

LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA: RETOS DE LA AGENDA PENDIENTE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

SUB-NATIONAL PUBLIC FINANCE AND ECONOMIC DECENTRALIZATION: CHALLENGES OF THE PENDING AGENDA FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Entregado: 27 de setiembre 2022 | Aprobado: 06 de octubre 2022

CARLOS GONZÁLEZ TARANCO*

RESUMEN

Este artículo se fundamenta en el análisis de la concentración económica, teniendo como propósito analizar la descentralización fiscal, la concentración de la producción, la densidad demográfica, la tipología de distritos, a fin de establecer los lineamientos del desarrollo económico tomando en cuenta experiencias internacionales, así como promover la discusión de políticas públicas orientadas a la descentralización productiva, cuyos objetivos estén orientados a la integración, equidad y competitividad de nuestro país.

PALABRAS CLAVE: Finanzas Públicas Subnacionales, Descentralización Económica, Desarrollo Económico.

ABSTRACT

This article is based on the economic concentration analysis, and its aim is to analyze the fiscal decentralization, production concentration, demographic density, districts typology, to state guidelines to economic development considering international experiences to promote public policies discussions oriented to productive decentralization, whose objectives were oriented to integration, equity and competitiveness of our country.

KEYWORDS: Subnational - Public Finance, Economic Decentralization, Economic Development.

* Economista. ORCID: 0000-0002-6650-6878. Correo: cgonzalez1@usmp.pe

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito promover la discusión académica para la formulación de políticas económicas orientadas a la descentralización económica, teniendo en cuenta el contexto actual en el que si bien se ha iniciado el proceso de descentralización fiscal, existe un centralismo económico y a la vez concentración urbana; para lo cual se analiza la ejecución del gasto público de los Gobiernos subnacionales, la concentración productiva, la densidad demográfica y las experiencias internacionales para la descentralización productiva, a fin establecer el impacto de la descentralización fiscal en la descentralización económica.

El análisis planteado pretende contribuir con las políticas: demográfica, del ordenamiento territorial y de la descentralización económica.

CENTRALISMO ECONÓMICO: DEFINICIÓN

Respecto del centralismo económico, social, gubernamental y político, se ha adoptado las acciones normativas y de implementación de políticas de descentralización orientadas a la creación de Gobiernos subnacionales, a fin de viabilizar la descentralización administrativa, fiscal, política y económica.

Respecto de la descentralización económica o de mercado, Carranza y Tuesta (2013) precisan lo siguiente:

Descentralización económica o descentralización de mercado, no sólo se obtienen a través de procesos de privatización o concesión (donde el sector privado produce y distribuye un servicio público), ni de desregulación (donde el mercado determina ciertos precios que antes eran determinados por el sector público), sino a través de transferir algún tipo de responsabilidad específica a los grupos organizados de la sociedad, por ejemplo la participación activa de los padres de familias en la administración de centros escolares. (Carranza y Tuesta, 2013, p. 11)

De esta manera, se entiende que el proceso de descentralización es un proceso de largo plazo, aplicado en el marco de las políticas públicas. Al respecto Carranza y Tuesta (2013) refieren que: "El término descentralización puede definirse, desde una perspectiva amplia, como el proceso de devolver poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de gobierno local o regional." (p. 9)

La importancia de la descentralización económica para nuestro país es relevante en la medida que identificamos correctamente el problema, como lo es el centralismo económico. Al respecto Miranda (2015) refiere que: "Las dimensiones del centralismo en el Perú son fundamentalmente de tipo económico, demográfico, territorial, étnico-lingüístico y político social." (p.158)

Precisando, seguidamente:

El eje económico del centralismo capitalista de hoy tiene como escenario de sus operaciones a Lima Metropolitana, ella concentra 53% del PBI; de manera similar la manufactura sigue con altos niveles de concentración que bordea el 57% del total del país; sin embargo, las regiones Arequipa, La Libertad y Piura solo representan en conjunto el 18% de la producción industrial hacia el 2008.

El ámbito poblacional del centralismo nos muestra que la región costa tiene el 55% de la población nacional; mientras que la sierra y la selva solo participan con 38% y 9%, respectivamente. A su vez, el escenario urbano de mayor importancia denominado metrópoli incluye a las ciudades de Lima, Arequipa, Trujillo y Chiclayo; el segundo nivel de ciudades la conforman Piura, Chimbote, Huancayo, Cusco e Iquitos; el tercer nivel la conforman las doce ciudades intermedias como Sullana, Cajamarca, Huaraz, entre otras. (Miranda, 2015, p.158)

La estructura de la sociedad está integrada por tres subestructuras, como lo son la económica, social y política, las cuales se consolidan desde el nivel económico hasta el nivel político. Es en ese sentido que existe una correlación directa entre el centralismo económico basado en el modelo industrial, la exportación y la concentración urbana.

Al respecto, Gonzales de Olarte (2003) hace una pregunta muy pertinente, ¿cuándo el centralismo económico es un problema?, planteando lo siguiente:

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

La centralización económica genera condiciones de desigualdad de oportunidades en el empleo, en los ingresos y en el acceso a servicios privados del centro con relación a la periferia. Es más, no crea mecanismos de difusión de la dinámica del centro hacia la periferia. La concentración y la segmentación espacial es lo que hace de la centralización económica un problema de desarrollo regional. (Gonzales de Olarte, 2003, p.15)

EL GASTO FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES

La política de gasto fiscal aplicada a través del Gobierno nacional y Gobiernos subnacionales, comprendiendo esta última a los Gobiernos Regionales y Locales, se dio inicio el 2007, asignándose un total de 25,286,814,091 soles, que representaron el 36% del presupuesto institucional modificado (PIM) del presupuesto público nacional, mientras que a nivel de ejecución representaron el 32%, por la menor ejecución de los Gobiernos Locales.

