

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR  
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR**

**OTONIEL VELASCO FERNÁNDEZ**

**ASESOR**

**DOCTOR SINECIO LÓPEZ JIMÉNEZ**

**Lima - Perú**  
**Agosto, 2019**

## RESUMEN

La construcción del Estado en el Perú es un proceso complejo por el fraccionamiento de la sociedad entre las mayorías y las élites, y por la persistente demanda de descentralizar la administración al percibirse a Lima como un centro expoliador del resto del país. En este contexto, el objetivo principal de la presente investigación es explicar las causas que dificultan la construcción del Estado unitario y descentralizado. El enfoque metodológico de la investigación es multidisciplinario con énfasis en la geografía, la historia y la política, y, sustentado en información estadística oficial. Revisada la bibliografía respectiva se comprueba que los esfuerzos realizados para descentralizar el país no tuvieron éxito fundamentalmente por restricciones fiscales al no poder financiar la prestación de servicios públicos que reclamaba la población. Por el contrario, el proceso en el período 2002-17 ha sido acompañado de suficientes recursos fiscales gracias al boom de los minerales que han facilitado que en dicho período el PBI per cápita crezca en términos reales al 3.8% anual, la pobreza monetaria pase del 54.3% al 20.6%, y la participación de Lima-Metropolitana (Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao) en el VAB nacional en S/. 2007, se reduzca del 48.4% al 44.1%. Por otra parte, son importantes debilidades del proceso: a) la generalizada corrupción en el sector público y empresarial, b) la debilidad y corrupción del sistema judicial, c) la precariedad y obsolescencia del sistema político, d) la persistente concentración de la riqueza y del ingreso en los niveles más ricos de la población, e) la extrema dependencia del financiamiento fiscal a los vaivenes de los precios de los minerales, f) el no aprovechar el boom minero de los últimos años para diversificar la economía y g) la consolidación política de los departamentos lo que dificulta que se junten dos o más de ellos para conformar macrorregiones. En este contexto se colocan en la agenda política los siguientes problemas: a) Fortalecer la lucha contra la corrupción, b) Reformar el sistema de administración de justicia, c) Reformar el sistema político d) Reformar el aparato estatal, e) Reforma fiscal, f) Diversificación productiva, g) Desarrollo territorial equilibrado y h) Regionalización.

## SUMMARY

The construction of the state in Peru is a complex process because of the fractionation of society between majorities and elites, and by the persistent demand to decentralize the administration by perceiving Lima as a center of exploitation of the rest of the country. In this context, the main objective of this investigation is to explain the causes that hinder the construction of the unitary and decentralized State. The methodological approach of research is multidisciplinary with an emphasis on geography, history and politics, and, supported by official statistical information. Revised the respective literature, it is found that efforts to decentralize the country were not primarily successful due to tax restrictions by not being able to finance the public services provision required by the population. On the contrary, the process in the period 2002-17 has been accompanied by sufficient fiscal resources thanks to the boom in minerals that have facilitated that in that period the PBI per capita will grow in real terms to 3.8% per year, monetary poverty decreased from 54.3% to 20.6%, and the participation of Lima- Metropolitana (Province of Lima and Constitutional Province of Callao) in the national VAB in S/. 2007, from 48.4% to 44.1%. On the other hand, there are important weaknesses of the process: a) the widespread corruption in the public and business sector, b) the weakness and corruption of the judicial system, c) the precariousness and obsolescence of the political system, d) the persistent concentration of wealth and income at the richest levels of the population, e) the extreme reliance on tax financing on mineral prices swings, f) not to take advantage of the mining boom of recent years to diversify the economy and g) the political consolidation of the counties making it difficult for two or more of them to come together to form regions. In this context, the following problems are placed on the political agenda: a) Strengthening the fight against corruption, b) Reforming the system of administration of justice, c) Reforming the political system d) Reforming the state apparatus, e) Tax reform, f) Productive diversification, g) Balanced territorial development and h) Regionalization.

## INTRODUCCIÓN

La tesis comprende cuatro capítulos y dos anexos.

El Capítulo I abarca tres aspectos: a) El planteamiento del problema, en el que se define el objetivo de la tesis, se hacen algunas preguntas relevantes y se proponen varias hipótesis para darles respuesta, b) Una discusión sobre las teorías de construcción del Estado, las teorías de descentralización, la teoría del desarrollo territorial y la presentación de los casos de descentralización en Bolivia, Colombia y Chile, y c) Metodología precisando las herramientas metodológicas utilizadas. En el Capítulo II, La Descentralización Frustrada en el Perú, se resumen los diversos intentos de descentralización realizados en el país desde la independencia hasta el año 2002, y las causas por las que estos esfuerzos no tuvieron éxito. En el Capítulo III se analiza el proceso descentralizador organizado al recuperarse la democracia a finales del año 2000 y luego del gobierno transitorio de Valentín Paniagua, cuando el Congreso elegido en el año 2002 aprobó prácticamente por unanimidad las modificaciones al Título IV Capítulo XIV de la Constitución de 1993 para dar sustento a un nuevo proceso de descentralización y regionalización. Se analizan los avances y problemas del proceso durante los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, así como algunos comentarios sobre el gobierno de Kuczinsky en el segundo semestre del 2016 y en el 2017 y sobre la administración del presidente Martín Vizcarra que asumió el poder en reemplazo de Kuczinsky en marzo de 2018. En el Capítulo IV se evalúa el proceso en el período 2002-2017, evaluación que se realiza desde cinco perspectivas: a) Política, b) Administrativa, c) Social, d) Ambiental y Territorial, y e) Económica.

En el Anexo I se precisan los asuntos pendientes y que exigen profundas reformas en el campo político, la organización del aparato estatal, el financiamiento de la descentralización, el ordenamiento territorial y la falta de consenso para conformar regiones uniendo departamentos vecinos.

En el Anexo II se hace una propuesta de estrategia para lograr una adecuada regionalización y se analiza en detalle cuatro Mancomunidades de Planificación Territorial (MPT) propuestas: i) La MPT Metropolitana, ii) la MPT Nororiental, iii) La MPT Centroriental y iv) la MPT Suroriental.

# ÍNDICE

## Contenido

<b>RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OTROS TEMAS RELACIONADOS.....</b>	<b>14</b>
a. Planteamiento del problema .....	14
1. <i>Formulación del problema</i> .....	14
2. <i>Preguntas, hipótesis y objetivos de la Tesis</i> .....	14
b. Justificación de la investigación.....	16
c. Teorías de la construcción del Estado .....	17
1. <i>La formación y la construcción del Estado en AL</i> .....	17
2. <i>El Estado: funciones (alcance) y capacidades (fuerza)</i> .....	17
3. <i>La tesis de la cooperación de las élites y el contexto social</i> .....	19
4. <i>Proyectos en la construcción del Estado: éxitos y fracasos</i> .....	20
5. <i>Coaliciones y commodities en tiempos de boom</i> .....	22
d. Teorías de la descentralización.....	23
1. <i>Kathleen O’Neill</i> .....	24
2. <i>Tulia Faletti</i> .....	29
3. <i>Bret Gustafson</i> .....	38
4. <i>John Loughlin, Frank Hendriks y Anders Lidstrom</i> .....	41
5. <i>Efraín González de Olarte</i> .....	44
6. <i>Carlos Contreras</i> .....	52
7. <i>El Modelo de Descentralización para el Desarrollo</i> .....	60
8. <i>Teoría del Desarrollo Territorial</i> .....	62

e.	Descentralización en Bolivia, Colombia y Chile.....	66
1.	<i>Descentralización en Bolivia</i> .....	66
2.	<i>Descentralización en Colombia</i> .....	72
3.	<i>Descentralización en Chile</i> .....	81
f.	Metodología, Herramientas y Técnicas .....	94
1.	<i>Metodología</i> .....	95
2.	<i>Herramientas y técnicas</i> .....	96

## **CAPÍTULO II. LA DESCENTRALIZACIÓN FRUSTRADA.....98**

a.	El período prerepublicano.....	98
b.	Fundación de la República.....	100
1.	<i>El caudillismo anárquico</i> .....	102
2.	<i>Ramón Castilla y la apuesta liberal</i> .....	104
3.	<i>La propuesta nacional-popular: El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA)</i> .....	109
4.	<i>El Estado populista y la década perdida (1980–90)</i> .....	122
5.	<i>Neoliberalismo autoritario: el Fujimorismo (1990-2001)</i> .....	123
c.	Conclusiones del proceso hasta el año 2001 .....	126

## **CAPÍTULO III. EL RELANZAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: 2002- 17 ..... 128**

a.	El gobierno de Valentín Paniagua y la descentralización.....	128
b.	La descentralización durante el gobierno de Alejandro Toledo .....	130
1.	<i>La Reforma Constitucional</i> .....	130
2.	<i>La Ley de Bases de la Descentralización (LBD)</i> .....	136
3.	<i>El Referéndum para la regionalización</i> .....	139
c.	La descentralización en el 2006-2017.....	140
1.	<i>La descentralización en el gobierno de Alan García (2006-11)</i> .....	142
2.	<i>La descentralización en el gobierno de Ollanta Humala (2011- 2016)</i> .....	144
3.	<i>Descentralización en el gobierno de PPK</i> .....	151



**CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2002-2017..... 154**

a.	Visión preliminar.....	154
b.	Perspectiva política .....	158
c.	Perspectiva administrativa.....	160
d.	Perspectiva social.....	165
1.	<i>Capacidad coercitiva</i> .....	165
2.	<i>Educación y Salud</i> .....	170
3.	<i>Pobreza</i> .....	176
e.	Perspectiva ambiental y territorial.....	181
1.	<i>Perspectiva ambiental</i> .....	181
2.	<i>Perspectiva territorial</i> .....	182
3.	<i>La brecha de Infraestructura básica</i> .....	191
f.	<i>Perspectiva económica</i> .....	203
1.	<i>Crecimiento económico</i> .....	203
2.	<i>Descentralización fiscal</i> .....	212
3.	<i>Acceso al crédito</i> .....	223
4.	<i>Empleo</i> .....	224
5.	<i>Competitividad</i> .....	226

**ANEXO I. LOS PROBLEMAS PENDIENTES Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....230**

a.	Reforma política.....	230
b.	Reforma del Estado .....	231
c.	Reforma fiscal .....	233
d.	Diversificación productiva .....	238
e.	Desarrollo territorial.....	239
f.	La regionalización pendiente.....	240

<b>CONCLUSIÓN FINAL .....</b>	<b>242</b>
-------------------------------	------------

<b>ANEXO II. PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN.....</b>	<b>243</b>
--	------------

<b>a. Mancomunidad de Planificación Territorial Lima Metropolitana .....</b>	<b>245</b>
<b>1. Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025.....</b>	<b>246</b>
<b>2. Propuesta del Callao .....</b>	<b>253</b>
<b>b. La Mancomunidad de Planificación Territorial Nororiental.....</b>	<b>254</b>
<b>c. Mancomunidad de Planificación Territorial Centroriental.....</b>	<b>267</b>
<b>d. Mancomunidad de Planificación Territorial Suroriental .....</b>	<b>275</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>289</b>
--------------------------	------------

## **ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS**

CUADRO 1: PERÚ PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 2002-2017, POR PERÍODOS DE GOBIERNO (PROMEDIOS ANUALES A PRECIOS 2007).....	155
CUADRO 2. PERÚ. PRESUPUESTO EJECUTADO SEGÚN LIMA-CALLAO Y EL RESTO DEL PAÍS POR TIPO DE GASTO 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017 (EN MILLONES DE SOLES 2007).....	155
CUADRO 3: PERÚ. PRESIÓN TRIBUTARIA /PBI .....	157
CUADRO 4: ORDEN PÚBLICO GASTO PÚBLICO EN S/. 2007, POBLACIÓN POR POLICÍA, Y TASA DE VICTIMIZACIÓN.....	169
CUADRO 5: PERÚ. TASAS DE ANALFABETISMO 2002, 2017. DESNUTRICIÓN CRÓNICA 2007, 2017, MORTALIDAD INFANTIL. 2000 ,2017, SEGÚN DEPARTAMENTOS.....	170
CUADRO 6: PERÚ. EDUCACIÓN: GASTO PÚBLICO P.C (S/.2007Y TASA DE ANALFABETISMO SEGÚN DEPTOS.. 2002,2017.....	171
CUADRO 7. PERÚ. SALUD Y SANEAMIENTO. GASTO PÚBLICO P.C. (EM S/2007) Y REDUCCIÓN DE TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (2000,2014) Y DESNUTRICIÓN EN MENORES DE 5 AÑOS (2000, 2014) SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002, 2017. ....	174
CUADRO 8. PERÚ. HBTS/MÉDICO Y AGUA POTABLE: 2002, 2017. SEGURO DE SALUD 2004, 2017 SEGÚN DEPARTAMENTOS.....	175
CUADRO 9. PERÚ. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA. 2002, 2017.....	176
CUADRO 10: PERÚ. HOGARES CON ALCANTARILLADO Y ELECTRIFICACIÓN CONECTADOS A RED PÚBLICA Y POBREZA MONETARIA 2002,2017 SEGÚN DEPARTAMENTOS. ....	177



CUADRO 11: PERÚ: REDUCCIÓN DE POBREZA Y COEFICIENTES P.C: POBR/VABPC, POBR./GPÚB. PC, POBREZA/ PEA OCUPADA (PROMEDIOS ANUALES) SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002-2017.....	178
CUADRO 12: PERÚ: VABPC (EN S/.2007. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y RANKING SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002,2017 .....	180
CUADRO 13: PERÚ. INDICADORES DE TELECOMUNICACIONES. 2006 Y 2017 SEGÚN DEPTO. DE LIMA Y CALLAO, Y EL RESTO.....	194
CUADRO 14: PERÚ INDICADORES DEL SECTOR TRANSPORTES. 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017. ....	195
CUADRO 15: PERÚ. RED DE CARRETERAS PAVIMENTADAS Y NO PAVIMENTADAS 2002, 2016, 2017 (EN KMS). ....	197
CUADRO 16: PERÚ. DENSIDAD DE VIALIDAD SEGÚN DEPARTAMENTOS 2017.....	197
CUADRO 17: PERÚ. CARRETERAS PARA LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y REGIONAL.....	199
CUADRO 18: PERÚ. COEFICIENTE DE ELECTRIFICACIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017 .....	202
CUADRO 19: PERÚ. ESTRUCTURA DEL VAB SEGÚN DEPTOS., 2007,2017 A PRECIOS 2007....	203
CUADRO 20: PERÚ. TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL VAB TOTAL Y SECTORIAL (A PRECIOS 2007), SEGÚN DEPARTAMENTOS 2007,2017.....	205
CUADRO 21: PERÚ. VAB (APRECIOS 2007) Y POBLACIÓN, SEGÚN ORDEN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PROMEDIO ANUAL 2002, 2017. ....	206
CUADRO 22: INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL Y PERCAPITA, SEGÚN LIMA-CALLAO Y EL RESTO 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017 (EN S/. 2007).....	207
CUADRO 23: PERÚ. CONSTRUCCIÓN TOTAL Y PER CÁPITA SEGÚN LIMA-CALLAO Y EL RESTO, 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017, (EN S/. 2007).....	207
CUADRO 24: PERÚ, INVERSIÓN PÚBLICA, CONSTRUCCIÓN, MINERÍA E HIDROCARBUROS PER CÁPITA, SEGÚN DEPARTAMENTOS (EN S/. 2007). 2002 Y 2017. ....	208
CUADRO 25: PERÚ. RED VIAL (KMS) Y TELEFONÍA (MILES DE LÍNEAS) 2002, 2006, 2011, 2016 Y 2017. ....	209
CUADRO 26: PERÚ. PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE LIMA Y EL CALLAO EN EL VAB 2002, 2006. 2011, 2016 Y 2017 (A PRECIOS2007) EN PORCENTAJE .....	210
CUADRO 27: PERÚ: VAB POR HABITANTE SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002 Y 2017 (EN SOLES 2007). ....	210
CUADRO 28: PERÚ. GASTO PÚBLICO P.C SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002-2017 (EN S/. 2007) 2002 Y 2017 .....	217
CUADRO 29: PERÚ. CONTRIBUYENTES/100 HBTS Y TRIBUTOS INTERNOS PER CÁPITA CAPTADOS POR SUNAT SEGÚN LIMA-CALLAO Y LOS OTROS DEPARTAMENTOS 2004 Y 2017 (S/. 2007).....	218

CUADRO 30: PERÚ. CONTRIBUYENTES (% DE POBLACIÓN), Y TRIBUTOS INTERNOS P.C, SEGÚN DEPARTAMENTOS (EN S/. 2007). 2004 Y 2017.....	219
CUADRO 31: PERÚ. GASTO PÚBLICO PER CÁPITA Y TRIBUTOS INTERNOS PC SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2017 (EN S/./2007).....	220
CUADRO 32: PERÚ. CRÉDITO TOTAL/VAB SEGÚN DEPTOS. 2002, 2017 (EN S/. 2007).....	223
CUADRO 33: PERÚ. PEA SEGÚN NIVELES DE EMPLEO POR LIMA METROPOLITANA Y EL RESTO, Y URBANA Y RURAL. 2002, 2017. ....	224
CUADRO 34: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL VABPC (EN S/. 2007) Y DE LA PEA OCUPADA Y COEFICIENTE PEAOCUP. /VABPC, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2002-2017 ....	225
CUADRO 35: INGRESO MENSUAL PROVENIENTE DEL TRABAJO, SEGÚN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS 2002, 2011, 2016 Y 2017 (EN S/./2007).....	226
GRAFICA 1: COSTO DE PROYECTOS DE IRRIGACIÓN POR HECTÁREA.....	184
GRAFICA 2: RELACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y EL PIB (INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES COMO % DEL PIB) EN LOS PAÍSES ALC, 2017. ....	217
MAPA 1: PERÚ. CUENCAS Y VERTIENTES HIDROGRÁFICAS .....	183
MAPA 2: LONGITUDINAL DE LA SIERRA .....	189
MAPA AII 1. ZONAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.....	244
MAPA AII 2. RED BÁSICA DEL METRO DE LIMA .....	252
MAPA AII 3. EL GASODUCTO SURPERUANO .....	286
MAPA AII 4: RUTA SANTOS-LA PAZ-ILO-SHANGAY .....	287
CUADRO AI 1. PERU HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE METAS AL 2016, 2021, 2026. ....	242
CUADRO AII 1: PERÚ. INDICADORES DE LAS MANCOMUNIDADES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. 2017.....	243
CUADRO AII 2: PERÚ. ESTRUCTURA DEL VAB DE LAS MANCOMUNIDADES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. 2017 (A PRECIOS 2007) .....	245
CUADRO AII 3: PERÚ. PEA OCUPADA POR GRANDES SECTORES, SEGÚN MPT, 2017.....	245
CUADRO AII 4: PERÚ. MPT NORORIENTAL: POBLACIÓN (MILES), VAB (TOTAL Y P.C), TRIBUTOS INTERNOS P.C. CONTRIBUYENTES/POBLACIÓN % Y CRÉDITO/VAB %, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2017 (EN S/./2007).....	255
CUADRO AII 5: PERÚ. MPT NORORIENTAL. ESTRUCTURA DEL VAB SEGÚN DEPARTAMENTOS 2017 (EN S/. 2007).....	256
CUADRO AII 6: PERÚ, MPT NORORINTAL; VAB TASA DE CRECIMIENTO ANUAL, TOTAL Y POR SECTORES, SEGUN DEPARTAMENTOS 2007 - 207 (EN S/. 2007).....	257

CUADRO AII 7: MPT NORORIENTAL. SUPERFICIE TOTAL Y SUPERFICIE AGROPECUARIA: CULTIVADA (CON RIEGO Y SECANO), PASTOS NO CULTIVADOS, MONTES Y BOSQUES Y OTROS USOS. SUPERFICIE AGRÍCOLA EQUIVALENTE CON RIEGO, SEGÚN DEPARTAMENTOS (MILES HECTÁREAS). 2012 .....	258
CUADRO AII 8: MPT NORORIENTAL: PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2012 (EN MILLONES S/. 2007) .....	259
CUADRO AII 9: MPT NORORIENTAL. VABPC (S/. 2007) Y PEA OCUPADA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL. POBREZA MONETARIA: TASA DE REDUCCIÓN ANUAL. 2002-2017 COEFICIENTES 1/ .....	260
CUADRO AII 10: MPT NORORIENTAL. ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA: GASTO PÚBLICO PC, TASA DE VICTIMIZACIÓN 1/. COEFICIENTE TASA VICT./CREC. GPC, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2010, 2017 .....	261
CUADRO AII 11: LIMA-CALLAO Y MPT NORORIENTAL. EDUCACIÓN: GASTO PÚBLICO P.C (S/. 2007) Y TASAS DE ANALFABETISMO SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2002, 2017 .....	261
CUADRO AII 12: LIMA-CALLAO Y MPT NORORIENTAL. SALUD Y SANEAMIENTO: GASTO PÚBLICO P.C (EN S/. 2007) Y REDUCCIÓN DE TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL DESNUTRICIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2002, 2017 .....	262
CUADRO AII 13: PERÚ. MPT NORORIENTAL. PEA: TOTAL Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PEA OCUPADA Y RATIO EMPLEO/POBLACIÓN, SEGÚN DEPTOS. 2002-2017 .....	263
CUADRO AII 14: PERÚ. MPT NORORIENTAL. PEA OCUPADA. DISTRIBUCIÓN POR RANGO DE INGRESOS MENSUALES, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2002-2014 (EN S/. CORRIENTES)...	263
CUADRO AII 15: PERÚ. MPT NORORIENTAL: PEA OCUPADA POR MERCADO, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2002-2014.....	264
CUADRO AII 16: PERÚ. MPT NORORIENTAL. PEA OCUPADA POR EMPLEO FORMAL E INFORMAL, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2012, 2016 -2017.....	265
CUADRO AII 17:PERÚ. MPT CENTRORIENTAL: POBLACIÓN (MILES), VAB (TOTAL Y P.C), TRIBUTOS INTERNOS P.C, (EN S/. 2007). CONTRIBUYENTES/POBLACIÓN % Y CRÉDITO/VAB %, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2017 .....	267
CUADRO AII 18: PERÚ. MPT CENTRORIENTAL. ESTRUCTURA DEL VAB SEGÚN DEPARTAMENTOS 2017 (EN S/. 2007). .....	268
CUADRO AII 19: PERÚ VAB TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL: TOTAL Y POR SECTORES, EN LA MPT CENTRORIENTE 2007-2016 (EN S/. 2007 .....	269
CUADRO AII 20: MPT CENTRORIENTAL. SUPERFICIE TOTAL Y SUPERFICIE AGROPECUARIA: CULTIVADA (CON RIEGO Y SECANO), PASTOS NO CULTIVADOS, MONTES Y BOSQUES, Y OTROS USOS. SUPERFICIE AGRÍCOLA EQUIVALENTE CON RIEGO, SEGÚN DEPARTAMENTOS (MILES HECTÁREAS). 2012 .....	269
CUADRO AII 21: MPT CENTRORIENTAL: PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA, SEGÚN DEPTOS. 2012 (EN MILL. S/.2007.).....	270

CUADRO AII 22: LIMA-CALLAO Y MPT CENTRORIENTAL. ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA: GASTO PÚBLICO PC, TASA DE VICTIMIZACIÓN 1/. COEFICIENTE TASA VICT./CREC. GPC, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2010, 2017 .....	270
CUADRO AII 23: LIMA-CALLAO Y MPT CENTRORIENTAL. EDUCACIÓN: GASTO PÚBLICO P.C (EN S/. 2007) Y TASA DE ANalfabetismo SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2002, 2017 .....	271
CUADRO AII 24: LIMA-CALLAO Y MPT CENTRORIENTAL. SALUD Y SANEAMIENTO: GASTO PÚBLICO P.C (EN S/. 2007) Y REDUCCIÓN DE TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL DESNUTRICIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2002, 2016 .....	271
CUADRO AII 25: MPT CENTRORIENTAL. TASA DE CRECIMIENTO. ANUAL. VABPC (EN S/. 2007), PEA OCUPADA Y POBREZA MONETARIA (2002, 2017).....	272
CUADRO AII 26: PERÚ. MPT CENTRORIENTAL. PEA: TOTAL Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PEA OCUPADA Y RATIO EMPLEO/POBLACIÓN, SEGÚN DEPTOS. 2002-2017 .....	272
CUADRO AII 27: PERÚ. MPT CENTRORIENTAL. PEA OCUPADA. DISTRIBUCIÓN POR RANGO DE INGRESOS MENSUALES, SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2002-2014 (EN S/. CORRIENTES)...	273
CUADRO AII 28: PERÚ. MPT CENTRORIENTAL: PEA OCUPADA POR MERCADO, SEGÚN DEPTOS. 2002-2014 (EN PORCENTAJE) .....	274
CUADRO AII 29: PERÚ. MPT CENTRORIENTAL. PEA OCUPADA POR EMPLEO FORMAL E INFORMAL, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2012, 2016-2017 .....	274
CUADRO AII 30: PERÚ. MPT SURORIENTAL: POBLACIÓN (MILES), VAB (TOTAL Y P.C), TRIBUTOS INTERNOS P.C. CONTRIBUY./POBLAC. % Y CRÉDITO/VAB % (EN S/. 2007), SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2017 .....	276
CUADRO AII 31: PERÚ. MPT SURORIENTAL. ESTRUCTURA DEL VAB SEGÚN DEPARTAMENTOS 2017 (EN S/. 2007).....	277
CUADRO AII 32: PERÚ VAB TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL TOTAL Y POR SECTORES, EN LA MPT SURORIENTAL 2007-2017 (EN S/. 2007) .....	278
CUADRO AII 33: MPT SURORIENTAL. SUPERF. TOTAL, Y SUPERF. AGROPECUARIA: CULTIVADA (CON RIEGO Y SECANO), PASTOS NO CULTIVADOS MONTES Y BOSQUES, Y OTROS USOS. SUPERF. AGRÍCOLA EQUIVALENTE CON RIEGO, SEGÚN DEPARTAMENTOS (MILES HECTÁREAS). 2012 .....	279
CUADRO AII 34: MPT SURORIENTAL: PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA, SEGÚN DEPTOS. 2012 ( S/. 2007) .....	279
CUADRO AII 35: MPT SURORIENTAL. VABPC (S/. 2007), TASA DE CRECIMIENTO ANUAL. PEA OCUPADA Y POBREZA MONETARIA: TASAS DE REDUCCIÓN ANUAL 2002, 2017. COEFICIENTES 1/.....	280
CUADRO AII 36: PERÚ Y MPT SURORIENTAL. ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA: GASTO PÚBLICO PC, TASA DE VICTIMIZACIÓN 1/. COEFICIENTE TASA VICT./CREC. GPC, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2010, 2017 .....	281

CUADRO AII 37: LIMA-CALLAO Y MPT SURORIENTAL. EDUCACIÓN: GASTO PÚBLICO P.C (EN S/. 2007) Y TASA DE ANalfabetismo SEGÚN DEPARTAMENTOS. COEFICIENTE REDUCC. ANALF./GPPC , 2002, 2017 .....	282
CUADRO AII 38: LIMA-CALLAO Y MPT SURORIENTAL. SALUD Y SANEAMIENTO: GASTO PÚBLICO P.C (EN S/. 2007) Y REDUCCIÓN DE TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL DESNUTRICIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTOS, 2002, 2017 .....	283
CUADRO AII 39: PERÚ. MPT SURORIENTAL. PEA: TOTAL, TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PEA OCUPADA Y TASA DE ACTIVIDAD. SEGÚN DEPARTAMENTO 2002-2017 .....	283
CUADRO AII 40: PERÚ. MPT SURORIENTAL. PEA OC.: DISTRIBUCIÓN POR INGRESOS MENSUALES, SEGÚN DEPTOS, 2002, 2014 .....	284
CUADRO AII 41. PERÚ. MPT SURORIENTAL. PEA OCUPADA POR ESTRUCTURA DE MERCADO, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2002 Y 2014 (EN PORCENTAJE).....	285
CUADRO AII 42: PERÚ. MPT SURORIENTAL, PEA OCUPADA POR EMPLEO FORMAL E INFORMAL, SEGÚN DEPARTAMENTOS 2012, 2017 .....	285





# **CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OTROS TEMAS RELACIONADOS**

## ***a. Planteamiento del problema***

### **1. Formulación del problema**

En la presente Tesis “Perú: Construcción del Estado unitario y descentralizado” se examina brevemente el proceso de construcción del Estado republicano, desde la independencia hasta nuestros días, sus características actuales y su vinculación con la descentralización para identificar los factores que impidieron la consolidación del proceso descentralizador, en particular el reiniciado entre 1989-1992, lanzado al amparo de la Constitución de 1979 ( carta que sancionó la conformación de un Estado social-demócrata, descentralizado), y las medidas que habría que adoptar para asegurar el éxito parcial del actual proceso de descentralización iniciado el 2002, en el contexto de la Constitución de 1993 que sentó las bases de un estado neoliberal y que el gobierno de Fujimori utilizó para recentralizar el país pero que con la recuperación de la democracia se relanza la descentralización por la presión de la población del interior y pese a las resistencias limeñas así como coincidiendo con la notable mejora de los Términos de Intercambio (TI),

### **2. Preguntas, hipótesis y objetivos de la Tesis**

#### **2.1. Preguntas**

Las principales preguntas de investigación que el estudio busca responder son:

- ¿Por qué la descentralización está teniendo éxito en el siglo XXI y por qué ha fracasado en los siglos anteriores de la República?
- ¿Qué papel han jugado los proyectos de construcción del Estado en el proceso de descentralización?
- ¿Qué factores estructurales han ayudado o han impedido la construcción del Estado?
- ¿De qué forma se ha construido el Estado hacia adentro del territorio? ¿En qué medida la forma como se ha construido el Estado hacia adentro ha contribuido o ha impedido la descentralización?



Para dar respuesta a estas interrogantes se propone las siguientes hipótesis

## **2.2. Hipótesis**

- **Hipótesis uno**

La escasa capacidad del Estado para recaudar impuestos mediante la creación de una burocracia especializada ha determinado que las restricciones fiscales hayan sido el principal obstáculo para la consolidación de los procesos de descentralización emprendidos desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX.

- **Hipótesis dos**

La herencia histórica de un estado centralista trató de ser revertida desde el inicio de la independencia sin mayor éxito aunque cabe señalar dos hitos que permitieron avances significativos en este esfuerzo: a) en el siglo XIX durante el gobierno del Mariscal Ramón Castilla que gracias al boom guanero pudo extender significativamente la cobertura estatal en el territorio nacional, abolir la esclavitud y eliminar el impuesto per cápita a la población indígena, y b) en el siglo XX durante el gobierno del General Juan Velasco Alvarado que liberó al campesinado del trabajo servil, promovió la organización del movimiento popular y fortaleció el rol del Estado en la conducción del desarrollo nacional, logrando la autonomía estatal de intereses particulares y una importante desconcentración de los servicios públicos.

- **Hipótesis tres.**

La profunda escisión de la sociedad peruana en términos de clase y etnia, la subsistencia del trabajo servil del campesinado hasta bien avanzado el siglo XX, la renuencia de las élites para autoimponerse impuestos y su incapacidad para lograr un consenso sobre el tipo de Estado a construir constituyen las principales limitaciones estructurales que han impedido la construcción de un Estado moderno sin privilegios, unitario y descentralizado

- **Hipótesis cuatro**

El estado peruano ha ido expandiendo su autoridad en el interior del país recurriendo fundamentalmente a las élites locales que en general han defendido los intereses de su localidad y no los intereses nacionales en tanto que en los países

donde se recurrió a personas foráneas, estas priorizaron los intereses del gobierno nacional.

- **Hipótesis cinco**

El proceso de descentralización relanzado el 2002 está logrando relativo éxito gracias a la mayor disponibilidad de recursos fiscales como consecuencia del boom minero de los últimos años y el manejo adecuado de la política macroeconómica, factores que han facilitado un crecimiento económico elevado y una importante reducción de la pobreza a nivel nacional así como un significativo avance en el proceso de descentralización, aunque la brecha existente entre Lima-Metropolitana (Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao) y el resto del país todavía es significativa.

### **2.3. Objetivos de la Tesis**

Examinar el proceso de construcción del Estado desde la independencia hasta nuestros días y comparar los dos últimos procesos de descentralización realizados en el Perú, precisando las causas que impidieron el éxito del primero (1989-1992) y los avances y restricciones del segundo (iniciado el 2002).

Formular conclusiones que permitan mejorar dicho proceso planteando una propuesta viable de regionalización del país para un desarrollo más equilibrado del territorio nacional en armonía con el Artículo 190 de la Constitución Política y la 34a Política del Acuerdo Nacional.

#### ***b. Justificación de la investigación***

Como cuestión previa se considera necesario analizar el proceso de descentralización en el contexto de la construcción del Estado y las teorías más recientes que se han desarrollado tanto sobre la construcción del Estado como sobre la descentralización y analizando al respecto varios casos en América Latina.

Por otra parte, la literatura revisada muestra que los análisis del proceso de descentralización en el Perú se centran en el corto plazo y no tienen una visión de conjunto del proceso que incluya los antecedentes, así como la evolución desde el 2002 a la fecha, por lo que el autor considera importante llenar ese vacío para

encontrar propuestas viables para la solución de los problemas planteados en las hipótesis.

### ***c. Teorías de la construcción del Estado***

Hay varias teorías sobre la construcción del Estado a continuación revisaremos algunas de las más significativas

#### **1. La formación y la construcción del Estado en AL**

La tesis belicista, desarrollada por Charles Tilly para Europa Occidental, plantea que en los siglos XVI y XVII la guerra en Europa fue uno de los factores más importantes para la creación y fortalecimiento del Estado moderno. La guerra al exigir recursos para financiarla obligó a extraer recursos de la sociedad para lo cual se organizó una burocracia estatal recaudadora de impuestos en toda su jurisdicción territorial.

Miguel Centeno (Blood and Debt. War and the Nation State in Latin America. The Pennsylvania University Press 2001) evalúa si la teoría belicista es aplicable al desarrollo del Estado latinoamericano. Su tesis central es que, "a diferencia del caso europeo las guerras del siglo XIX entre países latinoamericanos no produjeron estados más fuertes, sino solo destrucción y endeudamiento público porque, a diferencia de Europa, las élites políticas latinoamericanas antes que pagar impuestos y conformar una burocracia especializada para su recolección, prefirieron endeudarse en el mercado financiero internacional, dada la facilidad de acceso al crédito.". Sin embargo, como veremos más adelante la excepción ha sido Chile que luego de la Guerra del Pacífico sentó las bases para su desarrollo posterior.

#### **2. El Estado: funciones (alcance) y capacidades (fuerza)**

Según Fukuyama (Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI. Impreso en la Argentina. 2004): "la estatalidad puede reducirse a dos dimensiones básicas: las competencias o funciones que el Estado asume frente a la sociedad y las capacidades que tiene para desempeñarlas. La amplitud de las competencias puede variar entre los estados. Algunos, como el estado norteamericano, tienen pocas competencias, pero muchas capacidades para atenderlas. Otros, como los estados europeos, tienen muchas competencias y también muchas capacidades. Finalmente, algunos estados, especialmente los de

países en desarrollo, asumen muchas competencias, pero tienen pocas capacidades para atenderlas. En este caso se pueden producir dos situaciones: a) Una en la que el Estado desarrolla algunas islas de modernidad en las que se logra las capacidades necesarias para atender algunas de las competencias vinculadas al desarrollo económico y b) Otra en la que el Estado carece de capacidades en todas sus instituciones”.

En la primera situación se inscribe el caso peruano en la administración macroeconómica: MEF, BCR, SBS, SUNAT.

Los conceptos de funciones y capacidades y sus respectivas génesis están asociados a lo que Mann (Michael Mann. *Infraestructural Power Revisited* Published online: 6 August 2008 # Springer Science + Business Media, LLC 2008) llama el poder despótico y el poder infraestructural, respectivamente: “ El poder despótico de la élite estatal es el conjunto de acciones que la élite puede emprender sin negociar con otros grupos de la sociedad civil. El poder despótico es lo que se entiende en la literatura como autonomía del poder. Pero hay otro sentido del poder del Estado, especialmente en las democracias capitalistas de hoy, es el denominarlo poder infraestructural, es decir la capacidad del Estado para penetrar realmente en la sociedad civil, y poner en ejecución las decisiones políticas por todo el territorio del país”.

Asimismo, Mann (2007: 60-68) encuentra algunas “ tecnologías logísticas que han ayudado a la penetración efectiva del Estado en la vida social, cada una de las cuales ha tenido un largo desarrollo histórico, tales como: la alfabetización, la capacidad de estabilización, de transmisión de mensajes en todo el territorio estatal, la capacidad de codificación y archivo de responsabilidades legales, el establecimiento de pesas, medidas y moneda permitiendo el intercambio de mercancías bajo una garantía de valor por el Estado; velocidad de comunicación de mensajes y de transporte de personas y recursos a través de mejoras en vías, barcos, telégrafo”. Y subraya que ninguna de estas técnicas es propia del Estado ni de la sociedad civil, sino que es “parte del crecimiento de las crecientes capacidades de los seres humanos para la movilización colectiva de recursos” y concluye que “existe una cierta dialéctica entre ellos que impulsa el desarrollo social general. Se

pregunta asimismo sobre las circunstancias en que el Estado se apropia de los poderes infraestructurales de la sociedad, adquiere poderes despóticos y se vuelve autónomo”.

### **3. La tesis de la cooperación de las élites y el contexto social**

Marcus Kurtz (Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order. Ohio State University. Cambridge University Press. 2013) analizando los casos de Perú y Chile elabora una metodología siguiendo la lógica comparativa del “Diseño de Sistemas de Máxima Similitud y el enfoque teórico del llamado “Path Dependency” que sostiene que las características iniciales de la construcción de un Estado condicionan su desarrollo futuro. Este método consiste en plantear dos casos lo más similares posibles utilizando dos tipos de variables: las que se mantienen constantes en ambos casos y por tanto no intervienen en la explicación, y las variables operativas que se comportan en forma diferente en cada caso y por tanto explican las causas y el resultado.

La primera variable constante es económica: ambos países eran dependientes de la exportación de commodities (minerales y productos agrícolas). La segunda variable constante es geoestratégica: los dos países fueron desafiados por España y otros en el siglo XIX. Estas variables al ser iguales en ambos casos no explican el resultado final. Luego Kurtz “plantea dos variables potencialmente explicativas: a) el carácter de las relaciones sociales prevalecientes en la agricultura (y minería); y b) la habilidad de las élites de diferentes facciones para cooperar entre ellas manteniendo al mismo tiempo excluidos del poder político a otros grupos. Estas variables son sometidas a prueba para explicar el desigual desarrollo institucional”.

Aplicando esta teoría Kurtz afirma que “Chile logró una fuerte recolección de impuestos al ingreso y la riqueza, mostrando la gran calidad de su administración pública que contrasta claramente con el Perú que no pudo establecer la más modesta recolección de impuestos porque su administración pública era dependiente de herramientas primitivas de recolección tributaria y una deficiente capacidad para generar y sistematizar información, y tampoco las guerras que



sostuvo el Perú contra Chile, Colombia, España y Ecuador impulsaron la cooperación entre las élites peruanas”.

Según Kurtz: “ Este resultado en el Perú se explica por los efectos políticos de la situación servil del campesinado (fundamentalmente indígena) originado por un contexto social fragmentado en términos de raza y clase situación que producía una amenaza persistente de insurrección indígena. Las élites terratenientes procuraban mantener estas relaciones sociales de servilismo y se negaron a establecer metas comunes con otras élites para la construcción del Estado. A diferencia del Valle Central en Chile, la conquista española del Perú no erradicó o absorbió a través de matrimonios mixtos, a los indígenas o a sus comunidades independientes-aunque sí los diezmó y empobreció. La agricultura chilena dependió básicamente de un sistema precapitalista caracterizado por el desarrollo del inquilinato. En los primeros años post independencia, los inquilinos fueron principalmente mestizos y luego inmigrantes de países europeos: españoles, vascos y alemanes. Estas tierras eran alquiladas voluntariamente y los campesinos podían legal y prácticamente dejarlas cuando querían; el sistema funcionaba por temporadas, el dueño de la tierra daba su tierra a los inquilinos para que cosechen lo que desearan; mientras que en otra temporada los inquilinos en retribución debían producir para los dueños de la tierra. Esta situación produjo un contexto y una dinámica social sin conflictos”.

#### **4. Proyectos en la construcción del Estado: éxitos y fracasos**

Hillel David Soifer en *State Building in Latin America*, Temple University, Cambridge University Press, 2015 separa los factores que hacen surgir los esfuerzos de construcción del Estado de los que conducen al éxito o al fracaso. Haciendo esta separación, distingue tres trayectorias para los resultados: a) en los que los esfuerzos de construcción del Estado no surgieron, b) en los que los esfuerzos de construcción del Estado fracasaron, y c) en los que los esfuerzos de construcción del Estado tuvieron éxito.

El argumento de Soifer es causalmente complejo en dos sentidos: “a) la variación depende de factores ideacionales, de las características geográficas y el diseño



de las instituciones administrativas locales, y b) estos conjuntos de factores no son variables independientes analíticamente equivalentes. El primer conjunto (factores ideacionales) alude a la aparición de los esfuerzos de construcción del Estado, mientras que el segundo (geografía y administración local), alude al éxito o al fracaso solo donde surgen los esfuerzos de construcción del Estado.”

Soifer analiza la evolución del Estado en cuatro países de América Latina: Colombia, Perú, México y Chile, durante la era liberal que va desde el final de las crisis posteriores a la independencia hasta principios del siglo XX.

Soifer se centra en el papel de la geografía y de las ideas generales sobre el desarrollo: “ La construcción del Estado dependió de la geografía y de la economía: donde existía un solo núcleo urbano dominante y el desarrollo era visto en una dinámica centro-periferia, podía afianzarse un consenso de la élite sobre la importancia de extender la autoridad central para lograr el desarrollo. Por el contrario, donde existían varios centros regionales cada uno asentado en una economía regional distinta, la construcción de la autoridad central del Estado no es una estrategia propicia para el desarrollo, por dos razones: a) las élites no colaboraron entre sí debido a que cada región tenía distintas preferencias estratégicas, y b) donde las regiones tenían economías autosuficientes y podían generar adecuada producción de bienes y servicios para mantener e incluso aumentar su nivel de vida sin necesidad de la integración nacional, las visiones de desarrollo se centraron en la promoción del progreso regional que no dependía de la extensión de la autoridad del Estado central”....” Colombia divergió de los otros tres casos en este punto: la trayectoria de la debilidad del Estado a través del siglo después de la independencia se puede explicar por su geografía económica policéntrica: fragmentada en varias regiones, Colombia vio la consolidación de una élite *laissez-faire* que acordó lograr el desarrollo mediante, el desmantelamiento del Estado central. En los otros tres casos, el consenso liberal después de mediados del siglo XIX tenía un núcleo desarrollista el que desplegó esfuerzos concertados de construcción del Estado central.”

Soifer, comparando los países y al interior de ellos a lo largo del tiempo, argumenta que: “los esfuerzos de construcción del Estado nacional fracasan cuando las élites de cada localidad se encargan de administrarlos, pero tienen éxito cuando los administradores locales son foráneos a las comunidades a las que sirven. Esto es debido a que las élites locales tienen menos incentivos para invertir en la construcción del Estado central y son menos responsables ante sus superiores en la burocracia nacional. En el Perú, especialmente antes de 1895, los líderes nacionales delegaron la administración estatal en el interior del país a las élites locales y el resultado fue que las iniciativas de construcción del Estado emanadas del centro dieron pocos frutos. En cambio, en Chile y México, los líderes nacionales desplegaron burócratas foráneos en todo el territorio llevando a un mayor éxito la construcción del Estado”.

## **5. Coaliciones y commodities en tiempos de boom**

Otra teoría que conviene destacar es la de Ryan Saylor quien en su libro *State Building in Boom Times. Commodities and Coalitions in Latin America and África*. Oxford University Press. 2014) sostiene que: “La capacidad del Estado consiste en la habilidad para estructurar bienes públicos e instituciones fuertes como un prerrequisito para el desarrollo económico. Los bienes públicos son de dos tipos: los puros (indivisibles) que benefician a toda la población y los impuros (benefician a un solo segmento de la población). A su vez las instituciones son de dos tipos: las mediadas y las no mediadas, las primeras requieren locales para su aplicación mientras las segundas se aplican directamente. Los Estados con alta capacidad proporcionan tres tipos de bienes: a) paz social que es un bien público puro, b) infraestructura de transporte (bien público impuro), y, c) el acceso al crédito (bien público impuro)”.

Saylor también precisa que hay dos formas de surgimiento de la capacidad estatal: “a) de arriba-abajo (top-Down), y b) de abajo-arriba (Down-top). En Europa surge a través de un proceso arriba-abajo, belicista, dado que la guerra determinó la capacidad del Estado. Pero en otros países la capacidad del Estado se desarrolló a través de un proceso abajo-arriba que está relacionado con las presiones sociales”.

Asimismo, Saylor traza las principales tendencias en el desarrollo de la capacidad estatal en América del Sur y México con algunas medidas simples de la fuerza del Estado. Para el año 2000 utiliza los siguientes indicadores:” a) capacidad coercitiva - movilización militar (medida como el promedio de la proporción de la población en las fuerzas armadas y el gasto militar per cápita) y la tasa de homicidios, b) indicadores de bienes públicos básicos: tasa de alfabetización y tasa de vacunación contra el sarampión y DPT a los niños y c) la densidad de caminos como indicador que capta la capacidad de los agentes estatales para penetrar en el territorio nacional”.

Por otra parte: “reúne un conjunto similar de indicadores para el año 1900, a pesar de algunas limitaciones de los datos importantes y los problemas con la comparabilidad entre los países. La capacidad coercitiva es capturada por la misma medida de la movilización militar utilizada para el año 2000. La tasa de alfabetización captura la prestación de servicios públicos básicos. Se utiliza la densidad del ferrocarril para reflejar el alcance espacial de los agentes del Estado. Por último, la aplicación del censo se usa como un indicador de la capacidad general del Estado para llegar a todo el territorio nacional y recopilar información acerca de sus residentes”.

Saylor señala que “ Una comparación de las clasificaciones para 1900 y 2000 muestra que están fuertemente correlacionadas; la correlación de Pearson de los dos conjuntos de clasificación es de 0.83”.

#### ***d. Teorías de la descentralización***

Existe una vasta producción internacional sobre la Teoría de la Descentralización siendo los aportes más relevantes los de Kathleen O'Neill (“Descentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes. Cambridge University Press. 2005”), Tulia Faletti (“Descentralization and Subnational Politics in Latin America. University of Pennsylvania. Cambridge University Press. 2010”), Bret Gustafson (“New Languages. Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia. Duke University Press, 2009”), y John Loughlin, Frank Hendriks y Anders Lidstrom, (“The Oxford Handbook of Regional Democracy in Europe. Oxford University Press 2013”).

Mientras el enfoque teórico de Gustafson es desde la antropología, los otros autores de habla inglesa abordan el tema desde la perspectiva de la ciencia política

En el Perú se revisará dos aportes el de Efraín González de Olarte y el de Carlos Contreras. González de Olarte (“Descentralización para el Desarrollo en el Perú. Cuadernos PNUD, Lima, Perú, junio 2003”), utiliza un marco teórico multidisciplinario, pero con énfasis en la teoría económica, en tanto que Carlos Contreras (El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica Documento de Trabajo N° 127. IEP Instituto de Estudios Peruanos noviembre, 2002) tiene un enfoque historicista.

A continuación, se presentarán los aportes de estos autores (los textos en inglés han sido traducidos y resumidos por el suscrito), y además se incluirán los planteamientos teóricos del “Modelo de Descentralización para el Desarrollo” y la “Teoría del Desarrollo Territorial”.

En base a estas referencias se construirá el Marco Teórico para analizar y evaluar el fallido proceso de descentralización en el Perú en el período 1989-1992 y el relativamente exitoso del período 2002-2017.

## **1. Kathleen O’Neill.**

Kathleen O’Neill (O’Neill Kathleen “Descentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes. Cambridge University Press. 2005) ha desarrollado una teoría general sobre descentralización incluyendo un modelo econométrico para verificar empíricamente su teoría analizando cinco casos de países latinoamericanos y dar respuesta a las siguientes preguntas: “a) ¿Por qué Colombia descentraliza temprano y Venezuela descentraliza tarde cuando en ambos países sus sistemas de dos partidos son bastante estables?, b) ¿Por qué Bolivia descentraliza cuando Ecuador -también un estado multipartidista y multiétnico –no lo hace?, c) ¿Por qué asambleas constitucionales en Perú (1979) y Colombia (1991) y una Comisión Presidencial en Venezuela (a finales de 1980) desempeñan un fuerte papel en la descentralización del poder, mientras que la Asamblea Constituyente en Perú (1992-1993) y en menor medida en Venezuela (1999) recentralizan el poder?, d) ¿Por qué Colombia y Bolivia descentralizan aun cuando

sus sistemas y partidos políticos son tan diferentes?, y e) ¿ por qué algunos países- Perú y, en menor medida, Venezuela y Bolivia -primero descentralizan el poder y luego recentralizan en un relativamente corto período de tiempo?”.

O' Neill señala que las preguntas anteriores solo pueden ser satisfactoriamente absueltas: “si los casos analizados se desagregan al nivel de la administración de cada país y luego se comparan entre países lo que ayuda a destacar la importancia de cada variable en la determinación de incentivos para descentralizar”.

O' Neill ha demostrado cómo las instituciones políticas y económicas de cada país pueden ser significativamente afectadas por fuerzas políticas internas y afirma que: “los incentivos electorales constituyen el impulso fundamental para adoptar o no reformas descentralistas”. En general, en los análisis de la ciencia política, los partidos han sido considerados como sistemas, pero al desagregarlos, como ha hecho O'Neill, es posible identificar la diversidad de incentivos que enfrenta cada partido individual.

Por último, O'Neill en su enfoque metodológico ha combinado diferentes estrategias de investigación, utilizando: “técnicas formales de modelación para especificar las variables que afectan la decisión para descentralizar (o no) y las relaciones entre estas variables”. Ha utilizado: “el análisis estadístico para comprobar el modelo utilizando datos comparables entre países y períodos de tiempo. Como el test estadístico requiere datos comparables, cada caso se analizó según las mismas normas para determinar si se ajustaba o no al perfil de la descentralización de la administración. El análisis estadístico respaldó la hipótesis que la descentralización sigue una lógica electoral”.

Sin embargo, señala la autora que: “una de las más graves limitaciones del modelo estadístico es que no permite incluir datos disponibles que afectan las percepciones de cada partido sobre su futuro electoral. Para los partidos que experimentan cambios rápidos y fuertes en el apoyo electoral, el focalizar su apoyo futuro en el pasado es problemático porque las predicciones de apoyo tienen poca relación con los resultados pasados”.

O'Neill llega a la conclusión que: “los partidos buscan descentralizar el poder cuando enfrentan un débil apoyo a nivel nacional y fuerte respaldo a nivel subnacional y



cuando su participación en el voto cambia poco a través de las elecciones. Aunque estos no son los únicos factores que afectan la decisión de descentralizar, juegan un significativo y consistente rol en las decisiones para descentralizar, rol que ha sido subestimado en la explicación de estos fenómenos”.

Al definir la descentralización como: “la transferencia de poder político y recursos fiscales debido a presiones electorales, es lógico preguntarse si solo estas presiones pueden explicar el proceso de descentralización”.

“La descentralización política sin descentralización fiscal crea espacios para los partidos de la oposición en los niveles subnacionales de gobierno sin asegurarles acceso a los recursos financieros. Como la mayor parte del poder se encuentra en el centro, este tipo de descentralización beneficia al partido político que controla el gobierno central y espera seguir manteniéndolo. En esta situación ¿por qué descentralizar? hay varias explicaciones: presión desde abajo, presión de la comunidad internacional preocupada por la democratización o presiones de la oposición para ganar el poder central”.

“Mientras que la descentralización política puede ocurrir inicialmente sin descentralización fiscal, a largo plazo la descentralización fiscal se profundiza porque los funcionarios elegidos al nivel subnacional usan su poder político para promover apoyo popular para más transferencias fiscales automáticas”.

“¿Por qué un partido que ejerce el control firme de un gobierno centralizado transferiría poder fiscal?: Al contrario del caso de descentralización política pura, es poco probable que la presión desde abajo constituya el impulso para esta reforma, pero la presión internacional para mejorar la eficiencia del gobierno puede llevar a este tipo de reforma”.

“Si la descentralización política es irreversible - o es muy difícil revertirla- es posible suponer que la dimensión fiscal se convierta en el siguiente paso en la mayoría de las reformas de descentralización. Mientras el debate sobre la descentralización política o fiscal puras excluye algunos de los factores que contribuyen a entender el proceso de descentralización, la discusión de ambas en conjunto contribuye a una mejor comprensión de por qué el gobierno central puede jugar con las fórmulas de las transferencias fiscales”.



“ Conforme a la discusión sobre la descentralización fiscal y con la teoría que la descentralización responde a incentivos electorales, la forma de la descentralización fiscal debe cambiar de acuerdo a la constelación de poder del partido o partidos que controlan las normas que rigen las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales: a) Los partidos en el poder tienen incentivos políticos, como recompensar a sus aliados elevando las transferencias discrecionales en relación con las transferencias automáticas o ajustando las fórmulas para la distribución de transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales. b) Para los partidos que esperan mantenerse en el poder central el incentivo para aumentar la discrecionalidad de las transferencias es mayor que el incentivo a aumentar transferencias automáticas”.

“Sin duda aún es pronto para sacar conclusiones acerca del poder de predicción de esta hipótesis, pero parece ser una vía prometedora de investigación futura”.

“Aunque el análisis de O’Neill se ha centrado en la experiencia de algunos países latinoamericanos, dado que la descentralización se ha convertido en un fenómeno mundial, muchas de sus consideraciones sobre incentivos electorales han desempeñado un papel creciente en el análisis de la descentralización en otras partes del mundo”.

“¿Cómo contribuye este análisis a las preguntas sobre la calidad de la democracia y la del gobierno? Si se cree que la descentralización mejora la democracia se deben identificar las fuerzas conducentes a propiciar la descentralización. Asimismo, los que apoyan la descentralización administrativa a los niveles subnacionales para mejorar la eficiencia en la prestación de bienes públicos, deben identificar las fuerzas que influyen en el diseño de las reformas de descentralización para tener una idea de cuándo y cómo se produce la descentralización fiscal”.

“Para los que promueven una mayor descentralización en general, este análisis señala las variables que deben examinarse para estimar si es probable que ocurra la descentralización. Para los preocupados por la forma particular que la descentralización tendrá en administraciones diferentes, se propone las condiciones bajo las que se incluirá tanto la descentralización política como la descentralización fiscal – descentralización efectiva - y cuándo las reformas de este tipo pueden crear

una descentralización parcial: política o fiscal”.

En un sentido más general, esta investigación señala la importancia de: “examinar la motivación electoral de los políticos en cada etapa de las reformas descentralistas. Los políticos al percibir ventajas electorales en los sistemas descentralizados, es probable que impulsen la descentralización. Cuando su poder electoral se concentra a nivel nacional, tratan de recentralizar intentando cambiar las fórmulas que rigen los mecanismos de transferencias fiscales para aumentar su control sobre el desembolso de recursos”.

Asimismo, el análisis señala: “la importancia de los partidos políticos para decidir la descentralización. Los partidos con una base institucionalizada de apoyo a nivel subnacional -particularmente si deben competir por el poder nacional - es más probable que implementen una reforma verdadera y duradera. Dado que un apoyo estable en el tiempo a un partido juega un papel importante en la descentralización, la desinstitucionalización de los sistemas de partidos en la región -particularmente en Venezuela y Perú – es muy preocupante”.

Algunas investigaciones cuestionan si los gobiernos descentralizados son más eficientes que los centralizados. Un estudio (Stein 1999) ha analizado la relación entre descentralización y gasto público (mide el gasto como porcentaje del PBI) y encontró: “una fuerte correlación positiva entre ellos, sugiriendo que los gobiernos descentralizados gastan más que los centralizados. Esta relación es particularmente fuerte en América Latina. Además, hay evidencia que a mayor descentralización mayores riesgos de desequilibrios macroeconómicos quedando la duda si el problema se debe a la descentralización per se o a su implementación”.

Por otra parte: “el análisis político de la descentralización en A. Latina deja dudas sobre el supuesto que el proceso contribuye a fortalecer la democracia. Adicionalmente, investigaciones recientes sobre la relación de corrupción y descentralización muestran que la corrupción en el gobierno central al descentralizar no se reduce, simplemente se descentraliza”.

“Aunque aún queda mucho espacio para mejorar la descentralización en los países que la han adoptado, su popularidad y poder de permanencia parecen sólidamente

arraigadas en toda la región. Comprender las bases políticas de la adopción de la descentralización puede ayudarnos a mirar el futuro de este proceso para determinar donde podría avanzar y predecir donde puede tener problemas”.

## **2. Tulia Faletti**

Tulia Faletti (Descentralization and Subnational Politics in Latin America. University of Pennsylvania. Cambridge University Press. 2010) es otra autora que ha desarrollado una teoría política sobre la descentralización, afirma que: “el poder intergubernamental deriva de recursos contextuales que pueden agruparse en tres categorías: a) recursos económicos, b) autoridad legal y c) capacidad organizacional”.

“Los recursos económicos (naturales, industriales y financieros) aumentan la capacidad de las unidades subnacionales para el diseño de políticas sociales o para cambiar las existentes, los recursos económicos también pueden utilizarse para comprar votos y favores. En general, el control sobre recursos económicos aumenta el capital político y las opciones disponibles para los funcionarios públicos”.

“En cuanto a la autoridad legal, esta deriva de las instituciones políticas como la Constitución, el sistema legal, el sistema de partidos políticos y las reglas electorales. La autoridad fija los límites legales del poder derivado del manejo de los recursos económicos. Al mismo tiempo, diferentes tipos y niveles de autoridad pueden conducir a la acumulación o reducción de los recursos económicos. Por ejemplo, si los gobernadores y alcaldes son elegidos o nombrados tiene consecuencias sobre el grado de su autonomía lo que está determinado por el marco jurídico del país”.

En referencia a la capacidad de organización, Faletti precisa: “que los arreglos institucionales facilitan ciertos cursos de acción y fomentan la coordinación. Las asociaciones subnacionales aumentan las capacidades de organización de los gobiernos subnacionales y elevan el poder de los funcionarios de nivel subnacional, que así pueden negociar con los niveles superiores de gobierno como un colectivo. La representación en el Congreso, de los ámbitos territoriales de los niveles descentralizados, también puede facilitar el logro de intereses subnacionales a nivel

nacional”.

En resumen: “los recursos económicos mejoran la capacidad de los actores políticos para conseguir sus objetivos, la autoridad legal establece el límite institucional que puede alcanzarse con los recursos económicos y las capacidades organizacionales facilitan la coordinación y flujo de información en cada nivel de gobierno”.

Falleti precisa, basándose en los trabajos de Alfred Stepan y David Samuels (2004), y Scott Mainwaring (2004), que: “el equilibrio de poder Intergubernamental es puesto en marcha en seis dimensiones: Dos dimensiones miden los recursos económicos, dos la autoridad legal y dos la capacidad de organización”.

“Las dos dimensiones que miden los recursos económicos son: la participación subnacional en la recaudación de tributos (PRT) y la participación subnacional en el gasto público (PSG). La PRT mide el porcentaje de fondos públicos recaudados por los gobiernos estatales y locales. La PSG. mide el porcentaje de fondos públicos que gastan los gobiernos subnacionales”.

“Las dimensiones que miden la autoridad legal son: autoridad política (AP) y el tipo de designación de los funcionarios subnacionales (DFS). AP mide el grado de autonomía de los funcionarios subnacionales para diseñar, evaluar y decidir cuestiones relativas a un área política específica y DFS si los funcionarios son elegidos popularmente o nombrados por el poder central”.

Para medir estas variables Faletti: “ha elegido el sector educación porque es el mayor sector público en términos fiscales y recursos humanos, en todos los países bajo consideración. La transferencia de la educación conlleva significativas consecuencias fiscales y administrativas para los gobiernos subnacionales. Además, el sector educación tiene a menudo sindicatos grandes y fuertes. Por ello, la descentralización de la educación políticamente es crucial para los ejecutivos nacionales y subnacionales que tienen que negociar con los sindicatos de docentes”.

“En la dimensión autoridad política se considera seis indicadores: a) planes de estudio; b) formación de profesores; c) evaluación del sistema; d) gestión de las escuelas; e) contratación y reubicación de docentes; y g) salarios. Se registra si las

responsabilidades son nacionales (N), subnacionales (S) o compartidas (C)”.

“En la dimensión si gobernadores y alcaldes son elegidos o designados: En los casos donde se celebran elecciones pero que no son competitivas y el nombramiento de representantes ejecutivos subnacionales es controlado en gran parte desde arriba, se asigna una categoría intermedia (designada/elegida)”.

“Las dos variables finales que miden las capacidades institucionales y organizacionales que facilitan el avance de intereses subnacionales son la representación territorial de los intereses en la legislatura nacional (RTI) y el número de asociaciones subnacionales (ASN). Históricamente, estas asociaciones se han formado cuando sus miembros pueden actuar o plantear demandas sin temor a las represalias de los niveles más altos de gobierno, cuanto mayor es la coordinación que realizan estas asociaciones en defensa de sus intereses adquieren más poder en sus negociaciones con los funcionarios nacionales. La presencia de estas asociaciones es un fuerte indicador de los niveles crecientes de autonomía de las autoridades subnacionales”.

“El registro académico sobre el impacto de la descentralización en la democratización, resolución de conflictos, gobernabilidad, estabilidad macroeconómica y social, y desigualdad regional, es mixto por decirlo suavemente”.

“La afirmación que la descentralización conduce a mayores niveles de eficiencia fiscal, mejor rendimiento del gobierno y niveles más altos de participación política y rendición de cuentas ha sido cuestionado por quienes sostienen que la descentralización aumenta la inestabilidad económica y el clientelismo político”.

“Curiosamente, tanto los defensores como los críticos de la descentralización asumen que estas políticas necesariamente aumentan el poder de los gobiernos subnacionales. En sus análisis un aumento en el poder de las autoridades subnacionales (vistos como héroes o villanos) es la variable clave entre la descentralización y los resultados de las reformas. “Sin embargo, un examen detenido de los resultados de la descentralización en América Latina revela que la magnitud del cambio varía desde insignificante hasta sustancial. En Brasil y Colombia, las políticas de descentralización aumentaron el poder de las autoridades subnacionales mientras que, en Argentina, la descentralización no alteró el equilibrio



de poder entre los niveles de gobierno”.

“¿Por qué algunos gobernadores y alcaldes alcanzan mayor poder con las reformas de descentralización mientras que otros no? ¿Cuáles son las condiciones que permiten a los gobernadores y alcaldes de uno u otro país cosechar los beneficios de las políticas de descentralización, mientras que los de otro país ven poco o ningún beneficio de un conjunto similar de reformas? ”.

Faletti sostiene que: “la secuencia en que se despliegan en el tiempo las políticas de descentralización (administrativa, fiscal y política) es un determinante clave en el balance del poder intergubernamental. Si la descentralización administrativa ocurre primero, tenderá a reproducir el poder del Ejecutivo Nacional que será capaz de transferir responsabilidades sin transferir necesariamente recursos. Si, por el contrario, pasa en primer lugar la descentralización política probablemente generará una situación que fortalezca la capacidad de los actores subnacionales para negociar más descentralización en temas de autoridad política y fiscal”.

“En Colombia, las presiones sociales y políticas subnacionales obligaron a elegir popularmente a los alcaldes, elección que tuvo un efecto incremental en la estructura política en el sentido que llegó a ser vista como el “paso previo,” para la elección popular de gobernadores. Empoderados por este cambio político, los gobernadores se unieron a los alcaldes en sus demandas de mayor descentralización fiscal. La descentralización administrativa fue el último tipo de reforma, planteada por el Ejecutivo Nacional para compensar la adelantada descentralización fiscal”.

“Argentina y Brasil comenzaron sus procesos de descentralización bajo un gobierno autoritario. Mientras que en Argentina se prohibieron todas las formas de asociación política y de representación, los militares brasileños permitieron alguna continuación de la representación política y, en un pequeño grado, aceptaron la oposición. El Congreso brasileño funcionó durante la mayor parte del período militar, los órganos legislativos subnacionales y los alcaldes fueron elegidos popularmente (con la excepción de los alcaldes de las capitales estatales). Así, en Brasil, se mantuvo una vía institucional para expresar las demandas subnacionales a favor de la descentralización política que no existía en Argentina”.



“Por estas razones, en Argentina el proceso se inició con la descentralización administrativa en 1978 y el Ejecutivo Nacional fue capaz de retrasar la descentralización fiscal hasta la vuelta de la democracia. Las elecciones de 1987 cambiaron el juego político en favor de los gobernadores quienes obligaron al Ejecutivo a la descentralización fiscal y en 1992, el presidente Carlos Menem negoció con los gobernadores su reelección a la presidencia y el proceso se completó con la descentralización política. En Brasil, en cambio, la primera reforma de descentralización fue política. La razón para esta variación radica en las diferencias institucionales en la organización del poder de ambos regímenes autoritarios”.

“A pesar de estas diferencias se puede concluir del análisis secuencial comparativo que el tipo de descentralización inicial tiene efectos en el resto del proceso de reformas y en el grado de autonomía otorgado finalmente a los ejecutivos subnacionales”.

#### **“Intereses territoriales y orígenes del proceso de descentralización”**

“Numerosos factores conducen a la decisión de descentralizar. A veces, hay presiones de actores sociales y políticos subnacionales (tal como en los casos de Colombia y Brasil), en otras ocasiones prevalecen los cálculos oportunistas de los ejecutivos nacionales (como en Argentina). Por lo tanto, no se puede generalizar acerca de qué causa la descentralización a través del tiempo y del espacio. Sin embargo, una vez identificada una coalición por la descentralización, el análisis de sus principales componentes territoriales y partidistas explica el tipo de reforma adoptado. De hecho, se puede preguntar: ¿bajo qué condiciones los diferentes tipos de descentralización tienen la probabilidad de ser adoptados en un estado- nación?”

“De los casos analizados por Faletti: con excepción de las reformas impuestas por el Ejecutivo nacional, todas las otras fueron el resultado de negociaciones políticas y no como consecuencia de un cambio político brusco o revolucionario. En otras palabras, la descentralización constituye, en el mejor de los casos, una revolución pacífica y no un avance violento que puede ser impuesto al partido dominante por una coalición de la oposición”.

“Pueden establecerse dos conclusiones más observando las diferencias en las coaliciones de descentralización entre los tres países: a) Primero, una ausencia de reformas impuestas desde arriba (Colombia y Brasil), aunque existieron en Argentina donde, por diferentes razones, la descentralización fue iniciada por el Ejecutivo Nacional, b) Argentina es el único caso en el que se encuentra una coalición que refleja el mayor poder de negociación del Ejecutivo Nacional, los intereses del presidente superan a los de los gobernadores”.

“Como vemos, los intereses territoriales que prevalecen en la coalición de descentralización tienen gran poder explicativo para dar cuenta de los diferentes tipos y contenidos de las políticas de descentralización adoptadas. Ahora, ¿cuáles son las implicancias sustantivas de estos resultados?”

“La descentralización tiene un gran potencial para modificar profundamente características enraizadas en las instituciones intergubernamentales. Reformas como la elección directa de gobernadores y alcaldes, la transferencia de servicios de educación y salud a estados y municipios, y la decisión de devolver a las unidades subnacionales autoridad para establecer impuestos, tienen el potencial para producir rápidos y radicales cambios institucionales en el patrón histórico de las relaciones intergubernamentales y en la distribución horizontal del poder entre unidades territoriales. Sin embargo, mientras que este potencial se alcanza en algunos países, no se satisface en otros. De hecho, el análisis en América Latina revela que la descentralización es un instrumento maleable”.

“En manos de ejecutivos nacionales, las políticas de descentralización son herramientas para mantener el poder o para descargar responsabilidades sin recursos (como en el caso de Argentina). En este escenario, la descentralización es improbable que produzca un cambio institucional sustancial o mejore la calidad de gobernar o la calidad de la prestación de servicios sociales, tal como sostienen los críticos de la descentralización. En Argentina, por ejemplo, la dificultad de organizar y promover programas eficientes al nivel local, refleja los límites de un proceso de descentralización comandado en gran parte por intereses y actores territoriales nacionales”.

“En cambio, en manos de actores subnacionales, las políticas de descentralización

buscan democratizar el sistema político (como en los casos de Colombia y Brasil) y mejorar la calidad de y acceso a los servicios públicos. En estos contextos, la descentralización se convierte en una poderosa herramienta para la innovación institucional, y mejoras en la gobernabilidad y la rendición de cuentas. La importancia cada vez mayor de los municipios brasileños y colombianos en las relaciones intergubernamentales y en la implementación de programas públicos, por ejemplo, es una señal de que el proceso conducido por intereses subnacionales está dando sus frutos”.

“Estos resultados sugieren que continuarán los debates sobre las consecuencias de la descentralización en la democratización y en la eficiencia fiscal y administrativa. Siempre se encontrarán casos empíricos para apoyar los planteamientos de los defensores de la descentralización o los de sus críticos. Solo por la clasificación de casos según los intereses territoriales y los actores que salieron victoriosos en el avance de propuestas de descentralización se podrá evaluar si las políticas de descentralización tienen probabilidades de éxito en lograr eficiencia fiscal, participación política y rendición de cuentas”.

“También, es importante entender los efectos de la descentralización en las políticas subnacionales. La calidad de los gobiernos subnacionales y sus capacidades para tener éxito dependen si en primer lugar se les ha transferido poder político”.

“Por lo tanto, la calidad y cobertura de los servicios sociales públicos, el equilibrio de los sistemas fiscales, la responsabilidad del Estado y los gobiernos locales y la vitalidad e importancia de las asociaciones subnacionales influyen en gran parte en los cambios que traerá la descentralización. Saber cómo los gobiernos se han visto afectados por las políticas de descentralización nos sitúa en una mejor posición para captar las oportunidades y restricciones que se presentarán en el futuro”.

### **“Desnacionalización de los partidos políticos”**

“La desnacionalización de los partidos políticos no es un resultado necesario de la descentralización, la descentralización puede inducir a la extensión en el territorio nacional o a la segmentación territorial de los sistemas de partidos. El primer caso Faletti propone llamarlo: “nacionalización vertical o integración. La producción y la magnitud de este resultado dependen de: a) la información, b) las alternativas de

comportamiento de los votantes, c) las estrategias de los partidos, y d) la evolución de estos factores clave depende, a su vez, del entorno institucional”.

“De acuerdo con la teoría contemporánea, la descentralización afecta el peso relativo de los valores políticos que se asignan en la escala nacional y, en ese sentido, puede afectar los incentivos para que los partidos procuren extenderse a lo largo del territorio. Se postula que esos incentivos dependen también de otros atributos del entorno institucional y de la relativa homogeneidad socio-cultural entre los electorados de las diversas circunscripciones”.

“La teoría y la evidencia empírica disponibles, sugieren que es conveniente concebir a la descentralización como un atributo del entorno electoral que puede dar lugar o no a tendencias centrífugas de acuerdo con el grado de integración vertical del sistema de partidos y de su interacción con agentes o fuerzas catalizadoras de otro origen. La descentralización no aparece como una fuerza exterior que, de por sí, altera los patrones territoriales de competencia política”.

“En cuanto al impacto de la descentralización sobre los procesos y la naturaleza de las políticas, la desnacionalización posible del sistema de partidos no debe considerarse como una de sus principales consecuencias. El potencial centrífugo de la descentralización de recursos y actividades de gobierno puede activarse o no dependiendo de otros atributos del sistema de gobierno y del régimen electoral, así como de la evolución de la dinámica política”.

“No obstante, cuando las reglas del juego estimulan la propensión a la desnacionalización de los sistemas de partido, la descentralización puede derivar en consecuencias partidarias negativas para la eficiencia y equidad de las políticas de escala nacional. En esos casos, es conveniente llevar la descentralización adelante con particular cautela tomando en cuenta sus posibles efectos político electorales”.

### **“Conclusiones”**

- i) “En primer lugar, Faletti destaca que: a) el detallar los procesos de descentralización en sus dimensiones políticas, fiscales y administrativas, facilita la medición de las políticas de descentralización y permite un análisis

de las interacciones entre diferentes tipos de reformas descentralizadoras y sus efectos económicos y políticos”. Sin embargo, nos recuerda que: “como otros procesos políticos que pretenden reformar la organización del Estado, la descentralización es un fenómeno continuo”.

b) Faletti espera que: “en el contexto del mismo tipo de estado-nación (postdesarrollista o neoliberal), el primer ciclo de las políticas de descentralización influirá el contenido de las reformas intergubernamentales que seguirían, pero esta expectativa debe ser corroborada empíricamente”.

ii) “ En segundo lugar, Faletti plantea que: “los intereses territoriales para descentralizar o no, explican más que las lealtades partidistas y por tanto las investigaciones futuras se beneficiarán al considerar los intereses territoriales más sistemáticamente” y nos recuerda que: “ el desglose de los intereses territoriales se ha centrado en los niveles de gobierno nacionales o subnacionales pero hay dos tipos de intereses territoriales subnacionales que no se han enfocado y que merecen más investigación:

a) la relación entre actores departamentales y locales, y b) los intereses que emanan de la representación de diferentes unidades geopolíticas (localidades rurales o urbanas, estados ricos o pobres, etc.). c) La investigación futura sobre política territorial tendrá que sistematizar los incentivos de los actores subnacionales para cooperar o competir entre sí dado el tipo de unidad geopolítica que representan”.

iii) “En tercer lugar, la investigación de Faletti revela: “cómo las políticas de descentralización fomentan nuevos grupos de interesados, modifican la dinámica política entre los ejecutivos nacionales, gobernadores y alcaldes en formas que no necesariamente fueron previstas o esperadas cuando se diseñaron e implementaron las primeras políticas, y cómo en última instancia conducen a la creación de nuevas instituciones para la representación de intereses subnacionales. Pero, tendrá que investigarse cómo se institucionalizarán estas políticas”.

“Finalmente, el enfoque territorial adoptado por Faletti: “desafía las teorías tradicionales que ven la evolución de las relaciones intergubernamentales como



resultado de la tipología constitucional de gobierno y de las características de los sistemas de partidos políticos. La incorporación de los intereses territoriales constituye el primer intento de teorización sistemática de las relaciones de causalidad entre distintos tipos de descentralización en una secuencia de reformas y su impacto en las relaciones intergubernamentales”.

“El enfoque territorial, además, supone un análisis de la cadena de negociaciones entre actores políticos y sociales, nacionales y subnacionales, sobre diferentes tipos de políticas. También implica un análisis de cómo rondas anteriores de reformas afectan los nuevos procesos y el tipo de mecanismos de auto refuerzo o reactivos que llevan a los resultados observados”.

“Faletti también proporciona evidencia que: la intersección de la descentralización con otros procesos, como la democratización, puede crear mecanismos sinérgicos que cambian el patrón de las reformas que se espera en la ruta original propuesta. En este sentido, avanza una relación de dependencia de ruta no determinista, que explica la reproducción, así como el cambio a lo largo de una secuencia de reformas. Sin embargo, se necesita más investigación sobre el tema”.

### **3. Bret Gustafson**

“Bret Gustafson (Gustafson Bret: Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia. Duke University Press. 2009) a diferencia de los autores anteriores que centran su análisis en la teoría política, utiliza un enfoque antropológico y se pregunta: “cómo se relaciona la educación con el significado y la práctica de la autoridad y los derechos de la ciudadanía, y cómo la reforma educativa contribuye a la transformación de las formas simbólica, institucional y territorial del estado. En segundo lugar, basándose en las visiones de los movimientos indígenas, busca: “relacionar la reforma educativa con estos movimientos y con otros movimientos populares no indígenas que plantean desmantelar la colonialidad del poder en Bolivia”.

Gustafson precisa que: “la colonialidad del poder opera a través de discursos racializados sobre saberes e idiomas heredados del pasado colonial, institucionalizados en formas jurídicas, territoriales, administrativas y políticas en Bolivia. La

colonialidad opera también en los discursos cotidianos y formales sobre educación y en la manera de hablar de derechos (desiguales) de los pueblos indígenas, para afirmar su plena humanidad en la sociedad boliviana”. Así, el autor considera: “qué significa descolonización en Bolivia y cómo la educación bilingüe desempeña un papel en esto y qué consecuencias puede tener la política de educación en relación a las propuestas del movimiento indígena para crear un Estado Plurinacional”.

Gustafson recuerda que: “ cuando llegó a Bolivia por primera vez en 1992 uno de los momentos más memorables ocurrió el 12 de octubre de ese año: Día de la Raza, en una reunión masiva de indígenas en La Paz, que coincidió con acontecimientos similares a través de las Américas: miles de aimaras, quechuas, guaraníes y otros pueblos indígenas del oriente boliviano se reunieron en la plaza San Francisco de La Paz y pidieron un “Pachakuti” para derribar el orden existente, su propuesta era un conjunto de medidas para unificar las organizaciones indígenas y populares”.

“Dos hombres aimaras destacaban en la multitud, uno llevaba anteojos oscuros rayban con chullo andino y una wiphala, la bandera que simboliza el indigenismo plurinacional, el otro llevaba un sombrero de fieltro y cargaba un cartel que decía: *CRISTÒBAL COLÒN. Gran ladrón. Genocida. Racista. Iniciador de la Destrucción de las Culturas. Violador, Torturador y Opresor de las Naciones Originarias e Instigador de la Gran Mentira*”.

Lo que le llama la atención es: “cómo los dos no solo denunciaban la violencia criminal del colonialismo sino un delito subyacente epistémico: la Gran Mentira. Se podría interpretar esta gran mentira de muchas maneras-como la mentira científica del racismo biológico, la religiosa que interpreta la espiritualidad indígena como superstición, las mentiras de los lingüistas que llaman dialectos, o sea inferiores, a las lenguas nativas, las mentiras de los antropólogos que niegan coetaneidad a los indígenas, y así sucesivamente”. El autor recuerda que: “esperaba presenciar un dramático resurgimiento indígena, imaginando que la llegada de esta fecha histórica podría provocar una ruptura milenaria con el pasado”.

En cambio: “encontró a Bolivia en un frenesí de reformismo de libre mercado, los bancos de desarrollo con sede en EE.UU. dirigidos por el FMI asesoraban a las élites bolivianas para alejarse del corporativismo estatal hacia la liberalización de los mercados”. Gustafson señala que: “el giro neoliberal, iniciado en 1985, promovió una forma de gobierno de asignar al mercado el rol de asegurar el crecimiento económico. Los tecnócratas neoliberales introdujeron un nuevo lenguaje en el que el nacionalismo, la liberación antiimperialista y social eran anatemas”. El mensaje fue: “que los mercados libres y la descentralización reducirían la pobreza y mejorarían la eficiencia de la economía. Había frecuentes marchas de protesta en las calles de La Paz, y a menudo se escuchaba el estallido de bombas lacrimógenas lanzadas por la policía alternando con el de la dinamita preferida por los movimientos populares. La mano invisible del mercado para funcionar dependía en gran medida de la mano dura del Estado”.

