

LA CENTRALIZACIÓN ECONÓMICA DEL PERÚ: ¿PROBLEMA O POSIBILIDAD? ¹

Efraín Gonzales de Olarte

Para descentralizar es necesario conocer cómo es la centralización. En el Perú casi todos tienen propuestas descentralistas, pero muy pocos saben qué es la centralización y cómo funciona. Estamos todavía en la época de las percepciones más ideológicas que objetivas y prácticas.

El centralismo estatal es una herencia colonial, que ha permitido organizar la sociedad y la economía peruana a partir del Estado central, asentado en Lima. Este centralismo nace de manera funcional a la recaudación de impuestos para la corona española, en un territorio cuya economía era esencialmente descentralizada pues era básicamente agropecuaria y minera, con un uso intensivo de mano de obra. Al advenimiento de la República, el nuevo estado utilizó la organización territorial fiscal preexistente. Durante el siglo XX, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la economía peruana se comenzó a centralizar al compás de la industrialización y de la urbanización de Lima, mientras que el centralismo estatal y fiscal no había variado mucho.

Así hemos llegado a la situación actual, en la que se combina centralización económica con centralismo estatal, pero sobre todo a una situación en la que el centralismo estatal depende del centralismo económico, lo cual ha generado un círculo vicioso: a más centralización económica más centralismo estatal. Esto plantea varios problemas difíciles de resolver por la descentralización: 1. Cómo revertir la centralización económica, es decir, cómo hacer para que otras ciudades crezcan más rápido que Lima. 2. Cómo hacer para que la descentralización fiscal, sobre todo la descentralización del gasto, contribuya a incrementar el crecimiento económico fuera de Lima. 3. Cómo redistribuir capitales e ingresos desde Lima, sabiendo que es en Lima donde se obtienen mayores ganancias e ingresos.

Centralización más centralismo han generado un centro económico (Lima-Callao) muy fuerte y un centro político con un gobierno central también muy centralizado y muy conectado a la estructura económica de Lima. Además, sorprendentemente, el sector privado es tanto o más centralizado que el Estado, la centralización económica es en realidad una centralización privada y ésta es la principal causa del centralismo estatal. Por si fuera poco, el mayor indicador de la centralización económica es la concentración de capital humano en Lima. Los mejores profesionales, técnicos y también los mejores empresarios trabajan, hacen negocios y viven en Lima o partir de Lima. Adicionalmente, existe un importante acervo de capital físico y financiero, que combinado con el capital humano genera casi el 50% del PBI y el 55% del ingreso nacional en Lima metropolitana. Es decir, la existencia de mayores *stocks* de capital humano y físico generan flujos productivos y de ingresos, generando una oferta y una demanda que hacen que la economía de Lima tenga una autonomía bastante grande con relación a los otros departamentos del Perú. Esto ha generado una divergencia entre los resultados económicos de Lima con los del resto del país, es decir, los niveles de producción y de ingresos de Lima tienden a ser desiguales, sobre todo cuando hay crecimiento económico.

¹ Publicado en ACTUALIDAD ECONOMICA, No. 220, año XXIV, noviembre de 2001

Frente a una centralización tan grande y, sobre todo, tan remachada y consolidada, la descentralización es realmente un desafío. Las propuestas de descentralización han sido reducidas a la descentralización de los niveles de gobierno sub-nacionales. Políticos, medios de comunicación, académicos y, sobre todo, los descentralistas provincianos creen que el fortalecimiento de los municipios y la creación de gobiernos regionales son las medidas que van a permitir el desarrollo regional y local y, de paso, van a fortalecer la democracia. Esta percepción está basada en la premisa según la cual el gasto público descentralizado es capaz de desarrollar todos los departamentos y provincias del Perú. Sin embargo, como hemos visto el asunto es exactamente al revés: el gasto público depende del grado de centralización económica, que en el Perú es extrema, puesto que el gobierno central cobra el 90% de los ingresos tributarios y los recauda en Lima en un 85%. En otros términos, mientras los departamentos, provincias y distritos fuera de Lima tengan economías pequeñas y débiles la descentralización será sólo una dádiva del gobierno o del Estado.

Las soluciones no son fáciles y es necesario replantear las discusiones y las propuestas sobre descentralización. A mi modo de ver, existen dos posibles estrategias para el desarrollo convergente entre los distintos departamentos y provincias: la descentralización productiva y la descentralización distributiva.

La descentralización productiva, parte de la premisa de que es necesario generar nuevos centros económicos en las principales ciudades del Perú y mayor integración con sus respectivos entornos rurales. Sobre esta nueva estructura productiva, los gobiernos regionales y locales podrán contar con bases tributarias sólidas y autónomas. En consecuencia, el descentralismo estatal será una realidad con probabilidades de durar en el largo plazo. El prerrequisito para que se dé este proceso es mediante la generación de incentivos para que la inversión privada se localice fuera de Lima, además de que la inversión pública permita atraer a la inversión privada en cada lugar. En esta estrategia el problema a resolver es cómo descentralizar la inversión y cómo descentralizar a los empresarios más emprendedores. La inversión privada es pues fundamental para revertir el centralismo económico, aunque no cualquier inversión, pues, por ejemplo la inversión minera pese a que se efectúa en departamentos fuera de Lima contribuye a la centralización económica y al centralismo fiscal². La inversión que sirve para descentralizar es la inversión en industria, en agricultura o en servicios. La inversión pública debería ayudar a promover estos tipos de inversión.

El requisito indispensable para el éxito de esta estrategia es que el Estado y el sector privado se pongan de acuerdo sobre metas de crecimiento e inversión regional, plasmadas en algunas reformas institucionales, un fuerte paquete de políticas sectoriales y un complemento de políticas sociales.

La descentralización distributiva, no trata de influir en las tendencias del crecimiento regional en el Perú y al contrario promueve una mayor centralización de la producción, para aprovechar las economías de escala, las economías de aglomeración y las externalidades de la centralización económica en Lima. Lo que a la postre generaría una mayor base impositiva, que permitiría al Estado aumentar el nivel de gasto descentralizado y transferirlo al resto de regiones, en función de ciertos criterios de desarrollo y compensación social. El prerrequisito para que esta vía sea posible es una

² Sobre este tema nos ocuparemos en próximos artículos.

voluntad política y un plan de desarrollo regional basado en las transferencias efectuadas por el gobierno, tanto para el gasto corriente como para la inversión. Es decir, hacer lo que hasta ahora se está haciendo, sólo que mejor, permitiendo que los gobiernos regionales y los locales sean los ejecutores del gasto. El problema de esta vía es que el desarrollo regional será siempre dependiente del nivel de actividad de Lima y de la voluntad política, a menos que se institucionalice en la Constitución la obligación de transferir porcentajes determinados del gasto público a las regiones y municipalidades.

Cualquiera que sea la vía que se escoja, la descentralización económica y estatal es un enorme desafío de construcción social y política. ¿Podrá este gobierno tomar este desafío?

30.11.01