Tabla 1
Perú: Presupuesto público nacional por niveles de gobierno, 2007
(S/)

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	%	Compromiso Anual	Ejecución Devengado	%	Girado	Avance %
Gobierno Nacional	40,954	46,031	65%	39,740	39,593	68%	39,424	86%
Gobiernos Locales	6,633	11,128	16%	6,868	6,854	12%	6,215	56%
Gobiernos Regionales	10,368	14,158	20%	11,547	11,513	20%	11,478	81%
Gobiernos Sub-Nacionales	17,002	25,287	35%	18,415	18,368	32%	17,692	70%
Total	57,956	71,318		58,155	57,961		57,117	80%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2022) Consulta amigable.

Revisando el presupuesto público nacional del 2012, se aprecia que el presupuesto asignado a los Gobiernos subnacionales ascendió a 55,121,033,181 soles que representaron el 45% del presupuesto público nacional, observándose que los Gobiernos Locales aumentaron su participación en 26% mientras que el 2007 representaba el 16% del presupuesto nacional, respecto del nivel de ejecución fue del 42% del monto ejecutado total.

Tabla 2
Perú: Presupuesto público nacional por niveles de gobierno, 2012
(S/)

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	%	Compromiso Anual	Ejecución Devengado	%	Girado	Avance %
Gobierno Nacional	64,973	67,259	55%	60,133	60,081	58%	59,962	89%
Gobiernos Locales	15,772	31,507	26%	22,759	22,206	22%	22,092	70%
Gobiernos Regionales	14,789	23,614	19%	20,785	20,718	20%	20,633	87%
Gobiernos Sub-Nacionales	30,562	55,121	45%	43,544	42,924	42%	42,726	78%
Total	95,535	122,380		103,677	103,005		102,688	84%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2022) Consulta amigable.

En el presupuesto nacional del 2021, se aprecia que el PIM asignado a los Gobiernos subnacionales ascendió a 90,296,493,996 soles, que representaron el 40% del presupuesto público nacional, de los cuales el Gobierno Regional y Local representaron el 20% del acotado presupuesto nacional.

La ejecución del gasto público se mide por el devengado, que representa el nivel de gasto de acuerdo con la obligación de pago según los compromisos presupuestales contraídos con base en la conformidad de servicio y/o la recepción de los bienes. Al respecto el devengado total por dichos Gobiernos subnacionales representó el 32% del ejecutado total a nivel nacional, el cual se debió al menor nivel de ejecución de los Gobiernos Locales.

Tabla 3
Perú: Presupuesto público nacional por niveles de gobierno, 2021
(S/)

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	%	Compromiso Anual	Ejecución Devengado	%	Girado	Avance %
Gobierno Nacional	127,421	137,636	60%	126,246	125,752	63%	125,385	91%
Gobiernos Locales	21,649	45,009	20%	36,438	32,270	16%	32,235	72%
Gobiernos Regionales	33,960	45,287	20%	42,330	40,891	21%	40,822	90%
Gobiernos Sub-Nacionales	55,609	90,296	40%	78,768	73,162	37%	73,056	81%
Total	183,030	227,932		205,014	198,914		198,442	87%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2022) Consulta amigable.

Es decir, en promedio el 40% del presupuesto público nacional ha sido asignado a los Gobiernos subnacionales, desde que se inició el proceso de descentralización fiscal.

EL VALOR AGREGADO BRUTO A NIVEL REGIONAL

Al verificar el efecto que ha generado en las regiones el mayor gasto fiscal a nivel descentralizado, se ha analizado el Valor Agregado Bruto (VAB) por Regiones, efectuando una comparación entre los periodos 2007 y 2021. Como se aprecia, el VAB per cápita de Lima no es el más alto a nivel regional, siendo sobrepasado largamente por la Región de Moquegua en casi 3 veces su promedio, pero también de las regiones de Pasco, Madre de Dios y Tacna, pero con márgenes más estrechos el periodo 2007.

Respecto al 2021, se aprecia que Moquegua sigue teniendo el mayor VAB per cápita, seguido de Tacna, ambas regiones superan a Lima. Sin embargo, se debe destacar que casi todas las regiones aumentaron en términos reales su VAB *per cápita*, salvo madre de Dios que ha disminuido significativamente. Lo expuesto se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 4
Perú: Valor agregado bruto per-cápita por regiones, 2007 - 2021
(Miles S/)

2007				2021			
REGIONES	VAB (Base 2007) (Miles S/)	Población (Núm. Hab.)	Per cápita (S/)	REGIONES	VAB (Base 2007) (Miles S/)	Población (Núm. Hab.)	Per cápita (S/)
Amazonas	1,778,775	375,993	4,731	Amazonas	3,135,501	379,384	8,265
Áncash	15,672,771	1,063,459	14,738	Áncash	21,297,400	1,083,519	19,656
Apurímac	1,824,181	404,190	4,513	Apurímac	6,580,442	405,759	16,218
Arequipa	16,991,831	1,152,303	14,746	Arequipa	29,897,324	1,382,730	21,622
Ayacucho	2,975,676	612,489	4,858	Ayacucho	5,717,700	616,176	9,279
Cajamarca	8,159,499	1,387,809	5,879	Cajamarca	11,468,693	1,341,012	8,552
Cusco	10,913,725	1,171,403	9,317	Cusco	20,508,967	1,205,527	17,012
Huancavelica	2,475,279	454,797	5,443	Huancavelica	3,486,567	347,639	10,029
Huánuco	3,200,861	762,223	4,199	Huánuco	5,918,883	721,047	8,209
Ica	8,793,956	711,932	12,352	Ica	19,434,835	850,765	22,844
Junín	9,240,435	1,225,474	7,540	Junín	15,948,120	1,246,038	12,799
La Libertad	14,615,612	1,617,050	9,038	La Libertad	23,403,009	1,778,080	13,162
Lambayeque	6,880,023	1,112,868	6,182	Lambayeque	13,072,161	1,197,260	10,918
Lima	136,238,703	8,445,211	16,132	Lima	242,143,160	9,485,405	25,528
Callao	13,386,423	876,877	15,266	Callao	22,199,686	994,494	22,323
Loreto	6,910,964	891,732	7,750	Loreto	8,886,191	883,510	10,058
Madre De Dios	1,864,543	109,555	17,019	Madre De Dios	1,738,171	141,070	12,321
Moquegua	7,525,100	161,533	46,586	Moquegua	9,010,514	174,863	51,529
Pasco	5,486,459	280,449	19,563	Pasco	5,258,978	254,065	20,699
Piura	12,651,720	1,676,315	7,547	Piura	20,870,378	1,856,809	11,240
Puno	5,888,474	1,268,441	4,642	Puno	9,696,575	1,172,697	8,269
San Martín	3,266,254	728,808	4,482	San Martín	6,307,479	813,381	7,755
Tacna	5,143,137	288,781	17,810	Tacna	8,852,701	329,332	26,881
Tumbes	1,637,185	200,306	8,173	Tumbes	2,744,790	224,863	12,206
Ucayali	3,054,659	432,159	7,068	Ucayali	4,567,097	496,459	9,199