“Con uno de los PBI per cápita más bajos de América Latina y una población indígena extremadamente pobre Bolivia atrajo proyectos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales (ONG) que promovieron el culturalismo como una nueva forma de hablar de la pobreza y la exclusión. En la década de 1990 Bolivia era muy dependiente de la ayuda internacional, y muchos miembros de la burguesía nacional que trabajaban en el Estado, al enfrentarse a una crisis de empleo, se reciclan como consultores de desarrollo con financiamiento de la cooperación internacional, para asesorar al gobierno a diseñar programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. La retórica de la liberalización ignora esta contradicción entre libertad de mercado y dependencia de la ayuda. La soberanía estatal era una ilusión”.

Gustafson, continúa su análisis señalando que: “si bien el neoliberalismo en la década de 1980 debilitó a los sindicatos de trabajadores, los movimientos indígenas se ampliaron planteando la fusión de los reclamos etnoculturales con la lucha de clases, la defensa de la soberanía nacional y las demandas para la descolonización del Estado. Los pueblos aymaras y quechuas han sido tradicionalmente los principales protagonistas de las luchas indígenas y recientemente los movimientos indígenas se han extendido al oriente de Bolivia, incluyendo a la Asamblea del

Pueblo Guaraní (APG)”.

“El interculturalismo despegó en 1993 con la elección del presidente Gonzalo (“Goñi”) Sánchez de Lozada y su vicepresidente: el aymara Víctor Hugo Cárdenas, como con el multiculturalismo en Europa y EE.UU. la comprensión oficial del interculturalismo en América Latina ofrecía la oportunidad de hablar de inclusión social en lugar de racismo, alteridad epistémica o desigualdad de clase. Miembros de la élite neoliberal como Goñi invocaron la interculturalidad para sugerir que el crecimiento inducido por el mercado era compatible con el reconocimiento de los indígenas de Bolivia como portadores de tradiciones culturales distintas. Sin embargo, la visión del movimiento indígena y popular del interculturalismo era muy diferente de la oficial, los acontecimientos de los años venideros confirmaron que el oficialismo difícilmente conciliaría con el movimiento indígena”.

“El resurgimiento indígena es más que una lucha por la inclusión en el Estado existente, constituye un proyecto histórico que pretende reorganizar las relaciones y los símbolos de legitimidad, territorio y autoridad a través de la transformación del estado-nación boliviano. Aun así, el “Pachakuti” no cuajó, fracturado por divisiones entre las organizaciones que luchaban por vínculos clientelistas con los partidos dominantes y frente a los efectos de la reestructuración neoliberal, los movimientos sociales no se pudieron unificar en 1992”.

A diferencia del trabajo de campo antropológico tradicional, que generalmente se basa en una determinada comunidad durante un año o dos, el estudio de Gustafson se mueve a través del tiempo y del espacio, para tejer dos procesos interconectados: “a) la relación del Estado neoliberal y el interculturalismo expresada en la reforma de la educación nacional y el bilingüismo como modelo de educación pública para los indígenas bolivianos, y b) el resurgimiento de los movimientos indígenas y su relación con la sociedad no indígena”.

#### **4. John Loughlin, Frank Hendriks y Anders Lidstrom.**

“La introducción del neoliberalismo en el Perú en el contexto de la Constitución Política de 1993 ha significado un profundo cambio en la estructura y el rol del

Estado nacional, por lo que es conveniente incluir en el marco teórico de la descentralización los planteamientos que al respecto se hacen Loughlin y asociados precisando que: “en el apogeo del estado de bienestar (1945-75, los llamados Treinta Gloriosos Años) la ‘nacionalización’ del gobierno hizo de las autoridades locales y regionales ‘agentes’ en la prestación de servicios de bienestar a nombre de los gobiernos centrales (principales). Aunque las autoridades locales podían convertirse en poderosos actores en este escenario, como fue el caso en los países escandinavos, en la práctica su autonomía política y su margen de maniobra fue reducido”.

“Durante este período la democracia fue democracia representativa, en tanto que otras formas como la democracia directa o participativa fueron vistas como indeseables por algunos autores. La mayor parte de las élites políticas y económicas en Europa occidental, de izquierda o derecha, acordaron que este enfoque era necesario. Este consenso llevó a dos resultados principales estrechamente relacionados entre sí: a) los gobiernos adoptaron el modelo keynesiano de intervencionismo económico del Estado para controlar las fuerzas del mercado y lograr resultados positivos como el pleno empleo y la baja inflación, y b) aunque los estados de bienestar establecidos fueron de diversos tipos, según los países, todos comparten varias características: altamente burocratizados, centralizados y trataron de imponer enfoques uniformes de política social en todo el territorio nacional”.

“La hegemonía de este modelo comenzó a flaquear en la década de 1970, debido a: a) el derrumbamiento del sistema de Bretton Woods (1971) y la crisis del petróleo (1973), b) como consecuencia se generó lo que se llama la estanflación: inflación y desempleo simultáneos, situación que el enfoque keynesiano fue incapaz de enfrentar”.

“Una respuesta a esta crisis fue la adopción de un conjunto de ideas gestadas en la academia de Gran Bretaña y EE.UU. en la teoría política, económica, y social por la llamada nueva derecha (Van Hayek, Friedman, Nisanes, Nozick). Estas ideas pasaron a llamarse *neoliberalismo*, que puede interpretarse como un enfoque ideológico y político opuesto al estado de bienestar y a las políticas económicas keynesianas. Fue también un importante factor en el desarrollo de una nueva fase



de la globalización desde los 1980s.”

“ El estado de bienestar había acentuado la dominación del Estado sobre la sociedad y el mercado, mientras el neoliberalismo planteó colocar al mercado en la posición clave de dominación sobre el Estado y la sociedad, para lo que propuso crear condiciones competitivas en la administración pública mediante reformas administrativas y políticas como la nueva gestión pública (NGP), la privatización y la desregulación, justificando que estas reformas eran inevitables como consecuencia de la acelerada globalización de los mercados y las economías nacionales”.

“En efecto, las finanzas y la banca habían llegado a ser verdaderamente globales con mercados que escapaban en gran parte al control de los gobiernos nacionales o incluso al de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. ¿Cómo se llegó a esto? La respuesta está en que el colapso del sistema Bretton Woods hizo desaparecer la regulación financiera internacional y en consecuencia emergió un nuevo orden en gran parte no regulado: el orden neoliberal”

“La globalización ha afectado el funcionamiento interno de los estados-nación reduciendo significativamente su soberanía. Como consecuencia los sistemas nacionales: políticos, económicos y sociales caracterizados en gran medida por su carácter autónomo se han convertido en sistemas mucho más abiertos y porosos”.

“Las reformas neoliberales de la década de 1980 también tuvieron un impacto importante sobre la gobernanza territorial, entendida como las relaciones entre los gobiernos centrales y subnacionales. Durante la hegemonía del Estado de Bienestar la relación fue en gran medida una relación *principal-agente*, donde el *principal* eran las autoridades del estado central mientras que las autoridades locales fueron *agentes* que entregaban los servicios públicos en su nombre”.

“El surgimiento del neoliberalismo significa un cambio del modelo principal-agente a uno caracterizado por la opción. Este cambio fue la aplicación de la concepción neoliberal de gobierno, basada en que la competencia generada por el mercado crea las condiciones para la gobernanza territorial. Este planteamiento fue reforzado

por las exigencias de una creciente clase media bien educada que, desde la década de 1980, empezó a reemplazar a la clase obrera como el principal agente social en la mayoría de países europeos. La clase media tendía a tener valores más individualistas y a enfatizar el derecho a elegir entre los proveedores de servicios”.

“Durante la década de 1990, el principio de que la descentralización política efectiva es un elemento esencial de buen gobierno ganó mayor reconocimiento a través de HABITAT, una organización de las NNUU responsable del desarrollo local y urbano, entidad que elaboró un conjunto de directrices que prestan especial atención a la relación de los gobiernos locales con los ciudadanos, e incluyen secciones sobre democracia participativa y gobernanza local”.

“Por otra parte, la difusión de nuevas tecnologías de comunicación como internet y telefonía móvil ha conducido a progresos contradictorios que plantean desafíos para las autoridades locales: a) por un lado, hacen que los ciudadanos sean más conscientes de lo que está sucediendo en el mundo y también les permite un contacto directo con sus sistemas políticos y administrativos y b) por otro lado, han contribuido a aumentar la fragmentación, el aislamiento y el individualismo. Los ciudadanos son hoy menos propensos a involucrarse en cualquier tipo de organización y somos testigos de un descenso en la membresía de los sindicatos, partidos políticos, iglesias y otras formas de asociación”.

“Sin duda, estos desafíos también representan oportunidades para que las autoridades subnacionales desarrollen nuevas formas de participación democrática, así como nuevas formas de organización diseñadas para afrontar los retos de sistemas políticos, económicos y culturales globalizados”.

## **5. Efraín González de Olarte**

González de Olarte señala que: “la centralización es el resultado de la interacción de cuatro causas principales: la geográfica, la económica, la política y la cultural

- i. La geografía determina que los asentamientos humanos se ubiquen en lugares que cuentan con facilidades naturales para vivir, tales como tierras de cultivo, agua, clima, altitud. Como en gran parte del territorio nacional estos recursos son escasos se ha conformado una gran cantidad de pequeños centros dispersos en

territorios que solo permiten un reducido número de pobladores y paralelamente se han constituido ciudades grandes en los valles de la costa (con Lima Metropolitana, entendiendo por tal a la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, a la cabeza), en los valles interandinos y en algunos espacios de la selva.

ii. La economía. En el Perú, se generó un “centro económico fuerte” en Lima Metropolitana y una “periferia débil” en el resto del país pese a que en el interior se producen las principales exportaciones que generan las divisas que se utilizan fundamentalmente en beneficio de Lima Metropolitana. Por otra parte, el “centro” no tuvo la capacidad suficiente para difundir su crecimiento a la periferia generando así un problema de intensas desigualdades regionales.

iii. La política. Desde el punto de vista político, el Estado peruano ha oscilado entre la centralización y la descentralización sin mayor éxito, fundamentalmente, por la escasez de recursos financieros del aparato estatal. Por otra parte, si bien las fuerzas descentralistas florecen con gobiernos democráticos en tanto que las fuerzas centralistas lo hacen con gobiernos autoritarios, cualquiera que haya sido el signo del gobierno el Estado no ha perdido su carácter centralista. Existe centralismo político estatal cuando se concentra el poder político en el gobierno nacional, en consecuencia, se trata de un problema institucional. Por ello, la descentralización estatal exige una reforma del sistema político acompañada de una reforma de la organización y administración estatal.

iv. La cultura. Según las encuestas los peruanos muestran una posición ambigua hacia la descentralización: por un lado, preferirían un sistema de gobierno descentralizado, pero al mismo tiempo desconfían de los niveles descentralizados de gobierno. Como la cultura cambia lentamente y es endógena, para que las personas sean realmente descentralistas necesitan que la descentralización demuestre en los hechos que es superior a la centralización. Es igual con la democracia que para muchos es sinónimo de ineficacia y desorden. En el Perú, la combinación de centralismo político-estatal y centralización económica ha configurado un problema de centralismo agudo que se manifiesta en las diferencias notables entre el centro: Lima Metropolitana y la periferia”.

González de Olarte, precisa que: “la descentralización al ser un proceso complejo requiere varios años de concertación de esfuerzos entre todos los sectores de la población y exige una conducción y liderazgo claros en cada gobierno de suerte que se realice como una Política de Estado. Para tal efecto es importante tener enfoques analíticos claros sobre lo que se entiende por descentralización a fin de orientar bien los esfuerzos y encaminar adecuadamente las políticas públicas”.

“ Además, la descentralización supone que una población asentada en un territorio determinado es capaz de asumir la gestión de sus intereses colectivos, y por tanto definir los sujetos sociales sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja porque los ámbitos territoriales óptimos para la gestión de los servicios públicos no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes”.

“Por otra parte, es importante precisar que los procesos de descentralización comprenden tres dimensiones diferenciables: política, administrativa y económica que se encuentran íntimamente ligadas y tienen una multicausalidad, siendo en ocasiones las dimensiones política y administrativa las que condicionan el crecimiento económico de un determinado territorio y en otras la dimensión económica es la variable independiente”.

“La dimensión política o sea el poder de decidir, comprende la transferencia de la capacidad de decisión sobre determinadas funciones del gobierno nacional hacia los niveles descentralizados. La dimensión administrativa es la transferencia de competencias y recursos (humanos y financieros). La dimensión económica implica asegurar la capacidad de crecimiento económico en determinados territorios del país”.

“En tanto que las dos primeras dimensiones dependen de la voluntad política del ente central, la última requiere la presencia a nivel local de élites con capacidad administrativa y empresarial, recursos naturales y financieros, y complementariamente de políticas públicas que incentiven la inversión en dichas circunscripciones”.

“De lo expuesto resulta evidente que la descentralización es parte integral del diseño de la Reforma y Modernización del Estado en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, una eficaz provisión de servicios públicos y en el fortalecimiento de la democracia al permitir construir ciudadanía mediante mayores cuotas de participación y funciones de control”.

“Finalmente las relaciones intergubernamentales se articulan por distintas vías que comprenden tres categorías: a) las instituciones formales de coordinación y control, b) los partidos políticos con responsabilidades en distintos niveles de gobierno y c) las relaciones informales que establecen entre sí, los técnicos y profesionales responsables de implementar las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno”.

“Generalmente las vías formales implican relaciones muy jerarquizadas manteniendo el gobierno nacional gran capacidad de control como consecuencia de lo cual la descentralización es el producto de dos lógicas antagónicas: por una parte, la introducción de estructuras de separación de poderes entre niveles de gobierno, y por otra la reticencia del gobierno nacional de perder el control del proceso y de los recursos descentralizados”.

“En cuanto a los partidos políticos las reglas electorales y de representación no incentivan su participación a nivel local por lo que los partidos políticos no han contribuido mayormente al proceso descentralizador y en el Perú están mostrando su escasa penetración en el territorio nacional lo que ha dado origen a la emergencia de numerosos movimientos políticos de carácter local sin mayores perspectivas de los problemas a nivel nacional”.

“Y en cuanto a las redes de profesionales entre los tres niveles de gobierno son virtualmente inexistentes dada la elevada movilidad de los cuadros técnicos por la tendencia de los partidos de considerar las estructuras estatales como *botín político* y al ganar una elección cambian a toda la plana mayor de la administración para sustituirla por partidarios”.



### **“ 5.1. Criterios para determinar funciones y competencias descentralizables”**

“ Los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables pueden identificarse como sigue: a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior, b) Conviene transferir a los niveles descentralizados las competencias que se refieren a problemas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población, y c) Por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos” .

“¿Qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y, la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducirlas a tres: a) La programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), b) La aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y c) La tutela o control de legalidad, mediante auditorías de gestión y no simplemente contables”.

### **“ 5.2. La descentralización política y administrativa”**

“La descentralización política depende fundamentalmente de la voluntad de las élites políticas de un país. Consiste en una transferencia del poder centralizado en el nivel más alto de gobierno a aquellos niveles con escasas capacidades y poderes. Se trata de una verdadera revolución en la medida en que el Estado peruano tiene siglos de funcionar de manera centralizada”.

“Al reordenar y transferir las funciones y competencias estatales, la descentralización política modifica la estructura de poder al interior del Estado y obliga a una reorganización administrativa. Se constituye en el principal medio para que los distintos niveles de gobierno resuelvan adecuada y eficazmente el problema de gobernar: suministrar los bienes y servicios públicos y mantener la paz social.

“La descentralización política tiene varias alternativas, dependiendo de los modelos de organización del Estado y del régimen político. Es posible diferenciar por lo menos dos modelos de descentralización estatal en un Estado unitario como el Perú:

- i) El Estado parlamentarista descentralizado es aquel en el que los parlamentos descentralizados toman las principales decisiones de gobierno, dentro de un marco de subordinación al Congreso Nacional, mientras que los ejecutivos solo cumplen y gobiernan dentro de este marco. La experiencia peruana de 1989-1992, se acerca a este modelo que requiere una democracia avanzada, con mucha experiencia de participación y consenso, para que la descentralización pueda tener éxito. Al no contar el país con esas características la descentralización de 1989-1992 finalmente fue desactivada.
- ii) El Estado presidencialista descentralizado. En este modelo el Poder Ejecutivo toma las principales decisiones dentro del marco legal establecido por el Congreso Nacional y los parlamentos descentralizados. Se trata de una centralización legal con una descentralización ejecutiva. Este modelo es el que más se acerca al establecido por las leyes de descentralización en el Perú”.

### **“5.3. La descentralización fiscal”**

“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 y en consecuencia la descentralización fiscal debería corregir estos defectos.

Por otra parte, la idea central de la descentralización fiscal es que los habitantes de cada localidad sean capaces de financiar los gastos del suministro de bienes y servicios públicos que les competen, esto no es problema cuando se trata de localidades ricas capaces de generar altos impuestos, el problema surge cuando la base tributaria es insuficiente para suministrar bienes y servicios de manera igualitaria en todas las localidades y regiones.

Aquí surge el principio de equidad como objetivo crucial de la política fiscal para corregir las desigualdades en las diversas localidades y entre zonas urbanas y

rurales. Frente a estas desigualdades, el problema es si se alcanza mayor equidad por el lado tributario o por el del gasto. En un sistema descentralizado la combinación de ambas vías depende de cuán desiguales son las provincias y departamentos y, sobre todo, de cuáles son los determinantes de la desigualdad”.

#### “ 5.4. La descentralización económica”

“La descentralización económica depende fundamentalmente del sector privado y solo complementariamente del sector público, tiene por objetivo promover el crecimiento más acelerado de los centros secundarios y generar mecanismos de articulación económica entre Lima y el resto del país, y entre cada ciudad departamental (ciudad intermedia) y su respectivo entorno urbano y rural.

“Dado este objetivo los factores determinantes son:

- i) Existencia de recursos naturales, tamaño del mercado regional o local (demanda) y de la infraestructura productiva (electricidad, carreteras, agua, telecomunicaciones),
- ii) Estabilidad económica, jurídica e institucional (el riesgo país).
- iii) Rentabilidad esperada, oferta de crédito, precios básicos (tipo de cambio, tasa de interés y salarios) y bajos costos de transacción;
- iv) Inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de los distintos centros
- v) Complementariedad entre la inversión privada y la pública,
- vi) Incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas
- vii) Participación activa del empresariado a través de una suerte de descentralización empresarial”.

“En regiones con escasez de capitales, donde solo 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 liderazgo de los gobiernos locales o regionales para establecer proyectos en los que el capital privado participe con la condición de una inversión pública previa o simultánea”.

“En la descentralización económica es posible diferenciar la descentralización productiva y la descentralización distributiva. La combinación de ambas genera por lo menos cuatro modelos diferenciables de descentralización económica.

- i) El modelo de descentralización privada productiva requiere de un sector privado fuerte dispuesto a contrarrestar la centralización económica a través de la inversión territorialmente descentralizada. Para ello es necesario que existan oportunidades de negocios locales y que el Estado proporcione incentivos y genere políticas sectoriales favorables a la inversión privada en la periferia, particularmente con el establecimiento de infraestructura básica (vial, comunicaciones, saneamiento, electricidad). Los centros de producción minera y de hidrocarburos podrían ser núcleos de descentralización privada.
- ii) El modelo de descentralización privada distributiva requiere de un sector privado ubicado en el centro o centros económicos deseoso de desplazar parte de su demanda de insumos, bienes de capital o servicios hacia la periferia. En este caso el Estado también debe asegurar la infraestructura necesaria y las políticas sectoriales que faciliten en la periferia la producción exportable hacia los centros o hacia el extranjero. Este modelo es viable cuando existen varios centros, sin que haya un gran predominio de alguno de ellos, y cuando el sector privado está relativamente distribuido en el territorio. En América Latina un caso típico es el de Colombia. En cambio, en el Perú es notable la concentración en el área de Lima-Metropolitana.
- iii) El modelo de descentralización pública productiva, se basa en el rol protagónico del Estado que se propone generar una descentralización económica sobre la base de empresas e inversiones públicas. Las principales inversiones estatales que contribuyen a generar centros alternativos son carreteras, puertos, aeropuertos, plantas de energía y de transformación de las materias primas locales. Este modelo es viable en países con un Estado relativamente grande y fuerte con capacidad de gestión y con una continuidad política, así como de acuerdos políticos entre el sector público y el privado. Este modelo fue intentado por el gobierno militar de 1968-1975, revertido por los gobiernos posteriores. En América Latina el ejemplo paradigmático es Brasil.

iv) El cuarto modelo, es el de una descentralización pública distributiva, se basa en la redistribución territorial del ingreso y la riqueza, transfiriendo recursos de los centros más ricos a los más pobres. El Estado es el encargado de la redistribución de los ingresos. Si el Estado alcanza una presión tributaria por encima del 20%, entonces este modelo puede ser efectivo de lo contrario sus efectos son limitados. Éste es el modelo escogido desde el 2003, con resultados muy modestos dada la baja presión tributaria que caracteriza al país (alrededor del 15% desde 1950)".

## **6. Carlos Contreras**

El enfoque de Contreras es historicista y se concentra en el tema fiscal, a continuación, glosamos su planteamiento señalados en su ensayo " El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica Documento de Trabajo N° 127. IEP Instituto de Estudios Peruanos noviembre, 2002".

Contreras considera: "el centralismo como un régimen político y económico en el cual se produce una jerarquización del territorio y de sus autoridades, jerarquización que da forma y articula al país. Hay un lugar «central», a partir del cual se irradia la nación: la cultura y los valores que la encarnan, incluyendo el idioma y la religión, y espacios «periféricos», más bien pasivos, donde si bien existe una cultura propia y eventualmente distinta a la irradiada desde el lugar central, ella se ve subordinada a esta última. Normalmente, el espacio central está más densamente poblado y/o goza de ventajas comparativas para relacionarse con los otros centros, de los que puede obtener recursos económicos o políticos que refuerzan su liderazgo"

"El régimen descentralista, en cambio, presupone igualdad entre las distintas partes del espacio territorial de la nación; igualdad que se ampara en autosuficiencia fiscal y capacidad de autogobierno, antes de su convergencia en un solo «país». No suele haber diferencias demográficas marcadas y distintos puntos del territorio pueden gozar de las mismas ventajas de comunicación con el resto del mundo. Aunque también existe en este caso un «centro» político, éste se constituye como resultado de una decisión de las distintas regiones; y no éstas, como resultado de una decisión del «centro», como ocurriría en el modelo centralista".



“Un país con una sola costa y un solo puerto es una invitación al centralismo; sobre todo si la economía depende mucho del comercio exterior y si el gobierno se instala en el puerto. Pero la historia, por supuesto, puede compensar estos marcos geográficos. Esto explica que el Perú desde su constitución, en el siglo XVI, ha sido un país centralista y que recién en el período republicano surgieron propuestas serias, aunque casi siempre fallidas, de descentralización”.

“La independencia en el Perú abrió paso a un período descentralista en la medida en que, producida la ruptura con España, Lima, la capital del virreinato, perdió legitimidad como cabeza organizativa: quedaba reducida a haber sido sede de un régimen percibido como tiránico y opresor”.

“El período de 1821-1854 puede considerarse como de índole descentralista por un hecho fundamental: la relativa autonomía fiscal de los departamentos del interior. Si bien las autoridades políticas (prefectos, subprefectos y los recaudadores de las contribuciones) eran designadas por el gobierno central, lo recaudado quedaba en el departamento para el pago de la burocracia local y las obras públicas que debiese emprenderse. Es cierto que las cantidades recaudadas en el interior eran exiguas, pero la vigencia de la contribución de indígenas y castas entre 1826 y 1854, hizo que, en los departamentos densamente poblados por estas etnias como Cusco, Puno y Junín, lo recaudado por este concepto fuera una cantidad digna de consideración. A esta situación, Emilio Romero la llamó un «descentralismo de facto»: «Las provincias tenían dinero, Lima estaba pobre. La contribución de indígenas y de castas favorecía a las provincias y de ellas carecía Lima». La propia organización contable de la república ratificaba esta situación: «... no había un presupuesto nacional sino cajas departamentales» “.

“Sin embargo, en los debates de la república naciente también hubo prudencia respecto de la descentralización, por el peligro de la disgregación. El federalismo de personajes como Faustino Sánchez Carrión fue neutralizado precisamente con argumentos de esa naturaleza”.

“La situación de un relativo descentralismo «de hecho», cambió radicalmente en la era del guano iniciada en la década de 1840, que implicó un aumento sustancial de los ingresos fiscales: en el lapso de 25 años se multiplicaron cinco o seis veces. De otra parte, casi todos los impuestos fueron abolidos, sobre todo los de tipo «directo», como la contribución de indígenas y castas, el diezmo agrario y las «primicias» y el derecho de pastas de los mineros. El guano fue declarado patrimonio del Estado, los particulares podían extraerlo y comercializarlo solo en tanto representantes o «consignatarios» del gobierno peruano. La centralización del guano significó la consolidación del Estado, por fin comenzó a funcionar una red de autoridades en el territorio nacional; se abrieron cortes judiciales en las capitales departamentales y provinciales, guarniciones militares en las principales plazas y comisarías policiales y de gendarmes en las poblaciones. Todo lo cual reforzó la idea de una comunidad nacional regida por un cuerpo de leyes y organizada por un sistema de instituciones”.

“Fue durante esta era, marcadamente centralista, que los ocho departamentos iniciales en los que se dividía la república llegaron a ser dieciocho en la década de 1870 y las provincias pasaron del medio centenar al centenar. Los pueblos querían escalar en la jerarquía político-administrativa porque el centro tenía recursos para repartir. Desde la década de 1870 sectores de la élite del país percibieron la deformación que el fenómeno del guano había introducido en la república: los gastos corrientes se financiaban con ingresos extraordinarios, como los de la renta guanera, se multiplicaban los departamentos y las provincias, Lima volvía a ser «la ciudad de los reyes», pero las provincias languidecían. La descentralización fue entonces vista como el eje de un programa refundador de la república, patrón que desde entonces se ha repetido cíclicamente”.

“El paulatino agotamiento del guano, y la competencia que comenzó a hacerle el salitre en el mercado mundial, empujaron al régimen a la tentación de querer prolongar por un tiempo más ese paraíso fiscal en el que vivíamos los peruanos. El empujón fue, como se sabe, hacia el abismo, la guerra con Chile. La guerra terminó con la derrota y la subsiguiente ocupación del país. La Paz de Ancón (1883) sancionó la pérdida de los territorios salitreros y la entrega de un millón de toneladas

de guano a Chile, con lo que el Estado perdió, literalmente de un plumazo, los bienes patrimoniales que habían garantizado hasta entonces sus ingresos, y sancionado ese férreo centralismo denunciado por los propios contemporáneos. Si algún efecto positivo dejó esa infausta guerra fue mostrar la profunda precariedad de un Estado cuyas finanzas pendían del monopolio sobre un recurso exportable y agotable: un gigante con pies de salitre”.

“La descentralización fiscal de 1886, puesta en marcha por el gobierno del general Cáceres, fue el intento más importante por introducir al país en un régimen descentralizado. El proyecto implicaba iniciar la descentralización por el aspecto económico-fiscal, antes que por el político. La ley determinaba que las contribuciones a recaudarse en cada departamento, se empozaban en la tesorería departamental, para los gastos del propio departamento. Así junto al presupuesto central se elaboraron presupuestos departamentales. Los ingresos y gastos públicos, fueron divididos según correspondiesen al presupuesto central o a los de los departamentos. Haciendo explícita la autonomía de los tesoros locales”.

“El temor de la élite central, de que la descentralización fiscal abriera paso a la disgregación y la anarquía hizo que se sancionara una disposición que los presupuestos departamentales debían ser propuestos por las Juntas al Ministerio de Hacienda, quien finalmente los revisaba y elevaba al Congreso para su aprobación. La ley de 1886 fijaba asimismo partidas de gasto de atención prioritaria, que en la práctica no dejaban ningún sobrante que la Junta Departamental pudiera aplicar a otro destino. Por otra parte, la ley de 1886 reinstauró, la «contribución personal». Se trataba de una capitación que afectaba a todos los varones entre 21 y 60 años. Como el tributo indígena heredado de la época colonial había sido abolido en 1854 por Ramón Castilla, el cobro de la nueva contribución desató severas resistencias en casi todos los lugares. Cuanto más grave fuera el grado de atraso en un departamento, mayor era su dependencia de la contribución personal para cubrir sus gastos”.

“Así, se comprende que cuando Nicolás de Piérola suprimió en 1895 el régimen de descentralización fiscal no hubiera reacción por su defensa en parte alguna. Esto

ocurrió en una coyuntura en la que los ingresos del tesoro central comenzaron a crecer significativamente gracias a un conjunto de impuestos al consumo de bienes como las bebidas alcohólicas, el tabaco, el opio y la sal. El retorno a la centralización fiscal halló su complemento con la reforma electoral de 1896. Esta creó un Poder Electoral centralizado que se encargaba de preparar las listas de ciudadanos hábiles para el sufragio, además restringió el voto a los varones alfabetizados a partir de los 21 años. El resultado fue que en adelante la elección del presidente y los congresistas quedaba en manos básicamente de la población de la costa y de los habitantes de las ciudades, donde se concentraban los hombres alfabetizados. El papel de Lima frente al interior se planteaba en los términos de «modernidad» frente a «feudalismo», como en los escritos de J.C. Mariátegui de los años veinte”.

“Al cerrarse el siglo XIX el estado se encontraba en manos del civilismo, un partido de notables que logró forjar un proyecto modernizador relativamente exitoso, que el historiador Jorge Basadre denominó «La República Aristocrática» (1899-1919). Este proyecto significó la consolidación del estado nacional y para conseguirlo reforzó todavía más la centralización fiscal y administrativa. ¿Qué balance puede establecerse de los esfuerzos descentralizadores del liberalismo decimonónico de 1873 y 1886, que pueden examinarse como uno solo? La élite civilista había optado por un tipo de reconstrucción económica consistente con la atracción de la inversión extranjera. Para ello requería ofrecer seguridad a los potenciales inversionistas, y esa seguridad pasaba por despojar a las «bárbaras» élites locales de la posibilidad de gravar con imposiciones fiscales a las nuevas inversiones. Una situación similar a lo que ocurriría un siglo después, bajo el gobierno de Fujimori”.

“Hasta aquí ya puede apreciarse que había un esquema que se repetía en relación a los vaivenes entre centralismo y descentralismo en el Perú, que tiene como eje la cuestión fiscal. El sistema de ingresos del Estado peruano ha dependido mucho, hasta por lo menos mediados del siglo XX, de los impuestos al comercio exterior, de este modo durante los auges exportadores hemos tenido bonanza fiscal. Ya sea directamente, mediante la estatización de los recursos exportables, como en el caso del guano, o indirectamente, mediante los impuestos a los exportadores, o al

comercio de importación. El aumento de los ingresos fiscales de origen externo, junto con la disminución de los de origen interno, sancionaba un incremento del centralismo; puesto que otorgaba al Estado central un flujo de ingresos independiente de los altibajos y problemas del mercado interno. El Estado puede ser rico, y la población pobre. Sobre esta base se da un campo muy amplio para el centralismo”.

“En 1921 el gobierno de «la Patria Nueva» canceló las Juntas Departamentales, que habían medrado con funciones cada vez más reducidas durante las dos primeras décadas del siglo. Durante la década de 1920 se organizó una fuerte corriente descentralista en varios departamentos del sur, que tuvo en Manuel Jesús Gamarra, Luis E. Valcárcel y Emilio Romero a tres emblemáticos representantes, que confluyeron en la fundación de un Partido Descentralista, el que, en la constitución de 1933, consiguió hacer aprobar una nueva Ley Orgánica de Descentralización (LOD) que creó los Consejos Departamentales. Según la LOD las elecciones debían realizarse en junio de 1934 y los Consejos, empezar a funcionar en 1935, pero el cumplimiento de este cronograma se enfrentó a una fuerte oposición. Se habló del excesivo poder que tendrían los Consejos, se agitó nuevamente la cuestión de las élites bárbaras del interior, esta vez bajo el membrete de los «poderes cacicales», y el temor a la desintegración cultural o educativa. Con la anulación de las elecciones de 1936 y la consecuente prórroga del mandato, convertido en dictadura, del general Oscar R. Benavides, la batalla por hacer cumplir este capítulo de la Constitución se había perdido”.

“ Paralelamente, la reforma económica para enfrentar los efectos de la crisis mundial de 1929, volvió a implicar una aguda centralización, con la creación de nuevos organismos como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, ministerios como el de Educación, Salud, Trabajo y Agricultura, y una cada vez más frondosa banca de fomento, la política económica alcanzó un grado de centralismo no conocido en el pasado”.“ La bonancible situación económica que sobrevino durante la segunda guerra mundial y los años de la postguerra hicieron olvidar los afanes descentralistas. El tesoro central organizaba sus ingresos a partir de las contribuciones que pagaban los sectores de exportación (azúcar, algodón,



petróleo, cobre, hierro, pesca), organizados en pocas y grandes empresas, muchas de ellas extranjeras. Se reproducía una situación similar a la del guano en el siglo pasado, en el sentido que el Estado no necesitaba del mercado interior para sus finanzas. En los 1950s, los únicos hitos descentralistas fueron las Juntas Departamentales de Obras Públicas que solían crearse después de algún terremoto (como por ejemplo el de 1950 en el Cusco), repitiendo el esquema de 1828: crear una suerte de consejo asesor local que guíe, pero que no sustituya, el gasto de inversión enviado por el poder central. En los 1960s ese mismo rol fue asignado a las corporaciones, cuyos ingresos provenían del Fondo Nacional de Desarrollo Económico”.

“La revolución militar de 1968 implicó, como la de Ramón Castilla en 1854, la de Piérola en 1895 y la militar de 1930-33 un reforzamiento del centralismo. La creación de nuevos ministerios y del Instituto Nacional de Planificación, así como la de empresas públicas en varios ámbitos de la economía elevaron el grado del centralismo a parámetros mayúsculos”.

“Por otra parte, la presión demográfica (el Perú pasó de 7 a 17 millones de habitantes entre 1940 y 1981) impulsó una masiva migración hacia Lima, que pasó, entre esas mismas fechas, de 600 mil a 4.5 millones de habitantes. El populismo económico y el peso electoral de la capital hicieron que la política económica incorporara un subsidio del campo en favor de la ciudad, alimentando más el desplazamiento demográfico hacia la urbe y como consecuencia la descentralización fue un tópico que comenzó a ser discutido más en Lima que en las provincias”.

“El gobierno de Alan García (1985-1990) organizó al final de su mandato la aplicación de la Constitución de 1979 en materia de regionalización, iniciándose en 1990 los Gobiernos Regionales. Para ello se fusionó departamentos en las nuevas doce «regiones». El proceso de fusión no fue bien recibido por la población, desatándose conflictos en torno a cuál debía ser la capital regional y por el hecho de que nadie quería fusionarse con los departamentos más pobres, como Ayacucho o Huancavelica, donde las actividades de los grupos terroristas, como Sendero

Luminoso, tenían prácticamente paralizada la actividad económica. Finalmente, tras más de siglo y medio de vida republicana, la división departamental había calado dentro de los habitantes, cada departamento tenía sus tradiciones, sus héroes, una historia propia, hasta cierto punto: una identidad”.

“Qué hacer con el departamento de Lima resultó un agudo problema político: ¿debía convertirse en una región más? ¿debía transformarse en algo parecido a un «distrito federal»? En un proceso desconcentrado y descentralizador, se espera que sea el centro el que «ceda» recursos y competencias a favor del resto, de modo que a él hay que atarlo de manos, ya que, si se le deja que actúe como una región más, inmediatamente hará pesar su enorme influencia. Otro argumento en contra de mantener a Lima como una región más, es de tipo político: debido al gran peso electoral de la capital, el gobernador de esta región se alzaría como un claro poder rival del poder del presidente de la República. Finalmente, la situación de Lima quedó indefinida, lo que en la práctica significaba mantenerla reservada para el gobierno central”.

“El autogolpe de Estado de 1992 puso fin a esta experiencia, creándose en su reemplazo los Consejos Transitorios de Administración Regional, de nula autonomía política y fiscal. El gobierno de Alberto Fujimori reclamó, como en el pasado, una reinstauración del centralismo como requisito para poner en marcha sus planes de liberalización de la economía”.

“En el Perú un obstáculo decisivo para la descentralización es cómo conseguir la autonomía fiscal de los departamentos o regiones, en el marco de una economía fuertemente centralizada. De no ser así, la autonomía política resulta ilusoria. El transferir recursos financieros del gobierno central en favor de los gobiernos departamentales hace que éstos dependan finalmente del tesoro central. Aunque la ley tratase de fijar los criterios para dichas transferencias, tomando en cuenta, por ejemplo, datos como la población, superficie territorial, tasa de migración y desempleo, monto del impuesto a la renta y un «canon» derivado de la explotación de recursos naturales en la circunscripción, siempre existirá controversia respecto a la legitimidad y la aplicación de estos criterios. Adicionalmente, el hecho de que

una parte importante de los ingresos regionales dependan del «canon» sobre la explotación de recursos primarios, nos devuelve al vicio de fundar unas finanzas estatales sobre bases sumamente precarias y volátiles”.

“El camino seguido en 1886, de transferir a los gobiernos regionales la recaudación y manejo de impuestos directos que hoy sirven al gobierno central, parece un camino más adecuado. El enfrenta, sin embargo, el mismo problema que un siglo atrás: la existencia de departamentos donde dichos impuestos resultarían insuficientes para solventar una acción mínima de gobierno. En el largo plazo habrá que forjar la idea de que los departamentos que no puedan sostener con sus ingresos propios, sus gastos de administración y fomento, deberán integrarse con otros departamentos vecinos. Otro obstáculo para la transición al Estado descentralizado, es que en varios de los departamentos no hay más élites que los profesores universitarios, algunos profesionales y modestos comerciantes y pequeños industriales”.

“Así como la transición del régimen colonial a la vida republicana independiente, fue en nuestros países un proceso necesario, pero largo, difícil y con significativos retrocesos en algunas áreas, también ha de serlo el del centralismo al descentralismo. Con la diferencia” ya de que, en este último caso, siempre es posible, como en 1896, la marcha atrás”.

## **7. El Modelo de Descentralización para el Desarrollo**

(Este texto es una glosa del: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2013 Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Oficina del Perú, Lima. 2013).

“El concepto de desarrollo ha ido evolucionando con el tiempo desde un enfoque economicista centrado en el crecimiento del PBI hasta un enfoque más integral que comprende la adquisición de derechos y capacidades por las personas y por tanto considera aspectos económicos y sociales. Este último enfoque se denomina Desarrollo Humano (DH) que se mide con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es la combinación de esperanza de vida, tasa de alfabetización, logro educativo e ingreso familiar. Recientemente se ha perfeccionado este enfoque al introducir el

tema de la desigualdad y así se ha acuñado el Índice de Desarrollo Humano menos Desigualdad (IDH-D), la desigualdad medida por la distribución del ingreso con el indicador GINI, y a partir del 2015 se instala el concepto de Desarrollo Sostenible que agrega al anterior el tema de la protección del medio ambiente”.

“La adquisición de derechos y capacidades es un proceso que se inicia con una adecuada nutrición y salud desde la niñez, un buen entorno familiar, una buena educación y acceso a la cultura, para luego realizar alguna actividad económica, tener una familia, participar en la política, la cultura, en la creación y llegar a una madurez y vejez plenas para continuar así con el ciclo de vida de la siguiente generación. Todo ello se realiza entre personas y familias que lo hacen como integrantes de una sociedad local o departamental. Las oportunidades iguales se generan a través de organizaciones, normas, leyes y políticas públicas que se materializan en el territorio”.

“Sin embargo, el DH no solo es alcanzar ciertos derechos y capacidades, es, además, poder utilizarlos para el bien propio y el ajeno, así es como el DH se convierte en motor para el desarrollo del resto de personas, de la familia, de la localidad y del país. La libertad de poder crear para beneficio del resto y para la propia satisfacción, o la capacidad de combinar los factores de producción para generar riqueza, contribuyen al DH, pero esto no siempre puede hacerse en forma individual y así surge la necesidad de la asociatividad como medio para superar las debilidades propias del individuo. La asociatividad en política lleva a la organización del Estado, a la conformación de gobiernos y a la gobernabilidad”.

“Por otra, parte el IDH evoluciona en determinados territorios en función de tres parámetros: a) Las distancias, b) Los centros poblados y c) La propiedad del suelo y el subsuelo. El territorio comprende una o varias ciudades que articulan económica y socialmente un entorno rural, alcanzada cierta dimensión el continuum de ciudad y campo conforma una región, la que desde una perspectiva económica, es un conjunto de mercados articulados a un centro del cual dependen y desde una perspectiva socio-política, es el espacio de reproducción de la sociedad con los intereses definidos en buena parte por la estructura de propiedad de los factores productivos existentes en su ámbito. Así, el DH se da en ámbitos territoriales en

sistemas centro-periferia, que organizan la economía y la sociedad”.

“ El DH requiere de la descentralización política y de la descentralización económica, el problema es de qué manera éstas se complementan o estorban: a) Si la descentralización política genera mejores niveles de representación y participación política y si ello se puede hacer mejor desde varios niveles de gobierno, entonces la descentralización estatal favorecerá al DH, y b) Si la descentralización económica ayuda a generar más empleos, mejores ingresos y mayor bienestar, entonces es un medio necesario. En el Perú, los mayores IDH se concentran en Lima Metropolitana y en algunas ciudades del país principalmente las de la costa y las capitales departamentales. La concentración del IDH y la falta de mecanismos para su difusión constituyen los dos problemas esenciales de la descentralización desde esta perspectiva”.

“Los principales requisitos de una descentralización para el DH son:

- i) Voluntad y acuerdo político amplio para hacer de la descentralización una Política de Estado, que abarque varios gobiernos consecutivos,
- ii) Diseñar e implementar un plan para la descentralización que incluya objetivos finales e intermedios, metas a lograr y un cronograma del proceso,
- iii) Los objetivos finales son: a) La igualación de oportunidades en los centros y en las periferias, y b) La expansión de capacidades y derechos de las personas tanto en el ámbito local y departamental, como en las ciudades y en el campo.
- iv) Los objetivos intermedios son: a) La articulación e integración económica de todas las regiones y provincias, b) La reducción de las desigualdades de los componentes del IDH, c) La generación de centros económicos alternativos (distintos a Lima Metropolitana) y d) Una intervención estatal redistributiva e integradora.
- v. Las metas deben plantearse en función de indicadores de desarrollo humano tales como empleo, ingresos, educación, salud, infraestructura y la construcción de un sistema político partidario descentralizado”.

## **8. Teoría del Desarrollo Territorial**

### **8.1 Antecedentes**

La teoría del desarrollo territorial ha sido marginal a los planteamientos teóricos del



desarrollo en general, en efecto tanto el modelo desarrollista (imperante en el Perú de 1945 a 1990) como el modelo neoliberal (vigente en el país desde 1990 a la actualidad) consideraron al territorio solo como un soporte de las actividades económicas que se asientan en él y aceptaron que la explotación de los recursos naturales (mineros, hidrocarburos y forestales) fuera determinada por los intereses de las empresas concesionarias (generalmente transnacionales), planteamientos que han conducido a la formación de enclaves, contaminación del ambiente, conflictos sociales entre las poblaciones locales y las empresas sobre todo por el uso del agua, y concentración de actividades económicas y decisiones políticas en las zonas centrales de los países de América Latina, concentraciones que tienden a convertirse en deseconomías por la congestión y contaminación que ocasionan.

Por otra parte, desde una perspectiva territorial los procesos de descentralización emprendidos en América Latina han encontrado serias restricciones de tres tipos:

a) La mayoría de las economías locales son demasiado pequeñas para asumir las responsabilidades del desarrollo local, b) El poder real de las empresas y autoridades locales y las del gobierno central que operan localmente, se muestra insuficiente para enfrentar los intereses de las grandes empresas concesionarias (especialmente las transnacionales), y c) La movilización y participación de la comunidad ha sido muy limitada para asegurar un proceso descentralizador exitoso.

Estos hechos impulsaron la preocupación por una explotación más racional de los recursos naturales en beneficio de las localidades donde se asientan, la protección del medio ambiente y el desarrollo regional, y en consecuencia se propusieron políticas públicas orientadas al desarrollo igual y sostenido de las comunidades locales, planteamientos que han sido sistematizados por la CEPAL con un análisis en varios países de América Latina incluyendo el Perú (CEPAL. La Hora de la Igualdad. Capítulo IV: El lugar importa, disparidades y convergencias territoriales págs. 131 a 158) y por el PNUD, que aborda el tema en su: "Perú. Desarrollo Humano 2010" que comprende dos tomos el primero analiza a nivel departamental, provincial y distrital el Índice de Desarrollo Humano y el denominado Índice de Densidad Estatal y el segundo hace el mismo análisis por cuencas hidrográficas.

## **8.2. La propuesta del Acuerdo Nacional: Trigésima Cuarta Política nacional. Ordenamiento y Gestión Territorial**

Recogiendo estos diversos planteamientos el gobierno de Ollanta Humala encargó al Acuerdo Nacional que propusiera una política de Ordenamiento y Gestión Territorial y la propuesta ha sido la siguiente

“Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en:

- i) el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas;
- ii) la articulación intergubernamental e intersectorial;
- iii) el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y
- iv) la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios.

Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones”.

“Con este objetivo el Estado:

- i. Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- ii. Conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho.
- iii. Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del

- desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y de su complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transportes y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias, industriales y de servicios.
- iv. Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía, para converger a una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas.
  - v. Impulsará la investigación aplicada a la realidad territorial y la innovación tecnológica orientada a resolver problemas estratégicos y al aprovechamiento de potencialidades para el desarrollo territorial.
  - vi. Adecuará la aplicación de las políticas de educación, salud y otras pertinentes, así como la capacitación de la población local, para favorecer la gestión y el aprovechamiento racional, diverso y productivo de los recursos del territorio, fortaleciendo el desarrollo descentralizado.
  - vii. Reducirá la vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres a través de la identificación de zonas de riesgo urbanas y rurales, la fiscalización y la ejecución de planes de prevención.
  - viii. Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio.
  - ix. Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescalar, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio.
  - x. Establecerá un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales,

- a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil.
- xi. Consolidará una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país.
  - xii. Desarrollará las zonas de frontera integrándolas a las dinámicas socio-económicas del país, así como a las de los países vecinos.
  - xiii. Promoverá la creación e implementación de instrumentos fiscales y financieros para estimular buenas prácticas en la gestión del territorio y para garantizar una adecuada formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial que orienten la inversión pública y privada y las políticas sociales.”

Esta propuesta integral de ordenamiento del territorio está, en gran medida, pendiente de implementación.

### ***e. Descentralización en Bolivia, Colombia y Chile***

Con la finalidad de tener un elemento comparativo de la descentralización en el Perú con los procesos de descentralización en otros países de América Latina, se ha seleccionado los casos de Bolivia, Colombia y Chile por ser países de estructura estatal unitaria que iniciaron procesos de descentralización en el contexto de la ola descentralizadora que se dio en América Latina desde los 1990s.

#### **1. Descentralización en Bolivia**

O'Neill en su análisis de la descentralización en Bolivia indica que: “aunque el sistema de partidos de Bolivia ha sido categorizado como “incipiente” debido a su alta volatilidad y corta vida media de existencia, uno de los partidos de este sistema: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) ha contado relativamente con un apoyo estable a lo largo del tiempo, y en 1994 logró la presidencia de la república con Gonzalo Sánchez de Lozada con solo el 35% de los votos. Sánchez de Lozada introdujo la legislación sobre descentralización en el contexto de la reforma del Estado en el marco del Consenso de Washington, siendo su gran logro la creación del municipalismo”.

(El texto que sigue se basa en fcarrion@hoy.com.ec Publicado el 19/Septiembre/2009 | 00:11), [www.hoy.com.ec/./la-descentralizacion-en-bolivia-](http://www.hoy.com.ec/./la-descentralizacion-en-bolivia-)

368659.html en Roberto Barberi Anaya Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. Conferencia dictada durante el evento “Avances y Desafíos en el Proceso de Descentralización en Bolivia. [www.cepad.org.7inder.php?opyam=com/](http://www.cepad.org.7inder.php?opyam=com/) y en Miguel Centellas. La descentralización radical de Bolivia <http://www.americas.quarterly.org/node/1700>).“ Las primeras elecciones municipales (1999) permitieron el reclutamiento de activistas de los partidos nacionales y sirvieron de cajas de resonancia del descontento social, llevando a los partidos políticos más cerca de las bases populares. Pero los resultados fueron mixtos, dado que los candidatos municipales designados por los partidos políticos a nivel nacional, se mantuvieron bajo el control de los funcionarios del partido central que los reclutó”.

“Una vez en el cargo, estos activistas se concentraron en el fortalecimiento de sus propias bases de poder local. Por otra parte, en su afán de reclutar candidatos “elegibles” los partidos nacionales sacrificaron plataformas coherentes y disciplina organizativa. Con frecuencia reclutaron independientes sin experiencia política en un intento de atraer a grupos especializados. Esto alentó el transfuguismo de los potenciales candidatos hacia las mejores ofertas partidarias erosionando la confianza pública en los partidos políticos”.

“La situación se complicó cuando el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) creó dos nuevas formas de representación política: “grupos cívicos” y “pueblos indígenas”. Mientras en 1999 solo 18 partidos participaron en las elecciones municipales en las elecciones de diciembre del 2004 se presentaron 425 organizaciones políticas (incluyendo 344 grupos cívicos y 65 comunidades indígenas)”.

“En las elecciones de diciembre de 2005 el panorama volvió a cambiar con la aparición de lo que parecía ser una separación de partidos nacionales y regionales. Mientras que ocho partidos nacionales participaron en las elecciones para la presidencia y el congreso nacional, 18 alianzas electorales y organizaciones cívicas participaron en las elecciones regionales, siendo el Movimiento al Socialismo (MAS) el único partido nacional que presentó candidatos para las nueve prefecturas regionales a disputar”.



“La llegada de Evo Morales a la Presidencia de la República el 2006 hizo que el debate se centre en el diseño de la nueva Constitución con un nuevo y poderoso actor político: el MAS, con su fuerte composición étnica. Esta coyuntura generó una seria confrontación de dos proyectos: el regional autonómico y el municipalista con importante contenido indígena, proyectos que trascienden ampliamente el ámbito de la descentralización”.

“Luego de un proceso complejo y conflictivo en el 2009 se aprueba, mediante plebiscito, la nueva Constitución de la República, en la que se sanciona un proyecto de descentralización con dos elementos fundamentales: a) la conformación de un Estado plurinacional, multiétnico, y b) un marco institucional con cuatro niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y municipal. El proyecto descentralizador se complementa con la Ley de Participación Popular, los estatutos autonómicos aprobados en cada uno de los nueve departamentos y las cartas orgánicas”.

Según M. Camilo Vial C. (en Política: Análisis comparado (I): Descentralización política en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú ©2000 asuntos publicos.cl.): “la rama ejecutiva de los gobiernos departamentales está presidida por el gobernador y la legislativa por la asamblea departamental. El primero tiene la atribución de la administración del departamento, mientras que la asamblea tiene facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas. Cada gobierno departamental está facultado para formular sus estatutos para precisar el alcance de sus competencias conforme a sus necesidades”.

“Los gobiernos municipales en la rama ejecutiva están presididos por un alcalde y la legislativa está integrada por un concejo municipal, con una organización similar a la del gobierno regional. Tanto gobernadores como alcaldes son elegidos por sufragio universal”.

“Las asambleas departamentales y concejos municipales, se integran con un número variable de miembros de los cuales unos son elegidos por sufragio universal y otros son designados por las naciones y pueblos indígenas originarios mediante sus propios procesos que se especifican en los correspondientes estatutos”.

“Las autoridades ejercen sus cargos por cinco años con derecho a una reelección

inmediata, pueden ser revocados de sus cargos por iniciativa popular. La revocatoria se inicia con las firmas de al menos 25% del padrón electoral para autoridades departamentales y el 30% para las municipales y para que tenga efectos la votación debe contar con mayoría absoluta del padrón electoral respectivo”.

“Las zonas que se constituyen como regiones autónomas (hasta ahora solo el Chaco Tarijeño) son gobernadas por un gobierno regional autónomo. Su órgano ejecutivo está encabezado por el ejecutivo regional y el legislativo por la asamblea regional. El primero es designado por los asambleístas regionales para un periodo de cinco años y según el procedimiento fijado en el Estatuto previamente aprobado. Los asambleístas, son escogidos mediante procesos similares a los asambleístas departamentales y concejales municipales. Este nivel de gobierno coexiste con el gobierno departamental. Los gobiernos autónomos de indígenas originarios se rigen por su propio estatuto”.

“En cuanto a recursos financieros a nivel departamental, la mayor fuente de ingresos propios son los recaudados por tasas y derechos, que en 2009 solo representaron el 2,4% del total de ingresos departamentales, el resto son transferencias del gobierno central por concepto de impuestos y tasas relacionados con la industria de hidrocarburos”.

“Los gobiernos municipales sí recaudan impuestos. Los de mayor importancia son los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles, ventas, vehículos automotores y otros activos, entre otros. En 2009 dichos ingresos representaron el 15% de los ingresos totales de los municipios el resto de ingresos constituyen transferencias del gobierno central provenientes fundamentalmente de impuestos y regalías a la industria de hidrocarburos y el impuesto al valor agregado (IVA)”.

“La Ley de Participación Popular permitió que las secciones de provincias se conviertan en unidades político administrativas y que por primera vez en los casi 200 años de vida republicana en Bolivia se pueda hablar de inclusión política, económica y social:

i) Inclusión política. Antes de la Ley de Participación Popular la democracia en Bolivia

estaba circunscrita a 24 municipios con capacidad económica para realizar políticas públicas, en el resto del país no existían espacios locales para el ejercicio ciudadano y político.

- ii) Inclusión económica, hoy más del 30% de la inversión pública se maneja desde los niveles locales.
- iii) Inclusión social. La ley de Participación Popular, otorga personería jurídica a las comunidades indígenas y juntas vecinales, crea comités de vigilancia local como instrumentos de control social, establece la planificación participativa en todos los municipios del país”.

“Asimismo, la Ley de Participación Popular establece que el 20% de los impuestos nacionales se distribuya a los gobiernos municipales de acuerdo con la cantidad de habitantes y que el 100% de los impuestos sobre inmuebles, vehículos y transferencias es de dominio municipal, así se está descentralizando y construyendo legalidad, es decir, institucionalidad en todo el territorio. Y cuando la ley dice “Se reconoce la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base, de acuerdo con su tradición, usos y costumbres”, establece espacios de participación, genera legitimidad”.

“El proceso de Participación Popular además tiene resultados colaterales excepcionales: más de 70 mancomunidades municipales en el país, más de 15 mil organizaciones de base con personería jurídica, 327 comités de vigilancia, planes operativos anuales y presupuestos elaborados en base a técnicas de planificación participativa sobre todo en los municipios pequeños con población rural donde el grado de participación es mayor debido a la tradicional ausencia del Estado”.

“Por otra parte, es importante recordar que el alcalde es una figura relativamente nueva, en cambio el capitán grande, el mallku, el jillakata son autoridades tradicionales que han sustituido la ausencia histórica del Estado que no tenía capacidad de gestión”.

“La tendencia a la conformación de un sistema político conformado por partidos nacionales y regionales se ha profundizado. Así, en las elecciones nacionales (diciembre 2009), se volvieron a presentar ocho partidos, en tanto que en las regionales y municipales (abril 2010) se presentaron 191 organizaciones políticas

de las que 45 lograron por lo menos una alcaldía y 124 al menos un regidor municipal. A nivel departamental, siete ganaron al menos un gobernador y 42 aseguraron por lo menos un escaño en la asamblea del departamento (esta cifra incluye 26 pueblos indígenas registrados). Los cuatro partidos que obtuvieron escaños en el Congreso Nacional en diciembre de 2009 participaron en las elecciones locales y regionales de abril de 2010 Sin embargo, varios formaron coaliciones con organizaciones locales”.

“A nivel municipal, el MAS se mostró nuevamente como el partido con el mayor alcance nacional. Compitió en los 327 municipios y ha ganado en 197 (frente a 112 en 2004), aunque las tres cuartas partes fueron pequeños municipios andinos y en 29 se impuso sin oposición. Los candidatos del MAS ganaron la alcaldía en solo dos capitales departamentales: Cochabamba y Cobija (la capital de Pando) y otros grupos políticos en las restantes capitales departamentales. Sin embargo, el MAS ganó terreno significativo a nivel departamental, logrando elegir a seis gobernadores, mientras la oposición reeligió a tres prefectos: Rubén Costas (Santa Cruz), Mario Cossío (Tarija) y Ernesto Suárez (Beni)”.

“El modelo de descentralización en Bolivia ha traído dos importantes consecuencias: a) el afianzamiento de la autonomía departamental y b) el debilitamiento del sistema de partidos nacionales, cada región está desarrollando su propio sistema político”.

“Los movimientos regionales han logrado su principal objetivo: la institucionalización en la Constitución de la autonomía regional. Además, al acelerar el proceso de descentralización el presidente Morales ha creado un complejo sistema de autonomías que harán más difícil la gobernabilidad del país. Esto se complica aún más por la tendencia de los grupos parlamentarios departamentales de cruzar las líneas partidarias para defender los intereses regionales”.

“En las elecciones generales del 2014 Evo Morales se impuso nuevamente con cerca del 60% del voto popular y su partido el MAS logró vencer en todos los departamentos del país confirmando el reconocimiento del pueblo boliviano a la buena gestión del Presidente Morales que ha logrado que Bolivia crezca a la mayor tasa de América del Sur desde el 2013, fundamentalmente gracias a la recuperación

de la renta de los recursos naturales agotables como la minería y el gas”.

En conclusión, con la asunción del MAS al poder nacional Bolivia abandonó definitivamente el modelo neoliberal y empezó a consolidar el reclamo del movimiento indigenista planteado en el análisis de la descentralización en Bolivia por Bret Gustafson.

## **2. Descentralización en Colombia**

Kathleen O'Neill y Tulia Faletti en sus análisis sobre descentralización en Colombia señalan que: “tanto la geografía como la política han contribuido a hacer de Colombia uno de los países menos integrados en Latinoamérica. Geográficamente, tres cordilleras paralelas recorren el territorio del sudoeste al norte y dividen al país en tres regiones: este, oeste y la costa caribe. Esta topografía dificulta el transporte terrestre y las comunicaciones y ha conducido a distintos tipos de desarrollo urbano y rural donde cada ciudad (como Medellín, Cali, y Barranquilla) es prácticamente un enclave independiente”.

“Políticamente, la historia de Colombia desde el fraccionamiento en 1831 de la Confederación de la Gran Colombia (que abarcaba los territorios de lo que son hoy Colombia, Venezuela, Ecuador, y Panamá) ha sido marcada por guerras civiles (1840-1842, 1854, 1863, 1859, 1899, 1903, 1948-1958, y 1966 hasta el 2016)”.

“Pero, por otro lado, en cuanto a su régimen político, Colombia es uno de los países más estables en América Latina. Los dos principales partidos, el Partido Liberal y el Partido Conservador, se han alternado en el poder durante más de un siglo, y a excepción del período de La Violencia (1949- 1958), los presidentes de Colombia han cumplido con su mandato de cuatro años casi sin interrupción. Sin embargo, debido a que grupos guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares disputan el control del Estado sobre gran parte del territorio nacional, Colombia no cumple con la definición minimalista weberiana de un Estado como una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado”.



“Irónicamente, a mediados de los 1980s, una crisis de legitimidad política condujo a la formación de una coalición mixta de jóvenes actores políticos liberales y conservadores a nivel nacional y subnacional, y a un movimiento social que ejerció presión política a través de huelgas cívicas, reclamando la descentralización”.

“Dada esta prevalencia la primera medida de la descentralización post- desarrollista promulgada en Colombia fue una reforma política expresada en la decisión de elegir popularmente alcaldes, una vez que se llevó a cabo la primera elección de alcaldes condujo a la formación de la Federación Colombiana de Municipios (FCM), que coordina a los municipios. y representó sus intereses vis-á- vis los otros niveles de gobierno”.

“La descentralización política continuó con la reforma constitucional de 1991, para elegir popularmente a los gobernadores. La coalición detrás de esta reforma fue también mixta formada por el poder ejecutivo nacional y representantes departamentales en la Asamblea Constituyente. Curiosamente, la FCM se opuso a la elección popular de gobernadores porque los veían como competidores por recursos y autoridad. Pero una vez que se aprobó la elección popular de gobernadores surgió una coalición local y departamental al comprobar que tenían intereses comunes, lo que ayudó a conseguir la descentralización fiscal a través de una reforma constitucional que aumentó significativamente el porcentaje de transferencias automáticas a departamentos y municipios”.

“La descentralización administrativa fue el último tipo de reforma a ser promulgada por el ejecutivo nacional como una medida compensatoria de la descentralización previa de los ingresos, como resultado de la aprobación de dos proyectos de ley (leyes 60 y 115) que transfirió las responsabilidades de gastos a los gobiernos subnacionales. En el sector educación, estas reformas fueron negociadas a nivel nacional por una coalición integrada por el poder ejecutivo nacional, los miembros de la legislatura nacional y la Federación Colombiana de Educadores (FECODE)”

“ La descentralización en Colombia se desarrolló relativamente rápido y los actores subnacionales fueron parte de las coaliciones que impulsaron estas reformas desde el principio, sin embargo, en un país unitario como Colombia, la coalición con el Ejecutivo nacional resultó esencial para promover el proceso de descentralización,

proceso que ha permitido generar gobernadores y alcaldes elegidos democráticamente, dotados de las herramientas económicas y administrativas necesarias para un buen gobierno, anqué la medida en que esto se realiza varía ampliamente dentro de la heterogénea constelación de departamentos y municipios colombianos”.

“Por otra parte, a guerra civil hace que la distribución de la autoridad entre niveles de gobierno sea en gran medida irrelevante en las comunidades rurales donde los funcionarios subnacionales son víctimas regulares de la violencia. Sin embargo, incluso en el contexto de esta interminable guerra, el hecho de que, en ciudades como Bogotá y Medellín, se hayan adoptado programas municipales innovativos, solo para mencionar dos ejemplos, señala que cuando el poder se transfiere, las reformas de descentralización pueden conducir a mayores niveles de responsabilidad política y mejorar los servicios públicos”.

“El resultado final de esta secuencia de la descentralización fue un cambio sustancial en el balance de poder Intergubernamental, de modo que los gobernadores y alcaldes aumentaron significativamente su autonomía política, fiscal y administrativa respecto al Ejecutivo nacional”.

Según Fabio E. Velásquez y otros (DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA. [www.eumed.net](http://www.eumed.net)>Libros y La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia Fabio E. Velásquez C. Foro Nacional por Colombia: [www.vivalaciudadania.org](http://www.vivalaciudadania.org)), “Colombia después de independizarse de España en 1810, implementó un sistema federal y en reacción a la autonomía ilimitada que este sistema otorgaba a los municipios la Constitución de 1886 retomó el planteamiento francés de concentrar las principales decisiones políticas, legislativas, diplomáticas etc., en el gobierno nacional, mientras los aspectos operativos o funcionales, pueden ser delegados a otros órganos estatales a nivel nacional y a diversas entidades territoriales”

“Entre 1886-1991, prevaleció el enfoque centralista con fuerte énfasis presidencialista asignando cada vez mayores funciones al jefe del ejecutivo, tendencia que solo empezó a atenuarse con la reforma de 1986 que introdujo algunas leyes importantes sobre autonomía municipal y departamental hasta llegar

a la legislación sobre la elección popular de alcaldes y la consulta local”.

“La Constitución de 1991, reiteró que Colombia es un estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1, Constitución de 1991). Unificó la territorialidad en 32 departamentos y 1908 municipios, a los que se añade cinco distritos especiales: Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y, el distrito “fronterizo” de Cubará. A esto se añaden las entidades territoriales indígenas, las provincias y las regiones compuestas por lo menos por dos municipios de un departamento”.

“La población no se concentra exclusivamente en la capital de la república, sino que está repartida en varias capitales departamentales que ejercen una verdadera influencia en su entorno. Este fenómeno se debe a los accidentes topográficos y a la escasez de los recursos del Estado, que han impedido la construcción de un sistema eficaz de transportes y de comunicaciones terrestres”.

“En los departamentos, el poder ejecutivo es ejercido por un gobernador elegido por sufragio universal por un período de cuatro años sin derecho a reelección, el gobernador es responsable de dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio. Nombra un gabinete para que lo apoye en su gestión. El poder legislativo es ejercido por la asamblea departamental, integrada por 11 a 31 diputados, dependiendo de la población del departamento, elegidos por sufragio universal por periodos de cuatro años. Las asambleas generan las normativas de cumplimiento obligatorio para el departamento en cuestión, además aprueban el presupuesto anual y ejercen el control político del gobernador. Por último, en Colombia hay tribunales de justicia departamentales”.

“Los municipios colombianos son dirigidos por un alcalde y un concejo municipal, elegidos por sufragio universal por un período de cuatro años. El alcalde no tiene derecho a reelección inmediata pero sí los concejales. El concejo municipal está encargado de aprobar el Plan de Desarrollo Municipal, el presupuesto anual y

fiscalizar las acciones del alcalde. El número de concejales varía de 7 a 21 según la población, con excepción de Bogotá que cuenta con un concejal por cada 150 mil habitantes. Hay un instrumento de participación ciudadana que permite la revocatoria del gobernador, alcalde y concejales “.

“La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes de fines del siglo XX, que respondió a una crisis generalizada del sistema político agobiado por su autoritarismo, clientelismo y corrupción. La descentralización fue un proceso eminentemente político que entregó poder a los niveles subnacionales para manejar con autonomía relativa sus propios asuntos. Sin embargo, esa dimensión política ha sido relegada a un segundo plano en el sentir de los colombianos, tanto de las autoridades gubernamentales como de la ciudadanía en general, y ha sido reemplazada por un discurso que mira a la descentralización simplemente como un problema fiscal. El reto hoy es, pues, rescatar el talante original de la descentralización y proyectarlo como el referente más importante para el diseño de políticas que fortalezcan la democracia y logren la reconciliación del país”.

“Los gobiernos departamentales están facultados para recolectar impuestos, los tributos de mayor importancia son los que se aplican al consumo de licores y tabaco, los de registro y anotación de vehículos y sobretasa a la gasolina. El sistema tributario municipal está compuesto por 19 tributos, entre los que destacan los de industria y comercio, el predial y el de sobretasa a la gasolina. Así, el año 2009 del total de ingresos departamentales el 32,4% fueron recursos propios, mientras que a nivel municipal los ingresos propios alcanzaron el 35,9%. El resto del presupuesto fue cubierto con transferencias del gobierno central”.

“Dos amenazas se ciernen sobre la descentralización, que pueden cambiar sustancialmente su rumbo: a) la estrategia de recentralización de poderes implantada en los últimos años por el gobierno nacional, mucho más visible durante la administración del presidente Uribe y b) el conflicto armado. Un examen de esos dos fenómenos puede ayudar a encontrar las maneras de blindar la descentralización contra esas dos amenazas y asegurar su sostenibilidad en el futuro”.

“La reforma municipal de 1986 devolvió a los municipios una serie de competencias y recursos que el gobierno central había concentrado a lo largo del s. XX produciendo un modelo “polarizado” de relaciones intergubernamentales, en el que el gobierno central y los municipios se ubicaron en los extremos de la relación y los departamentos quedaron de alguna manera al margen de la distribución de competencias y recursos. La Constitución de 1991 introdujo un principio de equilibrio en las relaciones intergubernamentales rescatando al departamento de su condición marginal. De esa forma, se estableció un modelo relativamente equilibrado de relación entre los distintos niveles de la administración pública, bajo los principios de coordinación, y subsidiariedad”.

“Esa situación cambió con la aprobación del Acto Legislativo N° 1 y de la ley 715 de 2001. A través de estas medidas se afianzó un modelo de equilibrio jerárquico en el que el gobierno central ganó una importante cuota de poder de decisión en el diseño de políticas, concentró recursos que años antes eran manejados por las entidades territoriales y ganó atribuciones para controlar, desde arriba, el desempeño de las autoridades municipales y departamentales. Así, se estableció un esquema piramidal en el que los entes subnacionales quedaron subordinados a las decisiones del gobierno central”.

“El gobierno del presidente Uribe llevó al límite este modelo a través de los Consejos Comunitarios y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, un verdadero superministerio de la Presidencia. De esta manera, no solo se genera una duplicidad de esfuerzos, sino que el gobierno central comienza a intervenir produciendo un efecto de recentralización de competencias y recursos que pone en riesgo la autonomía de las autoridades territoriales y atenta contra la institucionalidad municipal y departamental diseñada por los constituyentes en 1991. A ello se suma la costumbre cada vez más frecuente del gobierno nacional de negociar directamente con los congresistas de cada región inversiones por fuera de los planes de desarrollo, generando así una distorsión en las relaciones políticas”.

“La descentralización ha producido en estas dos décadas un cambio significativo



del mapa político territorial. Aunque este es un proceso inacabado, ya se destacan algunas tendencias importantes, entre ellas la aparición de nuevas fuerzas políticas de ideologías muy variadas, que han desbancado a los partidos tradicionales de su hegemonía secular y dibujan en conjunto un panorama variopinto que mezcla los partidos tradicionales: liberal y conservador, con partidos nuevos de carácter nacional y nuevas fuerzas regionales y locales que han surgido al calor de la elección popular de alcaldes y gobernadores”.

“Lo que ha marcado, especialmente en la última década, el nuevo mapa político territorial, tanto en el plano electoral como en la gestión pública, ha sido la influencia de los grupos armados en municipios y departamentos. En las elecciones de octubre de 1997 la guerrilla amenazó el proceso democrático en cerca de 320 municipios. Como resultado, en cerca de 30 no se pudo realizar las elecciones y en más de 60 la asistencia de electores a las urnas se contrajo sustancialmente. También en 153 municipios renunciaron 359 candidatos a alcaldías y 1 570 listas a concejos”.

“Para las elecciones de 2000 la guerrilla ha hecho circular repetidas amenazas que restringen las opciones de los ciudadanos a los candidatos que cuenten con el aval guerrillero (Losada Lora, Rodrigo. Violencia, elecciones y gobernabilidad. En: Revista Javeriana “Gobierno y elecciones municipales”. Septiembre 2000, No. 668 Tomo 135; páginas 643 – 646). Además de las acciones violentas contra mandatarios locales, se observa una clara estrategia de los grupos armados de controlar el territorio especialmente a través de las denominadas autodefensas, tendencia que se afianzó a partir de las elecciones de 2000, cuando el director de la Federación de Municipios señaló que al menos en 600 municipios se haría sentir la presión de actores armados en su empeño por hacerse del control territorial. Este proceso continuó en las elecciones locales de 2003 y parece afianzarse en las últimas elecciones parlamentarias”.

“De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, 159 alcaldes han sido asesinados en ejercicio de su cargo entre 1986 y 2005, mientras que 21 fueron asesinados después de concluidos sus períodos y en las elecciones regionales y municipales de 2007 se reportaron 56 candidatos asesinados en el país. Esta dramática situación se agrava porque las autoridades municipales y

departamentales no cuentan con las herramientas jurídicas y políticas para enfrentar la presión de los grupos armados y garantizar la tranquilidad ciudadana, a pesar de que diversas sentencias de la Corte Constitucional establecen que habrá una participación armónica de las diferentes entidades territoriales en el manejo del orden público, con clara unidad de mando en el presidente de la República”.

“No obstante, es un momento propicio para fortalecer la descentralización en Colombia. Es el momento de formular propuestas y alimentar un debate público nacional y regional sobre el presente y el futuro de la descentralización, en la mira de blindarla contra las dos amenazas que se ciernen hoy contra ella: el centralismo y el poder de las mafias y los grupos armados:

- i) El país debe llegar a un acuerdo sobre un proyecto de ordenamiento territorial que defina mecanismos para equilibrar las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, garantizando los márgenes de autonomía otorgados a estas últimas por la Constitución. Tal proyecto debe además incluir la definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional, el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares, las relaciones fronterizas y la inserción del país en el nuevo orden internacional.
- ii) Es necesario flexibilizar el modelo de descentralización asignando diferentes competencias y recursos según la categoría de las entidades territoriales. Los municipios asumirán las competencias que puedan ejercer según su capacidad técnica y de generación de recursos propios. Las competencias no asumidas serán entregadas a los departamentos, en atención al principio de subsidiariedad.
- iii) Es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales, especialmente de los municipios (planeamiento y presupuestos por resultados, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, fomento de la participación ciudadana y del control social, etc.), precisar sus competencias y aumentar en términos reales sus recursos a fin de que puedan elevar la inversión social y, de esa forma, ganar legitimidad y gobernabilidad. Es la mejor forma de blindarlos contra la influencia de grupos armados y de mafias económicas que disputan al Estado el poder político para controlar en su propio beneficio los recursos que manejan los entes territoriales.

- iv) Es preciso adoptar medidas de carácter electoral (prohibición de candidaturas únicas, definición de umbrales mínimos de votación, veeduría electoral internacional, etc.) y de financiación estatal de las campañas y los partidos, que frenen el avance de las fuerzas ilegales en territorios estratégicos y que garanticen la libertad y limpieza del sufragio.
- v) El estímulo a la participación ciudadana por el gobierno nacional y las entidades territoriales. Son importantes los avances registrados en este campo, pero queda mucho por hacer, según lo demuestran los estudios realizados al respecto. El Estado tiene una obligación constitucional en ese terreno y debe ser fiel a su cumplimiento. Hay que realizar reformas normativas que unifiquen la dispersa legislación existente, modificar la ley orgánica de planeamiento y reformar la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación directa.
- vi) Desde el punto de vista del diseño institucional, se propone la creación de la Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tendrán asientos representantes de los tres niveles del gobierno y de la sociedad civil. Su función es concertar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial, proponer cambios normativos y hacer seguimiento y evaluación al proceso”.

“La descentralización es una apuesta política de futuro para Colombia. Hay que superar las lecturas exclusivamente fiscales del proceso y entender que se trata de una estrategia de distribución del poder que, en consecuencia, debe ser pensada en términos políticos. Pero, sobre todo, hay que evitar las tentaciones centralistas y guerreristas que mucho daño le están haciendo a la capacidad de los municipios de responder ordenadamente a las demandas y anhelos de la ciudadanía en su territorio”.

“La administración del presidente Santos y su buena disposición para llegar a un acuerdo de paz con los grupos guerrilleros auguran un futuro promisorio al proceso descentralizador el que ha sido relanzado con el título de redes centralización y entre sus logros inmediatos ha sido la aprobación de una nueva ley de Descentralización y Ordenamiento Territorial. Y a diciembre de 2011, conforme al informe Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política (Alberto Maldonado Copello), los entes territoriales tienen la responsabilidad

del acceso de la población a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y de la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Cuentan con recursos propios, reciben cerca del 40% de los ingresos corrientes de la Nación y ejecutan el 64% de la inversión pública del país”.

“Sin embargo, aún una proporción importante de municipios y departamentos no alcanza coberturas completas en educación básica, afiliación a la seguridad social, coberturas de acueducto y alcantarillado, o en tasas de mortalidad infantil y materna, sin considerar la calidad y continuidad de los servicios. La situación es más grave cuando son receptores de regalías, donde pese a la disponibilidad de más recursos financieros, los resultados son precarios dada la deficiente gestión de sus administraciones, lo cual está asociado a prácticas de captura de los aparatos públicos, de corrupción y de clientelismo”.

“Por ello es necesario mejorar el esquema normativo, la gestión y los instrumentos de seguimiento y control social; precisar las competencias e impactos en sectores diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico; integrar las regalías al sistema general de participaciones; expedir el estatuto de la participación; y crear la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y Descentralización”.

### **3. Descentralización en Chile**

Según el análisis de O'Neill y Faletti: “Chile tiene una larga historia de elecciones subnacionales que fueron interrumpidas durante la dictadura militar de 1973 a 1990 y recién en junio de 1992, los alcaldes y consejeros locales fueron nuevamente democráticamente elegidos”.

“Durante el régimen pinochetista, aunque la descentralización política fue suspendida, la descentralización fiscal tuvo un notable incremento expresado en el gasto de los gobiernos locales particularmente en educación y salud. El modelo de descentralización del gobierno militar es un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración en la toma de decisiones, siempre sujeta a la autoridad central, y el control sobre la correspondencia con las políticas, planes o programas aprobados por los niveles superiores”.

“La recuperación de la democracia con la elección de Patricio Aylwin permitió reinstalar las elecciones locales y fortalecer a los gobiernos regionales. O sea, la descentralización política y la fiscal avanzaron juntas”.

“¿Qué fuerzas crearon este resultado? Se podría argumentar que la política de descentralización es un aspecto de la vuelta a la democracia desde que las elecciones locales se celebraban antes de la dictadura militar. Se puede también utilizar los resultados de la elección de Aylwin para predecir que la Concertación ganaría una gran proporción de las elecciones locales bajo un sistema descentralizado. La extensión de la descentralización a dos nuevos niveles de gobierno va más allá del nivel de descentralización establecido antes del período autoritario, indicando que esta reforma marca más que un simple retorno al sistema predictatorial. Interpretar estos resultados con el lente de la ventaja electoral sugiere que la Concertación esperaba ganar en las elecciones municipales y la derecha en las provinciales y regionales y de ahí surgió el consenso para el cambio constitucional que permitió la extensión del proceso descentralizador”.

“Parece que no es posible explicar adecuadamente la reforma descentralista de Chile con una teoría basada únicamente en la redemocratización o en la pura motivación electoral. Una combinación de las dos y una mirada más aguda en la influencia de la derecha en el Senado, puede proporcionar una mejor perspectiva sobre la situación. Es difícil tener una visión clara sobre la motivación de la derecha para promover la descentralización a los niveles intermedios de gobierno, dadas sus pobres perspectivas electorales en todos los niveles. Sin embargo, como los funcionarios a este nivel serían nombrados por el presidente -y confirmados por el Senado-lo que realmente importa es la representación en el Senado donde la derecha estaba sobrerrepresentada en relación con su caudal electoral porque la Constitución de 1980 estableció varios escaños permanentes del Senado (incluyendo uno para Pinochet) a ser designados por el mismo Senado”.

