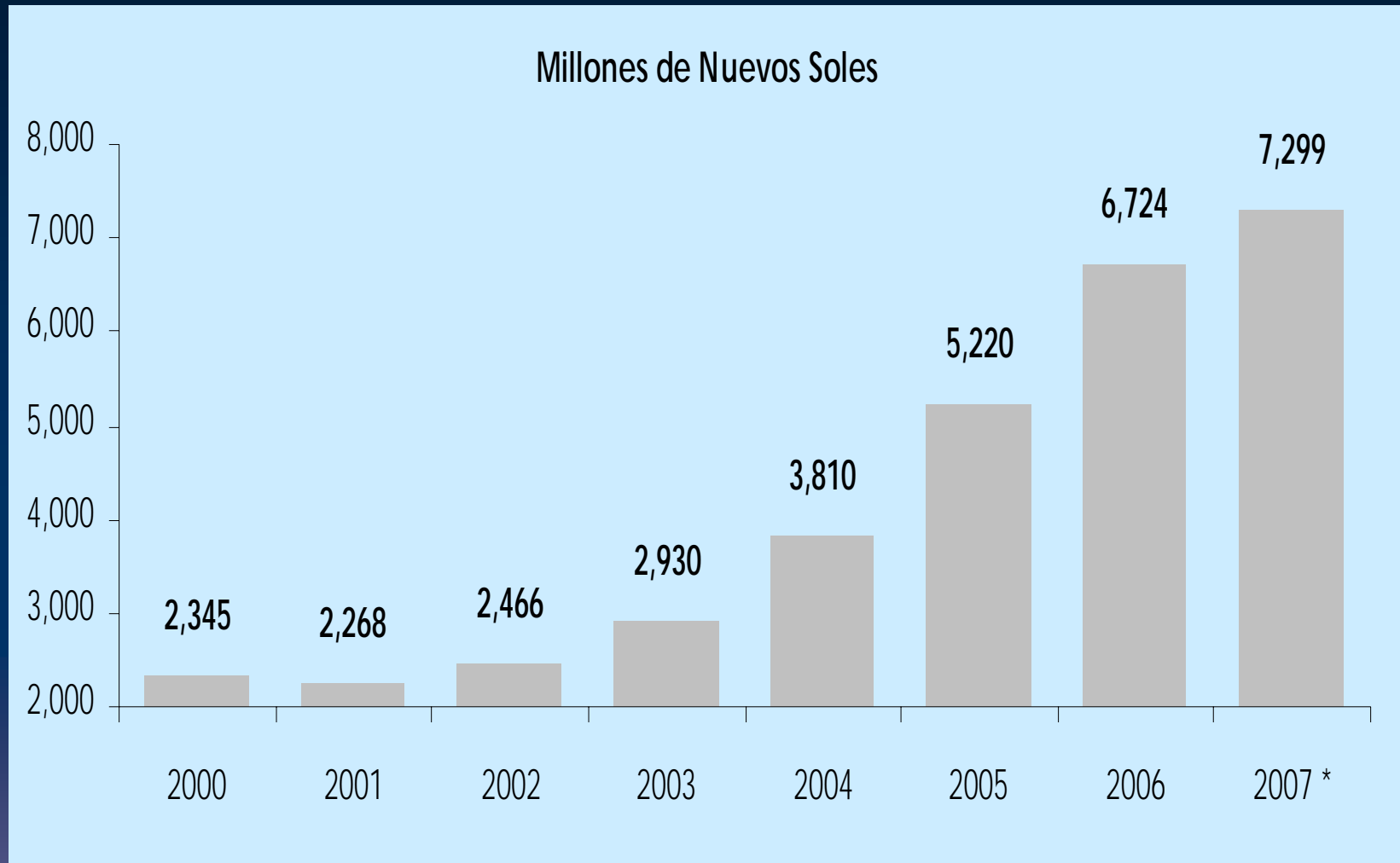


GRACIAS

E. Gonzales de Olarte
PUCP

A stylized, low-poly silhouette of a mountain range is positioned at the bottom of the slide. The mountains are rendered in a dark blue color, with some peaks appearing slightly lighter. The background behind the mountains is a gradient of blue, transitioning from a darker shade at the top to a lighter, more vibrant blue at the bottom.