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI Cuadros de PBI de Perú y Población.
Elaboración Propia

Es preciso mencionar que el VAB de Lima no ocupa el primer lugar a nivel regional. No obstante, su posición dentro del VAB total es largamente mayor al nivel nacional, con más del 40%, explicado por la estructura productiva que ostenta según cifras de la memoria anual de Banco Central de Reserva del Perú (2017). Al revisar las estadísticas sobre la situación de desempleados, Lima se encontraba con 1,747,000 personas de un total de

4,850,000 personas empleadas, lo que presenta el 36% del total de dicho conjunto. De otro lado, la ocupación por tamaño de empresa, se aprecia que 1,609,000 son independientes y 1,319,000 son trabajadores de microempresas, que en total representan el 60% de la población ocupada. Es decir, la mayoría de esas personas son aquellas que perciben el salario mínimo.

Al respecto, es preciso profundizar los estudios acerca de la efectividad de descentralización fiscal y su impacto en la reducción de la desigualdad de ingresos a nivel regional. Al respecto, el documento publicado por Castillo (2017) concluye que:

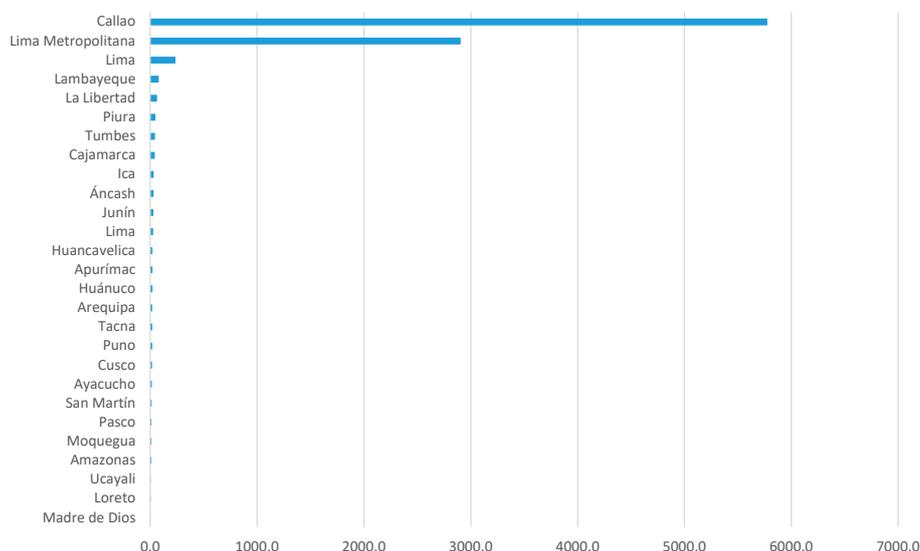
La parte descriptiva inicial reveló que Perú ha experimentado efectivamente una importante disminución de la desigualdad entre 2007 y 2017, pero que esa disminución no ha sido constante. De hecho, se distinguieron dos períodos de tiempo importantes: el período 2007- 2012, caracterizado por una fuerte reducción de la desigualdad, y el período 2012-2017, en el que la desigualdad apenas cambió. Esta evolución se apoya en la literatura. Al examinar las tendencias dentro de cada región, se repitió la misma historia: los últimos cinco años de análisis implicaron una reducción mucho menor de la desigualdad. (Castillo, 2017, p. 25)

Lo expuesto es concordante con la dinámica de crecimiento del gasto público a nivel de los Gobiernos subnacionales, analizado previamente, cuya ejecución aumentó en 10% del 2007 al 2012, pero luego del 2012 al 2021 disminuyó en 37%. Sin embargo, es necesario profundizar el análisis a nivel de gastos corrientes e inversión pública para evaluar el impacto en la dinámica regional de crecimiento económico de largo plazo.

LA DENSIDAD POBLACIONAL A NIVEL REGIONAL

La densidad poblacional al 2007, muestra que en la Provincia Constitucional del Callao existe la mayor densidad poblacional con 5,774 habitantes por Km², siendo Lima Metropolitana la segunda ciudad con 2,905 habitantes por Km² (Hab./Km²), con marcada diferencia con respecto de las regiones que varían de 80 a 1 Hab./Km², como son Lambayeque y Madre de Dios respectivamente. Todo ello, en líneas generales, revela un gran despoblamiento de casi todo el territorio nacional.