Por otra parte, conforme al texto de Pablo Monje Reyes (La descentralización en Chile: Análisis crítico. [www.buenastareas.com](http://www.buenastareas.com)>temas variados, Democracia y Descentralización en Chile. 20 años no es nada? ¿Pablo Monje Reyes [plumaypincel.cl/index.php?descentralización-en-chile](http://plumaypincel.cl/index.php?descentralización-en-chile)): “En el marco de la



transición de la dictadura a la democracia en Chile, cuatro rasgos caracterizan el proceso de descentralización:

- i) El carácter político. Un primer objetivo del gobierno democrático fue devolver el ejercicio de la soberanía popular a los municipios pese a la oposición de la derecha que retardó lo más posible las elecciones municipales, en tanto apostaba a un desgaste del gobierno y de la fuerza electoral recibida en las elecciones de 1989. Con este propósito y a base de la sobrerrepresentación electoral fruto del sistema binominal y los senadores designados que le permitía detentar la mayoría en el Senado la oposición pinochetista, exigió incorporar una legislación sobre gobiernos regionales lográndose finalmente un acuerdo político en el que se incluyeron ambos procesos. Otro aspecto fue el acuerdo sobre un sistema electoral que favorece a los grandes bloques o pactos y establece un número par de concejales por comuna lo que impidió la conformación de mayorías en la elección de alcaldes, de manera que en muchos casos se hizo necesario dividir el período entre gobierno y oposición. Realizadas las elecciones municipales, tal situación afectó a alrededor de 90 municipios.
- ii) El carácter elitista. El tema del desarrollo regional y el sistema municipal no fue objeto de un debate nacional, con la participación de todos los sectores sociales, políticos y territoriales, al contrario, conservó un carácter centralista y cupular.
- iii) El carácter gradual. La reforma constitucional estableció que por ley se establezcan los detalles del proceso, tales como la forma de designación y las atribuciones de los alcaldes y consejeros regionales y el establecimiento de mecanismos para la conformación de instancias de administración regional, más o menos importantes, según la velocidad y profundidad del proceso.
- iv) El carácter técnico de la reforma. El énfasis en el carácter político del proceso, no dejó de reconocer la participación de especialistas en materias de desarrollo y gestión regional, financiamiento y atribuciones de los órganos y las modalidades de profundización del proceso”.

“En 1992 se introdujeron nuevos ajustes en la reforma de la descentralización cuyos caracteres sustanciales son los siguientes:

- i) La ampliación de la participación ciudadana. Se consagró un sistema que asegura la legitimidad democrática en la investidura de los titulares de los órganos del gobierno municipal y regional, sea en forma directa o indirecta, respectivamente. La elección popular de todas las autoridades municipales rompe una tradición establecida en el sistema constitucional chileno en cuanto reservaba al presidente de la República la designación de los alcaldes en los municipios más importantes del país en función de su población o ubicación geográfica. La participación política y social, expresada en la conformación de los Consejos Económico y Social a nivel provincial y comunal que, con un carácter asesor, colaboran con la autoridad política, en forma independiente de ésta, configurando una instancia privilegiada de información y concertación social.
- ii) Innovación estructural en la administración del Estado. Aun cuando en el plano municipal, no se innovó mayormente respecto del modelo implantado durante el régimen militar, resulta significativa la reafirmación a nivel constitucional y legal de las atribuciones y recursos con que han sido dotados los municipios en las últimas dos décadas. Por otra parte, el gobierno regional, constituye quizás la más importante innovación realizada en el s. respecto de la estructura del Estado desde el punto de vista orgánico y funcional. La naturaleza del gobierno regional como órgano desconcentrado, lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque el titular (gobernador) es nombrado por el gobierno central.
- iii) Bases económicas para una efectiva descentralización. La reforma de 1992 muestra una preocupación para asumir el proceso de manera integral. Es decir, no solo como un problema de democratización de estructuras de decisión, o transferencia de funciones y atribuciones a órganos descentralizados, sino enfrentando directamente el tema de la provisión de los recursos financieros necesarios. Con este fin, se han establecido mecanismos que se relacionan con la aplicación de tributos regionales, la mejor regulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la creación de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y los Convenios de Programación de Inversión Pública.
- iv) Sin embargo, los gobiernos regionales no cuentan con ingresos propios tributarios, ni tampoco por concepto de tasas y patentes. Prácticamente todos sus ingresos provienen de transferencias desde el gobierno central. En cambio,

las municipalidades, sí cuentan con ingresos propios tributarios, dentro de ellos, el rubro de patentes municipales (al comercio, explotación y derechos de aseo, principalmente es el de mayor relevancia), le siguen los impuestos recabados por permisos de circulación y licencias de conducir y los impuestos territoriales. Considerando los ingresos propios no tributarios, las municipalidades en Chile manejaron en 2010 un presupuesto en el que el 52,1% provino de ingresos propios”.

“A principios de mayo de 1993 se creó la Asociación Chilena de Municipalidades (Uch), con capítulos a nivel regional y provincial, que se ha constituido en un poderoso “lobby”, desplegando una decisiva intervención en el Gobierno y en el Congreso Nacional en relación con las nóminas de funcionarios, rentas municipales, estatutos de la salud y educación municipalizadas, como asimismo en la defensa de autonomías, fueros y prerrogativas municipales. La consolidación y legitimización de la Uch, como interlocutor ante las autoridades gubernamentales, muestra el surgimiento de nuevos actores políticos desde los niveles territoriales, que disputan el espacio de representación ciudadana a los tradicionales representantes parlamentarios. Por otra parte, la Uch ha consolidado también cierta transversalidad que cruza los partidos y reclama para “lo municipal” atención y protagonismo”.

“La elección de concejales municipales ha significado la ampliación de la clase política dirigente a nivel local y sobre esta base, la relación alcalde y Concejo atraviesa por un proceso de ajuste del marco de relaciones, proceso que no ha estado exento de fricciones. Así, son recurrentes las quejas de los concejales por falta de atribuciones de fiscalización tanto en infraestructura como en remuneraciones. Por su parte, los alcaldes reclaman contra intromisiones en sus potestades ejecutivas por el Concejo llamado por ley a resolver y fiscalizar, pero no a intervenir en la administración del municipio. Sin perjuicio de ello, la labor fiscalizadora de los concejales ha sido uno de los mayores logros de la reforma, que se considera necesario fortalecer”.

“Por su parte, la ley municipal estableció los Consejos Económico-Sociales Comunes como la instancia privilegiada de participación de las organizaciones sociales en la comuna. Sin embargo, diversos estudios apuntan a que estos fines

no se han cumplido, dado el escepticismo de las organizaciones sociales en torno a su real capacidad de influencia en la marcha de los municipios, a través de esta vía. Ello resultaría del hecho que estos consejos solo tienen funciones consultivas y sus decisiones no son vinculantes con los niveles del gobierno municipal”.

“De este modo, subsisten dos tipos de problemas: a) La incongruencia entre las funciones asignadas al municipio y los recursos con que cuentan para su efectivo cumplimiento, y b) La superposición de atribuciones con órganos del nivel central”.

“La reflexión llevada adelante por la Uch reivindica la total autonomía municipal, exclusiva y excluyente en las materias definidas como privativas en la Ley de Municipalidades y la facultad de acordar libremente el asumir otras funciones no esenciales”.

“Las denuncias sobre corrupción o malos manejos de los recursos municipales han alcanzado alta relevancia pública lo que ha generado desconfianza de la ciudadanía en estos órganos. Por otra parte, la extensión generalizada de una suerte de ineficacia en los resultados del esfuerzo que llevó a la democratización de los municipios, afecta directamente los grados de confiabilidad en los sistemas democráticos de generación de autoridades. Ello ha derivado en planteamientos que han abierto el debate sobre los mecanismos de control y fiscalización de los municipios como asimismo en el imperativo de mejorar sus niveles de gestión”.

### **3.1. Los Gobiernos Regionales.**

“El modelo de Gobierno Regional ha sido cuestionado por el desdoblamiento del Intendente, representante del presidente de la República y a la vez ejecutivo del Gobierno Regional, lo que sería incompatible con su autonomía. Por su parte, el Consejo Regional aparece todavía deslucido en el sistema de la administración regional, no se lo visualiza aún como el articulador regional de la inversión pública y menos como el rector del desarrollo regional”.

“El tema presupuestario, la aprobación de los planes de desarrollo regional y los planes intercomunales, hacen relevante la asesoría técnica adecuada para la toma de decisiones del Consejo Regional y el ejercicio de su potencial normativo, resolutorio y fiscalizador. Mientras no cuenten con esa asesoría no cabe hacerse

ilusiones de un mejoramiento en la calidad de la gestión técnica. El Consejo Económico Social Provincial es quizás la institución que amerita una mayor preocupación, dada la insuficiencia que ha demostrado para responder a los objetivos de participación social que propicia la reforma”.

“No obstante, los gobiernos regionales buscan cada vez con mayor intensidad, cambiar su rol de meros administradores territoriales de recursos públicos a gestores del desarrollo regional y en este sentido van conformando lo que se ha dado en llamar las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Las experiencias de formulación de las ERD de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Maule y Magallanes, realizadas con amplias acciones de participación social demuestran la principal preocupación en consensuar los actores sociales en función de objetivos compartidos de un proyecto regional de desarrollo”.

““En este sentido, las regiones han desplegado una suerte de autodidactismo, al haber sido obligadas por la realidad a aprovechar, maximizar y generar capacidades técnicas y políticas propias. Han alcanzado un nivel que les permite contar con sólidas bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

### **3.2. El gobierno central y las regiones.**

“El fortalecimiento de la gestión en los municipios es el principal objeto de preocupación y destino de ingentes recursos estatales. En cambio, el fortalecimiento del nivel regional no evoca para el conjunto de los decisores públicos (autoridades, parlamentarios, dirigentes partidarios) igual preocupación que lo municipal. Este menor énfasis, abre interrogantes acerca de la efectiva consolidación de la descentralización del Estado. Es hora de pensar en la formulación de un nuevo pacto entre el gobierno central y las regiones, en el que el nivel central reconozca la identidad de los espacios subnacionales y valore la construcción cotidiana que hace el Chile al que alguna vez se motejó de “provinciano”, y a su vez las regiones contribuyan a darle un sentido plural, profundamente democrático a un Proyecto Nacional incluyente de todas las energías retenidas en los niveles locales”.



“El retorno de la democracia en Chile trajo consigo una agenda político- institucional orientada por valores y principios democratizadores de corte social- demócrata. La Concertación definió estos valores y principios como rectores de la modernización del Estado. Los aplicó en el proceso de democratización municipal, mediante la elección libre y democrática de alcaldes y concejales. Con ello, fortaleció el proceso de democratización y descentralización del poder. La descentralización, como proceso político administrativo, estuvo presente en la agenda de la Concertación durante 20 años”.

“¿Cuáles fueron los mayores logros de la Concertación?:

- 3.2.1. La legitimación del proceso de descentralización y el avance en la institucionalidad del proceso, por medio de la creación de los gobiernos regionales y el incremento de los recursos de inversión de decisión regional;
- 3.2.2. Avances en el desarrollo de las regiones, mediante la infraestructura vial y servicios de interconexión,
- 3.2.3. La identificación del municipio como un actor institucional de relevancia en el desarrollo de las comunidades locales
- 3.2.4. La democratización en la elección de los consejeros regionales, concretada en el gobierno de Bachelet mediante el cambio constitucional necesario para su implementación;
- 3.2.5. El inicio serio y prospectivo del traspaso de competencias institucionales a los gobiernos subnacionales, en áreas sensibles para el desarrollo de las regiones”.

“Sin embargo, se observan falencias importantes que se resumen en:

- i) Se trató de un proceso en el que mayormente existió una desconcentración de los recursos y no una descentralización efectiva del poder;
- ii) Ausencia de una discusión ciudadana respecto de lo que debiese ser la descentralización, lo que obedecería principalmente a la falta de voluntad política para crear instancias de discusión y al exacerbado rol que tiene la figura del presidente en la institucionalidad chilena;
- iii) El proceso de descentralización fue dirigido centralmente, sin mayor participación de las regiones, es decir, de arriba hacia abajo;

- iv) Se aplicó un modelo de desarrollo que genera un alto nivel de concentración de la riqueza, en términos sociales y productivos, lo cual impacta negativamente cualquier política de descentralización; y
- v) Faltó un proyecto de modernización municipal consensuado entre los actores locales, los partidos políticos y el ejecutivo. Comparado con el proceso de modernización estatal, se avanzó poco o nada en un concepto de municipio moderno y a la altura de los actuales desafíos de la sociedad chilena, en términos de democratización, financiamiento y fomento del desarrollo de las comunidades locales “.

“Para perfeccionar el proceso es preciso:

- i) Fomentar los espacios de participación democrática de la ciudadanía en los gobiernos sub nacionales, es decir, una política de descentralización de abajo hacia arriba, que, por supuesto debiera culminar con el proceso de democratización de los gobiernos regionales mediante la elección directa y popular de los gobernadores regionales,
- ii) Mejorar los planos de competencias institucionales de los gobiernos sub nacionales buscando sinergias y coordinaciones entre los gobiernos regionales y comunales, sustentados en los principios de autonomía política y fiscal;
- iii) Entregar roles más efectivos a los gobiernos regionales y locales en la regulación económica de los territorios, pero también en la capacidad de fomentar e inclusive de participar de actividades productivas estratégicas para el desarrollo de una región, como también la capacidad efectiva de recaudación de impuestos a las actividades productivas regionales y locales; y
- iv) Legitimar un proyecto de modernización municipal de carácter popular y autogestionario, que ponga en el centro a las comunidades locales como artífices de su propio desarrollo”.

Ricardo Cifuentes Lillo Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile en la presentación del Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile 2017, señala lo siguiente:

“ Es interesante en esta oportunidad y ante la presentación del Informe Anual de Avance de la Descentralización realizar un resumen del proceso de descentralización en Chile y en este contexto, no es novedad señalar que la Constitución de 1980 instituyó en el nivel regional un modelo basado en una visión corporativista de la sociedad, intentando eliminar la democracia, con la proscripción de los partidos políticos; y establecer una representación de intereses limitados, singulares y no competitivos, garantizándoles un determinado monopolio estratificado en sus respectivas categorías”.

“El modelo conformado y dirigido por el Estado en el territorio, representado por el intendente regional y originado el año 1974, se termina de conformar con la Constitución de 1980. Me refiero al corporativismo estatal, donde el Estado crea y controla a los grupos de interés y, en particular, las unidades subnacionales (periféricas) están subordinadas al poder burocrático central, en donde las elecciones no existen, las autoridades ejecutivas son ideológicamente excluyentes o reclutadas con criterios restrictivos y las subculturas políticas son reprimidas”.

“La Constitución de 1980, en su texto original, definió la existencia no solo del intendente regional, sino que, además, de un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), integrado por los gobernadores de cada provincia, por un representante de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, y miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. Asimismo, se señala expresamente que el sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho Consejo (Art. 101). Entonces, se consideró que el sector privado debía ser representativo de los siguientes estamentos: empresarial, laboral, profesional, cultural y de fomento del desarrollo social y económico (Art. 4, Ley N° 18.605), conformándose el modelo corporativo, entendido como una representación de intereses, en donde quienes tienen los intereses, tales como las élites, intentarán vincular a los ciudadanos a un sistema político concreto. En este caso, la norma constitucional lo hace a lo que en la época se les denominó organizaciones vivas de la sociedad”.

“El gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) impulsó cambios esenciales a la Constitución para la naciente democracia. Entre las principales modificaciones

realizadas en la administración regional (Ley N° 19.097, del año 1991) está la creación del gobierno regional, que, a la postre, tendría como objetivo la administración superior de la región. Ello significó la eliminación de la figura del COREDE, iniciándose así el paso del poder de organizaciones de representación de intereses singulares a un modelo del tipo estamental, pero de representación democrática de segundo orden denominado Consejo Regional. Este será el órgano que representará a la ciudadanía regional, nominados por provincia y electos por el estamento municipal (concejales y alcaldes). Por otra parte, el intendente regional se mantiene como representante del gobierno central y en esa condición, le corresponderá el gobierno de la región, ser el ejecutivo del gobierno regional y el presidente del Consejo Regional”.

“El modelo así modificado parecía estable, pero aún las regiones sentían que no eran ellas las que tomaban las decisiones. La democracia no había llegado a las regiones todavía. Lo hace después de casi veinte años, con una propuesta de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) de reforma de la Constitución, en la cual se promovió la elección de los consejeros regionales directamente por la ciudadanía (Ley N° 20.390, del año 2009). Es en ese momento cuando se comienza a poner fin al modelo corporativo subyacente, pasando el poder a los ciudadanos en el marco de la elección democrática de las autoridades. Las primeras elecciones de consejeros regionales de manera directa por la ciudadanía, vieron la luz después de un prolongado debate el año 2013, bajo la administración del presidente Piñera”

“Hay que recordar, sin embargo, que el proceso ha sido largo y de velocidades variables, a veces iterativo, pero en general, incremental, no exento de problemas. Como el que obligó en 2014, recién asumido el Gobierno de la presidenta Bachelet, a modificar la Ley de Gobierno y Administración Regional, creando la figura del presidente del Consejo Regional”.

“Es en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-2018) cuando se impulsó una nueva reforma constitucional (Ley N° 20.990, del año 2017), en la cual se definió una nueva autoridad regional, denominada Gobernador Regional, que será parte del gobierno regional (presidente y ejecutivo) y electo democráticamente por la ciudadanía de la región. Hoy, finalmente estamos a la espera de que el

Tribunal Constitucional dicte sentencia sobre las leyes ya aprobadas por el Congreso. Me refiero a la ley que fortalece la regionalización y avanza en materia de transferencia de competencias, y a la ley que regula la elección del Gobernador Regional y que permitirá su elección a fines del año 2020. De esta manera, estamos llegando al fin del modelo corporativo definido en diversos decretos y leyes del período 1973-1980, los cuales fueron consagrados en la Constitución de 1980, dando paso a un nuevo modelo: el de administración regional de carácter democrático o de descentralización política”.

“Es importante también, en esta oportunidad prospectar el futuro dado los avances del proceso y en ello la descentralización puede ser concebida como un proceso de geometría diversa e incremental, la división política y administrativa del país también debe serlo. En su reciente informe la OCDE (2017) denominado Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal, propone avanzar en un proceso de descentralización asimétrica. Para que ello ocurra será necesario repensar el diseño institucional del Estado a nivel central, tal como lo señalamos más adelante. Nos corresponde por ahora afirmar que se hace necesario compatibilizar los distintos niveles de la administración territorial, o como lo denomina la OCDE, la gobernanza multinivel”.

“Una consecuencia de ello es que en el mediano plazo con una mirada país se podrán organizar las distintas instancias subnacionales en macro zonas o macro regiones. En nada nos parece contradictorio el hecho de crear nuevas unidades (regiones o comunas) o modificar límites entre ellas, como muchas veces se ha solicitado, con la organización nacional en unidades de planificación y de gestión de políticas públicas de mayor alcance”.

“El desierto es una unidad homogénea que plantea desafíos muy característicos y propios, distintos de la Patagonia o de la zona central del valle intermedio. Se podrán diseñar políticas públicas para esa macro unidad, delegando su ejecución a las regiones que paulatinamente irán asumiendo nuevas competencias de ejecución”.

“Hay que recordar que en Chile en general las secretarías regionales ministeriales (SEREMÍAS) tienen un rol articulador de políticas públicas entre lo nacional (ministerial) y lo regional. Son los servicios públicos los que ejecutan las iniciativas.



En el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Regionalización, o denominado de “transferencia de competencias”, esto se profundiza, y más temprano que tarde en el rediseño interministerial a nivel nacional se sucederán las secretarías ministeriales por macro regiones, con lo cual las SEREMÍAS en su mayoría ya no serán necesarias”.

“Finalmente, es ahí donde entra a valer la Ley de Fortalecimiento Regional, que considera la posibilidad de que las regiones puedan asociarse para acometer programas y proyectos necesarios para llevar a cabo las acciones que consideren para su desarrollo. Lo mismo ocurre a nivel municipal. Las asociaciones municipales hoy tienen personería jurídica propia y comienzan a fortalecerse en diversas materias como la promoción del turismo, se organizan en torno a las ciudades puertos o para el tratamiento y administración de rellenos sanitarios, entre otras. Este mecanismo constituye una herramienta potente de generación de capacidades institucionales y ha financiado los equipos técnicos de una importante cantidad de las 54 asociaciones que hoy funcionan en el país”.

“Es importante profundizar sobre el modelo diseñado para la descentralización. La reforma de la Constitución del año 2009 definió que la descentralización deberá considerarse siempre como un proceso. Ello implica que la descentralización evolucionará en función de la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales, y el proyecto que actualmente se discute en el Parlamento propone que ya no será vía ley, sino que por vía reglamentaria. La descentralización vía transferencia de competencias encierra una complejidad, dado que la regulación diferente debe dar respuesta normativa a la diversidad territorial dentro de un mismo marco jurídico. Hemos estado acostumbrados a estructuras permanentes, en este caso, las estructuras de la administración deberán asumir una nueva cultura, la cultura del cambio, flexibilidad y experimentación”.

“Cada competencia que se transfiera, modificará la estructura de toma de decisiones de la administración pública del Estado. Decisiones que actualmente se adoptan en el nivel central de la administración, pronto estarán siendo tomadas por los gobiernos regionales. Dado lo anterior, es importante que el procedimiento establecido sea transparente, técnico e institucionalizado. Es en este contexto que

los estudios sobre competencias y su funcionamiento, los estudios de casos y los aspectos generales de la descentralización resultan útiles, y serán utilizados para poder solicitar competencias que se entenderá que su ejercicio será más eficiente en el nivel regional que en el nacional. Será responsabilidad del gobierno central el diseño general, proponiendo competencias de oficio, y del gobierno regional el diseño particular, solicitando competencias de su interés”.

## ***f. Metodología, Herramientas y Técnicas***

Es conveniente recordar que en el actual territorio del Perú se gestó una de las más grandes civilizaciones originales a nivel mundial, en una geografía hostil con escasos suelos de uso agropecuario, civilización que llegó a su apogeo en el período inca que estableció un Estado (el Tawantinsuyo) con un sistema administrativo centralista con sede en el Cusco (Kosko en quechua que significa Ombligo del Mundo) para gobernar las diversas etnias que integraban el Estado, y que el contacto con occidente significó un verdadero cataclismo político y cultural que finalmente se consolida en el período colonial en el que se transfiere la administración centralizada hacia Lima, situación que subsiste durante la república y que ha dado origen a que las presiones para descentralizar hayan surgido de los pueblos del interior del país en rechazo al centralismo limeño al que consideran la principal fuente de sus problemas sociales y económicos.

También es importante destacar que el financiamiento público ha jugado un rol central en el éxito o fracaso de los diversos intentos descentralizadores.

Tomando en cuenta lo anterior y luego de analizar las diversas teorías contemporáneas sobre los procesos de construcción del Estado y descentralización, así como las experiencias de Bolivia, Colombia y Chile, se comprueba que en el Perú los partidos políticos no han tenido mayor importancia en promover u oponerse a la descentralización, tampoco se observa una secuencia en las etapas de dicho proceso, tal como se ha dado en otras experiencias y que la adopción del neoliberalismo ha significado un fuerte debilitamiento del aparato estatal expresado particularmente en la incapacidad de los órganos de control (contraloría, policía y sistema judicial) para prevenir y combatir eficazmente la corrupción tanto a nivel nacional como subnacional,

## **1. Metodología**

### **1.1. Análisis de contenido**

Se examinaron:

- Fuentes secundarias, incluidas en la bibliografía,
- Fuentes primarias contenidas en documentos oficiales, tales como legislación constitucional, legal y reglamentaria, informes oficiales de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y su antecesor el Consejo Nacional de Descentralización,
- Informes de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización y Reforma del Estado, del Congreso de la República,
- Documentos técnicos y pronunciamientos de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE);
- Estudios de asociaciones civiles y/o ONG, tales como Propuesta Ciudadana, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), INICAM, Juntas de Integración Macro Regional.
- Artículos, opiniones, editoriales en diarios y revistas nacionales y regionales.
- Recolección de data sociodemográfica, económica, cultural, política y de gestión descentralizada, de organismos públicos como INEI, BCRP, PCM, ministerios y gobiernos regionales.
- Análisis de la ejecución de proyectos de inversión, programas de actividades y presupuestos participativos en Lima Metropolitana (provincia de Lima y el Callao), los departamentos del Nororiente ( Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto), los departamentos del Centroriente (Ancash, Lima-excepto la provincia de Lima-, Huánuco, Pasco, Junín y Ucayali) y los del Suroriente (Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna).

### **1.2. Monitoreo y evaluación:**

- De políticas públicas, leyes, ordenanzas regionales y municipales,
- De los planes concertados de desarrollo de los departamentos materia de análisis específicos y del área de Lima Metropolitana.

- Revisión de informes del PNUD sobre Desarrollo Humano y Descentralización y los informes sobre descentralización de CEPAL, USAID, BM BID y OCDE.

### **1.3. Dimensiones estatal-regionales.**

Se dará énfasis a diferenciar las competencias y funciones del nivel central y las que corresponden a los niveles descentralizados para identificar los posibles traslapes existentes y el grado de transferencias alcanzado precisando si éstas han sido acompañadas de los necesarios recursos. Asimismo, se procurará establecer las razones que muestran una aparente escasa capacidad de gestión en los niveles descentralizados y la limitación de los instrumentos que el gobierno nacional dispone para obligar al cumplimiento de las políticas nacionales.

## **2. Herramientas y técnicas**

Las principales variables e indicadores a estudiar se analizaron con el marco teórico propuesto y son las siguientes:

- La población, magnitud y densidad a nivel nacional y departamental. Indicadores: Población total, urbana y rural, nivel de salud y nivel educativo, tasa de crecimiento, migraciones internas.
- Población Económicamente Activa (PEA) y PEA Ocupada departamental. Indicadores: PEA, PEA Ocupada sectorial. Tasas de desempleo y subempleo. Salarios por segmentos ocupacionales, sectores y departamentos.
- El gasto público y estructura de su financiamiento. a nivel departamental. Indicadores: Gasto público per cápita por niveles de gobierno y estructura del financiamiento.
- Estructura del VAB departamental. Indicadores: VAB total y por sectores. VAB sectorial/PEA Ocupada sectorial. Ingreso proveniente del trabajo.
- Colocaciones del sector financiero a nivel departamental. Indicadores: Colocaciones financieras per cápita. Colocaciones financieras/VAB departamental.
- Recaudación tributaria per cápita a nivel nacional y departamental. Recaudación tributaria/VAB.

Con esta información se estableció una Línea de Base a diciembre del 2002 y se

analizaron los avances a diciembre del 2017.

Finalmente, reconociendo que los fenómenos sociales son muticausados se efectuó un Análisis Estadístico para averiguar ¿Qué factores podrían explicar la reducción de la pobreza monetaria en los diversos departamentos del país? A tal efecto, se estableció para cada departamento los coeficientes: Reducción de la Pobreza Monetaria (RPM/VABpc, RPM/ Gasto Público pc, RPM/Incremento de la PEA ocupada), postulando que, a mayor nivel de Producto, de Gasto Público y creación de empleo en un departamento correspondería mayor reducción de la pobreza.

También se examinó la eficiencia de las políticas públicas según departamentos mediante los coeficientes: a) para educación: Reducción de Analfabetismo/ Incremento del Gasto Público p.c para educación y b) para salud: Reducción de la Mortalidad Infantil/Incremento del GPpc en saneamiento y salud y Reducción de la Desnutrición Crónica/GPpc en saneamiento y salud.

A base de los resultados de la investigación se han propuesto medidas que contribuyan a consolidar el proceso de construcción del Estado unitario y descentralizado del país y profundizar el proceso de descentralización.

Las unidades de análisis son los departamentos



## **CAPÍTULO II. LA DESCENTRALIZACIÓN FRUSTRADA**

Como cuestión previa es conveniente colocar el análisis de la descentralización en el contexto de la construcción del Estado en el Perú tomando en cuenta que, a diferencia de otros países de América del Sur donde las poblaciones originarias no habían trascendido su etapa tribal, en nuestro país se llegó a construir un poderoso Estado en la época prehispánica base sobre la cual se estableció el sistema colonial que a su vez determinó en gran medida el rumbo que tomó la construcción del estado republicano.

### ***a. El período prerepublicano***

La gobernabilidad en el mundo andino construida a lo largo de milenios y cristalizada en el Estado Inca estaba fundamentada en que el poder emanaba de los dioses y el Inca el líder era el depositario de dicho poder, cuya autoridad era incuestionable. Con este fundamento la élite inca llegó a organizar un Estado que hoy caracterizaríamos como un estado autárquico, despótico, de bienestar, intercultural, multiétnico, basado en una economía agropecuaria y ambientalista: el culto a la Pachamama (Pachamama en quechua significa madre tierra).

Los Incas en su expansión asimilan a los pueblos conquistados respetando sus tradiciones y patrones culturales (de ahí el interculturalismo y pluralismo étnico), cooptan a sus jefes naturales los “curacas” y los que no se someten son arrasados a sangre y fuego. Enfatizan los patrones de solidaridad e intercambio para enfrentar con éxito un medio ambiente pobre en tierras de uso agropecuario, de suerte que alcanzan elevados niveles de producción y productividad agropecuarias que les permite satisfacer las necesidades básicas de toda la población. No hay pobres en esa organización social (de ahí el estado de bienestar), y los excedentes que se generan no se trasladan al exterior, se reinvierten luego de satisfacer las necesidades de las élites gobernantes (de ahí el estado autárquico).

En el largo proceso civilizatorio de los Andes se desarrollan tecnologías de producción que revelan un profundo conocimiento del medio ambiente, manifestado en dos grandes líneas de acción: la ocupación vertical del territorio (para aprovechar las producciones complementarias derivadas de las diferencias climáticas) y el

manejo cuidadoso del agua y sus fuentes, de suerte que se evita la erosión de los suelos. Por otra parte, el proceso civilizatorio prehispánico logro la construcción de una gran red de caminos (Los Caminos del Inca) que facilitaron la comunicación del vasto y abrupto territorio con los famosos “chaskis” o individuos encargados de llevar los quipus y noticias al centro imperial.

Este orden social entra en crisis con la invasión española y el contacto con Occidente.

Luego de las primeras décadas de desorden los españoles lograron consolidar el poder colonial bajo principios totalmente ajenos a la tradición andina. El poder emana de Dios y su personero es el Rey (en este sentido no hay gran diferencia con la tradición andina) pero se introduce el dogmatismo (hay una sola verdad, un solo dios, una sola lengua, una sola forma de ver el mundo) con lo cual desaparece el interculturalismo, una raza superior (el racismo se entroniza en nuestra historia, adió la sociedad pluriétnica).

Además, la economía se organiza sobre la explotación servil de la población y alrededor de la minería, con lo que paulatinamente se destruye la infraestructura agropecuaria (andenes, sistemas de regadío, etc.) laboriosamente construida a lo largo de milenios.

Finalmente, los excedentes de la economía son transferidos a la metrópoli la que necesita cada vez más recursos originándose un creciente proceso de explotación económica. Es la primera ola de la globalización en la que el Perú es acreedor del resto del mundo mediante la transferencia de ingentes cantidades de metales preciosos a España que a la larga producen un largo período inflacionario en Europa.

La independencia apareció como un momento de “liberación nacional”, “los peruanos recuperábamos” nuestra independencia después de 300 años, sugiriendo que quienes se emanciparon en 1821 del dominio español fueron los descendientes de la raza conquistada tres siglos atrás. Ello, no es exacto; quienes rompieron el lazo con la “madre patria” fueron los invasores españoles y sus descendientes: criollos y mestizos y no la población originaria, que continuó sojuzgada y excluida

hasta bien entrado el siglo XX.

La minoría criolla percibía, probablemente con cierta exageración derivada de experiencias traumatizantes como la rebelión de Túpac Amaru II en 1783, que su condición de clase propietaria y privilegiada descansaba en el mantenimiento de la monarquía peninsular. Esta situación fue diferente a la de los comerciantes criollos de Buenos Aires y Caracas quienes, valorando el libre comercio y la autonomía frente a la metrópoli, consideraron que era una oportunidad para incrementar sus riquezas y poder.

### ***b. Fundación de la República***

Tras la proclamación de la independencia el 28 de julio de 1821 el General San Martín dio los pasos iniciales para la organización del nuevo Estado. Por Decreto del 3 de agosto de ese año, reunió en su persona el mando político y militar del Perú bajo el título de Protector. San Martín partidario de la monarquía constitucional estableció en 1822 la Sociedad Patriótica a través de la cual buscó convencer a los peruanos de las bondades de su proyecto político, pero después de su entrevista con Bolívar en Guayaquil, San Martín optó por abandonar el Perú dando término al Protectorado.

El Congreso Constituyente instalado el 20 de Setiembre de 1822, nombró un triunvirato (José de La Mar, Manuel Salazar y Baquiano, y Felipe Antonio Alvarado) a cargo del Poder Ejecutivo, triunvirato que fue derrocado por José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete, quien llamó a Bolívar para que se hiciera cargo del Ejecutivo. Bolívar desconoció al Congreso y ejerció el mando con un solo ministro: José Faustino Sánchez Carrión. Su tarea prioritaria fue la conformación de un ejército sobre la base de la división colombiana, obtuvo un préstamo especial de Gran Bretaña y requisó bienes de la iglesia y ganado de las haciendas con lo cual, con asombrosa rapidez y el decidido apoyo de Sánchez Carrión (el solitario de Sayán), organizó a casi 10 mil hombres, en su gran mayoría mestizos e indígenas, que fueron el factor fundamental para obtener las victorias militares de Junín y Ayacucho.

Bolívar dictó medidas liberales para permitir la ciudadanía de los indígenas, pero abolió la propiedad corporativa de sus tierras, a cuyo amparo se originaron muchos despojos de las comunidades indígenas. La ambición desmedida de Bolívar ocasionó la fragmentación del territorio peruano: Guayaquil se anexó a la Gran Colombia y el Alto Perú se constituyó como un nuevo estado: Bolivia. A la salida de Simón Bolívar el Perú enfrentaba serias dificultades que pueden resumirse en: a) Ausencia de una élite con fuerza suficiente para hegemonizar al resto de la sociedad, b) Desorganización de las finanzas públicas, c) Hondas distancias y resentimientos entre los grupos sociales, que dificultaban la formación de una comunidad nacional, d) Escasa articulación del territorio por falta de caminos y los pocos que existían se encontraban muy deteriorados.

Quien señala con mucha precisión la situación del país en esa época es Markus Kurtz (Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order. Ohio State University, Cambridge University Press, 2013) comparando los inicios de la construcción del estado republicano en Chile y Perú afirma que: "...El Virreinato del Perú fue el eje del control español en América del Sur, y su infraestructura coercitiva tuvo que enfrentar la posibilidad de la insurrección de la población indígena más grande y mejor organizada de América del Sur. .... mientras que los colonizadores españoles en el Perú efectivamente subyugaron al poderoso Imperio Inca, en Chile no consiguieron controlar a las poblaciones indígenas comparativamente pequeñas en el sur, al contrario, se concedió independencia efectiva a los indios mapuche en la zona entre Santiago y Concepción". ... "¿Cómo entonces se explica el retraso persistente del Estado peruano? Los efectos políticos de una economía rural servil fueron cruciales en la formación de la República. De hecho, la independencia de España dividió profundamente a la élite criolla del Perú, y en definitiva la liberación fue impuesta por ejércitos extranjeros comandados por San Martín, O'Higgins y Bolívar. Los historiadores han señalado que gran parte de la reticencia de las élites criollas peruanas para respaldar el movimiento continental independentista - aunque algunas se mantuvieron para gobernar el Perú después de la independencia-, se fundaba en el temor de que el movimiento independentista utilizando imágenes, símbolos y soldados indígenas derivaría en una rebelión contra las estructuras

represivas locales, lo que llevó a muchas élites peruanas a la causa monárquica (Fisher 1984, 467-77)".

Asimismo, Kurtz señala que: "Se podría objetar que la economía política servil del Perú era la consecuencia inevitable de un factor previo: la presencia de una gran población indígena disponible para esta forma de explotación. En el momento de la conquista también hubo en Chile una considerable población indígena (Collier y Sater, 2004, 4). Y también inicialmente se impusieron relaciones laborales serviles, pero pronto desaparecieron como mecanismo principal de reclutamiento de mano de obra para la producción agrícola...Mahoney (2010) propone un argumento más sofisticado en este sentido, señala que no era la disponibilidad de una gran población indígena, sino la organización que tenía el Perú en la época Inca que hizo atractivo el trabajo servil para los colonos españoles. Es cierto que en el Imperio Inca la población estaba mucho más concentrada y políticamente organizada que sus contrapartes nómades de Chile. En el incanato la población estaba acostumbrada a un régimen de trabajo obligatorio a través del sistema de la mita".

"La presencia de una numerosa población indígena auto organizada no implica que se establezcan relaciones laborales serviles o su ausencia tampoco implica que surjan relaciones no serviles; los resultados en la mayoría de los casos, son indeterminados. .... En cambio, decisiones significativas iniciales permitieron en Chile la transición a una forma no servil de las relaciones productivas agrarias. Esta diferencia en las relaciones sociales contribuyó a mantener al Perú post independiente profundamente fragmentado por raza y clase, distinciones que estaban en el corazón de la organización social y del sistema de impuestos. La omnipresente amenaza de la insurrección indígena, también tuvo consecuencias políticas: impidió la cooperación entre las facciones de la élite criolla, la que se dividió a lo largo de líneas regionales y sectoriales".

## **1. El caudillismo anárquico**

Podemos señalar que las cuatro primeras décadas de la República, se caracterizaron por una gran inestabilidad política, varias guerras civiles y constituciones que cambiaron tantas veces como los caudillos en el poder. De este



modo el Estado Republicano que va emergiendo presenta dos características sustantivas: a) una estructura organizacional de carácter militar y b) una clara ausencia popular.

En 1833 José Luís de Orbegozo trató de implantar una política de libre comercio exterior, que implicaba la reducción de aranceles y la libertad de comerciar con todo el mundo. Las élites del sur y de Bolivia también postulaban el libre comercio bajo el liderazgo de Andrés de Santa Cruz, el organizador de la Confederación Peruano-boliviana. Esta política defendida por los comerciantes extranjeros establecidos en Lima y Arequipa tenía el beneplácito de los cónsules extranjeros. Pero las élites del norte y de la costa central defensoras del proteccionismo, se distanciaron de Orbegozo haciendo de Felipe Santiago Salaverry su brazo armado. Estas élites contaban con el apoyo de Chile, puesto que la apertura comercial significaba desalojar del mercado peruano el trigo de este país, reemplazándolo con las harinas norteamericanas.

Esta disputa desató una larga guerra civil presentada erróneamente como una guerra internacional entre la Confederación Perú-boliviana y Chile. Se trató en realidad de una guerra civil, con la injerencia de países vecinos cuyas identidades nacionales aún no se dibujaban nítidamente. Chile apoyó a los proteccionistas mientras Bolivia hizo lo mismo con los librecambistas. La batalla decisiva la ganaron los últimos en 1839 en Yungay terminando con tres años de anarquía política. Gamarra, el vencedor de Yungay, convocó al Congreso Constituyente de 1839 y como el ejército chileno aún ocupaba la capital, dicho Congreso tuvo lugar en Huancayo que produjo la carta fundamental que sería conocida como la Constitución de Huancayo que rigió por un período efectivo mucho mayor que las anteriores constituciones: doce años. Aunque estuvo en suspenso entre 1842 y 1844, volvió a regir desde 1845 hasta 1854.

A partir de la Constitución de Huancayo el debate político cambia cualitativamente, liberales y conservadores llegaron a un acuerdo implícito: Laissez Faire para el sector moderno de la economía y la Trinidad de la Parroquia (el juez, el gamonal y el cura) para el sector tradicional en el que las viejas estructuras coloniales subsistieron, incluso hasta mediados del siglo XX.

## 2. Ramón Castilla y la apuesta liberal

Ramón Castilla, gobernó por primera vez entre 1845 y 1851, siendo el primer presidente en completar los seis años de mandato establecidos por la Constitución de 1839. Tuvo un segundo período de gobierno entre 1855 y 1861.

Castilla tuvo el apoyo de los liberales liderados por José Gálvez que inspirados en las ideas de la revolución francesa de 1848 planteaban, entre otras medidas de neto corte liberal, el voto universal de todos los varones mayores de edad, alfabetizados y analfabetos la manumisión de los esclavos y la eliminación de la servidumbre del campesinado. En 1854 Castilla expide un decreto por el cual establece la eliminación de la esclavitud en el Perú, así como la mayoría de los impuestos directos en particular el tributo a los indígenas.

Al finalizar su primer gobierno Castilla fue reemplazado por el General Rufino Echenique quien fue adoptando medidas cada vez más conservadoras y se caracterizó por frecuentes casos de corrupción estatal. Esta situación generó un gran malestar popular y finalmente Castilla con el apoyo de los liberales decidió derrocar al régimen de Echenique y triunfó en la batalla de Las Palmas. Convocadas las elecciones Ramón Castilla fue elegido para su segundo período: 1855-61

Castilla promulgó la nueva Constitución de 1860 que fue, en general, bien recibida por el país y rigió durante 60 años (desde 1860 hasta 1920), con algunas interrupciones y reformas. Al amparo de esta carta, Castilla emitió muchos dispositivos que modernizaron al país tales como las leyes de organización interior, pensiones de cesantía, jubilación y montepío, registro de la propiedad.

Después de haber sido ignorado durante siglos en el Perú virreynal el guano (heces de las aves del litoral acumuladas por siglos en las islas costeras) excelente fertilizante natural con gran demanda internacional, vino a sacar de apuros a la hacienda pública. Los recursos financieros provenientes de las exportaciones guaneras se emplearon principalmente en la ampliación de la burocracia civil y militar, sin preocuparse por mejorar el sistema tributario ni crear otros tributos. Por otro lado, el guano significó: a) la consolidación de la hegemonía de la costa en la vida republicana, b) La gestación de la bancarrota fiscal después de una rápida y

falaz bonanza produciéndose uno de los más extraordinarios casos de dilapidación y corrupción que ha existido en el país, y c) después de 1860 el encumbramiento de una nueva clase social basada en su asociación mercantilista con el Estado.

A partir del ordenamiento que deja Castilla hasta la guerra con Chile se sucedieron varios gobiernos de corte liberal que buscaban crear un Estado fuerte que pudiese subordinar a los militares, incorporando a los sectores urbanos al ámbito de la política nacional.

Este proceso se interrumpió en la guerra con Chile la que constituyó una verdadera debacle nacional. La fuerza invasora destruyó sistemáticamente el aparato productivo del país con el empobrecimiento consiguiente de las clases acomodadas y medias.

Desde mediados de la década de 1890 la economía mostraba señales de recuperación, en 1895 la inversión extranjera empieza a fluir nuevamente lo que aunado a una tasa de cambio favorable facilita a los exportadores ganancias extraordinarias que fueron reinvertidas en la modernización de la industria. La estabilidad institucional facilitó la continuidad de sucesivos gobiernos legítimamente elegidos entre 1895 y 1919, gobiernos que respetaron la Constitución vigente de 1860, de suerte que el país vivió un ambiente de libertad relativa y de democracia restringida (solo votaban los adultos alfabetizados no más del 6% de la población nacional).

Los movimientos sociales obreros y universitarios de la primera década del siglo XX fueron el primer signo del agotamiento del modelo de la economía de exportaciones primarias. El problema fue no haber cancelado las relaciones sociales precapitalistas de modo que se pudiese conformar un mercado interno y una comunidad de ciudadanos.

En enero de 1919 estalla una huelga general reivindicando la jornada de ocho horas para todos los trabajadores y el abaratamiento de las subsistencias. Al no ser atendida esta última demanda el 27 de mayo se convoca a una segunda huelga general que terminó con cien muertos, grandes pérdidas económicas y ningún acuerdo.

En estas circunstancias Augusto B. Leguía, destacado miembro del civilismo, asume los planteamientos de los trabajadores y rompe con el Partido Civil, proponiendo lo que denomina “La Patria Nueva”. Uno de los propósitos de la Patria Nueva era incorporar al poder político a las clases medias y, en menor medida, al proletariado emergente y a los campesinos indígenas. La llamada revolución de Leguía en 1919 fracturó la continuidad parlamentaria que venía desde 1895 y dio inicio a un gobierno “personal, absolutista y discrecional”.

El régimen de Leguía, continuó con la política de puertas abiertas al capital extranjero, sobre todo norteamericano. Continuó la modernización del Estado y de las finanzas públicas, elevó los impuestos a las exportaciones, estableció el impuesto a la renta y perfeccionó la legislación presupuestaria para mejorar la calidad del gasto público. Sin embargo, esta expansión se detiene sorpresivamente en 1929, cuando se produce el jueves negro en la Bolsa de Nueva York, que marca el inicio de la mayor crisis del sistema capitalista en el siglo XX, y por supuesto una gran crisis en el régimen leguista y como consecuencia Leguía, fue depuesto por el comandante del Ejército Peruano Luis M. Sánchez Cerro y muere preso totalmente desacreditado y vejado.

Sánchez Cerro inauguró el llamado “tercer militarismo”, que continuó hasta 1939 con el gobierno de Benavides. Este período ha sido una continuidad del orden oligárquico que fue “salvado” de la amenaza aprista de los años treinta. Un periodo en el que se superó la crisis económica producida por la debacle del año 29, pero en el que se mantuvo la marginación de la población trabajadora y campesina.

Paralelamente el presidente de EE. UU, Franklin. D. Roosevelt puso en marcha en su país, el primer programa gubernamental de inspiración keynesiana. El Estado como nuevo elemento dinamizador de la economía fue el gran aporte de Roosevelt que condujo a lo que se conoce como el Estado de Bienestar que expresa un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad. Como consecuencia de esta experiencia, el liberalismo económico que caracterizó al Perú desde la independencia hasta Leguía fue parcialmente abandonado.

En 1939 gana las elecciones Manuel Prado quien negoció en secreto con el Partido Aprista para recibir su apoyo a cambio de aliviar la persecución que sufría. El

gobierno de Prado fue sentando las bases de una liberalización política. Autorizó la actividad sindical, la legalización del APRA y del PCP. Para las elecciones generales de 1945 los líderes apristas y comunistas decidieron apoyar la formación del denominado Frente Democrático Nacional (FDN), organización basada en una propuesta de democracia menos restringida de la que había existido hasta el momento y de reformismo moderado.

El ejército, vetó la candidatura aprista, pero aceptó su participación detrás de un candidato independiente. Resultó electo el candidato del FDN, José Luis Bustamante y Rivero de las canteras políticas del social cristianismo, inició su gobierno el 28 de julio de 1945 poniendo en plena vigencia la Constitución de 1933 derogando en consecuencia, las leyes de excepción que se habían mantenido desde la época de Sánchez Cerro.

Pero el entorno económico internacional empezó a deteriorarse obligando al gobierno a introducir diversas que afectaban directamente a los intereses de la derecha oligárquica que exigía a Bustamante mano dura contra el APRA y el PCP. Las tensiones no se redujeron y la derecha una vez más recurrió a los cuarteles para derribar al régimen democrático. Las primeras medidas de la Junta Militar, presidida por el Gral. Manuel Odría fueron orientadas a restablecer el orden interno mediante represión y cárcel a los adversarios políticos, declaratoria del estado de emergencia en todo el territorio nacional y mantenimiento de la proscripción al Partido Aprista y al PCP. El país reinició el pago de su deuda externa que se había incumplido desde 1930, facilitando así el retorno de la inversión extranjera.

En 1956, al debilitarse la continuidad de la dictadura el régimen se vio obligado a convocar a elecciones generales. El Para decidió apoyar a Manuel Prado, quien se comprometió a la legalización del partido y la presentación de una nómina de candidatos filo apristas al Congreso. Prado triunfó y gobernó sin mayores problemas con el decidido apoyo del APRA y del PCP. A inicios de la década de los 60 surgieron nuevas agrupaciones políticas de posiciones reformistas: el Movimiento Social Progresista, la Democracia Cristiana y Acción Popular, que representaban a las nuevas clases medias urbanas.



En las elecciones de 1962 ningún candidato obtuvo la mayoría electoral necesaria, correspondiendo la primera votación a Haya de la Torre, así el Congreso, donde apristas y odriístas eran mayoría, tendría que elegir al presidente de la República. El triunfo de Haya de la Torre resultaba inaceptable para la oligarquía peruana y para los militares, esta situación desembocó en que el 18 de julio de 1962 las Fuerzas Armadas (FFAA) se pronunciaran desconociendo las elecciones, conformando una Junta Militar de Gobierno integrada por los comandantes generales del Ejército, la Marina y la Aviación. Fue el primer golpe institucional de los militares.

El régimen realizó la primera acción de Reforma Agraria para atenuar los efectos de las masivas invasiones de tierras en todo el país, invasiones iniciadas por campesinos de la provincia de La Convención en el departamento del Cusco. Asimismo, con el asesoramiento de una misión de la CEPAL presidida por Raúl Prebisch, introdujo en el país la normatividad básica sobre planificación del desarrollo, a través del Decreto Ley 14220 que estableció el Sistema Nacional de Planificación y el Decreto Ley 14260 de Presupuesto por Programas que planteaba que el presupuesto público era un instrumento de ejecución del Plan.

El gobierno convocó a nuevas elecciones generales a realizarse en junio de 1963 en las que se impuso Fernando Belaunde Terry en alianza con la Democracia Cristiana y con el claro apoyo de las FFAA, de los comunistas (que desde la década del treinta le disputaban al APRA la hegemonía del movimiento popular), y de otros pequeños movimientos políticos, cuyo común denominador era su posición progresista y su acendrado antiaprismo.

El Plan de Gobierno de la Alianza propuso una serie de medidas reformistas, particularmente, la reivindicación del petróleo en manos de la IPC. Asimismo, postulaba la descentralización, elecciones municipales, etc. Planteamientos que despertaron grandes expectativas, pero el profundo antiaprismo de sus principales dirigentes impidió una alianza con el partido liderado por Haya de la Torre. El Apra no tuvo más opción que conformar la denominada Coalición Nacional para controlar el Congreso en alianza con sus antiguos perseguidores, los odriístas, agrupados en la denominada Unión Nacional Odriísta (UNO), representante de los más rancios

intereses de la oligarquía nacional. El costo de este pacto para el Apra fue sufrir una importante escisión en sus cuadros que reclamaban la aplicación de los postulados originales del aprismo y rechazaban la alianza con la derecha.

De este modo, Belaunde no pudo implementar su programa por la oposición congresal dado que conforme a la Constitución el Ejecutivo no podía disolver el Congreso y como consecuencia se generó una grave crisis política.

En el mensaje del 28 de julio de 1968 el mandatario anunció la recuperación de La Brea y Pariñas sin que el Estado tuviese que pagar por el suelo ni el subsuelo, ni por el condominio de las denominadas concesiones Lima. Por su parte la IPC se quedaría solo con la refinería de Talara. El 12 de setiembre se firmó la llamada Acta de Talara, en la que se formalizaba lo acordado. Días después se produjo el escándalo de la pérdida de la página once correspondiente al contrato de compra de crudo entre la IPC y la estatal YPF en la que se especificaba el precio del barril de petróleo que la IPC pagaría al Estado.

La tormenta provocó ásperos debates y a los pocos días renunció el gabinete. El 2 de octubre juró el último gabinete belaundista presidido por Miguel Mujica Gallo pocas horas antes que se produjera el golpe de Estado liderado por el General Juan Velasco Alvarado, presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Comandante General del Ejército.

### **3. La propuesta nacional-popular: El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA)**

La toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas presentó nuevas características que la distinguieron de otras intervenciones militares en la región:

- i. No se trató del pronunciamiento de un reducido número de oficiales, sino que tuvo un carácter institucional;
- ii. Se realizó en contra de un régimen por no haber cumplido con sus promesas de reformas progresistas y antioligárquicas;
- iii. Los militares estaban dispuestos a permanecer en el poder el tiempo necesario para solucionar los problemas estructurales que los gobiernos anteriores no

habían afrontado con éxito.

### **3.1. Primera Fase: Gobierno del General Velasco (1968-1975)**

La Junta Revolucionaria, designó al General Juan Velasco Alvarado como presidente del GRFA en aplicación del Estatuto Revolucionario, aprobado por Decreto Ley 17063, tras el golpe de Estado de la madrugada del 3 de octubre de 1968.

El Estatuto del GRFA suspendía la vigencia de la Constitución Política de 1933 en todo lo que se opusiese a él y establecía que las funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo las ejercería el Consejo de Ministros. El Poder Judicial seguiría a cargo de jueces, tribunales y salas y el Poder Electoral quedaría reducido al registro de ciudadanos.

La presencia en la Junta Revolucionaria de conocidos generales de tendencia conservadora despertó ilusiones en la derecha política, suponían que una vez más los militares restaurarían el orden oligárquico venido a menos en el Gobierno de Belaunde. Por su parte, la izquierda guardaba gran escepticismo pese a que el Manifiesto Revolucionario, con un claro lenguaje antioligárquico y antiimperialista, proponía la ejecución de reformas largamente reclamadas por los movimientos políticos más progresistas del país, como la reforma agraria, la reforma de la empresa, la reforma educativa, y el apoyo a los movimientos sindicales de los trabajadores, así como reivindicaba un activo rol del Estado en la conducción del desarrollo nacional.

El APRA mantenía una posición ambigua al apreciar que una vez más se producía un golpe militar para evitar el triunfo de Haya de la Torre en las elecciones que se celebrarían meses más tarde. Sin embargo, reconocía la plataforma reformista como una reivindicación de los planteamientos del partido.

A seis días de instalado, el Gobierno dispuso la toma de las instalaciones de la IPC en Talara, expropiando los yacimientos de La Brea y Pariñas, la refinería y demás instalaciones. Luego salen del gabinete los generales más conservadores como Valdivia Morriberón que ejercía el cargo de ministro de Hacienda (solo más tarde se crea el actual Ministerio de Economía y Finanzas), y fugan del país Carlos

Rodríguez Pastor y Pedro Pablo Kuczynski, presidente y gerente general del Banco Central de Reserva, respectivamente, quienes se habían opuesto a la nacionalización de la IPC argumentando que se vendría una hecatombe nacional por la reacción de EE.UU, que aplicaría la denominada Enmienda Hickenlooper destinada a castigar a los países que osaran ir en contra de sus intereses. Pocas semanas más tarde el Gobierno decide constituir Petroperú, como monopolio estatal para la producción, procesamiento y distribución de hidrocarburos, y Electroperú, empresa destinada a asumir el monopolio en la generación, transmisión y distribución de electricidad en el Perú.

En esta situación gran parte de la izquierda y de la intelectualidad progresista del país decidió apoyar al régimen militar, en tanto que el Partido Aprista guardaba silencio, aunque connotados dirigentes como Luis Felipe de las Casas, desde un principio, reconocieron que los militares estaban iniciando un profundo cambio de estructuras en línea con los planteamientos de la ideología aprista. Años más tarde, De las Casas fue embajador del Gobierno de Velasco en Venezuela. Otro importante dirigente aprista, Luis Gonzales Posada, fue designado presidente del Seguro Social del Empleado.

Para atender el problema surgido con los EE.UU. el Gobierno designó una comisión que negociaría un arreglo con la potencia del norte en el denominado Contrato Greene, por el cual se hizo un pago simbólico por la expropiación de las instalaciones de la IPC y se evitó la aplicación de la famosa Enmienda Hickenlooper. El 2 de diciembre de 1969 se congrega una multitud en la Plaza de Armas de Lima en respaldo del régimen y días después, en Trujillo, el General Velasco y su gabinete fueron recibidos multitudinariamente, mostrando así la satisfacción popular por la recuperación del petróleo.

El Gobierno militar poco a poco fue decantando sus posiciones. Los coroneles que acompañaron a Velasco en la gestación de la revolución se incorporaron al denominado Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP), grupo al que más adelante se incorporan otros altos jefes militares como José Graham Hurtado (quien asumió la jefatura del COAP durante casi todo el período de Velasco), coroneles de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) y capitanes de navío de la Marina de Guerra. Por lo

general, estos oficiales al ascender de grado pasaban a ocupar carteras ministeriales, jefaturas de empresas públicas o de instituciones públicas descentralizadas.

El COAP se constituyó en el escenario de consultas con la sociedad civil y la tecnoburocracia, para la preparación de las normas básicas de la Revolución que tenía un gran margen de maniobra dada la normatividad establecida en el Estatuto Revolucionario.

Paulatinamente, se van tejiendo estrechos lazos de colaboración y amistad con funcionarios del Instituto Nacional de Planificación, entidad que agrupaba a un conjunto de jóvenes profesionales muy imbuidos de las teorías cepalinas y con una buena formación académica, particularmente en EE. UU.

El régimen militar devolvió la iniciativa política al Estado, lo autonomizó de intereses particulares. El programa de reformas del país iniciado por los militares no correspondía a los intereses de un grupo social específico.

Los militares revolucionarios forjaron un plan de Gobierno (el Plan Inca), que se proponía implantar las reformas que los partidos reformistas como el Apra y Acción Popular habían prometido, pero que no pudieron cumplir. Y todavía más: planteaban poner en marcha una tercera vía, “ni capitalista ni comunista” que se asemejaba a las tradicionales ideas del Apra (el famoso concepto ‘ni Washington ni Moscú’) y realizaron lo que adecuadamente algunos autores señalan como una revolución desde arriba.

El enfoque central de la política del Gobierno militar fue recuperar para el Estado el rol conductor del desarrollo nacional, ejecutar una profunda reforma agraria redistribuyendo la propiedad de la tierra en beneficio del campesinado históricamente expoliado y ampliar la participación directa del Estado en los denominados sectores estratégicos: minería, hidrocarburos, telecomunicaciones, banca y comercio exterior. Vale decir una estrategia sustancialmente opuesta a los intereses extranjeros que controlaban estos sectores y a los de la oligarquía nacional intermediaria de dichos intereses.



## La reforma del Estado

En mérito al objetivo del Estatuto de Gobierno que afirmaba como propósito la “transformación de la estructura del Estado para hacerla más dinámica y eficiente”. se planteó para el mediano plazo (1969-1975), emprender la reforma de la administración pública, su racionalización y el reordenamiento de las finanzas públicas. En este marco, el GRFA, promulgó el Decreto Ley 17271, Ley de Ministerios en sentido estricto, pero en sentido amplio Ley de Reforma del Sector Público, toda vez que contuvo prescripciones de trascendencia para la reforma y funcionamiento de los organismos del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo.

La Ley de Ministerios reguló el número, denominación y funciones de los ministerios, estableciendo que estos serían doce, con ámbitos de competencia definidos. Los ministerios, en la concepción de la ley, fueron considerados como organismos de gobierno del sector o sectores económicos a su cargo, (conforme a la definición de la Clasificación Internacional de Actividades Industriales de Naciones Unidas), correspondiéndoles formular y dirigir las respectivas políticas para que pudieran imprimir “un carácter eminentemente dinámico que haga posible la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales y una mejor orientación de las políticas de desarrollo y de seguridad nacional”.

Al producirse estos cambios institucionales se desactivaron ministerios y se crearon otros. Así, desaparecieron el sesquicentenario de Hacienda y Comercio y el polivalente de Fomento y Obras Públicas. A la vez, se crearon el de Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Vivienda, Industria y Comercio, entre otros. Esta propuesta se acompañó por un Sistema Profesional del Servicio Civil, fundado en el reclutamiento por concurso público y en el ascenso basado en el mérito, así como el envío cada año de jóvenes funcionarios a realizar estudios de postgrado en desarrollo económico y administración pública en las mejores universidades del mundo. Todo esto fue configurando un aparato estatal altamente eficiente con funcionarios que continuaron colaborando en altos cargos con los gobiernos que sucedieron al de las Fuerzas Armadas o pasaron a trabajar a organismos internacionales.

Por otra parte, se consideró necesario fortalecer el sistema de planificación, por lo que se establecieron oficinas regionales de planificación y mecanismos de coordinación con el MEF y el BCRP por medio del denominado Comité de Coordinación del Plan de Corto Plazo y del Comité de Caja, integrados por representantes de las dos instituciones mencionadas y del INP. Asimismo, se modificó la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú que hasta entonces estaba conducido por un directorio en el cual las transnacionales, vía los gremios empresariales del país, definían la política monetaria y cambiaria nacional. Con la nueva ley el directorio del BCRP lo integran mayoritariamente representantes del Ejecutivo. Finalmente, se crea la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), como órgano financiero para los grandes proyectos de inversión del Estado.

En síntesis, el régimen utilizó la planificación como un instrumento de gobierno y de este modo se logró un elevado grado de coordinación y coherencia entre la política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) con las políticas sectoriales y la política social, en un contexto de mediano plazo que queda explicitado en el Plan Inca, base sobre la cual se formula el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1971-1975.

### **La reforma agraria**

La reforma era una antigua demanda de diversos grupos ante el hecho de la desigual distribución de la propiedad de la tierra en el país y la situación de aguda miseria en el campo. Una pequeña minoría poseía la mayor parte de tierras cultivables: el 76% de estas correspondía a solo el 0.5% de las unidades agrícolas. El GRFA hace eco de esta demanda, por lo que decide crear el marco legal para implementarla.

En el debate del proyecto de Ley de Reforma Agraria en el seno del Consejo de Ministros, a fin de evitar el minifundismo en la distribución y organización de las tierras afectadas, prevaleció la concepción de organizar estructuras de propiedad grupal como las cooperativas agrarias de producción (CAP) y sociedades agrícolas de interés social (SAIS) que integraban a las antiguas comunidades campesinas con pequeños parceleros. Solo en segundo lugar se aceptó la propiedad individual con limitaciones a la extensión de la tierra bajo este último régimen. Los límites de

inafectabilidad fueron fijados en 50 hectáreas para tierras con riego y 150 si eran de secano. Por medio de esta ley se creó el Tribunal Agrario y los juzgados de tierras, y se estableció el principio “la tierra es de quien la trabaja”. Un mes después se promulgó la Ley de Aguas en sustitución del anacrónico Código de Aguas de 1902. De este modo, el agro nacional, bastión de la oligarquía tradicional y del gamonalismo serrano, fue objeto de una profunda reforma centrada en la transferencia de la propiedad al campesinado.

Los días 24 de junio de cada año se celebraba en el Perú, desde la época de Leguía, el “Día del Indio”. En 1969, el Gobierno eligió esta fecha para la promulgación de la Ley de Reforma Agraria y la expropiación de las modernas haciendas azucareras de la costa norte y central. El 24 de junio pasó a ser llamado el “Día del Campesino”. Si bien se contempló una indemnización a los propietarios, estos debieron aceptar un pago mínimo en efectivo y el resto en bonos de la deuda agraria redimibles a 20 años, que los Gobiernos siguientes no los honraron pese a los continuos reclamos de los tenedores de bonos, reclamos que continúan hasta hoy.

Convertir a los terratenientes en industriales fue una de las expectativas del Gobierno, por lo que se estableció que la mitad de los bonos agrarios se pagaran en efectivo si el ex terrateniente decidía invertir en la industria un monto similar. Pocos se acogieron a esta norma. El caso más notable fue el de la familia Romero que formó una poderosa empresa textil y años más tarde se hizo propietaria del Banco de Crédito del Perú, en ese entonces en manos de capitales italianos.

Hasta 1979 fueron expropiadas 9.1 millones de hectáreas, prácticamente el total expropiable. El número de fundos afectados fue de dieciséis mil. La expropiación no solo comprendía la tierra, sino además la maquinaria, el ganado y las instalaciones industriales y civiles. El total de beneficiarios alcanzó a cuatrocientas mil familias, número importante, pero solo se trataba de una cuarta parte de la población rural. El problema era muy simple: no había más tierra a repartir.

Se critica la reforma agraria señalando que la producción agrícola descendió bruscamente después de la expropiación de las tierras. Las informaciones del Banco Central de Reserva desmienten esta afirmación porque mientras el PBI

agropecuario en el período 1963-68, creció en promedio anual al 2.4% en el período 1969-1975 lo hizo al 2.6%. Si bien sufre una caída en el quinquenio 1976- 1980, esto es atribuible a problemas climáticos que se presentan cada cierto tiempo, como se comprueba en el quinquenio 1986-1990 y no al proceso de reforma agraria. En todo caso, cabría afirmar que en el largo plazo el agro se benefició significativamente con la reforma agraria al haber tomado un rumbo más dinámico a partir de 1991.

La experiencia mundial enseña que toda reforma agraria tiene dos grandes etapas: la primera es la transferencia de la propiedad de la tierra, políticamente la más difícil; la segunda, es la modernización del agro, más fácil políticamente, pero mucho más complicada de implementar y que requiere plazos más largos. La primera etapa se cumplió con creces en el período 1969-1975, sin mayor costo social, a diferencia de otros procesos similares que costaron miles de vidas y situaciones de virtual guerra civil.

La segunda etapa, para llevarla a cabo, exige cuatro requisitos: a) titulación de la tierra, b) infraestructura vial, de energía y de riego, c) asistencia técnica, d) crédito. Los gobiernos que sucedieron al del General Velasco no cumplieron con estas medidas o lo hicieron muy parcialmente. Así, se aprecia que hasta hoy un elevado porcentaje de los predios agrarios carece de títulos saneados, la infraestructura básica es precaria, la asistencia técnica sumamente limitada y el crédito se encuentra limitado solo al agro moderno. De este modo, el agro campesino sigue siendo refugio de la pobreza.

Aunque la modernización del campo, objetivo central de la reforma agraria, no llegó a cumplirse, se minó la tradicional estructura de las clases altas y las bases agrarias de su poder. Sobre todo, se liberó de la servidumbre a gran parte de la población originaria que fue sometida a esta condición desde la llegada de los españoles en 1532. Y como señala Sinesio López en un artículo publicado en La República el 03/X/2018: “ Al liberar a los siervos, la dictadura velasquista produjo más ciudadanos que cualquier democracia posterior y limpió el terreno para una amplia participación ciudadana sin restricciones. Sin reforma agraria no hubiera sido posible el sufragio universal en 1980. La ciudadanía masiva y el sufragio universal

permitieron pasar de una democracia restringida que se desarrollaba dentro del Estado oligárquico a la democracia ampliada del Estado post- oligárquico. Al liquidar el gamonalismo, la RA destruyó uno de los principales obstáculos estructurales que impidieron la construcción de un estado nacional. El otro fue la incapacidad de las élites de formar coaliciones sociopolíticas duraderas. Por eso tenemos un estado enclenque y mal hecho. Chile no tuvo estos obstáculos y pudo construir un Estado en forma (Marcus J. Kurtz. 2013. Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of institutional order). Los gamonales no solo fueron un obstáculo estructural sino también pésimos actores en la construcción del Estado. Las élites de AL que tuvieron un proyecto de construcción del Estado desplegaron dos maneras de construirlo hacia adentro en el territorio. Las de Méjico y Chile, por ejemplo, apostaron a los *deployed* (funcionarios extraños al lugar) mientras la oligarquía peruana apostó a los *delegated* (la élite local, o sea a los gamonales). Seguimos sufriendo sus resultados desastrosos (Soifer, 2015, State Building in Latin América). Velasco destruyó el Estado oligárquico de carácter patrimonial y organizó la centralidad de la autoridad estatal en todo el territorio.”

Por otra parte, los cientos de miles de beneficiarios de la reforma agraria y sus descendientes se van constituyendo en una nueva y vigorosa clase media, cuya presencia en el escenario nacional es cada vez más notoria.

De este modo, la reforma agraria ha sido el hecho social más importante del siglo XX y cierra el desmontaje de la República de Indios y de la República de Españoles, iniciado en la década del cuarenta con las grandes migraciones del campo a las ciudades y con las invasiones campesinas de la década del cincuenta.

### **Desbalance fiscal y endeudamiento externo**

El país se benefició durante el período 1969-1974 con unos Términos de Intercambio (TI) muy favorables, y no obstante que las fuentes tradicionales de financiamiento externo (BID, BM, FMI, Eximbank, proveedores) dejaron de dar préstamos al Estado, cobró importancia el financiamiento de la banca privada internacional (a tasa de interés de dos puntos porcentuales sobre la tasa básica de los bonos de EE.UU), gracias a la abundancia de los denominados petrodólares que permitieron financiar el gran esfuerzo inversor del sector público en infraestructura



económica, como el proyecto hidroenergético de Majes, la irrigación Chira-Piura, la central hidroeléctrica del Mantaro, la refinera de cobre de Ilo, la refinera de zinc de Cajamarquilla, el proyecto minero de Cerro Verde, etc. De este modo, la tasa de inversión bruta interna se elevó a niveles que no se veían desde la época del guano y fue posible lograr un crecimiento promedio del PBI de 5.4% en el período 1969-1975 con un déficit público e inflación reducidos.

Pero a finales de 1973 el precio internacional del petróleo, que durante decenios se había estabilizado alrededor de U\$ 6 el barril, se elevó a más de U\$ 40, este brusco aumento indujo un alza sustancial en las tasas de interés de la deuda pública como consecuencia de la elevación de las tasa de interés de los bonos estadounidenses y para atender el servicio de la deuda se tuvo que recurrir a las RIN, motivo por el que se redujeron del equivalente a 3.9 meses de importaciones en 1974 a 1.6 el año siguiente. Además, la inflación se elevó a dos dígitos como resultado de un creciente déficit fiscal (que pasó de 2.8% del PBI en 1972 al insostenible 9.5% en 1975).

Se debe recordar que en 1972 la Occidental Petroleum Company encontró petróleo en la Amazonía en el pozo Trompeteros y se difundió la idea que el subsuelo amazónico era un mar de petróleo. En este clima de euforia resultaba muy difícil convencer a las autoridades militares sobre la necesidad de introducir medidas correctivas en el sector externo que implicaban serios ajustes en el gasto público, particularmente la eliminación del subsidio a los combustibles.

En 1975 los déficits gemelos (de balanza en cuenta corriente y del sector público) eran insostenibles y se podía pronosticar graves problemas financieros a futuro. El Gobierno, desoyendo las recomendaciones que planteaban la necesidad de introducir un programa de estabilización, optó por recurrir a las medidas tradicionales de esa época: control de precios, control de cambios, restricciones al movimiento de capitales, subsidios encubiertos al mantener bajos los precios de los bienes y servicios proporcionados por las empresas estatales, las que obviamente incurrieron en crecientes déficits, que provocaron un recrudecimiento de la inflación.

### **3.2. Segunda fase: Gobierno del General Morales Bermúdez (1975-80)**

En esta situación de debilitamiento del régimen de Velasco, en la madrugada del 29 de agosto de 1975, bajo el liderazgo del entonces presidente del Consejo de Ministros, General Francisco Morales Bermúdez, los militares institucionalistas deponen al General Velasco. Así, se inicia la segunda fase del GRFA.

El nuevo régimen, estableció puentes con el empresariado, nombrando a civiles en el Ministerio de Economía y Finanzas, como fueron Luis Barúa Castañeda, Walter Piazza Tangüis y Javier Silva Ruete. Además, el nuevo régimen permitió el retorno de los deportados y la reapertura de las revistas clausuradas, sin devolver a sus legítimos dueños los diarios confiscados. Asimismo, el 30 de abril de 1976 en un hecho sin precedentes en las relaciones entre el Apra y las Fuerzas Armadas, en un mitin en la Plaza de Armas de Trujillo, el gobernante formuló votos para olvidar los desencuentros que se produjeron 45 años antes.

A partir de 1979 se produjo una elevación importante de los precios de los minerales (los TI subieron 32 puntos en relación con el año anterior, tendencia que se mantuvo en 1980). De este modo, fue posible que las RIN, que se mantuvieron negativas de 1976 a 1978, se tornaran positivas alcanzando niveles bastante importantes en 1980.

Al mismo tiempo, se logró mejorar la presión tributaria en el periodo 1979-80 gracias al impuesto a la renta de las empresas mineras, que tuvieron ganancias excepcionales, y a una campaña muy efectiva para reducir la evasión tributaria. Esto provocó que el déficit público, que en 1976 había llegado al insostenible 10.3% del PBI, bajara al 1.1% en 1979, para elevarse nuevamente al 4.5% en 1980. El endeudamiento externo continuó aplicándose como el mecanismo de financiamiento de la inversión pública, aunque con tendencia decreciente.

Las medidas de estabilización económica lograron el equilibrio de las cuentas macroeconómicas, pero el costo fue el virtual estancamiento de la economía que en el período 1976-80 solamente creció a un promedio anual de 1.5%, tasa inferior al crecimiento demográfico de esos años (2.7%), por lo que se generó un creciente malestar social.

El programa de estabilización traducido en alzas de precios, congelación de salarios, desempleo, devaluación de la moneda, ocasionó una creciente resistencia de los partidos políticos y organizaciones sociales. Ante esta actitud, el Gobierno respondió con duras medidas represivas para mantener el orden, pero el creciente descontento popular exigía la retirada de los militares del Gobierno.

Finalmente, el General Morales Bermúdez convocó a reuniones de “diálogo sin compromiso” a varios partidos políticos, pero el panorama nacional continuó en ruta crítica, pues la situación económica era muy delicada y los problemas políticos continuaron teniendo su más clara expresión en el exitoso paro nacional del 19 de julio de 1977. Una semana después del paro, el General Morales Bermúdez anunció en su Mensaje a la Nación por Fiestas Patrias la convocatoria para elegir representantes a una Asamblea Constituyente, la que se convocó para el 14 de junio de 1978, convocatoria que contó con la aceptación del APRA, el Partido Popular Cristiano (PPC), el Movimiento Democrático Peruano (MDP), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), la Unión Nacional (UN) y los diversos grupos de izquierda. Se abstuvieron de participar Acción Popular en protesta por el derrocamiento de Fernando Belaunde en 1968 y el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso que no aceptaba la vía electoral.

Los resultados para representantes a la Asamblea Constituyente en términos del espectro político el 39.5% del electorado apoyó al centro (Partido Aprista y Democracia Cristiana), el 27% a la derecha (PPC y UN) y el resto, un 33.5%, a los distintos partidos de izquierda.

Víctor Raúl Haya de la Torre, quien había logrado la más alta votación individual, fue elegido para presidir la Asamblea Constituyente con los votos que le ofreció el PPC; por esos días se conocieron las primeras manifestaciones de la enfermedad de Haya de la Torre. Postrado en el hospital por una enfermedad terminal, Haya de la Torre alcanzó a firmar la Constitución de 1979 aprobada el 12 de julio de ese año. A las 19.00 horas de ese mismo día la Asamblea la promulgó y la remitió al presidente Morales Bermúdez para su cumplimiento.

En su mensaje presidencial del 28 de julio de 1979, el presidente Morales Bermúdez, confirmando la decisión de los altos mandos castrenses de desligarse

del poder por razones de “seguridad nacional”, anunció la convocatoria a elecciones generales a realizarse el 18 de mayo de 1980. Haya de la Torre falleció en agosto de 1979, sin lograr ser testigo del retorno de la democracia en el país por la que tanto había luchado y por la que había sufrido destierros, encarcelamientos e incompreensión de las fuerzas comunistas que lo acusaban de claudicante y de la derecha que lo consideraba un comunista.

La Constitución de 1979 fue el resultado de un verdadero pacto social entre militares y civiles, además de representar una transacción entre la izquierda democrática, el Apra y la derecha. Esta Constitución fijó el mandato presidencial en cinco años, fortaleció el poder presidencial, continuó con el bicameralismo y defendió una serie de derechos democráticos que no habían existido hasta entonces. Asimismo, estableció la práctica de la segunda vuelta electoral si ningún candidato lograba una apreciable mayoría. Lo más importante fue, sin embargo, la restitución del voto a los analfabetos. En el Perú de entonces uno de cada cinco peruanos en edad electoral era analfabeto.

Las tesis subyacentes de la Constitución de 1979 fueron la preservación de las reformas estructurales. Los militares se retiraban a sus cuarteles bajo el compromiso que: a) se profundice la reforma agraria, b) se mantenga el régimen plural de propiedad (privada, estatal, social, cooperativas, etc.), c) el Estado promueva la industrialización del país, reservando para sí determinadas industrias calificadas de estratégicas y d) se descentralice el país y se organice una regionalización transversal.

Después de doce años se realizaron las elecciones políticas para presidente de la República, vicepresidentes, senadores y diputados. Fernando Belaunde obtuvo una holgada victoria con el 43% de la votación nacional y el 30 de junio de 1980 el Jurado Nacional de Elecciones proclamó su victoria.

Lamentablemente, el mismo día de las elecciones en Chuschi, un lejano pueblo ayacuchano, militantes del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso, liderado por Abimael Guzmán, de ideología maoísta, asaltaron el local donde debían efectuarse los comicios, quemaron las cédulas de votación y destruyeron las ánforas. Nadie dio mayor importancia a este ataque que, según se comprobó más

tarde, significó la declaratoria de la guerra terrorista por Sendero Luminoso al resto del país.

#### **4. El Estado populista y la década perdida (1980–90)**

Fernando Belaunde puso en vigencia la Constitución Política de 1979 y optó por convivir con la mayor parte de las reformas heredadas del Gobierno militar, aunque dejándolas libradas a su suerte.

Los Términos de Intercambio (TI) continuaron deteriorándose y las contingencias del conflicto con el Ecuador, el fenómeno El Niño y las repercusiones de la crisis mexicana ocasionaron una reducción en la tasa de crecimiento de la economía: 0.3% de promedio anual, bastante menor a la tasa de incremento demográfico que se encontraba alrededor del 2.4% afectando la recaudación tributaria.

La administración mantuvo elevada la inversión pública ocasionándose así un creciente déficit fiscal que en promedio anual llegó al elevado 7.8% del PBI. Para financiar el déficit el Gobierno recurrió a un mayor endeudamiento externo, provocando que el servicio de la deuda externa, que en 1980 fue el equivalente al 38.3% de las exportaciones, se elevara al 53.2% en 1985.

Finalmente, se debe señalar que se extendieron los cocales como consecuencia de la demanda externa de cocaína y el narcotráfico comenzó a adquirir una presencia cada vez más gravitante pese a los esfuerzos del Gobierno por combatirlo. Simultáneamente, el terrorismo se fue extendiendo por casi todo el territorio nacional, cobrando miles de víctimas y la importante pérdida de activos fijos por los atentados contra la propiedad pública y privada.

En resumen, el segundo Gobierno de Belaunde, que había despertado grandes expectativas por el retorno de la democracia, resultó un verdadero fracaso: la economía se estancó, la inflación llegó a los tres dígitos, el desempleo cundía, el terrorismo se extendía y una vez más se generalizaba el sentimiento que la democracia era un modelo inviable en nuestro país. En este clima se convoca a elecciones generales para presidente, vicepresidentes, diputados y senadores.

