

DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE

CAPITULO II

II. LA CENTRALIZACIÓN¹

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

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

A. ¿A qué se debe la centralización?

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

¹ GONZALES DE OLARTE, Efraín. "La Centralización", Capítulo II. En: GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*, Cuadernos PNUD, PNUD, Lima, p11-26

exportador y semi-industrial, que hizo que se concentrara la industria en Lima (González 1982, 1993, 2000). En el Perú, la combinación de centralización económica con centralismo político-estatal ha configurado un problema de centralismo agudo.

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

- **La geografía**

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

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

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

- **La economía**

La economía se ha organizado en torno a dos factores: los recursos naturales y la demanda. Por ello, las poblaciones han tendido a estar en aquellos lugares con tierras fértiles, minas, pesca, bosques, o en las ciudades con industria, servicios y oportunidades de negocios. El modelo económico construido sobre la base de los recursos naturales y, posteriormente, sobre la base de la industrialización por substitución de importaciones que luego de la

segunda guerra mundial vino acompañada de una acelerada urbanización, generó un centro económico "fuerte" en Lima-Callao y una periferia "débil" conformada por el resto de departamentos.

Desde el punto de vista espacial este modelo ha funcionado con las siguientes características principales: 1. El centro urbano-industrial de Lima se conformó sobre la base de una intensa migración post-segunda guerra mundial y la concentración industrial, que generaron una importante demanda final e intermedia. Además de consumir sus propios productos industriales consumía servicios del mismo centro y, en menor medida, bienes y servicios producidos en el resto del país. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones estuvo orientado a la producción para el mercado interno, en primer lugar para el centro y luego para la periferia. 2. Desde épocas anteriores la periferia, tanto agropecuaria, pesquera, petrolera como minera, ha sido la exportadora y la que generaba las divisas. Sin embargo, estas divisas relativamente baratas² no favorecieron el que la industria peruana lograra una efectiva sustitución de importaciones ni permitieron su competitividad. Se conformó de esta manera una economía con una doble fuente de dinamismo en la cual la industria y en consecuencia la economía del centro (Lima-Callao) dependía de las divisas generadas por el sector exportador ubicado en la periferia. La centralización económica con relaciones asimétricas³ de Lima con la periferia fue un resultado de este modelo. 3. La centralización ha tenido resultados distributivos inequitativos: ha favorecido permanentemente al centro y no ha logrado integrar a la periferia en los frutos del dinamismo del centro. Por ello, cuando el centro crece, la periferia lo hace a una menor velocidad. Sin embargo, cuando el centro decrece, la periferia no lo hace de manera paralela y más bien se mantiene estancada. La centralización genera un problema de desigualdades regionales, lo que explica la migración de las personas de la periferia rural y urbana (ciudades pequeñas e intermedias) al centro (Lima-Callao y ciudades grandes).

A partir de 1990, el modelo económico peruano se transformó al compás del ajuste estructural posterior a la hiperinflación de fines de los ochenta. Los principales cambios fueron: la desindustrialización, la reprimarización sobre todo hacia sector minero y el notable avance del sector de servicios. La economía pasó a ser primario-exportadora y de servicios. Los efectos de estos

2 En otra publicación (González 1998) postulamos que la exportación minera, pesquera y recientemente el narcotráfico han generado un atraso del tipo de cambio real de largo plazo, desalentando las exportaciones industriales y mas bien promoviendo las importaciones.

3 La asimetría ha consistido en que Lima tiene una balanza comercial negativa con el exterior, mientras que la periferia la tiene positiva, en cambio la balanza comercial de Lima con el resto de regiones es positiva, en tanto que las otras regiones tienen balanzas negativas con respecto a Lima (González 1993).