Figura 1
Perú: Densidad poblacional a nivel regional según censo del 2007
(Hab./Km²)

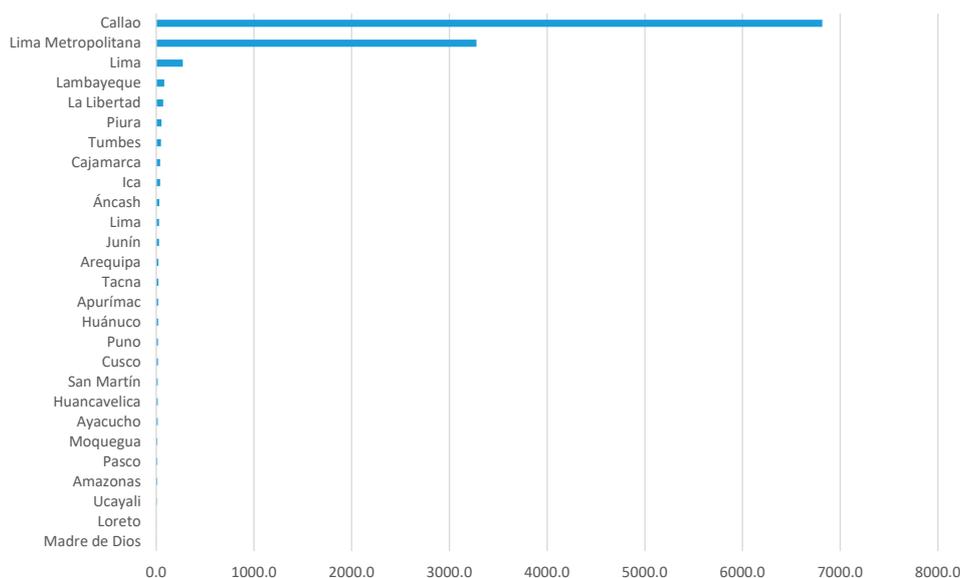


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2022) Estadísticas: Densidad Poblacional por Años Censales, según Departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 Y 2017.
Elaboración Propia

Del análisis de densidad poblacional al 2017, muestra que las ciudades más concentradas a nivel nacional son el Callao y Lima, con un nivel de concentración urbana de 6,816 Hab/Km² y 3,277 Hab/Km², respectivamente, evidenciándose un significativo aumento en la concentración urbana, especialmente en el Callao. Asimismo, se debe mencionar que la densidad poblacional aumentó en las regiones de Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque,

Moquegua, Piura, Tacna y Tumbes; mientras que en resto de las regiones la densidad poblacional ha disminuido. Por lo tanto, es evidente que ha aumentado la densidad poblacional principalmente en regiones de la Costa, mientras que en las regiones de Sierra y Selva sucede todo lo contrario.

Figura 2
Perú: Densidad poblacional por regiones según censo del 2017
(Hab./Km²)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2022) Estadísticas: Densidad Poblacional por Años Censales, según Departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 Y 2017.

Elaboración Propia

Cabe resaltar que Lima Metropolitana comprende 43 distritos y ocupa una extensión territorial de 2,638 millones de Km², que representan 0.20% de nuestro territorio total y que sin embargo alberga a más del 30% de la población total de Perú. Es paradójico que teniendo tan inmenso territorio equivalente a una extensión tres veces más que Alemania o Francia, o más, cuya población es más del doble que nuestro país, la tercera parte de la población siga viviendo en tan limitado territorio, promovándose el crecimiento volumétrico de los edificios en contraste con nuestra extensión territorial.

A esta concentración urbana se aúna la desigualdad en la infraestructura de servicios básicos, que “justifica” la migración interna hacia la costa, especialmente hacia Lima Metropolitana. Al respecto, según Resolución Viceministerial de gobernanza territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros que aprueba la tipología de distritos y la clasificación de los distritos, según Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT del 23 de diciembre de 2019, publicada en el Diario Oficial El Peruano, establece lo siguiente:

Artículo 3.- Objetivo

La “tipología de distritos” tiene como objetivo contribuir con información que permita a las entidades del poder ejecutivo y a los Gobiernos Regionales y Locales a implementar sus acciones en los distritos de acuerdo al contexto y realidad de los mismos, promoviendo así el desarrollo de la población y las instituciones que lo conforman.

Artículo 4.- Alcance

La “tipología de distritos” es de cumplimiento obligatorio por los órganos y unidades funcionales dependientes del Viceministerio de Gobernanza Territorial para la implementación de políticas públicas y planes, cumplimiento de funciones, emisión de normas y realización de acciones coordinadas con los Gobiernos Regionales y Locales.

La “tipología de distritos” puede ser utilizada por las entidades del poder ejecutivo para las intervenciones que realicen en las distintas localidades del país en el marco de sus funciones, así como también por los Gobiernos Regionales y Locales para la realización de acciones coordinadas que contribuyan a una mejora en la prestación de servicios a la población. (p. 9)

Respecto de esta metodología en la página web del INEI acerca del Sistema de Datos Micro Regionales, precisa que:

Esta metodología agrupa a los distritos del país en un conjunto reducido y significativo de categorías, bajo un enfoque de sistema territorial, teniendo como elemento fundamental de análisis a los centros poblados que los constituyen, diferenciándolos por su tamaño y grado de articulación. (Recuperado de: <https://sdmr.inei.gob.pe/cms/multimedia/home/menuSect-2-78>)

Respecto de la clasificación de los distritos, en la citada página web se precisa:

La aplicación del modelo dio como resultado ocho tipos de distritos (uno de los cuales cuenta con dos subtipos), agrupados en tres categorías generales: la categoría A, que agrupa a cuatro tipos de distritos que se encuentran en la metrópoli nacional, en metrópolis regionales, o que en su interior albergan algún tipo de ciudad o centro poblado con más de 2,000 habitantes; la categoría B, que alberga a tres tipos de distritos en donde se encuentran centros poblados con 2,000 personas o menos con distintos grados de acceso a su capital distrital; y la categoría AB, categoría intermedia entre ambas, y que corresponde a un único tipo de distrito con una minoría de su población asentada en centros poblados de más de 2,000 habitantes. (Recuperado de: <https://sdmr.inei.gob.pe/cms/multimedia/home/menuSect-2-78>)

La citada información se resume en la Tabla 5:

Tabla 5
Perú: Consolidado de la tipología de las municipalidades, 2022
(Número)