La grave situación económica heredada del belaundismo es enfrentada por el Gobierno aprista con un plan de reactivación denominado “heterodoxo” y en el



bienio 1986-87 la economía pasó del estancamiento al crecimiento que superó el 9% anual. Pero este crecimiento tuvo como contrapartida atenuar los déficits de balanza de pagos y fiscal y desde finales de 1987 resultaba evidente que se requería introducir medidas correctivas, pero según el presidente, esto se debía a que las entidades de crédito, al constituir un oligopolio, restringían los préstamos, deteniendo así el crecimiento económico y en su Mensaje a la Nación en el Congreso de la República en julio de 1988 anunció la estatización de la banca. Los dueños de los bancos iniciaron acciones de amparo y los tribunales de justicia en última instancia les otorgaron la razón y el Gobierno tuvo que dar marcha atrás después de largos meses de enfrentamiento político.

De este modo, a la gravedad de la situación económica, se le agregó un severo deterioro del clima político que fue aprovechado por la subversión terrorista para intensificar sus acciones y poner en jaque al Estado.

En los últimos meses del Gobierno de Alan García la inflación subía a un promedio diario de 2%. La inflación, o mejor dicho la hiperinflación, acumulada que dejó el Gobierno fue de más de 2 millones por ciento. Con la hiperinflación desapareció el crédito, se retrajo el comercio, aumentó el desempleo y se extendió la pobreza.

Esta situación generó profundos efectos políticos; el laureado escritor Mario Vargas Llosa, militante comunista en su juventud converso a la democracia liberal y al neoliberalismo económico, decidió incursionar en la política nacional. Fundó el Movimiento Libertad que se alió con Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, que también comulgaban con las ideas neoliberales, para constituir el denominado Frente Democrático (FREDEMO).

## **5. Neoliberalismo autoritario: el Fujimorismo (1990-2001)**

Para las elecciones generales de 1990 en la percepción del electorado el FREDEMO apareció como un movimiento lejano a la mayoría de los electores, Alva Castro el candidato aprista sería la repetición del período de Alan García: desorden, terrorismo e inflación. La izquierda al presentarse dividida no inspiraba mayor confianza. En esta confusión, el electorado volteó su mirada hacia el desconocido Alberto Kenyi Fujimori Fujimori, que había presentado su plancha presidencial como

la candidatura de “el chinito y los cholitos”.

En la primera vuelta, el FREDEMO llegó al 28% de los votos, Cambio 90 de Fujimori alcanzó el 25%. En la segunda vuelta, el Apra y las izquierdas volcaron sus maquinarias políticas en apoyo a Fujimori. De este modo, el outsider Fujimori venció con 57% del voto, con la promesa solemne de no incurrir en el shock de ajuste neoliberal que había anunciado Vargas Llosa.

En el lapso de unas cuantas semanas, Fujimori realizó un periplo por Washington y Nueva York, donde las autoridades de los organismos multilaterales y los líderes empresariales estadounidenses con intereses en el Perú lo convencieron de que la única manera de salir de la situación en la que se encontraba el país era poner en marcha un programa de estabilización del corte recomendado por las agencias multilaterales.

Fujimori se encargó de probar que el shock neoliberal era duro pero efectivo para reducir la inflación y ordenar la economía. El ajuste fue drástico, pero frenó la inflación de 396.98% en agosto a 5.93% en noviembre de 1990. Aunque, como era de esperar, generó un incremento del desempleo y el subempleo, aumentando los niveles de pobreza a cifras dramáticas.

El 5 de abril de 1992, Fujimori anunció que había decidido “disolver” el Congreso de la República, intervenir el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Tribunal de Garantías Constitucionales y los gobiernos regionales, instalados durante el gobierno de García. Al mismo tiempo, el Ejército sacaba los tanques a las calles y tomaba el control de los principales edificios públicos en una clara demostración de apoyo al autogolpe presidencial.

El mayor logro de la comisión enviada por la OEA, entidad responsable de mantener la democracia en el continente, para constatar lo que ocurría en el Perú fue que el régimen aceptara convocar a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD).

El CCD diseñó un proyecto de Constitución que sancionó la introducción del modelo neoliberal de un Estado mínimo y subsidiario del mercado, permitía la reelección presidencial, establecía el distrito electoral único para la votación nacional, creaba

un Tribunal de Garantías Constitucionales y un Ministerio Público independientes.

El Proyecto preparado por el CCD fue sometido a referéndum y ante la sorpresa general los votos que negaban su aprobación se aproximaron al 50%, pero la carencia de alternativas al programa económico de Fujimori y la ausencia de unidad de la oposición, terminaron fortaleciendo al nuevo autócrata.

El proceso de descentralización fue interrumpido al reemplazar los gobiernos regionales (creados durante la administración aprista) el 17 de abril de 1992 por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), organismos desconcentrados del Gobierno central dependientes del reactivado Ministerio de la Presidencia.

Un paciente trabajo de inteligencia de la Policía Nacional culminó el 12 de setiembre de 1992 con la captura de Abimael Guzmán, líder máximo del senderismo. Meses más tarde lograron la captura de la dirigencia del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

El éxito en combatir la inflación y el terrorismo ayudaron a Fujimori para su reelección en 1995, en un acto inconstitucional pues había sido elegido bajo la Constitución de 1979 que prohibía la reelección inmediata. Este se amparó en la Constitución de 1993 que permitía al presidente en funciones postular para la reelección. No le fue muy difícil imponerse en primera vuelta con el 64% de los votos.

En el proceso electoral del 2000, apareció en las preferencias de los electores la candidatura de Alejandro Toledo, el nuevo outsider de la política peruana. En medio de graves denuncias de falsificación de firmas para la inscripción del Movimiento Perú 2000 (el nuevo membrete político de Fujimori) y del bloqueo de las empresas de televisión a los avisos de la oposición y ante las miradas de diversos organismos internacionales, las elecciones del 9 de abril concluyeron en un resultado que dejó a Fujimori a un escaso 0.15% de la victoria en primera vuelta, mientras Toledo obtenía un segundo lugar con 40%. Alejandro Toledo anunció el retiro de su candidatura a menos que las elecciones fueran postergadas, pedido que el Jurado Nacional de Elecciones se negó a aceptar. Fujimori obtuvo así en la segunda vuelta

el 51.2% de los votos.

Pero, en setiembre de 2000 se propagó por las cadenas de televisión un video en el que el congresista Alberto Kouri, recientemente convertido en oficialista, aparecía recibiendo dinero de Montesinos (principal asesor de Fujimori), prueba de que su pase al oficialismo había sido objeto de una transacción inmoral. A partir de allí el régimen comenzó a desmoronarse y culminó con la fuga y renuncia de Fujimori, por fax, desde Japón a la presidencia de la República. Después de varios años Fujimori intentaría en Japón una senaduría apoyado por la derecha japonesa. Al no conseguirla, decidió trasladarse a Chile bajo el supuesto de que su cercanía al Perú le permitiría asegurar su retorno triunfal a pedido de las masas populares.

Lo que diferenció al régimen fujimorista de las antiguas dictaduras militares es que todo lo sucedido pudo operar en nombre de la libertad de prensa, dado a que legal y formalmente el Estado no interfería en nada. En realidad, muchos canales de televisión, diarios y radios habrían quebrado si hubieran tenido que pagar los impuestos que adeudaban al Estado (SUNAT y ESSALUD) y si no hubieran recibido contratos por concepto de publicidad. La tecnología de las comunicaciones facilitó el control de la opinión pública a través de los canales de TV, pero esa misma tecnología permitió descubrir los altos niveles de corrupción (el video de Kouri) a los que había llegado el régimen y así facilitó la recuperación de la democracia.

### ***c. Conclusiones del proceso hasta el año 2001***

La difícil construcción del Estado unitario y descentralizado, marco en el que se inscribe el proceso de descentralización, encuentra tres hitos fundamentales en nuestra historia:

- i) En el siglo XIX con Ramón Castilla que extiende paulatinamente la estructura estatal con el financiamiento del guano. Logra abolir la esclavitud y suprimir el impuesto a la población indígena, pero mantiene el sistema de servidumbre en las relaciones laborales del campo. Por otra parte, los consignatarios del guano y la correspondiente corrupción son el embrión de la naciente oligarquía agraria que en la práctica gobernaría el país hasta bien entrado el siglo XX.
- ii) En el período 1968-1975 con el General Juan Velasco Alvarado que sienta las

bases para una modernización del aparato estatal con la reforma agraria que liquida el trabajo servil en el agro y el fortaleciendo el rol del Estado como conductor del desarrollo nacional y afirmando su autonomía respecto de los poderes fácticos de la sociedad.

- iii) En 1992 se inicia la “era del neoliberalismo” con la introducción de una política económica basada en la minimización del rol del Estado y las supuestas virtudes casi teológicas de las fuerzas del mercado para lograr el desarrollo nacional, así como en la generaliza la corrupción esta vez promovida desde los más altos niveles de la administración estatal.

Por su parte la descentralización formalmente recién se incorpora en la Constitución de 1979 y se repite en la Constitución de 1993 pero en los hechos concretos el proceso se caracteriza por:

- i) Su brevedad de los procesos estructurados y orgánicos como los iniciados en 1989 e interrumpidos en 1992.
- ii) Reducidos niveles de presencia del Estado en el interior del país por insuficiencia de recursos fiscales para el financiamiento de propuestas descentralistas.
- iii) Carencia en la población, en sus organizaciones y en sus dirigentes, de una firme y permanente convicción democrática y descentralista.
- iv) Las municipalidades estaban reducidas a ofrecer servicios urbanos menores (cuidado de parques y jardines, recolección de basura y otros similares) y sus autoridades eran designadas por el Ministerio de Gobierno, hasta el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-68) que establece las elecciones municipales, las que se interrumpen durante el gobierno militar (1968-80).
- v) Recién a partir de la Constitución de 1979 se reconoce a las municipalidades el rol de órganos de gobierno local responsables del desarrollo de su ámbito territorial y se dispone que sus autoridades sean elegidas por el voto popular, estas atribuciones son recortadas en la Constitución de 1993 aunque se mantuvo el derecho a la elección de sus autoridades.
- vi) Carencia de recursos financieros de las municipalidades para cumplir su nuevo rol.



## **CAPÍTULO III. EL RELANZAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: 2002- 17**

### ***a. El gobierno de Valentín Paniagua y la descentralización***

Tras la fuga y renuncia por fax de Fujimori a la presidencia de la República el Congreso logró conformar una precaria mayoría política democrática, la que declaró la vacancia de la presidencia y designó al congresista Valentín Paniagua, líder de Acción Popular, como nuevo presidente de un Gobierno Provisional hasta la realización de elecciones.

Paniagua convocó a Javier Pérez de Cuellar como presidente del Consejo de Ministros, designó un gabinete de primer nivel y gran respaldo nacional y el 5 de marzo de 2002 convoca a las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República, y a un conjunto de organizaciones representativas de la sociedad civil con la finalidad de lograr un Acuerdo Nacional. Con la sola excepción de fujimoristas y senderistas, responden a la convocatoria del Acuerdo Nacional todas las fuerzas políticas, gremiales y sociales del país y aprueban un texto enfocado a asegurar: a) La consolidación de la democracia, b) La afirmación de la identidad nacional y c) El diseño de una visión compartida del país a futuro.

Para tal efecto, el Acuerdo Nacional aprueba 31 políticas de Estado (Posteriormente se han aprobado tres políticas adicionales de suerte que hoy son 34 políticas de Estado) y los firmantes se comprometen a que dichas políticas orientarán sus acciones de gobierno.

Entre las políticas aprobadas cabe señalar la Octava Política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú, y con ese objetivo los firmantes se comprometen a: a) Desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo y b) Construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer

estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado:

- i) Apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales,
- ii) Institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas,
- iii) Promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales,
- iv) Establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno,
- v) Desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales,
- vi) Desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario,
- vii) Incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local
- viii) Favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica,
- ix) Favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos,
- x) Fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y
- xi) Fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

Por otra parte, con el fin de asegurar elecciones generales limpias, justas y transparentes, se nombró nuevas autoridades electorales, se inició el desmontaje

del poder de la mafia en el Estado y se empezó una lenta y difícil reorganización de la administración pública.

En relación a los partidos políticos se dieron facilidades para que participaran en las elecciones y se redujo del 4% al 1% (aproximadamente 120 mil electores) el porcentaje de firmas de electores requeridos para inscribir una nueva agrupación, no obstante, no lograron inscribirse nuevas fuerzas políticas, aunque se mantuvo la forma de participación mediante listas independientes. En cuanto al sistema electoral el Congreso tuvo que aceptar una forma de elección por departamentos, en el marco del sistema de Cámara Única. Hay que recordar que en las elecciones de 1993 (Constituyente), 1995 y 2000, se impuso el sistema de Distrito Único Nacional, que privilegiaba a los candidatos concentrados en la capital de la República.

El que las elecciones al Congreso se realizaran, bajo la modalidad del Distrito Electoral Múltiple, de base departamental, era importante para que las fuerzas descentralistas emergentes puedan renovar la representación política y dar un impulso decisivo a la reforma del Estado en la transición hacia un nuevo régimen democrático.

El gobierno de Paniagua duró ocho meses entre noviembre del 2000 y el 28 de julio del 2001 y en las elecciones de abril del 2001 en la primera vuelta sale ganador Alejandro Toledo, sin alcanzar el 50% de los votos y en segundo lugar Alan García candidato del Partido Aprista. En segunda vuelta se impone Toledo por un estrecho margen. Toledo juramentó el 28 de julio del 2001.

## ***b. La descentralización durante el gobierno de Alejandro Toledo***

### **1. La Reforma Constitucional**

El 6 de marzo del 2002, se aprobó la Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (que comprende los Artículos 188 a 199), y el inciso 6 del Artículo 203.

El ARTÍCULO 188 señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de

descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

El ARTÍCULO 189 especifica que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, y se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

El ARTÍCULO 190 establece que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos (en el departamento de Lima se exceptúa a la Provincia de Lima que tiene un régimen especial) y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. La ley determina las competencias, facultades adicionales e incentivos especiales de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.

ARTÍCULO 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional (inicialmente fue denominado Presidente Regional), como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación

Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período.

El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución para postular a presidente de la República, vicepresidente, Congresista o alcalde, los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva. La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales. Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad”.

El ARTÍCULO 192 señala que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para:

- i. Aprobar su organización interna y su presupuesto,
- ii. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil,
- iii. Administrar sus bienes y rentas.



- iv. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- v. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y, programas correspondientes.
- vi. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- vii. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
- viii. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- ix. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- x. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

El ARTÍCULO 193 precisa que son bienes y rentas de los gobiernos regionales:

- i. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- ii. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- iii. Los tributos creados por ley a su favor.
- iv. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- v. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tienen carácter redistributivo, conforme a ley.
- vi. Los recursos asignados por concepto de canon.
- vii. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
- viii. Los demás que determine la ley.

ARTÍCULO 194. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución para postular a presidente de la República, vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

El ARTÍCULO 195 establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:

- i. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- ii. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- iii. Administrar sus bienes y rentas.
- iv. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias derechos municipales, conforme a ley.
- v. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- vi. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
- vii. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
- viii. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- ix. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- x. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

ARTÍCULO 196. Son bienes y rentas de las municipalidades:

- i. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- ii. Los tributos creados por ley a su favor.
- iii. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.
- iv. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- v. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
- vi. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- vii. Los recursos asignados por concepto de canon.
- viii. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
- ix. Los demás que determine la ley.

ARTÍCULO 197. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

ARTÍCULO 198. La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.

Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

ARTÍCULO 199. Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

ARTÍCULO 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad: (...) 6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

La Reforma Constitucional abrió el cauce para la dación posterior de las siguientes leyes:

- i) Ley No. 27795 (24/VI/ 2002) de Demarcación y Organización Territorial
- ii) Ley No. 27783 (26/VI/ 2002). Ley de Bases de la Descentralización.
- iii) Ley No. 27867 (8/XI/ 2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- iv) Ley No. 27972 (26/VI/ 2003). Ley Orgánica de Municipalidades
- v) Ley No. 28056 (7/VIII/ 2003). Ley Marco de Presupuesto Participativo
- vi) Ley No. 30305 (10/III/ 2015). Ley de Reforma de los Artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes

Es importante destacar que estos cambios normativos fueron aprobados prácticamente por unanimidad lo que auguraba que esta vez la construcción de un Estado Unitario y Descentralizado sería una verdadera Política de Estado.

La importante Ley de Demarcación y Organización Territorial asignó a la Presidencia del Consejo de Ministros la responsabilidad de, previo estudio técnico, proponer al Congreso de la República modificaciones a la demarcación del territorio nacional, para su aprobación por Ley. Desafortunadamente los lobbies locales han impedido que se aprueben las propuestas enviadas y estamos con la situación que más del 90% de las circunscripciones territoriales del país tienen problemas de límites.

## **2. La Ley de Bases de la Descentralización (LBD)**

La LBD establece las competencias exclusivas de los niveles de gobierno central, regional y local, pero no las concurrentes y delegadas que serían precisadas en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales, que tampoco lo han hecho subsistiendo varias áreas de traslape.

La mencionada ley establece además que los conflictos de competencias que se generen entre los niveles de gobierno se resuelven ante el Tribunal Constitucional.

La experiencia ha demostrado que este dispositivo es insuficiente por cuanto el Tribunal demora varios meses en dar su veredicto y así se presentan situaciones de virtual desgobierno.

En cuanto a las competencias exclusivas si bien la Ley precisa algunos asuntos claves en otros es ambigua como en relación a la propiedad de recursos naturales, la de los activos de empresas localizadas en las regiones y en la gestión del agua. Por otro lado, la Ley no establece un sistema de financiamiento de los gobiernos regionales, los que si bien tienen presupuesto propio quedan sujetos fundamentalmente a las transferencias del gobierno nacional.

La conducción del proceso de descentralización fue confiada al Consejo Nacional de Descentralización (CND) organismo independiente y descentralizado, adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros, con calidad de pliego presupuestario su titular con rango de ministro de Estado. El CND tenía autonomía técnica, administrativa y económica, para realizar las siguientes funciones:

- i) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales.
- ii) Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.
- iii) Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- iv) Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional. Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- v) Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del Gobierno Nacional.
- vi) Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- vii) Promover la integración regional y su fortalecimiento.

Asimismo, la LBD define que el proceso de descentralización se realiza en forma gradual en varias etapas:

- i) Etapa Preparatoria, asignada al Congreso de la República para la preparación del marco legal básico de la descentralización, habiéndose aprobado la Ley Orgánica



de Gobiernos Regionales, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como otras leyes complementarias. Por su parte el Poder Ejecutivo realizó un proyecto piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto de inversión. Se implementó el inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), la desactivación del Ministerio de la Presidencia y el fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local (Presupuesto, Personal, Tesorería, Contabilidad, Crédito, Contrataciones y Adquisiciones e Inversión Pública).

- ii) Etapa Primera: Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales. Iniciada el 01// 2003 con la transferencia y recepción de los activos y pasivos de los antiguos CTARs a los gobiernos regionales, transferencia y recepción de programas y proyectos sociales y de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales. Elaboración del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica a los gobiernos descentralizados.
- iii) Culminar el proceso de transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional a los gobiernos regionales.
- iv) Etapa Segunda: Consolidación del proceso de regionalización. Iniciada con la dación de la Ley Marco de Promoción a la Inversión Descentralizada. Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles, difusión de alternativas de regionalización, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional. Formulación de un Plan de Regionalización.
- v) Etapa Tercera: Transferencia y recepción de competencias sectoriales, iniciada el 01// 2004. Comprende la transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los servicios y funciones en materia de agricultura, agroindustria, pesquería, industria, comercio, energía, minería, transporte, comunicaciones, circulación y tránsito, vivienda y saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deportes.
- vi) Etapa Cuarta: Transferencia y recepción de competencias en educación y salud a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, la que necesariamente

se iniciará luego de emprendida la etapa anterior.

### **3. El Referéndum para la regionalización**

El proceso de regionalización se inició con la elección de gobiernos regionales en el ámbito territorial de los departamentos y la normatividad descentralista reconociendo que muchos departamentos no son viables económicamente, estableció que el siguiente paso debía ser la conformación de regiones como unidades geoeconómicas sostenibles, mediante la integración de dos o más departamentos contiguos en base a la decisión democrática de sus pobladores.

Para tal efecto se realizó, conforme a Ley, el referéndum de octubre del 2005 que tuvo el rechazo de más del 70% de la población consultada y que obligó a derogar la normatividad que establecía nuevas consultas el 2009 y el 2013. De este modo la regionalización ha quedado sin plazo definido.

En un intento por comprender el triunfo del NO en el referéndum sobre regionalización, es posible afirmar lo siguiente:

- i) El CND desechó los planteamientos efectuados por importantes estudiosos de la realidad nacional como Javier Pulgar Vidal, de regionalizar el país transversalmente para superar la división geográfica de costa, sierra y selva y aprovechar economías complementarias y acogió diversos planteamientos emanados de algunos gobiernos regionales que no consultaron con sus poblaciones ni con los gobiernos locales de sus circunscripciones
- ii) La propuesta del CND no cubrió todo el territorio nacional de suerte que de aprobarse habría gobiernos regionales en ámbitos departamentales y gobiernos regionales en ámbitos multidepartamentales.
- iii) El Referéndum se llevó a cabo en un ambiente pre-electoral presidencial y congresal, contexto en el cual el ciudadano interpretaba que un triunfo del Sí favorecía los intereses del gobierno.
- iv) Si bien en la Ley de Incentivos Fiscales se indicaba que el 50% de los impuestos recaudados en el ámbito de la región a constituir serían transferidos al gobierno regional y a los gobiernos locales respectivos, en el reglamento de la Ley se precisó que se trataba de los montos adicionales que se recaudarían una vez

constituida la región. Esta aclaración hizo que varios gobernadores regionales que apoyaron la conformación de regiones, retiraran su firma de los correspondientes expedientes técnicos.

- v) Los grandes medios de comunicación a nivel nacional prestaron poca atención al proceso y tampoco los partidos políticos nacionales le dieron importancia. Es más, el Partido Aprista el principal opositor al gobierno se manifestó en contra del proceso.
- vi) Para la mayoría de la población la “región” es una entelequia, lo que existe es su departamento. No hay conciencia que es necesario integrar varios departamentos para conformar regiones viables capaces de contrarrestar el predominio de Lima Metropolitana.
- vii) Los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM y BID) veían con desconfianza el proceso descentralizador pues consideraban que sería una fuente de desequilibrios fiscales y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), haciéndose eco de esos temores oponía una resistencia pasiva al proceso descentralizador, al estimar que la descentralización implicaría mayores gastos fiscales para los cuales no existían fuentes de financiamiento.
- viii) Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y las leyes orgánicas de los sistemas administrativos mantuvieron un enfoque centralista y sectorial

## **Resultados**

En los primeros dos años del gobierno de Toledo los precios de los minerales se mantuvieron a niveles bajos y la economía creció a paso lento y recién a finales del 2003 se inicia el boom minero que concluye a finales del 2012, de modo que durante el gobierno toledista la economía creció a un promedio anual per cápita de 4.2% (en S/.2007) y la pobreza monetaria solo se redujo del 54.3% el 2002 al 44.5% el 2006, pero la inflación se mantuvo alrededor del 2% anual, el déficit fiscal en 1.2% y las RIN crecieron a un equivalente de 11.4 meses de importaciones (Cuadro 1)

### ***c. La descentralización en el 2006-2017***

Las demandas de la población del interior del país por acelerar el proceso

descentralizador eran cada vez más intensas y recogiendo este clamor todos los grupos políticos que intervinieron en las elecciones generales del 2006 plantearon diversas medidas tendentes a asegurar el avance significativo del proceso.

Haciendo un breve recuento de las propuestas de los tres grupos políticos que en ese momento comprendían a la mayoría del electorado nacional (Partido Nacionalista, Partido Popular Cristiano y Partido Aprista Peruano) comprobamos que hay una gran coincidencia entre ellos y que la descentralización efectivamente estaba en vías de constituirse en una Política de Estado que contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país, más aún si tenemos en cuenta que en las elecciones regionales y municipales del 2006 y en las del 2010 se impusieron movimientos políticos locales con la bandera de la descentralización en desmedro de los partidos políticos nacionales.

En la primera vuelta de las elecciones generales del 2006 el primer lugar con un 33% de los votos legalmente emitidos fue ocupado por un recién llegado al escenario político nacional el comandante en retiro del Ejército Peruano Ollanta Humala Tasso conductor del Partido Nacionalista.

En segundo lugar, con algo más del 25% del voto salió Alan García Pérez en representación del Partido Aprista y en tercer lugar Lourdes Flores Nano con algo menos del 25% del voto, la favorita de la derecha económica y política y de los principales medios de comunicación.

El voto restante se distribuyó entre el fujimorismo, el belaudismo, el toledismo y una agrupación política constituida mayoritariamente por evangelistas. Los grupos de izquierda no alcanzaron el mínimo 4% de los votos, requerido para tener una representación congresal. Así, se configuró un Congreso constituido por minorías, la mayor el grupo liderado por Humala, en segundo lugar, el APRA y luego los otros grupos: el fujimorismo, Acción Popular, Perú Posible y otras pequeñas agrupaciones políticas.

En la segunda vuelta electoral y esta vez solo para presidente de la República se impuso Alan García Pérez con el 52% de los votos válidos en tanto que Ollanta Humala quedó en segundo lugar con el 48%. Territorialmente el voto muestra claras

tendencias: Lima Metropolitana y la costa en general votó por García Pérez, en cambio el país empobrecido y con mayor influencia del marxismo (la sierra, la Amazonía y sobre todo el sur del país) votó por Humala. Esta estructura del electorado se mantiene desde las elecciones a la Constituyente en 1979.

En las elecciones para los gobiernos descentralizados llevadas a cabo también el 2006 los partidos nacionales brillaron por su ausencia, con excepción del Partido Aprista el que sin embargo de doce gobiernos regionales que ganó el 2002 se redujo a cuatro el 2006. En la mayoría de circunscripciones electorales se impusieron movimientos políticos locales sin mayor vinculación con los partidos nacionales y con mayorías relativas menores al 25% lo que revela la dispersión del voto y la fragilidad de los mandatos conferidos.

Varios de estos grupos eran de clara tendencia marxista leninista y algunos declarados admiradores del socialismo del siglo XXI propugnado por Hugo Chávez. Estos movimientos fueron el sustento de la masiva votación de Humala en las elecciones generales, pero en las elecciones para gobiernos regionales y locales Humala no logró ningún gobierno regional y solo algunos municipios de menor importancia.

## **1. La descentralización en el gobierno de Alan García (2006-11)**

El Partido Aprista Peruano (PAP) en su Plan de Gobierno (Partido Aprista Peruano. Plan de Gobierno 2006-2011. Lima, Perú, 2006: [plandegobierno@apra.org.pe](mailto:plandegobierno@apra.org.pe)) hace una propuesta coherente e integral, partiendo de la VISION DEL PAIS en la que en relación con la descentralización señala explícitamente lo siguiente: *“Trabajaremos para .... un país con una estructura descentralizada en una área metropolitana y regiones que integren transversalmente el territorio nacional ..., un gran número de provincias del país, incluyendo las de la Amazonía, integradas a la red vial nacional con carreteras asfaltadas, una conectividad que alcance a todos los distritos y a un elevado porcentaje de centros poblados menores de tres mil habitantes, un número importante de la población nacional con servicios de agua potable y electricidad;.....”*

Pero, hay que precisar que el gobierno al haber obtenido en la primera vuelta electoral solo algo más del 25% de los votos válidamente emitidos estaba obligado



a reajustar su Plan para concertar con las nuevas fuerzas políticas que le permitieran ganar la segunda vuelta electoral. Al asumir el mando de la Nación el 28 de julio de 2006 el presidente García anunció el denominado Shock de Inversiones, el que en buena cuenta sustituyó al Plan de Gobierno en el tema de descentralización.

La primera medida que dio el PAP en relación con la descentralización fue desactivar el CND y reemplazarlo por la Secretaría de 'Descentralización dependiente de la PCM, medida duramente criticada por la oposición, pero por otra parte el proceso ha sido impulsado vigorosamente habiéndose transferido a diciembre del 2011 prácticamente el total de competencias y funciones transferibles y los efectos ya empezaron a sentirse al comprobar que el crecimiento económico en varios departamentos era mayor que en Lima Metropolitana.

El gobierno de Alan García continuó gozando de un buen entorno internacional y no introdujo cambios al modelo neoliberal heredado del fujimorismo, mostrando un viraje ideológico de la tradicional postura social demócrata del Partido Aprista. Pese a la crisis internacional que repercutió en el país el 2009 la economía siguió creciendo a un promedio anual per cápita (en S/. 2007) de 6.2% en el período 2006-2011, el déficit fiscal se mantuvo en 3.3%, la inflación en 3.4% y las RIN alcanzaron el equivalente a 13.4 meses de importaciones. Paralelamente la pobreza monetaria bajó del 44.5% el 2006 a 27.8% en diciembre del 2011 (Cuadro 1), y se observó avances importantes en el empleo formal y en la reducción de la tasa de subempleo.

Pese a estos extraordinarios desempeños las expectativas de la población se intensificaron, los reclamos al gobierno para participar mejor en la coyuntura eran cada vez más intensos y beligerantes. La población percibía que quienes se beneficiaban más del crecimiento económico eran los grandes grupos empresariales y que el Estado peruano seguía siendo un aparato ineficiente, burocrático, clientelista, con un considerable grado de corrupción.

En las elecciones regionales y municipales de noviembre 2010 la tendencia declinante de los partidos nacionales se acentuó el APRA, PPC solo controlaron un departamento cada uno y el Partido Nacionalista tres departamentos, en los otros departamentos ganaron candidatos de fuerzas locales sin una ideología clara, algunos de tendencia marxista (Cusco, Cajamarca, Junín, Tumbes).

Los resultados de estos procesos electorales muestran que desde 1979 subsisten en el país tres posiciones ideológicas en pugna ninguna de las cuales logra hegemonía. Una es la posición neoliberal embebida en la Constitución de 1993 y defendida por el fujimorismo, el PPC, el Partido Aprista y algunos otros grupos menores, la otra es la implícita en la Constitución de 1979 de claro corte socialdemócrata defendida por algunos sectores políticos y vastas fuerzas sociales no adscritas a ningún partido o movimiento político, y la tercera es la de una izquierda que muestra signos de modernización y acercándose a las posiciones socialdemócratas, cuyos voceros más notorios son los nacionalistas o humalistas que propugnan la vuelta a la Constitución de 1979 o la dación de una nueva carta magna.

## **2. La descentralización en el gobierno de Ollanta Humala (2011- 2016)**

En las elecciones generales de abril del 2011 las tres fuerzas ideológicas indicadas presentaron sus respectivas candidaturas con el resultado que a nivel parlamentario ninguna obtuvo una mayoría absoluta, siendo la primera minoría la representación del humalismo con algo más del tercio de los congresistas, en segundo lugar, el fujimorismo y en tercer lugar diversas fuerzas representantes en mayor o menor medida del neoliberalismo. Por su parte el APRA al no haber logrado ponerse de acuerdo para presentar una candidatura presidencial obtuvo solo cinco asientos parlamentarios mostrando así la mayor debacle electoral del Partido en toda su historia.

En cuanto a las candidaturas presidenciales las pugnas entre Alejandro Toledo, Luis Castañeda y Pedro Pablo Kuczynski que se disputaban el mismo electorado del centro-derecha político permitieron que pasaran a segunda vuelta los dos candidatos menos esperados: Ollanta Humala el líder de Gana Perú una coalición del Partido Nacionalista y varias agrupaciones de izquierda, con algo más del 32% del voto y en segundo lugar Keiko Fujimori con cerca del 22% de votación como vocera de la derecha.

Ambos candidatos mostraron su voluntad de conseguir en segunda vuelta el favor del electorado para lo que ideológicamente se acercaron al centro político y manifestaron su decisión de continuar con el proceso de descentralización. En la

segunda vuelta se impuso Ollanta Humala con el 52% del voto popular pese a la guerra sucia emprendida contra su candidatura por los poderes fácticos: los grandes medios de comunicación y el gran capital.

En la campaña electoral de 2010 Gana Perú ofreció al electorado que de triunfar en las elecciones la política de descentralización estaría enmarcada en el contexto de su Plan de Gobierno 2011-2016 denominado La Gran Transformación ([www.slideshare.net/.../plan-de-gobierno-gana-per-20112016](http://www.slideshare.net/.../plan-de-gobierno-gana-per-20112016)) páginas 37 a 46, pero al pasar a la segunda vuelta sustituyó su plan de gobierno por la denominada Hoja de Ruta ([www.pcm.gob.pe/wpcontent/.../ollanta\\_humala\\_hoja\\_de\\_ruta01-a.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wpcontent/.../ollanta_humala_hoja_de_ruta01-a.pdf)) y suscribió el Acuerdo Nacional en una muestra que continuaría con las grandes líneas concordadas por las principales fuerzas políticas y sociales del país el año 2002.

En lo relativo a descentralización la Hoja de Ruta plantea las siguientes líneas de política:

- i) Capacitación del personal para el empoderamiento de la capacidad de gestión de las regiones y gobiernos locales.
- ii) Fortalecer la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y dotarlo de equipos profesionales calificados y adecuadamente remunerados.
- iii) Definición clara de competencias de los niveles de gobierno nacional, regional y local y cofinanciación de inversiones entre los tres niveles de gobierno.
- iv) Priorizar inversiones públicas en regiones sin canon, a fin de generar condiciones para la futura conformación de macro-regiones
- v) Optimizar la utilización de fondos concursables de inversión, a nivel local y regional, para ampliar el banco de proyectos y garantizar una mayor participación de las organizaciones empresariales y de la sociedad a nivel subnacional.

Esta breve presentación en la Hoja de Ruta fue ampliada por el entonces presidente del Consejo de Ministros Salomón Lerner, en su presentación al Congreso de la República el 25 de agosto del 2011 en los términos siguientes

([www2.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2011/Agosto/25-08-11.htél](http://www2.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2011/Agosto/25-08-11.htél)):

- i) Reduciremos la brecha de infraestructura de transportes, con intervenciones de diverso nivel en la totalidad de la Red Vial Nacional y al finalizar nuestro mandato por lo menos el 85% de ésta, es decir más de 20 mil Km, se encontrarán asfaltados y el 100% en buenas condiciones de tránsito.
- ii) Se permitirá la interconexión de gran cantidad de pueblos y ciudades de la sierra peruana, mediante la carretera Longitudinal de la Sierra, uniendo regiones de Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno.
- iii) En la carretera Longitudinal de la Selva (Fernando Belaúnde) se rehabilitarán y mejorarán los tramos Juanjuí–Tocache; San Ignacio– Puente Integración, entre otros.
- iv) Durante los próximos cinco años se ampliará la capacidad de la carretera Panamericana con la construcción de más de mil kilómetros de autopistas desde Lima hasta la frontera con Ecuador y de Lima hacia Ica; concluiremos el asfaltado de 400 kilómetros de la carretera Costanera (desde Camaná hasta la frontera con Chile).
- v) Además, se iniciará la implementación del Plan Nacional Ferroviario acorde con la dinámica de la demanda y mediante inversión pública y participación privada. Hemos dispuesto la reanudación del proceso de concesión del ferrocarril Huancayo–Huancavelica, el famoso Tren Macho (que se ofreció concesionarlo en el primer trimestre del 2016 lo que no se cumplió).
- vi) No puede haber desarrollo rural sin mejorar los servicios educativos en el Perú rural. Existen 26 mil centros educativos en las zonas rurales de los cuales 8 mil escuelas son unidocentes. Las 1,320 redes para las escuelas rurales propuestas por el Consejo Nacional de Educación, constituirán el punto de partida de la construcción del Estado para todos los peruanos en las zonas donde, según el PNUD, existe una baja o nula densidad del aparato estatal. En estas zonas, en coordinación con los gobiernos locales y regionales, se instalará un modelo de gestión de Estado Móvil para el Desarrollo Rural.
- vii) Al equipo de acompañamiento de la red de profesores de las escuelas rurales se sumarán otros equipos encargados de organizar y coordinar los servicios estatales móviles de salud, justicia, seguridad y nutrición que se

organizarán y operarán también a través de sus respectivas redes para llegar directamente a los ciudadanos. Particular énfasis se dará a las redes desplegadas en las fronteras.

- viii) La descentralización es una Política de Estado que fortalece la unidad de la nación, al democratizar el poder y potenciar los diversos territorios y sus ámbitos locales y regionales, dinamizando los grandes espacios territoriales que se configuran en el país: el macro norte; el amazónico; el macro sur; el centro sur, el centro andino y el de Lima-Callao.
- ix) Afirmamos nuestro objetivo nacional de ser el país de macro regiones transversales y que la descentralización sea un reencuentro con las raíces y potencialidades territoriales de la nación, para alcanzar nuestro objetivo nacional bicentenario.
- x) Para ello se reconocerá la Asamblea de Presidentes de Gobiernos Regionales; se propondrá a inicios del 2012 un Nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización que será sometido a un debate nacional. Impulsaremos la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial. Daremos continuidad a la Comisión Multisectorial del Pacto Fiscal, aprobada el 2010.
- xi) Es urgente se ordene el territorio y su gestión, pues el desorden existente al respecto es uno de los factores de deterioro ambiental y de crisis social. En los próximos cuatro años institucionalizaremos los instrumentos de gestión del territorio para elaborar en forma participativa los Planes Regionales y Provinciales de Ordenamiento Territorial.
- xii) Nos proponemos impulsar los futuros Centros Estratégicos en el Callao, y en los de Paita-Bayovar e Ilo-Matarani. Impulsaremos la conexión directa con una ferrovía suramericana que conecte el sur peruano con La Paz-Santa Cruz en Bolivia, y Río y Sao Paulo en Brasil, que es complementaria al IIRSA Sur; y las hidrovías que complementen el IIRSA del norte y amazonia del Perú con Manaus y su emporio industrial.
- xiii) Tenemos un compromiso con la Amazonía y su desarrollo sostenible. Daremos la prioridad requerida para respetar su diversidad biológica y ecosistema frágil, impulsando una estrategia sostenible de Bosques y Cambio Climático.
- xiv) Se concretarán las hidrovías para el mejoramiento y mantenimiento de los ríos



Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas. De esta manera se conectará el nuevo puerto de Yurimaguas, recientemente concesionado, y el puerto de Pucallpa con Iquitos y Brasil.

## **2.1. Las crisis políticas y el proceso de descentralización**

La crisis política obligó al cambio de gabinete el 12 de diciembre del 2011 y el nuevo equipo ministerial presidido por Oscar Valdez, en el informe presentado a la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (en adelante la Comisión) del Congreso de la República en abril del 2012, propuso una “Agenda Estratégica de la Descentralización” con el propósito de: “Renovar el pacto político y social entre los principales actores con la descentralización y el desarrollo nacional, para relanzar y reorientar el proceso de descentralización, concertando políticas, normas y compromisos que hagan viable y efectiva la descentralización del país”. Para tal efecto planteó cuatro ejes:

- i) Fortalecer la rectoría de la descentralización del país,
- ii) Promover la gestión pública descentralizada en el marco de una gestión pública por resultados,
- iii) Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados y
- iv) Fortalecimiento de la inversión descentralizada y la integración territorial

El gabinete Valdez duró pocos meses y fue reemplazado por un nuevo gabinete ministerial presidido por Juan Jiménez Mayor quien en su exposición de investidura ante el Congreso de la República 20 de agosto del 2012, ([www.youtube.com/watch?v=7yDcBhbRAU4](http://www.youtube.com/watch?v=7yDcBhbRAU4)) reafirmó la voluntad del gobierno de fortalecer el proceso de descentralización y el 03 de setiembre de 2013, presentó el Plan Nacional de Descentralización 2013-2016 (PND-2013-2016) ([www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2013/nsf///-SD-PCM.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2013/nsf///-SD-PCM.PDF)).

El Plan, aunque no llegó a ser aprobado formalmente, ha orientado las acciones del gobierno en materia de descentralización y luego de un análisis de la situación a diciembre de 2012, propone la siguiente Visión al 2016: “El Perú es un Estado unitario y descentralizado con un desarrollo integral, armónico y sostenible en sus

territorios, mediante la separación de competencias y funciones y el ejercicio equilibrado del poder en los tres niveles de gobierno en beneficio de la población, alcanzando la inclusión social y el bienestar general.”

El Plan propone cinco Ejes Estratégicos que en realidad son objetivos generales a alcanzar al 2016, para cada uno precisa los Objetivos Específicos y para cada objetivo específico define la Estrategia a utilizar, las Metas a alcanzar y las acciones concretas a implementar

Pero una vez más se originó una crisis política que obligó al cambio de gabinete ministerial y fue convocado a presidirlo el entonces gobernador regional de San Martín, César Villanueva Arévalo quien fue acogido favorablemente por las más importantes fuerzas políticas y sociales del país, despertando grandes expectativas en las fuerzas descentralistas. Villanueva asumió su cargo el 21 de noviembre de 2013 luego del voto de confianza otorgado por el Congreso de la República.

En lo relativo a Descentralización el primer ministro César Villanueva ([www.pcm.gob.pe/.../discurso-de-presentacion-ante-el-congreso-de-la-rep](http://www.pcm.gob.pe/.../discurso-de-presentacion-ante-el-congreso-de-la-rep)) señaló que: “Entendemos la descentralización como un desafío del país para potenciar las capacidades regionales para el Desarrollo Territorial, por eso impulsaremos los Polos de Desarrollo Regional con crecimiento e inclusión. Desde una perspectiva macro-regional, enfrentaremos las disparidades generadas por un país históricamente centralizado, dotando a todas las regiones de las mismas oportunidades para su crecimiento” e hizo hincapié en la necesidad de conformar Polos de Desarrollo en el interior del país vinculando la inversión privada con la inversión pública a realizarse por los tres niveles de gobierno en forma coordinada.

Asimismo, manifestó que tras diez años de descentralización administrativa se han transferido “185 funciones a cada uno de los gobiernos regionales, aunque sin darles mayores recursos. ¿Qué ha cambiado para las personas? Seguro que algo en varias regiones, pero no lo suficiente para cambiar la vida de la gente. ....La manera de impactar en la vida de las personas es haciendo que la inversión pública y la privada se articulen en cada territorio, desencadenando sinergias para constituir Polos de Desarrollo Regional e Interregional” ..... “En esa perspectiva, anuncio que:

- i) Impulsaremos la inmediata revisión de la distribución intradepartamental del canon y sus mecanismos de estabilización, para que no sea un factor de desigualdad al interior de cada departamento y para hacerlo un instrumento efectivo para el desarrollo.
- ii) Junto con el canon y otras fuentes de financiamiento público, incentivaremos la participación del sector privado en las infraestructuras públicas, asociaciones público privadas e incentivos por la eliminación de las exoneraciones tributarias, los que son mecanismos innovadores que impulsaremos y promocionaremos en cada polo regional de desarrollo.
- iii) Los ministerios de Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Producción, Trabajo y Promoción del Empleo, y Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los gobiernos regionales, desarrollarán el Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transportes, bajo el enfoque de Polos de Desarrollo”.

Villanueva renunció en febrero de 2014 por desavenencias con el Ministro de Economía y Finanzas y fue reemplazado por el entonces Ministro de Vivienda y Construcción Remé Cornejo Díaz quien al asumir el cargo de presidente del Consejo de Ministros no hizo mayor referencia al proceso de descentralización pero que en su Informe de Evaluación de la Descentralización 2013, presentado a la Comisión del Congreso sostuvo la “convicción que el proceso de descentralización debe afianzarse aún más, brindar una mejor calidad de vida a todos los peruanos y promover el desarrollo territorial”.

Analizando estas presentaciones se comprueba que hay ofrecimientos reiterados de fortalecimiento del proceso de descentralización lo que permite afirmar que el Ejecutivo ha expresado una firme voluntad descentralizadora pero los logros no son muy alentadores. Por lo que, a nivel de los gobiernos regionales y locales, así como en la Comisión del Congreso de la República había la percepción que la descentralización estaba estancada.

Pero en realidad lo que ocurrió fue que desde finales del 2012 los precios de los minerales se redujeron significativamente afectando la recaudación fiscal y la adopción de una política macroeconómica sumamente restrictiva de modo que en el 2011-16 el PBIpc creció solo al 3.8% anual la pobreza se redujo del 27.8% al

20.6%, la inflación se mantuvo al 3.6% en promedio, el déficit público se redujo al 1.8% anual y se acumularon RIN equivalentes a 19 meses de importaciones, con el costo de desacelerar el proceso de descentralización.

### **3. Descentralización en el gobierno de PPK**

Las elecciones generales de 2016 se realizaron el 10 de abril, para elegir al presidente de la República, dos vicepresidentes 130 congresistas y 5 parlamentarios andinos para el período 2016-2021. El primer lugar lo ocupó Keiko Fujimori de Fuerza Popular (el fujimorismo reciclado), a poca distancia Pedro Pablo Kuczinsky (de la derecha empresarial) y en tercer lugar Verónica Mendoza representando a una coalición de izquierda. Como ningún candidato presidencial alcanzó más del 50% de los votos válidamente emitidos, se requería una segunda ronda electoral entre los dos primeros, evento que se realizó el 5 de junio de 2016.

El 10 de abril se eligieron 130 congresistas de la República de los cuales, conforme a la llamada cifra repartidora correspondieron a Fuerza Popular 75 congresistas no obstante haber obtenido solo cerca del 38% del voto popular, conformando así una sólida mayoría en el Congreso a la cual posteriormente se unieron los cinco congresistas apristas conformando el bloque parlamentario que se ha dado en llamar el fujiaprismo.

En la segunda vuelta electoral, solo para los dos candidatos que obtuvieron la mayor votación en la primera ronda, se impuso por un ligero margen Pedro Pablo Kuczinsky con el 50.12% del voto (gracias al apoyo de la izquierda y otros grupos parlamentarios) en tanto que Keiko Fujimori logró el 49.8%, resultados que auguraban un difícil gobierno por parte del ejecutivo, dado que Fuerza Popular anunció que desde el Congreso de la República impondrían su plan de gobierno.

Efectivamente, Fuerza Popular desde el inicio del gobierno ejerció una clara función obstruccionista, censurando a ministros y finalmente logrando la renuncia de Kuczinsky a la Presidencia de la República, en marzo de 2018, al ser acusado de malos manejos durante su gestión como ministro de economía y finanzas y primer ministro de Toledo, y en esta circunstancia, de conformidad a ley, el 23 de marzo de ese año asumió la Presidencia el entonces Vicepresidente Martín Vizcarra quien

se encontraba en Canadá como embajador del Perú. El presidente designa al entonces congresista por el Partido Alianza para el Progreso, Cesar Villanueva Arévalo como presidente del Consejo de Ministros y conforma su primer gabinete ministerial.

El gobierno el 26 de mayo de 2018 mediante el Decreto Supremo 056-2018-PCM aprueba la Política General del Gobierno al 2021 que se desarrollaría sobre cinco ejes interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país:

- i) Integridad y lucha contra la corrupción: a) Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas. b) Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.
- ii) Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad: a) Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia. b) Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.
- iii) Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible: a) Recuperar la estabilidad fiscal en las finanzas públicas, b) Potenciar la inversión pública y privada descentralizada y sostenible, c) Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios, con énfasis en prevención, d) Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural, e) Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano.
- iv) Desarrollo social y bienestar de la población: a) Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 35 meses, con enfoque en la prevención, b) Brindar servicios de salud de calidad, oportunos, con capacidad resolutoria y con enfoque territorial, c) Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas, d) Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento, e) Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada, f) Promover la



- igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.
- v) Descentralización efectiva para el desarrollo: a) Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales, b) Promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible.

Cada sector es responsable de definir los indicadores clave de desempeño que sean relevantes para medir el avance en los lineamientos prioritarios al 2021 antes indicados.



## **CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2002-2017**

### ***a. Visión preliminar***

La descentralización se ha constituido en la principal reforma estructural del país. Con ella se están dando pasos decisivos en la redistribución del poder político entre los tres niveles de gobierno y en la promoción de la participación ciudadana en el quehacer público a nivel local y departamental, en otras palabras, se está perfeccionando la democracia en el país.

El proceso de descentralización en el Perú ha transido desde finales del 2003 hasta el 2012 en un ambiente de bonanza económica generada por la elevación de los precios de los metales industriales que conforman nuestro principal rubro de exportación, a finales del 2012 se inició una reducción de los precios señalados afectando negativamente la tasa de crecimiento económico del país y la reducción de las transferencias financieras a los gobiernos descentralizados,

Esta bonanza ha permitido importantes incrementos en la recaudación tributaria y en la acumulación de reservas internacionales lo que a su vez ha servido para financiar un crecimiento espectacular de la inversión pública que mayoritariamente está siendo ejecutada por los gobiernos descentralizados.

En términos globales, en el período 2002-16 se ha logrado un crecimiento promedio anual de 4.6 % del PIBpc, aunque se observa una tendencia creciente del 4.8% en el 2002-06 al 5.1% en el 2006-11 para reducirse al 3.8% en el 2011- 2016 y llegar al mínimo de 1.8% el 2017 claro anuncio del fin del boom minero (Cuadro 1).

Este crecimiento ha sido acompañado por una notable estabilidad de los precios que en promedio se han ubicado en el 2.6 % anual. El déficit fiscal se ha mantenido alrededor del 2.3% anual después de décadas de elevados déficits continuos. Asimismo, se han acumulado RIN equivalentes a cerca de 20 meses de importaciones.

**Cuadro 1:** Perú Principales indicadores económicos 2002-2017, por períodos de gobierno (promedios anuales a precios 2007)

	2002-2006	2006-2011	2011-2016	2017	2002-17
<b>PBI per cápita</b>	4.2%	6.2%	3.4%	1.2%	3.8%
<b>Pobreza 1/</b>	54.3%	27.8%	20.6%	21.7%	20.6%
Inflación 2/	2.0%	3.4%	3.6%	1.4%	3.0%
Déficit fiscal 2/	1.2%	3.3%	1.8%	3.1%	2.1%
RIN (meses de importac.) 3/	11.4	13.4	19.0	19.8	19.0
Coefic.Reducc. Pob/crec PBIpc	0.51	0.57	0.42	-0.93	0.50
Notas: 1:2002, 2011, 2016 y 2017. 2/ Promedio anual 3/ fin de período					
Fuente: Pobreza. INEI. 2002: C.E.2006 cuadro 9.1. 2011, 2016 y 2017: C.E. 2018 cuadro 9.1					
PBI y resto: Cuentas nacionales 1950-2017 y BCRP			Elab. Propia		

Por otro lado, la pobreza en el país se ha reducido del 54.3% el 2002 al 20.6% el 2016 para subir inesperadamente al 21.7% el 2017. Hay que tener en cuenta que el coeficiente reducción de pobreza sobre crecimiento del PBIpc en el período 2002-16 ha sido 0.51 (aunque varía significativamente en el 2002-06 fue de 0.45, en el 2006-11 subió al 0.70 para bajar el 2011-16 al 0.38) por lo que era de esperar el 2017 una reducción de la pobreza de por lo menos en 0.2 pp en relación con el 2016. Al no ocurrir esto implicaría que el magro crecimiento económico del 2017 solo ha beneficiado a los grupos de más alto ingreso y que para continuar reduciendo la pobreza requerimos que la economía crezca por lo menos al 4% per cápita anual.

En segundo lugar, se ha puesto en práctica un acelerado proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos descentralizados, estimándose que desde diciembre del 2011 se transfirió casi la totalidad de funciones y competencias descentralizables con excepción de las que corresponden a la provincia de Lima.

Este proceso de transferencias se comprueba al observar que en el período 2002-2017 el presupuesto ejecutado del sector público (en S/. 2007), ha pasado de S/. 37 653 millones a S/. 100 907 y la inversión pública se ha incrementado en más de cinco veces pasando de S/. 3 658 millones a S/. 19 085 millones (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Perú. Presupuesto Ejecutado según Lima-Callao y el resto del país por tipo de gasto 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017 (en millones de soles 2007).

	2002		2006		2011		2016		2017	
	Total	Invers.	Total	Invers.	Total	Invers.	Total	Invers.	Total	Invers.
Total (S/. Millones)	37,653	3,658	48,401	4,468	80,090	18,722	95,183	18,881	100,907	19,085
Lima-Callao 1/	69.4%	38.6%	67.7%	23.1%	50.3%	21.0%	51.4%	22.4%	51.0%	19.5%
Resto del país	30.6%	62.6%	32.3%	76.9%	49.7%	79.0%	48.6%	77.6%	49.0%	80.5%
Lima-Callao comprende el depto. de Lima y el Callao.										
Fuente MEF.Ejecuc. Presupuestal 17.I.2017 Elab. Propia										

Pero lo más notable es que mientras el 2002 el 69.4% del gasto público total y el 38.6% de la inversión pública se efectuaron en Lima-Callao, el 2017 estos guarismos se han reducido significativamente a 51% y 19.5% respectivamente, y el 80.5% de la inversión pública es ejecutada en el interior (MEF consulta amigable), en una clara muestra que la política fiscal acompaña al proceso de descentralización. (La ejecución de la inversión pública por los gobiernos descentralizados el 2017 fue 62.5% el resto corresponde a inversión del gobierno nacional en el interior del país).

Aunque esta tendencia ha sido desigual según los períodos gubernamentales, en el 2002-06 el gasto total (en S/. 2007) tuvo un crecimiento anual de 7.1% y el de inversión pública de 5.5%, en tanto que en el período 2006-11 estos guarismos fueron 13.1% y 63.8%, respectivamente (coincidiendo con el pico del boom minero) tasas que se redujeron significativamente a 3.8% y 0.2%, respectivamente, en el gobierno de Humala como consecuencia de la significativa reducción de los precios de los minerales y por tanto de la recaudación fiscal del canon con las consecuentes reducciones de las transferencias de este impuesto a los gobiernos descentralizados. En el 2017 si bien el gasto total se incrementa en 6% en relación con el año anterior, la inversión pública se incrementa solo en 1.1% resultado de graves errores macroeconómicos del régimen de PPK.

Estas cifras muestran que las críticas de falta de voluntad política para profundizar la descentralización y ausencia de capacidad operativa del sector público son infundadas. Asimismo, la calidad de la inversión ha mejorado significativamente desde la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que ha limitado considerablemente la construcción de “elefantes blancos” y de proyectos mal concebidos, aunque ha sido criticado de excesivo centralismo y no ha permitido evitar los crecientes casos de corrupción porque en general los grandes proyectos de inversión fueron exceptuados del trámite a pasar por el SNIP (hoy llamado Invierte.pe)

Pero, tanto los gobiernos regionales como los locales se quejan que las transferencias de funciones y competencias no han sido acompañadas con los recursos humanos y financieros correspondientes y que son insuficientes para

atender la creciente demanda de la población por servicios básicos.

El problema no es falta de voluntad política sino falta de recursos fiscales habida cuenta que la presión tributaria en el país solo ocasionalmente ha pasado del 15% en los últimos 16 años (Cuadro 3) y que según estimados de González de Olarte

**Cuadro 3:** Perú. Presión Tributaria /PBI

2002	12.6%	2010	15.4%
2003	13.4%	2011	16.1%
2004	13.7%	2012	16.5%
2005	14.4%	2013	16.4%
2006	15.9%	2014	16.6%
2007	16.4%	2015	15.2%
2008	16.4%	2016	14.4%
2009	14.4%	2017	14.2%
Fuente: 2001-2014 Estadísticas BCRP. 2015-2016 MMM 2017-2019, Rev, cuadro 11 Elab. Propia			

y otros universalizar los servicios básicos y cerrar la brecha de infraestructura existente se requeriría no menos del 20% de presión tributaria, a lo que tendríamos que agregar otros ingresos no tributarios y endeudamiento público para alcanzar un gasto público equivalente al 24%/PBI. Por estas razones las relaciones entre el gobierno nacional con los gobiernos subnacionales no están exentas de tensiones a lo que se agrega la emergencia de un nuevo poder político descentralizado que reclama mayor presencia del Estado en el territorio nacional.

Por otra parte, los beneficios de estos logros inéditos en nuestra historia económica, no se han traducido en una mejor distribución del ingreso y de la riqueza (no hay buenos estudios al respecto, aunque una reciente publicación de Germán Alarco: Riqueza y Desigualdad en el Perú, está llamado a llenar este vacío) y la revolución tecnológica de las informaciones induce a la población a reclamar más y mejores servicios y expresa su malestar rechazando a toda la clase política.

Asimismo, la corrupción generalizada en los tres niveles de gobierno debido a diversas causas estructurales, pero fundamentalmente a la debilidad del Estado acentuada desde la adopción del neoliberalismo extremo con su postulado de minimizar el rol del Estado bajo el supuesto que las fuerzas del mercado nos conducirán al desarrollo entra en contradicción con la demanda popular que exige una mayor presencia estatal en el territorio nacional.



En este contexto la descentralización constituye la reforma de Estado más consistente en el tiempo, mostrando avances y dificultades en su implementación que se pueden analizar desde cinco perspectivas:

- i) Política,
- ii) Administrativa,
- iii) Social,
- iv) Territorial y Ambiental y
- v) Económica.

### ***b. Perspectiva política***

Desde una perspectiva política uno de los logros del proceso es la constitución de gobiernos regionales y la elección por sufragio universal de gobernadores y consejeros regionales desde el 2002; gobiernos que cuentan con cerca del 94% de las competencias y funciones transferibles del gobierno nacional. A ello se suma la conformación de consejos de coordinación interregional y mancomunidades departamentales y municipales, algunas con experiencias de gestión exitosas que se han traducido en mejoras para la ciudadanía.

Otro logro es la institucionalización de la participación ciudadana normada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) que conforman espacios de consenso sobre políticas públicas entre el Estado y la población organizada, aunque en la práctica hay una tendencia de los representantes de la población a pretender que los acuerdos de estas instancias sean de carácter imperativo para las autoridades electas y a atomizar la inversión pública al priorizar pequeños proyectos de inversión de interés local. Asimismo, estos mecanismos no han resultado efectivos para exigir a las autoridades locales rendición de cuentas y así evitar los frecuentes casos de corrupción.

Pero, en contrapartida han surgido liderazgos nacionales desde las provincias, tales son los casos de varios exgobernadores regionales como Yehude Simon, César Acuña, César Villanueva y Martín Vizcarra.

Por otra parte, una serie de denuncias periodísticas sobre actos de corrupción en

varios departamentos que al ser atendidas por los órganos de control del gobierno nacional están mostrando una red mafiosa que abarca a los tres poderes del Estado, con sicarios al servicio del mejor postor, caudillos locales que se disputan el botín fiscal, crimen organizado, sindicatos de construcción asociados al delito, y como telón de fondo en todos estos casos el narcotráfico que va permeando a todos los niveles de la estructura social del país.

Esta situación ha dado origen a que desde la derecha se afirme que el proceso de descentralización es un fracaso porque facilita la corrupción, afirmación que ha quedado totalmente desmentida al comprobarse que la corrupción es un mal nacional como se demuestra con las denuncias del denominado caso Lavajato, el caso Lava Juez y el de los Cuellos Blancos del Callao que afectan severamente al sistema de administración de justicia y en los que se encuentran comprometidos altos funcionarios nacionales (incluyendo los expresidentes Toledo, García, Humala y Kuczinsky, y la exalcaldesa Susana Villarán), empresas brasileñas (Odebrecht, Andrade Gutiérrez y otras) y nacionales (el llamado Club de la Construcción), el Consejo Nacional de la Magistratura, varios juzgados y fiscalías, situación que amenaza con transformarse en una gran crisis nacional.

Pero en su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2018 el presidente Martín Vizcarra recogiendo el clamor popular por la corrupción generalizada planteó al Congreso de la República cuatro temas fundamentales para la reforma constitucional y su posterior sometimiento a un referéndum nacional, relativos a:

- i) la conformación y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura,
- ii) el financiamiento de las organizaciones políticas,
- iii) la no reelección inmediata de parlamentarios de la república y
- iv) el establecimiento de la bicameralidad en el Congreso de la República.

Pese a la cerrada oposición de la mayoría congresal el pedido fue finalmente aprobado, aunque con algunas modificaciones que fueron aceptadas por Vizcarra, excepto el agregado que el Congreso introdujo al tema de la bicameralidad restringiendo la capacidad del Ejecutivo para ejercer su derecho de plantear cuestiones de confianza. El referéndum se llevó a cabo el 09 diciembre de 2018 con un masivo voto aprobatorio excepto en el tema de la bicameralidad que fuera

objetado por el presidente Vizcarra.

Esto aunado a los resultados electorales de octubre 2018 para los gobiernos descentralizados y la decidida política del presidente Vizcarra de fortalecerlos y prácticamente aliarse con ellos, muestran un cambio fundamental en el escenario político y se ha abierto un clima de profundos cambios estructurales que obviamente afectará al proceso descentralizador.

Finalmente es preciso señalar que la deficiente legislación electoral facilita el financiamiento de las campañas políticas con dinero ilícito, y por otra parte, la debilidad de los partidos políticos nacionales y el éxito electoral de organizaciones departamentales y locales la mayoría de las cuales son una alianza de políticos articulados por ambiciones personales antes que por ideología o acuerdos programáticos, políticos que al no tener bases a las cuales responder, tienden a caer en actos de corrupción, cuando llegan al poder. La pertenencia a un partido nacional no elimina las probabilidades de corrupción, pero al menos atenúa la impunidad.

Por eso, es importante que se proceda a una profunda reforma electoral, en particular asegurar el financiamiento público a todos los que participen como candidatos y prohibir el financiamiento privado evitando de este modo la infiltración de narcotraficantes en el poder estatal, reforma electoral que a pedido del gobierno ha sido propuesta por la Comisión Especial presidida por el politólogo Fernando Tuesta y que el Congreso de la República recientemente ha aprobado para que oriente las elecciones de 2021.

Asimismo, es necesario recordar que la descentralización es un proceso enmarcado en la mayor o menor amplitud del Estado, vale decir el alcance de la autoridad estatal en el territorio del país o sea el desarrollo institucional del Estado y nuestro aparato estatal es pobre y débil, incapaz de fiscalizar, planificar y regular eficientemente; con una burocracia mal pagada, poco preparada y que es moderna solo en algunos sectores.

### ***c. Perspectiva administrativa***

En 2003, se inicia el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los

gobiernos regionales y algunos programas sociales a los gobiernos locales, a través de un proceso de acreditación que dada su complejidad resultó en la práctica una traba para la transferencia efectiva de funciones.

Con la finalidad de acelerar este proceso, durante el periodo 2006-11 se lanzaron un conjunto de medidas incluyendo la sustitución del sistema de acreditación por un procedimiento simplificado basado en un compromiso de fortalecimiento posterior de capacidades (PCM Plan Anual de Transferencias 2007) y la propuesta de poner en marcha programas piloto de municipalización de los servicios públicos de educación y salud.

De este modo a diciembre de 2016 se han transferido prácticamente todas las funciones transferibles, excepto las de educación y salud al Concejo Provincial de Lima (Congreso de la República. Secretaría de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2015-2016, pg.67), pero estas transferencias no han sido acompañadas con la correspondiente dotación de recursos humanos y financieros lo que se atribuye a una falta de voluntad política del Gobierno Nacional, pero que en realidad se explica por la pobreza del Estado (presión tributaria muy baja) a la que ya se ha hecho referencia.

Por otra parte, se ha señalado la necesidad de fortalecer la conducción de la descentralización y alinear el proceso con la Reforma y Modernización del Estado, un primer esfuerzo para este objetivo se dio con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Al respecto, es pertinente indicar que:

- i) No se ha fortalecido la Secretaría de Descentralización (SD), órgano conductor del proceso, al mantenerla sin mayores recursos ni capacidad de decisión, aunque en el 2017 se han dado algunas medidas de fortalecimiento de la conducción del proceso descentralizador.
- ii) Hay algunos logros en el ámbito de la articulación intergubernamental con la creación y funcionamiento de las comisiones intergubernamentales establecidas para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos, así como por el funcionamiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) reconocida por ley el año 2015.

iii) El establecimiento de los denominados GORE-Ejecutivo y MUNI-Ejecutivo reuniones sistemáticas de los gobernadores regionales y de los alcaldes provinciales con el Consejo de Ministros, incluyendo la presencia del presidente de la República lo que está mejorando la articulación intergubernamental.

En el Informe Anual de Descentralización de junio 2018, se indica que el MUNI-Ejecutivo es el espacio que brinda la oportunidad de dialogar, coordinar y concordar políticas e iniciativas sectoriales y problemáticas que deben atenderse en los municipios, demandadas por sus autoridades y que requieren la participación del Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal (provincial y distrital). Asimismo, se acordó la creación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, ante la evidente necesidad de revisar y aclarar las funciones y responsabilidades asignadas y desplegadas por cada nivel de gobierno, con la finalidad de evitar duplicidades o vacíos en la prestación de los servicios esenciales para los ciudadanos. También se solicita que haya una reunión entre el gobernador regional y los alcaldes provinciales para recoger de estos últimos las demandas que les gustaría llevar al encuentro GORE-Ejecutivo. En muchos casos, los gobernadores y los alcaldes provinciales no se reúnen salvo en las sesiones del Consejo de Coordinación Regional (CCR), que de acuerdo a ley deben llevarse a cabo cada 6 meses.

En el mismo informe se destaca que las mancomunidades son iniciativas de coordinación y articulación entre gobiernos regionales y locales para ejecutar en forma conjunta, proyectos o actividades orientadas a resolver problemas comunes y se precisa que distintas organizaciones de la sociedad civil juegan un rol en el proceso de descentralización, articulando a diferentes actores, proponiendo políticas públicas, haciendo incidencia política y fortaleciendo capacidades.

Al respecto, se debe señalar que hay dos grupos de organizaciones, el primero es el de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales que son reconocidas por el marco legal vigente. El segundo, son distintas entidades no gubernamentales, que en su mayoría operan a través de proyectos financiados por la cooperación internacional. Las principales organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Perú son:



- i) La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), organización de las municipalidades especialmente rurales,
- ii) Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE): agrupa a las Municipalidades Provinciales y Distritales del Perú, representadas por sus alcaldes quienes conforman la institución durante su periodo.
- iii) Asamblea Regional de Gobiernos Regionales (ANGR): Agrupa a los gobiernos regionales, trabaja en alianza con las asociaciones de otros niveles de gobierno, articulando políticas sectoriales y territoriales con el objetivo de mejorar la gestión regional y la coordinación intra e intergubernamental.
- iv) Asociación de Municipalidades en Red del Perú (MUNIRED), brinda una serie de servicios a sus socios, entre los cuales destacan: incidencia en los espacios de diálogo y concertación intergubernamental e intersectorial, capacitación y asistencia legal.

En cuanto a Organizaciones no gubernamentales destacan las siguientes:

- i) Grupo Propuesta Ciudadana: Alianza estratégica de organizaciones no gubernamentales que trabaja en temas de democratización del Estado y desarrollo territorial.
- ii) Pro Gobernabilidad: es un proyecto de la Cooperación Canadiense cuyo objetivo es fortalecer los gobiernos regionales en los departamentos de La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes.
- iii) Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado. Es un programa de cooperación acordado entre los gobiernos del Perú y Alemania que tiene como objetivo que instituciones públicas peruanas de los tres niveles de gobierno mejoren la prestación de sus servicios.

Una de las dimensiones del proceso de descentralización que menos atención ha merecido por los gobiernos es generar las condiciones para que las herramientas que tiene el Estado contribuyan a un impacto económico visible. Por el lado de la demanda de recursos, la inversión y el presupuesto público (vistos desde el lado de gasto) son herramientas en las que se han hecho cambios que permitan un uso más eficaz. También se han incrementado los fondos concursables para promover actividades productivas y de innovación, asignándolos por demanda. Por el lado de

la oferta de recursos se han hecho algunos esfuerzos iniciales para mejorar las condiciones en las cuales los ingresos fiscales a nivel regional y local sean más predecibles de manera que se mejore la gestión.

El año 2017, se hace una reforma de la normatividad de la inversión pública creándose el Sistema Invierte Perú (INVIERTE.pe) en lugar del SNIP que busca planificar mejor la inversión y generar carteras estratégicas de proyectos en base a atender las necesidades más apremiantes de la población. INVIERTE.pe introduce la Programación Multianual de Inversiones en función a las brechas que se quieren cubrir con el proyecto de inversión y establece que las inversiones deben programarse para tres años de plazo.

Las Asociaciones Público Privadas (APPs) son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos o prestar los servicios vinculados a éstos que requiere brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada o innovación tecnológica. Al respecto, concordamos con lo que Germán Alarco señala en su columna de opinión publicada por el diario Uno el 03/VIII/2018:

“ Las asociaciones públicas privadas (APPs) han sido involucradas en innumerables actos de corrupción por lo que más APPs requieren como contrapartida: a) un Estado eficaz, eficiente, estructurado, honesto y con recursos fiscales suficientes, b) potenciar el rol del planeamiento estratégico (y del Ceplan) con palabras clave: necesidades, brechas, prioridades, selección de tecnologías apropiadas y alineamiento con las señales de mercado, c) El Gobierno y los promotores deben olvidar proyectos insólitos y problemáticos que generan problemas sociales. Asimismo, es imprescindible que Indecopi participe en los procesos asegurando que los postores y el ganador no afecten las condiciones de competencia. Por último, debe primar la transparencia absoluta en el proceso previo al concurso, durante, el desarrollo y la operación de los proyectos”.

La Ley N.º 29230, norma que crea el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi), permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y

ejecute proyectos priorizados por los gobiernos regionales, gobiernos locales, mancomunidades regionales, mancomunidades municipales, universidades públicas o entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta.

También hay cuestionamientos a esta norma en el sentido que debe perfeccionarse para evitar los casos de corrupción detectados en su aplicación.

En relación con la conformación de unidades de gobierno más sólidas y eficientes, en 2006 se promovió las denominadas Regiones Piloto (la unión de departamentos con características geográficas, económicas, productivas y sociales afines), el año 2007 se constituyó la Región Piloto Amazonas - San Martín, y en 2008 la Región Piloto Ancash-Pasco-Huánuco-Ucayali. Asimismo, se crearon Mancomunidades Municipales (Ley N° 29029, modificada por la Ley N° 29341) y Mancomunidades Regionales (Ley N° 29768), con la finalidad de que los gobiernos locales y regionales puedan sumar esfuerzos para ejecutar proyectos y brindar servicios y con ello, lograr mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de su población.

Ninguna de estas iniciativas ha tenido mayor trascendencia, aunque se recogieron algunas lecciones y el año 2010, la Secretaria de Descentralización elaboró el documento “Bases del Plan Nacional de Regionalización”, en el que proponía promover la integración sobre la base de corredores económicos y flujos comerciales como momento intermedio para la conformación de regiones, pero dicho documento no ha sido considerado para la toma de decisiones políticas. De este modo los intentos de avanzar en el tema de la regionalización han quedado virtualmente pasmados.

#### ***d. Perspectiva social***

A continuación, se analizará el impacto de la descentralización en la prestación de tres servicios básicos: Capacidad coercitiva (defensa, seguridad ciudadana y justicia), salud y educación, así como en tres aspectos de carácter multisectorial: pobreza, desarrollo humano y densidad del Estado.

#### **1. Capacidad coercitiva**

Para medir la capacidad coercitiva del Estado se ha optado por utilizar la relación

entre el VAB per cápita en Administración y Defensa (como proxy al Gasto Público pc en este rubro) con la tasa de Victimización según departamentos.

Conforme a las últimas encuestas cerca del 90% de la población del país siente que el principal problema es el de la inseguridad ciudadana, desplazando así del primer lugar a los tradicionales problemas de falta de empleo o pobreza (aunque con el estallido del caso Lava Jato la corrupción ha pasado al primer lugar desde setiembre de 2017).

Conforme al PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013-2018 (Aprobado por D.S. 012-2013-IN 28.VII.2013) la seguridad ciudadana es una de las principales demandas de la población peruana. A lo largo de los últimos 20 años, su abordaje ha merecido diversos enfoques por parte de las autoridades, pero con escaso éxito hasta hoy.

El indicador más útil para conocer la magnitud de los niveles delictivos, especialmente los de naturaleza patrimonial es la Victimización que mide, a través de estadísticas oficiales y de encuestas de opinión pública, la ocurrencia de hechos de violencia o de despojo.

En el primer quinquenio de los 1990s la tasa de denuncias de delitos/10 mil habitantes fue la más alta de los últimos 23 años con picos que llegaron a los 117 y 125.5 los años 1992 y 1993 (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, pg. 20). Desde entonces, la tasa fue cayendo significativamente hasta llegar a 50.6 el 2007, la más baja de todo el período, para volver a subir de manera sostenida y llegar a los 125.6 el 2017, siendo las áreas más problemáticas Arequipa, Callao, Ica, Lambayeque, Lima y Tumbes (C.E. 2018. Cuadro 8.6).

Por otra parte, “en el área urbana del país la percepción de inseguridad de la población de 15 y más años de edad pasó de 79,2% en el año 2010 a 86,9% en el año 2017. Este indicador nos muestra el porcentaje de población que cree que puede ser víctima de algún hecho delictivo en los próximos doce meses posteriores al día de la entrevista” (INEI. Victimización en el Perú 2010-2017)

El Plan Nacional de Seguridad ciudadana 2013 – 2018 es el marco en el que se está implementando la reforma estructural del Sector Interior y de la Policía Nacional

del Perú, con una estrategia basada en:

- i) la articulación entre las entidades del Estado;
- ii) la recuperación del principio de autoridad,
- iii) la identificación de las amenazas a la seguridad ciudadana,
- iv) el aumento de efectivos policiales y
- v) nueva infraestructura, logística y tecnología de punta.

Sin embargo, la percepción ciudadana es que no existe una voluntad firme del gobierno para enfrentar esta situación, los titulares del Ministerio del Interior sufren las consecuencias y duran muy poco tiempo en sus carteras y el tráfico ilícito de drogas continúa sin mayores reducciones.

El problema de fondo es la escasez de agentes de seguridad tenemos un policía por cada mil habts. Aun sumando a nuestros policías a los serenos municipales estamos lejos de alcanzar los estándares internacionales que señalan que se debe contar con un policía por 250 habts. Asimismo, es notoria la carencia de servicios básicos y equipamiento adecuado en la mayoría de comisarías del país, en particular en las de sierra y selva, conforme se indica en el Censo Nacional de Comisarías 2017 levantado por el INEI. La necesidad de un mayor número de jueces y fiscales para resolver oportunamente los numerosos casos de corrupción y de dotar de funcionarios de control designados por la Contraloría General de la República a todas las dependencias del sector público.

Por otra parte, esta situación se ha agravado con la presencia de bandas organizadas que contratan sicarios (con frecuencia menores de edad) para cometer sus asesinatos generalmente vinculados con ajustes de cuentas entre narcotraficantes. El narcotráfico que de acuerdo a diversos informes mueve anualmente algo más de US\$ 3 mil millones va permeando a toda la sociedad incluyendo a altos niveles del Estado como mandos policiales, sistema de justicia y congresistas.

Para hacer frente al problema del narcotráfico se ha diseñado una estrategia basada en integrar el trabajo de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, fortalecer la labor de inteligencia, reducir los cultivos de hoja de coca destinada al narcotráfico y combatir las actividades ilícitas, pero pese a los esfuerzos del Estado la superficie



cultivada con coca se ha mantenido prácticamente igual: mientras en 2002 eran 46 700 hectáreas (INEI. Compendio Estadístico 2015, cuadro 8.72) el 2016 fueron 43 900 (INEI. C.E. 2018 cuadro 8.62). El éxito alcanzado en la erradicación de cocales en el Valle del Huallaga ha sido neutralizado por el traslado del sembrío de coca para el narcotráfico en el VRAEM y la provincia de Sandia en Puno, esto ocurre porque la demanda internacional (en especial de EE.UU.) de cocaína continúa en alza.

Como esta situación se ha tornado en un problema internacional hay una creciente presión por un cambio de estrategia tal como lo plantea la Comisión Global de Políticas de Drogas ([www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)) integrada por varios ex presidentes como: Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia), Ernesto Zedillo (México) ) y Suiza (Ruth Dreifuss), así como otras personalidades como Mario Vargas Llosa, George Papandreou (ex Primer Ministro de Grecia), Kofi Annan, Richard Branson, George Shultz, Paul Volcker y otros líderes que piden un sustancial cambio de Paradigma en la Política de Drogas Mundial, cambio que se resume en:

- i) Terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros.
- ii) Alentar a los gobiernos a que experimenten con modelos de regulación legal de las drogas (especialmente cannabis) a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos.
- iii) Asegurar que esté disponible una variedad de modalidades de tratamiento, incluyendo no solo los tratamientos con metadona y bupremorfina, sino también programas de tratamiento asistido con heroína que han probado ser exitosos en muchos países europeos y en Canadá.
- iv) Aplicar los principios y políticas de derechos humanos y de reducción de daños tanto a las personas que usan drogas como a aquellos involucrados en los segmentos inferiores de los mercados ilegales de drogas, tales como campesinos, correos, y pequeños vendedores.

En el Cuadro 4 podemos observar que el gasto público per cápita en administración y defensa, en el período 2012-2017, ha crecido en 5.3% anual a nivel nacional en

tanto que en Lima-Callao lo ha hecho al 6.8% lo que implica que en el resto del país el crecimiento ha sido menor. Pero hay que tener en cuenta que en Lima Metropolitana se consigna el gasto de la Presidencia, los órganos centrales de los ministerios, el poder legislativo, etc., por lo que este indicador no es relevante para el análisis. En cambio, la cantidad de población por policía en las comisarías resulta mucho más útil. Así se observa que mientras el promedio nacional es de un policía por 673 hbs. y la tasa de victimización en el período 2012-17 se ha reducido en 5.6% anual, en Apurímac, Moquegua, Pasco, Tumbes y Ucayali la tasa de reducción

**Cuadro 4:** ORDEN PÚBLICO Gasto Público en S/. 2007, Población por Policía, y Tasa de Victimización.

	TOTAL millones.		PER CÁPITA soles		Tasa crec.	Pobl./Policía		Víctimas 1/		Red. Vict
	2012	2017	2012	2017	2012/17	2012	2017	2012	2017	2012/17
<b>Perú</b>	<b>5,065,903</b>	<b>6,760,907</b>	<b>171</b>	<b>216</b>	<b>5.3%</b>	<b>850</b>	<b>661</b>	<b>36.6</b>	<b>26.4</b>	<b>-5.6%</b>
Amazonas	7,883	45,097	21	119	94.0%	721	539	20.0	15.8	-4.2%
Ancash	120,042	162,039	111	150	7.0%	642	515	31.0	23.0	-5.2%
Apurímac	32,950	56,700	81	140	14.5%	569	406	41.4	22.4	-9.2%
Arequipa	262,295	317,330	191	229	4.0%	439	377	36.2	27.0	-5.1%
Ayacucho	245,972	324,002	399	526	6.3%	1,176	627	29.3	27.8	-1.0%
Cajamarca	67,438	87,546	49	65	6.4%	963	764	25.6	17.8	-6.1%
Cusco	243,480	463,369	192	384	20.0%	600	466	45.5	38.4	-3.1%
Huancavelica	15,199	51,417	39	148	55.1%	556	360	37.2	27.1	-5.4%
Huánuco	52,049	115,465	70	160	25.5%	1,601	700	32.3	16.4	-9.8%
Ica	61,746	117,381	73	138	17.7%	802	679	28.8	18.4	-7.2%
Junín	109,028	177,826	88	143	12.4%	910	544	38.1	33.6	-2.4%
La Libertad	173,480	193,696	97	109	2.3%	1,156	742	38.6	25.2	-6.9%
Lambayeque	105,757	158,221	91	132	9.0%	885	573	27.8	18.6	-6.6%
<b>Lima Callao</b>	<b>3,018,872</b>	<b>3,878,910</b>	<b>288</b>	<b>370</b>	<b>6.8%</b>	<b>873</b>	<b>752</b>	<b>40.5</b>	<b>29.1</b>	<b>-5.6%</b>
Loreto	71,294	130,353	76	148	19.0%	1,482	758	29.4	21.6	-5.3%
Madre de Dios	6,546	31,698	53	225	64.7%	447	504	30.3	28.3	-1.3%
Moquegua	9,164	38,141	55	218	59.9%	346	346	37.6	18.2	-10.3%
Pasco	32,262	75,561	120	297	29.6%	726	393	33.2	21.5	-7.0%
Piura	162,330	435,428	89	235	32.9%	1,510	673	34.1	19.0	-8.9%
Puno	152,086	367,642	132	314	27.5%	874	729	42.0	35.2	-3.2%
San Martín	92,859	115,662	114	142	4.9%	1,059	570	20.1	15.0	-5.1%
Tacna	33,418	75,482	101	229	25.3%	633	391	41.2	44.2	1.5%
Tumbes	35,209	57,310	157	255	12.5%	689	326	31.5	18.4	-8.3%
Ucayali	51,507	75,540	104	152	9.2%	1,541	707	31.6	17.2	-9.1%

1/(Poblac. 15 y más años de edad del área urbana víctima de algún acto delictivo %). INEI. Victimización en el Perú 2010-2017, cuadro 2.4

Fuente: MEF consulta amigable, ajustado por inflac. y C.E. 2018 cuadro 8.6 . INEI: I Censo Comisarías 2012, cuadro 2.3 y VI C.Comis. cuadro 2.4.