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

- **La política**

Desde el punto de vista político, el Estado peruano ha oscilado entre la centralización y la descentralización económica y estatal desde aproximadamente el siglo XVI⁴. A fines del siglo XIX se optó por un gobierno descentralista que fracasó porque la base tributaria no fue lo suficientemente sólida para financiar los gobiernos departamentales. Durante las primeras décadas del siglo XX, el Estado volvió al centralismo que se agudizó durante el oncenio de Augusto B. Leguía. Quizás por esta razón, cuando se aprobó la Constitución de 1933 se contempló la vuelta a un régimen estatal descentralizado con Juntas Departamentales que finalmente no funcionaron. La conformación de gobiernos municipales durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, por la vía electoral, fue un paso importante hacia la descentralización de los niveles de gobierno. Sin embargo, el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado interrumpió este sistema y se volvió a la centralización política. Por ello, la promulgación en 1979 de una nueva Constitución que impulsó la organización del estado peruano con tres niveles de gobierno –gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos municipales– fue el paso descentralista más claro del siglo XX. Desafortunadamente, la experiencia descentralista de los ochenta e inicios de los noventa no contó con un contexto económico favorable y naufragó en 1992 con el autogolpe del gobierno de Alberto Fujimori. Aun cuando la nueva Constitución de 1993 contemplaba tres niveles de gobierno, en la práctica dicho gobierno los redujo a dos. Hoy se ha vuelto a un sistema estatal con tres niveles de gobierno a partir de una reforma y un nuevo marco legal.

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

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

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

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

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

- **La cultura**

Sin embargo, la larga historia de centralismo estatal incólume, de pendularidades políticas y de inestabilidad económica ha generado cierta cultura socio-política proclive al centralismo. Los peruanos, no son tajantemente descentralistas⁵; los residentes limeños son más descentralistas que los provincianos, además si bien preferirían un sistema de gobierno descentralizado tienen desconfianza de las capacidades de los gobiernos descentralizados. Sus preferencias por la descentralización son bastante cautelosas, pues la inestabilidad genera incertidumbre. Por ello es que un sistema centralizado es inconscientemente apoyado pues se conoce cómo funciona y cuáles son sus limitaciones, pero también se conoce sus posibilidades. De ahí que en provincias sea más o menos común pedir al gobierno central que le resuelva los problemas, en lugar de asumir una solución descentralizada y autónoma. Los políticos y gobernantes tienden a ser descentralistas antes de las elecciones y dejan de serlo una vez en el poder. La razón es que descentralizar significa transferir poder, acto que el político no siempre está dispuesto a realizar cuando ya está en el gobierno.

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

⁵ Ver los resultados del estudio del Instituto de Estudios Peruanos (2002).

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

B. ¿Cuándo la centralización económica es un problema?

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

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

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

Si ilustramos este problema con la situación de centralización económica que tiene el Perú nos encontraremos con indicadores que señalan una gran centralización económica, pero no hay suficiente información como para medir hasta qué punto existe desarticulación entre centro y periferia, es decir, entre Lima y el resto del país, o en el caso de una región, entre la ciudad principal y su hinterland rural. En base a estudios e información de los años sesenta a ochenta, se puede presumir hoy que las articulaciones de las economías regionales del Perú no son lo suficientemente fuertes como para difundir las dinámicas económicas de los centros a sus respectivas periferias (González 1993).