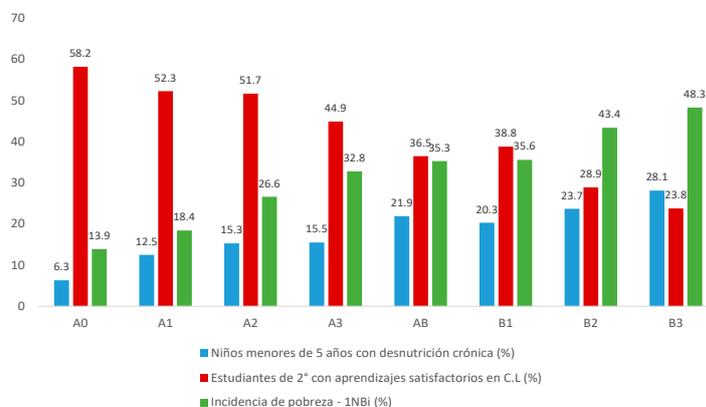
Municipalidades de ciudades principales		Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas	Municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos viviendas urbanas	Total Municipalidades
Tipo A	Tipo B			
40	209	556	1033	1838

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2022). Clasificación de la Municipalidades (PMM - PI)

De lo expuesto, se aprecia que el mayor grado de articulación corresponde solamente a 40 distritos, de acuerdo con la lista publicada en la página del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los cuales son 36 distritos de Lima y las municipalidades provinciales de Arequipa, Callao, Trujillo y Chiclayo; por otro lado, 1,033 municipalidades cuentan con población menor a 2,000 habitantes en nuestro territorio nacional.

Siendo del caso precisar que, existe una asimetría entre el tamaño de la población y la accesibilidad en los servicios públicos, tal como se aprecia en la Figura 3:

Figura 3
Perú: Promedios distritales de las variables de desnutrición crónica (2017), logro de aprendizajes (2016), e incidencia de pobreza (2017), según tipología distrital
(%)



Fuente: Instituto Nacional de estadística e Informática – INEI (2020) Sistema de Datos Micro Regionales. Recuperado de: <https://sdmr.inei.gob.pe/cms/multimedia/home/menuSect-2-78>

REGIONALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

La falta de políticas de largo plazo articuladas con megaproyectos de inversión pública orientados a la integración nacional limita el proceso de articulación productiva y por ende la competitividad y equidad entre nuestras regiones y especialmente en nuestra población.

La situación expuesta es consecuencia de la falta de articulación de los medios de transporte que permita integrar y articular las diferentes regiones y por ende distritos de nuestro territorio nacional, lo cual afecta la consolidación de mercados a nivel interno y por ende la competitividad de nuestros productores locales, para quienes el flete de su producción agrícola les resulta oneroso y en algunos casos inviable.

La articulación de los mercados solo es posible en la medida en que al momento de evaluar los proyectos de inversión pública se cambien los paradigmas siguientes:

- a) No existe suficiente población beneficiaria en la justificación de proyectos de inversión pública, lo cual solo contribuye a una mayor concentración urbana y regional.
- b) La distribución del canon a nivel regional.

Respecto al primer ítem a), es menester mencionar el planteamiento de regionalización transversal del destacado Dr. Javier Pulgar Vidal, quien en 1938 planteó la Tesis sobre las 8 regiones naturales del Perú. Al respecto Zas Fritz (1998) resalta un extracto de Baltazar Caravedo, acerca de dicha regionalización que refiere lo siguiente:

[...] sustento la necesidad de la regionalización transversal porque ella permitía que cada región tuviese proteína del mar, agricultura de costa, agricultura, minería y ganadería de sierra, así como riqueza forestal y agrícola de selva, lo que posibilitaría un desarrollo con cierta autosuficiencia en el largo plazo. (p. 202)

La regionalización transversal contribuiría a promover la integración, pero a la vez la competitividad, por cuanto permitiría facilitar la exportación de nuestros productos especialmente agrícolas, pecuarios, artesanales, mineros con valor agregado, etc., así como promover el turismo nacional e internacional.

Dicha visión de transversalidad fue propuesta también por el expresidente Augusto Bernardo Leguía Salcedo, quien como visionario estadista propuso los ferrocarriles de penetración. Al respecto Alzamora (2017) refiere que: "El primero de esos ferrocarriles era el Paita Marañón, destinado a promover y expandir la producción y el comercio de Piura, con una extensión de 700 kilómetros". (p.147). Así también menciona que: "El segundo ferrocarril de penetración proyectado era el Mollendo - Madre de Dios, con una extensión de 900 kilómetros" (p. 148). Luego precisa que, "Finalmente, el tercer y más grande y ambicioso proyecto integrador era el ferrocarril Callao-Pucallpa, que en su tramo final debía unir un punto de la línea La Oroya - Cerro de Pasco con un punto navegable en el río Ucayali, ..." (p. 148)

Cabe recordar el primer proceso de integración se generó en los Estados Unidos de América, en el siglo XVIII, parte norte de nuestro continente que se encontraba prácticamente despoblado. De acuerdo a la página web Railway Technology (2021) las redes ferroviarias de mayor extensión en el mundo son en Estados Unidos (EEUU) con 250,000 Kms, seguido de China con 100,000 km, Rusia con 85,500 Km, India 65,000 Km, Canadá 48,000 Km, Alemania 41,000 Km., Australia 40,000 Km, Argentina 36,000 Km, Francia 39,000 Km, y Brazil 28,000 Km) (Recuperado de: <https://www.railway-technology.com/analysis/featurethe-worlds-longest-railway-networks-4180878/>)

Al respecto, según el Ministerio de Transportes (MTC, 2019), Perú cuenta con 1,907 km de línea ferroviaria, lo que marca la gran diferencia con el resto de países que tienen como prioridad la integración económica. El citado documento titulado *Competitividad Ferroviaria en el Perú*, muestra gráficamente la gran diferencia en el costo logístico del Perú, que es 34% más caro, mientras que en América Latina es 24%, EE. UU. es 9%, Países de OECD 8% y Singapur 7%. (Recuperado de: https://peru.ahk.de/fileadmin/AHK_Peru/02_Competitividad_Peru_FerrovioarioMTC.pdf)