Elab. Propia

oscila entre 9.2% y 10.3%, tasa bastante más elevadas que los otros departamentos. Tacna es una excepción, porque su tasa de Victimización lejos de bajar se ha incrementado, pese al incremento del número de policías, siendo posible

que se deba a una menor eficiencia o al incremento del contrabando

## 2. Educación y Salud

Al examinar los resultados de los servicios gubernamentales en áreas críticas como la educación y la salud (en este rubro se incluye el saneamiento) se observa que las distancias entre Lima-Callao y el resto del país se han acortado tanto en las tasas de analfabetismo, como en las de desnutrición crónica y mortalidad infantil (Cuadro 5).

**Cuadro 5: Perú.** Tasas de Analfabetismo 2002, 2017. Desnutrición Crónica 2007, 2017, Mortalidad Infantil. 2000, 2017, según departamentos.

	Analfabetismo % 1/		Desnutrición % 2/		Mortalidad Infantil 3/	
	2002	2017	2007	2017	2000	2017
<b>Perú</b>	<b>10.0</b>	<b>5.9</b>	<b>28.5</b>	<b>12.9</b>	<b>43</b>	<b>13</b>
Amazonas	14.1	8.5	37.4	17.1	47	20
Ancash	15.6	10.0	38.6	16.1	50	15
Apurímac	24.6	15.2	41.7	20.9	71	20
Arequipa	8.0	3.9	12.4	4.9	40	12
Ayacucho	23.1	11.7	42.2	20.0	50	20
Cajamarca	23.4	11.5	46.6	26.6	51	17
Cusco	21.2	10.9	36.9	13.4	54	20
Huancavelica	27.9	13.8	50.2	31.2	71	20
Huánuco	21.7	13.1	49.4	19.8	63	20
Ica	4.3	2.6	13.0	8.3	21	12
Junín	10.5	5.4	31.9	17.3	43	20
La Libertad	12.2	6.1	31.2	15.6	45	12
Lambayeque	9.4	6.1	20.1	10.5	38	12
<b>Lima-Callao</b>	<b>3.5</b>	<b>2.2</b>	<b>7.3</b>	<b>5.3</b>	<b>20</b>	<b>12</b>
Loreto	6.6	7.3	32.3	23.8	53	20
Madre de Dios	4.2	4.3	15.7	7.3	28	17
Moquegua	7.9	4.2	9.5	3.4	26	12
Pasco	11.3	7.3	39.5	22.8	58	20
Piura	14.4	7.6	29.6	15.9	37	17
Puno	20.5	9.2	36.7	16.1	59	20
San Martín	9.7	8.4	25.1	12.1	49	20
Tacna	7.4	3.4	6.3	3.2	24	17
Tumbes	4.0	3.7	12.2	8.2	36	17
Ucayali	4.6	4.5	30.5	19.4	52	20

Notas: 1/ May. de 15 a. de edad. 2/ Menores de 5 a. de edad. 3/ Por mil nacidos vivos

Fuente: Analfabetismo: 2002: INEI. Indic. de Educación 2001-2011. Cuadro 6.5. 2017: INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadro 5.57. Desnutrición crónica: 2007. C.E.2017 cuadro 619 y 2017 C.E 2018 cuadro 6.18. Mortalidad Infantil: C.E. 2008 cuadro 6.22. 2017: C.E. 2018 cuadro 6.66

Elab. Propia

En el Cuadro 6 se observa que el Gasto público pc en S/. 2007, en educación, durante el período 2002-17. se ha incrementado anualmente en 8.1% a nivel nacional en tanto que en Lima-Callao lo ha hecho al 7.3%, y el incremento es casi

el doble o más que el promedio nacional en algunos de los departamentos más pobres como Amazonas, Apurímac, Huancavelica y Huánuco, mostrando así que se está priorizando el gasto fiscal en el interior del país en función de la pobreza.

**Cuadro 6: Perú.** Educación: Gasto Público p.c (S/.2007y Tasa de Analfabetismo según deptos.. 2002,2017

	G.Público pc.			Analfabetismo 1/			Coef.
	2002	2017	Crec.2/	2002	2017	Reducc. 3/	Reducc/Gpb
<b>Perú</b>	<b>249</b>	<b>554</b>	<b>8.2%</b>	<b>10.0%</b>	<b>5.9%</b>	<b>4.6%</b>	<b>0.57</b>
Amazonas	261	1,017	19.3%	14.1%	8.5%	4.4%	0.23
Ancash	272	682	10.0%	15.6%	10.0%	3.7%	0.37
Apurimac	281	1,056	18.4%	24.6%	15.2%	4.1%	0.22
Arequipa	243	461	5.9%	8.0%	3.9%	7.0%	1.18
Ayacucho	319	975	13.7%	23.1%	11.7%	6.5%	0.47
Cajamarca	227	764	15.8%	23.4%	11.5%	6.9%	0.44
Cusco	240	684	12.4%	21.2%	10.9%	6.3%	0.51
Huancavelica	267	1,316	26.1%	27.9%	13.8%	6.8%	0.26
Huánuco	196	793	20.3%	21.7%	13.1%	4.4%	0.22
Ica	263	481	5.5%	4.3%	2.6%	4.4%	0.79
Junín	231	554	9.3%	10.5%	5.4%	6.3%	0.68
La Libertad	190	495	10.7%	12.2%	6.1%	6.7%	0.62
Lambayeque	194	433	8.2%	9.4%	6.1%	3.6%	0.44
<b>Lima-Callao</b>	<b>249</b>	<b>520</b>	<b>7.3%</b>	<b>3.5%</b>	<b>2.2%</b>	<b>3.9%</b>	<b>0.54</b>
Loreto	374	720	6.2%	6.6%	7.3%	-0.6%	-0.10
Madre de Dios	314	759	9.5%	4.2%	4.3%	-0.2%	-0.02
Moquegua	357	900	10.1%	7.9%	4.2%	5.9%	0.58
Pasco	357	801	8.3%	11.3%	7.3%	3.7%	0.44
Piura	177	401	8.5%	14.4%	7.6%	6.0%	0.70
Puno	284	668	9.0%	20.5%	9.2%	8.2%	0.91
San Martín	255	539	7.4%	9.7%	8.4%	1.0%	0.14
Tacna	339	556	4.3%	7.4%	3.4%	7.8%	1.83
Tumbes	457	697	3.5%	4.0%	3.7%	0.5%	0.15
Ucayali	324	563	4.9%	4.6%	4.5%	0.1%	0.03

Notas: 1/ En mayores de 15 años de edad. 2/Promedio anual

Fuente: Gasto Público.MEF. Consulta amigable. Analfabetismo: 2002. INEI. Indicadores de Educación 2001-2011 Capítulo VI Evaluación del Analfabetismo cuadro 6.15. 2017: Compendio Estadístico 2018 cuadro 5.57

Por otra parte, mientras que en el período señalado el promedio nacional del coeficiente Reducción del Analfabetismo/ Crecimiento anual del Gasto Público p.c. en educación es 0.57 los departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín, Tumbes y Ucayali muestran coeficientes muy inferiores implicando que la gestión de los servicios educativos en estos departamentos es muy deficiente. Lima-Callao y Moquegua presentan coeficientes ligeramente menores al promedio nacional (lo que se explica porque sus niveles de analfabetismo son bastante bajos), en tanto que Arequipa, Puno

y Tacna muestran coeficientes muy superiores al promedio del país expresando una mayor eficiencia en la utilización del gasto público.

Asimismo, en educación desde hace años tenemos prácticamente cobertura universal, pero seguimos con una calidad muy precaria, aunque se observa una significativa mejora en 2007-17, período en el que nuestros estudiantes del segundo grado de primaria en todo el país alcanzaron el nivel satisfactorio en comprensión lectora del 15.9% al 46.4%, en aprendizaje en matemáticas del 7.2% a 34.1% y lo más notable es que mientras en los colegios privados estos guarismos fueron 33%-51.8%, y 11.1% - 25.4% respectivamente, en los colegios públicos fueron 11.9% - 44.3%, y 6.3% - 37.4%, siendo los departamentos con mejor performance Moquegua (29.8%- 69.2%, y 13.6%-53.7%) y Tacna (25.6%-76.8% y 10.2%-64.3%) y los más rezagados Loreto (3.7%-17.7% y 2.2%-12.4%) y Ucayali (6.3%-25.6% y 2.1% y 15.9%), (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadros 5.51 y 5.52).

A partir del año 2015 se ha incrementado el gasto anual en educación en alrededor de 0.25% del PBI, de seguir en esa ruta, en los próximos años, llegaremos a la meta planteada el 2002 por el Acuerdo Nacional (6%/PBI), como consecuencia de esa medida después de muchos años se ha logrado paz magisterial al profundizarse la implementación de la Ley de Carrera Magisterial que incluye elevación de salarios, evaluaciones anuales de los docentes e ingreso por concurso público a la carrera magisterial.

Cabe señalar, que en el segundo semestre de 2016 el Congreso de la República censuró al ministro Saavedra (quien venía de la administración de Humala y fue ratificado en la cartera por la nueva administración presidida por el presidente Kuczinsky) y meses más tarde se desató una gran huelga magisterial liderada por dirigentes vinculados con el Novada organismo de fachada de Sendero Luminoso lo que provocó el debilitamiento del SUTEP nacional (el mayor gremio sindical de los maestros del país) y la censura de la ministra Martens, quien había reemplazado a Saavedra, generándose una situación política crítica que muestra la fragilidad de la estabilidad lograda en el sector desde el año 2014.



Aparte de la connotación política los huelguistas han tenido eco porque el magisterio en general estima que el gobierno no está cumpliendo su promesa de seguir elevando el gasto público en educación y 'por tanto el salario de los maestros, los ánimos se han calmado después que el gobierno aseguró los incrementos salariales y el ingreso a la conducción del sector del ministro Idel Vexler un educador prestigioso y con gran experiencia en la gestión pública.

En todo caso la reforma educativa es fundamental para mejorar la calidad de nuestra población (lo que indebidamente se llama "capital humano") pero no basta incrementar los recursos fiscales es indispensable mejorar la eficiencia del gasto público.

En el caso de salud y saneamiento (Cuadro 7) el gasto público (en S/.2007) se ha incrementado en 19.1% promedio anual en el período 2002-17 y al igual que en educación este incremento ha sido menor: en Lima-Callao (12.9%). Aunque este aumento no se ha reflejado necesariamente en la misma proporción en una mejora del coeficiente Mortalidad Infantil/Gasto pc en salud y saneamiento, y así se observa que mientras dicho coeficiente fue en promedio 0.71 varios departamentos muestran coeficientes muy inferiores tales como Amazonas, Moquegua y Tacna (aunque en estos últimos las tasas son significativamente más bajas que el promedio nacional).

El coeficiente Reducción Desnutrición crónica/ GPBpc en salud y saneamiento a nivel nacional es 0.63 pero varios departamentos presentan coeficientes muy inferiores (Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Loreto y Pasco). Lambayeque también presenta un bajo coeficiente, pero en este caso se explica porque las tasas son relativamente reducidas, menores al promedio nacional. Aunque los avances en el combate a la desnutrición han sido muy importantes en el período de análisis debemos plantearnos una meta de erradicación de este problema dados sus efectos muy negativos en la población y teniendo en cuenta que su principal causa es el déficit de consumo de proteínas de origen animal, cuando tenemos el banco de proteínas de este origen más grande del mundo (la anchoveta) y cuya producción se destina al consumo animal en lugar del consumo humano como consecuencia de la falta de una política que vincule los intereses del

Estado, la empresa privada y la academia en general promoviendo la investigación científica para producir harina de anchoveta para consumo humano directo.

**Cuadro 7.** Perú. Salud y Saneamiento. Gasto Público p.c. (em S/2007) y Reducción de Tasa de Mortalidad Infantil (2000,2014) y Desnutrición en menores de 5 años (2000, 2014) según departamentos 2002, 2017.

	G.Público pc.			Mortal. Inf.		Desnutric.	
	2002	2017	Crec.2/	Reducc.1/	Red./Gpb 3/	Reducc.2/	Red./Gpb 4/
<b>Perú</b>	<b>133</b>	<b>515</b>	<b>19.2%</b>	<b>13.6%</b>	<b>0.71</b>	<b>12.1%</b>	<b>0.63</b>
Amazonas	85	1,388	102.5%	7.9%	0.08	11.9%	0.12
Ancash	110	403	17.7%	13.7%	0.78	14.0%	0.79
Apurímac	125	1,181	56.1%	15.0%	0.27	10.0%	0.18
Arequipa	86	333	19.0%	13.7%	0.72	15.3%	0.80
Ayacucho	125	783	35.0%	8.8%	0.25	11.1%	0.32
Cajamarca	71	545	44.2%	11.8%	0.27	7.5%	0.17
Cusco	87	446	27.6%	10.0%	0.36	17.5%	0.64
Huancavelica	101	985	58.2%	15.0%	0.26	6.1%	0.10
Huánuco	63	528	49.4%	12.6%	0.26	14.9%	0.30
Ica	113	350	14.0%	4.4%	0.32	5.7%	0.41
Junín	82	426	28.1%	6.8%	0.24	8.4%	0.30
La Libertad	64	342	28.7%	16.2%	0.56	10.0%	0.35
Lambayeque	49	371	43.9%	12.7%	0.29	9.1%	0.21
<b>Lima-Callao</b>	<b>221</b>	<b>651</b>	<b>12.9%</b>	<b>3.9%</b>	<b>0.30</b>	<b>3.8%</b>	<b>0.29</b>
Loreto	82	500	34.0%	9.7%	0.29	3.6%	0.10
Madre de Dios	197	554	12.1%	3.8%	0.31	11.5%	0.95
Moquegua	135	893	37.4%	6.9%	0.18	17.9%	0.48
Pasco	91	790	51.2%	11.2%	0.22	7.3%	0.14
Piura	59	295	26.9%	6.9%	0.26	8.6%	0.32
Puno	105	538	27.6%	11.5%	0.42	12.8%	0.46
San Martín	85	543	36.1%	8.5%	0.24	10.7%	0.30
Tacna	156	502	14.8%	2.4%	0.16	9.7%	0.65
Tumbes	106	440	20.9%	6.6%	0.31	4.9%	0.23
Ucayali	109	501	24.1%	9.4%	0.39	5.7%	0.24

Notas: 1/ Por mil nacidos vivos, reducción promedio anual. 2/Coeficiente Reducc. Mort. Infant./GPBpc  
3/ En menores de 5 años, reducción promedio anual. 4/ Reducc. Desnutr./GPBpc  
Fuente: G. Público MEF consulta amigable. Mortalidad Infantil y Desnutrición, cuadro 5. Elab. Propia

Por otra parte, conforme al patrón internacional de mil habitantes por médico, el país hace rato que cuenta con suficientes galenos habiendo pasado de 711 hbts/médico a 430 hbts/médico en el período 2002-17. (Cuadro 8). Sin embargo, su distribución en el territorio nacional sigue siendo muy desigual, aunque hay una notable mejora dado que en 2002 el 47.9% de la población nacional carecía de suficientes médicos, mientras que en 2017 este guarismo se ha reducido al 24.7% siendo los departamentos afectados: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, San Martín, Tumbes y Ucayali. Además los médicos se

**Cuadro 8. Perú.** Hbts/médico y Agua Potable: 2002, 2017. Seguro de Salud 2004, 2017 según departamentos.

	Hbts/médico		Seguro de Salud		Agua Potable	
	2002	2017	2004	2017	2002	2017
<b>Perú</b>	<b>711</b>	<b>430</b>	<b>37.3%</b>	<b>76.4%</b>	<b>71.0%</b>	<b>89.2%</b>
Amazonas	4,454	1,793	39.4%	85.5%	64.1%	88.5%
Ancash	2,065	800	37.2%	80.6%	76.0%	96.1%
Apurímac	4,209	1,006	48.1%	90.9%	59.6%	95.1%
Arequipa	384	239	42.5%	64.1%	85.2%	94.9%
Ayacucho	2,036	1,671	34.9%	88.5%	65.1%	91.3%
Cajamarca	4,857	845	25.5%	84.5%	59.4%	84.6%
Cusco	1,234	559	31.4%	76.7%	64.4%	94.1%
Huancavelica	8,694	1,774	38.7%	93.5%	49.5%	88.3%
Huánuco	3,861	1,182	31.5%	83.4%	44.6%	73.8%
Ica	507	393	47.6%	66.6%	84.9%	92.3%
Junín	1,692	703	29.2%	74.1%	71.1%	90.5%
La Libertad	903	361	32.3%	73.6%	69.0%	91.6%
Lambayeque	984	484	38.4%	77.9%	67.6%	92.2%
<b>Lima-Callao</b>	<b>391 1/</b>	<b>252</b>	<b>42.3%</b>	<b>73.0%</b>	<b>76.7%</b>	<b>95.5%</b>
Loreto	1,952	1,073	41.3%	83.9%	28.7%	57.0%
Madre de Dios	1,539	768	38.2%	67.7%	58.4%	86.7%
Moquegua	1,304	581	41.2%	78.4%	79.4%	96.2%
Pasco	1,661	1,336	44.6%	84.2%	50.7%	83.4%
Piura	1,617	907	35.8%	76.8%	71.6%	85.4%
Puno	2,400	997	23.5%	71.5%	42.2%	86.8%
San Martín	3,676	1,628	35.3%	85.2%	56.4%	86.8%
Tacna	686	321	35.0%	54.8%	89.2%	94.8%
Tumbes	1,765	1,205	40.0%	85.7%	50.7%	80.6%
Ucayali	2,928	1,091	35.2%	75.2%	46.4%	71.9%
1/ Estimado ponderando Callao y Lima						
Fuente: 2002 y 2004: INEI. Compendio Estadístico 2016, cuadros 4.13, 6.8 y 6.84						
2017 C.E. 2018 cuadros 4.13, 6.6 y 6.86						
						Elab. Propia

concentran en las ciudades más grandes y por otra parte faltan especialistas en la mayoría de hospitales del país. Este es un problema que requiere mejorar los salarios y condiciones laborales del personal de salud (recordemos que el médico va acompañado de personal paramédico y auxiliar) para que trabajen en las zonas más pobres.

En cuanto a la cobertura con algún sistema de seguro de salud también se observan importantes avances dado que entre 2004-17 el indicador ha pasado del 37.3% al 76.4% a nivel nacional, teniendo mayor cobertura los departamentos de sierra y selva en general. Y también hay una significativa mayor cobertura con agua potable conectada a domicilio, en el período 2002-17 se ha pasado del 71% al 89.2%, aunque todavía Huánuco, Loreto y Ucayali, tienen coberturas muy bajas y no necesariamente el abastecimiento es durante las 24 horas del día y todos los días

de la semana.

Conforme a diversos estimados para lograr una mayor cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud y de saneamiento se requiere elevar el gasto público en este sector de alrededor del 3.2%/PBI en 2017 al 6%/PBI.

### 3. Pobreza

En el periodo 2002-17 la pobreza monetaria total se ha reducido en 32.6 puntos porcentuales (p.p) a nivel nacional, la reducción fuera del área de Lima Metropolitana ha sido 36.6 p. p, aunque en las áreas rurales ha sido menor: 32.7 p.p (Cuadro 9). y la pobreza monetaria extrema prácticamente ha desaparecido en Lima Metropolitana y en las áreas urbanas, y se ha reducido significativamente en las áreas rurales, aunque todavía cerca del 13% de esa población aún sufre las penurias de esta situación

Cuadro 9. Perú. Evolución de la Pobreza Monetaria. 2002, 2017.

	Pobreza Total			Pobreza Extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>2002 Total</b>	<b>54.3%</b>	<b>42.1%</b>	<b>77.1%</b>	<b>23.9%</b>	<b>9.7%</b>	<b>50.3%</b>
Lima Metropolitana	34.7%	34.7%	no	2.8%	2.8%	no
Resto del país	62.3%	s.i	62.3%	33.3%	s.i	50.3%
<b>2017 Total</b>	<b>21.7%</b>	<b>15.1%</b>	<b>44.4%</b>	<b>3.8%</b>	<b>1.2%</b>	<b>12.8%</b>
Lima Metropolitana	13.3%	13.3%	no	0.7%	0.7%	no
Resto del país	25.7%	s.i	44.4%	5.3%	s.i	12.8%

Fuente: INEI.2002: Compendio Estadístico 2011, cuadros 9.1 y 9.3. 2017: INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadros 9.1 y 9.2

Elab. propia

Sin embargo, en el Cuadro 10 se puede observar que la pobreza monetaria es todavía superior al 30% en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno.

Pero la Pobreza Multidimensional es algo más elevada, una aproximación a la misma se puede observar en el mismo Cuadro 10 que presenta los hogares con alguna carencia de servicios básicos y para el año 2017 tendríamos que si bien a nivel nacional la pobreza monetaria fue 21.7% la pobreza multidimensional fue cuatro pp más elevada medida por el déficit de alcantarillado. Pero esta diferencia se eleva a 10 pp o más en Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y Ucayali.

**Cuadro 10: Perú.** Hogares con Alcantarillado y Electrificación conectados a red pública y Pobreza Monetaria 2002,2017 según departamentos.

	Alcantarillado		Electrificación		Pobreza	
	2002	2017	2002	2017	2002	2017
<b>Perú</b>	<b>53.3%</b>	<b>74.3%</b>	<b>74.4%</b>	<b>95.1%</b>	<b>54.3%</b>	<b>21.7%</b>
Amazonas	29.8%	56.6%	52.5%	78.6%	80.4%	36.1%
Ancash	42.7%	75.7%	69.8%	95.8%	55.5%	24.0%
Apurímac	25.0%	52.4%	60.6%	94.2%	77.0%	33.4%
Arequipa	68.0%	87.8%	83.6%	98.2%	39.3%	12.1%
Ayacucho	19.5%	60.5%	50.7%	92.7%	72.7%	33.5%
Cajamarca	25.0%	43.0%	32.4%	89.2%	76.8%	43.8%
Cusco	39.4%	70.7%	65.4%	92.4%	61.7%	23.0%
Huancavelica	10.9%	42.3%	53.1%	91.9%	83.7%	50.9%
Huánuco	20.7%	43.5%	29.4%	87.5%	83.2%	35.0%
Ica	52.6%	87.7%	83.4%	98.6%	42.6%	2.1%
Junín	38.9%	62.8%	76.8%	93.0%	62.6%	23.0%
La Libertad	53.0%	79.6%	75.3%	96.0%	50.1%	23.0%
Lambayeque	55.4%	80.7%	78.1%	97.1%	62.1%	14.6%
<b>Lima-Callao</b>	<b>81.2%</b>	<b>87.3%</b>	<b>96.7%</b>	<b>99.6%</b>	<b>35.8%</b>	<b>13.3%</b>
Loreto	33.7%	43.9%	56.0%	77.7%	66.4%	36.8%
Madre de Dios	33.6%	55.3%	70.1%	92.6%	50.7%	4.8%
Moquegua	60.8%	85.6%	81.0%	95.7%	35.8%	12.1%
Pasco	21.8%	64.0%	66.4%	88.7%	65.6%	35.0%
Piura	45.1%	65.4%	60.3%	94.9%	64.0%	26.2%
Puno	23.0%	53.8%	51.4%	92.6%	79.7%	35.0%
San Martín	23.3%	51.2%	60.7%	93.6%	54.3%	24.7%
Tacna	79.7%	88.3%	90.4%	96.8%	32.0%	12.1%
Tumbes	44.6%	71.8%	87.0%	98.3%	38.4%	10.5%
Ucayali	24.6%	45.6%	62.0%	87.4%	69.3%	11.5%
Lima-Callao comprende el depto. de Lima y el Callao. Pobreza 2016 estimados a base INEI						
Fuente: Alcantarillado y Electrificación: 2002: INEI. Comp. Estad. 2012, cuadros 4.14, 4.16 .						

En cambio, en Arequipa, Lima-Callao, Moquegua y Tacna la diferencia entre pobreza multidimensional y pobreza monetaria es negligible. Por su parte, Madre de Dios presenta una gran diferencia entre pobreza multidimensional y monetaria.

Estos resultados muestran que el indicador de Pobreza Monetaria (población que percibe un ingreso monetario superior al costo de la canasta básica de consumo) no es un buen indicador para medir la pobreza (aunque es útil para comparaciones internacionales) dado que su cálculo es en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) cuya metodología es cuestionada en cuanto al tamaño de la muestra y a los criterios para medir el ingreso necesario para cubrir la canasta básica de consumo. Por ello parece más pertinente medir la pobreza multidimensional vale decir aquella que se estima a base de la carencia de algún servicio básico.

En cuanto a electrificación se ha avanzado significativamente en el período 2002-



17 en el que la población con este servicio ha pasado del 74.4% al 95.1% siendo los departamentos menos abastecidos Amazonas (78.6%) y Loreto (77.7%).

En el cuadro 11 se observa que la tasa reducción anual de la pobreza Monetaria ha sido de 2.2% a nivel nacional. Pero en Lima-Callao ha sido de 1.5% lo que implica que en el interior del país la reducción de la pobreza monetaria ha sido significativamente mayor.

**Cuadro 11: Perú: Reducción de Pobreza y coeficientes p.c: Pobr/VABpc, Pobr./Gpúb. Pc, Pobreza/ PEA ocupada (promedios anuales) según departamentos 2002-2017.**

	Reducc. Pob.	Crec.VAB	Pobr/VAB	Crec. Gpb	Pobr/Gpb	Crec. PEA oc	Pob/PEA oc.	Coef.Mixto
<b>Perú</b>	<b>2.2%</b>	<b>4.9%</b>	<b>0.44</b>	<b>8.2%</b>	<b>0.27</b>	<b>2.5%</b>	<b>0.88</b>	<b>0.19</b>
Amazonas	3.0%	9.0%	0.33	42.1%	0.07	2.2%	1.37	0.22
Ancash	2.1%	6.6%	0.32	17.4%	0.12	2.0%	1.06	0.19
Apurímac	2.9%	41.8%	0.07	19.6%	0.15	1.8%	1.60	0.24
Arequipa	1.8%	7.7%	0.24	13.2%	0.14	2.0%	0.93	0.16
Ayacucho	2.6%	10.7%	0.24	26.0%	0.10	2.3%	1.15	0.19
Cajamarca	2.2%	4.0%	0.55	27.7%	0.08	1.3%	1.68	0.29
Cusco	2.6%	20.7%	0.12	21.4%	0.12	1.6%	1.58	0.23
Huancavelica	2.2%	5.9%	0.37	27.6%	0.08	1.6%	1.35	0.23
Huánuco	3.2%	13.4%	0.24	65.9%	0.05	1.3%	2.40	0.35
Ica	2.7%	8.3%	0.33	15.8%	0.17	2.7%	1.00	0.18
Junín	2.6%	6.3%	0.42	12.3%	0.21	1.4%	1.83	0.31
La Libertad	1.8%	4.7%	0.39	17.7%	0.10	2.8%	0.64	0.13
Lambayeque	3.2%	3.5%	0.90	13.6%	0.23	2.9%	1.11	0.26
<b>Lima-Callao</b>	<b>1.5%</b>	<b>4.0%</b>	<b>0.37</b>	<b>5.0%</b>	<b>0.30</b>	<b>4.9%</b>	<b>0.31</b>	0.11
Loreto	2.0%	2.6%	0.77	16.5%	0.12	2.7%	0.73	0.19
Madre de Dios	3.1%	6.9%	0.44	22.2%	0.14	5.2%	0.59	0.14
Moquegua	1.6%	10.1%	0.16	24.7%	0.06	1.8%	0.90	0.14
Pasco	2.0%	8.2%	0.25	24.2%	0.08	2.6%	0.79	0.14
Piura	2.5%	4.8%	0.53	17.9%	0.14	2.2%	1.13	0.22
Puno	3.0%	5.3%	0.57	21.2%	0.14	1.1%	2.59	0.42
San Martín	2.0%	5.6%	0.35	15.0%	0.13	3.2%	0.62	0.13
Tacna	1.3%	4.7%	0.28	19.1%	0.07	2.4%	0.56	0.11
Tumbes	1.9%	5.6%	0.33	11.2%	0.17	3.1%	0.60	0.13
Ucayali	3.9%	2.6%	1.47	20.2%	0.19	3.8%	1.00	0.30

Fuente: Cuadros 9, 27, A-12, A-23 y A-33 Elab. Propia

Pero la pobreza, como otros problemas sociales, es multicausada: su reducción se debe al crecimiento per cápita de la economía, al gasto público p.c y a la generación de empleo. En el mismo cuadro 11 se presentan los coeficientes para estas tres variables en relación con la pobreza monetaria para el período 2012-17 y de su análisis podemos sacar las siguientes conclusiones:

- ✓ La dispersión del coeficiente Pobreza/ VABpc varía desde un 0.07 en Apurímac (donde el VABpc ha crecido extraordinariamente en los dos últimos años como consecuencia del inicio de la producción de la mina Las Bambas y un máximo de 1.47 en Ucayali donde la construcción ha sido el impulsor económico.
- ✓ Igual ocurre con el coeficiente Pobreza/GPBpc que varía desde 0.06 en Moquegua a 0.30 en Lima Callao (mostrando la gran diferencia en la eficiencia del gasto público en la reducción de la pobreza
- ✓ El coeficiente Pobreza/PEA ocupada varía de 0.31 en Lima-Callao a 2.69 en Puno.
- ✓ Al ponderar los tres coeficientes (asignando un peso de 0.3 a los dos primeros y 0.4 al tercero) y obtener el denominado coeficiente mixto la dispersión disminuye variando desde 0.11 en Tacna (donde los tres coeficientes son muy reducidos) y 0.42 en Puno donde el crecimiento económico y la generación de empleo tienen coeficientes elevados, conformando un círculo virtuoso.
- ✓ En otras palabras, para mejorar el bienestar de la población es muy importante el crecimiento económico basado en la generación de empleo y mejorar significativamente la eficiencia del gasto público implementando un mecanismo que articule las políticas sectoriales y territoriales para reducir la gran diferencia del coeficiente respectivo (Pobr./G.Púb.pc) que en el interior del país se encuentra muy lejos del 0.30 observado en Lima- Callao.

En el cuadro 12 se destaca los casos de Apurímac y Cusco que en el período analizado han crecido económicamente en forma extraordinaria impulsados por la mina Las Bambas en el caso de Apurímac y por el turismo y Camisea en Cusco. En términos de VABpc Apurímac ha pasado del lugar 24 el año 2002 al lugar 7 en 2017, pero en términos del Índice de Desarrollo Humano prácticamente ha quedado estancado.

Cosa similar ha ocurrido en el caso de Cusco que en VABpc ha pasado del lugar 19 al 8 pero en el índice de Desarrollo Humano solo ha avanzado tres puestos: del 18 al 15, es un mejor resultado que el de Apurímac, pero eso se explica porque el boom de Camisea tiene 15 años mientras que el de Las Bambas solo dos.

Esta situación explica los frecuentes conflictos entre las grandes empresas mineras cuyas explotaciones se encuentran en los lugares más apartados del país y las

Cuadro 12: Perú: VABpc (en S/.2007. Índice de Desarrollo Humano (IDH) y Ranking según departamentos 2002,2017

	VABpc		IDH 1/		Ranking VABpc		Ranking IDH	
	2002	2017	2002	2017	2002	2017	2002	2017
<b>Perú</b>	<b>8,604</b>	<b>14,970</b>	<b>0.728</b>	<b>0.894</b>				
Amazonas	3,301	7,759	0.672	0.848	22	23	15	17
Ancash	8,929	17,790	0.653	0.863	6	8	16	12
<b>Apurímac</b>	<b>2,615</b>	<b>19,003</b>	<b>0.542</b>	<b>0.813</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>22</b>
Arequipa	10,317	22,215	0.799	0.931	4	2	7	4
Ayacucho	3,395	8,843	0.616	0.828	21	18	19	20
Cajamarca	5,089	8,116	0.597	0.816	17	20	22	23
<b>Cusco</b>	<b>4,365</b>	<b>17,900</b>	<b>0.626</b>	<b>0.852</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>15</b>
Huancavelica	5,113	9,658	0.503	0.783	16	15	24	24
Huánuco	2,683	8,076	0.553	0.824	23	21	21	21
Ica	8,511	19,101	0.872	0.924	7	6	3	5
Junín	6,153	11,979	0.715	0.858	13	10	11	13
La Libertad	6,861	11,686	0.705	0.888	9	12	13	9
Lambayeque	6,213	9,475	0.775	0.905	11	16	8	6
<b>Lima-Callao</b>	<b>13,399</b>	<b>21,453</b>	<b>0.897</b>	<b>0.935</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Loreto	6,552	9,077	0.694	0.830	10	17	14	19
Madre de Dios	8,321	16,978	0.840	0.905	8	9	5	6
Moquegua	19,694	49,459	0.855	0.935	1	1	4	1
Pasco	9,400	20,957	0.637	0.833	5	4	17	18
Piura	5,827	10,017	0.730	0.865	15	14	9	10
Puno	4,490	8,042	0.613	0.849	18	22	20	16
San Martín	3,986	7,312	0.721	0.865	20	24	10	10
Tacna	11,652	19,953	0.874	0.921	3	5	2	3
Tumbes	6,203	11,432	0.826	0.904	12	13	6	8
Ucayali	6,149	8,573	0.710	0.854	14	19	12	14
1. IDH. Estimado sumando las tasa de analfabetismo, desnutrición y mortalidad infantil divididas por tres								
Fuente: Cuadros 10, 28, A-12, A-23 y A-33					Elab. Propia			

comunidades rurales de su entorno que se encuentran en grave situación de pobreza y un Estado ausente que proyecta en esas poblaciones la imagen de favorecer a las empresas y no atender a las poblaciones circunvecinas. Es hora de modificar esta situación diseñando con la población planes de desarrollo local y regional que no se queden en el papel sino que su implementación en los presupuestos públicos sea obligatoria y cuya prioridad sea erradicar el analfabetismo y la desnutrición, dotar de infraestructura vial y de comunicaciones, así como promover el desarrollo de la agricultura comunal proporcionando paneles solares para sus viviendas, riego tecnificado a sus tierras agropecuarias e implementando masiva forestación en los suelos no aptos para la agricultura o la ganadería al igual que hace años se ha hecho en Porcón en Cajamarca.

En otras palabras, se requiere que los beneficios de la minería se distribuyan más equitativamente entre las empresas y las comunidades vecinas.

## ***e. Perspectiva ambiental y territorial***

### **1. Perspectiva ambiental**

En materia ambiental se han efectuado avances importantes durante los últimos años con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), la formulación del Plan de Acción Ambiental 2011-2021 (D.S. 014-.2011 del 09/VII/2011) el desarrollo del Índice de Desempeño Departamental Ambiental y de indicadores para medir la denominada Huella Ecológica, la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones (SENACE), en otras palabras se está generando una clara conciencia de la importancia de proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.

Sin embargo, los problemas de contaminación ambiental continúan generando los principales conflictos sociales entre las actividades extractivistas (minería e hidrocarburos) y las comunidades rurales. problemas que en varios casos no han encontrado una solución satisfactoria debido a la dificultad de conciliar los diferentes intereses y a una actitud pasiva del Estado. De otro lado, si bien se ha golpeado fuertemente a la minería ilegal en Madre de Dios y en la selva puneña, subsisten graves problemas en dichos departamentos y en Piura, Cajamarca, La Libertad, Huánuco, Ayacucho, Arequipa, Apurímac y Cusco. No obstante, hay algunos avances y así con el asesoramiento del MINAM, han formulado sus estudios de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) varios gobiernos regionales y dichos estudios están en proceso de formulación en muchos gobiernos locales.

Cabe mencionar que en el informe PNUD; “Perú. Informe sobre Desarrollo Humano 2013.Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un futuro sostenible” se hace un diagnóstico detallado sobre los efectos del cambio climático en el futuro del país y se plantea un conjunto de recomendaciones que los gobiernos de alguna manera están tomando en cuenta. Dichas recomendaciones se agrupan en tres conjuntos:

- i) Medidas de carácter prospectivo. Orientadas a revertir la configuración de condiciones de riesgo, anticipando situaciones futuras y definiendo intervenciones para reducir vulnerabilidad
- ii) Medidas de carácter correctivo. Orientadas a reducir o limitar la exposición a los procesos en marcha asociados al cambio climático, que no son posibles de revertir, y
- iii) Medidas de carácter reactivo. Orientadas a responder de manera inmediata a los impactos negativos de los efectos del cambio climático en marcha y a crear y consolidar la capacidad de respuesta a estos impactos negativos.

## **2. Perspectiva territorial**

(El texto que sigue es una glosa del “Perú. Plan de Desarrollo Descentralizado 2002” del que he sido coautor junto con el Arq. Julio Gianella, con algunos agregados para actualizarlo).

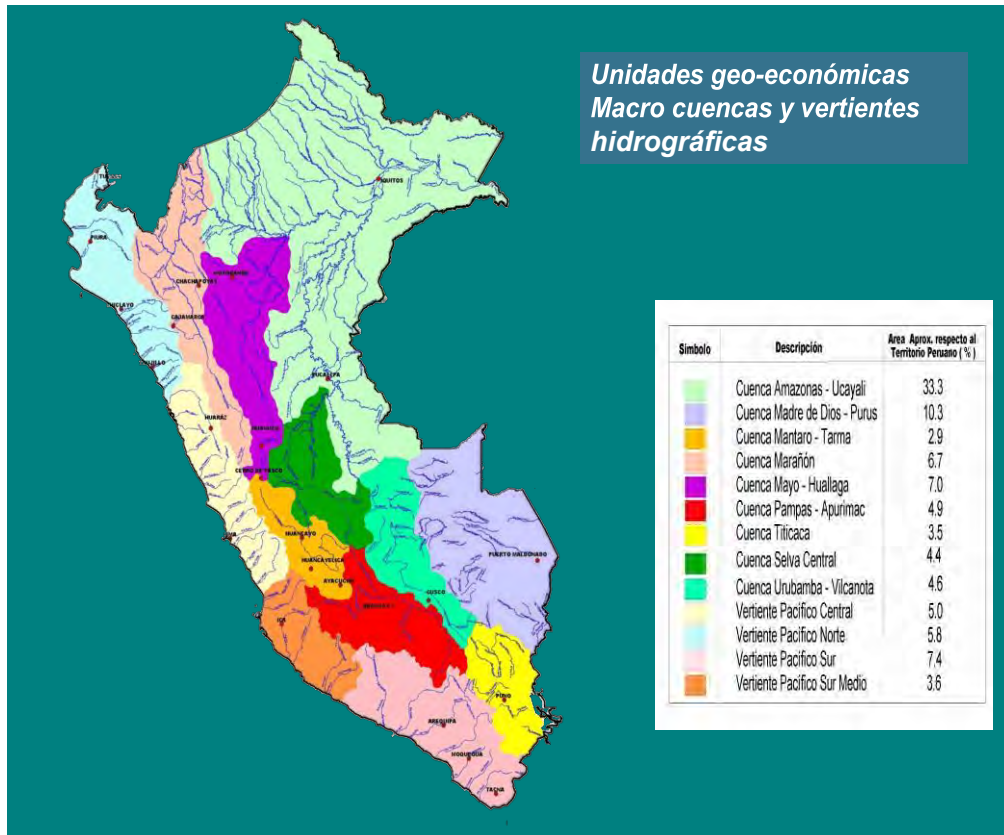
### **2.1. Cuencas hidrográfica y mega diversidad**

En el territorio peruano la cordillera de los Andes define las cuencas al determinar el flujo de las aguas superficiales:

- i) En la vertiente oriental se han conformado abundantes, profundas y extensas cuencas que dan origen a grandes ríos que confluyen a la vertiente amazónica y finalmente al océano Atlántico.
- ii) Un caso especial es el de la cuenca del Lago Titicaca, conformada por una extensa altiplanicie homogénea y cuyas aguas se dirigen hacia el Sur y, finalmente, son absorbidas por los salares de UYUNI en territorio boliviano (donde se ha detectado un gran yacimiento de litio).
- iii) En la costa, dada la corta distancia entre el origen y la desembocadura de los ríos es mejor hablar de vertientes como unidades territoriales conformadas por la suma de varias cuencas menores con características geográficas homogéneas tales como clima, régimen hidrológico, topografía y edafología.
- iv) Un caso similar se presenta en la selva central donde varias cuencas menores no confluyentes constituyen una unidad geográfica y económica homogénea e integrada



## Mapa 1: Perú. Cuencas y Vertientes Hidrográficas



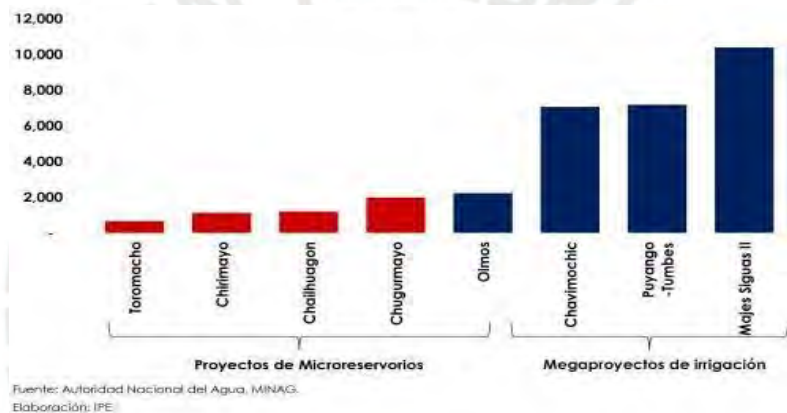
Se han identificado (Mapa 1) 13 unidades geográficas homogéneas de las cuales  
**Fuente: Plan de Desarrollo Descentralizado. 2002**

cuatro se encuentran en la costa (Pacífico Norte, Pacífico Central, Pacífico Sur Medio y Pacífico Sur), cinco en la sierra (Marañón, Mantaro-Tarma, Pampas-Apurímac, Vilcanota-Urubamba y Titicaca), y cuatro en la vertiente amazónica: (Ucayali- Amazonas, Mayo-Huallaga, Selva Central y Madre de Dios-Purús). Cada una de estas unidades conforma un conjunto territorial con relativa identidad propia y está físicamente integrada por un valle, planicie o río navegable. Con excepción de la costa, estas cuencas tienen una infraestructura vial precaria en su interior y con el resto del país. Estas unidades geográficas tienen una extensión, en promedio, de 500 Km en dirección norte-sur y 150 Km. en dirección este-oeste (con excepción de la macro cuenca Ucayali-Amazonas que es bastante mayor). En cambio, la distribución de la población no es uniforme, varía entre cerca de cinco millones de habitantes en la Vertiente Pacífico Norte y tan solo 150 mil en la

## Cuenca del Madre de Dios-Purús”

Por otra parte, en el Gráfica 1 se observa que no obstante que irrigar una hectárea en la costa tiene un costo aproximado de casi diez veces que en la sierra (IPE Opinión. Sobre Megaproyectos de Irrigación. 19 marzo 2014) a lo largo del s. XX y en lo que va del presente siglo se invirtieron varios miles de millones de dólares en proyectos de irrigación en beneficio de los valles costeros. Así, se formó una agricultura de riego de casi 1.5 millón de hectáreas, de las cuales 300 mil se han salinizado, irrigaciones que se justificaron con el argumento de beneficiar a los pequeños agricultores pero que en gran medida han beneficiado al gran capital que han reconstituido grandes neolatifundios en la costa.

**Gráfica 1: Costo de proyectos de irrigación por hectárea.**



**Inversión en Grandes y Microproyectos de Irrigación, 2013**  
(Nuevos soles)



Además, Lorenzo Eguren en “Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación de la costa peruana (Estudio. Cepes 24 de enero 2014) concluye que:” El Estado peruano ha logrado recuperar a lo más solo 7% del costo

total de los proyectos de irrigación. Resulta evidente que estos proyectos no se diseñaron para recuperar la inversión sino por el contrario para que este sea subsidiado casi en su totalidad. Es verdad que se pudiera esgrimir que, si se consideran los ingresos por ventas de los productos agrícolas y la generación de empleo creado a raíz de la explotación de estas tierras de irrigación, ya se estaría superando el valor de estas inversiones estatales. Sin embargo, dado que finalmente fuimos todos los peruanos los que financiamos esta infraestructura, esto conduce a la interrogante de si el modelo de explotación fue la mejor alternativa para proveer bienestar al país, sobre todo si consideramos que gran parte de las tierras fue adquirida por entidades con gran capital lo que cuestiona el carácter redistributivo y de generación de riqueza local de estos proyectos”.

En cambio las tierras del resto del país que en su gran mayoría pertenecen a pequeños agricultores permanecen prácticamente abandonadas del interés estatal, por tanto, es hora que se decida la construcción de grandes obras hidráulicas en la sierra y en la ceja de selva para generar electricidad y regularizar el cauce de los ríos con defensas ribereñas, introducir riego tecnificado y ganar tierras para la agricultura en los valles que conforman las cuencas del Marañón, Ucayali, Mantaro, Pampas-Apurímac y Vilcanota-Urubamba. Precisamente esta idea ha sido recogida en el plan de gobierno de peruanos por el Cambio con su planteamiento de lo que denomina Sierra Azul. Ha llegado el momento que las élites nacionales piensen en todo el Perú y no solo en la costa.

Finalmente, debe señalarse que el Perú es uno de los tres países con mayor biodiversidad del mundo. Poseemos 84 zonas de vida de las 117 a nivel mundial y 28 de los 32 climas del planeta, lo que nos da importantes ventajas competitivas. Somos uno de los centros originarios de la agricultura y la ganadería, así como del conocimiento del uso de miles de plantas y animales que tienen por lo menos cinco mil años de domesticación. De este modo, el país ha contribuido con el mundo con especies autóctonas, tales como la papa, la yuca, la quinua, etc.

Pero al mismo tiempo, desde la llegada de los españoles que encontraron un espacio territorial totalmente diferente al suyo se inicia un proceso de deterioro del ambiente natural, provocando la extinción de innumerables especies de flora y fauna

silvestre, degradando los suelos y consecuentemente generando un elevado nivel de pobreza en los lugares más afectados por este deterioro, tal como se comprueba al estudiar la distribución geográfica de la pobreza o vinculando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el gasto público a nivel territorial.

## **2.2. Ordenamiento del territorio**

El territorio es el medio físico en el cual se desenvuelven todas las actividades humanas que al proporcionar subsistencia a las poblaciones es identificado como recurso natural, al albergar la vida humana se le identifica como hábitat o medio ambiente humano, finalmente el territorio puede permitir que a través de él se comuniquen y se transporten las personas, los bienes, la energía o la información y en este caso se entiende que el territorio debe acondicionarse con la construcción de infraestructura física. De ahí la importancia de considerar la variable territorial en todo análisis del desarrollo. El acondicionamiento del territorio también se conoce como ordenamiento territorial o desarrollo territorial. Un territorio favorable al hombre es el que:

- i) proporciona alta calidad de vida, cuyos recursos naturales son utilizados racionalmente garantizando la sostenibilidad en el tiempo y
- ii) facilita los intercambios comerciales, sociales y culturales entre los grupos humanos.

Un territorio continuo conformado por asentamientos humanos (pueblos y ciudades) y ámbitos productivos (tierras de cultivo, yacimientos en explotación, etc.) articulados entre sí por una infraestructura física es considerado una región económica. En una región económica la relación entre sus partes produce beneficios recíprocos, genera economías de escala o de aglomeración (clusters) por lo que adquiere competitividad frente a otras regiones económicas. Una región económica competitiva debe tener como mínimo un sistema de transporte de bajo costo, ciudades sostenibles dotadas de modernos servicios y telecomunicaciones, y redes de distribución de energía barata.

Para convertir una región en competitiva hay que invertir en infraestructura social y económica, y los resultados serán rentables en tanto la infraestructura instalada sea

adecuada a las características naturales y culturales de la región a la que sirve, lo cual implica una planificación con perspectiva de largo plazo que tome en cuenta el potencial debidamente evaluado de sus recursos naturales y las necesidades sociales y económicas de su población.

Con estas consideraciones en mente, hay que recordar que la morfología de nuestro territorio adquiere una configuración longitudinal por lo que el transporte en el sentido norte-sur, o viceversa, es en general más fluido que el transporte en el sentido este-oeste.

Históricamente el hombre peruano ha utilizado a su favor esta compleja geografía y la ocupación humana del territorio ha sido determinada, en gran parte por la morfología física. La mayor expresión de integración territorial se da durante el periodo prehispánico mediante la construcción del gran “Camino Inca” o “CapaqÑan”.

Esta concepción de integrar el territorio mediante la infraestructura se abandonó desde la llegada de los españoles por un enfoque de vincular los centros productivos (particularmente yacimientos mineros) a los puertos de exportación. Recién Fernando Belaunde Terry en su primer gobierno retomó el paradigma de construir infraestructura física para integrar el territorio y así impulsó la construcción de la carretera Marginal de la Selva (hoy denominada Fernando Belaunde Terry) y otras vías de integración del territorio.

Posteriormente, se han dado varios esfuerzos por definir e implementar políticas de desarrollo territorial, el más comprensivo es el contenido en el Plan de Desarrollo Territorial aprobado oficialmente el 2004 por el gobierno de Toledo pero que fue ignorado a la hora de asignarle recursos presupuestarios por dar prioridad al equilibrio de las cuentas fiscales.

El desarrollo del territorio u ordenamiento territorial según el PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano. Perú. 2013. Recuadro 1.3), es “.....una política de Estado y un instrumento de planificación que integra las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. Orienta la ocupación y el uso más adecuado del territorio sobre la base de sus propias aptitudes y limitaciones, la preservación del ambiente,



así como el manejo racional de los recursos naturales y de la biodiversidad”

Pero, en este tema no hay consenso entre los diferentes actores ni las instancias públicas que intervienen en un espacio determinado por lo que el contexto se caracteriza por una creciente conflictividad a nivel nacional, particularmente entre las actividades extractivistas (minería e hidrocarburos) y las agropecuarias.

Con miras a resolver esta situación a pedido del presidente Ollanta Humala, el Acuerdo Nacional aprobó la Trigésima Cuarta Política de Estado sobre el Ordenamiento y Gestión Territorial. La propuesta es un planteamiento ambicioso e integral que es de esperar constituya el marco en el cual el Congreso de la República apruebe la legislación pertinente y de este modo:

- i) superar la visión sectorialista del desarrollo,
- ii) acelerar el establecimiento de la infraestructura necesaria para la articulación de los ejes longitudinales (Panamericana, Longitudinal de la Sierra-ver Mapa 2, y Longitudinal de la Selva) con los corredores económicos de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA),
- iii) facilitar la integración física de las cuencas hidrográficas,
- iv) fortalecer el rol de las ciudades como centros económicos y culturales y
- v) asegurar la acción concertada del gobierno nacional con los gobiernos descentralizados.
- vi) Según Informe Anual de Descentralización, junio 2018, el gobierno peruano se encuentra en su proceso de ingreso a la OECD, el que implica un conjunto de estudios, entre los cuales están la Revisión Territorial y la Revisión de Gobernabilidad, que están brindando recomendaciones valiosas para mejorar las funciones del Estado promoviendo la eficiencia en los territorios, buscando optimizar su contribución al desarrollo económico.
- vii) Parte del fortalecimiento del rol que deben cumplir los territorios pasa por darles “voz” en los principales debates y espacio en la toma de decisiones. El Ejecutivo, desde GORE y MUNI Ejecutivos, ha tratado de generar las oportunidades y espacios adecuados para que las autoridades regionales y locales expresen su voz y definan conjuntamente la agenda de desarrollo que permitirá un mayor bienestar para los ciudadanos, Además se han

incorporado dos tipos de reuniones adicionales: los encuentros de Ciudades y la participación de los Gobernadores Regionales en el Consejo de Ministros. Una vez al mes un gobernador asiste para exponer el diagnóstico de su región y los temas que requieren de urgente atención.

**Mapa 2: Longitudinal de la Sierra**



## Las ciudades

Al año 2017 el 41% de la población urbana del país residía en Lima Metropolitana (INEI Censo Nacional 2017, cuadros 1.3 y 1.5) el 35.7% en 22 ciudades llamadas “intermedias” que tienen entre 100 mil y cerca de un millón de habitantes, y el resto residía en 52 pequeñas ciudades con 15 mil a menos de 10 mil habitantes (Estimados a base de INEI. Compendio Estadístico 2017, cuadro 3.26).

Muchas ciudades intermedias articulan en el territorio bajo su influencia procesos económicos, sociales, culturales, y ambientales, planteando reclamos y proyectos conjuntos para el desarrollo descentralizado de sus localidades. Esto ha sido posible porque en base a su propio impulso en dichas ciudades se ha producido una articulación de las fuerzas de la producción y el comercio, del conocimiento y de los asuntos públicos.

Estas ciudades se van constituyendo en ejes nodales, capaces de responder al peso del gobierno nacional. Las de mayor fuerza son las de carácter metropolitano, o sea las que articulan a otras ciudades y poseen un territorio con recursos claves, como son los casos de Arequipa (885.5 mil hbts.), Trujillo (822.1 mil hbts.) y Chiclayo (611.6 mil hbts.) y los ocho centros urbanos que les siguen (ubicados en el rango de 250 mil a 499.9 mil hbts.) son: Cusco, Chimbote, Huancayo, Iquitos, Juliaca, Piura, Pucallpa y Tacna (INEI, Comp. Estadístico 2017, cuadro 3.26, son proyecciones, el Censo del 2017 no da información al respecto).

En el Informe Anual de Descentralización de junio 2018 (de la PCM a la Comisión del Congreso de la República) se señala que uno de los factores que hacen que una ciudad funcione bien es la estructura administrativa adecuada. Entre los retos que tienen que afrontar las grandes ciudades (más de 100 mil habitantes) están la necesidad de conservar el medio ambiente (reducir los niveles de contaminación, huella de carbono, viviendas adecuadas con acceso a transporte, proveer infraestructura básica a la población (agua potable, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones) y generar empleos adecuados. Pero la mayor parte de nuestras ciudades carecen de suficientes recursos para atender estas obligaciones y por otra parte no hay una política nacional de desarrollo urbano que debería estar a cargo del MVC

Atendiendo al crecimiento dinámico de las ciudades en el Perú, se decidió crear el espacio Encuentro de Grandes Ciudades, que representa una oportunidad para profundizar la relación entre el Poder Ejecutivo y los alcaldes de las grandes ciudades dadas sus problemáticas comunes, con miras a dar herramientas para su gestión y el aprovechamiento de sus recursos.

### **3. La brecha de Infraestructura básica**

Según el Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025 (ESAN/Universidad del Pacífico/AFIN. Lima. Noviembre 2015) presentado en el I Primer Congreso Internacional de Infraestructura y Desarrollo la brecha alcanza a cerca de US\$ 160 mil millones correspondiendo US\$ 70 mil millones al período 2016-2020 y la diferencia al 2021-2025, Las mayores brechas son en transportes (36%), energía (19.3%) y telecomunicaciones (16.9%).

Al cerrarse esta brecha el 2020 estaríamos al nivel promedio de la Alianza del Pacífico y al 2025 al promedio en infraestructura de un grupo de países asiáticos (China, Japón, Corea del Sur, Filipinas, Vietnam, Indonesia, Tailandia y otros).

La brecha no se ha confeccionado con un listado de proyectos sino en términos de la inversión requerida para alcanzar niveles de indicadores sectoriales como camas de hospital/mil hbts. consumo de energía per cápita, kms. de carreteras por habitante, similares a los indicadores de los países referentes.

Según el plan sería necesario invertir en infraestructura un promedio anual de 8%/PBI magnitud que no se ha logrado en el país, pero se puede ir avanzando considerando que en los últimos años hemos ejecutado inversiones anuales en infraestructura cercanas al 6%, pero que se han reducido significativamente desde el 2014.

Financiar esta brecha es factible para reducirla significativamente mediante el concurso del sector público (siempre que se logre un incremento importante de la presión tributaria) y del sector privado incluyendo las modalidades de Inversiones por Impuestos (Ixi) y Asociaciones Público/Privadas (APP) siempre y cuando las normativas de estas modalidades sean perfeccionadas para evitar los clamorosos actos de corrupción detectados últimamente.

Existen proyectos de APP contratados por unos US\$ 15 mil millones que se acaban de iniciar o se iniciarían pronto, y proyectos adjudicados en años anteriores que están trabados por diversos motivos cuya solución es de competencia del Estado. El financiamiento para cerrar la brecha exige un adecuado espacio fiscal, felizmente, el Perú tiene una reserva fiscal equivalente al 4%/ PBI, y la deuda publica neta es solo 4%/ PBI, de modo que sería factible sostener el ritmo necesario. No obstante, hay que insistir en que la presión tributaria se eleve a no menos del 20%/PBI.

### **3.1. Saneamiento**

Con el objetivo de generar y garantizar el abastecimiento de agua potable a la población urbana y rural durante el gobierno aprista se pusieron en marcha el Programa Agua para Todos y el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR). En el primer caso se observa avances significativos en cambio en PRONASAR un proyecto con financiamiento del Banco Mundial la ejecución ha sido sumamente lenta. Por otra parte, se ha fomentado el uso racional del agua con campañas televisivas y radiales a nivel nacional. El gobierno de Humala ha continuado con estos programas, pero posteriormente prácticamente se han desactivado.

SEDAPAL, ha emprendido un agresivo programa de ampliación y rehabilitación de las redes de abastecimiento de agua y de alcantarillado, aunque aún se estima que hay fugas del 30% del agua procesada, como consecuencia de filtraciones por el mal estado de las redes. Pero los recientes aniegos por rotura de las tuberías en San Juan de Lurigancho han mostrado la fragilidad de las mismas y serias limitaciones en la gestión de SEDAPAL lo que ha dado origen a un nuevo embate de la derecha para privatizar la empresa.

En cuanto al tratamiento de las aguas servidas se ha concluido la construcción de la planta de tratamiento de Taboada (en el norte de Lima) y una planta similar en La Chira (en el sur de la capital). Con estos proyectos se ha logrado un avance muy importante en la descontaminación de las playas del litoral de la capital, aunque las aguas servidas aún no son tratadas para reutilizarlas en el regadío de parques y jardines.

En relación a rehabilitar y modernizar la infraestructura de agua y alcantarillado en



todo el país no se observa avances importantes, debido a que un 40% de las empresas administradoras tienen problemas financieros como consecuencia de mantener sus tarifas por debajo de sus costos debido a la renuencia de los municipios que las administran de aumentarlas para asegurar el mantenimiento y ampliación de las redes. Esta situación exige que las empresas pasen a la administración de los gobiernos regionales y cuenten con un sistemático apoyo financiero y técnico del gobierno nacional el que debe concertar con el sector privado la inversión en plantas de tratamiento y redes de distribución.

El desarrollo de la tecnología para desalinizar el agua de mar y potabilizarla está llegando a niveles competitivos y actualmente hay varios proyectos en gestación para mejorar la dotación de agua potable en los balnearios del sur de la capital y en otras ciudades de la costa peruana, son iniciativas privadas que requerirían la concesión al sector privado del abastecimiento de agua a la población, lo que políticamente es muy resistido.

### **3.2 Telecomunicaciones**

El Estado ha fomentado el ingreso de empresas de ámbito regional para la prestación de servicios básicos en mercados “no atractivos” para las transnacionales y ha desarrollado servicios de radiodifusión en áreas rurales y zonas de frontera, priorizando los programas educativos y comunitarios. Asimismo, está ampliando la cobertura de los servicios de comunicaciones y tecnología de la información, en beneficio de todos los estratos sociales, impulsando la “Sociedad de la Información” y está promoviendo la inversión privada para el desarrollo sostenido del mercado postal. Se ha concertado con las empresas concesionarias la reducción de las tarifas básicas bajo el principio de tasación al segundo y la obligatoriedad de fijar la renta mensual (cargo fijo) en función de ampliaciones e inversiones en nueva infraestructura, El marco regulatorio del sector ha sido actualizado para impulsar la inversión privada en áreas urbanas, rurales y de preferente interés social, mediante la óptima interconexión de servicios públicos y privados a nivel nacional y se ha fortalecido las competencias regulatorias de OSIPTEL, así como la capacidad de INICTEL para el desarrollo de la banda ancha de telecomunicaciones.

La telefonía ha tenido un notable crecimiento a partir de 1994 año en el que cesa el monopolio estatal e ingresa el capital privado con Telefónica de España que con el tiempo adopta el nombre de Telefónica del Perú. En el Cuadro 13 se aprecia la

**Cuadro 13: Perú.** Indicadores de Telecomunicaciones. 2006 y 2017 según depto. de Lima y Callao, y el resto.

	2006		2017	
	Lima-Callao	Resto	Lima-Callao	Resto
Líneas en servicio (miles)	6,817.6	4,513.8	13,582.8	28,415.7
Telefonía fija	1,525.2	875.4	1,911.7	1,025.6
Telefonía pública	88.8	69.5	70.7	75.1
Servicios móviles	5,203.6	3,568.9	11,600.5	27,314.9
<b>Líneas en servicio/100 hbts</b>	<b>79</b>	<b>23</b>	<b>130</b>	<b>137</b>
Estación de radiodifusión 1/	231	2,022	368	4,902
1/ corresponde a 2009 y 2016				
Fuente: 2006. INEI. Censo Estadístico 2007 cuadros 19.41, 19.44, 19.46, 19.47 y 19.50				
Resto: INEI. C.E. 2018 cuadros 21.05, 21.08, 21.13 y 21.33 Elab. Propia				

evolución de los principales indicadores del sector en el período 2006-17. Las líneas telefónicas en servicio han tenido un crecimiento explosivo (sobre todo en telefonía móvil y en el interior del país) habiendo pasado la tasa de líneas en servicio/100 hbts en Lima y Callao de 79 a 130 y en el interior del país de 23 a 137 donde cerca del 100% de los distritos cuenta con servicios de telefonía móvil.

Estos importantes logros se han alcanzado gracias a las innovaciones tecnológicas y a la creciente competencia en el sector que han permitido mantener bajar las tarifas (aunque a nivel latinoamericano son aún elevadas). en una clara muestra que el país se encuentra en acelerado proceso de modernización, proceso que está produciendo profundos cambios sociales y una explosión de las demandas básicas que todo Estado moderno está obligado a proporcionar a su población (Este es un fenómeno mundial debido a la revolución en la tecnología de comunicaciones que está teniendo profundas consecuencias sociales particularmente en los países pobres The Economist, september 26th-october 2nd, 2009 pg 58).

Por otra parte, en el mismo período el número de estaciones de radiodifusión sonora se ha incrementado significativamente sobre todo en provincias.

### 3.3 Transportes

A manera de síntesis en el Cuadro 14 se presentan los principales indicadores del sector transporte para el período 2002-17. La red vial creció solo 0.4% promedio

anual entre el 2002-06 y en tanto que en el quinquenio 2006-11 muestra un crecimiento extraordinario (12.5% anual) período en el que ha sido mejorada significativamente toda la red, esta tendencia ha continuado, aunque a menor ritmo (5.7% anual) en el período 2011-16 reflejo de la menor recaudación fiscal por la baja de los precios de los minerales, tendencia acentuada el 2017 año en el que solo creció en 0.6% respecto al 2016.

En cuanto al parque automotor mientras en el período 2002-06 creció a una tasa promedio anual de 4.5%, en el período 2006-11 lo hizo al 6.9% y en el 2011-16 al 8% y el coeficiente habts/vehículo se redujo de 21 a 11 en el periodo 2002-16 para continuar igual el 2017.

**Cuadro 14:** Perú Indicadores del sector Transportes. 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017.

	2002	2006	2011	2016	2017
<b>Red vial (kms)</b>	<b>78,319</b>	<b>79,506</b>	<b>129,162</b>	<b>165,692</b>	<b>166,765</b>
Red ferroviaria (kms)	2,121	1,907	1,928	1,940	1,940
Aeropuertos (unidades)	155	145	116	134	125
Puertos (unidades)	17	15	30	85	87
Automotores (miles)	1,246.5	1,472.5	1,979.9	2,768.8	2,786.1
<b>hbts/vehículo</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Locomotoras (unidades)	93	84	91	116	107
Aeronaves (unidades)	138	209	283	383	355
Naves (unidades)	351	799	1,222	880	689

Fuente: 2002 INEI. CE. 2016, cuadro 19.1. Resto: C.E. 2018 cuadro 20.1 Elab. propia

Se está promoviendo la modernización del transporte aéreo procurando la ampliación de su cobertura y la mejora de la calidad del servicio, y fomentando la sana competencia, aunque sin mayor éxito por cuanto Latam (de capitales chilenos) prácticamente monopoliza el transporte aéreo lo que está suscitando fuertes críticos de diversos grupos políticos y sociales al considerar que esta situación es un atentado a la soberanía nacional.

## Ferrocarriles

Después de más de 20 años de paralización, en los primeros días de diciembre de 2009 se otorgó la buena pro para culminar la ejecución del Tren Eléctrico de Lima, la primera etapa (Villa el Salvador-Avenida Grau fue concluida en el primer trimestre de 2012) y la segunda etapa Avenida Grau-San Juan de Lurigancho inició su funcionamiento en julio de 2014. Pero en las investigaciones del llamado Lava Jato se han detectado signos de corrupción en la conexión del tramo 2 que involucran a

varios ex altos funcionarios den MTC algunos de los cuales se encuentran con prisión preventiva.

La red ferroviaria ha disminuido ligeramente en el período 2002-17 de 2,121 kms a 1,940 kms, aunque los concesionarios han reparado y mejorado todas las vías y modernizado las locomotoras.

### **Carreteras**

Se está dando prioridad a la implementación de la infraestructura vial para mejorar el flujo de personas y bienes en los ámbitos geográficos y aunque se ha promulgado una nueva ley de competencias de los tres niveles de gobierno aún subsisten duplicidades.

La administración aprista puso en marcha un vigoroso programa de rehabilitación de carreteras y puentes y entregado en concesión varias importantes vías. Se conformó OSITRAM como organismo regulador independiente de Interferencias políticas y con autonomía financiera. Se ha priorizado el mantenimiento de la actual infraestructura vial con la participación del sector privado y en este sentido se ha potenciado a PRO-INVERSIÓN.

La vialidad es un factor clave del desarrollo, moviliza a las comunidades locales y facilita su participación en el planeamiento y en las decisiones acerca de qué caminos rehabilitar y cómo asegurar su mantenimiento mediante la formación de microempresas comunales.

Dotar a todas las provincias y distritos del país de una adecuada infraestructura vial demanda un planeamiento integral con un enfoque territorial, pero el Estado ha concentrado sus esfuerzos en el desarrollo de caminos rurales, en cambio, la red vial nacional y la departamental muestran menor expansión, conforme se comprueba al examinar la red de carreteras en el período 2002- 17. (Cuadro 15) Por otra parte, al 2017 solo el 15.6% de la red vial del país estaba pavimentada, no obstante, la densidad vial ha mejorado significativamente en el período 2002- 17, particularmente con la expansión de las vías vecinales.

**Cuadro 15: Perú. Red de Carreteras Pavimentadas y no Pavimentadas 2002, 2016, 2017 (en kms).**

	2002			2016			2017		
	Pavi- mentada	No pavi- mentada	Total	Pavi- mentada	No pavi- mentada	Total	Pavi- mentada	No pavi- mentada	Total
Nacional	8,989	8,169	17,158	19,682	7,001	26,683	20,368	6,424	26,792
Departamental	1,105	13,146	14,251	3,673	20,719	24,392	3,714	23,767	27,481
Vecinal	950	45,960	46,910	1,898	112,718	114,616	1,854	110,608	112,462
<b>Total</b>	<b>11,044</b>	<b>67,275</b>	<b>78,319</b>	<b>25,253</b>	<b>140,438</b>	<b>165,691</b>	<b>25,936</b>	<b>140,799</b>	<b>166,735</b>
<b>Coefic. vialidad 1/</b>	<b>0.9</b>	<b>5.3</b>	<b>6.1</b>	<b>2.0</b>	<b>11.0</b>	<b>12.9</b>	<b>2.0</b>	<b>11.0</b>	<b>13.0</b>
1/ kms/100 km2 de superficie territorial									
Fuente: INEI C.E. 2018 cuadros 1.13 y 20.3							Elab. Propia		

En el cuadro 16 se observa la densidad vial por población rural y por superficie territorial según departamentos y se comprueba que a nivel nacional ambos indicadores tienen una diferencia significativa entre sí, pero excluyendo a los departamentos amazónicos (Loreto, Madre de Dios y Ucayali) los coeficientes por

**Cuadro 16: Perú. Densidad de vialidad según departamentos 2017.**

	Superficie miles km2	Pobl. Rural miles	Carreteras kms	Kms. Carr/ 1000 hbs. Rur.	Km. Carr/ 100 km2
<b>Perú</b>	<b>1,280.1</b>	<b>7,925.5</b>	<b>166,765</b>	<b>21.0</b>	<b>13.0</b>
<b>Perú 1/</b>	<b>723.6</b>	<b>6,404.5</b>	<b>161,422</b>	<b>25.2</b>	<b>22.3</b>
Amazonas	39.2	221.8	3,337	15.0	8.5
Ancash	35.9	396.8	10,821	27.3	30.2
Apurímac	20.9	219.8	7,495	34.1	35.9
Arequipa	63.3	114.2	9,388	82.2	14.8
Ayacucho	43.8	258.1	12,354	47.9	28.2
Cajamarca	33.3	865.9	14,719	17.0	44.2
Cusco	72.0	474.3	15,525	32.7	21.6
Huancavelica	22.1	241.8	8,232	34.0	37.2
Huánuco	37.0	345.6	7,737	22.4	20.9
Ica	21.3	64.3	3,484	54.1	16.4
Junín	44.3	361.1	11,969	33.1	27.0
La Libertad	25.5	374.5	8,756	23.4	34.3
Lambayeque	14.5	226.1	3,198	14.1	22.1
<b>Lima-Callao 2/</b>	<b>35.0</b>	<b>160.6</b>	<b>7,579</b>	<b>47.2</b>	<b>21.7</b>
Loreto	368.8	276.8	844	3.0	0.2
Madre de Dios	85.3	24.3	1,992	81.9	2.3
Moquegua	15.7	23.0	2,647	115.2	16.8
Pasco	25.0	93.8	3,286	35.0	13.1
Piura	35.7	384.3	8,948	23.3	25.1
Puno	67.0	542.0	13,211	24.4	19.7
San Martín	51.3	259.3	5,278	20.4	10.3
Tacna	16.1	32.5	2,518	77.4	15.7
Tumbes	4.7	14.3	940	65.8	20.2
Ucayali	102.4	94.3	2,507	26.6	2.4
1./Excluye Loreto, Madre de Dios y Ucayali. 2/ Comprende el departamento de Lima y el Callao					
Fuente: INEI. C. Estadístico 2018, cuadros 1.8, 3.3, y 20.4 Elab. Propia					



población rural y superficie territorial son bastante similares mostrando el aislamiento territorial de esos departamentos que se pretende aliviar habilitando hidrovías en los ríos Marañón, Huallaga y Ucayali, habiéndose otorgado la concesión en setiembre de 2017 luego de intensas consultas con las poblaciones ribereñas que han permitido superar la fuerte resistencia de algunos sectores ambientalistas del país, aunque han continuado reclamos y la concesión no se ha otorgado hasta la fecha (agosto 2019).

En el mismo cuadro se comprueba que la densidad vial por población rural muestra picos en Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Tacna, clara expresión de la concentración territorial de sus poblaciones urbanas a diferencia de Cajamarca donde el indicador muestra una mucho menor concentración territorial de su población urbana.

La estructura vial nacional fundamental está constituida por tres ejes transversales y tres ejes longitudinales. Los ejes transversales están totalmente asfaltados y son: Paita-Yurimaguas, Callao-Pucallpa y el eje sur que tiene tres inicios y recorridos: i) Nazca-Puquio-Abancay-Cusco-Urcos-Mazocruz-Puerto Maldonado- Iñapari, ii) Matarani-Arequipa-Juliaca-Urcos-Mazocruz y iii) Ilo-Puno-Juliaca- Azángaro-Mazocruz. O sea, en Mazocruz, un pequeño poblado de Madre de Dios, confluyen las tres entradas y de ahí continúan a Iñapari. A lo largo de estos tres ejes se ha consolidado la comunicación terrestre con Brasil a través de los denominados corredores interoceánicos proyectos integrantes de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA)

Los ejes longitudinales son la Carretera Panamericana, la Longitudinal de la Sierra y la Marginal de la Selva o Carretera Fernando Belaunde Terry, La Panamericana transcurre de Zarumilla a Tacna está totalmente asfaltada y se encuentra en transformación en una autopista con cuatro carriles de ida y cuatro de vuelta. Se ha construido un ramal de Camaná a Tacna que evita desviarse a la ciudad de Arequipa.

La Longitudinal de la Sierra con 3 500 kms se inicia en el Puesto Vaso Grande en la frontera con Ecuador pasa por Huancabamba–Cutervo-Cajamarca-

Huamachuco-Caraz-Huaraz-Huánuco-Cerro de Pasco-La Oroya-Huancayo-Huancavelica- Huamanga-Andahuaylas-Abancay-Cusco-Sicuani-Juliaca-Puno-Ilave-Desaguadero (en la frontera con Bolivia). Está asfaltada en más de 2 000 kms, el costo total de los tramos faltantes se estima en US\$ 4 000 millones.

La Longitudinal de la Selva o Carretera Fernando Belaúnde Terry con un total de 2 836 kms. se inicia en la frontera con Ecuador cerca de San Ignacio (Cajamarca) y pasa por Jaén-Bagua Grande-Rioja-Moyobamba-Tarapoto-Picota-Juanjuí-Bellavista-Tocache-Aguaytía-Von Humbolt-Villa Rica-Bajo Pichanaki-Mazamari-Puerto Ocopa-Camisea-Fitzcarrald-Manú-Fundo Pacay-Lagarto-Puerto Maldonado. Están construidos los tramos hasta Puerto Ocopa (1 897 kms), los tramos de Puerto Ocopa-Puerto Maldonado (939 kms) están sin intervención y atraviesan zonas con poblaciones no contactadas lo que hace discutible su construcción. De los tramos construidos cerca de 1 100 kms, están pavimentados y el resto afirmados.

Por otra parte, las carreteras para la integración nacional y regional además de los ejes mencionados incluyen una parrilla de carreteras (Cuadro 17) complementarias con las extensiones y costos de construcción y mantenimiento (en US\$ 2015) que se observan en el Cuadro 17. La parrilla de carreteras comprende varias vías que vinculan los ejes principales entre sí y también conectan centros de producción minera a los ejes principales. Se han identificado nueve proyectos a ser concesionados: Ocho de vías nacionales y uno de vía departamental.

**Cuadro 17: Perú. Carreteras para la integración nacional y regional**

	Kms	US \$ MM
Longitudinal de la sierra	3,500	4,000
Parrilla de carreteras	3,000	5,000
Longitudinal de la selva	822	1,300
<b>Total</b>	<b>7,322</b>	<b>10,300</b>
Fuente: AFIN. Por un Perú integrado. Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021 Elab. Propia		

## **Puertos y Aeropuertos**

Desde la década de los 90 existe un gran debate en el país respecto a la privatización de los puertos y de las actividades portuarias. La propuesta de los grupos políticos progresistas es que ENAPU asuma el desarrollo de los puertos en consorcio con la empresa privada y de este modo se cautele la soberanía nacional

que puede verse afectada por la incursión de capitales extranjeros no deseados en el control de los puertos nacionales y en el cabotaje marítimo poniendo en grave riesgo la seguridad nacional.

Es así que después de largos meses de debates la Ley del Sistema Portuario Nacional (Ley 27943) en la que se norma la concesión de puertos fue promulgada el 28 de febrero de 2003 pero se encontró con la férrea oposición de los sindicatos portuarios que tenían el respaldo de importantes sectores del Partido Aprista. Recién en los primeros meses del 2008 se logró concesionar la construcción del Muelle Tres del Callao a Dubái Ports una transnacional de origen árabe y en octubre de 2009 se concesionó el puerto de Paita en medio de una fuerte resistencia de los sindicatos portuarios.

Las nuevas concesiones programadas por Proinversión están siendo seriamente cuestionadas y una oferta de Dubái Ports para modernizar el Muelle Norte del Callao con una cuantiosa inversión ha sido denegada por el MTC el que convocó a una licitación internacional excluyendo a Dubái Ports a fin de evitar un monopolio en el puerto. La licitación ha sido ganada por un consorcio danés de talla mundial y ENAPU participará en las utilidades de la empresa, pero no en la gestión.

En los últimos años se ha entregado en concesión el puerto de Pisco y están en proceso los puertos de Salaverry e Ilo, este último puede ser el terminal del ferrocarril transoceánico Santos (Brasil)-La Paz (Bolivia) -Desaguadero e Ilo. El tema ha sido incluido en las conversaciones bilaterales de los gobiernos de Perú y Bolivia.