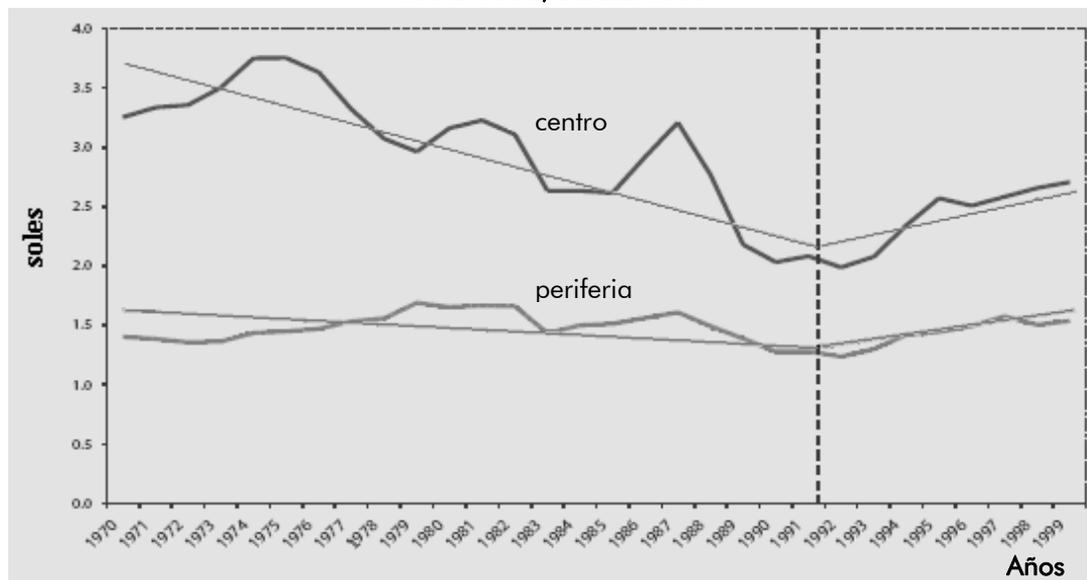
Lo primero que impacta en el Perú es que existen diferencias notables entre el centro y la periferia: 1. Hay una gran diferencia en el PBI per-cápita entre Lima y el resto del país. 2. Las fluctuaciones económicas del centro son más pronunciadas que las de la periferia. 3. La tendencia del PBI es a diverger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

Como se observa, hay divergencia en el crecimiento regional peruano y no parecen existir mecanismos para que las distintas regiones converjan en su crecimiento⁶.

⁶ Ver González 2000, capítulo 2.

Figura 1

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



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

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

C. ¿Cuándo el centralismo político es un problema?

Tampoco un Estado centralista que concentre la mayor parte de sus funciones

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

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

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

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

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

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

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

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

D. La centralización fiscal

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

La primera característica del estado peruano es la de ser pequeño y centralizado. Un estudio del BID (2002) presenta los siguientes datos: los ingresos del sector público peruano apenas alcanzan el 15.7% del PBI, cifra que es baja en comparación con la del promedio de los países de América Latina seleccionados (PALS) que alcanzan el 25.6% y que está aún más lejos

de los estados de países industrializados cuyos ingresos promedio alcanzan el 42.2% del PBI. Simultáneamente, el gobierno central del Perú concentra el 93.4% de los ingresos estatales, mientras que los de los PALS concentran el 81.6% y los de los industrializados, bastante menos (65.5% del total). Contrariamente, los gobiernos descentralizados obtienen 6.6% (Perú), 18.4% (PALS) y 34.4% (países industrializados), antes de transferencias. Una vez efectuadas las transferencias, el peso de los niveles descentralizados aumenta, pues los gobiernos locales del Perú obtienen el 12.7%, los gobiernos regionales municipales de los PALS alcanzan el 35.1% y los de los países industrializados el 46.5%. Desde el punto de vista de los gastos, la figura no es muy distinta. En el Perú, el 88.4% del gasto público lo realiza el gobierno central y el 11.6% lo efectúan los gobiernos locales. En los PALS, el 65.9% corresponde al gobierno central y el resto a los gobiernos regionales y locales. En los países industrializados, el 56.9% corresponde a los gastos del gobierno central y el 43.1% a los niveles más bajos de gobierno.

CUADRO 1

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

SECTORES	Perú 2000		Promedio Países PALS*		Promedio Industrializados**	
	Ingresos		Ingresos		Ingresos	
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total:
Sector Público Consolidado	15.7	100	25.6	100	42.4	100
Gobierno Central	14.7	93.4	20.9	31.6	27.8	65.6
Estados	0	0	3.4	13.3	9	21.2
Municipalidades	1	6.6	1.3	5.1	5.5	13.2
Después de Transferencias						
Gobierno Central	13.7	87.3	16.1	64.9	22.3	58.5
Gobierna Regional	0	0	16.1	246	11.7	27.5
Municipalidades	2	12.7	2.6	10.5	8.1	19
SECTORES	Gastos		Gastos		Gastos	
	% GDP%	Total	% GDP	c. Total	% GDP	c. Total
Sector Público Consolidado	18.9	100	17.9	100	47.8	100
Gobierno Central	16.7	88.4	15.4	65.9	27.2	36.9
Gobierno Regional	0	0	6.9	247	12.6	26.4
Municipalidades	2.2	11.6	2.6	9.3	8	16.7

*Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, México (90s)

** Australia, Austria, Canadá, Alemania, España, Estados Unidos (90s)

Fuente: "Promesas y Riesgos de la Descentralización". Seminario Internacional Disciplina Fiscal, Eficiencia en el Gasto Público y Descentralización, Lima Agosto 20, 2002. Rafael de la Cruz, Perú, Banco Interamericano de Desarrollo.

A partir de estas observaciones se podría ensayar algunas hipótesis. Primero, se puede postular que cuanto más desarrollados son los países, más grandes y más descentralizados son sus Estados. Segundo, la regla parece ser que

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

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

Pese a esta centralización, el impacto macroeconómico del estado en la economía peruana limitado debido al reducido tamaño de éste en relación al PBI. La descentralización que actualmente se está promoviendo en realidad tiene una base económica muy pequeña. Veamos porqué. Los ingresos totales del gobierno constituyen el 15.7% del PBI. Si a estos les descontamos el pago de la deuda y el pago a los jubilados, que hacen un promedio de 3% del PBI, quedan 12.7%. El 2% de este porcentaje ya ha sido descentralizado hacia los gobiernos locales, lo cual deja un remanente de 10.7%, del cual un porcentaje debe quedar para financiar al gobierno central. Obviamente, el impacto sería muy limitado, pero al mismo tiempo sería muy frustrante para los habitantes de las regiones y provincias que están esperando que la descentralización resuelva sus problemas de falta de empleo, falta de infraestructura básica y de servicios públicos educativos y de salud. A estas alturas, el problema mayor no es que el Estado peruano sea centralizado sino que es pequeño. El desafío para la descentralización es, entonces, cómo hacer que el estado crezca al mismo tiempo que se lo descentraliza.

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

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

CUADRO 2

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

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

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

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

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

Obviamente, los ingresos recaudados por el gobierno central en Lima-Callao alcanzaban el 86.6% del total nacional y los recaudados por los gobiernos locales de Lima Callao eran el 53.5% del total nacional. Los gastos del gobierno central en Lima-Callao llegaban al 73.5% del total y el de los gobiernos locales de Lima-Callao al 40.5% del total de municipalidades. Los ingresos del gobierno central en Lima son tan altos porque la mayor parte de contribuyentes importantes tienen domicilio tributario en Lima, en tanto que

los gastos son también altos, por que en esta cifra se incluye los gastos de carácter nacional como el pago de la deuda externa, la diplomacia, gastos militares. Al excluir estos gastos, la dispersión del gasto público se reduce a una relación de 1 a 3, que aún sigue siendo alta.

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

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

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

E. Centralización del desarrollo humano

Desde una perspectiva del desarrollo humano la centralización es la concentración de oportunidades de expansión de los derechos y las capacidades de las personas en territorios limitados, con escasas posibilidades de difundirse hacia otros lugares o hacia la periferia. Es un

resultado combinado de la centralización económica espacial y del centralismo político, factores ambos que condicionan los determinantes de la expansión de las capacidades y de los derechos, lo que genera concentración y segmentación de las oportunidades. Como consecuencia, las libertades económicas no se pueden ejercer de manera pareja y los derechos políticos pueden verse condicionados por el territorio.