Es importante que, complementariamente al Mega Proyecto del Puerto de Chancay, se desarrollen estas obras de infraestructura; en el mencionado documento del MTC se considera los siguientes proyectos:

Figura 4

Perú: Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario, 2018

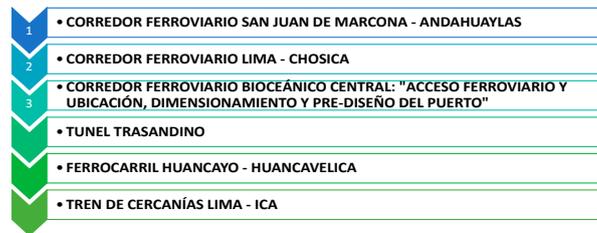


Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019) Competitividad Ferroviaria en el Perú. Dirección de Gestión de Infraestructura y Servicios de Transporte, p. 16. Recuperado de: https://peru.ahk.de/fileadmin/AHK_Peru/02_Competitividad_Peru_FerroviarioMTC.pdf

Así también se incluye una serie de estudios y proyectos en ejecución, según la siguiente lista:

Figura 5

Perú: Estudios y proyectos en ejecución de transporte ferroviario, 2019

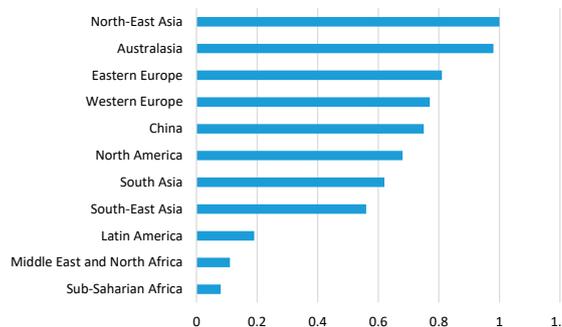


Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019) Competitividad Ferroviaria en el Perú. Dirección de Gestión de Infraestructura y Servicios de Transporte, p. 19. Recuperado de: https://peru.ahk.de/fileadmin/AHK_Peru/02_Competitividad_Peru_FerroviarioMTC.pdf

Es preciso mencionar que, a nivel mundial los países con mayor presencia internacional en la actualidad son los países de Asia, Europa y Estados Unidos de América, quienes vienen mejorando su infraestructura ferroviaria, tal como se aprecia en la Figura 6:

Figura 6

**Mundo: Estado de los proyectos de infraestructura, febrero 2022
(Índice de Impulso a los Proyectos de Construcción)**



Fuente: Data Journalism Team (6 de abril 2022) Railway Technology. Recuperado de: <https://www.railway-technology.com/analysis/the-state-of-infrastructure-construction-projects-around-the-world-2/>

La Figura 6 precedente se aprecia la gran diferencia en la inversión en ferrocarriles en América Latina, Este Medio y Nor África y África Sub Sahara. Para el caso de América Latina se evidencia unas serias limitaciones de integración económica nacional e internacional.

Cabe comentar que estos proyectos ferroviarios generarán demanda derivada hacia atrás, promoviendo empleo y la inversión nacional, así como la inversión extranjera directa. Del mismo modo genera un efecto derivado hacia adelante con la construcción de nuevos proyectos de energía renovable, nuevas ciudades intermedias, aeropuertos nacionales e internacionales.

Respecto al ítem b) relacionado de la distribución del canon, la atomización de su asignación y la gestión en base a criterios no armonizados con el propósito principal de promover la integración, equidad y competitividad, contribuyen al centralismo regional y a la falta de conexión entre nuestras regiones.

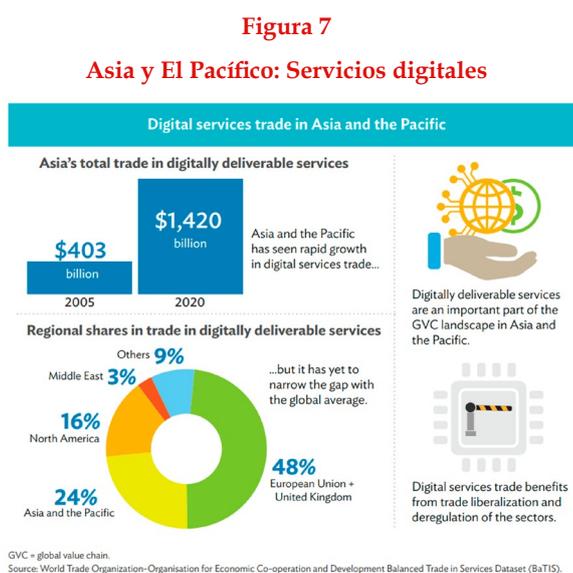
Es preciso tomar en cuenta las experiencias de los fondos estructurales de la Comisión Europea (2022) que cuenta con:

1. El Fondo de Cohesión (FC) proporciona apoyo a los Estados miembros con una Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita inferior al 90% de la media de la UE-27 para reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea (UE).
2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como objetivo fortalecer la cohesión económica, social y territorial en la UE mediante la corrección de los desequilibrios entre sus regiones. En 2021-2027 permitirá inversiones en una Europa más inteligente, más verde, más conectada y más social que esté más cerca de sus ciudadanos.
3. Cabe precisar que, además de los fondos anteriormente mencionados, se registran lo siguiente:
Fondo Social Europeo (FSE)
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)
Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)
Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP)
Fondo de Solidaridad de la UE
Programa de Ayuda a la Comunidad Turcochipriota
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización
(European Commission – EU, 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestu-pletra/financial-support-projects/strukturiniai-ir-investiciju-fondai_es)

Se debe mencionar que dichos fondos estructurales están orientados a promover la integración nacional, el apoyo a las actividades intensivas en mano de obra, así como la conectividad y protección del medio ambiente.

Del mismo modo, en el Informe de Integración Económica del Asia al 2022, comprende: Comercio y Cadenas de Valor Global, Inversión Cross-Border, Integración Financiera, Movimiento de Capital, Iniciativas de Cooperación Subregional, Avance Digital en Servicios de Comercio Asia Pacífico.