En navegación aérea se está dando preferencia a la integración territorial especialmente con las zonas geográficamente alejadas y para tal efecto se está dotando a los aeropuertos nacionales de modernos sistemas de control de tráfico aéreo.

En este sector es indispensable la ampliación del aeropuerto internacional Lima-Callao con una segunda pista de aterrizaje y un nuevo terminal, así como la construcción del aeropuerto internacional de Chinchero en Cusco, obra largamente reclamada por la industria turística. En el caso del aeropuerto Lima- Callao después de años de entrapamiento se ha llegado a una solución y se han iniciado los

trabajos de construcción de la segunda pista y en cuando al de Chinchero, luego del impasse surgido con los concesionarios (Odebrecht y otros) el gobierno de Vizcarra ha decidido que será construido por el Estado en forma similar al modelo empleado para la construcción de la infraestructura para los Juegos Panamericanos que ha dado excelentes resultados.

## **Electrificación**

El Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) comprende tres polos de generación eléctrica:

- i. El Polo Energético Mantaro, a base de hidroelectricidad
- ii. El del Sur Medio que comprende las principales centrales térmicas a base del gas de Camisea y
- iii. El de Machu-Picchu que comprende la CH Machu-Picchu y los proyectos cercanos: Santa Teresa y Quillabamba entre otros.

Han sido integrados al SEIN, el sistema de Tarapoto-Moyobamba-Bellavista, el de Bagua-Jaén y el de Puerto Maldonado, quedando pendiente solamente la integración del sistema de Iquitos cuya línea de transmisión: Moyobamba-Iquitos ha sido concesionada en los primeros meses de 2014 pero hasta setiembre 2017 no se había aprobado el Estudio de Impacto Ambiental ni el cierre financiero y recientemente el gobierno ha indicado que el proyecto está en revisión. A pesar de los reclamos de la sociedad civil de Loreto, hasta la fecha (agosto 2019) no se ha superado el impase.

Por otra parte, está en proceso de concesión una línea de transmisión Piura-Frontera con Ecuador. Asimismo, se está avanzando en la concesión de una línea de transmisión entre Tacna-Arica que se espera esté operativa en el curso del 2019.

En el cuadro 18 se puede observar que el coeficiente de electrificación pasó del 75.3% el 2002 al 95.1% el 2017, si bien la cobertura a nivel rural es menor (81%) pero el avance es importante desde que se está recurriendo a la instalación de paneles solares en los lugares más aislados. Si bien en Lima Metropolitana desde el 2002 el 99% de la población goza de servicios de electrificación las diferencias entre la capital de la república y el interior del país se han reducido significativamente.

**Cuadro 18: Perú.** Coeficiente de electrificación, según departamentos. 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017

Departamentos	2002	2006	2011	2016	2017
<b>Total nacional</b>	<b>75.3%</b>	<b>78.7%</b>	<b>89.5%</b>	<b>94.5%</b>	<b>95.1%</b>
Amazonas	54.0%	55.7%	69.9%	77.1%	78.6%
Ancash	61.8%	79.3%	93.1%	96.6%	95.8%
Apurímac	63.3%	66.8%	86.4%	95.1%	94.2%
Arequipa	94.5%	96.4%	96.6%	98.2%	98.2%
Ayacucho	66.3%	75.2%	80.6%	91.4%	92.7%
Cajamarca	33.0%	38.2%	65.2%	85.7%	89.2%
Cusco	66.7%	68.2%	87.2%	91.6%	92.4%
Huancavelica	57.1%	68.1%	84.6%	91.1%	91.9%
Huánuco	36.9%	44.3%	72.2%	85.0%	87.5%
Ica	83.3%	88.3%	96.3%	98.3%	98.6%
Junín	84.3%	86.5%	87.6%	91.3%	93.0%
La Libertad	73.4%	77.0%	86.9%	95.6%	96.0%
Lambayeque	85.7%	86.4%	91.9%	97.0%	97.1%
<b>Lima-Callao</b>	<b>99.0%</b>	<b>99.1%</b>	<b>99.3%</b>	<b>99.5%</b>	<b>99.6%</b>
Loreto	48.3%	48.9%	69.0%	76.6%	77.7%
Madre de Dios	62.4%	63.5%	88.6%	91.8%	92.6%
Moquegua	85.8%	86.9%	94.2%	95.0%	95.7%
Pasco	59.4%	70.6%	84.9%	86.7%	88.7%
Piura	61.6%	72.1%	87.4%	95.8%	94.9%
Puno	49.0%	70.5%	85.1%	89.5%	92.6%
San Martín	50.2%	51.3%	79.8%	91.7%	93.6%
Tacna	97.2%	97.6%	97.2%	96.8%	96.8%
Tumbes	85.9%	85.9%	97.1%	98.2%	98.3%
Ucayali	63.0%	67.5%	79.3%	67.4%	87.4%

Fuente: 2002 y 2006. INEI. C.E. 2006, cuadro 15.13.2011; C.E. 2016: 16.13. 2016 : C.E.2017  
c.17.13. 2017: C.E. 2018 c. 17.13 Elab . Propia

Es importante destacar que el costo de producción de un kw de electricidad con paneles solares ya es igual al costo producido con gas lo que abre una gran posibilidad al Perú dado que nuestro territorio tiene uno de los mayores índices de días con sol en el mundo por lo que se debe promover la instalación en el país de fábricas de construcción de paneles solares. Asimismo, tenemos ventajas comparativas para la generación de energía eólica y en este sentido están en vías de construcción, por iniciativa privada plantas de energía solar en Moquegua y de energía eólica en Ica.

Finalmente, hay que precisar que el Perú tiene suficiente capacidad instalada de generación eléctrica y la reserva técnicamente responsable, así como las indispensables líneas de transmisión como para asegurar la demanda e inclusive exportar a nuestros vecinos.



## f. Perspectiva económica

### 1. Crecimiento económico

En el Cuadro 19 se observa la estructura del VAB departamental a precios del 2007, estructura que no ha variado mayormente entre el 2007 y el 2017, pero destaca la importancia de la minería e hidrocarburos que a nivel nacional alcanzó el 2007 el pico de 15.7% de participación a nivel nacional (reflejo del extraordinario boom minero 2004-12) para reducir ligeramente su participación en el año 2017 en el que alcanza al 14.4% del VAB y en doce departamentos supera largamente esta cifra: Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna. Pero en el año 2007 la minería era más importante que en 2017 en Cajamarca (30.5%), Huancavelica (26.3%), Madre de Dios (53%), Moquegua (30.7%), Pasco (76.4%) y Tacna (48.5%).

**Cuadro 19:** PERÚ. ESTRUCTURA DEL VAB SEGÚN DEPTOS., 2007,2017 A PRECIOS 2007.

	Agricul. y Pesca		Miner. e Hidrocarb.		Manufactura		Construcción		Comercio		Adm Púb. y Defen.		Otros	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017
<b>Perú</b>	<b>7.3%</b>	<b>5.6%</b>	<b>15.7%</b>	<b>14.4%</b>	<b>18.0%</b>	<b>14.3%</b>	<b>5.6%</b>	<b>6.4%</b>	<b>11.1%</b>	<b>11.6%</b>	<b>4.7%</b>	<b>5.6%</b>	<b>37.7%</b>	<b>41.7%</b>
Amazonas	38.0%	32.5%	2.8%	2.6%	6.6%	4.2%	7.4%	11.6%	11.1%	11.1%	7.5%	9.8%	26.5%	28.2%
Ancash	6.6%	4.5%	55.0%	49.0%	9.2%	7.9%	4.3%	4.6%	4.4%	5.8%	2.6%	4.6%	18.0%	23.5%
Apurímac	14.3%	5.5%	28.5%	67.4%	4.1%	1.2%	6.8%	6.7%	8.0%	3.1%	9.7%	3.9%	28.7%	12.3%
Arequipa	8.7%	5.6%	26.7%	37.7%	19.4%	10.5%	4.7%	7.5%	10.1%	9.3%	2.6%	3.0%	27.8%	26.5%
Ayacucho	19.2%	11.9%	12.7%	23.4%	11.9%	7.3%	6.8%	9.7%	10.6%	10.0%	8.8%	8.6%	29.9%	29.0%
Cajamarca	15.4%	11.9%	30.5%	20.6%	7.6%	6.3%	6.7%	9.0%	7.6%	9.2%	5.8%	8.5%	26.3%	24.4%
Cusco	8.3%	4.6%	33.6%	48.2%	11.8%	5.1%	6.1%	6.5%	8.5%	7.1%	4.6%	3.9%	27.1%	24.5%
Huancavelica	7.6%	9.4%	26.3%	11.9%	1.9%	1.7%	6.4%	11.0%	3.8%	4.9%	7.2%	10.1%	46.9%	50.9%
Huánuco	23.0%	17.2%	7.8%	9.3%	10.3%	6.0%	5.5%	10.1%	12.4%	11.3%	8.6%	9.8%	32.4%	36.3%
Ica	17.3%	14.2%	10.0%	16.1%	27.2%	19.3%	5.2%	11.4%	9.3%	9.1%	3.0%	3.3%	28.1%	26.6%
Junín	9.8%	9.2%	17.5%	30.0%	21.0%	5.9%	5.9%	6.2%	10.7%	11.4%	4.9%	5.9%	30.3%	31.5%
La Libertad	16.0%	14.8%	18.0%	10.7%	17.0%	15.6%	5.0%	5.9%	9.6%	11.1%	3.8%	4.9%	30.5%	37.0%
Lambayeque	11.4%	8.3%	0.3%	0.3%	12.1%	9.7%	6.1%	9.2%	18.6%	18.9%	5.8%	6.9%	45.7%	46.7%
<b>Lima-Callao 1/</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.1%</b>	<b>2.2%</b>	<b>1.6%</b>	<b>21.9%</b>	<b>18.2%</b>	<b>5.9%</b>	<b>5.2%</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.1%</b>	<b>5.0%</b>	<b>5.7%</b>	<b>49.5%</b>	<b>54.1%</b>
Loreto	8.7%	9.7%	35.1%	13.0%	8.0%	7.6%	2.3%	3.7%	13.3%	18.4%	5.4%	8.6%	27.3%	38.9%
M. de Dios	5.4%	6.9%	53.0%	39.4%	6.5%	4.7%	4.1%	7.2%	9.0%	11.9%	2.9%	3.9%	19.0%	26.1%
Moquegua	3.4%	1.5%	39.7%	27.3%	37.4%	45.8%	4.5%	6.3%	1.7%	2.4%	1.8%	2.7%	11.4%	14.0%
Pasco	4.3%	7.7%	76.4%	59.7%	1.6%	1.8%	3.4%	6.1%	2.9%	4.8%	1.9%	3.9%	9.6%	16.1%
Piura	11.3%	10.4%	17.4%	10.2%	17.4%	15.2%	5.1%	7.2%	12.5%	14.3%	5.0%	6.1%	31.2%	36.7%
Puno	16.7%	15.9%	13.4%	9.8%	10.2%	7.7%	5.6%	10.1%	11.1%	11.6%	7.2%	7.8%	35.8%	37.2%
San Martín	26.8%	27.3%	1.0%	0.7%	11.5%	9.4%	11.8%	11.4%	7.9%	8.8%	7.9%	9.0%	33.0%	33.4%
Tacna	5.6%	5.7%	48.5%	34.2%	4.2%	4.2%	7.0%	10.4%	8.7%	11.3%	3.2%	4.7%	27.2%	29.6%
Tumbes	14.4%	10.6%	12.8%	10.8%	10.9%	10.8%	7.9%	18.6%	15.8%	18.6%	5.8%	7.7%	32.4%	23.0%
Ucayali	12.3%	10.0%	9.6%	6.0%	19.8%	14.0%	5.3%	8.5%	15.6%	17.4%	5.9%	7.4%	31.5%	21.7%

1/ Comprende el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao

Fuente: INEI. PBI por Departamentos 2007-2017 a precios constantes 2017. Cuadros 1

Elab. propia

En contrapartida se observa una reducción de la participación del sector manufactura en 3.7 puntos porcentuales del PBI en el período 2007-2017 reducción que afecta a todos los departamentos (excepto Moquegua y Tacna), y que se debe fundamentalmente a la evolución de la tasa de cambio que según cifras del BCRP

pasó de S/3.65 por US\$ en 2002 a S/.2.55 el año 2012 para iniciar un nuevo ciclo alcista a partir de ese año llegando S/.3.30 el 2017 según cifras oficiales.

Esta política implementada por el BCRP si bien ha ayudado a mantener la tasa de inflación alrededor del 3% anual ha ocasionado una pérdida de competitividad de nuestras manufacturas a nivel internacional y una disminución de las RIN de aproximadamente US\$ 20 mil millones utilizadas para contrarrestar las fluctuaciones bruscas de la tasa de cambio.

Esta reducción de la importancia de la manufactura justifica las críticas en el sentido que en los últimos años la economía se ha reprimarizado y que es urgente implementar una política de diversificación productiva y en particular de promoción industrial que facilite el dar mayor valor agregado a nuestros productos de exportación en especial agrícolas, pesqueros, forestales, mineros y gasíferos.

El otro aspecto a destacar es que la economía del departamento de Lima y el Callao se basa en la manufactura y los servicios, mientras los otros departamentos tienen una estructura económica fundamentalmente basada en los sectores primarios: agricultura, pesca y minería e hidrocarburos. Asimismo, es destacable el caso de Moquegua por la fuerte presencia de la manufactura como consecuencia de la producción de refinados metálicos en la Refinería de Ilo, que se construyó por el Estado en 1974 y en la década del 90 se privatizó en el contexto de la introducción del modelo neoliberal o de construcción de la llamada República Empresarial que dura hasta nuestros días.

Por otra parte, en el cuadro 20 se presenta la tasa de crecimiento departamental por sectores en el período 2007-17 a precios del 2007 (no hay información para estimar esta tasa desde el 2002). Un análisis de dicho cuadro nos permite sacar las siguientes conclusiones:

- ✓ Crecen a tasas extraordinarias en promedio anual Apurímac (32.3% impulsado por la minería, la agricultura y pesca, y la construcción), Cusco (9.8% gracias a la minería, electricidad y gas, construcción y turismo),
- ✓ También crecen a tasa bastante superiores al promedio nacional: Arequipa (minería y construcción), Ayacucho (minería, construcción y telecomunicaciones), Huánuco (minería, electricidad y construcción), Ica (agricultura y pesca, minería y

construcción) y San Martín (agricultura, manufactura y construcción).

- ✓ En contrapartida decrece Pasco (por reducción de la producción minera) y crecen a tasas muy modestas Ancash, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, Moquegua y Tacna como consecuencia de la menor producción minera o incluso el decrecimiento de la misma como en Cajamarca, Huancavelica, Loreto, M. de Dios, Moquegua, Tacna y Ucayali.

**Cuadro 20: Perú.** Tasa de crecimiento promedio anual del VAB total y sectorial (a precios 2007), según departamentos 2007,2017.

	TOTAL	Agr. y pesc.	Mineria	Manufac.	El,G Ag	Constr.	Comercio	Trans	Aloj y Res	Telec	Adm.Def.	Otr. Serv
<b>Perú</b>	<b>5.9%</b>	<b>2.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>2.7%</b>	<b>7.1%</b>	<b>8.4%</b>	<b>6.7%</b>	<b>7.9%</b>	<b>7.7%</b>	<b>16.5%</b>	<b>8.9%</b>	<b>6.6%</b>
Amazonas	6.5%	4.1%	5.0%	0.6%	9.0%	16.2%	6.5%	5.9%	7.4%	26.6%	11.6%	6.9%
Ancash	2.3%	-1.6%	1.0%	0.6%	4.5%	3.0%	6.3%	7.1%	6.9%	21.0%	12.3%	4.5%
Apurímac	32.3%	6.2%	90.1%	2.4%	11.7%	31.6%	6.2%	5.9%	7.2%	21.1%	7.0%	7.7%
Arequipa	8.1%	1.7%	15.6%	-0.3%	6.5%	18.5%	6.6%	6.3%	7.5%	17.5%	10.8%	6.1%
Ayacucho	8.3%	1.4%	23.8%	1.2%	5.0%	16.1%	7.2%	6.8%	6.7%	29.9%	7.8%	6.5%
Cajamarca	3.3%	0.3%	-1.0%	1.1%	4.7%	8.0%	6.2%	7.2%	6.7%	21.4%	9.5%	6.7%
Cusco	9.8%	1.0%	18.3%	-1.4%	14.3%	11.1%	6.7%	9.5%	8.2%	21.2%	6.9%	5.6%
Huancavelica	3.6%	6.9%	-3.8%	2.2%	4.0%	13.2%	7.5%	6.4%	6.7%	23.7%	9.2%	5.5%
Huánuco	8.2%	3.6%	11.5%	0.7%	128.7%	23.1%	6.7%	7.0%	7.2%	23.4%	10.8%	6.5%
Ica	8.5%	5.2%	19.7%	3.2%	17.3%	30.2%	8.2%	6.7%	7.4%	22.7%	10.0%	5.8%
Junín	6.2%	5.2%	17.7%	-5.5%	2.6%	7.0%	7.2%	5.9%	7.0%	24.5%	9.4%	6.1%
La Libertad	4.2%	3.1%	-1.5%	3.1%	9.9%	6.6%	6.3%	6.1%	7.2%	18.7%	8.5%	5.9%
Lambayeque	6.5%	2.0%	8.3%	3.2%	4.9%	15.0%	6.7%	6.7%	6.7%	19.1%	9.8%	5.5%
<b>Lima-Callao</b>	<b>6.5%</b>	<b>3.6%</b>	<b>2.3%</b>	<b>3.7%</b>	<b>9.0%</b>	<b>4.4%</b>	<b>6.6%</b>	<b>9.1%</b>	<b>8.0%</b>	<b>14.6%</b>	<b>8.7%</b>	<b>7.0%</b>
Loreto	1.6%	3.0%	-5.7%	1.1%	5.5%	8.8%	6.1%	6.4%	6.9%	19.0%	8.6%	5.6%
Madre de Dios	2.8%	6.3%	-0.5%	-0.7%	1.6%	12.3%	6.9%	7.2%	6.4%	18.8%	10.3%	6.9%
Moquegua	1.5%	-4.9%	-2.1%	4.1%	0.6%	6.1%	6.0%	4.0%	6.4%	18.8%	7.7%	4.8%
Pasco	-0.3%	7.4%	-2.4%	1.1%	2.3%	7.5%	6.2%	6.1%	6.8%	22.3%	10.6%	5.8%
Piura	4.7%	3.6%	-1.4%	2.8%	4.5%	10.5%	6.7%	7.2%	7.4%	20.1%	8.1%	6.2%
Puno	6.0%	5.2%	1.7%	2.1%	1.6%	18.6%	6.7%	7.6%	6.9%	27.6%	7.1%	5.3%
San Martín	8.2%	8.5%	1.7%	4.8%	2.4%	16.1%	7.6%	5.9%	7.5%	22.5%	10.3%	6.7%
Tacna	2.8%	2.9%	-1.0%	2.8%	5.9%	8.8%	6.6%	5.5%	7.5%	20.3%	9.2%	5.3%
Tumbes	5.7%	1.5%	3.0%	5.6%	1.6%	5.7%	8.4%	5.3%	6.4%	20.3%	10.7%	5.3%
Ucayali	3.9%	1.3%	-1.3%	-0.2%	-5.0%	12.5%	5.6%	4.7%	6.5%	21.9%	8.4%	5.9%

Fuente: INEI. Cuentas departamentales 2007-2017, cuadros 1

Elab. Propia

En el cuadro 21 se presenta los departamentos ordenados según su tasa anual promedio de crecimiento del VAB (a precios del 2007) en el periodo 2002 –17. catorce departamentos crecen a una tasa superior al promedio nacional (7.3%), ocupando el primer lugar Apurímac con una extraordinaria tasa (43%), seguido de Cusco (22.6%), luego vienen Madre de Dios (13.4%) Moquegua (13%), Ica (12.7%), Ayacucho (12.3%), Arequipa (10.8%), Huánuco (10.4%), Amazonas (9.6%), San Martín (8.4,%), Tumbes (8.2%), Tacna (8.1%), Pasco (7.9%), y Junín (7.4%). Ancash crece igual al promedio nacional, (7.3%) y crecen menos nueve

departamentos: La Libertad (7.0%), Lima-Callao (6.1%), Piura (5.8%), Ucayali (5.6%), Puno (5.2%), Lambayeque (5.0%), Cajamarca (4.0%), Huancavelica (3.6%) y Loreto (3.4%).

El crecimiento demográfico del país en el período 2002-17 fue un razonable 1.3% anual. Lima-Callao muestra un incremento poblacional similar, quince departamentos crecen a una tasa menor a la de Lima-Callao y los otros nueve lo hacen a una tasa mayor llevando el record Madre de Dios con una tasa de 3.2%.

**Cuadro 21: Perú.** VAB (aprecios 2007) y Población, según orden de crecimiento económico y promedio anual 2002, 2017.

Depto.	VAB	Poblac	Depto.	VAB	Poblac
Apurímac	43.0%	0.2%	Junín	7.4%	0.5%
Cusco	22.6%	0.5%	Ancash	7.3%	0.3%
Madre de Dios	13.4%	3.2%	<b>PERÚ</b>	<b>7.3%</b>	<b>1.3%</b>
Moquegua	13.0%	1.2%	La Libertad	7.0%	1.3%
Ica	12.7%	2.0%	Lima-Callao	6.1%	1.3%
Ayacucho	12.3%	0.0%	Piura	5.8%	0.6%
Arequipa	10.8%	1.4%	Ucayali	5.6%	2.1%
Huánuco	10.4%	-1.0%	Puno	5.2%	0.0%
Amazonas	9.6%	0.2%	Lambayeque	5.0%	1.0%
San Martín	8.4%	1.6%	Cajamarca	4.0%	0.0%
Tumbes	8.2%	1.4%	Huancavelica	3.6%	-1.2%
Tacna	8.1%	2.0%	Loreto	3.4%	0.6%
Pasco	7.9%	-0.1%			

Fuente: VAB: 2002. Elaborado por Dennis Pereyra Díaz a base de INEI. Enero 2017. INEI. PBI por departamentos 2017. Año base 2007. Población: 2002. INEI. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo, depto., provincia y distrito 2000-2015. 2017: INEI Compendio Estadístico 2018. cuadro 3.3 Elab. propi

Por otra parte, en construcción la inversión pública, ha jugado en pared con la inversión privada (Cuadro 22). En efecto, según información del MEF la inversión pública (en S/.2007) en el país ha pasado de S/. 3 657.7 millones el 2002 a S/. 1085.2 millones en 2017 crecimiento extraordinario que ha sido posible gracias a los mayores ingresos del Tesoro Público por el boom de la minería, y lo más notable es que mientras la inversión pública per cápita en 2002 era superior en Lima-Callao que en el resto del país para el año 2017 la situación ha cambiado drásticamente, año en el que la inversión pública en Lima-Callao es casi la mitad que la del interior país.

Pero si observamos la evolución de la inversión pública per cápita en el periodo 2011-2017 se comprueba que hay una ligera reducción como consecuencia de la menor recaudación tributaria a causa de la importante baja de los precios internacionales de los metales lo que erróneamente ha sido interpretado por algunos analistas como el inicio de un proceso de recentralización del gasto público.

**Cuadro 22:** Inversión Pública total y percapita, según Lima-Callao y el resto 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017 (en S/. 2007).

	2002		2006		2011		2016		2017	
	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.
	(millones)	Soles	(millones)	Soles	(millones)	Soles	(millones)	Soles	(millones)	Soles
Perú	3,657.7	141	4,468.1	161	18,722.3	641	18,880.6	612	19,085.2	611
Lima- Calla	1,411.2	161	1,031.5	113	3,931.3	380	4,238.3	395	3,730.6	356
Resto	2,246.5	125	3,436.6	176	14,790.9	749	14,642.3	685	15,354.6	709

NOTAS: Girado . Lima-Callao comprende el departamento de Lima y el Callao  
Fuente: Invers. Pública. MEF. Consulta amigable. Gasto presupuestal por departamentos.  
Población: INEI. Poblacion 2000-2015 y C.E- 2018 cuadro 3.29. 2017: C.E. 2018 cuadros 3.1 y3.3 Elab. Propia

Como no hay información oficial sobre inversión privada según departamentos se puede utilizar como un proxy el Valor Agregado per cápita de la construcción. (Cuadro 23), en el que se comprueba que en 2002 la construcción per cápita en Lima-Callao era casi el doble que en el resto del país paulatinamente la diferencia se va acortando para reducirse casi al 81% en 2017.

**Cuadro 23:** Perú. Construcción total y per cápita según Lima-Callao y el resto, 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017, (en S/. 2007).

	2002		2006		2011		2016		2017	
	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.	Total	Per cap.
	millones	Soles	millones	Soles	millones	Soles	millones	Soles	millones	Soles
Perú	11,660.5	449	16,945.8	610	24,626.0	843	29,339.0	952	30038	962
Lima- Callao	5,816.2	665	7,453.3	817	11,028.3	1,067	11,655.0	1,126	11,642.6	1,111
Resto	5,844.3	339	9,492.5	509	13,597.7	721	17,684.0	864	18,395.4	886

Fuente: 2002 y 2006 .INEI. PBI por departamentos 2001-2012. Cuadros Estadísticos: Cuadro 55. 2011, 2016 y 2017. INEI. PBI por deptos. 2017 Cuadros 1. Población: Ídem Cuadro 22 Elab. propia

En otras palabras, la construcción depende en gran medida de la inversión pública (en realidad el Estado no construye directamente, sino que financia obra pública que es ejecutada por el sector privado) de ahí la importancia de mantener elevados niveles de inversión pública lo que no hacemos porque cuando hay menores ingresos fiscales que los previstos el MEF reduce el financiamiento de la inversión pública para mantener el déficit fiscal en los niveles previstos.

En el Cuadro 24 se presenta la evolución per cápita de la inversión pública, la



construcción y la minería e hidrocarburos, comprobando que estas variables crecen a nivel nacional a un promedio anual de 22.3%, 7.6% y 24.8%, respectivamente y en Lima-Callao a las tasas de 8%, 4.5% y 15% lo que implica que en el resto del país las tasas de crecimiento han sido muy superiores en las tres variables, particularmente en la minería que ha crecido en forma espectacular en Apurímac y Cusco, y a tasas menores pero muy superiores al promedio nacional en

**Cuadro 24:** Perú, Inversión Pública, Construcción, Minería e hidrocarburos per cápita, según departamentos (en S/. 2007). 2002 y 2017.

	Inversión Pública		Construcción		Minería e Hidroc.	
	2002	2017	2002	2017	2002	2017
<b>PERÚ</b>	<b>141</b>	<b>611</b>	<b>449</b>	<b>962</b>	<b>458</b>	<b>2,184</b>
AMAZONAS	136	1,459	80	902	9	326
ANCASH	107	586	372	811	2,411	8,743
<b>APURÍMAC</b>	<b>706</b>	<b>1,658</b>	<b>240</b>	<b>1,279</b>	<b>29</b>	<b>12,801</b>
AREQUIPA	106	786	806	1,658	511	8,537
AYACUCHO	137	1,365	249	861	148	2,074
CAJAMARCA	85	708	295	729	1,368	1,670
<b>CUSCO</b>	<b>116</b>	<b>1,162</b>	<b>354</b>	<b>1,169</b>	<b>13</b>	<b>8,651</b>
HUANCAVELICA	174	1,707	63	1,065	201	1,122
HUÁNUCO	62	939	42	813	59	744
ICA	46	322	360	<b>2,175</b>	326	3,127
JUNÍN	84	593	364	740	540	3,599
LA LIBERTAD	61	427	375	686	322	1,254
LAMBAYEQUE	46	535	308	875	58	27
<b>LIMA-CALLAO</b>	<b>161</b>	<b>356</b>	<b>665</b>	<b>1,111</b>	<b>108</b>	<b>353</b>
LORETO	193	634	272	332	1,279	1,168
MADRE DE DIOS	288	1,960	155	1,221	2,662	6,861
MOQUEGUA	208	2,063	988	<b>3,139</b>	3,907	13,668
PASCO	56	1,337	499	1,277	4,487	12,382
PIURA	130	473	356	717	336	1,030
PUNO	138	990	204	811	294	793
SAN MARTIN	287	979	270	710	0.1	48
TACNA	182	1,418	812	2,071	1,556	6,907
TUMBES	390	702	314	621	5.6	1,222
UCAYALI	136	1,079	232	1,614	277	520

Fuente: Invers. Pública. MEF. Consulta amigable. Gasto presupuestal por deptos.  
2002 Construcción, Minería e Hidrocarburos. INEI. PBI por deptos 2001-2012. Cuadros 55 y 4  
Para 2017 INEI PBI por deptos. 2007-2017 cuadro 1. Elab. Propia

Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Huánuco, Ica, San Martín y Tumbes, arrastrando consigo en casi todos los casos a las tasas de inversión pública y construcción, particularmente en Huánuco e Ica.

En otras palabras, la minería es el motor de crecimiento del interior del país lo que hace imperativo el lograr un consenso con las comunidades locales para apoyar a

este sector ya que las beneficia directamente. Además, mientras en Lima-Callao la inversión privada no depende de la minería en el interior del país esta actividad es determinante porque induce inversión privada en otros sectores.

Finalmente, hay que destacar que desde el 2006 la integración física del país con la construcción de carreteras y la extensión de los servicios de telefonía (Cuadro 25) está facilitando la movilidad de la población y su acelerada integración cultural conformando lo que Richard Webb denomina “el enredamiento social del

**Cuadro 25:** Perú. Red Vial (kms) y Telefonía (miles de líneas) 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017.

	2002	2,006	2,011	2,016	2,017
<b>Carreteras total</b>	<b>78,319</b>	<b>80,246</b>	<b>129,161</b>	<b>165,691</b>	<b>166,785</b>
Nacional	17,158	17,857	23,319	26,683	26,792
Departamental	14,251	14,161	25,598	24,392	27,481
Vecinal	46,910	48,228	80,244	114,616	112,492
Hbts/vehículo automotor	21	19	15	11	11
Telefonía: líneas/100/hbts	16	41	121	130	134
Fuente: 2002. C. Estadístico 2016, cuadros 19.1, 19.2 y C.E. 2014 cuadro 19.37.					
Resto: C.E. 2018, cuadros 20.1, 20.2 y 21.01 <span style="float: right;">Elab. propia</span>					

Perú” (Diario El Comercio 24.II.2014 pg. A21), pese a que, como se ha indicado anteriormente, en el período 2002-2006 la infraestructura vial y de comunicaciones estuvo estancada como consecuencia que el gobierno priorizó la generación de superávits fiscales sacrificando la inversión pública. Y tal como se ha señalado, esta mayor integración también está dando lugar a un creciente reclamo de las poblaciones del interior por mejores y más servicios públicos o sea está reclamando más Estado, lo que va a contrapelo de la prédica neoliberal de minimizar el Estado.

Cabe preguntarse si el proceso de descentralización está teniendo efecto para revertir la tendencia secular de la economía del interior del país de crecer a una tasa menor a la de Lima-Callao. La respuesta la encontramos en el Cuadro 26, en el que se comprueba que el 2002 Lima-Callao generaba el 52.4% del VAB del país, esta participación se redujo al 48.1% el 2017, lo que estaría mostrando que el proceso de descentralización económica está dando los resultados esperados y cuestiona muchos análisis que indican que la descentralización es un fracaso.

**Cuadro 26: Perú. Participación del departamento de Lima y el Callao en el VAB 2002, 2006, 2011, 2016 y 2017 (a precios 2007) en porcentaje**

	2002	2006	2011	2016	2017
<b>Lima-Callao</b>	<b>52.4%</b>	<b>48.7%</b>	<b>48.3%</b>	<b>48.3%</b>	<b>48.1%</b>
<b>Resto</b>	<b>47.6%</b>	<b>51.3%</b>	<b>51.7%</b>	<b>51.7%</b>	<b>51.9%</b>
Fuente: 2002 y 2006 INEI. PBI por departamentos 2001-2012 cuadro 37 ajustados por inflación. 2011-2017: INEI. PBI por departamentos 2007-2017 cuadros 1					

Es conveniente precisar que no hay información oficial sobre el VAB para Lima Metropolitana, pero se estima que del total para Lima-Callao corresponden cuatro puntos porcentuales a Lima Provincias (el departamento de Lima menos la provincia de Lima).

Por otra parte, subsisten diferencias notables entre los diversos departamentos en términos del VAB per cápita en S/. 2007 (Cuadro 27), mientras que al 2017, en Moquegua, Arequipa, Lima-Callao e Ica asciende, a S/. 49 459, S/. 22 215 y S/. 21 453 respectivamente, el PBI pc de Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Puno y San Martín llega solo a S/. 7 759, S/. 8 116, S/. 8 076, S/. 8 042 y S/. 7 312, respectivamente, pero la distancia entre Lima-Callao y el resto del país se ha reducido pasando del 57.7% superior al promedio nacional el 2002 en Lima-Callao al 43.3% el 2017.

**Cuadro 27: Perú: VAB por habitante según departamentos 2002 y 2017 (en soles 2007).**

Departamentos	2,002	2,017	Departamentos	2,002	2,017
<b>Perú</b>	<b>8,604</b>	<b>14,970</b>	Lambayeque	6,213	9,475
Amazonas	3,301	7,759	<b>Lima-Callao</b>	<b>13,399</b>	<b>21,453</b>
Ancash	8,929	17,790	Loreto	6,552	9,077
Apurímac	2,615	19,003	Madre de Dios	8,321	16,978
<b>Arequipa</b>	<b>10,317</b>	<b>22,215</b>	<b>Moquegua</b>	<b>19,694</b>	<b>49,459</b>
Ayacucho	3,395	8,843	Pasco	9,400	20,957
Cajamarca	5,089	8,116	Piura	5,827	10,017
Cusco	4,365	17,900	Puno	4,490	8,042
Huancavelica	5,113	9,658	San Martín	3,986	7,312
Huánuco	2,683	8,076	Tacna	11,652	19,953
Ica	8,511	19,101	Tumbes	6,203	11,432
Junín	6,153	11,979	Ucayali	6,149	8,573
La Libertad	6,861	11,686			
1/ Comprende el departamento de Lima y el Callao					
Fuente: 2002: Dennis Pereira Díaz a base de INEI, Enero 2015. Para 2016;: INEI. Cuentas por departamentos 2007-2017, cuadros 1. Elab. Propia					

Asimismo, es importante resaltar el notable caso de Apurímac y Cusco cuyos VAB por habitante han pasado de S/. 2 615 el 2002 a S/. 19 003 el 2017 y de S/. 4 365 a

S/. 17 900, respectivamente, avanzando en el ranking de departamentos: Apurímac del último lugar de la tabla al siete y el Cusco del lugar diecinueve al ocho. Pero estas importantes mejoras en el VABpc de estos departamentos al deberse fundamentalmente al crecimiento de la minería (Las Bambas en Apurímac y Camisea en Cusco) se han concentrado en la población vinculada directamente con esta actividad y no se han traducido en similar proporción en la mayoría de la población local. Además, en gran medida este mayor VAB al ser principalmente generado por la minería ha sido transferido a Lima Metropolitana donde residen las matrices de las mineras.

### **Otras consideraciones**

Los Planes de Desarrollo Concertado Locales y Regionales, en general han sido alineados con el Plan Bicentenario (de conformidad con la normativa del CEPLAN) y contienen programas con indicadores y metas para el 2017 y el 2021 pero no se consideran las inversiones privadas y tampoco son tomados en cuenta para los correspondientes presupuestos institucionales, los que se formulan con criterios fundamentalmente fiscalistas impuestos por el MEF. En otras palabras, no hay voluntad política para planificar en serio y el resultado es una deficiente gestión pública (no concordancia entre incremento del gasto público y resultados) así como en la ausencia de una adecuada coordinación a nivel territorial de la acción de los tres niveles de gobierno entre sí y del sector público con el sector privado.

Asimismo, los planes de desarrollo concertado no consideran las inversiones privadas en su ámbito territorial porque no se formulan con adecuadas consultas con este sector. Un ejemplo notable es el de Apurímac donde en los últimos años se ha estado desarrollando el proyecto minero Las Bambas que no fue considerado en el Plan de Desarrollo de Apurímac.

El proyecto minero las Bambas ubicado en la provincia de Cotabambas es centro de frecuentes reclamos de las comunidades porque la carretera por la que transitan los camiones que trasladan el mineral a Matarani no se encuentra asfaltada. El pesado tránsito levanta una gran polvareda en época de estiaje lo que ocasiona grandes protestas de las comunidades vecinas, protestas que se han agravado recientemente.

Al respecto, hay que recordar que, en diciembre de 2016, Martín Vizcarra, siendo Ministro de Transportes y Comunicaciones y Vicepresidente de la República anunció en la capital provincial el Plan para el Desarrollo de Cotabambas para el 2017-2021 por un monto total de S/. 2 055 millones que entre otros proyectos de inversión incluía el asfaltado de 300 kms del llamado corredor minero que va desde Cotabambas a Colquemarca y Velille (en Chumbivilcas-Cusco) y Tintaya en Espinar (Cusco). Pareciera que a abril de 2019 no se ha iniciado dicho proyecto, por lo que se han reiniciado los reclamos comunales. Una vez más un plan bien concebido no se implementó.

Si además recordamos que en Apurímac hay otros grandes proyectos mineros en desarrollo es obvio que su estructura y perfil de desarrollo ha de cambiar radicalmente y es muy posible que en los próximos años pase a ocupar en el país los primeros lugares en términos de VABpc aunque posiblemente mucho menos en términos de desarrollo humano, pero ese es un caso paradigmático que las élites cajamarquinas deberían observar con atención y el gobierno asumir firmemente el planeamiento estratégico como instrumento de gestión.

## **2. Descentralización fiscal**

Conforme a varios autores se entiende por descentralización fiscal una política orientada a asegurar la distribución equilibrada y eficiente de los recursos fiscales del Estado para que cada uno de los niveles de gobierno proporcione a la población, con calidad y adecuada cobertura, los servicios públicos que todo estado moderno está obligado a brindarlos. Además, precisan que siendo un proceso complejo implica la capacidad de gasto y de recaudación fiscal de los distintos niveles del gobierno y simultáneamente la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica alcanzada en el país en los últimos años.

El sistema fiscal centralista ha empezado a cambiar a partir de la dación de la Ley del Canon (2001), la Ley de Bases de la Descentralización, (2002) y la creación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales, lo que aunado al boom minero han facilitado que el gasto público ejecutado por estos niveles de gobierno, se haya incrementado en el período 2002-17 en 79.1% en promedio anual (en S/. 2007), y que la ejecución del gasto total y el gasto de



inversión por los gobiernos subnacionales se haya incrementado significativamente tal como se ha indicado en el Cuadro 2.

En otras palabras, hay una creciente transferencia de responsabilidades del gasto público hacia los gobiernos descentralizados, particularmente en el gasto de inversión, aunque el ritmo de las transferencias se ha reducido a partir de 2014, tal como hemos indicado lo que ha originado una serie de protestas de los gobiernos descentralizados. Pero este menor ritmo se explica por los menores recursos del canon minero como consecuencia de la reducción de los precios internacionales de los minerales desde el 2012 y no a ninguna voluntad política de revertir el proceso de descentralización.

El problema es que el financiamiento de los gobiernos descentralizados se realiza fundamentalmente con transferencias del gobierno nacional con cargo a los recursos ordinarios del Tesoro Público recaudados por el gobierno nacional el que transfiere fondos a los gobiernos regionales para financiar sus gastos corrientes y de inversión y, en menor medida, también a los gobiernos locales principalmente para proyectos específicos de inversión. Las transferencias provienen de: a) el impuesto a la renta de empresas que explotan recursos naturales (RRNN) y b) el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).

En el caso del impuesto a la renta de las empresas que explotan RRNN el gobierno nacional comparte el 50% de este impuesto con los gobiernos subnacionales (con el nombre de Canon, de este monto el 20% va a los gobiernos regionales, el 75% a los municipios y el 5% a las universidades locales). Otro caso de recursos fiscales que el gobierno nacional recauda y transfiere íntegramente a los gobiernos subnacionales, es el de las regalías mineras, que gravan el valor de los concentrados producidos entre 1% y 3% de los mismos.

El IPM está conformado por tres puntos porcentuales del IGV que se transfiere a los municipios, a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

En algunos casos, estas transferencias son de libre disponibilidad como ocurre con el FONCOMUN o la Renta de Aduanas, pero en otros casos como las transferencias de los recursos del Canon, Sobre Canon y Regalías que están reguladas en distintas normas no compatibilizadas entre sí, los gobiernos subnacionales tienen dificultades

para utilizarlos discrecionalmente. A ello se suma que, debido a sus reglas de distribución, se generen serias inequidades en la distribución de estos recursos entre departamentos y al interior de ellos, por lo que hay un proyecto de ley en el Congreso que permitiría una distribución más equitativa de estos recursos, proyecto que está encarpado.

Otro mecanismo para la transferencia fiscal tanto a nivel regional como local, está en función al cumplimiento de determinados objetivos: a) Programas sociales específicos (Vaso de Leche), b) Inversión pública (Canon y sobre canon, regalías y participaciones), c) Programas de inversión o fondos específicos ( El Fondo de Compensación Regional-FONCOR, el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal-PIMGMM y el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL).

A diferencia de los gobiernos regionales, los gobiernos locales además de las transferencias que perciben del gobierno nacional tienen potestad tributaria conforme a ley (particularmente, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal) lo que les permite contar con fuentes propias de financiamiento (impuestos, tasas y contribuciones), aunque estas fuentes tienen un potencial muy diverso en función de la magnitud de la población urbana principal foco de recaudación. Pero, estos ingresos han crecido muy poco en el período 2002-2017 porque en general los municipios no disponen de una administración tributaria eficiente, particularmente los gobiernos distritales fuera del ámbito de la provincia de Lima, lo cual trae como consecuencia un bajo nivel de recaudación local.

Entre las normas sobre descentralización fiscal destaca por su carácter integral, el Decreto Legislativo 955 Ley de Descentralización Fiscal promulgada el 4/II/2004 que regula la asignación de recursos a los gobiernos descentralizados estableciendo una serie de conceptos y criterios sobre la materia:

- i) El Artículo 8 de dicho D.L establece que los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a dos Etapas: a) Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del FONCOR. b) Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno

nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional

- ii) El Artículo 15 señala, entre otros requisitos, que para ingresar a la segunda etapa deben haberse constituido las regiones, de conformidad con el Artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización.
- iii) El Artículo 16 precisa que la Segunda Etapa comprende la asignación a cada región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional y En el inciso 16.2 se especifica que los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignará a la región, son: a) El IGV, excluyendo el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), b) el Impuesto Selectivo al Consumo, y c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Pero como no se han constituido las regiones esta ley quedó en nada.

El año 2010, por presión de la ANGR se instaló la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, que llegaron a consensuar una propuesta que a la hora de la verdad fue ignorada por el MEF y el 2012 en el Congreso de la República, a instancias de los congresistas del interior del país, en la Ley del Presupuesto del Sector Público se dispuso la conformación de una nueva Comisión de Descentralización Fiscal (instalada en mayo de 2012), con el objetivo de evaluar la propuesta técnica elaborada por la primera Comisión y formular un Plan de Acción para su implementación.

Estos esfuerzos no han dado resultados porque el problema es la imposibilidad de generar suficientes recursos fiscales para atender las demandas de la población por más y mejores servicios públicos sin una profunda reforma fiscal que eleve la presión tributaria y permita un mejor equilibrio entre los impuestos directos e indirectos, mejore la administración para reducir la evasión y la elusión tributarias, elimine las exoneraciones tributarias existentes y eleve la tasa de impuestos a la renta y a la propiedad inmueble urbana y rústica (previa universalización del catastro que debe ser responsabilidad del gobierno nacional).

Esta reforma no está en la agenda política que a través del MEF impulsa un estricto

equilibrio fiscal sin elevación de tasas ni mayores impuestos, política que gracias al importante crecimiento de la recaudación fiscal derivada del boom minero, ha permitido que en los últimos años se haya generado importantes superávits fiscales con gran beneplácito de los organismos financieros internacionales pero con grandes protestas populares por las limitaciones de los servicios públicos y la deficiente infraestructura básica.

Esta óptica fiscalista ha impedido compensar con gasto público la menor inversión privada que, ha descendido desde el 2013 lo que ha conducido a la desaceleración de la economía situación que el gobierno de Humala no ha enfrentado con medidas adecuadas y que el gobierno de Kuczinsky en su primer semestre ha empeorado.

Pero un paso adelante puede darse reconociendo que no hay viabilidad política para fusionar departamentos y conformar regiones por lo que debe fortalecerse a los gobiernos regionales (hay que cambiarles el nombre y designarlos como lo que son en realidad: gobiernos departamentales) con las siguientes medidas:

- i) Asignarles los recursos a los que se refiere el D.L. 955, Ley de Descentralización Fiscal promulgada el 4/II/2004 y que, como se ha indicado, está condicionada a la creación de regiones.
- ii) Modificar la legislación del canon en el sentido que el 75% de la transferencia se asigne al gobierno regional, el 20% a los municipios y el 5% a las universidades.

Asimismo, cabe preguntarse si el gasto público en el período 2002-17 está favoreciendo más al interior del país o no. Las cifras del cuadro 28 nos muestran claramente que mientras a nivel nacional la tasa de crecimiento anual del gasto público per cápita fue de 8.2%, en Lima- Callao la tasa fue de 5%, estimándose que en los departamentos del interior la tasa fue de 22.1%, y si bien el gasto público per cápita en el departamento de Lima y la provincia del Callao sigue siendo considerablemente mayor al de los otros departamentos, la distancia se ha acortado. Aunque para lograr que los departamentos del interior tengan el mismo monto de gasto público per cápita que Lima-Callao tendría que elevarse la presión tributaria en no menos de cinco puntos porcentuales.

Cuadro 28: Perú. Gasto Público p.c según departamentos 2002-2017 (en S/. 2007) 2002 y 2017

	2002	2017	Crec. 2002/17		2002	2017	Crec. 2002/17
<b>Perú</b>	<b>1,449</b>	<b>3,230</b>	<b>8.2%</b>				
Amazonas	590	4,320	42.1%	Lambayeque	631	1,915	13.6%
Ancash	691	2,492	17.4%	Lima-Callao 1/	2,986	5,212	5.0%
Apurímac	1,256	4,940	19.6%	Loreto	766	2,663	16.5%
Arequipa	815	2,427	13.2%	Madre de Dios	972	4,215	22.2%
Ayacucho	742	3,639	26.0%	Moquegua	1,005	4,724	24.7%
Cajamarca	473	2,437	27.7%	Pasco	764	3,534	24.2%
Cusco	612	2,576	21.4%	Piura	528	1,947	17.9%
Huancavelica	638	3,282	27.6%	Puno	647	2,707	21.2%
Huánuco	417	4,538	65.9%	San Martín	769	2,500	15.0%
Ica	827	2,783	15.8%	Tacna	972	3,758	19.1%
Junín	660	1,877	12.3%	Tumbes	1,118	3,003	11.2%
La Libertad	606	2,218	17.7%	Ucayali	695	2,806	20.2%
1/ Departamento de Lima y Provincia Constitucional del Callao							
Fuente: MEF. Consulta amigable. Pobl.: INEI. C.E. 2018, cuadro 3.29 Elab. Propia							

Al respecto es conveniente precisar que conforme vemos en la Gráfica 2 la presión

**Gráfica 2:** relación de ingresos tributarios y el pib (ingresos tributarios totales como % del pib) en los países alc, 2017.

<b>Cuba</b>	<b>40.6</b>
<b>OCDE (promedio)</b>	<b>34.2</b>
<b>Brasil</b>	<b>32.3</b>
<b>Barbados</b>	<b>31.8</b>
<b>Uruguay</b>	<b>30.9</b>
<b>Argentina</b>	<b>30.3</b>
<b>Belice</b>	<b>28.2</b>
<b>Jamaica</b>	<b>27.3</b>
<b>Guyana</b>	<b>26.2</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>24.1</b>
<b>Bolivia</b>	<b>23.9</b>
<b>Nicaragua</b>	<b>23.8</b>
<b>Honduras</b>	<b>22.8</b>
<b>A. Latina (promedio)</b>	<b>22.8</b>
<b>Trinidad y Tobago</b>	<b>22.2</b>
<b>El Salvador</b>	<b>20.4</b>
<b>Chile</b>	<b>20.2</b>
<b>Ecuador</b>	<b>19.9</b>
<b>Colombia</b>	<b>18.8</b>
<b>Bahamas</b>	<b>17.9</b>
<b>Méjico</b>	<b>16.2</b>
<b>Perú</b>	<b>15.3</b>
<b>Panamá</b>	<b>14.7</b>
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>13.9</b>
<b>Paraguay</b>	<b>13.8</b>
<b>Guatemala</b>	<b>12.4</b>
Fuente: OCDE. Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. 2019	

tributaria en el país está muy lejos de la de los países de la OCDE y del promedio



de América Latina, y es una de las más bajas de nuestro continente, incluso de países con menor nivel de desarrollo que Perú como Bolivia, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Ecuador, y solo superior a la presión tributaria de Panamá, República Dominicana, Paraguay y Guatemala.

En el cuadro 29 se examina la evolución del número de contribuyentes/100 hbts y los tributos internos per cápita directamente recaudados por la SUNAT a nivel nacional, en Lima-Callao y en los otros departamentos en el período 2004-2017. Es importante destacar el aumento significativo en la base tributaria que ha pasado de 10.6% el 2004 al 28.3% el 2017 y que la gran diferencia existente entre Lima-Callao y el resto del país se ha acortado significativamente a lo largo del período.

**Cuadro 29: Perú.** Contribuyentes/100 hbts y tributos internos per cápita captados por SUNAT según Lima-Callao y los otros departamentos 2004 y 2017 (S/. 2007)

	Contribuyentes/ 100 hbts		Tributos internos pc	
	2004	2017	2004	2017
Perú	10.6%	28.3%	897	1,781
Lima-Callao	18.5%	37.7%	2,378	4,629
Otros deptos,	6.7%	22.9%	152	341
Fuente: Idem Cuadro 30.		Elab. Propia		

Asimismo, en el Cuadro 30 se comprueba que los departamentos del interior han tenido un crecimiento mayor tanto en número de contribuyentes como en recaudación per cápita y además el monto recaudado per cápita ha crecido a una tasa más alta que el número de contribuyentes en todos los departamentos siendo factible que los gobiernos regionales darían un mayor apoyo a este esfuerzo de la SUNAT si no se condicionara la segunda etapa de la descentralización fiscal a la conformación de regiones integrando varios departamentos.

Por otra parte, la prédica de la derecha en el sentido que para incrementar los recursos fiscales solo se requiere ampliar la base tributaria no es confirmada por la evidencia empírica que nos muestra que en los últimos años se ha ampliado significativamente la base tributaria pero la recaudación pc es marginalmente menor porque los sujetos de impuestos tienen menos recursos a medida que la base se amplía.

Sin embargo, debe recordarse que esta información se refiere al lugar en el que se recaudan los tributos y no donde se generan, pero no hay información oficial que

permita realizar este cálculo que es muy importante dado que deberíamos asegurarnos que Lima-Callao (y específicamente Lima Metropolitana) al ser el área de mayor desarrollo del país debería autofinanciar sus gastos públicos lo que ahora no parece evidente.

**Cuadro 30: Perú.** Contribuyentes (% de población), y Tributos Internos p.c, según departamentos (en S/. 2007). 2004 y 2017.

	Contribuyentes		Tribut. internos p.c	
	2004	2017	2004	2017
<b>Perú</b>	<b>10.6%</b>	<b>28.3%</b>	<b>897</b>	<b>1,781</b>
Amazonas	3.3%	12.1%	20	69
Ancash	6.1%	19.3%	133	206
Apurímac	4.4%	15.9%	23	134
Arequipa	14.4%	29.9%	591	1,303
Ayacucho	4.4%	16.4%	28	134
Cajamarca	3.2%	13.4%	41	300
Cusco	9.4%	28.7%	123	479
Huancavelica	2.4%	13.3%	16	64
Huánuco	4.0%	16.9%	26	108
Ica	8.9%	22.1%	348	557
Junín	7.0%	20.6%	110	250
La Libertad	6.9%	18.3%	219	555
Lambayeque	7.1%	19.9%	112	286
<b>Lima-Callao 1/</b>	<b>18.5%</b>	<b>37.7%</b>	<b>2,378</b>	<b>4,629</b>
Loreto	5.2%	16.9%	95	220
Madre de Dios	10.8%	27.0%	124	390
Moquegua	13.8%	38.7%	174	368
Pasco	4.6%	18.7%	54	230
Piura	5.9%	17.3%	201	331
Puno	4.0%	17.2%	41	176
San Martín	5.0%	15.2%	64	181
Tacna	16.9%	38.1%	302	440
Tumbes	8.2%	26.3%	72	208
Ucayali	9.0%	22.0%	374	705
<b>1/Departamento de Lima y Prvcia. Constitucional del Callao</b>				
Fuente: SUNAT. Nota Tributaria 2017. Ingresos ajustados a S/. 2007.				
Pobl.: 2004.INEI: Estimaciones y proyec. de población por sexo				
según deptos, provincia y distrito 2000-2015 y Censo 2017				
2016: C.E. 2018 cuadro 3.3				
Elab. Propia				

Como una aproximación al tema del autofinanciamiento en el cuadro 31 se observa que con la excepción de Lima-Callao los otros departamentos están lejos de conseguirlo, aunque se debe precisar que la mayor parte del impuesto a la renta se genera en el interior del país y se consigna como ingresos del gobierno nacional y que en Lima se recauda el IGV de las matrices de las empresas que realizan actividades en todo el país.

Finalmente es importante tomar en cuenta lo que Luis Alberto Arias Minaya en “El Perú hacia la OCDE La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021”

**Cuadro 31:** Perú. Gasto Público per cápita y Tributos Internos pc según departamentos, 2017 (en S/.2007).

	GPpc	Trib.pc		GPpc	Trib.pc
<b>Perú</b>	<b>3,230</b>	<b>1,781</b>			
Amazonas	4,320	69	Lambayeque	1,915	286
Ancash	2,492	206	<b>Lima-Callao 1/</b>	<b>5,212</b>	<b>4,629</b>
Apurímac	4,940	134	Loreto	2,663	220
Arequipa	2,427	1,303	Madre de Dios	4,215	390
Ayacucho	3,639	134	Moquegua	4,724	368
Cajamarca	2,437	300	Pasco	3,534	230
Cusco	2,576	479	Piura	1,947	331
Huancavelica	3,282	64	Puno	2,707	176
Huánuco	4,538	108	San Martín	2,500	181
Ica	2,783	557	Tacna	3,758	440
Junín	1,877	250	Tumbes	3,003	208
La Libertad	2,218	555	Ucayali	2,806	705
1/ Departamento de Lima y provincia del Callao					
Fuente: Idem a cuadros 29 y 31			Elab. Propia		

señala que “...las principales causas de nuestra baja recaudación son las exoneraciones, beneficios tributarios o, en general, los gastos tributarios, (es decir, el dinero que se deja de recaudar) que han tenido una tendencia creciente. Desde 2012, el monto potencial dejado de recaudar ha aumentado de S/ 10 000 millones a S/ 15 000 millones. Lo que podría recaudarse a corto plazo si se eliminasen los gastos tributarios, sería más de S/ 11 000 millones, lo que equivale al 1,63% del PBI, cerca de la mitad del déficit fiscal actual”.

“Una revisión de los gastos tributarios nos lleva a concluir que en la mayor parte de ellos la viabilidad política de su eliminación es baja a corto plazo. No obstante, se podría avanzar en la eliminación gradual de los siguientes:

- i) los correspondientes al IGV y al ISC en la Amazonía, sustituyéndolos por inversión directa en la región, como se hizo en San Martín,
- ii) los del IGV de servicios educativos realizados por entidades privadas,
- iii) la inafectación del impuesto a la renta del CTS,
- iv) la inafectación del IGV de pólizas de seguro de vida,
- v) el drawback “ciego” que actualmente se aplica,
- vi) la exoneración de venta de combustible en la Amazonía, el IGV a juegos y apuestas,

- vii) el crédito por reinversión y la exoneración del impuesto a la renta de universidades privadas; y
- viii) la tasa de 15% del sector agropecuario moderno”.

“Teóricamente el impuesto predial es un impuesto equitativo y eficiente debido a sus tasas bajas, su simplicidad y su neutralidad. Su recaudación en una muestra de ocho países de América Latina, es en promedio equivalente al 0,5% del PBI para el año 2015, la recaudación en el Perú es la mitad de dicho promedio. En la OCDE, el promedio es superior al 1% del PBI. Las dificultades para recaudar este impuesto en el Perú son las siguientes:

- i) La valuación de los predios difiere significativamente del valor de mercado, en consecuencia, la menor recaudación es significativa,
- ii) La inexistencia de un catastro nacional. Solo algunas municipalidades tienen su catastro distrital. La experiencia internacional sugiere que la elaboración del catastro nacional debe ser liderada por el gobierno central
- iii) La administración del impuesto a cargo de las municipalidades, si bien desde la creación y funcionamiento del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Municipalidad Metropolitana de Lima en 1996 y 1997, respectivamente, se observa significativas mejoras en la administración de este impuesto en algunas municipalidades todavía se requieren mejoras sustanciales.”

“La recaudación de los impuestos a las industrias extractivas (minería, gas y petróleo) está sujeta a la variación de los precios en el mercado internacional. Un factor relevante en el sector minero ha sido la suscripción de convenios de estabilidad jurídica (CEJ), con cláusulas de estabilidad tributaria:

- i) Establece un marco predecible para la atracción de la inversión, especialmente en periodos de inestabilidad política, como los que tuvo el Perú en la década de 1990.
- ii) La principal desventaja es que no permitieron incorporar con rapidez los cambios en el marco tributario minero. La combinación de beneficios tributarios y convenios de estabilidad jurídica ha sido muy pernicioso para nuestro país. Esta combinación generó pérdidas importantes de recursos y controversias tributarias entre el Estado peruano y las empresas mineras, controversias que aún

subsisten”.

“La evasión tributaria causa una erosión significativa a los ingresos fiscales, tiene diferentes modalidades:

- i) la evasión propiamente dicha,
- ii) la elusión tributaria y
- iii) la planificación fiscal. Esta última adquiere mayor preponderancia en las operaciones internacionales”.

“En el caso del IGV, el incumplimiento .....es del 35.9% en el 2016. Las tasas de incumplimiento de Colombia y Chile, socios de la Alianza del Pacífico, son de 23% y 20% respectivamente. En el caso del impuesto a la renta de las empresas, el incumplimiento.... aumentó al 57.3% en el año 2016. En Colombia y Chile son 34% y 31% respectivamente, en tanto que en veintisiete países de la Unión Europea la tasa de evasión era de 10%”.

“Para combatir estas prácticas elusivas mediante el Decreto Legislativo N.º 1121-2012, se aprobó una norma anti elusiva general (Norma XVI del Código Tributario), no obstante, los gremios empresariales se opusieron desde el inicio por considerarla inconstitucional. Como consecuencia mediante Ley N.º 30230, del 12 de julio de 2014, se la dejó en suspenso hasta que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el MEF, establezca los parámetros de fondo y forma que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la norma XVI. Dicho decreto supremo está actualmente para su revisión en el Congreso”.

“El Perú se adhirió en octubre de 2017 al Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal, promovido por la OCDE, lo que da una señal de transparencia fiscal internacional y de compromiso de lucha contra la evasión y la elusión tributaria. El convenio entraría en vigencia en el año 2018 y se aplicaría a partir del periodo tributario 2019. Aún no se ha cumplido”.

“Para modernizar el sistema tributario y atacar el problema se requiere:

- i) Reducir la evasión y elusión tributaria.,
- ii) Mejorar el control y la fiscalización de la SUNAT a través de la promoción de herramientas digitales.



iii) Facilitar el clima de inversión y otorgar mayor predictibilidad al sistema tributario”.

El problema está pendiente de solución y todo depende de la voluntad política del presidente Vizcarra quien en un reciente Mensaje a la Nación ha agregado a las reformas pendientes del sistema de justicia y del proceso electoral el tema de la reforma fiscal, ojalá se cumpla.

### 3. Acceso al crédito

Un aspecto poco estudiado es el acceso al crédito en el territorio nacional que se mide por el coeficiente Crédito total/VAB, en el Cuadro 32 se presenta la evolución de esta variable en el período 2002-17 comprobándose que se ha producido una verdadera explosión del crédito, a nivel nacional dado que el coeficiente ha pasado del 19% al 40.9% y en Lima- Callao del 30.3% al 63.2%. El crecimiento se ha dado con mayor rapidez en los departamentos más pobres (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco), como acción fundamentalmente de las microfinancieras y del Banco de la Nación. Llama la atención el bajo coeficiente en Moquegua, así como su lento crecimiento lo que parece que tiene que ver con la muy desigual distribución del ingreso en ese departamento y que el financiamiento de la minería (su principal actividad) se registra en Lima.

**Cuadro 32: Perú. Crédito total/VAB según deptos. 2002, 2017 (en S/. 2007).**

	2002	2017		2002	2017
<b>Perú</b>	<b>19.0%</b>	<b>40.9%</b>			
Amazonas	0.4%	14.1%	Lambayeque	10.0%	36.0%
Ancash	6.5%	12.7%	<b>Lima-Callao 1/</b>	<b>30.3%</b>	<b>63.2%</b>
Apurímac	3.8%	8.1%	Loreto	4.1%	18.4%
Arequipa	10.6%	23.3%	Madre de Dios	2.9%	16.9%
Ayacucho	2.2%	16.7%	Moquegua	6.7%	9.2%
Cajamarca	2.6%	21.5%	Pasco	1.1%	8.7%
Cusco	6.1%	16.2%	Piura	8.6%	26.3%
Huancavelica	0.2%	6.9%	Puno	3.1%	24.3%
Huánuco	2.4%	19.3%	San Martín	8.1%	29.3%
Ica	9.8%	18.5%	Tacna	6.8%	23.4%
Junín	4.3%	24.4%	Tumbes	5.7%	22.2%
La Libertad	8.1%	27.0%	Ucayali	4.6%	25.6%
1/ Departamento de Lima y provincia del Callao					
Fuente: 2002.SBS. Estadísticas cuadros según zonas geográficas, ajustados por inflación . 2017: C.E. 2018 cuadro 25.13. VAB.2002: INEI PBI por años según deptos. 2002-2012 cuadro 80 . 2017: INEI. Cuentas por deptos. 2007-2017, cuadros 1.					

## 4. Empleo

A pesar del importante crecimiento económico señalado los niveles de ocupación de la Población Económicamente Activa (PEA) continúan siendo muy precarios como se comprueba al observar el Cuadro 33. Mientras que en entre el 2002 y el 2017 en Lima Metropolitana la PEA adecuadamente empleada pasó del 45.5% al 59.2%, en el área urbana en general pasó de 38.5% a 51.2%. En el área rural del bajísimo 12.5% al 23.2%, manteniendo un elevado nivel de subempleo y la práctica inexistencia de desempleo, subempleo que es fundamentalmente por ingresos lo que refleja la baja productividad del agro familiar y explica los elevados niveles de pobreza en el campo peruano y la ausencia de medidas efectivas de desarrollo rural.

**Cuadro 33: Perú.** PEA según niveles de empleo por Lima Metropolitana y el resto, y urbana y rural. 2002, 2017.

	2,002			2,017		
	Total	LM 1/	Resto	Total	LM 1/	Resto
<b>PEA total (miles)</b>	<b>12,759.6</b>	<b>3,831.5</b>	<b>8,928.1</b>	<b>17,215.7</b>	<b>5,809.4</b>	<b>11,406.3</b>
PEA ocupada	94.3%	89.7%	96.3%	95.9%	93.8%	98.9%
<b>Plenamente empleada</b>	<b>30.2%</b>	<b>45.5%</b>	<b>23.6%</b>	<b>51.2%</b>	<b>59.2%</b>	s.i
Subocupada	64.1%	44.2%	72.7%	44.7%	35.6%	s.i
PEA desocupada	5.7%	10.3%	3.7%	4.1%	5.0%	s.i
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
PEA ocupada	94.3%	92.1%	99.0%	95.9%	95.0%	99.2%
<b>Plenamente empleada</b>	<b>30.2%</b>	<b>38.5%</b>	<b>12.5%</b>	<b>51.2%</b>	<b>59.2%</b>	<b>23.2%</b>
<b>Subocupada</b>	<b>64.1%</b>	<b>53.7%</b>	<b>86.5%</b>	<b>44.7%</b>	<b>35.8%</b>	<b>76.1%</b>
PEA desocupada	5.7%	7.9%	1.0%	4.1%	5.0%	0.8%
<b>Nota 1/LM: Lima Metropolitana comprende la provincia de Lima y Callao</b>						
Fuente: INEI. 2002. Compendio Estadístico 2011 Cuadros 7.13 y 7.14. Resto: Compendio Estadístico 2018 cuadros 7.4, 7.12 y 7.17 Elab. Propia						

Al respecto, es conveniente precisar que la historia nos muestra que toda reforma agraria tiene dos grandes etapas, la primera es el cambio de tenencia de la tierra y la segunda la modernización del agro. La primera etapa se puede realizar en períodos relativamente cortos si es que se da la adecuada correlación de fuerzas políticas, como fue el caso del Perú en 1969 durante el gobierno del General Velasco, pero la segunda etapa exige mucho más tiempo, recursos financieros y persistente voluntad política de varios gobiernos, lo que hasta ahora no ha ocurrido en el país.

Por otra parte, tal como hemos señalado, no todo crecimiento económico es generador de empleo y así en el Cuadro 34 se observa que departamentos con elevada tasa de crecimiento económico basado en la minería o los hidrocarburos

como Apurímac, Cusco, Huánuco, Ayacucho y Moquegua generan muy poco empleo por punto porcentual de crecimiento económico en cambio departamentos como Lambayeque, Loreto y Ucayali cuyo crecimiento se debe a la agricultura y los servicios, y Lima-Callao por construcción, manufactura y servicios generan mucho mayor empleo por punto porcentual de crecimiento económico.

**Cuadro 34: Tasa de crecimiento promedio anual del VABpc (en S/. 2007) y de la PEA ocupada y Coeficiente PEAocup. /VABpc, según departamento, 2002-2017**

	VABpc	PEA ocup.	Coefic		VABpc	PEA Ocup.	Coefic
<b>Perú</b>	<b>4.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>0.50</b>				
Apurímac	41.8%	1.8%	0.04	Huancavelica	5.9%	1.6%	0.27
Cusco	20.7%	1.6%	0.08	San Martín	5.6%	3.2%	0.57
Huánuco	13.4%	1.3%	0.10	Tumbes	5.6%	3.1%	0.55
Ayacucho	10.7%	2.3%	0.21	Puno	5.3%	1.1%	0.22
Moquegua	10.1%	1.8%	0.18	La Libertad	4.7%	2.8%	0.60
Amazonas	9.0%	2.2%	0.24	Tacna	4.7%	2.4%	0.50
Ica	8.3%	2.7%	0.33	Piura	4.8%	2.2%	0.46
Pasco	8.2%	2.6%	0.32	<b>Lima-Callao 2/</b>	<b>4.0%</b>	<b>3.3%</b>	<b>0.83</b>
Arequipa	7.7%	2.0%	0.25	Cajamarca	4.0%	1.3%	0.33
Madre de Dios	6.9%	5.2%	0.75	Lambayeque	3.5%	2.9%	<b>0.82</b>
Ancash	6.6%	2.3%	0.35	Loreto	2.6%	2.7%	<b>1.05</b>
Junín	6.3%	1.4%	0.23	Ucayali	2.6%	3.8%	<b>1.46</b>
1/Departamento de Lima y Provincia Constitucional del Callao							
FUENTE: 2002-2006: D. PEREYRA DÍAZ . 2007-2015 INEI. PBI por deptos. Año base 2007. cuadro 1. Elab. Propia							

## 2.1. Ingresos provenientes del trabajo

En cuanto a ingresos provenientes del trabajo, en el cuadro 35 se observa que en el período 2002-16 la diferencia salarial entre el resto del país con Lima Metropolitana se ha reducido significativamente dado que los salarios en términos reales en esta área han crecido al 0.8% anual en tanto que en el resto del país lo han hecho al 4%, siendo las tasas de incremento anual 1.3% en las zonas urbanas, 3.5% en las rurales, 1.2% en la costa, 3.4% en la sierra y 3.5% en la selva, una muestra que el proceso de descentralización está mejorando la situación laboral en el interior del país y sobre todo en las áreas rurales.

Pero sorpresivamente el 2017 la situación se ha deteriorado al reducirse el ingreso de los trabajadores en relación con el año anterior en 3.1% a nivel nacional y con mayor intensidad en Lima Metropolitana. Esto explica que no obstante que en 2017 el PBI creció al 2.7% la pobreza aumentó en 1%, en otras palabras, el crecimiento de la economía ese año ha sido en beneficio exclusivo de los grupos más

privilegiados de la sociedad.

Cuadro 35: Ingreso mensual proveniente del trabajo, según ámbitos geográficos 2002, 2011, 2016 y 2017 (en S/2007)

	2002	2011	2016	2017	2002/16	2016/17	2002/17
Perú	758.8	922.5	960.9	930.7	1.9%	-3.1%	1.5%
Lima Metropolitana	1,202.4	1,217.3	1,333.3	1276.9	0.8%	-4.2%	0.4%
Resto del país	544.5	771.3	853.3	822.7	4.0%	-3.6%	3.4%
Urbana	917.5	1,036.5	1,078.8	1042.5	1.3%	-3.4%	0.9%
Rural	317.9	500.4	473.1	449.9	3.5%	-4.9%	2.8%
Costa	967.1	1,054.1	1,125.6	1094.4	1.2%	-2.8%	0.9%
Sierra	484.9	707.9	717.2	684.1	3.4%	-4.6%	2.7%
Selva	506.7	818.0	756.0	741.8	3.5%	-1.9%	3.1%
Nota: 2002/16: Tasa promedio de incremento anual							
Fuente: 2002- INEI. Compendio Estadístico 2011 cuadro 7.32. Resto: INEI. C.E. 2018 cuadro 7.44.							
Todo ajustado por la inflación				Elab. Propia			

Asimismo, como en el período 2002-17 el VABpc a nivel nacional ha crecido al 4.9% anual, en tanto que los ingresos salariales lo han hecho al 1.5% esto implica que la distribución del ingreso se ha deteriorado en el período analizado, lo que confirma estudios realizados al respecto por Germán Alarco (Universidad del Pacífico) y por Waldo Mendoza y asociados (PUCP) que la tendencia a largo plazo de la distribución del ingreso muestra una permanente concentración en los estratos poblacionales de mayor riqueza. En otras palabras, la desigualdad entre los grupos de más alto ingreso y riqueza se acrecienta o en el mejor de los casos no se reduce. Esto se confirma además con el hecho que en el período 2002-17 según los reportes de la Bolsa de Valores de Lima la utilidad promedio sobre su patrimonio de los bancos y mineras ha sido del 18% y 20% anual, respectivamente.

## 5. Competitividad

Conforme al Decreto Supremo 345-2018. EF la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) constituye el conjunto de instrumentos e instituciones que facilitan la coordinación, generan los insumos públicos y las condiciones/ambientales que requieren los agentes del mercado y los consumidores para contribuir con un crecimiento sostenido que produzca bienestar para todos los ciudadanos.

Este objetivo general se construye sobre la base de los ejes 3, 4 y 5 de la Política General de Gobierno al 2021, contenidos en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 056-2018-PCM y bajo los siguientes enfoques:

i) Enfoque intersectorial.

- ii) Enfoque intercultural.
- iii) Enfoque territorial.
- iv) Enfoque basado en los derechos humanos.
- v) Enfoque de género.
- vi) Enfoque intergeneracional.

El horizonte establecido para la PNCP es el año 2030, en concordancia con lo establecido en la Pre-imagen de futuro del Perú al 2030 elaborada por el CEPLAN.

La PNCP, a través del impulso de la infraestructura, el fortalecimiento del capital humano, el fomento de la innovación y la generación de un ambiente de negocios productivo, promoverá no solo la mayor productividad de los sectores en los que actualmente el Perú posee ventajas comparativas, sino que también permitirá la canalización de recursos hacia nuevos sectores con alto potencial productivo.

La PNCP ha definido nueve Objetivos Prioritarios con sus correspondientes lineamientos de política, metas e indicadores que fueron elaborados siguiendo la metodología propuesta por CEPLAN en el marco de la Guía de Políticas Nacionales. Asimismo, fueron el producto de discusiones y reuniones de trabajo con los sectores del Gobierno Nacional y gremios del sector privado.

Los OOPP son los siguientes:

- i) OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.
- ii) OP2. Fortalecer el capital humano.
- iii) OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.
- iv) OP4. Impulsar mecanismos de nacimiento local y externo.
- v) OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.
- vi) OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
- vii) OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.
- viii) OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.
- ix) OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas



El instrumento para llegar de la PNCP al indicador meta definido, lo constituye el Plan Nacional de Competitividad que incluya acciones e intervenciones de corto y mediano plazo a cargo de los sectores. Por ello, una vez aprobada la Política Nacional de Competitividad y Productividad, los sectores deberán elaborar medidas e iniciativas que permitan diseñar e implementar el referido plan, en estrecha coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

La recopilación anual de información sobre los indicadores establecidos para los nueve objetivos prioritarios, y sus respectivos lineamientos de política, será realizada por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF).

El CNCF será el responsable de registrar la información de los indicadores de cada objetivo prioritario en el aplicativo informático CEPLAN V.01, conforme a la ficha técnica estandarizada provista en la Guía de Políticas Nacionales. Asimismo, el CNCF elaborará reportes periódicos sobre los resultados del cumplimiento de los objetivos prioritarios de la presente política, el uso de los recursos determinados y las opciones para mejorar el proceso de su implementación. Estos reportes deberán ser enviados a CEPLAN hasta el 30 de abril de cada año como máximo, después del primer año de implementación de la política.

La evaluación de implementación consistirá en analizar si los documentos de planificación del resto de entidades del sector público (PESEM, PEM, PDC, PEI, POI) contienen elementos que se alineen con los objetivos de la política. El proceso de evaluación se plasmará en un informe, el cual deberá contener como mínimo el análisis de implementación a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, presentará las conclusiones y recomendaciones derivadas de este proceso.

La evaluación se materializará en un informe anual que deberá contener un análisis contextual de la política y del cumplimiento de los logros esperados, propuestas para mejorar el desempeño de los indicadores, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas del documento. El resultado de la evaluación deberá ser enviado a CEPLAN hasta el 30 de abril a partir del año siguiente de la implementación de la política.

El problema es que esta propuesta considera que la principal restricción para mejorar la competitividad del país son los denominados sobrecostos laborales y

propone un conjunto de medidas orientadas a reducir dichos sobrecostos lo que obviamente ha despertado el rechazo del movimiento laboral del país y por otra parte no se reconoce que la principal restricción a corto plazo para elevar la competitividad del país es la deficiente infraestructura que debería ser resuelta con la elaboración de un Plan Nacional de Infraestructura al 2030 que incluya un 6%/PBI de inversión pública anual cuyo financiamiento debe ser asegurado por el MEF que debe asumir su responsabilidad fiscal y no interferir con las funciones del CEPLAN como es en realidad esta propuesta de política de competitividad y productividad que condicionaría los planes de desarrollo futuro del país.

Es de esperar que el presidente Vizcarra no siga apoyando esta iniciativa porque desataría una gran resistencia de todos los asalariados del país.



## **ANEXO I. LOS PROBLEMAS PENDIENTES Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

En este contexto el relanzado proceso de descentralización ha puesto en la agenda política seis problemas sustantivos del país que deberán resolverse en base a un consenso político con una visión y estrategia para descentralizar, donde es importante identificar los roles de los actores participantes en la ejecución de las medidas. El punto de partida es la revisión del marco normativo, su adecuación y actualización. Los seis problemas sustantivos son los siguientes:

- i) Reforma política,
- ii) Reforma del aparato estatal,
- iii) Reforma fiscal,
- iv) Diversificación productiva,
- v) Desarrollo territorial y
- vi) Regionalización.

### ***a. Reforma política***

El sistema político electoral conformado por los organismos electorales, la ONPE, JNE y RENIEC y por los partidos políticos y movimientos regionales, ha colapsado y se requiere una reforma profunda que tenga como objetivo garantizar la democracia y la gobernabilidad y elegir a los mejores en los cargos públicos. Urge fortalecer la democracia interna en las agrupaciones políticas, el control de los gastos de campaña y el compromiso al servicio del país vinculando la ética con la política. Hace algunos años la Plataforma por la Reforma Política y Electoral (foro impulsado por el JNE, ONPE, RENIEC, Asociación Civil Transparencia, PNUD, Idea Internacional, el Consejo de la Prensa Peruana y la Defensoría del Pueblo) elaboró una propuesta de reforma política, moderna y con objetivos precisos en los proyectos de Código Electoral y de la Ley de Partidos Políticos que los organismos del sistema electoral presentaron al Congreso y que este se negó a debatir, a pesar de los graves vicios que acarrea su falta, por ejemplo que el no financiamiento público de los grupos políticos induzca a éstos a aceptar financiamiento muchas veces ilegal o proveniente del narcotráfico y el crimen organizado.

Con las iniciativas del presidente Vizcarra indicadas anteriormente estas ideas actualizadas por la Comisión Wagner nombrada por el Ejecutivo se han plasmado en la cuestión del referéndum, pero considerando que la penetración del Estado en todo el territorio nacional es limitada es de esperar que las presiones de la sociedad civil y las recomendaciones de la comisión designada por el gobierno y presidida por Fernando Tuesta por un cambio político estructural recogidas por el Presidente Vizcarra quien ha conminado al Congreso de la República a aprobar las leyes correspondientes, logremos un nuevo consenso en el contexto de la Agenda 2030 de NNUU a la que el país se ha comprometido.

### ***b. Reforma del Estado***

Desde la perspectiva del proceso de descentralización se requiere que la élite política del país acuerde el fortalecimiento del aparato estatal para consolidar la soberanía nacional, proporcionar seguridad a toda la población y conducir el desarrollo del país en una acción sinérgica con el capital privado nacional y extranjero, la sociedad civil y el movimiento laboral del país.

Al respecto, es necesario:

- i) Profundizar la reforma del sistema de justicia, la reforma del sistema electoral y la reforma fiscal, en el contexto de la lucha contra la corrupción.
- ii) Lograr que el aparato estatal esté al servicio de toda la población del país, que sea integrado por servidores civiles de carrera seleccionados y promovidos con estrictos criterios meritocráticos y que tenga una organización que fortalezca el proceso de descentralización, sin perjuicio de asegurar el rol del Gobierno Nacional de preservar la unidad e indivisibilidad del Estado peruano.
- iii) Aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y nuevas leyes de organización y funciones de los ministerios que fortalezcan la capacidad de los organismos del gobierno nacional de formular políticas, fiscalizar a los gobiernos descentralizados y proporcionarles asistencia técnica y financiera para que asuman con eficiencia y eficacia la mayoría de actividades ejecutivas.
- iv) Desconcentrar el excesivo poder que desde el gobierno de Fujimori se ha otorgado al Ministerio de Economía y Finanzas, el que debe denominarse Ministerio de Finanzas con la misión explícita de asegurar el financiamiento de

los planes y el equilibrio de las finanzas públicas en el contexto de la legislación pertinente, y transferir al propuesto Ministerio de Planeamiento (ver recomendación xi) la asignación anual del gasto público incluyendo el sistema nacional de inversión pública hoy denominado INVIERTE PERÚ.