CUADRO 3

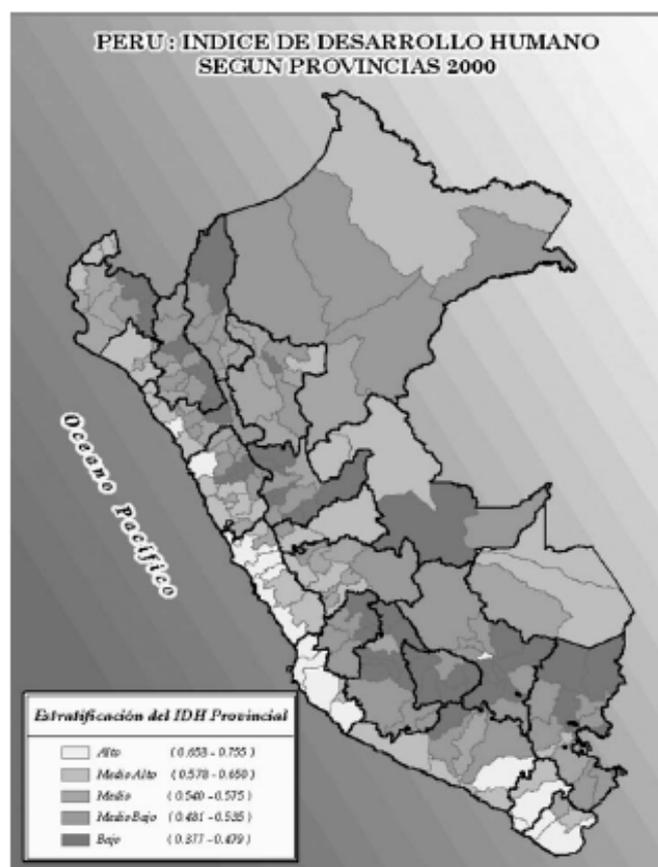
PERU: GASTOS EJECUTADOS DEL GOBIERNO POR
DEPARTAMENTOS 2000

Departamentos	Poblador.	Gasto Total	G. Inversión	Gbs. y ss.	GI+Gb y ss	GT / Pob	GK / Pob	Gbs/Pob	IDH 2000
Amazonas	420,606	206.2	77.9	26.8	104.7	490.2	185.2	63.7	0.515
Ancash	1 092,662	598.2	158.6	57.5	216.1	5475	145.2	52.6	0.577
Apurímac	455,437	292.7	142.1	35.8	159.9	642.4	272.4	78.6	0.457
Arequipa	1 067,469	851.2	231.8	93.7	325.5	825.5	217.1	37.8	0.635
Ayacucho	541,427	451.3	208.8	565	265.3	888.9	3851	104.4	0.488
Cajamarca.	1.480,690	494.3	116.3	52.7	169.0	333.8	78.5	35.6	0.495
Callao	77,004	407.7	106.5	122.8	29.3	526.3	137.5	158.5	0.716
Cusco	1191,275	498.0	2371	103.7	541.5	584.5	199.1	36.8	0.537
Huancavelica	435,596	240.5	87.3	34.8	112.1	552.1	200.4	79.9	0.460
Huanuco	800,543	313.2	79.3	38.9	118.2	391.2	99.1	48.6	0.494
Ica	676,249	4.53.0	57.0	47.4	134.4	669.9	84.3	70.1	0.667
Junín	1 232,343	613.3	83.0	72.8	155.8	497.7	67.4	59.1	0.578
La Libertad	1 483,681	766.6	138.2	69.4	217.6	100.6	18.4	9.1	0.613
Lambayeque	1 110,129	574.3	96.5	59.7	156.2	517.3	86.9	53.8	0.625
Lima	7 617,193	17,389.1	1,718.0	2,759.7	4,477.7	12,057.2	1,157.9	1,360.0	0.757
Loreto	894,307	505.9	125.8	69.9	195.7	565.7	140.7	78.2	0.563
M. de Dios	96,7.3	79.4	33.2	12.0	45.2	821.1	3433	124.1	0.621
Moquegua	153,323	124.2	31.1	13.7	14.8	809.7	202.8	39.3	0.666
Pasco	259,137	165.7	20.0	24.5	14.5	639.4	77.2	94.5	0.575
Piura	1 611,573	781.8	221.5	97.2	318.7	4851	137.4	60.3	0.551
Puno	1 247,494	731.6	244.3	79.0	323.3	5865	1958	63.3	0.512
San Martín	746,202	408.2	141.5	45.3	186.8	547.0	1891	60.7	0.553
Tacna	286,539	231.6	63.7	33.7	97.4	808.3	222.3	117.6	0.681
Tumbes	197,6.05	152.4	38.2	15.9	54.1	7712	193.3	80.5	0.620
Ucayali	4511.693	219.0	46.8	39.2	36.0	485.9	103.8	37.0	0.565
Tota	26.326,742	28.309.4	4,457.2	4,062.6	8,519.8	1,0753	170.4	154.3	0.620