Respecto de esta última, se muestra en la siguiente Figura 7:



Tomado de: Asian Development Bank (2022) *Asian Economic Integration Report, 2022. Highlights*, p. 13. Recuperado de: <https://www.adb.org/publications/asian-economic-integration-report-2022>

Es evidente que la integración económica intrarregional de Asia es la clave para el posicionamiento de las empresas de dicho continente en el mercado global, en el cual hay una competencia muy activa entre Europa, Asia y Norte América, siendo el proveedor de los recursos naturales. El gran ausente en esta competencia, América Latina.

REFLEXIONES FINALES

1. La descentralización económica comprende mayores dimensiones que la descentralización fiscal, la cual, si bien ha contribuido a la disminución en la desigualdad de ingresos, el centralismo económico es aún una agenda pendiente después de más de 200 años de independencia republicana, dado que las políticas y planes de largo plazo no precisan como ejes centrales orientados al desarrollo económico, la aplicación de los objetivos nacionales de: integración, equidad y competitividad, en ese orden.

El centralismo económico en el Perú se caracteriza porque la estructura productiva del país no se ha modificado a nivel regional, manteniendo entre Lima y Callao cerca al 50% del VAB, pese al inicio de la descentralización fiscal; generándose más bien un centralismo regional, alrededor de las sedes de los gobiernos regionales.

A nivel de concentración urbana, la capital de Lima cuenta con 43 distritos de muy buena infraestructura de servicios, de acuerdo a la tipología de distritos establecida por el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, albergando a la tercera parte de la población nacional, en un espacio que representa el 0.20% del territorio nacional.

De acuerdo con el Sistema de Datos Microregionales del INEI, dicha tipología, en 1,033 distritos se encuentran indicadores de pobreza cercano al 48%, niños con desnutrición crónica 28%, niños con nivel de educación satisfactorio 23.8%, por la asimetría en la calidad y cercanía de los servicios públicos, especialmente de comunicación.

2. La descentralización económica comprende dimensiones diferentes a la descentralización fiscal, las cuales están referidas a la performance logística para agilizar y reducir los costos de distribución y por ende hacer más eficientes los mercados; así como la descentralización productiva tanto a nivel real como financiero y la digitalización de los mercados, teniendo en cuenta la importancia del acceso a la información del mercado y la expansión de los mercados virtuales.

La política de integración implica la necesidad de consolidar la regionalización transversal con medios de transporte, especialmente ferrocarriles y la provisión de servicios públicos que promuevan la articulación territorial. Este proceso de planificación de largo plazo contribuirá al mejoramiento del nivel de vida de la población y por ende a la equidad, sobre todo si el gasto fiscal de los gobiernos subnacionales prioriza la inversión pública en mayor proporción que el gasto corriente.

La descentralización económica será factible en la medida en que la infraestructura económica se descentralice. Para ello, es menester promover el desarrollo extensivo de las actividades urbanas y rurales. Ello implicará la prioridad de un ordenamiento territorial y una política demográfica que contribuya a la armonización de nuestro ámbito geográfico para su uso y preservación de nuestros recursos naturales.

3. El objetivo de la competitividad será factible alcanzar en la medida que la inversión pública se sustente en planes de largo plazo y fondos estructurales orientados a la reducción de brechas de desempeño logístico, en el cual según el Banco Mundial nos encontramos en el puesto 83, siendo el indicador de Infraestructura el más deficiente al colocarnos en el puesto 111. Además, se debe promocionar actividades económicas intensivas en mano de obra, sobre todo teniendo en cuenta que el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) son productores agrícolas, valioso capital humano que a su vez conserva parte de nuestra cultura ancestral.

Tenemos enormes oportunidades de generar trabajo mediante concesiones hoteleras que permitan desarrollar una infraestructura y promover la puesta en valor de importantes recursos turísticos que tenemos a nivel arqueológico y ecoturístico, potenciar nuestra gastronomía, digitalización de nuestros mercados de artesanías en sus diversas variedades, construcción de ferrovías, puertos fluviales, plantas de energía, construcción de ciudades intermedias, para lo cual es imprescindible una política de ordenamiento territorial que delimite espacios sobre todo entre la actividad minera, petrolera y agrícola. La actividad minera y petrolera bajo el principio de reciprocidad, deberán invertir en plantas de tratamiento de agua terciarias para eliminar los metales pesados derivados de sus actividades y preservar la salud pública de nuestros

pobladores a nivel nacional. Por ende, será necesario promover una minería con valor agregado para poder aprovechar los recursos mineros dado que nuestra exportación se basa en ellos.

Los procesos de descentralización propiciados por el expresidente Augusto B. Leguía Salcedo y el Dr. Javier Pulgar Vidal, quedaron en el tintero. Esperemos que en estos 200 años de independencia republicana se concreten estas medidas que contribuirían al desarrollo económico de nuestro país. Estos resultados desde nuestra independencia, son nuestra responsabilidad. Es de destacar los proyectos de ferrovías que viene desarrollando el MTC, siendo necesario extender los puertos fluviales en nuestra selva, los aeropuertos nacionales e internacionales, proyectos que coadyuvarán con nuestra integración.

Los ejes del desarrollo económico para nuestro país son: integración, equidad y competitividad. Al respecto, las políticas, proyectos y obras de integración intrarregional de nuestro país coadyuvarán a la integración latinoamericana, el cual es uno de los talones de aquiles de la integración y competitividad de los países de América Latina. Es de destacar las experiencias de integración continental que vienen aplicando Europa y Asia.