- v) Revisar la normatividad relativa a la descentralización compatibilizándola con la nueva ley del Poder Ejecutivo
- vi) Nuevas leyes que normen los sistemas administrativos nacionales sistemas que mantienen una clara concepción centralista.
- vii) Definir en una ley de competencias el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, evitando las duplicaciones existentes y establecer con claridad, respetando las competencias exclusivas asignadas por ley, que la normativa del gobierno nacional es vinculante con todos los niveles de gobierno, que la de los gobiernos regionales es vinculante para los gobiernos provinciales y distritales de su ámbito territorial, y que la normativa provincial es vinculante con los distritos de su correspondiente territorio
- viii) Reorganizar los procedimientos de intervención de los organismos nacionales de control (Fiscalía, Contraloría, Ministerio Público, OSCE, MEF, etc.), que han sido ineficaces y en algunos casos han permitido los actos de corrupción tanto a nivel nacional como en varios gobiernos regionales y locales
- ix) Dotar al gobierno nacional de instrumentos efectivos de intervención en el caso de gobernadores regionales o alcaldes que desacaten las leyes nacionales o hagan aprobar disposiciones claramente inconstitucionales.
- x) Fortalecer el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica a los gobiernos descentralizados asegurando la activa participación de las universidades y centros superiores de enseñanza de la correspondiente circunscripción
- xi) Adoptar el planeamiento estratégico como instrumento de gobierno para lo que es necesario fortalecer la capacidad de coordinación y compatibilización de las políticas públicas y en este sentido se propone la creación del Ministerio de Planeamiento (MIPLAN), para que: a) Se constituya en el órgano central del sistema de planeamiento a largo, mediano y corto plazo a fin de asegurar que los presupuestos públicos sean la expresión financiera de los planes de desarrollo, b) Asegure una acción sinérgica intersectorial e intergubernamental en la



formulación y ejecución de las políticas públicas, c) Participe en la formulación del Marco Macro Económico Multianual así como en la formulación del Presupuesto General de la República para que estos instrumentos expresen la Política General del Gobierno (o el Plan Nacional de Desarrollo-PND) y los planes de desarrollo nacional y subnacional, d) Monitorear el cumplimiento de la Política General del Gobierno o del PND, y formular informes periódicos a ser presentados al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros, para su consideración, e) Establecer comisiones de coordinación MEF/BCR/MIPLAN, f) Asegurar la compatibilización de los planes de desarrollo concertado con la Política General del Gobierno y con los planes operativos institucionales (POIs),

- xii) Fortalecer el rol del Primer Ministro como articulador y coordinador de la acción gubernamental con el respaldo técnico del Ministerio de Planeamiento.
- xiii) Masificar la titulación de predios urbanos y rurales para lo cual el gobierno nacional deberá impulsar convenios con los gobiernos regionales y locales y asegurar el correspondiente apoyo técnico, en particular para el levantamiento catastral
- xiv) INEI debe presentar sistemáticamente información estadística detallada por Lima Metropolitana, y los 24 departamentos (incluyendo a Lima Provincias como el departamento de Lima)

### ***c. Reforma fiscal***

Es conveniente recordar que en el Acuerdo Nacional se convino entre otras metas lograr al 2021 que la presión tributaria alcanzara el 18%/PBI, estando lejos de esa meta y comprobando que el Estado no llega a cubrir todo el territorio nacional ni tiene cómo asegurar el financiamiento del proceso descentralizador, es necesaria e impostergable una reforma que eleve significativamente la presión tributaria y mejore la proporción entre tributos directos y tributos indirectos y en este sentido tomando en cuenta lo señalado por Luis Arias Minaya, a la que hemos hecho referencia anteriormente, asumimos la Hoja de Ruta para la Justicia Fiscal en el Perú que él propone y que a continuación glosamos y editamos:

**“ Tasas impositivas del IGV e impuesto a la renta de las empresas:**

- i) Mantener la tasa general del IGV en 18%, dado que esta se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE, que es 19,2%. A mediano plazo, evaluar la introducción de una tasa reducida para bienes y servicios consumidos casi exclusivamente por los deciles más pobres (primer y segundo decil).
- ii) Propender a mediano plazo a una tasa uniforme del impuesto a la renta de empresas de 28%, la que debe incluir al sector agropecuario y agroindustrial moderno (hoy con tasas de 15%). Esta reducción acerca la tasa al promedio de los países de la OCDE, que es 25%, y es coherente con la tendencia de reducción que se observa a nivel internacional, y asegura la atracción de inversiones.
- iii) Para compensar los menores ingresos por la reducción de la tasa del impuesto a la renta de empresas: a) la tasa de distribución de dividendos debe elevarse a 10%, b) el criterio del devengado debe extenderse a todas las actividades económicas, eliminando el trato preferencial a los servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica, y c) deben revisarse los beneficios de deducciones que no correspondan a las buenas prácticas internacionales.”

**“ Exoneraciones:** Racionalizar las exoneraciones tributarias en dos etapas.

- i) En la primera, eliminar las siguientes: a) Las de IGV e ISC en la Amazonía, sustituyéndolas por inversión directa en la región, como se hizo en San Martín, b) Las de IGV de servicios educativos realizados por entidades privadas, c) La inafectación del IGV de pólizas de seguro de vida, d) El drawback “ciego” que se aplica en la actualidad, e) El IGV a juegos y apuestas, f) La del impuesto a la renta y crédito por reinversión de universidades privadas.
- ii) En la segunda etapa, solo deben quedar exoneraciones que beneficien a los sectores de más bajos ingresos (primer y segundo decil de la distribución del ingreso)”.

**“Regímenes especiales para pequeños contribuyentes:**

- i) Revisar los regímenes especiales para pequeños contribuyentes estableciendo un umbral pequeño, distinto del umbral que define a la micro y pequeña empresa para fines laborales. Este umbral puede ser igual al que actualmente se aplica para el RUS, (S/ 96 000 anuales).

- ii) Crear un régimen simplificado del IGV y otro para el impuesto a la renta. Las tasas deben ser similares a las del régimen general, pero el cumplimiento de las obligaciones formales (declaraciones, libros contables, etc.) debe ser simple.
- iii) En el mediano plazo, el RUS y el RER deben ser eliminados”.

#### **“Impuesto a la renta personal (IRP):**

Ampliar la base del IRP. Para ello:

- i) Deben pagar este impuesto todas las personas con ingresos superiores a cinco UIT (En la actualidad, este monto equivale a dos sueldos mínimos). Evaluar elevar la tasa mínima de 8% a 10% de manera que se igualaría con el promedio OCDE. La mayor recaudación que se obtenga se destinará a ampliar los presupuestos de educación y salud.
- ii) Deberán gravarse todas las rentas de capital (dividendos, intereses, ganancias de capital y alquileres) con una tasa de 10%.
- iii) Evaluar todas las exoneraciones de este impuesto”.

#### **“Impuesto predial:**

- i) Ajustar progresivamente la base del impuesto predial al valor de mercado.
- ii) Implementar un catastro nacional administrado por una entidad o agencia en el gobierno nacional. El catastro debe construirse sobre la base de un código único del predio. La administración del impuesto predial debe continuar en manos de los gobiernos locales.
- iii) Promover la constitución del Sistema de Administración Tributaria (SAT) en cada una de las provincias del país. Establecer el incentivo de impuestos de alcabala provinciales a las provincias que constituyan SAT.
- iv) Fortalecer los programas de incentivos a la gestión municipal”.

#### **“Los impuestos a las industrias extractivas**

- i) Preservar las bases y lineamientos generales del sistema impositivo derivado del Acuerdo Minero. Un régimen estable y técnicamente adecuado ayudará en el futuro a prescindir de la suscripción de Convenios de Estabilidad Jurídica CEJ.
- ii) Fortalecer los recursos del Fondo de Adelanto Social (FAS), destinado a financiar

programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas.

- iii) Regular adecuadamente las compensaciones por externalidades negativas creadas por la actividad minera (contaminación, deterioro de infraestructura, aumento de costos, entre otros), de conformidad con el principio de “Quien contamina paga”.
- iv) Revisar el sistema de transferencias del canon y de las regalías con el objetivo de mejorar su equidad.
- v) Para fortalecer la transparencia de las industrias extractivas, eliminar la reserva tributaria en los sectores minería, gas y petróleo, en los que el Estado es el propietario de los recursos naturales”.

#### **“El combate a la evasión y elusión tributaria**

- i) Aprobar el reglamento de la norma anti elusiva general (Norma XVI), teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) Norma de carácter general aplicable según los criterios establecidos en el Decreto Legislativo N.º 1121, b) Norma aplicable a los actos, hechos y situaciones producidos a partir del 19 de julio de 2012, c) Establecer un procedimiento administrativo en el que un comité interno de alto nivel de la Sunat determine los casos de auditoría en los que ha habido elusión. Asimismo, establecer la obligación de la Sunat de difundir todos los casos que se determinen como elusión tributaria.
- ii) Regular adecuadamente la facultad de la Sunat en cuanto a acceso al secreto bancario.
- iii) Fortalecer la fiscalización tributaria de costos, en particular, en las industrias extractivas”.

#### **“La evasión internacional, los precios de transferencia y los paraísos fiscales:**

- i) Continuar con la adecuación de las normas a los estándares internacionales de la OCDE.
- ii) Ampliar la investigación académica para tener estimados más completos de las diversas modalidades de evasión en las operaciones internacionales.
- iii) Priorizar la selección y capacitación de personal especialista en fiscalización de

precios de transferencia.

- iv) Ratificar en el Congreso el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal.
- v) Implementar el intercambio de información automático que establece el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal, cumpliendo con todos los protocolos y requisitos”.

**“El fortalecimiento de la Sunat:**

- i) Priorizar la elaboración periódica y oportuna de cuentas nacionales, censos económicos y tablas insumo-producto. Estos son insumos importantes para las estimaciones de la evasión global, sectorial y regional.
- ii) Fortalecer a la Sunat con cuadros profesionales especialistas en el análisis y diagnóstico de la evasión tributaria.
- iii) Elaborar y difundir estudios anuales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta. En el caso del IRP, se debe poner especial énfasis en la evasión de rentas de cuarta categoría (profesionales) y de primera categoría (alquileres).
- iv) Elaborar y difundir estudios preliminares trimestrales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta, utilizando variables proxy, tales como la productividad.
- v) Elaborar y difundir estudios que identifiquen las causas y modalidades de la evasión tributaria sectorial, regional y por tamaño del contribuyente.
- vi) Diseñar e implementar estrategias para combatir la evasión tributaria por impuestos, con especial énfasis en la evasión de renta personal de profesionales y de alquileres, sectorial, regional y por tamaño de contribuyente”

A la propuesta de Arias Minaya le añadiría otorgar por ley atribuciones a los gobiernos regionales para la generación de recursos propios, entre los cuales pueden ser:

- i) El establecimiento del Canon Hídrico en beneficio de los departamentos originarios del recurso agua dulce, de este modo haríamos que la población urbana y los departamentos de costa que se benefician con las aguas contribuyan al desarrollo de las provincias alto andinas (el caso paradigmático es el de Ica y



Huancavelica).

- ii) El impuesto predial rústico que ahora recaudan teóricamente los municipios, pero que en la práctica no lo hacen por falta de catastros y adecuada titulación de las tierras. Además, las tasas deben ser progresivas en función de la extensión de los predios

#### ***d. Diversificación productiva***

Una vez más estamos comprobando la extrema vulnerabilidad del país a los precios internacionales de nuestras exportaciones, mayoritariamente constituidas por productos con escaso valor agregado. Es hora de buscar motores adicionales empezando por dar mayores niveles de procesamiento a los concentrados mineros, los productos forestales, agrícolas y pesqueros.

Aprovechemos que tenemos fuentes baratas de energía renovable y que el mundo cada vez tiene mayor preocupación por la contaminación ambiental generada fundamentalmente por los derivados de hidrocarburos. En este sentido debemos promover la fabricación de paneles solares aprovechando que el Perú es uno de los países con mayor radiación solar.

Ante el abandono de Trump del compromiso de EE. UU de luchar contra el cambio climático negociemos con el gobierno chino, cuyo líder Xi-Jinping ha indicado que asumirá el liderazgo mundial contra la contaminación ambiental, para que cierren sus refinerías obsoletas altamente contaminantes y que las mineras chinas en Perú instalen refinerías modernas con energía barata no contaminante. Así ganará el pueblo chino y se concretará el liderazgo de ese país en la defensa del medio ambiente. (el tema puede implementarse en la Planta Metalúrgica de la Oroya que debería procesar el mineral de Toromocho y en el corredor minero Las Bambas-Chumbivilcas-Espinar), en este sentido debemos eliminar la devolución de impuestos a la importación de insumos para concentrados mineros y mantenerlos solo para refinados. Por otra parte, la exportación de refinados disminuirá considerablemente el volumen exportado (solo el 50% de los concentrados son metales el resto es tierra) se reduce el costo de los fletes y la contaminación por el transporte marítimo (que se hace con derivados del petróleo) y además recuperamos las trazas de otros metales que contienen los concentrados y que hoy

benefician a quienes los refinan.

Considerando que se viene la era de los automotores y ferrocarriles eléctricos se debe promover la utilización del litio y el cobre en la fabricación de baterías de larga duración y del hierro de Apurímac y las Pampas del Pongo en Nazca en la producción de acero para la industria ferroviaria y naviera.

Promover la industria de derivados forestales como acabados para viviendas, celulosa y otros, y la explotación de los bosques amazónicos protegiendo su rol de absorbedor de gases contaminantes.

Impulsar la acuicultura y la producción de harina de anchoveta para consumo humano directo

Otra línea importante es promover las exportaciones no tradicionales, en particular la industria textil de fibra de alpaca y vicuña, metalmecánica, etc. evitando las oscilaciones de la tasa de cambio que se debería mantener lo más elevada posible.

#### ***e. Desarrollo territorial***

Para resolver los problemas del desarrollo territorial se propone las siguientes medidas:

- i) El MIPLAN debe asegurar la coordinación y compatibilización que en el desgarró territorial corresponde al Ministerio de Vivienda (desarrollo urbano) MTC (infraestructura) y MINAGRI (desarrollo rural), y a otros ministerios, con un enfoque multisectorial que promueva la integración física de las cuencas hidrográficas mediante adecuadas vías de transporte, que priorice la competitividad territorial, promueva alianzas público privadas, identifique y fortalezca el rol que desempeñan las ciudades como centros económicos y culturales, asegure la acción concertada del gobierno nacional con los gobiernos descentralizados y logre que los yacimientos mineros y de hidrocarburos se transformen en ejes de polos de desarrollo local.
- ii) Superar el déficit de infraestructura cuya magnitud exige que la inversión pública se mantenga por lo menos al 6% del PBI, se mejore significativamente la capacidad de gestión del sector público, única forma de reducir los costos logísticos de las exportaciones que se estiman en 29% del costo total (un estándar internacional aceptable es 10%) y asegurar un fluido comercio interior,

así como la movilización de la población en forma segura.

- iii) Promover proyectos de forestación y reforestación en los suelos de la sierra no aptos para la agricultura ni la ganadería, mediante convenios entre las comunidades y las empresas mineras, así como un programa masivo de construcción de reservorios de agua dulce, la generalización del riego tecnificado y las defensas ribereñas de los principales ríos (Marañón, Mantaro, Pampas, Apurímac, Vilcanota y Urubamba).
- iv) Solucionar los conflictos de límites distritales y provinciales, teniendo en cuenta que según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial el 80% de los distritos y un 90% de las provincias del país solo tienen límites de hecho, convocando a comités técnicos de concertación ciudadana para las delimitaciones pendientes, a tal efecto es necesario promover el catastro masivo de tierras y su correspondiente titulación.

#### ***f. La regionalización pendiente***

Es necesario reconocer que la conformación de gobiernos regionales en ámbitos departamentales no resuelve el problema de crear regiones geoeconómicas auto sostenibles, lo que exige explorar nuevas vías para superar esta situación.

Considerando que, pese a los frecuentes casos de corrupción y caudillismo en varios departamentos, los gobiernos regionales se han consolidado y resulta muy poco probable que sea posible desmantelarlos para crear administraciones regionales fusionando dos o más departamentos es necesario definir en forma realista una Estrategia de Regionalización a Largo Plazo que facilite a las poblaciones interiorizar la conveniencia de conformar a futuro regiones político-administrativas viables con un peso económico suficiente para actuar como polos compensatorios al predominio de Lima Metropolitana.

La conformación de regiones exige un cambio en la mentalidad de la población en general y en particular en la de las élites del interior del país. Como paso previo a cualquier propuesta de regionalización cobran particular importancia las políticas relativas a reducir la brecha de infraestructura básica y las políticas correspondientes a los recursos naturales.

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura básica que haga más competitivo a nuestro país el Estado debería:

- i) Elaborar un Plan Nacional de Infraestructura a Largo Plazo para establecer una red energética, vial, portuaria, de aeropuertos y de telecomunicaciones en los ejes transversales y los corredores nacionales de integración, ejes y corredores que comprendan una red de ciudades que presentan una gran brecha de infraestructura. Otorgar prioridad a los proyectos regionales y locales que:
  - a) Aseguren la vinculación de cada capital departamental con las correspondientes redes nacionales, y
  - b) La vinculación de cada capital provincial con la respectiva capital departamental, las capitales distritales con su capital provincial, así como los pequeños centros poblados con su capital distrital
- ii) Promover la vinculación de los megaproyectos de infraestructura con el desarrollo urbano tomando en cuenta las experiencias exitosas de Chavimochic, Olmos y el Proyecto Xstrata-Nueva Fuerabamba (en Cotabambas, Apurímac)
- iii) Incentivar la contribución del gobierno nacional que permita la movilización de fondos de los gobiernos regionales o locales en proyectos complementarios.

En cuanto a las políticas relativas a recursos naturales las más significativas son:

- i) El Cambio de Matriz Energética, asegurando: El potenciamiento de Petroperú y Electroperú, la modernización de la Refinería de Talara, el Gasoducto del Sur Andino, la extensión de los gasoductos a todo el territorio nacional, el desarrollo del potencial hidroeléctrico y de fuentes con energía solar y eólica para constituirnos en exportadores de energía.
- ii) Incentivar la introducción en el país de un sistema ferroviario eléctrico considerando que se trata de una tecnología limpia sin mayor contaminación ambiental y que contribuiría a la modificación de la matriz energética nacional.
- iii) Actualizar la legislación minera y de hidrocarburos, que se dio en un contexto de escasa demanda internacional, para asegurar que las nuevas concesiones permitan transformar a los yacimientos en verdaderos polos de desarrollo y contribuyan a la modernización de su entorno.

## CONCLUSIÓN FINAL

Considerando que el país se ha adherido a lograr el 2030 el objetivo general del Desarrollo Sostenible acordado por las NNUU en diciembre del 2015 es razonable afirmar que todos los grupos políticos pueden acordar las metas que se indican en el Cuadro AI 1

**Cuadro AI 1. Perú Hacia el Desarrollo Sostenible Metas al 2016, 2021, 2026.**

	2011-16	2016-21	2021-26
1.0. Pobreza Monetaria 1/	20.7%	18.0%	10.0%
1.1. Analfabetismo 1/	5.9%	3.2%	0.0%
1.2. Desnutrición 1/	13.1%	5.0%	0.0%
1.3. Mortalidad Infantil 1/	17 p.mil	12 p.mil	7 p.mil
1.4. Agua potable 1/	89.0%	94.0%	98.0%
1.5 Alcantarillado 1/	73.7%	81.2%	87.0%
1.6. Electrificación	94.5%	100.0%	100.0%
1.7. PEA ocupada 1/	95.8%	96.0%	96.0%
1.8. PEA subocupada 1/	44.9%	36.5%	26.5%
2.0. PBI 2/	4.3%	4.0%	5.0%
2.1. G. Públ/PBI 1/	14.0%	16.0%	21.0%
2.2. Déficit/PBI 2/	2.1%	3.0%	3.0%
2.3 RIN 2/	19	18	18
2.4. Inflación 2/	3.6%	3.0%	3.0%
Notas: 1/ Fin de período. 2/ Promedio anual. Para RIN son meses de importaciones.			
Elab. Propia			

Pero en lo que no habrá consenso es en la estrategia para alcanzar dichas metas, los defensores del modelo neoliberal insistirán que el mercado se encargará de hacer los ajustes necesarios, los defensores del neoliberalismo a ultranza instaurado en nuestro país desde 1992, insistirán en un rol subsidiario del Estado y dejar que las fuerzas libres del mercado generen las condiciones para alcanzarlas sin necesidad de gravar más a los grupos de mayores recursos económicos, en tanto que la Estrategia planteada por el autor exigirá una coalición política de centro izquierda que pueda implementarla y, si es necesario para tal efecto, acordar las modificaciones constitucionales que se requieran.



## ANEXO II. PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN

La Estrategia de Regionalización propuesta se fundamenta en los siguientes criterios: Las regiones a construir deben ser ámbitos de planificación del desarrollo del territorio y no ámbitos político- administrativos que reemplacen a los gobiernos regionales, y denominarse Mancomunidades de Planificación Territorial (MPT), comprendiendo varios departamentos vecinos.

Una primera aproximación para la conformación de MPTs sería la siguiente: (Cuadro AII-1) y Mapa AII-1.

Cuadro AII 1: Perú. Indicadores de las MANCOMUNIDADES de Planificación Territorial. 2017

°	Poblac.	VAB (S/2007)		Trib Int.	Contrib/	Crédito/
	miles 2017	%	S/ pc	S/.pc	Pob. %	VAB
PERÚ	31,237.4	100.0%	14,970	1,758	28.3%	40.9%
LIMA METROPOLITANA 1	9,569.5	44.3%	21,660	5,008	39.5%	68.6%
NORORIENTAL 2/	8,473.6	17.3%	9,569	325	17.0%	26.1%
CENTROCENTRAL 3/	4,711.6	14.4%	14,254	633	19.5%	16.9%
SURORIENTAL 4/	6,626.5	24.0%	16,918	518	24.0%	18.3%

1/Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao . 2/Deptos.: Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín y Tumbes. 3/ Deptos.: Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali y Lima (excepto provincia: Lima). 4/Deptos.: Ica, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno

Fuente: Población: INEI. Perú. Censo 2017. VAB. INEI: PBI por años, según departamentos 2007-2017, cuadro 4. Tributación y Contribuyentes: SUNAT. Nota Tributaria 23 y 50. Crédito: Compendio Estadístico 2018, cuadro 25.13 ajustado por inflación a S/. 2007.

Las MPTs propuestas tendrán una población y un tamaño económico que hagan contrapeso a Lima Metropolitana y al ser atravesadas por los ejes viales transoceánicos facilitarán la consolidación de los corredores económicos transversales y constituirán espacios de integración sudamericana: la Nororiental con el norte de Brasil vía Iquitos-Manaos, la Centro oriental con el centro de Brasil vía Pucallpa-Cruzeiro do Sul y la Suroriental con el sur de Brasil (vía Iñapari-Río Branco), con el oeste de Bolivia (Desaguadero-La Paz) y el norte de Chile.(Tacna-Arica) (Mapa AII-1).

Mientras Lima Metropolitana muestra una economía sustentada en la manufactura y los servicios las otras MPTs muestran una economía con elevada presencia de los sectores primarios, con predominio de la minería en la Centroriental y la

## Suroriental (Cuadro All-2).

Mapa All 1. Zonas de Planificación Territorial



Cuadro AII 2: Perú. Estructura del VAB de las Mancomunidades de Planificación Territorial. 2017 (a precios 2007)

MPT	Agricul. y pesca	Mine-ría	Manufac-tura	Adm. Púb. y Defensa	Otros
PERÚ	5.6%	14.4%	14.3%	5.6%	60.1%
LIMA METROPOLITANA 1/	0.04%	0.03%	18.7%	5.6%	75.6%
NORORIENTAL	13.4%	9.7%	11.6%	6.9%	58.4%
CENTROCENTRAL	13.9%	34.7%	7.6%	5.9%	37.9%
SURORIENTAL	7.7%	33.8%	11.7%	4.3%	42.6%
1/Estimado deduciendo lo que correspondería a Lima Provincias que se ha calculado con indicadores de Ancash, excepto Minería que se supone que el 90% de Lima-Callao, corresponde a Lima Provincias					
Fuente: INEI. PBI por años, según departamentos 2007-2017, cuadro 2. Elab. Propia					

La Población Económicamente Activa en Lima Metropolitana es mínima en agricultura, pesca y minería, en tanto que en comercio y servicios muestra tasas superiores al promedio nacional y al de las otras MPTs, las que presentan una mayoría de su PEA ocupada en agricultura y pesca (Cuadro AII-3)

Cuadro AII 3: Perú. PEA ocupada por grandes sectores, según MPT, 2017

	PERÚ	LM 1/	NOR	CEOR	SOR
PEA ocupada (miles)	16,511.0	5,227.8	4,727.7	2,692.8	3,860.9
Agricultura y pesca	24.6%	0.9%	34.9%	37.9%	35.0%
Minería	1.2%	0.6%	0.7%	1.6%	2.3%
Manufactura	9.4%	14.2%	7.7%	6.3%	7.2%
Construcción	5.8%	6.4%	5.1%	5.6%	6.2%
Comercio	18.8%	23.1%	17.7%	15.9%	17.0%
Servicios no personales	4.3%	5.2%	3.6%	3.8%	8.2%
Servicios personales	5.1%	5.7%	5.1%	4.6%	4.9%
Hogares	9.8%	14.9%	7.8%	6.8%	3.0%
Fuente: Estimados por el autor a base de INEI, C.E 2018 cuadros 7.17 y Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por departamentos 2007-2017. Elab. propia					

### a. Mancomunidad de Planificación Territorial Lima Metropolitana

Tal como se ha indicado esta área tiene el 30.6% de la población nacional y se diferencia económicamente del resto del país, no solo porque genera el 44.3 % del VAB nacional (Cuadro AII-1), sino que se trata de una economía en la que los sectores primarios (agricultura, pesca, minería) no tienen mayor significación (a la inversa de lo que ocurre en las otras MPTs) y en cambio la manufactura, el comercio y los servicios son los sectores predominantes. Además, se trata de una economía mayor a la de Bolivia y, con la excepción de Costa Rica, a la de cualquier país centroamericano.

Asimismo, Lima Metropolitana cuenta con una población relativamente bien educada, con muy bajos niveles de pobreza, con un contingente de empresarios y profesionales que son un importante capital humano para asegurar su buena administración, incluyendo las funciones y competencias de educación, salud, desarrollo urbano, transportes, funciones que hasta hoy siguen concentradas en los correspondientes ministerios, los cuales tendrían mayor oportunidad de prestar atención al resto del país si se transfiriesen estas responsabilidades a un gobierno descentralizado de esta metrópoli. En otras palabras, se trata de diseñar un gobierno empoderado para Lima Metropolitana que ayudaría a “deslimeñizar los ministerios”.

Precisamente en este sentido es importante destacar que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha efectuado un importante esfuerzo de planeamiento al preparar el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 bajo la conducción del recordado Henry Pease y que por su importancia se glosa a continuación, aunque la nueva administración de Luis Castañeda Lossio lo ha pasado al desván del archivo.

### **1. Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025**

Lima y el Callao son en términos prácticos una sola ciudad que ha sido dividida en dos municipalidades provinciales y dos gobiernos con funciones regionales, pero que sigue siendo una sola ciudad interdependiente. Esta división política ha generado la imposibilidad que se tomen decisiones bajo una sola autoridad sobre temas trascendentales.

En segundo lugar, la Provincia de Lima sufre las consecuencias de decisiones adoptadas en instituciones de otros niveles de gobierno, desde obras de vialidad y de acceso a agua potable y saneamiento hasta inversiones en ámbito distrital por pequeños montos, implementadas principalmente desde los ministerios de Vivienda-Construcción y Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, Educación y Salud. Asimismo, el desorden normativo permite que los 43 municipios distritales y las autoridades del Callao y de Lima-Provincias afecten a la ciudad de Lima con

las decisiones que adoptan. Temas como los del transporte público o el manejo de las cuencas hidrográficas son algunos ejemplos que expresan esta realidad.

Como no parece posible que Lima y Callao tengan un solo nivel de gobierno, porque eso es parte de su historia, hay que crear una instancia que sincronice planes, normas y proyectos cuando estos tienen impacto más allá de cada territorio, en tal sentido se necesita que un representante del Presidente de la República presida esta instancia para asegurar sincronía con las iniciativas de los ministerios que intervienen en temas que impactan el conurbano Lima-Callao.

Por otra parte, es importante señalar que la formulación del Plan se hizo tomando en cuenta el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario y en particular el Acuerdo por Lima. Además, se ha tomado en consideración los principales lineamientos de los planes de gobierno de todos los partidos políticos que postularon en las elecciones municipales del 2010.

### **1.1. Los procesos que definen la ciudad**

En los últimos años, se registra un proceso de transformación de las áreas agrícolas en usos urbanos, principalmente residenciales. En 1935, se registraron 40 mil Has de áreas agrícolas en las tres cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín; hoy se conservan sólo 11,500 Has, siendo el valle de Lurín el que menos pérdida ha tenido (20%), convirtiéndose en el último valle verde de Lima.

Otro punto importante donde se demuestra la pérdida de ecosistemas es la zona marino costera, al haberse constituido en el lugar de descargas de aguas residuales y, por otro lado, destaca la alta vulnerabilidad que tiene la ciudad ante la posibilidad de ocurrencia de movimientos sísmicos y tsunamis.

En el conurbano Lima-Callao al 2017 el 96.5% de la población cuenta con agua potable mediante red pública, el 94% desagüe y el 99.6% energía eléctrica, 46.3% telefonía fija, 94% telefonía celular, 51.1% cuentan al menos con una computadora, 52.1% de los hogares tienen conexión a internet, y 58.7% a televisión por cable (INEI. Perú. Compendio Estadístico 2018 cuadros 4.13, 4.15, 4.16, 11.3, 11.5, 11.7, 11.8, 11.10).



El subempleo afecta al 30% de su PEA y el desempleo al 6.6% (INEI, Compendio Estadístico 2018 cuadro 7.14). Se estima que el 11.6% son pobres monetarios (INEI. Compendio Estadístico 2018 cuadro 9.1)

La tasa promedio anual de crecimiento demográfico ha bajado del 5.1% en el período intercensal 1940-1961 al 1.2% en el período 2007-2017 (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadro 3.3)

Al 2017 los datos de educación muestran que la tasa bruta de matrícula inicial es de 85.8 %, la de primaria 99.6% y la de secundaria 96.3%. (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadros 5.27, 5.31 y 5.32). El promedio de años de estudio de la población de 15 y más años de edad es de 11.3 la tasa de analfabetismo en la población de 15 y más años de edad es 2.1 %. (INEI. Compendio Estadístico 2018 cuadros 5.53 y 5.57)

Aunque la calidad de la educación aún tiene mucho que desear en el período 2007-2016 se observa un importante avance, así en las pruebas Pisa en comprensión lectora de alumnos de 2° grado los resultados satisfactorios pasaron del 24.7% al 60.7% en el Callao y del 26.6% al 55.6% en la provincia de Lima y en matemáticas del 6.9% al 44.6% y del 8% al 34.5%, respectivamente (INEI. Compendio Estadístico 2018 cuadros 5.51 y 5.52).

En cuanto a salud, la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años según patrón OMS se estima en 5.1% en tanto que a nivel nacional es de 12.9% para el 2017 (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadro 6.19), la tasa de mortalidad infantil se estima en 13/1000 nacidos vivos mientras que la nacional es 15/1000, para el 2016-17 (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadros 6.65 y 6.66), y la población limeña con algún seguro de salud ha pasado del 45.5% el 2007 al 74 % el 2017 (INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadro 6.85).

Las mayores obras viales realizadas en la ciudad –corredores y vías expresas–, para mejorar el transporte público masivo, han contribuido a la formación de nuevos centros urbanos, facilitando las inversiones y nuevas formas de uso de la ciudad.

De esta manera, Lima se ha convertido en una mega-urbe policéntrica, cuyo “centro” se ha recompuesto por la aparición de centralidades emergentes, las que se

relacionan con el modo en el que se han configurado los denominados “conos” norte, este y sur. Estas nuevas centralidades emergentes si bien han logrado catalizar un territorio diferenciado, han agravado los problemas de transporte por la notoria falta de infraestructura y la existencia de un exceso de vehículos de transporte público y con una flota obsoleta cuya edad promedio es de 17 años.

Estos procesos explican una Lima con ciertas situaciones positivas, pero también con situaciones que, de continuar con su actual curso, afectarán de manera negativa la calidad de vida de los ciudadanos y que se expresan en las siguientes tendencias:

- i. Altos niveles de desorden y caos en el transporte público y privado,
- ii. Debilitamiento de la ciudadanía, estableciéndose relaciones de conflicto con la autoridad, lo que impacta negativamente en la idea de democracia, debilitando los instrumentos participativos existentes.
- iii. Reducción de la pobreza, pero aumentando las brechas de desigualdad social
- iv. Asentamiento de poblaciones al margen de las normas de edificación, habilitación y zonificación.
- v. Desatención a la ciudadanía en servicios básicos, debido principalmente al debilitamiento del gobierno de la ciudad y a un permanente conflicto entre los diferentes niveles de gobierno.

## **1.2 La Visión de Lima al 2025**

Lima ciudad milenaria y sostenible, que se reencuentra con sus diversas culturas y con su naturaleza, reconocida como centro turístico y de servicios especializados en la cuenca del Pacífico sur occidental; hogar ordenado, seguro y democrático de una ciudadanía inclusiva, productiva y emprendedora.

### **Los Ejes Estratégicos**

Eje Estratégico 1. Lima es una ciudad intercultural, inclusiva, saludable y educadora, donde la ciudadanía desarrolla sus capacidades y potencialidades, y habita en condiciones de convivencia democrática.

Eje Estratégico 2. Lima es una ciudad policéntrica, articulada y sostenible, que redefine el uso de su territorio en armonía con sus ecosistemas circundantes y que brinda servicios adecuados.

Eje Estratégico 3. Lima es ciudad del conocimiento, competitiva y generadora de valor agregado; capital del turismo cultural y centro de servicios especializados; cuya población emprendedora accede a los diversos mercados.

Eje Estratégico 4. Lima es una ciudad-región que cuenta con un sistema de gobierno metropolitano participativo y eficiente.

El ámbito administrativo de la ciudad-región abarca la provincia de Lima. Como área de influencia o hinterland, es decir aquella que define relaciones espaciales, económicas y sociales, abarca en su contexto inmediato territorios de los gobiernos regionales del Callao, de Lima Provincias (las ciudades de Huacho y Cañete) y de Junín (Huancayo), articulados básicamente por la Carretera Panamericana y la Carretera Central. Y en su contexto mediato alcanza hasta la ciudad de Chimbote por el norte y la ciudad de Pisco por el sur, conformando un sistema urbano con ciudades intermedias y menores que cuentan con roles y funciones para un mejor desarrollo en el marco del posicionamiento y la competitividad.

En ese sentido, para un desarrollo territorial equilibrado y en el contexto del proceso de descentralización, se fortalecerán las juntas de coordinación interregional que son espacios de carácter temporal acordadas entre los gobiernos regionales que permiten coordinar de manera focalizada la identificación de las necesidades y potencialidades del desarrollo económico, productivo, ambiental, social y cultural de las poblaciones involucradas

Así mismo, se concertará con los gobiernos regionales inmediatos para gestionar el territorio de manera adecuada y sostenible, la ciudad de Lima comparte la gestión de las cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín, para lo cual es importante elaborar una agenda común, dada la importancia de estos espacios para la sostenibilidad de la ciudad.

Además, concertará con los gobiernos distritales para fortalecer el rol de gobierno metropolitano y mejorar la gobernabilidad y gestión de la ciudad-región, a partir de una activa presencia y coordinación a través de espacios de planificación interdistrital, con el diseño de mecanismos e instrumentos de seguimiento de los acuerdos tomados

### **1.3 Proyectos de inversión de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Metro**

La Municipalidad Metropolitana de Lima ha programado la ejecución de diversos proyectos de infraestructura vial que se encuentran en ejecución y algunos en proceso de concesión. Los proyectos son: Vía Parque Rímac, Nuevas Vías de Lima, Vía Expresa Sur, Conexión Surco-La Molina, Eje Vial Javier Prado-La Marina-Faucett y Periférico Vial Norte y Sur.

Además, el gobierno central a través de la Autoridad Autónoma del Metro de Lima es responsable de proyectar, concesionar y supervisar la Red Básica del Metro de Lima que conforme al D.S. 059-2010-MTC comprende cinco Líneas con una extensión total de 132 kms. y por un monto de inversión de US\$ 15 mil millones (estimado a abril del 2014). Comprende cinco líneas interconectadas (Mapa A-2).

- i) Línea 1. Villa El Salvador-Estación Cabitos (Santiago de Surco)-28 de Julio-Dos de Mayo-San Juan de Lurigancho con un recorrido de 33 960 ms. La Línea 1 es un tren elevado en tanto que las otras líneas serán subterráneas. Su construcción se inició en 1984 pero por una serie de problemas políticos y la hiperinflación de esa época se tuvo que paralizar. Se reinició la construcción el 2010 bajo el segundo gobierno de Alan García y ha sido concluida en junio del 2014 durante el gobierno de Ollanta Humala.
- ii) La Línea 2 que unirá Ate con el Callao con un recorrido de 26 900 mts. ya ha sido concesionada por 40 años en la modalidad de APP por un monto total de US\$ 5600 millones de los cuales el sector privado aportará US\$ 1 460 millones. El recorrido de esta Línea será por las avenidas Guardia Chalaca-Venezuela-Arica-Guzmán Blanco-28 de Julio- Nicolás Ayllón-Víctor Raúl Haya de la Torre (Carretera Central en Ate). Es la mayor inversión en la historia de la capital transportará 600 mil personas diariamente, cruzará 13 distritos de la capital, tiene también expropiaciones por un monto de S/.500 millones.
- iii) La Línea 3 con 31 600 mts. Se inicia en la estación Cabitos (Santiago de Surco) de la Línea 1 y llega a Comas, pasando por las avenidas Alfredo Benavides-Larco-Arequipa-Garcilaso de la Vega-Tacna- Pizarro-Túpac Amaru-Rosa de América-Universitaria.

- iv) La Línea 4 con 26 000 mts. Une La Molina con la estación Faucett de la Línea 2, tendrá como recorrido las avenidas: Elmer Faucett-La Marina- Sánchez Carrión- Salaverry-Canevaro-José Pardo de Zela-Canadá- Circunvalación-Javier Prado
- v) La Línea 5 con 13 900 ms. Partirá de la Avenida Huaylas hasta la Estación Higuiereta de la Línea 3, pasando por las avenidas: Huaylas- Paseo de la República-Panamá.
- vi) La Línea 6 con 13 540 ms que partirá del inicio de la Av. Primavera hacia Angamos, la Av. Del Ejército, La Paz, Av. La Marina, Av. Universitaria hasta cerca de Comas.

Mapa AII 2. Red Básica del Metro de Lima



Por otra parte, el Ministerio de Vivienda y Construcción desarrolla una serie de proyectos inmobiliarios que no están concertados con las autoridades locales y hasta la fecha no se han transferido a la Municipalidad Provincial de Lima los servicios de salud y educación que conforme a ley le corresponden.



## 2. Propuesta del Callao

Por su parte el Callao en su propuesta de Plan a Largo Plazo señaló que se va logrando un mayor consenso para asegurar una administración eficiente y eficaz en la macro región Metropolitana de Lima-Callao y en este sentido son imprescindibles algunas medidas inmediatas:

- i) Superar la anomalía administrativa en el Callao donde en el mismo ámbito territorial existen dos niveles de gobierno (El Concejo Provincial y el Gobierno Regional), para lo que debería otorgarse al Alcalde Provincial las mismas atribuciones que se ha otorgado al Alcalde Metropolitano de Lima para ejercer las competencias y funciones que corresponden a los gobiernos regionales en otros ámbitos del territorio nacional.
- ii) Establecer que las ordenanzas de los gobiernos provinciales sean vinculantes para los gobiernos distritales en todas las atribuciones que no son exclusivas de estos últimos y que los gobiernos provinciales tengan atribuciones para normar y/o administrar proyectos o actividades que trascienden el ámbito distrital (caso Costa Verde).

Otra medida estratégica es conformar un Directorio de Planeamiento y Coordinación presidido por el presidente del Consejo de Ministros, e integrado por los titulares} regionales de Lima, Callao y Lima Provincias, así como el titular del CEPLAN La secretaría técnica estaría constituida por el CEPLAN.

Las atribuciones de este Directorio serían las siguientes:

- i) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo de la Macro región Lima- Metropolitana 2015-2025 concordando el Plan Regional de Desarrollo Concertado. de Lima 2012-2025 y el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao. 2011-2022 entre sí y con los planes de desarrollo concertado de las otras provincias del departamento de Lima, así como con los que corresponda del gobierno nacional en particular los ministerios del Interior, Transportes y Comunicaciones y el Vivienda y Construcción
- ii) Asegurar que el Plan de Desarrollo de la Macro región Lima Metropolitana 2015-2025 constituya el marco en el que se formulen los planes a mediano y corto

plazo para la Macro región y que los correspondientes presupuestos públicos sean la expresión financiera de dichos planes.

- iii) Establecer convenios de cogestión para ejecutar algunas funciones que son de exclusiva competencia del gobierno nacional, en particular en los campos de seguridad ciudadana, tránsito público y transporte
- iv) Acelerar la construcción de los proyectos de infraestructura de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la concesión de las líneas 3 y 4 del Metro de Lima
- v) Asumir la administración de SEDAPAL y la de las cuencas del Chillón, Rímac y Lurín, incluyendo las medidas de regulación de riego y descontaminación y establecer como meta el dotar de agua potable y alcantarillado al 100% de la población de la Macro región para el 2016.
- vi) Acelerar la concesión de la carretera Cañete-Zúñiga-Yauyos-Chupaca-Huancayo, así como del tramo Sayán-Churín-Oyón- Yanahuanca para transformarlas en vías asfaltadas con dos carriles de ida y dos de vuelta, y de este modo contribuir al descongestionamiento de la Carretera Central y fortalecer el crecimiento de las ciudades de Cañete y Huacho, respectivamente.
- vii) Promover la concesión del Túnel Transandino que uniría San Mateo con La Oroya y facilitaría el tránsito de personas y mercaderías de la sierra central a Lima Metropolitana.
- viii) Promover la extensión de un ferrocarril de Villa El Salvador a Chíncha y de Comas a Huacho.

Desafortunadamente, estos planes han sido ignorados por las nuevas administraciones confirmando una vez más la escasa voluntad política de planificar en serio.

### ***b. La Mancomunidad de Planificación Territorial Nororiental***

Tal como se ha indicado la MPT Nororiental comprendería los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto con el 27.1% de la población nacional y el 17.3% del VAB del país. Estos departamentos tienen tamaños poblacionales diversos, desde los de cerca de 1.8 millones de hbts. (La Libertad y Piura) pasando por los que tienen algo más de un millón de hbts. (Cajamarca, Lambayeque,) o cerca del millón (Loreto, San Martín)

hasta los que no llegan a 400 mil hbts. como Amazonas y Tumbes (Cuadro All-4)

**Cuadro All 4: Perú. MPT Nororiental: Población (miles), VAB (total y p.c), Tributos Internos p.c. Contribuyentes/Población % y Crédito/VAB %, según departamentos. 2017 (en S/.2007)**

Departamentos	Poblac.	VAB		Trib. Int-	Contrib/	Créd./
	miles	Millones	S/.pc	S/. pc.	Pob. %	VAB %
<b>PERÚ</b>	<b>31,237.4</b>	<b>467,626</b>	<b>14,970</b>	<b>1,758</b>	<b>28.3%</b>	<b>40.9%</b>
Amazonas	379.4	2,943.5	7,759	69	12.1%	14.1%
Cajamarca	1,341.0	10,884.0	8,116	301	13.4%	21.5%
La Libertad	1,778.1	20,778.7	11,686	554	18.3%	27.0%
Lambayeque	1,197.3	11,344.4	9,475	284	19.9%	36.0%
Loreto	883.5	8,019.5	9,077	286	16.9%	18.4%
Piura	1,856.1	18,593.1	10,017	327	17.3%	26.3%
San Martin	813.4	5,947.1	7,312	179	15.2%	29.3%
Tumbes	224.9	2,570.7	11,432	206	26.3%	22.2%
<b>MPT</b>	<b>8,473.6</b>	<b>81,080.9</b>	<b>9,569</b>	<b>325</b>	<b>17.0%</b>	<b>26.1%</b>

Fuente:Ídem a cuadro All-1,

En cuanto a economía el VABpc varía desde alrededor de S/7,312 en San Martín a S/. 11,686 en La Libertad. Asimismo, La Libertad y Piura representan el 48.6% del VAB y comprenden al 42.9 % de la población de la MPT.

Se trata de economías relativamente heterogéneas que se reflejan en la recaudación tributaria, así mientras en La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes, los contribuyentes sobre el total de la población oscilan entre el 17.3% en Piura y 26.3% en Tumbes, en los otros departamentos van del 12.1% en Amazonas al 16.9% en Loreto. En cuanto al crédito el promedio de la MPT es 24.4%/VAB (menos de la tercera parte del crédito en Lima Metropolitana) y en Amazonas es solo del 14.1% en tanto que en Lambayeque alcanza al 36%.

Los gobernadores regionales de estos departamentos han acordado conformar una Mancomunidad para abordar en conjunto el desarrollo de este ámbito territorial, acuerdo que es sumamente importante para asegurar la coordinación y articulación de las políticas nacionales, departamentales y locales en toda la MPT nororiental.

Asimismo, se va perfilando una imagen común con proyectos de inversión complementarios a lo largo de la Longitudinal de la Sierra en el corredor Puerto Vado Grande (en la frontera de Piura con el Ecuador)-Pacaibamba-Huancabamba-El Tambo – Chiple – Cutervo - El Empalme – Cajamarca – Huamachuco – Quiruvilca - Cabana, y las carreteras transversales: Ciudad de Dios-Cajamarca y Trujillo-Huamachuco.

Los otros corredores significativos son a lo largo de la Carretera Panamericana desde Tumbes hasta La Libertad (con 700 kms. asfaltados), y el de la carretera IIRSA: Paita-Piura-Olmos-Corral Quemado-Moyobamba-Tarapoto-Yurimaguas y por hidrovía Yurimaguas-Iquitos-Caballo Cocha-Manaos-Belem. Asimismo, se está proyectando construir una carretera a lo largo de Oleoducto Nororiental que vincularía por vía terrestre a Iquitos con la costa.

Los ocho departamentos dan prioridad al desarrollo del capital humano con servicios universales de calidad en salud, educación, saneamiento, electricidad, seguridad ciudadana, así como dotarse de adecuada infraestructura vial y de telecomunicaciones, y desarrollar el potencial turístico destacando Chan Chan en Trujillo y Kuélap en Amazonas, los recursos hidroenergéticos y la agroindustria así como lograr que en Cajamarca se revierta la corriente política antiminera para desarrollar los ricos yacimientos de ese departamento

En el Cuadro AII-5, se comprueba la gran importancia de la agricultura que alcanza.

**Cuadro AII 5: Perú. MPT Nororiental. Estructura del VAB según departamentos 2017 (en S/. 2007).**

Departamentos	Agricul.y pesca	Mine- ria	Manufac- tura	Construc- ción	Alojam. Y restaurant.	Adm. Pùb. y Defensa	Otros
<b>Perù</b>	<b>5.6%</b>	<b>14.4%</b>	<b>14.3%</b>	<b>6.4%</b>	<b>3.5%</b>	<b>5.6%</b>	<b>50.3%</b>
Amazonas	32.5%	2.6%	4.2%	11.6%	1.4%	9.8%	37.9%
Cajamarca	11.9%	20.6%	6.3%	9.0%	2.3%	8.5%	41.4%
La Libertad	14.8%	10.7%	15.6%	5.9%	2.5%	4.9%	45.6%
Lambayeque	8.3%	0.3%	9.7%	9.2%	2.6%	6.9%	62.9%
Loreto	9.7%	13.0%	7.6%	3.7%	3.5%	8.6%	53.8%
Piura	10.4%	10.2%	15.2%	7.2%	2.5%	6.1%	48.6%
San Martin	27.3%	0.7%	9.4%	11.4%	2.9%	9.0%	39.3%
Tumbes	10.6%	10.8%	10.8%	18.6%	2.1%	7.7%	39.5%
<b>MPT</b>	<b>13.4%</b>	<b>9.7%</b>	<b>11.6%</b>	<b>9.6%</b>	<b>2.5%</b>	<b>6.9%</b>	<b>46.4%</b>

Fuente: ídem a Cuadro AII-2 Elab. Propia

al 13.4% del VAB de la MPT, mientras que en minería solo destaca Cajamarca. En manufactura destacan La Libertad y Piura, en construcción todos los departamentos (con excepción de La Libertad y Loreto) tienen una estructura mayor a la nacional y en administración pública y defensa solo La Libertad tiene menor participación que el promedio nacional.

En el Cuadro AII-6 se observa que en el período 2007-2017, Amazonas, Lambayeque y San Martín crecen a una tasa mayor que el promedio nacional, en

Amazonas se explica por el crecimiento de agricultura y pesca, minería, construcción y administración y defensa, en Lambayeque también por la minería y la construcción, y en San Martín los impulsores del crecimiento son agricultura y pesca, manufactura, construcción y administración y defensa. Cajamarca exhibe una tasa de crecimiento anual (3.3%) como consecuencia del escaso dinamismo de agricultura y pesca, minería (que ha decrecido al 1% anual) y manufactura, escaso dinamismo que no ha podido ser compensado por el mayor crecimiento del gasto público expresado en la tasa de administración y defensa. Este desempeño negativo es resultado del fuerte movimiento antiminerero que domina en la política cajamarquina. La Libertad, Piura y Tumbes crecen a tasas ligeramente menores al promedio del país, en el caso de Tumbes se explica por el lento crecimiento de la agricultura y pesca, y en La Libertad y Piura (por el decrecimiento de la minería).

Cuadro AII 6: Perú, MPT Nororiental; VAB Tasa de crecimiento anual, total y por sectores, según departamentos 2007 - 2017 (en S/. 2007)

	Total	Agric. y pesca 1/	Min. e Hidrocar.	Manu-factura	Cons-trucc.	Alojam. y restaur.	Admin. y defensa	Otros
<b>PERÚ</b>	<b>5.9%</b>	<b>2.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>2.7%</b>	<b>8.4%</b>	<b>7.7%</b>	<b>8.9%</b>	<b>7.4%</b>
Amazonas	6.5%	4.1%	5.0%	0.6%	16.2%	7.4%	11.6%	7.2%
Cajamarca	3.3%	0.3%	-1.0%	1.1%	8.0%	6.7%	9.5%	7.2%
La Libertad	4.2%	3.1%	-1.5%	3.1%	6.6%	7.2%	8.5%	7.0%
Lambayeque	6.5%	2.0%	8.3%	3.2%	15.0%	6.7%	9.8%	6.8%
Loreto	1.6%	3.0%	-5.7%	1.1%	8.8%	6.9%	8.6%	6.4%
Piura	4.7%	3.6%	-1.4%	2.6%	10.5%	7.4%	8.1%	7.1%
San Martín	8.2%	8.5%	1.7%	4.8%	16.1%	7.5%	10.3%	7.5%
Tumbes	5.7%	1.5%	3.0%	5.6%	5.7%	6.4%	10.7%	7.1%

Fuente: INEI- Cuentas por departamentos 2007-2017, cuadros 1

El sector agropecuario amerita un examen más detallado habida cuenta que es la principal actividad económica de la MPT y refugio de la población en situación de pobreza y exclusión social. Lo primero a destacar es la importancia del VAB en pesca en Piura y Tumbes, en el primero del 10.4%, 2.7 puntos porcentuales corresponde a pesca y en Tumbes casi la mitad es pesca.

En el Cuadro AII-7 se presenta la superficie total, la dotación de tierras de uso agropecuario por departamentos, según área cultivada con riego y en seco,



**Cuadro AII 7: MPT Nororiental. Superficie total y superficie agropecuaria: cultivada (con riego y secano), pastos no cultivados, montes y bosques y otros usos. Superficie agrícola equivalente con riego, según departamentos (miles hectáreas). 2012**

	Superficie total	Superficie Agropecuaria	Superficie agrícola		Pastos no cultivados	Montes y bosques	Otro uso	Superficie Equiv,1/
			Riego	Secano				
<b>PERÚ</b>	<b>128,521.5</b>	<b>38,742.5</b>	<b>2,579.9</b>	<b>7,125.0</b>	<b>18,018.8</b>	<b>10,930.3</b>	<b>2,639.4</b>	<b>6,301.9</b>
Amazonas	3,924.9	1,766.3	25.6	227.2	195.8	1,296.4	21.2	131.7
Cajamarca	3,330.4	1,409.3	122.4	400.2	529.5	265.8	91.4	294.7
La Libertad	2,549.5	1,057.2	273.5	255.3	397.7	52.3	78.4	385.8
Lambayeque	1,446.2	691.1	241.6	12.9	52.7	144.4	239.5	251.3
Loreto	36,880.0	3,250.2	2.0	245.5	173.1	281.3	17.3	99.2
Piura	3,565.6	1,895.9	262.1	124.7	1.2	247.7	51.9	307.0
San Martín	5,130.6	1,323.0	51.1	446.7	87.1	722.2	15.9	215.4
Tumbes	465.7	22.8	18.7	2.3	22.0	1.4	0.2	21.0
<b>MPT</b>	<b>57,292.9</b>	<b>11,415.8</b>	<b>997.0</b>	<b>1,714.8</b>	<b>1,459.2</b>	<b>3,011.5</b>	<b>515.8</b>	<b>1,706.0</b>

1/Se asume: 1 ha. con riego equivale a 3 has. cultiv. en secano, a 15 has de pastos no cultiv. y a 75 has, de montes y bosques

pastos y boques no cultivados, así como la superficie agropecuaria equivalente con riego, indicador que se utiliza para hacer comparables diferentes territorios en términos de productividad agropecuaria, Este indicador se estima asumiendo que una ha. de agricultura con riego equivale a tres has. de superficie agrícola de secano, a 15 has. de pastos no cultivados y a 75 has. de montes y bosques.

Utilizando este indicador se estima que a nivel nacional la superficie equivalente con riego es 6 301.9 mil has. de las cuales el 27.1% se encuentra en la MPT nororiental, variando este indicador desde 385.8 mil has. en La Libertad a solo 21. mil has. en Tumbes.

Asimismo, hay que destacar que solo el 4.9% del territorio nacional tiene tierras agropecuarias equivalentes con riego (uno de los coeficientes más bajos del mundo) por lo que difícilmente podemos afirmar que el Perú es un país agrícola, aunque esta desventaja se compensa en parte por la biodiversidad climática que favorece una gran gama de productos y por la utilización de tecnología sofisticada en la agroindustria de la costa.

No obstante, es importante precisar que el país posee 76 millones de has. de bosques tropicales, 60% del territorio nacional, (equivalentes a 101.3 mil has. de cultivo con riego, que no se incluyen en estos estimados)), de los cuales alrededor del 40% se encuentran en el departamento de Loreto, cuya explotación racional es aún un desafío al no haberse desarrollado tecnologías apropiadas.

La MPT tiene una superficie total de algo más de 57 millones de hectáreas (has.) de las cuales el 27.1% son de uso agropecuario, alrededor de un millón son tierras cultivadas con riego (cerca del 80% se encuentran en los cuatro departamentos de costa), algo más de 1.7millón son cultivadas en seco y el resto son pastos o bosques no cultivados (que no comprenden el bosque amazónico).

En la MPT la superficie agropecuaria equivalente con riego solo es el 3% de la superficie total, como consecuencia del magro 0.3% que exhibe Loreto y a pesar de los elevados porcentajes de La Libertad (15.1%) y Lambayeque (17.4%).

Por otra parte, un porcentaje importante de las tierras de cultivo en seco es susceptible de irrigación debiendo darse prioridad a las zonas de sierra (reducto de la pobreza en el país) donde, como ya se ha indicado, el costo de irrigar una hectárea se estima en US\$ 1,000, y también se pueden irrigar parte importante de los eriazos de la costa, pero con un costo de US\$ 10,000 por hectárea. Asimismo, gran parte de los eriazos de la sierra es susceptible de cultivar con bosques (tal como se está haciendo en Porcón en Cajamarca y en varias provincias de Apurímac) y así promover la explotación forestal con tecnología moderna y mediante una asociación de la gran minería con las comunidades campesinas.

En el Cuadro AII-8 se observa que en la MPT la productividad agrícola del trabajo es ligeramente inferior al promedio nacional, pero en cambio la productividad por superficie agropecuaria equivalente es muy superior al promedio nacional.

Cuadro AII 8: MPT Nororiental: Productividad agrícola, según departamentos 2012 (en millones S/. 2007)

	PEAgr 1/	VAagr . 2/	Product. 3/	Sup.equi.4/	Product.5/
<b>PERÚ</b>	<b>3,853.5</b>	<b>23,943.9</b>	<b>6,214</b>	<b>6,301.9</b>	<b>3,799</b>
Amazonas	134.5	848.8	6,310	131.7	6,445
Cajamarca	407.9	1,396.1	3,423	294.7	4,737
La Libertad	230.5	2,681.1	11,631	385.8	6,950
Lambayeque	138.1	933.8	6,764	251.3	3,716
Loreto	159.2	675.7	4,244	99.2	6,814
Piura	254.3	1,454.6	5,720	307.0	4,738
San Martín	191.7	1,257.3	6,558	215.4	5,837
Tumbes	18.8	187.5	9,945	21.0	8,946
<b>MPT</b>	<b>1,535.0</b>	<b>9,434.8</b>	<b>6,146</b>	<b>1,706.0</b>	<b>5,530</b>
1/ En miles. 2/ En millones S/. Corr. 3/ Del trabajo en S/.corr. 4/ Superficie agrícola e- equivalente en miles. 5/ Productividad de la superficie equivalente en S/. corrientes					
Fuente: Superf. total: INEI. C. Estadist. 2016, cuadro1.8. Censo Agropecuario 2012 cuadro 44. INEI: Evoluc. del Empleo y el Ingr. por deptos. 2004-2015, anexo 2 cuadros 2.1, 2.11 y 2.12 . INEI: Ctas. Deptos. 2007-2017 cuadros 1 Elab. Propia					

Examinando por departamentos se comprueba que la productividad del trabajo oscila desde un relativamente elevado S/. 11 631 por trabajador en La Libertad a solo S/. 3 423 en Cajamarca y S/. 4 244 en Loreto, esto implica que en estos dos departamentos hay un exceso de trabajadores por ha. equivalente o escasez de tierras agropecuarias. En cuanto a la producción por ha. equivalente se comprueba que todos los departamentos muestran una productividad superior al promedio nacional lo que implica el uso de mejor tecnología y suelos más fértiles.

En el Cuadro AII-9 se comprueba que, tal como hemos indicado, el mayor crecimiento económico no necesariamente se traduce en mayor reducción de la pobreza, así el coeficiente Pobreza/VABpc en Amazonas y Tumbes es de 0.33 en tanto que en Cajamarca, Loreto y Piura es 0.55, 0.77 y 0.53, respectivamente.

**Cuadro AII 9: MPT Nororiental. VABpc (S/. 2007) y PEA ocupada: tasas de crecimiento anual. Pobreza Monetaria: Tasa de reducción anual. 2002-2017 Coeficientes 1/**

	VAB pc	PEAocup.	Pobr.	Pob/VABpc	Pob/PEAoc
<b>Perú</b>	<b>4.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.2%</b>	<b>0.44</b>	<b>0.50</b>
Amazonas	9.0%	2.2%	3.0%	0.33	1.37
Cajamarca	4.0%	1.3%	2.2%	0.55	1.68
La Libertad	4.7%	2.8%	1.8%	0.39	0.64
Lambayeque	3.5%	2.9%	3.2%	0.90	1.11
Loreto	2.6%	2.7%	2.0%	0.77	0.73
Piura	4.8%	2.2%	2.5%	0.53	1.13
San Martín	5.6%	3.2%	2.6%	0.47	0.83
Tumbes	5.6%	3.1%	1.9%	0.33	0.60
1/ Coeficientes Pobreza/VABpc y Pobreza/PEAocupada					
Fuente: Cuadro 34			Elab. Propia		

Si utilizamos el coeficiente Pobreza Empleo el efecto varía de 1.68 en Cajamarca a 0.60 en Tumbes de lo que se puede inferir que la mejora del bienestar depende de la cantidad de empleo que se genere y no tanto de la magnitud del crecimiento económico de ahí la prioridad que se debe dar a sectores más intensivos en mano de obra como agricultura (en este caso es indispensable elevar la productividad masificando el riego tecnificado), construcción (en cuya dinámica juegan un rol fundamental la inversión pública y la minería en su etapa preoperativa), la manufactura y el turismo.

El Gasto Público pc se expresa en la mejora de otros indicadores sociales como veremos a continuación en los casos de seguridad, educación y salud. Así, en el cuadro AII-10 se observa el coeficiente de Tasa de Victimización/Gasto Público pc

en la MPT que, tal como hemos señalado es una aproximación para medir el grado de cobertura del territorio nacional con la actividad coercitiva del Estado, aunque en el caso de Lima-Callao no es relevante por las razones que ya hemos indicado anteriormente.

Analizando dicho cuadro se puede concluir que en La Libertad pese a tener el menor GPBpc de la MPT su coeficiente de efectividad es el más elevado (1.09) solo inferior al de Tumbes (1.13), en cambio en Amazonas, Loreto y San Martín no obstante que su GPBpc es superior al de La Libertad sus coeficientes de efectividad son muy inferiores, mostrando así una gran ineficiencia en los resultados obtenidos

**Cuadro AII 10: MPT Nororiental. Administración y Defensa: Gasto Público pc, Tasa de Victimización 1/. Coeficiente Tasa Vict./Crec. Gpc, según departamentos 2010, 2017**

	Público p.c en Adminst. y Defen:			Tasa de Victimización			Coefic. Vict/Gpc
	2010	2017	2010/17	2010	2017	2010/17	
Lima Callao	938	1,213	4.2%	34.4	29.1	-2.2%	-0.53
Amazonas	530	764	6.3%	19.1	15.8	-2.5%	-0.39
Cajamarca	464	688	6.9%	26.3	17.8	-4.6%	-0.67
La Libertad	421	576	5.3%	42.0	25.2	-5.7%	-1.09
Lambayeque	486	655	5.0%	24.9	18.6	-3.6%	-0.73
Loreto	542	782	6.3%	24.5	21.6	-1.7%	-0.27
Piura	471	624	4.6%	28.4	19.0	-4.7%	-1.02
San Martín	432	645	7.0%	18.5	15.0	-2.7%	-0.38
Tumbes	652	844	4.2%	27.9	18.6	-4.8%	-1.13
1/ Ídem cuadro 4							
Fuente: Ídem cuadro 4				Elab. propia			

En el Cuadro AII-11 podemos observar que el coeficiente Analfabetismo/Gasto Público pc. En educación muestra diferencias importantes, mientras en Lima- Callao, La Libertad y Piura el coeficiente es elevado, expresando una mayor eficacia en

**Cuadro AII 11: Lima-Callao y MPT Nororiental. Educación: Gasto Público p.c (s/. 2007) y tasas de Analfabetismo según departamentos, 2002, 2017**

	G.Público pc. miles			Analfabetismo 1/			Coef. Red./Gpb
	2002	2017	Crec.2/	2002	2017	Reducc. 3/	
Lima-Callao	249	520	7.3%	3.5%	2.2%	3.9%	0.54
Amazonas	261	1,017	19.3%	14.1%	8.5%	4.4%	0.23
Cajamarca	227	764	15.8%	23.4%	11.5%	6.9%	0.44
La Libertad	190	495	10.7%	12.2%	6.1%	6.7%	0.62
Lambayeque	194	433	8.2%	9.4%	6.1%	3.6%	0.44
Loreto	374	720	6.2%	6.6%	7.3%	-0.64%	-0.10
Piura	177	401	8.5%	14.4%	7.6%	6.0%	0.70
San Martín	255	539	7.4%	9.7%	8.4%	1.0%	0.14
Tumbes	457	697	3.5%	4.0%	3.7%	0.5%	0.15
Notas: 1/ En mayores de 15 años de edad. 2/ Promedio anual							
Fuente: Idem cuadro 6				Elab. Propia			

cuanto a los resultados la situación inversa se da en Amazonas, Loreto, San Martín y Tumbes. El caso de Loreto es preocupante dado que en el período analizado ha aumentado su tasa de analfabetismo, lo que probablemente se explique porque la data inicial es errónea o porque la situación de la infraestructura educativa es muy precaria.

En el caso de salud la situación no es muy diferente (cuadro A-12) donde Lima-Callao a pesar de tener la tasa de Mortalidad Infantil más baja que los departamentos de la MPT Nororiental muestra un coeficiente de reducción mayor que estos últimos, excepto en La Libertad que presenta muy buenos coeficientes tanto en mortalidad infantil como en desnutrición, expresión de una buena gestión pública.

**Cuadro AII 12: Lima-Callao y MPT Nororiental. Salud y Saneamiento: Gasto Público p.c (en S/. 2007) y reducción de tasas de Mortalidad Infantil y Desnutrición, según departamentos, 2002, 2017**

	G.Público pc.miles S/.2007			Mortal. Infantil		Desnutrición	
	2002	2017	Crec.2/	Reducc.1/	Coefic.	Reducc.2/	Coefic.
Lima-Callao	221	651	12.9%	3.9%	0.30	3.8%	0.29
Amazonas	85	1,388	102.5%	7.9%	0.08	11.9%	0.12
Cajamarca	71	545	44.2%	11.8%	0.27	7.5%	0.17
La Libertad	64	342	28.7%	16.2%	0.56	10.0%	0.35
Lambayeque	49	371	43.9%	12.7%	0.29	9.1%	0.21
Loreto	82	500	34.0%	9.7%	0.29	3.6%	0.10
Piura	59	295	26.9%	6.9%	0.26	8.6%	0.32
San Martín	85	543	36.1%	8.5%	0.24	10.7%	0.30
Tumbes	106	440	20.9%	6.6%	0.31	4.9%	0.23
Notas: Idem cuadro 6							
Fuente: Idem cuadro 6						Elab. Propia	

En cambio, Amazonas muestra coeficientes muy bajos tanto en mortalidad infantil y desnutrición (pese al extraordinario incremento en el GPBpc) y Loreto en desnutrición lo que implica una gran ineficiencia en la utilización de los recursos públicos en este sector.

Examinando el mercado del trabajo en el período 2002-2017 (Cuadro AII-13) se encuentra que mientras a nivel nacional la PEA total ha crecido al promedio anual del 2.3% y la PEA Ocupada se ha elevado del 94.1% al 95.9% con lo cual la tasa de desempleo se ha reducido del 5.9% al 4.1%, a nivel de la MPT Nororiental la reducción es mayor al promedio nacional no obstante que la tasa de crecimiento de la PEA ha sido, con excepción de Amazonas, Cajamarca y Piura (posiblemente debido a una fuerte emigración), también superior al promedio nacional. .



Cuadro AII 13: Perú. MPT Nororiental. PEA: Total y tasa anual de crecimiento PEA Ocupada y Ratio Empleo/Población, según deptos. 2002-2017

	PEA Total (miles)		Tasa	PEA Ocupada		Tasa de Actividad	
	2002	2017	2002/17	2002	2017	2002	2017
<b>PERÚ</b>	<b>12,794.2</b>	<b>17,215.7</b>	<b>2.3%</b>	<b>94.1%</b>	<b>95.9%</b>	<b>65.3%</b>	<b>72.4%</b>
Amazonas	182.7	241.7	2.2%	98.4%	98.4%	68.4%	79.9%
Cajamarca	738.7	887.4	1.3%	98.5%	98.1%	78.4%	80.1%
La Libertad	719.3	1005.8	2.7%	95.5%	97.1%	64.1%	70.7%
Lambayeque	459	651.6	2.8%	95.8%	96.4%	57.1%	67.3%
Loreto	377.7	516.9	2.5%	95.2%	97.8%	65.0%	70.1%
Piura	719.9	930.7	2.0%	94.2%	97.2%	62.4%	68.5%
San Martín	325.4	483.3	3.2%	98.4%	97.7%	68.5%	76.8%
Tumbes	96.6	138.	2.9%	93.5%	95.9%	64.9%	74.1%

Fuente: 2002.MTPE. Principales Indicadores del Mercado del Trabajo, según deptos. 2002-2014  
2017: INEI. Compendio Estadístico 2018, cuadros: 7.4 y 7.7 Elab. propia

El otro aspecto a resaltar es la creciente participación de la Tasa de Actividad (PEA Ocupada/Población total) que se ha elevado significativamente, en especial en Amazonas, Cajamarca, San Martín y Tumbes. En otras palabras, tenemos una población joven muy trabajadora, pero con baja productividad.

En el Cuadro A-14 se aprecia la evolución de la distribución de la PEA Ocupada por rango de ingresos en la MPT comprobándose que en el período 2002-2014 (inexplicablemente el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha dejado de

Cuadro AII 14: Perú. MPT Nororiental. PEA ocupada. Distribución por rango de ingresos mensuales, según departamentos. 2002-2014 (en S/. corrientes)

	Sin Ingresos		Menos de S/. 500		S/. 500 a S/. 999		S/. 1000 a S/. 1499		S/. 1500 a más	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Amazonas	22.3%	22.4%	61.6%	37.0%	11.6%	19.2%	3.2%	10.5%	1.3%	11.0%
Cajamarca	31.3%	20.9%	51.3%	41.2%	11.5%	19.5%	3.2%	8.0%	2.7%	10.5%
La Libertad	17.0%	10.1%	57.1%	29.5%	16.2%	24.7%	4.9%	16.0%	4.8%	19.7%
Lambayeque	7.3%	7.7%	54.2%	33.8%	24.5%	28.3%	7.6%	15.7%	6.3%	14.6%
Loreto	19.8%	13.5%	52.6%	33.6%	19.0%	24.6%	4.1%	12.1%	4.5%	16.2%
Piura	14.6%	8.0%	61.7%	35.4%	16.1%	28.0%	3.7%	14.3%	3.9%	14.3%
San Martín	18.2%	13.6%	60.8%	36.7%	15.6%	23.7%	3.8%	10.8%	1.5%	15.2%
Tumbes	15.1%	4.5%	53.2%	25.8%	20.3%	27.3%	7.7%	21.5%	3.7%	20.9%

Fuente: MTPE: Perú: Principales indicadores del mercado de trabajo, según departamentos 2002-2014. Elab. Propia

publicar esta información y no hay datos oficiales desde 2015) hay una mejora significativa en los ingresos de la PEA Ocupada.

La PEA ocupada sin ingresos y con ingresos menores a S/. 500 mensuales se reduce significativamente en todos los departamentos, la PEA ocupada con ingresos de S/. 500 a S/. 999 aumenta en todos los departamentos, siendo los casos

más notables los de La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes. y la PEA ocupada con ingresos de S/. 1,000 a más se eleva también en forma significativa en todos los departamentos lo que se explica por la creciente presencia de empresas con más de 10 trabajadores y en especial con las de más de 100 trabajadores.

Por otra parte, examinando el Cuadro AII-15 se comprueba que la mayoría de trabajadores del país pertenece a la categoría de independientes (que comprenden desde profesionales de altos ingresos hasta comerciantes ambulantes) o trabajan en unidades productivas de menos de 10 trabajadores (pequeñas y microempresas refugio del trabajo informal), pero en el período 2002-2014 hay una ligera tendencia decreciente, patrón que se reproduce en los departamentos de la MPT nororiental,

**Cuadro AII 15: Perú. MPT Nororiental: PEA Ocupada por mercado, según departamentos. 2002-2014**

	Año	Perú	Amazon.	Cajam.	La Libert.	Lambay.	Loreto	Piura	S. Martin	Tumbes
<b>Sector Público</b>	2002	8.2%	7.6%	6.6%	6.5%	8.8%	12.4%	7.1%	8.5%	13.3%
	2014	8.9%	8.6%	9.5%	7.7%	7.7%	12.2%	5.5%	8.8%	13.8%
<b>Sector Empresa</b>	2002	36.0%	27.2%	21.5%	35.8%	45.2%	20.4%	31.7%	28.1%	34.6%
	2014	42.3%	26.0%	23.7%	43.7%	42.8%	28.1%	42.0%	37.7%	31.2%
<b>de 2 a 10 trabajadores</b>	2002	21.3%	22.9%	17.8%	21.6%	28.8%	13.5%	20.2%	22.7%	26.4%
	2014	22.0%	21.0%	18.2%	24.3%	26.6%	16.6%	23.6%	27.9%	18.1%
<b>de 11 a 100 trabajadores</b>	2002	8.4%	2.9%	1.8%	7.3%	9.8%	4.4%	5.2%	4.0%	5.4%
	2014	9.9%	3.0%	2.7%	9.5%	7.2%	7.1%	8.4%	5.1%	7.0%
<b>más de 100 trabajadores</b>	2002	6.2%	1.3%	1.9%	6.9%	6.5%	2.5%	5.7%	1.4%	2.8%
	2014	10.3%	2.1%	2.7%	9.8%	9.0%	4.3%	9.5%	4.7%	6.2%
<b>Independientes</b>	2002	35.4%	41.6%	38.9%	38.1%	34.7%	44.6%	43.4%	42.3%	33.8%
	2014	35.1%	42.0%	44.6%	36.3%	39.4%	43.9%	41.7%	38.9%	49.6%
<b>Familiar no remunerado</b>	2002	16.9%	22.1%	31.3%	16.6%	7.1%	19.8%	14.2%	18.2%	14.4%
	2014	11.4%	22.4%	20.9%	10.1%	7.7%	13.5%	7.9%	13.4%	4.5%
<b>Trabajador de hogar</b>	2002	3.5%	1.6%	1.7%	3.1%	4.2%	2.8%	3.6%	2.8%	3.8%
	2014	2.3%	1.0%	1.3%	2.3%	2.4%	2.3%	2.9%	1.2%	0.9%

Fuente: MTPE. Perú- Principales indicadores del mercado de trabajo, según departamentos. Distribución de la PEA Ocupada por mercado, según departamentos 2002-2014

Elab. Propia

cuanto más pobre el departamento mayor la proporción de este tipo de trabajadores y menor la tasa de reducción a lo largo del período (casos: Amazonas y Cajamarca donde crece la proporción de independientes)

Asimismo, se debe señalar el creciente empleo en unidades empresariales de más de 100 trabajadores, tanto a nivel nacional como de la MPT, clara expresión de la modernización del país, siendo los casos de La Libertad, Lambayeque y Piura, los más destacables, y Amazonas y Cajamarca en el otro extremo.

Otro aspecto importante, es que los trabajadores del sector público aumentan su participación tanto a nivel nacional como en todos los departamentos de la MPT (excepto en Lambayeque y Piura), siendo particularmente notable el caso de Cajamarca donde la burocracia estatal ha aumentado en 60% durante el período 2002-2014 y los servicios brindados no se han expandido en proporción a este crecimiento.

Un tema al que solo recientemente se le está dando la debida atención es el de la economía informal o sea el conjunto de unidades productivas no constituidas en sociedades y que no se encuentran registradas en la administración tributaria y el empleo que no goza de los beneficios estipulados por ley. Aunque la mayor parte de las actividades productivas del sector informal son legales, hay un traslape con actividades ilegales, estimándose al año 2012 que el 19% del PBI nacional es generado por el sector informal (INEI. Producción y Empleo Informal en el Perú).

En el Cuadro AII-16 se observa una ligera mejora en las tasas de empleo formal hasta el 2017, con la excepción de Cajamarca y San Martín.

Cuadro AII 16: Perú. MPT Nororiental. PEA ocupada por empleo formal e informal, según departamentos 2012, 2016 -2017

	Formal			Informal			Crec. Anual 2012/17	
	2012	2016	2017	2012	2016	2017	Formal	Informal
<b>Perú</b>	<b>25.7%</b>	<b>28.0%</b>	<b>27.5%</b>	<b>74.3%</b>	72.0%	<b>72.5%</b>	<b>0.4%</b>	<b>-0.4%</b>
Amazonas	12.8%	13.4%	15.1%	87.2%	86.6%	84.9%	0.5%	-0.5%
Cajamarca	12.6%	11.8%	9.9%	87.4%	88.2%	90.1%	-0.5%	0.5%
La Libertad	23.5%	27.6%	27.6%	76.5%	72.4%	72.4%	0.8%	-0.8%
Lambayeque	19.7%	24.5%	25.0%	80.3%	75.5%	75.0%	1.1%	-1.1%
Loreto	17.4%	16.7%	19.3%	82.6%	83.3%	80.7%	0.4%	-0.4%
Piura	19.1%	18.6%	22.3%	81.0%	81.2%	77.7%	0.6%	-0.7%
San Martín	18.1%	14.8%	14.4%	81.9%	85.2%	85.6%	-0.7%	0.7%
Tumbes	21.8%	19.1%	22.7%	78.2%	79.0%	79.9%	0.2%	0.3%
Fuente: INEI. C. E. 2018, cuadros 7.44 y 7.45							Elab. Prop.	

Sin embargo, hay que precisar que la OIT no incluye a los trabajadores agrícolas en el rubro informales en tanto que nosotros los incluimos por lo tanto las comparaciones internacionales no son relevantes. Además, hay informales en el sector público (cerca del 20% de funcionarios) y, en grandes y medianas empresas, la solución en estos casos es obligar a los empleadores al cumplimiento de la legislación laboral y no seguir con la cantaleta de la “rigidez de las normas laborales “que supuestamente desalientan la contratación formal de trabajadores”. Este es un

problema fundamentalmente de inversión en sectores generadores de empleo en lo que juega un rol fundamental la inversión en infraestructura física (inversión que es fundamentalmente inversión pública).

Por otra parte, es conveniente destacar que en la MPT Nororiental hay varios proyectos importantes de irrigaciones como Puyango-Tumbes, Ampliación de Chira-Piura, Olmos, Chavímochic III que ampliarán el área de cultivo con riego, así como varios proyectos mineros (algunos paralizados como Conga), Michiquillay (recientemente concesionado), La Granja, Galeno y otros, y el proyecto de extender la utilización del gas en Piura. A lo que deberíamos agregar la carretera Trujillo-Huamachuco-Juanjuí-Contamana, todavía a nivel de idea.