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

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

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



La centralización económica influye en uno de los indicadores del IDH, el ingreso o producto por persona, razón por la cual Lima-Callao y los departamentos de la costa tienen mayores índices. Sin embargo, el aspecto más importante es que el producto y los ingresos son más altos porque la concentración, tanto del capital físico como del capital humano en Lima y en los departamentos de la costa es muy alta (INDH 2002). Es decir, en estos lugares se concentran sobre todo los "stocks" más importantes: gente capacitada como empresarios, líderes, profesionales, técnicos, intelectuales (capital humano), recursos financieros como el ahorro bancario y financiero, ahorro personal y empresarial y capital físico como las fábricas, infraestructura vial, hoteles, edificios, infraestructura sanitaria. Además, la aglomeración de todos estos factores en un espacio relativamente reducido genera una serie de externalidades; es decir, una serie de beneficios económicos generados por la interacción de factores sin costo adicional (Krugman 1992, Gonzáles y Lévano 2002).

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

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

La demanda de bienes y servicios de la periferia, que podría ser un mecanismo importante de articulación con el centro y, por ende, un canal de distribución de las economías de escala y externalidades generadas por la

concentración económica en el centro, se ve limitada por dos razones: 1. Por la escasa oferta de la periferia a precios competitivos. En este punto las distancias juegan un papel importante, pues a mayor distancia menor competitividad, aun en el caso de productividades iguales. 2. Por las importaciones baratas, ya sea porque el tipo de cambio real está sobrevaluado o porque hay subsidios al comercio exterior como ocurre en el caso de los alimentos subsidiados importados o donados por los Estados Unidos o la Comunidad Europea.

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

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

Los componentes del índice de desarrollo humano (IDH) proporcionan una pauta para el análisis empírico de los efectos de la centralización. Los ingresos, la producción y el empleo están concentrados en Lima, en la costa y en las principales ciudades del Perú. Las personas con mayor esperanza de vida se concentran en los mismos lugares y también las de mayor nivel educativo. Esto significa que el acceso a alimentos, servicios de salud, la salubridad y los servicios educativos también están concentrados en dichas áreas. Vale decir, existe una concentración tanto del sector privado como de la intervención estatal en los bienes y servicios públicos. En consecuencia, tanto la economía como las acciones del Estado están concentradas geográficamente.

Las razones por las que el Estado privilegia Lima, la costa y las grandes ciudades pueden explicarse en el plano político. En general, los gobiernos tratan de elegirse ofreciendo mejores servicios públicos y cuando están en el poder tratan de mantener o incrementar su legitimidad⁷. En ambos casos requieren de apoyo de la población y de los electores. Así, la clientela política que se encuentra concentrada en estos lugares es la razón de ser de los gobiernos y, por ello, brindan preferente atención a estas poblaciones a través de un mayor y mejor suministro de servicios públicos e infraestructura. Esto hace que se establezca una relación directa entre importancia electoral y suministro de alimentación, salud, educación e infraestructura.

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

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

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

El centralismo estatal ha contribuido así a la centralización del desarrollo humano siguiendo dos criterios: la aglomeración demográfica y la

⁷ Que se puede medir, por ejemplo, a través de encuestas de popularidad o mediante consultas directas a la opinión pública.

concentración económica. Servicios tales como la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad ciudadana están mejor cubiertos en las ciudades más grandes y en Lima. Por estas razones, dichas ciudades atraen migrantes que no sólo buscan empleo y mejoras de ingresos, sino también más y mejores servicios sociales proporcionados por el Estado.

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