La descentralización económica es hoy en día una prioridad que coadyuvará a la integración de nuestra nación, potencializará la capacidad económica productiva y nos integrará a los mercados internacionales con competitividad internacional. De esta manera mejorará la calidad de vida de nuestra población, es decir, con los ejes centrales de dicha política, que en el largo plazo contribuirá a la integración de los países de América Latina y de esta manera cambiar el estigma de ser únicamente exportadores de materia prima, teniendo ingentes recursos naturales que ofrecer al mundo, priorizando su preservación, especialmente de nuestro capital humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alzamora, C. (2017). Leguía. La historia oculta. Vida y Muerte del Presidente Augusto B. Leguía. Editorial San Marcos, Lima.
2. Asian Development Bank (2022). Asian Economic Integración Report, 2022. Advancing Digital Services Trade in Asia and The Pacific. Manila, Filipinas: Asia Development Bank. <http://dx.doi.org/10.22617/TCS220041-2>
3. Banco Central de Reserva del Perú (2017). Memoria Anual. Actividad Productiva y Empleo. Lima, Perú: Banco Central de Reserva del Perú. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2017/memoria-bcrp-2017-1.pdf>
4. Carranza, L. y Tuesta, D. (2004). Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana. Revista Estudios Económicos, 13, 1 - 85. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Descentralizacion_Fiscal_BCRP.pdf
5. Castillo, L. E. (2019). Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en Perú. Series de Documento de Trabajo, 2020-04. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-004-2020-esp.pdf>
6. Data Journalism Team (6 de abril 2022) Railway Technology. Recuperado de: <https://www.railway-technology.com/analysis/the-state-of-infrastructure-construction-projects-around-the-world-2/>
7. Diario Oficial El Peruano (24 de diciembre de 2019). Aprueban la “Tipología de Distritos” y la “Clasificación de los Distritos”, Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT. En: Normas Legales.
8. European Commission – EU [Comisión Europea – CE] (2022). Fondos Estructurales y de Inversión para proyectos de desarrollo regional y urbano. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestupletra/financial-support-projects/strukturiniai-ir-investiciju-fondai_es
9. Gonzales de Olarte, E. (2003). Descentralización para el desarrollo humano en el Perú. Cuadernos PNUD. Lima, Perú: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
10. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2022). Sistema de Datos Micro Regionales. Recuperado de: <https://sdmr.inei.gob.pe/cms/multimedia/home/menuSect-2-78>

11. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019). Competitividad Ferroviaria en el Perú. Dirección de Gestión de Infraestructura y Servicios de Transporte. Recuperado de: https://peru.ahk.de/fileadmin/AHK_Peru/02_Competitividad_Peru_FerrovioarioMTC.pdf
12. Presidencia del Consejo de Ministros: Viceministerio de Gobernanza Territorial (2021). Información Territorial de la Provincia de Lima. Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1903877/Lima%20Metropolitana_Informaci%C3%B3n%20Territorial%20Completo.pdf
13. Railway Technology (February 19, 2014, actualizado el 08 Nov 2021). The world's 10 longest railway networks. Recuperado de: <https://www.railway-technology.com/analysis/featurethe-worlds-longest-railway-networks-4180878/>
14. Valdivia, F. (2015). La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970-2014. Investigaciones sociales, 19(34), 153-167. Recuperado de: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/11758>
15. Zas Fritz, J. (1998). La Descentralización Ficticia, Perú 1821 - 1998. Lima, Perú: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.

ANEXO

PERÚ: Producto Bruto Interno por Años, según Departamentos

Valores a Precios Constantes de 2007
(Participación del VAB en el PBI)

Departamentos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019P/	2020P/	2021E/
Amazonas	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Áncash	4.9	4.8	4.7	4.2	4.0	4.1	4.0	3.4	3.6	3.7	3.8	3.9	3.7	3.9	3.9
Apurímac	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.3	1.5	1.3	1.3	1.3	1.2
Arequipa	5.3	5.4	5.4	5.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.9	5.9	6.0	5.9	5.7	5.4	5.4
Ayacucho	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Cajamarca	2.6	2.7	2.8	2.7	2.6	2.6	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Cusco	3.4	3.3	3.9	4.0	4.3	4.1	4.5	4.4	4.4	4.4	4.2	4.1	4.0	4.0	3.7
Huancavelica	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6
Huánuco	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Ica	2.8	3.0	3.1	3.0	3.2	3.0	3.2	3.2	3.2	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.5
Junín	2.9	2.9	2.6	2.5	2.5	2.5	2.4	2.7	3.0	2.8	2.9	2.9	2.8	2.9	2.9
La Libertad	4.6	4.5	4.5	4.4	4.3	4.3	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.1	4.1	4.4	4.2
Lambayeque	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4
Lima	42.6	42.5	42.2	43.1	44.0	44.0	43.9	44.5	44.4	43.9	43.7	43.9	44.0	43.5	43.9
Prov. Const. del Callao	4.2	4.2	4.1	4.1	4.3	4.2	4.2	4.2	4.2	4.1	4.2	4.2	4.1	3.9	4.0
Región Lima	3.6	3.6	3.3	3.2	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2	3.4	3.2
Provincia de Lima	34.9	34.8	34.9	35.8	36.3	36.6	36.4	37.0	36.9	36.6	36.4	36.5	36.7	36.3	36.7
Loreto	2.2	2.1	2.1	2.1	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.5	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6
Madre de Dios	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3
Moquegua	2.4	2.5	2.4	2.2	1.9	1.8	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.8	1.6
Pasco	1.7	1.6	1.4	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0
Piura	4.0	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	3.9	4.0	3.9	3.8	3.6	3.7	3.8	3.8	3.8
Puno	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
San Martín	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1
Tacna	1.6	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.6	1.7	1.6
Tumbes	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Ucayali	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Valor Agregado Bruto	91.7	91.4	91.4	90.9	91.1	90.8	90.6	90.6	90.8	90.9	91.0	91.0	91.0	91.0	90.6
Impuestos a los Productos	7.4	7.6	7.8	8.1	8.0	8.2	8.4	8.5	8.4	8.4	8.3	8.3	8.4	8.4	8.8
Derechos de Importación	0.9	1.0	0.8	0.9	1.0	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6
Producto Bruto Interno	100.0														

Nota: Las diferencias a nivel de décimas que pudieran presentarse en la Estructura Porcentual se deben al redondeo de cifras.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Con información disponible al 15 de diciembre del 2021

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2022) PBI PERU 2021.