Asimismo, según la PCM hay un conjunto de proyectos de inversión para la integración de la MPT Nororiental con las regiones fronterizas:

- i) con Brasil: Modernización del Puerto de Iquitos, Embarcadero Fluvial Santa Rosa, Puerto de Sarameriza, Puerto Nuevo Pebas (ex Pijuayal). Terminal Portuario de Pucallpa, Carretera Puerto Ocopa-Atalaya y Sistema Ferry Iquitos-Santa Rosa,
- ii) con Colombia: Carretera Bellavista-Mazan-El Estrecho, Navegabilidad en el río Putumayo, Red de Banda Ancha en el Putumayo y el Amazonas,
- iii) con Ecuador: Vía de Evitamiento Piura (8.5 km. Autopista del Sol), Autopista Piura-Paita (50 kms.), Puente Sta. María de Nieva (150 mts.), Carretera Canchaque-Huancabamba (66.7 kms.), Carretera Puente Chacato (Balsa) divisoria Leymebamba-Chachapoyas- Rodríguez de Mendoza (243.8 kms), Carretera Puente -Durand- Wawico-Sarameriza (226 kms.), Autopista Internacional del Norte Sullana-Tumbes-Frontera con Ecuador (277 kms.)

Como conclusión del análisis efectuado se puede señalar que en el período 2002-2017 la MPT Nororiental ha crecido ligeramente menos (4.3% pc anual) que el promedio nacional (4.9% pc anual) pero se ha consolidado la percepción de los gobernadores regionales de la zona para actuar en forma coordinada entre ellos y con el gobierno nacional, conformando la Mancomunidad del Nororiente, ejemplo que debería ser seguido por los gobernadores de las otras MPTs propuestas.

### c. Mancomunidad de Planificación Territorial Centroriental

Como se ha indicado esta MPT comprendería los departamentos de Ancash, Huánuco, Junín, Pasco, Ucayali y Lima Provincias (el departamento de Lima excepto la a provincia de Lima), y tendría el 15.1% de la población nacional y el 14.4% del VAB del país (Cuadro AII-1). Estos departamentos tienen tamaños poblacionales que van de algo más de 250 mil hbts, en Pasco a más de un millón en Ancash y en Junín ocupando un lugar intermedio los demás (Cuadro AII-17).

Cuadro AII 17: Perú. MPT Centroriental: Población (miles), VAB (total y p.c), Tributos Internos p.c, (en S/. 2007). Contribuyentes/Población % y Crédito/VAB %, según departamentos. 2017

Departamentos	Poblac.	VAB		Trib. Int-	Contrib/	Créd./
	miles	Millones	S/.pc	S/. pc.	Pob. %	VAB %
<b>Perú</b>	<b>31,237.4</b>	<b>467,626</b>	<b>14,970</b>	<b>1,758</b>	<b>28.3%</b>	<b>40.9%</b>
Ancash	1,083.5	19,276.2	17,790	206	19.3%	12.7%
Huánuco	721.0	5,823.4	8,076	109	9.0%	19.3%
Junin	1,246.0	14,926.9	11,979	249	33.1%	24.4%
Pasco	254.1	5,324.3	20,957	232	39.8%	8.7%
Ucayali	496.5	4,256.1	8,573	293	36.1%	21.5%
Lima Pvcias	910.4	15,355.6	16,866	245	38.0%	14.3%
<b>MPT</b>	<b>4,711.6</b>	<b>64,962.6</b>	<b>13,788</b>	<b>221</b>	<b>27.9%</b>	<b>16.9%</b>

Fuente: ídem a cuadro AII-4 . Población ídem cuadro AII-1 Elab.propia

También estos departamentos han actualizado sus planes de desarrollo concertado a largo plazo (unos al 2021 y otros al 2026), alineados con el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario, su formulación ha sido efectuada en un proceso participativo, pero, al igual que en el caso anterior los planes en raras ocasiones se han plasmado en los presupuestos públicos.

Se trata de economías relativamente homogéneas con un VABpc que varía desde S/. 20 957 en Pasco a S/. 8 076 en Huánuco. En términos de recaudación tributaria ocurre lo mismo, tanto en recaudación p.c como en porcentaje de contribuyentes sobre la población. En cuanto al crédito el promedio de la MPT es 16.9%/VAB, aunque llama la atención el bajo nivel del crédito en Pasco (8.7%/VAB) lo que se explicaría por la elevada participación de la minería en el VAB que implica una concentración del ingreso y que el financiamiento se registra en Lima. Por otra parte, el relativo elevado nivel del crédito en Huánuco (19.3%/VAB) se explicaría por la fuerte presencia del narcotráfico en este departamento.

Los seis departamentos dan prioridad al desarrollo del capital humano con la



priorización de brindar servicios de seguridad ciudadana, salud, educación, saneamiento, electricidad, así como dotar de adecuada infraestructura vial y de telecomunicaciones, desarrollar el potencial turístico, los recursos hidroenergéticos y la minería responsable.

Asimismo, se va perfilando una imagen común con proyectos de inversión complementarios de norte a sur a lo largo de la Panamericana, la Longitudinal de la Sierra y por la carretera Fernando Belaunde Terry desde el límite entre La Libertad y Ancash hasta el límite del departamento de Lima con Ica y el proyectado ferrocarril eléctrico Barranca-Ica. De oeste-este las carreteras Casma- Huaraz-Pucallpa, Huacho-Sayán-Churín-Oyón-Yanahuanca-Cerro de Pasco- Pucallpa, Cañete-Zuñiga-Yauyos-Chupaca-Huancayo, el túnel trasandino San Mateo-La Oroya y el ferrocarril Huancayo-Huancavelica

En el Cuadro AII-18, se comprueba la gran importancia de la minería que alcanza al 35.6% del VAB de la ZPT, en particular en Ancash (49%), Junín (30%), Pasco (59.7%) y Lima Pvcias. (44.1%), en agricultura con un promedio de 7.2%, variando desde 4.5% en Ancash y Lima Pvcias. a 17.2% en Huánuco y en manufactura el promedio de la MPT es 10.5% con la menor participación en Pasco (1.8%) y la mayor en Ucayali con 14% (industria forestal), en administración y defensa llama la atención la elevada participación en Huánuco (9.8%) y la muy baja en Pasco (3.9%) lo que debe tener efecto en los indicadores sociales como veremos más adelante.

Cuadro AII 18: Perú. MPT Centroriental. Estructura del VAB según departamentos 2017 (en S/. 2007).

Cuadro AII-18. Perú. MPT Centroriental. Estructura del VAB según departamentos 2017 (en S/. 2007).							
	Agricul.y pesca	Mine- ria	Manufac- tura	Construc- ción	Alojam. y restaurant.	Adm. Púb- y Defensa	Otros
<b>PERÚ</b>	5.6%	14.4%	14.3%	6.4%	3.2%	5.6%	49.2%
Ancash	4.5%	49.0%	7.9%	4.6%	2.5%	4.6%	26.8%
Huánuco	17.2%	9.3%	6.0%	10.1%	2.6%	9.8%	45.1%
Junin	9.2%	30.0%	5.9%	6.2%	2.0%	5.9%	40.9%
Pasco	7.7%	59.7%	1.8%	6.1%	1.1%	3.9%	19.8%
Ucayali	10.0%	6.0%	14.0%	8.5%	3.9%	7.4%	49.6%
Lima Pvcias 1/	4.5%	44.1%	7.9%	4.6%	2.5%	4.6%	31.7%
<b>MPT</b>	7.2%	35.6%	10.5%	5.7%	3.3%	5.5%	32.2%
1/Estimados asumiendo la misma estructura que Ancash, excepto en minería que supone el 90% de Ancash							
Fuente: INEI PBI por departamentos 2007-2017 cuadros 2				Elab. Propia			

En el Cuadro AII-19 se observa que en el período 2007-2017, solo Huánuco y Junín crecen a una tasa superior a la nacional, por el gran dinamismo de la minería que se

extiende a la construcción, por su parte crecen a tasas muy modestas Ancash, y Lima Pvcias como resultado del decrecimiento de la agricultura y el lento crecimiento de la minería. Pasco muestra una recesión por la minería. En manufactura todos los departamentos muestran prácticamente un estancamiento.

Cuadro AII 19: Perú VAB Tasa de crecimiento promedio anual: Total y por Sectores, en la MPT Centrorienta 2007-2017 (en S/. 2007

	Total	Agric. y pesca 1/	Min. e Hidrocar.	Manu-factura	Cons-truc,	Alojam. y Restaur.	Admin. y defensa	Otros
<b>PERÚ</b>	<b>5.9%</b>	<b>2.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>2.7%</b>	<b>8.4%</b>	<b>7.7%</b>	<b>8.9%</b>	<b>7.4%</b>
Ancash	2.3%	-1.6%	1.0%	0.6%	3.0%	6.9%	12.3%	6.1%
Huánuco	8.2%	3.6%	11.5%	0.7%	23.1%	7.2%	10.8%	9.5%
Junín	6.2%	5.2%	17.7%	-5.5%	7.0%	7.0%	9.4%	6.9%
Pasco	-0.3%	7.4%	-2.4%	1.1%	7.5%	6.8%	10.6%	6.1%
Ucayali	3.9%	1.3%	-1.3%	-0.2%	12.5%	6.5%	8.4%	5.9%
Lima Pvcias 1/	2.3%	-1.6%	1.0%	0.6%	3.0%	6.9%	12.3%	6.1%
<b>MPT</b>	<b>3.2%</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.6%</b>	<b>-1.5%</b>	<b>6.4%</b>	<b>6.9%</b>	<b>10.8%</b>	<b>6.6%</b>

1/Estimados asumiendo la misma estructura que Ancash, excepto en minería que supone el 90% de Ancash

En el sector agropecuario (Cuadro AII-20) se observa que el 25% de la superficie agropecuaria nacional y el 22.2% de la superficie equivalente con riego pertenecen a la MPT siendo los departamentos menos dotados en este indicador Pasco y Ucayali. Los otros departamentos tienen superficies agropecuarias equivalentes que fluctúan entre 280 mil hs. en Junín a 361 mil en Ancash.

Cuadro AII 20: MPT Centrorienta. Superficie total y superficie agropecuaria: cultivada (con riego y secano), pastos no cultivados, montes y bosques, y otros usos. Superficie agrícola equivalente con riego, según departamentos (miles hectáreas). 2012

	Superficie total	Superficie Agropec.	Superficie agrícola		Pastos no cultivados	Montes y bosques	Otros uso	Superf. Equiv,1/
			Riego	Secano				
<b>PERÚ</b>	<b>128,521.5</b>	<b>38,742.5</b>	<b>2,579.9</b>	<b>7,125.0</b>	<b>18,018.8</b>	<b>69,120.5</b>	<b>2,639.4</b>	<b>7,078</b>
Ancash	3,587.8	1,301.9	244.1	195.3	769.5	1,031.5	45.5	374
Huánuco	3,702.1	1,479.4	38.0	498.5	511.5	395.6	35.9	244
Junín	4,432.9	2,423.8	62.0	403.8	1,104.3	741.5	112.1	280
Pasco	2,502.6	1,002.5	3.3	173.8	454.2	309.5	61.9	96
Ucayali	10,240.0	2,321.1	4.7	182.7	54.4	2,072.1	8.0	97
Lima Pvcias 1/	3,221.1	1,168.9	219.2	175.4	690.8	926.1	40.8	336
<b>MPT</b>	<b>27,686.5</b>	<b>9,697.6</b>	<b>571.3</b>	<b>1,629.6</b>	<b>3,584.7</b>	<b>5,476.2</b>	<b>304.2</b>	<b>1,427</b>

1/Se asume que tiene la misma estructura que Ancash

Fuente: Idem Cuadro AII-7

Elab. Propia

Aunque conforme se observa en el Cuadro AII-21 la productividad por trabajador agropecuario es muy inferior a la del nivel nacional e igual ocurre con la productividad por superficie equivalente (en particular en Ancash, Huánuco y Lima Provincias) lo que implica escasez de tierras agropecuarias (o exceso de

trabajadores agrícolas) y suelos menos fértiles.

Cuadro AII 21: MPT Centroriental: Productividad agrícola, según deptos. 2012 (en mill. S/.2007.)

	PEAgr. 1/	VAagr. 2/	Productiv. 3/	Sup.equi.4/	Productiv.5/
<b>PERÚ</b>	<b>3,853.5</b>	<b>23,943.9</b>	<b>6,214</b>	<b>7,078</b>	<b>3,383</b>
Ancash	199.9	614.3	3,074	374	1,641
Huánuco	225.9	791.4	3,502	244	3,250
Junín	244.7	1,266.5	5,175	280	4,521
Pasco	66.8	319.6	4,786	96	3,342
Ucayali	64.0	379.4	5,924	97	3,918
Lima Pvcias 6/	160.1	492.2	3,074	336	1,465
<b>MPT</b>	<b>961.5</b>	<b>3,863.3</b>	<b>4,018</b>	<b>1,427</b>	<b>2,708</b>
Notas 1 a 5 ídem cuadro AII-8. 6/ Se asume la misma proporción que en Ancash					
Fuente: Ídem cuadro AII-8.			Elab. Propia		

Examinando por departamentos se comprueba que la productividad del trabajo oscila desde S/. 5 924 por trabajador en Ucayali a solo S/. 3 074 en Ancash y Lima Provincias, implicando que en estos casos hay un exceso de trabajadores por ha. Equivalente y/o que la tecnología utilizada es muy elemental. En cuanto a la productividad por ha. equivalente, excepto Junín los otros departamentos muestran una productividad menor al promedio nacional lo que confirma el uso de menor tecnología y posiblemente suelos menos fértiles

Tal como hemos señalado el Gasto Público pc se expresa en la mejora de otros indicadores sociales como seguridad, educación y salud. Así, en el cuadro AII-22 se observa el coeficiente de Tasa de Victimización/Gasto Público pc en la MPT que, tal como hemos señalado es una aproximación para medir el grado de cobertura del territorio nacional con la actividad coercitiva del Estado.

Cuadro AII 22: Lima-Callao y MPT Centroriental. Administración y Defensa: Gasto Público pc, Tasa de Victimización 1/. Coeficiente Tasa Vict./Crec. Gpc, según departamentos 2010, 2017

	Público p.c en Adminst. y Defen:			Tasa de Victimización			Coefic. Vict/Gpc
	2010	2017	2010/17	2010	2017	2010/17	
<b>Lima Callao</b>	<b>938</b>	<b>1,213</b>	<b>4.2%</b>	<b>34.4</b>	<b>29.1</b>	<b>-2.2%</b>	<b>-0.53</b>
Ancash	563	826	6.7%	22.3	23.0	0.4%	0.07
Huánuco	485	790	9.0%	33.2	16.4	-7.2%	-0.81
Junín	464	701	7.3%	37.8	33.6	-1.6%	-0.22
Pasco	538	849	8.3%	27.0	21.5	-2.9%	-0.35
Ucayali	522	673	4.2%	25.3	17.3	-4.5%	-1.09
1/ Ídem cuadro 4. No hay información para Lima Provincias							
Fuente: Ídem cuadro 4				Elab. propia			

Analizando dicho cuadro se puede concluir que en Ancash pese a tener un incremento anual del GPBpc de 6.7% su tasa de Victimizaci3n se ha incrementado, en cambio en Ucayali pese a tener un menor crecimiento del GPBpc anual el coeficiente victimizaci3n es el mejor de la MPT

Pasando a examinar el sector educaci3n en el Cuadro AII-23 se observa que el coeficiente Reducci3n de Alfabetismo/Gasto P3blico pc. en Educaci3n muestra diferencias importantes por departamentos, as3 mientras en Jun3n el coeficiente es elevado expresando una mayor eficiencia en cuanto a los resultados, la situaci3n inversa se da en Hu3nuco y Ucayali, en este 3ltimo su tasa de analfabetismo parte de un nivel muy bajo lo que hace dudar de la veracidad de estas cifras

**Cuadro AII 23: Lima-Callao y MPT Centroriental. Educaci3n: Gasto P3blico p.c (en S/. 2007) y tasa de Analfabetismo seg3n departamentos, 2002, 2017**

	G.P3blico pc. miles			Analfabetismo 1/			Coef.
	2002	2017	Crec.2/	2002	2017	Reducc. 3/	Red./Gpb
Lima-Callao	248.9	520.3	6.2%	3.5%	2.2%	3.9%	0.54
Ancash	272.2	682.2	10.0%	15.6%	10.0%	3.7%	0.37
Hu3nuco	196.0	793.3	20.3%	21.7%	13.1%	4.4%	0.22
Junin	230.9	553.9	9.3%	10.5%	5.4%	6.3%	0.68
Pasco	356.7	800.8	8.3%	11.3%	7.3%	3.7%	0.44
Ucayali	323.6	562.7	4.9%	4.6%	4.5%	0.1%	0.03

Notas: 1/ En mayores de 15 a3os de edad. 2/Promedio anual

Fuente: Idem cuadro 6 Elab. Propia

En el Cuadro AII-24 se observa que en mortalidad infantil y desnutrici3n cr3nica Ancash y Lima Pvcias. muestran buenos coeficientes, en tanto que en Pasco son muy bajos, expresando reducidos niveles de eficiencia en la utilizaci3n de los

**Cuadro AII 24: Lima-Callao y MPT Centroriental. Salud y Saneamiento: Gasto P3blico p.c (en S/. 2007) y reducci3n de tasas de Mortalidad Infantil y Desnutrici3n, seg3n departamentos, 2002, 2017**

	G.P3blico pc.miles S/.2007			Mortal. Inf.	Coef.	Desnutric.	Coef.
	2002	2016	Crec.2/	Reducc.1/	Red./Gpb	Reducc.2/	Red./Gpb
Lima-Callao	221.3	650.7	12.9%	3.9%	0.30	3.8%	0.29
Ancash	110.3	403.1	17.7%	13.7%	0.78	14.0%	0.79
Hu3nuco	62.9	528.5	49.4%	12.6%	0.26	14.9%	0.30
Junin	81.7	425.9	28.1%	6.8%	0.24	8.4%	0.30
Pasco	91.1	790.2	51.2%	11.2%	0.22	7.3%	0.14
Ucayali	108.5	501.1	24.1%	9.4%	0.39	5.7%	0.24
Lima Pvcias	110.3	403.1	17.7%	13.7%	0.78	14.0%	0.79

Notas: Idem cuadro 7

Fuente: Idem cuadro 7 Elab. Propia

recursos fiscales en el campo de la salud pública

En el Cuadro AII-25 se comprueba que excepto Ucayali los otros departamentos de la MPT han crecido a una tasa promedio anual superior a la nacional pero el coeficiente Pobreza/VABpc, excepto en Ucayali y Lima Provincias, es inferior al nacional particularmente en Ancash, Huánuco y Pasco porque el crecimiento económico está impulsado principalmente por la minería. En cambio, si utilizamos el coeficiente Pobreza/PEA ocupada el efecto es más elevado que el promedio nacional en todos los departamentos de la ZPT, particularmente en Huánuco (por construcción), Junín y Ucayali (por agricultura en ambos).

Cuadro AII 25: MPT Centroriental. Tasa de crecimiento. Anual. VABpc (en S/. 2007), PEA Ocupada y Pobreza Monetaria (2002, 2017)

	VAB pc	PEAocup.	Pobr.	Coef.1	Coef.2
Perú	4.9%	2.5%	2.2%	0.44	0.50
Ancash	6.6%	2.0%	2.0%	0.30	0.99
Huánuco	13.4%	1.3%	3.3%	0.25	2.49
Junín	6.3%	1.4%	2.6%	0.42	1.83
Pasco	8.2%	2.6%	2.0%	0.25	0.79
Ucayali	2.6%	3.8%	4.6%	1.76	1.20
Lima Pvcias 4/	4.9%	2.0%	2.2%	0.45	1.10
1/Pobreza/VABpc. 2/Pobreza/PEA ocupada 4/ Estimados por el autor					
Fuente: Idem Cuadro AII-9			Elab. Propia		

Examinando el mercado del trabajo en la MPT en el período 2002-2017 (Cuadro AII-26) se encuentra que la tasa de crecimiento de la PEA ha sido el 1.9% promedio anual fluctuando entre el 1.4% en Junín y el 4.1% en Ucayali, y la tasa de desempleo se ha reducido de 3.1% a 2.6%. Como en el caso anterior la Tasa de Actividad se

Cuadro AII 26: Perú. MPT Centroriental. PEA: Total y tasa anual de crecimiento PEA Ocupada y Ratio Empleo/Población, según depots. 2002-2017

	PEA Total (miles)		Tasa 2002/17	PEA Ocupada		Tasa de Actividad.	
	2002	2017		2002	2017	2002	2017
PERÚ	12,794.2	17,215.7	2.3%	94.1%	95.9%	65.3%	72.4%
Ancash	495.5	633.0	1.8%	95.6%	97.1%	65.9%	74.2%
Huánuco	381.4	465.8	1.5%	98.6%	96.9%	74.8%	75.9%
Junín	592.1	714.9	1.4%	97.2%	97.9%	72.5%	73.1%
Pasco	121.7	168.9	2.6%	94.7%	94.7%	67.5%	75.6%
Ucayali	172.0	278.4	4.1%	100.0%	97.3%	61.1%	75.2%
Lima Pvcias 1/	397.8	503.4	1.8%	96.0%	98.5%	65.9%	71.2%
ZPT	2,160.5	2,764.4	1.9%	96.9%	97.4%	68.0%	74.2%
1/- Estimado asumiendo la misma distribución que en Ancash							
Fuente: Idem cuadro AII-13			Elab. propia				

ha elevado significativamente en todos los departamentos, en especial en Huánuco



y Ucayali.

En el Cuadro AII-27 se aprecia la evolución de la distribución de la PEA Ocupada por rango de ingresos en la MPT comprobándose que en el período 2002-14 hay una mejora significativa en los ingresos de la PEA Ocupada con algunas diferencias importantes.

**Cuadro AII 27: Perú. MPT Centroriental. PEA ocupada. Distribución por rango de ingresos mensuales, según departamentos. 2002-2014 (en S/. corrientes)**

	Sin Ingresos		Menos de S/. 500		S/. 500 a S/. 999		S/. 1000 a S/. 1499		S/. 1500 a más	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Ancash	28.7%	16.7%	49.2%	30.4%	13.7%	22.7%	3.9%	12.8%	4.4%	17.5%
Huánuco	32.3%	21.0%	56.3%	36.5%	7.4%	21.5%	3.0%	9.2%	0.9%	11.7%
Junin	23.7%	17.1%	48.1%	28.9%	17.4%	23.2%	5.0%	13.6%	5.9%	17.3%
Pasco	20.6%	16.5%	56.7%	38.7%	15.3%	19.9%	4.1%	9.8%	3.3%	15.0%
Ucayali	15.3%	11.2%	49.6%	24.1%	23.0%	28.1%	8.3%	19.9%	3.8%	16.7%
Lima Prvcias	28.7%	16.7%	49.2%	30.4%	13.7%	22.7%	3.9%	12.8%	4.4%	17.5%
<b>MPT</b>	<b>24.9%</b>	<b>16.5%</b>	<b>51.5%</b>	<b>31.5%</b>	<b>15.1%</b>	<b>23.0%</b>	<b>4.7%</b>	<b>13.0%</b>	<b>3.8%</b>	<b>16.0%</b>
1/- Estimado asumiendo la misma distribución que en Ancash										
Fuente: Íde3em cuadro AII-14						Elab. Propia				

La PEA ocupada sin ingresos y con ingresos menores a S/. 500 mensuales se reduce significativamente en todos los departamentos (aunque menos en Huánuco y Junín, y más en Ucayali), la PEA ocupada con ingresos de S/. 500 a S/. 999 aumenta en todos los departamentos, en particular en Ucayali, y la PEA ocupada con ingresos de S/. 1 000 a más se eleva también en forma significativa en todos los departamentos especialmente en Junín.

Por otra parte, en el Cuadro AII-28 se comprueba que la mayoría de trabajadores de la MPT son independientes o trabajan en unidades productivas de menos de 10 trabajadores, sin embargo, en el período 2002-14 hay una tendencia decreciente, pero, cuanto más pobre el departamento mayor la proporción de este tipo de trabajadores y menor la tasa de reducción a lo largo del período.

Otro aspecto a destacar es que los trabajadores del sector público aumentan su participación tanto a nivel nacional como en todos los departamentos de la MPT (excepto Pasco).

Cuadro AII 28: Perú. MPT Centroriental: PEA Ocupada por mercado, según depts. 2002-2014 (en porcentaje)

	Año	Perù	Ancash	Huànuco	Junin	Pasco	Ucayali	Lima pr.1/
Sector Pùblico	2002	8.2%	7.8%	6.9%	7.0%	9.9%	10.7%	7.8%
	2014	8.9%	9.4%	8.2%	8.1%	8.1%	10.5%	9.4%
Sector Empresa	2002	36.0%	23.3%	23.3%	28.9%	25.5%	31.6%	23.3%
	2014	42.3%	34.2%	26.8%	36.4%	35.5%	34.5%	34.2%
de 2 a 10 trabaja- dores	2002	21.3%	13.1%	20.7%	21.2%	17.4%	22.1%	13.1%
	2014	22.0%	20.2%	19.7%	24.0%	21.4%	21.8%	20.2%
de 11 a 100 traba- jadores	2002	8.4%	5.1%	2.0%	3.1%	2.6%	5.7%	5.1%
	2014	9.9%	7.5%	4.3%	6.5%	7.2%	8.7%	7.5%
màs de 100 traba- jadores	2002	6.2%	5.1%	0.5%	4.6%	5.4%	3.8%	5.1%
	2014	10.3%	6.4%	2.7%	5.9%	6.9%	4.0%	6.4%
Independientes	2002	35.4%	38.8%	35.8%	39.9%	41.8%	40.7%	38.8%
	2014	35.1%	38.6%	43.0%	37.2%	38.4%	41.6%	38.6%
Familiar no re- munerado	2002	16.9%	28.6%	32.1%	23.4%	20.6%	15.3%	28.6%
	2014	11.4%	16.7%	21.0%	17.1%	16.5%	11.2%	16.7%
Trabajador de hogar	2002	3.5%	1.6%	1.9%	0.9%	2.3%	1.7%	1.6%
	2014	2.3%	1.2%	1.0%	1.2%	1.4%	2.3%	1.2%
1/ Estimado asumiendo la misma distribución que en Ancash								
Fuente: MTPE. Perú- Principales indicadores del mercado de trabajo, según departamentos. Distribución de la PEA Ocupada por mercado, según departamentos. 2002-2014								
							Elab. Propia	

En el Cuadro AII-29 se observa que las tasas de empleo formal han crecido a una magra tasa de 0.4% a nivel nacional y además que en el 2017 se han deteriorado en relación con el año anterior como resultado del reducido crecimiento económico debido a políticas erradas de PPK. Por otra parte, el crecimiento del empleo formal en los departamentos de la MPT ha sido significativamente menor que el promedio nacional, en el caso de Ancash el crecimiento ha sido nulo y en Lima Provincias ha sido negativo.

Cuadro AII 29: Perú. MPT Centroriental. PEA ocupada por empleo formal e informal, según departamentos 2012, 2016-2017

Cuadro AII-29. Perú. MPT Centroriental. PEA ocupada por empleo formal e informal, según departamentos 2012, 2016-2017							
	Formal			Informal			Crec. anual
	2012	2016	2017	2012	2016	2017	formal 2012/17
Perù	25.7%	28.0%	27.5%	74.3%	72.0%	72.5%	0.4%
Ancash	19.9%	19.3%	19.8%	80.1%	80.7%	80.7%	0.0%
Huànuco	13.6%	13.0%	14.6%	86.4%	87.0%	85.4%	0.2%
Junin	16.8%	18.2%	17.8%	83.2%	81.8%	82.2%	0.2%
Pasco	20.5%	19.6%	20.8%	79.5%	80.4%	79.2%	0.1%
Ucayali	19.4%	21.0%	20.1%	80.6%	79.0%	79.9%	0.1%
Lima Pvcias 1/	27.0%	23.5%	22.6%	73.0%	76.5%	77.4%	-0.9%
Fuente: INEI. Censo Estadístico 2018, cuadros 7.44 y 7.45.				Elab. Prop.			

#### ***d. Mancomunidad de Planificación Territorial Suroriental***

Tal como se ha indicado la MPT Suroriental comprendería los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna con el 22.8% de la población nacional y el 24% del VAB del país.

Al igual que en los otros casos cada uno de estos departamentos ha actualizado sus planes de desarrollo concertado a largo plazo (unos al 2021 y otros al 2026), pero también han quedado como ejercicios burocráticos que en muy raras ocasiones se han plasmado en los presupuestos públicos porque el sistema de planeamiento del país es bicéfalo, por un lado tenemos al CEPLAN como órgano rector del planeamiento “estratégico” entendiéndose por tal al planeamiento a largo plazo y por otro al MEF como cabeza del sistema del planeamiento a mediano plazo (con el Marco Macroeconómico Multianual) y anual u operativo con el presupuesto público, o sea el que decide qué se presupuesta y qué no. Resultado una notoria ineficiencia de la gestión pública.

Por otra parte, se va perfilando una imagen común con proyectos de inversión complementarios a lo largo de la Longitudinal de la Sierra en el corredor Huancavelica-Huamanga-Andahuaylas-Abancay-Cusco-P. Maldonado-Iñapari-Río Branco por un lado y ‘por el otro Cusco-Puno-Desaguadero-La Paz y en la Carretera Interoceánica Sur para fortalecer los grandes corredores comerciales: Nazca-Puquio-Chalhuanca-Abancay-Cusco-Puno-Desaguadero-La Paz. Matarani-Arequipa-Juliaca-Urcos-Mazocruz-Puerto Maldonado-Iñapari-Río Branco, Puno-Azángaro-Mazocruz-Puerto Maldonado, Ilo-La Paz, etc., así como a lo largo de la Carretera Panamericana desde Ica a Tacna, y las vías Chíncha-Huancavelica y otras de menor importancia.

Los diez departamentos destacan la prioridad de desarrollar el capital humano con infraestructura y servicios universales de calidad en seguridad ciudadana, salud, educación, saneamiento, electricidad, así como dotarse de adecuada infraestructura vial y de telecomunicaciones, y destacan la importancia de desarrollar el potencial turístico de la macro región, los recursos hidroenergéticos y

la minería responsable.

En el cuadro AII-30 se observa los principales indicadores macroeconómicos de los departamentos de la MPT Suroriental. Estos departamentos tienen tamaños poblacionales muy diversos, desde los de más de un millón de hbts. de Arequipa, Cusco y Puno hasta los que no llegan a 200 mil hbts. como Moquegua y Madre de Dios. Tres departamentos: Arequipa, Cusco, e Ica representan el 61.1% del VAB y comprenden al 51.9 % de la población de la MPT.

**Cuadro AII 30: Perú. MPT Suroriental: Población (miles), VAB (total y p.c), Tributos Internos p.c. Contribuy./Poblac. % y Crédito/VAB % (en S/. 2007), según departamentos. 2017**

Departamentos	Poblac. miles	VAB		Trib. Int- S/. pc.	Contrib/ Pob. %	Créd./ VAB %
		Millones	S/.pc			
<b>PERÚ</b>	<b>31,237.4</b>	<b>467,625.8</b>	<b>14,970</b>	<b>1,758</b>	<b>28.3%</b>	<b>40.9%</b>
Apurímac	405.8	7,710.7	19,003	134	15.9%	8.1%
Arequipa	1,382.7	30,716.9	22,215	1,280	29.9%	23.3%
Ayacucho	616.2	5,448.7	8,843	134	16.4%	16.7%
Cusco	1,205.5	21,579.5	17,900	477	28.7%	16.2%
Huancavelica	347.6	3,357.5	9,658	66	13.3%	6.9%
Ica	850.8	16,250.8	19,101	547	22.1%	18.5%
M. de Dios	141.1	2,395.0	16,978	380	27.0%	16.9%
Moquegua	174.9	8,648.5	49,459	363	38.7%	9.2%
Puno	1,172.7	9,430.2	8,042	175	17.2%	24.3%
Tacna	329.3	6571.1	19,953	434	38.1%	23.4%
<b>MPT</b>	<b>6,626.5</b>	<b>112,109.1</b>	<b>16,918</b>	<b>518</b>	<b>24.0%</b>	<b>18.3%</b>

Fuente: Idem cuadro AII-17. Elab. propia

Se trata de economías heterogéneas, si bien el VABpc de la MPT es superior al promedio nacional y el de Moquegua (S/.49 459) algo más del doble que el de Lima Metropolitana (S/21 660) y el más elevado del país en Puno apenas llega a S/.8 042 el más reducido del Perú. Asimismo en Apurímac, Arequipa, Cusco, Ica y Tacna el VABpc es superior al promedio nacional.

La recaudación tributaria per cápita oscila entre S/. 1 280 (Arequipa) a S/134 y S/. 66 en Apurímac y Huancavelica, respectivamente. Y el porcentaje de contribuyentes sobre la población varía desde 38.7% en Moquegua, 38.1% en Tacna y 29.9% en Arequipa, a solo 13.3% en Huancavelica

En relación al crédito el promedio de la MPT es 18.3%/VAB (menos de la quinta parte del crédito en Lima Metropolitana) y en Huancavelica es del 6.9%. Llama la atención el reducido coeficiente de Moquegua (9.2 %) situación que posiblemente se debe a que el VAB está concentrado en la gran minería que se financia en Lima

(al igual que en otros departamentos mineros como Pasco).

Revisando esta información se puede aproximar al grado de desigualdad de cada departamento así, mientras Arequipa presenta un relativo VABpc elevado también muestra altos tributos pc y coeficientes de contribuyentes/población y crédito/VAB, en cambio Moquegua con el más alto VABpc del país su tributación p.c y el crédito/VAB son muy inferiores a los de Arequipa por lo que podemos concluir que la economía arequipeña es mucho más igualitaria que la de Moquegua. Igual conclusión se puede obtener al analizar las cifras de los departamentos más pobres: Puno, el departamento más pobre del país en términos de VABpc. es mucho menos desigual que Apurímac (cuyo VABpc lo ubica en el octavo lugar entre los 25 departamentos del país), Ayacucho y Huancavelica.

En el Cuadro AII-31, que muestra la estructura del VAB el 2017 (en S/. 2007) en la MPT Suroriental se observa que la participación de la Agricultura y Pesca es mayor que el promedio nacional, particularmente en los departamentos de Ayacucho, Ica y Puno y es muy reducida en Moquegua.

Cuadro AII 31: Perú. MPT Suroriental. Estructura del VAB según departamentos 2017 (en S/. 2007).

	Agricul.y pesca	Mine- ria	Manufac- tura	Construc- ción	Alojam. y restau.	Adm. Púb. y Defensa	Otros
<b>PERÚ</b>	<b>5.6%</b>	<b>14.4%</b>	<b>14.3%</b>	<b>6.4%</b>	<b>3.5%</b>	<b>5.6%</b>	<b>50.3%</b>
Apurímac	5.5%	67.4%	1.2%	6.7%	0.8%	3.9%	14.5%
Arequipa	5.6%	37.7%	7.3%	7.5%	1.9%	3.0%	37.0%
Ayacucho	11.9%	23.4%	6.3%	9.7%	1.2%	8.6%	38.7%
Cusco	4.6%	48.2%	5.1%	6.5%	4.2%	3.9%	27.4%
Huancavelica	9.4%	11.9%	1.7%	11.0%	1.1%	10.1%	54.8%
Ica	14.2%	16.1%	19.3%	11.4%	1.5%	3.3%	34.2%
M. de Dios	6.9%	39.4%	4.7%	7.2%	2.9%	3.9%	35.1%
Moquegua	1.5%	27.3%	45.8%	6.3%	1.2%	2.7%	15.2%
Puno	15.9%	9.8%	7.7%	10.1%	2.2%	7.8%	46.6%
Tacna	5.7%	34.2%	4.2%	10.4%	1.7%	4.7%	39.2%
<b>MPT</b>	<b>7.7%</b>	<b>33.8%</b>	<b>11.7%</b>	<b>8.3%</b>	<b>2.1%</b>	<b>4.3%</b>	<b>32.1%</b>
Fuente: Idem cuadro AII-18				Elab. Propia			

Asimismo, destaca la gran importancia de la minería que representa el 33.8% del VAB de la MPT, destacando los casos de Apurímac (las Bambas), Cusco (Camisea) y Madre de Dios (minería ilegal particularmente de oro) y solo 9.8% en Puno

En manufactura destacan Ica (agroindustria) y Moquegua (refinados de metales), y una mínima participación en Apurímac y Huancavelica. La construcción es mayor



en todos los departamentos que el promedio nacional, en especial en Huancavelica, Ica, Puno y Tacna. En alojamiento y restaurantes (turismo) Cusco, y en administración pública y defensa destacan Ayacucho, Huancavelica y Puno lo que estaría indicando la importancia de la presencia del Estado en estas economías caracterizadas por su pobreza.

En el Cuadro AII-32 se observa que en el período 2007-17, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica y Puno, crecen a una tasa superior a la nacional, por el gran dinamismo de la minería, particularmente en Apurímac donde crece a la

Cuadro AII 32: Perú VAB Tasa de crecimiento promedio anual Total y por Sectores, en la MPT Suroriental 2007-2017 (en S/. 2007)

	Total	Agric. y pesca 1/	Min. e Hidrocar.	Manufactura	Consumo, construcción,	Alojamiento y restaurantes	Administración y defensa	Otros
<b>PERÚ</b>	<b>5.9%</b>	<b>2.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>2.7%</b>	<b>8.4%</b>	<b>7.7%</b>	<b>8.9%</b>	<b>7.4%</b>
Apurímac	32.3%	6.2%	90.1%	2.4%	31.6%	7.2%	7.0%	7.7%
Arequipa	8.1%	1.7%	15.6%	-0.3%	18.5%	7.5%	10.8%	7.0%
Ayacucho	8.3%	1.4%	23.8%	1.2%	16.1%	6.7%	7.8%	7.7%
Cusco	9.8%	1.0%	18.3%	-1.4%	11.1%	8.2%	6.9%	7.5%
Huancavelica	3.6%	6.9%	-3.8%	2.2%	13.2%	6.7%	9.2%	4.9%
Ica	8.5%	5.2%	19.7%	3.2%	30.2%	7.4%	10.0%	7.7%
Madre de Dios	2.8%	6.3%	-0.5%	-0.7%	12.3%	6.4%	10.3%	7.2%
Moquegua	1.5%	-4.9%	-2.1%	4.1%	6.1%	6.4%	7.7%	4.1%
Puno	6.0%	5.2%	1.7%	2.1%	18.6%	6.9%	7.1%	6.7%
Tacna	2.8%	2.9%	-1.0%	2.8%	8.8%	7.5%	9.2%	6.5%

Fuente: INEI. Cuentas por departamentos 2007-2017 cuadros 1 Elab. Propia

extraordinaria tasa de 90.1% en promedio anual como resultado del inicio de la producción de las Bambas el 2016, y en Cusco por la producción de Camisea, así como en Arequipa (Cerro Verde) y Ayacucho, dinamismo que repercute en la construcción. En manufactura: Ica, Moquegua y Tacna crecen a tasas ligeramente superiores a la media nacional. En turismo (alojamiento y restaurantes) destaca Cusco y en Administración y Defensa: Ica y Madre de Dios.

En el cuadro AII-33 se observa que la superficie agropecuaria de la ZPT es el 43.3% del total nacional y la superficie equivalente con riego el 38.5%, oscilando este indicador entre Madre de Dios con 426.3 mil has. y Moquegua con tan solo 60.9 mil has.

En el cuadro AII-34 se muestra que la productividad por trabajador agropecuario es menor a la del nivel nacional pero la productividad por superficie agropecuaria

equivalente es mayor, lo que implica menores salarios que a nivel nacional y mejor tecnología respectivamente

**Cuadro AII 33: MPT Suroriental. Superf. total, y superf. agropecuaria: cultivada (con riego y secano), pastos no cultivados montes y bosques, y otros usos. Supef. agrícola equivalente con riego, según departamentos (miles hectáreas). 2012**

	Superficie total	Superficie Agropecuaria	Superficie agrícola		Pastos no cultivados	Montes y bosques	Otro uso	Superficie Equiv,1/
			Riego	Secano				
<b>PERÚ</b>	<b>128,521.5</b>	<b>38,742.5</b>	<b>2,579.9</b>	<b>7,125.0</b>	<b>18,018.8</b>	<b>10,930.3</b>	<b>2,639.4</b>	<b>6,301.9</b>
Apurímac	2,089.6	1,573.8	130.6	141.8	839.3	148.6	313.5	235.8
Arequipa	6,334.4	1,965.3	127.9	20.1	1,512.1	146.6	158.5	237.4
Ayacucho	4,381.5	2,247.0	85.5	144.1	1,608.4	227.4	179.6	243.8
Cusco	7,198.7	2,666.6	98.2	309.7	1,647.5	427.0	184.2	317.0
Huancavelica	2,213.2	1,485.3	41.7	169.7	978.8	76.5	216.6	164.5
Ica	2,130.6	599.5	231.8	22.0	302.4	19.2	24.1	259.6
M. de Dios	8,530.1	661.3	394.6	68.5	30.1	512.8	49.5	426.3
Moquegua	1,573.4	504.6	30.7	4.1	427.7	21.7	20.4	60.9
Puno	6,696.4	4,464.5	14.0	391.7	3,501.5	228.8	328.5	381.1
Tacna	1,807.6	625.8	69.8	2.5	421.9	9.9	121.7	98.9
<b>Total</b>	<b>42,955.2</b>	<b>16,793.6</b>	<b>1,224.8</b>	<b>1,274.3</b>	<b>11,269.7</b>	<b>1,818.4</b>	<b>1,596.5</b>	<b>2,425.1</b>
1/ Idem a cuadro AII-20								
Fuente: Idem cuadro AII-20						Elab. Propia		

Examinando por departamentos (Cuadro A-II 34) se comprueba que la productividad del trabajo oscila desde S/.18 256 por trabajador en Arequipa y S/. 23 613 en Ica a solo S/. 2 632 en Apurímac y S/. 2 182 en Huancavelica, esto implica que en estos dos últimos departamentos hay un exceso de trabajadores por ha. equivalente y que la tecnología utilizada es muy elemental, particularmente la relativa ausencia de riego tecnificado.

**Cuadro AII 34: MPT Suroriental: Productividad agrícola, según deptos. 2012 ( S/. 2007)**

	PEAgr 1/	VAagr. 2/	Productic. 3/	Sup.equi.4/	Productiv.5/
<b>PERÚ</b>	<b>3,853.5</b>	<b>23,943.9</b>	<b>6,214</b>	<b>8,162.9</b>	<b>2,933</b>
Apurímac	138.1	363.3	2,632	235.8	1,541
Arequipa	83.7	1,528.7	18,256	237.4	6,440
Ayacucho	172.0	713.6	4,149	243.8	2,927
Cusco	271.8	1,115.5	4,104	317.0	3,519
Huancavelica	171.4	370.7	2,162	164.5	2,253
Ica	76.1	1,796.5	23,613	259.6	6,922
M. de Dios	16.1	132.6	8,259	426.3	311
Moquegua	25.1	86.2	3,440	60.9	1,416
Puno	339.0	1,146.5	3,382	381.1	3,009
Tacna	24.6	291.2	11,839	98.9	2,944
<b>MPT</b>	<b>1,317.8</b>	<b>7,544.6</b>	<b>5,725</b>	<b>2,425.1</b>	<b>3,111</b>
Notas: Idem cuadro AII-20					
Fuente: Idem cuadro AII-21			Elab. Propia		

En Arequipa e Ica donde predominan las tierras agrícolas con suelos fértiles y riego, aparte de que utilizan mayor crédito y tecnología moderna, la productividad del trabajo y de la tierra es mucho más elevada que en los otros departamentos. Cabe resaltar que Arequipa e Ica muestran de lejos la mayor productividad agropecuaria a nivel nacional, tanto por trabajador como por superficie equivalente. En Apurímac se observa muy baja productividad en los dos coeficientes (eso explica los reclamos de Las Bambas), en Puno la productividad por trabajador también es muy baja, aunque el coeficiente por superficie equivalente es bastante aceptable. En Moquegua se observa una muy baja productividad por superficie equivalente lo que se explica porque la mayoría de las tierras agropecuarias se encuentran en la sierra moqueguana que es muy abrupta y víctima de frecuentes sequías.

En el Cuadro AII-35 se observa que mientras a nivel nacional el coeficiente Pobreza/VABpc es 0.44 en Huancavelica es 0.53 y en Puno 0.58 mostrando una excelente correlación, en cambio en los departamentos de Apurímac y Cusco que presentan una extraordinaria tasa de crecimiento del VABpc (inducido fundamentalmente por la minería) el coeficiente Pobreza/VAB, es solamente 0.07 y 0.12 respectivamente. En cuanto al coeficiente Pobreza/PEA ocupada que a nivel nacional es 0.88 muestra niveles superiores en todos los departamentos con la excepción de Madre de Dios y Tacna, de ahí la prioridad que se debe dar a sectores más intensivos en mano de obra. tal como ya hemos indicado anteriormente.

**Cuadro AII 35: MPT Suroriental. VABpc (S/. 2007), tasa de crecimiento anual. PEA Ocupada y Pobreza Monetaria: Tasas de reducción anual 2002, 2017. Coeficientes 1/**

	VAB pc	PEAocup.	Pobr.	Pob/VABpc	Pob/PEAoc
<b>PERÚ</b>	<b>4.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.2%</b>	<b>0.44</b>	<b>0.88</b>
Apurímac	41.8%	1.8%	2.8%	0.07	1.55
Arequipa	7.7%	2.0%	1.8%	0.24	0.93
Ayacucho	10.7%	2.3%	2.6%	0.24	1.12
Cusco	20.7%	1.6%	2.5%	0.12	1.54
Huancavelica	5.9%	1.6%	3.1%	0.53	1.93
Ica	8.3%	2.7%	2.6%	0.32	0.97
M. de Dios	6.9%	5.2%	3.1%	0.44	0.59
Moquegua	10.1%	1.8%	1.6%	0.16	0.90
Puno	5.3%	1.1%	3.0%	0.58	2.65
Tacna	4.7%	2.4%	1.3%	0.28	0.56
<b>Notas: Ídem cuadro AII-22</b>					
Fuente: ídem cuadro AII-22			Elab. propia		

A continuación, se examinará en los departamentos de la MPT Suroriental la incidencia del Gasto Público p.c. en la capacidad coercitiva del Estado, así como en los servicios de educación y salud.

En el Cuadro AII-36 se presenta la vinculación del Gasto Público p.c. en Administración y Defensa (que incluye los rubros de administración general seguridad ciudadana, defensa nacional, sistema de justicia, poder legislativo y relaciones exteriores) con la tasa de Victimización como una proxy para medir la capacidad del Estado en mantener la paz social.

**Cuadro AII 36: Perú y MPT Suroriental. Administración y Defensa: Gasto Público pc, Tasa de Victimización 1/. Coeficiente Tasa Vict./Crec. Gpc, según departamentos 2010, 2017**

	G. Público p.c en Adminst. y Defensa			Tasa de Victimización			Coefic.
	2010	2017	2010/17	2010	2017	2010/17	Vict/Gpc
<b>PERÚ</b>	<b>655</b>	<b>831</b>	<b>3.8%</b>	<b>33.1</b>	<b>26.4</b>	<b>-2.9%</b>	<b>-0.8</b>
Apurímac	522	740	5.9%	32.7	22.4	-4.5%	-0.8
Arequipa	463	657	6.0%	38.4	27.0	-4.2%	-0.7
Ayacucho	539	757	5.8%	26.9	27.8	0.5%	0.1
Cusco	512	705	5.4%	36.8	38.4	0.6%	0.1
Huancavelica	573	979	10.1%	32.3	27.1	-2.3%	-0.2
Ica	469.1	621.7	4.6%	27.6	18.4	-4.8%	-1.0
M. de Dios	649.2	773.8	2.7%	25.6	28.3	1.5%	0.5
Moquegua	1,184.3	1,349.3	2.0%	26.6	18.2	-4.5%	-2.3
Puno	450.6	621.0	5.4%	56.2	35.2	-5.3%	-1.0
Tacna	738.6	943.7	4.0%	41.6	44.6	1.0%	0.3
1/ Ídem cuadro 4.							
Fuente: Ídem cuadro 4				Elab. propia			

Analizando dicho cuadro se puede obtener las siguientes conclusiones para el período 2010-17:

- i) Las asignaciones del GPBpc en el período 2010-17 se han incrementado en todos los departamentos, aunque para el 2017 aún subsisten diferencias significativas, así en Moquegua y Tacna los montos son muy superiores a los de Arequipa, Ica y Puno.
- ii) La mayor asignación de recursos presupuestales no se ha expresado necesariamente en una mejora de la seguridad ciudadana, tales los casos de Ayacucho, Cusco, Madre de Dios y Tacna donde la tasa de Victimización se ha elevado en el período pese importantes incrementos en las asignaciones presupuestarias.
- iii) Una vez más se comprueba que hay ineficiencias en los resultados de las

políticas públicas debido a la ausencia de mecanismos adecuadas de evaluación de las mismas en función de los resultados.

En el Cuadro AII-37 podemos observar que el coeficiente Reducción del Analfabetismo/Gasto Público pc. en educación, en Apurímac y Huancavelica muestra niveles bastante reducidos pese al notable incremento en el GPBpc en el período 2002-17. Pero el caso de Madre de Dios es muy preocupante, donde al igual que en Loreto y Ucayali parece que hay una gran ineficiencia en la utilización de los recursos públicos en el sector educación.

Cuadro AII 37: Lima-Callao y MPT Suroriental. Educación: Gasto Público p.c (en S/. 2007) y tasa de Analfabetismo según departamentos. Coeficiente Reducc. analf./GPpc , 2002, 2017

	G.Público pc. miles			Analfabetismo 1/			Coefi. ciente
	2002	2017	Crec.2/	2002	2017	Reducc. 3/	
Lima-Callao	248.9	520.3	7.3%	3.5%	2.2%	3.9%	0.54
Apurímac	281.0	1,055.8	18.4%	24.6%	15.2%	4.1%	0.22
Arequipa	243.4	460.5	5.9%	8.0%	3.9%	7.0%	1.18
Ayacucho	319.0	974.8	13.7%	23.1%	11.7%	6.5%	0.47
Cusco	239.5	684.0	12.4%	21.2%	10.9%	6.3%	0.51
Huancavelica	267.5	1,316.0	26.1%	27.9%	13.8%	6.8%	0.26
Ica	262.8	480.5	5.5%	4.3%	2.6%	4.4%	0.79
M. de Dios	313.6	758.9	9.5%	4.2%	4.3%	-0.2%	0.02
Moquegua	357.3	900.2	10.1%	7.9%	4.2%	5.9%	0.58
Puno	284.2	668.4	9.0%	20.5%	9.2%	8.2%	0.91
Tacna	338.5	556.0	4.3%	7.4%	3.4%	7.8%	1.83

Notas: 1/ En mayores de 15 años de edad. 2/Promedio anual

Fuente: Idem cuadro 5

Elab. Propia

En cambio, en Arequipa y Tacna pese a un modesto crecimiento en el GPBpc sus tasas de analfabetismo se han reducido notablemente dando como consecuencia elevados coeficientes Reducción de Analfabetismo/GPBpc mostrando una gran eficiencia en los resultados, tema que merece estudiarse en profundidad para repetir la situación en los otros departamentos.

En salud (cuadro AII-38) el coeficiente de reducción de la Mortalidad Infantil/GPBpc es superior al de Lima-Callao en Arequipa, siendo menores en Moquegua y Tacna y muy preocupante la situación de Madre de Dios que no ha reducido su tasa en los 15 últimos años. Los coeficientes en desnutrición son bastante más aceptables con la sola excepción de Huancavelica.



**Cuadro AII 38: Lima-Callao y MPT Suroriental. Salud y Saneamiento: Gasto Público p.c (en S/. 2007) y reducción de tasas de Mortalidad Infantil y Desnutrición, según departamentos, 2002, 2017**

	G.Público pc.miles S/.2007			Mort. Inf.		Desnutrición	
	2002	2017	Crec.2/	Reducc.1/	Red./Gpb	Reducc.2/	Red./Gpb
<b>Lima-Callao</b>	<b>221.3</b>	<b>650.7</b>	<b>12.9%</b>	<b>3.9%</b>	<b>0.30</b>	<b>3.8%</b>	<b>0.29</b>
Apurímac	125.4	1,181.2	56.1%	15.0%	0.27	10.0%	0.18
Arequipa	86.4	332.7	19.0%	13.7%	<b>0.72</b>	15.3%	<b>0.80</b>
Ayacucho	125.1	782.7	35.0%	8.8%	0.25	11.1%	0.32
Cusco	86.9	446.4	27.6%	10.0%	0.36	17.5%	0.64
Huancavelica	101.3	984.5	58.2%	15.0%	0.26	6.1%	0.10
Ica	112.9	349.5	14.0%	4.4%	0.32	5.7%	0.41
M. de Dios	196.5	553.5	12.1%	3.8%	0.00	11.5%	<b>0.95</b>
Moquegua	135.0	892.6	37.4%	6.9%	0.18	17.9%	0.48
Puno	104.6	537.9	27.6%	11.5%	0.42	12.8%	0.46
Tacna	155.7	502.0	14.8%	2.4%	0.16	9.7%	<b>0.65</b>
Notas: Idem cuadro 6							
Fuente: Idem cuadro 6						Elab. Propia	

Examinando el mercado del trabajo en la MPT suroriental en el período 2002- 2017 (Cuadro AII-39) se encuentra que, excepto en Apurímac, Ayacucho, Cusco y Puno, la tasa desempleo ha bajado. En el caso de M. de Dios hay que destacar que la tasa de crecimiento promedio anual de la PEA total ha sido de 5.2% reflejando la creciente migración hacia este departamento, atraída fundamentalmente por la minería ilegal y la tasa de subempleo ha bajado ligeramente. El otro aspecto a resaltar es la creciente participación de la PEA Ocupada/Población total que, con excepción de Arequipa y Tacna, es mayor al promedio nacional.

**Cuadro AII 39: Perú. MPT Suroriental. PEA: Total, tasa anual de crecimiento PEA Ocupada y Tasa de Actividad. Según departamento 2002-2017**

	PEA Total (miles)		Tasa	PEA Ocupada		Tasa de Actividad	
	2002	2017	2002/17	2002	2017	2002	2017
<b>PERÚ</b>	<b>12,794.2</b>	<b>17,215.7</b>	<b>2.3%</b>	<b>94.1%</b>	<b>95.9%</b>	<b>65.3%</b>	<b>72.4%</b>
Apurímac	206.8	263. 2	1.8%	98.3%	98.2%	73.4%	81.4%
Arequipa	560.2	708. 7	1.8%	93.4%	95.5%	64.4%	69.3%
Ayacucho	271.4	371. 5	2.5%	98.8%	96.9%	73.9%	75.9%
Cusco	622.1	777. 2	1.7%	97.5%	97.2%	75.0%	79.1%
Huancavelica	218.3	270. 9	1.6%	97.4%	97.6%	83.6%	83.3%
Ica	311.8	419. 9	2.3%	93.1%	97.1%	61.7%	68.8%
M. de Dios	46.7	83. 2	<b>5.2%</b>	98.3%	98.4%	69.8%	78.0%
Moquegua	84.9	106. 9	1.7%	95.3%	95.7%	67.5%	73.2%
Puno	670.8	799. 4	1.3%	98.6%	97.0%	80.5%	77.3%
Tacna	140.4	187. 3	2.2%	94.5%	95.8%	65.3%	69.8%
Fuente: Idem cuadro AII-26				Elab. propia			

En el Cuadro AII-40 se aprecia la evolución de la distribución de la PEA Ocupada

por rango de ingresos en la MPT comprobándose que en el período 2002-14, al igual que en las otras MPTs hay una mejora significativa en los ingresos de la PEA Ocupada.

**Cuadro AII 40: Perú. MPT Suroriental. PEA Oc.: Distribución por ingresos mensuales, según deptos, 2002, 2014**

	Sin Ingresos		Menos de S/. 500		S/. 500 aS/. 999		S/.1000 aS/.1499		S/.1 500 amás	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
<b>PERÚ</b>	<b>17.1%</b>	<b>11.5%</b>	<b>47.3%</b>	<b>25.8%</b>	<b>22.4%</b>	<b>23.5%</b>	<b>6.3%</b>	<b>16.5%</b>	<b>7.0%</b>	<b>22.7%</b>
Apurímac	34.6%	25.6%	51.9%	35.3%	9.1%	17.7%	0.3%	9.6%	1.6%	11.8%
Arequipa	9.0%	6.2%	54.2%	21.2%	24.1%	24.5%	0.6%	19.1%	6.3%	29.0%
Ayacucho	30.2%	20.2%	54.1%	40.2%	11.6%	20.3%	0.3%	9.2%	0.8%	10.1%
Cusco	28.1%	21.6%	52.9%	27.8%	13.3%	20.0%	0.3%	13.5%	2.4%	17.0%
Huancavelica	40.3%	37.7%	47.8%	36.6%	8.1%	13.1%	0.3%	7.3%	1.3%	5.3%
Ica	11.6%	7.7%	50.7%	19.1%	26.4%	26.2%	0.5%	23.6%	6.3%	23.3%
M. de Dios	12.7%	10.4%	38.7%	13.2%	30.8%	15.4%	1.0%	19.6%	7.5%	41.4%
Moquegua	15.9%	11.9%	45.8%	21.1%	23.0%	15.7%	0.8%	14.2%	7.2%	37.2%
Puno	29.8%	22.4%	54.3%	36.3%	10.9%	17.9%	0.3%	12.6%	2.2%	10.9%
Tacna	10.5%	8.9%	45.7%	19.4%	30.8%	30.2%	0.7%	16.9%	5.6%	24.7%

Fuente: Ídem cuadro AII-27.

Elab. propia

La PEA ocupada sin ingresos (Arequipa, Ica y Tacna muestran los niveles más bajos en este rubro) y con ingresos menores a S/. 500 mensuales se reduce significativamente en todos los departamentos (en especial en Ica, M. de Dios y Tacna), la PEA ocupada con ingresos de S/. 500 a S/. 999 aumenta en todos los departamentos con la excepción de Ica, Madre de Dios, (lo que se explica por la creciente migración hacia estos departamentos), Moquegua y Tacna, y la PEA ocupada con ingresos de S/. 1000 a más se eleva en forma significativa en todos los departamentos particularmente en Ica, M. de Dios, Moquegua y Tacna, lo que se explica por la creciente presencia de empresas con más de 10 trabajadores y en especial con las de más de 100 trabajadores que corresponden a empresas agroindustriales y/o mineras.

Por otra parte, examinando el Cuadro AII-41 se comprueba al igual que en los casos anteriores que la mayoría de trabajadores de la MPT son independientes o trabajan en unidades productivas de menos de 10 trabajadores, pero en el período 2002-14 hay una tendencia decreciente en ambos rubros.

Otro aspecto a destacar es que: los trabajadores del sector público aumentan su participación tanto a nivel nacional como en todos los departamentos de la MPT, siendo particularmente notable el caso del Cusco donde la burocracia estatal casi

se ha duplicado en el período 2002-14 situación que amerita un examen más profundo dado que los servicios brindados no se han expandido en proporción a este crecimiento.

**Cuadro AII 41. Perú. MPT Suroriental. PEA Ocupada por Estructura de Mercado, según departamentos 2002 y 2014 (en porcentaje)**

	Años	Perú	Apurím.	Arequip.	Ayac.	Cusco	HcVlca.	Ica	M. de D	Moqueg.	Puno	Tacna
<b>Sector Público</b>	2002	8.2	10.7	8.9	9.3	6.7	5.5	8.7	13.5	15.0	6.3	14.1
	2014	8.9	9.7	9.1	8.6	10.2	7.4	9.5	13.0	17.9	8.5	12.0
Sector Empresas	2002	36.0	16.9	43.4	16.1	20.5	14.6	46.9	35.6	36.3	20.6	42.2
	2014	42.3	24.2	51.1	27.9	26.3	15.3	47.9	36.1	36.2	26.7	42.6
de 2 a 10 trabaja-	2002	21.3	14.7	27.5	11.8	14.0	11.4	22.5	29.0	22.9	15.0	26.4
	2014	22.0	16.8	26.7	21.6	15.4	11.6	20.1	26.6	17.6	18.5	28.4
dores	2002	8.4	1.6	10.1	2.8	3.8	0.9	8.4	4.8	6.6	3.6	9.1
	2014	9.9	4.8	11.8	4.6	6.5	1.8	12.6	6.0	7.0	4.5	6.2
de 11 a 100 trabaja-	2002	6.2	0.5	5.2	1.6	2.6	2.4	16.1	1.9	6.8	2.0	6.7
	2014	10.3	2.6	12.4	1.8	4.5	1.8	15.1	3.5	11.6	3.7	7.8
dores	2002	6.2	0.5	5.2	1.6	2.6	2.4	16.1	1.9	6.8	2.0	6.7
	2014	10.3	2.6	12.4	1.8	4.5	1.8	15.1	3.5	11.6	3.7	7.8
No especificado	2002	0.2	0.0	0.6	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2014	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Independientes	2002	35.4	37.5	36.1	43.7	42.8	39.1	30.8	37.1	31.1	42.7	29.9
	2014	35.1	39.3	31.3	42.7	41.1	39.3	33.3	39.2	33.1	41.9	34.9
Familiar no remun-	2002	16.9	34.4	8.3	29.9	28.0	40.3	11.1	12.5	15.6	29.8	10.3
	2014	11.4	25.6	6.2	20.2	21.6	37.7	7.7	10.4	11.9	22.3	8.9
Trabajador del hogar	2002	3.5	0.4	3.3	16.1	2.0	0.4	2.5	1.3	1.9	0.7	3.4
	2014	2.3	1.2	2.2	0.6	0.8	0.4	1.6	1.3	1.0	0.7	1.6

Fuente: Idem cuadro AII-26

Elab. propia

Asimismo, se debe señalar el creciente empleo en unidades empresariales de más de 100 trabajadores, tanto a nivel nacional como de la MPT, clara expresión de la modernización del país, siendo los casos de Arequipa e Ica, los más destacables.

En el Cuadro AII-42 se observa una ligera reducción en las tasas de empleo informal en el período 2012-17 a ese ritmo no se visualiza un tiempo razonable para eliminar

**Cuadro AII 42: Perú. MPT Suroriental, PEA Ocupada por empleo formal e informal, según departamentos 2012, 2017**

	Formal		Informal		Crec.anual
	2012	2017	2012	2017	Formal
<b>Perú</b>	25.7%	27.5%	74.3%	72.5%	0.5%
Apurímac	5.8%	13.3%	94.2%	86.7%	1.9%
Arequipa	33.0%	35.6%	67.0%	65.4%	0.6%
Ayacucho	11.8%	11.1%	88.2%	88.9%	-0.2%
Cusco	17.8%	17.5%	82.2%	82.3%	-0.1%
Huancavelica	8.4%	8.7%	91.6%	91.3%	0.1%
Ica	33.2%	37.8%	66.8%	62.2%	1.2%
M. de Dios	25.3%	23.8%	74.7%	76.2%	-0.4%
Moquegua	36.2%	31.2%	63.8%	68.8%	-1.3%
Puno	9.7%	11.9%	90.3%	88.1%	0.6%
Tacna	31.2%	26.8%	68.8%	73.2%	-1.1%

Fuente: C.E. 2018 cuadros 7.44 y 7.45

Elab. Propia

este tipo de empleo. Con la excepción de Apurímac, Arequipa, Huancavelica, Ica y Puno, la situación se ha deteriorado en los otros departamentos, particularmente en Moquegua y Tacna.

Tal como hemos señalado, este es uno de los más serios problemas sociales que enfrenta el país y no hay consenso para su solución. Los empresarios afirman que esta situación se debe a lo que denominan sobrecostos laborales (beneficios sociales como vacaciones por 30 días, 13 sueldos al año y seguridad social, entre otros) en tanto que los trabajadores señalan que se debe al excesivo afán de lucro de los empresarios.

Finalmente es conveniente precisar que resulta evidente que los grandes yacimientos mineros próximos a ingresar a explotación como los Chankas, OPABAM I, II y III, (yacimientos de hierro en Andahuaylas), Quellaveco, la ampliación de Marcona (hierro por Shougang), Pampas del Pongo, los Quechuas, Cerro Copane, Corani (uranio), Haqira, Antapacay, Constancia, Justa y otros, junto con la construcción del Gasoducto Surperuano (GSP, Mapa A-3), (en este caso la petrolera estatal china CNPC ha confirmado su voluntad de desarrollar la industria petroquímica con las reservas de gas encontradas en el lote 68 de su concesión), así como. del aeropuerto de Chinchero en Cusco, la modernización del Puerto San Martín en Pisco, los tramos tres y cuatro de la Longitudinal de la Sierra,

Mapa A11 3. El Gasoducto Surperuano





el Monorriel de Arequipa, la segunda etapa de Majes-Siguas y el Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca, conforman un paquete de proyectos de inversión que impulsarán fuertemente el desarrollo de la MPT suroriental.

Por otra parte, continúan las tratativas con Bolivia para la construcción de un ferrocarril transoceánico que uniría el puerto de Santos en Brasil con el puerto de Ilo, a través de Bolivia, y con empalme al norte de Paraguay, con financiamiento de Alemania por un estimado de US\$ 10 mil millones. Esta parece una iniciativa más factible para el traslado de la soya brasileña a China, que la actual ruta Mato Grosso-Santos-Panamá (Mapa A-4).

**Mapa AII 4: Ruta Santos-La Paz-Ilo-Shangay**



Hay otros emprendimientos de gran importancia que no están siendo objeto de la debida atención para desarrollar el suroriente del país, entre ellos se debe mencionar el desarrollo del yacimiento de litio encontrado en Puno por una minera canadiense que en conjunto con otro yacimiento similar en Bolivia posibilitaría el desarrollo de una empresa conjunta para la producción de baterías de larga duración, la defensa ribereña y la introducción de riego tecnificado en las cuencas del Pampas-Apurímac, Vilcanota-Urubamba (esta última tiene aproximadamente 300 mil hectáreas de suelos aptos para agricultura que con riego tecnificado duplicarían su productividad) y la cuenca del Titicaca para irrigar el altiplano del Collao, así como el proyecto Pampas Verdes para irrigar cerca de 100 mil hectáreas entre el sur de Ica y el norte de Arequipa y promover en una alianza del Servicio



Industrial de la Marina (SIMA) con capitales nacionales y extranjeros la construcción de una gran acería en San Juan de Marcona para procesar el mineral de hierro de Marcona, Pampa del Pongo y Andahuaylas que en conjunto sumarían alrededor de 40 millones de toneladas anuales y que podría suministrar el material rodante de los ferrocarriles a construir en el Perú, incluyendo una vía de Andahuaylas a San Juan de Marcona que está siendo analizada.

Este conjunto de proyectos productivos y de infraestructura impulsarán el desarrollo de la ZPT Suroriental en el mediano plazo siempre y cuando se logre un acuerdo político que concilie los intereses de las comunidades campesinas con los de las grandes mineras, tal como el que se está logrando en Apurímac.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Andía Giovanna “Algunos elementos para balance de la descentralización como oportunidad de desarrollo territorial y mejoramiento de la calidad de vida”, Perú: Instituto de Estudios Peruanos Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.
- Alarco Germán, Castillo César y Leiva Flavio. Desigualdad Factorial, Personal y de la Riqueza en Perú, 1950-2016. Revista Problemas del Desarrollo 197 (50), abril-junio 2019.  
<http://dx.doi.org/10.22.201/iiec.20078951e.2019.197.67473>
- Arias Minaya Luis Alberto. El Perú hacia la OCDE. La Agenda Pendiente para la Política Tributaria 2018-2021. Google
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Documentos de Debate: Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Elaboración de contenidos: Luis Alberto Arias y Carlos Casas Tragodara. 1ª Edición, julio de 2010. Sinco Editores S.A.C. Jirón Huaraz 449, Breña, Lima, Perú.
- Basadre, Jorge. Historia de la República del Perú. Lima, Editorial Universitaria, 1883; Tomo IX
- Bustamante Belaúnde, Luis: Regionalización y Descentralización. Libro Primer Ciclo de Conferencias del Movimiento Libertad. Tomo I
- Campana Ocampo Alvaro. Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú. Editado por Grupo Propuesta Ciudadana, Ciclo de Formación XXVII. 1ª. Edición 2017.
- Cardoso Fernando Henrique. New Paths: Globalization in Historical Perspective. 2009. Publicado en línea.
- Carranza Ugarte Luis y David Tuesta C. (2004): “Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana”, Estudios Económicos No. 12, Banco Central de Reserva del Perú, pp. 145-222.
- Centeno Miguel Angel. Blood and Debt. War and the Naton State in Latin - America. The Pennsylvania University Press. 2001.
- CEPAL; La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar y Caminos por abrir. Mayo 2010. El lujar importa: disparidades y convergencias territoriales, pgs 154-158

- CEPAL, (Gabriel Aghion) (1993), Descentralización fiscal. Marco conceptual, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Política Fiscal 44, Santiago.
- Colegio de Economistas de Lima. Descentralización y Regionalización en el Perú. Hacia una Nueva Economía y un Nuevo Estado. Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima. 2010.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización”, Lima: Congreso, marzo de 2002.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27783, de Bases de la Descentralización”, Lima: Congreso, junio de 2002.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27795, de Demarcación y Organización Territorial”, Lima: Congreso, julio de 2002.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales”, Lima: Congreso, noviembre de 2002.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27902, que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el Proceso de Descentralización y Regionalización”, Lima: Congreso, diciembre de 2002.
- Congreso de la República del Perú, “Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades”, Lima: Congreso, mayo de 2003.
- Congreso de la República del Perú. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014.
- Consejo Nacional de la Competitividad. Índice Competitividad Regional. 2016
- Consejo Nacional de Descentralización, “Plan de Descentralización 2004-2006” Lima: CND, diciembre de 2003.
- Consejo Nacional de Descentralización “Plan de Paz y Desarrollo 2003 – 2006: Departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y provincias de La Convención (departamento del Cusco) y Satipo (departamento de Junín)”, Lima: CND, diciembre de 2003.

- Consejo Nacional de Descentralización “Plan de Paz y Desarrollo II 2004 – 2007: Departamentos de San Martín, Huánuco, Pasco, Junín y Provincia de Padre Abad (Departamento de Ucayali)”, Lima: CND, mayo de 2004.
- Consejo Nacional de Descentralización, “Plan Nacional de Inversiones Descentralizadas 2005 – 2014” 2003, Lima: CND, junio de 2004.
- Consejo Nacional de Descentralización. Gestión Institucional 2002-2005. Primera edición, junio 2006. Talleres Gráficos Aleph S.R.L.
- Constitución Política de 1933
- Constitución Política de 1979
- Constitución Política de 1993
- Contreras, Carlos El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica Documento de Trabajo N° 127. IEP Instituto de Estudios Peruanos noviembre, 2002
- Dammert Ego Aguirre, Manuel...La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I. Santiago de Chile, ILPES, 2003.
- Decreto Ley N ° 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Lima, 1992.
- Descentralización en Bolivia. Los dos proyectos descentralizadores empiezan a perder hegemonía con la llegada de Evo Morales a la Presidencia [www.hoy.com.ec/..la-descentralizacion-en-bolivia-368659.html](http://www.hoy.com.ec/..la-descentralizacion-en-bolivia-368659.html) en Roberto Barbery Anaya Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. Conferencia dictada durante el evento “Avances y Desafíos en el Proceso de Descentralización en Bolivia. [www.cepad.org.7inder.php?opyam=com/](http://www.cepad.org.7inder.php?opyam=com/) y en Miguel Centellas. La descentralización radical de Bolivia <http://www.americas.quarterly.org/node/1700>)
- Descentralización en Colombia. [www.eumed.net](http://www.eumed.net)>Libros y La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia Fabio E. Velas-quez C. Foro Nacional por Colombia: [www.vivalaciudadania.org](http://www.vivalaciudadania.org)
- Descentralización en Chile: Análisis crítico. [www.buenastareas.com](http://www.buenastareas.com)>temas variados, Democracia y Descentralización en Chile. 20 años no es nada? Pablo Monje Reyes [plumaypincel.cl/index.php?...decentralizacion-en-chile](http://plumaypincel.cl/index.php?...decentralizacion-en-chile)).
- Eguren Lorenzo. Estimación de los subsidios en los principales proyectos de

irrigación en la costa peruana (Estudio) CEPES, 24 enero 2014.

- Evans Peter. El Eclipse del Estado. Reflexiones sobre la Estatalidad en la era de la Globalización. ILSA. Bogotá, Colombia. 2007.
- ESAN/Universidad del Pacífico/AFIN. Nueva Brecha y Planificación de Infraestructura 2016-2026
- Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, Decreto Ley N ° 17063 del 3 octubre de 1968.
- Falleti Tulia. "Decentralization and Subnational Politics in Latin America. University of Pennsylvania. Cambridge University Press. 2010".
- Fukuyama Francis. Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI. Impreso en la Argentina. 2004
- Kurtz Markus. Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order. Ohio State University, Cambridge University Press, 2013.
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile, 2017.
- Giddens Anthony. Wikipedia, the free encyclopedia. Third way (centrism)
- Gonzales de Olarte, Efraín. La Economía Regional de Lima, Crecimiento, Urbanización y Clases Populares. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1992.
- Gonzales de Olarte, Efraín. El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997, Consorcio de Investigación Económica – Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico18, Lima.
- Gonzales de Olarte, Efraín. y Samame Lilian (1994): El péndulo peruano: Políticas económica, gobernabilidad y subdesarrollo, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 14, segunda edición, Lima.
- Gonzales de Olarte, Efraín. Pinzás Teobaldo y Trivelli Carolina (1994): "Descentralización fiscal y regionalización en el Perú", Instituto de Estudios Peruanos. Documento de trabajo No. 69, Lima.
- Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización para el Desarrollo en el Perú. Cuadernos PNUD, Lima, Perú, Junio 2003
- Gustafson Bret, New Languages. "Indigenous Resurgence and the Politics of



Knowledge in Bolivia. Duke University Press, 2009”.

- Haya de La Torre Agustín. Dictadura y Democracia. La crisis del Estado republicano. Foro Democrático. Fondo Editorial. 2003
- Habermas Jurgen. La Inclusión del Otro. Estudio de Teoría Política. Paidós 135. Buenos Aires, Argentina. 1999
- INEI. Perú Compendios Estadísticos 2009, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017
- INEI. Producción y Empleo Informal. 2007-2012. Cuenta Satélite de la Economía Informal, Mayo 2014.
- Kurtz Markus. Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order. Ohio State University. Cambridge University Press. 2013.
- Lama More César. Lima hacia la metrópoli global. Inédito. 2014.
- Leceta Gálvez Humberto. Evolución de la Descentralización. Planteamiento e Instituciones 1833-2002. Inédito
- Ley de Bases de la Regionalización, Ley N ° 24650. Lima, 1987
- Ley de Bases de la Descentralización, 27783. Lima, 2002
- Ley de Descentralización Administrativa, Ley N ° 7809
- Ley Marco de la Descentralización. Ley N ° 26922
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Ley N ° Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N ° 23853
- Ley N ° 27680, Ley de Reforma constitucional del Capítulo 14 del Título IV de la Constitución de 1993.
- López Sinesio. Democracia y Participación Indígena. En Fernando García (Coordinador). Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI. Flacso. Ecuador, Quito. 2000.
- Loughlin, Frank Hendriks y Anders Lidstrom, (The Oxford Handbook of Regional Democracy in Europe. Oxford University Press 2013).
- Mann Michael. Infrastructural Power Revisited. Published on line 06 august 2008#Springer Science + Business Media, LLC 2008
- Mendoza Waldo, Leyva Janneth y Flor José Luis, La Distribución del Ingreso en el Perú 1980-2010. PUCP. Lima, Perú.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Empleo: Principales Indicadores según Departamento 2001-2015.

- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. Plan Sectorial 2006-2011.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016.
- O'Neill Kathleen "Descentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes. Cambridge University Press. 2005"
- Partido Aprista Peruano. Plan de Gobierno 2006-2011. Conaplan.
- Plan de Gobierno para el 2006-2011. Unidad Nacional.
- Plan de Gobierno para el 2011-2016. Partido Nacionalista
- Plan Regional de Desarrollo Concertado. de Lima 2012-2025. Municipalidad Metropolitana de Lima. Instituto Metropolitano de Planificación. 2013.
- Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao. 2011- 2022. Municipalidad Provincial del Callao. Instituto Metropolitano de Planificación. 2011.
- Planes de Desarrollo Regional y Concertado al 2021 de los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna
- Plan Nacional de Descentralización 2013-2016. Presidencia del Consejo de Ministros. Setiembre 2013
- PLANAS, Pedro (1998): La descentralización en el Perú republicano (1821-
- PNUD (2002): Informe sobre Desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades, Oficina de Perú, Lima. 2006
- PNUD (2009) Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía, PNUD, Oficina del Perú. Lima. 2009
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. PNUD. Oficina del Perú, Lima
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Oficina del Perú, Lima. 2013
- Presidencia de la República. Mensaje a la Nación el 28 de Julio de 2013
- Presidencia de la República. Mensaje a la Nación del 28 de Julio de 2014
- Przesoski Adam and Wallerstein Michael. Structural Dependence of the State on Capital. En Austen-Smith David, Frieden Jeffrey A., Golden Miriam A., Moene Karl O. y Przesoski Adam 2008. Selected Works of Michael Wallerstein. The political Economy of Inequality, Unions and Social Democracy. Cambridge

University Press.

- Propuesta ciudadana (2007): “Vigilancia del proceso de descentralización. Balance 2003-2006. Reporte nacional No. 11, Participa Perú, Lima.
- Prud’homme Rémy (1995) “The Dangers of Decentralization”, Research Observer Vol. 10, No. 2, August, The World Bank, pp. 201-226.
- Saylor Ryan. State Building in Boom Times. Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. Oxford University Press 2014
- Scóptol Theda. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 2007
- Soifer Hillel David. State Building in Latin America. Temple University. Cambridge University Press. 2015
- Stepan Alfred. State and Society: Peru in comparative perspective. Princeton University. 1978.
- Vásquez Arturo y Luís Bendezú (2008): Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú, CIES – BCRP, Lima.
- Vega Castro Jorge (2008): “Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú” CISEPA, No. 266, pp. 108, PUCP, Lima
- Velasco Fernández Otoniel: “ Perú. La difícil construcción de una República para todos”.
- ZAS FRIZ, Johnny (1998): La descentralización ficticia. Perú 1821-1998. Universidad del Pacífico, Lima.
- Zas Friz Burga Johnny, “La Insistencia de la Voluntad: El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)”, Lima: Defensoría del Pueblo, 2004.