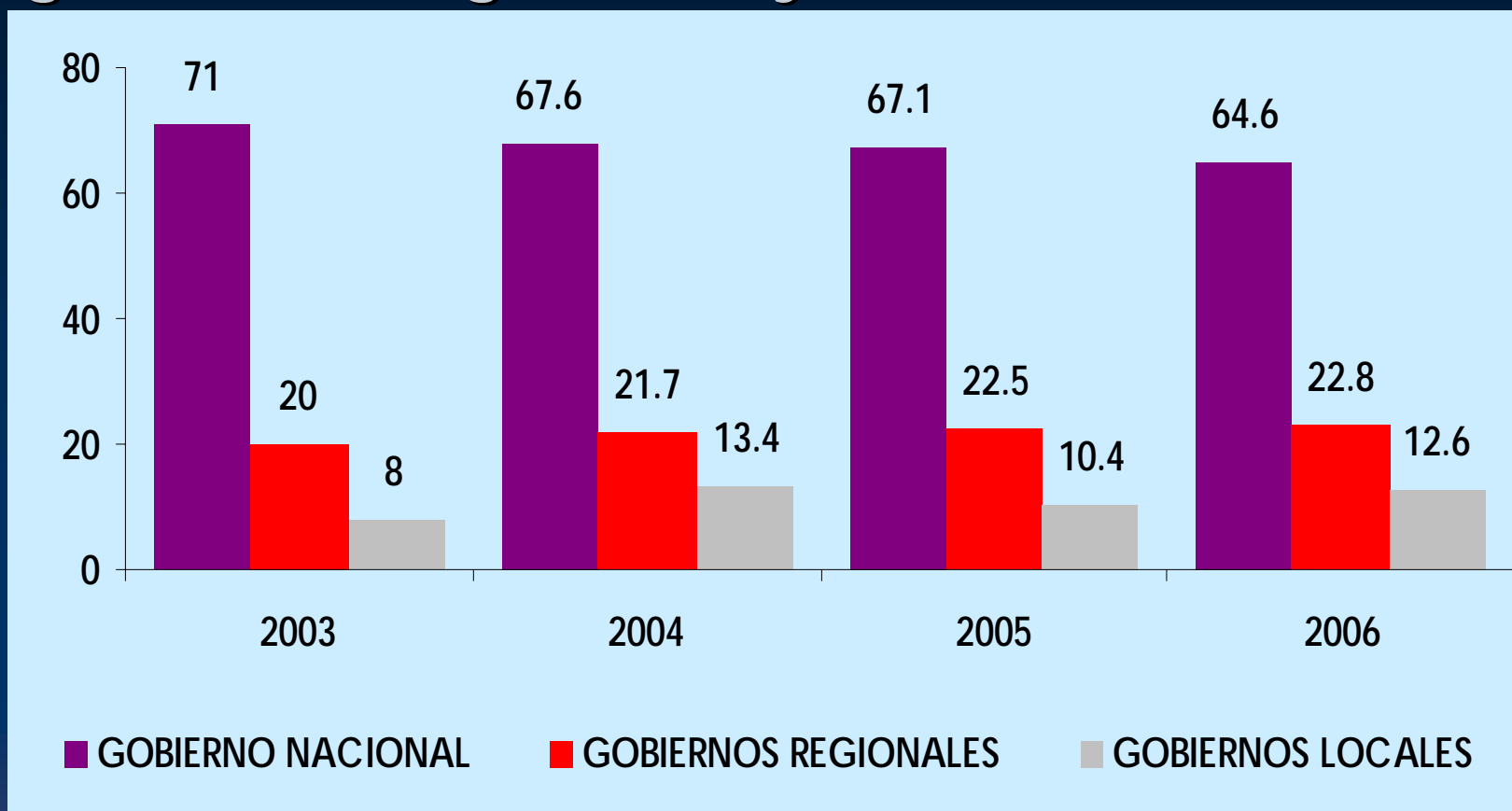
Bonanza fiscal y transferencias a los gobiernos regionales y locales



Fuente: MEF
E. Gonzales de Olarte
PUCP

* Estimado

Bonanza fiscal y transferencias a gobiernos regionales y locales



* Corresponde a los Presupuestos Institucionales de Apertura (del 2003 al 2006) para Gastos No Financieros ni Previsionales.

Fuente: MEF

E. Gonzales de Olarte
PUCP