

24

**“El hiper centralismo: principal obstáculo para el
desarrollo integral del Perú**

(Lima, diciembre de 1999)

“El hiper centralismo: principal obstáculo para el desarrollo integral del Perú (*)

(Lima, diciembre de 1999)

Todos estamos de acuerdo en trabajar por el desarrollo de nuestro país. Desde nuestras diferentes perspectivas de análisis y las tareas que realizamos a cada peruano le corresponde una responsabilidad en este desafío.

Existen, sin duda, diversos planteamientos acerca del camino a seguir para alcanzar ese ansiado desarrollo que no es otra cosa que lograr mejores niveles de vida para los peruanos. Pero, en lo que también estaremos de acuerdo es en identificar el hiper centralismo asfixiante como una de las peores trabas que impiden el desarrollo.

Centralismo y Neoliberalismo

En efecto, el centralismo que se ha ido dando a lo largo de toda nuestra historia republicana ha alcanzado, a fines del Siglo XX, niveles insostenibles.

La macrocefalia que sufre el Perú es endémica, pero en la década del noventa el paciente ha empeorado antes que mejorar y ello se debe a un modelo económico concentrador y excluyente y a un modelo político de corte autoritario que también concentra casi todas las decisiones en Lima.

Es imposible pensar en un desarrollo sostenible en el largo plazo cuando unas pocas personas e instituciones en Lima pretenden pensar y actuar por todos los pueblos del interior del país.

La experiencia de la regionalización en la década del ochenta

En los años ochenta, el gobierno del presidente Belaúnde le dio mucha importancia al fortalecimiento de los gobiernos locales y durante el gobierno del presidente García, en cumplimiento del mandato constitucional, se inició un proceso de regionalización en todo el país, luego de un prolongado y minucioso estudio de acondicionamiento territorial y de un amplio debate político para definir el ámbito de cada región.

Las autoridades regionales empezaron a tomar sus propias decisiones sin tener que pedirle permiso al gobierno central. Se transfirieron importantes recursos presupuestales, se descentralizaron instituciones y se crearon otras como la Banca Regional de Fomento.

Este proceso de regionalización puede ser criticado por algunas acciones administrativas que se adoptaron equivocadamente, producto de la inexperiencia; también se puede criticar el denominado “asambleísmo” con el que se manejaron los gobiernos regionales, pero lo que no se puede negar es que este fue el primer paso serio para acabar con el centralismo en el país.

Si hubiera habido una vocación descentralista en el gobierno en los años noventa, ese proceso se habría perfeccionado, superando los errores detectados y fortaleciendo lo realizado; pero lo que se hizo fue paralizar y satanizar el proceso, promoviendo más bien un mayor centralismo.

Algunos indicadores del centralismo

- **Un tercio de la población vive en Lima**

Abundan los indicadores en todos los sectores para demostrar la magnitud del problema. Por ejemplo, el 32 por ciento de la población peruana se ubica en Lima y en la Provincia Constitucional del Callao; es decir, tres de cada diez peruanos están concentrados en Lima, agudizándose el problema de la pobreza y la marginación en la que viven la mayoría de ellos.

- **Centralismo y desempleo**

En lo que respecta a la población en edad de trabajar, se estima que el 37 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el Perú vive en Lima y Callao. En Lima se concentran las principales actividades económicas y financieras del país, pero aun así no hay capacidad para generar tantos puestos de trabajo en la capital de la República. Se agrava así el problema del desempleo y subempleo urbanos.

- **El presupuesto público refleja el manejo descentralizado**

En el Presupuesto del Sector Público, más del 60 por ciento del gasto asignado lo acaparan cuatro ministerios: Economía y Finanzas, Presidencia, Defensa e Interior. Desde las oficinas de Lima de esos ministerios se adoptan prácticamente todas las decisiones importantes de esos sectores; mientras tanto, apenas menos del 4 por ciento de ese gasto total es asignado a los más de 1800 municipios en todo el país con cargo al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

En el presupuesto para el año 2000, la asignación de recursos para proyectos especiales de desarrollo disminuyó en más del 50% en la costa, en 20% en los proyectos ubicados en la sierra y en 23% en los proyectos de la selva. Específicamente, el presupuesto del proyecto Chira-Piura ha disminuido en 31 por ciento; a los lambayecanos se les ha recortado el

presupuesto para el proyecto Olmos-Tinajones en 88 por ciento; el presupuesto para continuar el proyecto Chavimochic en La Libertad ha sido recortado en 20 por ciento.

En el caso de lo presupuestado para el proyecto Chinecas, el recorte es del orden del 94 por ciento. Parece increíble, pero así es. En el presupuesto de 1999 se le asignó 49 millones 750 mil nuevos soles, en el proyecto del 2000 solo se le ha asignado 2 millones 870 mil nuevos soles.

En el mismo presupuesto para el año 2000 se ha recortado en 57 por ciento el presupuesto en el proyecto Majes-Siguas en Arequipa y se ha disminuido en 83 por ciento el presupuesto para el proyecto de afianzamiento de los recursos hídricos de Tacna, de casi 69 millones de nuevos soles en 1999 a 11 millones 469 mil nuevos soles en el año 2000. Y en lo que respecta a los proyectos de desarrollo en selva, nada se sabe de los US\$ 1,500 millones ofrecidos como resultado del Acuerdo de Paz celebrado con Ecuador.

Precisamente, los recientes acuerdos celebrados con Ecuador y Chile, para resolver temas pendientes en nuestras fronteras tuvieron el reclamo inmediato de loretanos y tacneños, pero el reclamo era fundamentalmente por el olvido en que se encuentran nuestras fronteras. No existe una estrategia de “fronteras vivas” como sí ocurre en el caso de los países vecinos.

- **La transferencia de los sectores salud y educación a los Municipios**

En el contexto de este manejo presupuestal centralista, el gobierno pretende aparecer con vocación descentralista y anuncia que los sectores salud y educación serán descentralizados. Pero se trata solo de un juego de cifras.

En el presupuesto de 1999, como la oposición planteó la desaparición del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) por ser el instrumento que ejecuta la maquinaria de la relección y centraliza las decisiones en Lim, entonces se colocaron los recursos que manejaba el MIPRE en los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), pero, en la práctica, el manejo lo seguía teniendo el MIPRE.

En el presupuesto para el año 2000, esos importantes montos ya no están en los CTAR sino en los pliegos de Educación y Salud; esta vez para tratar de demostrar el aparente esfuerzo descentralista en ambos sectores. Otra falacia más, lo que se transferiría a los municipios en el papel son las partidas de remuneraciones que se determinan en Lima, pero los programas nacionales como, por ejemplo, el INFES seguirían manejándose desde Lima. Eso no es descentralización.

Verdadera descentralización sería transferir más recursos a los municipios para que -al menos- reciban el 10% del gasto total presupuestado; verdadera descentralización significaría el transferir el manejo de los recursos de los programas nacionales como el FONCODES, PRONAA, INFES, Vaso de Leche e INADE a los municipios y a gobiernos regionales democráticamente elegidos como establece la Constitución. Pero, esa descentralización no es la que quiere el gobierno pues significa delegar efectivamente el poder y transferir recursos a los pueblos del interior del país.

- **La inflación limeña**

Otro aspecto que revela la gravedad del problema del centralismo en el Perú es la forma como se mide la inflación. En todos los países, para medir la inflación, se recurre a un índice de precios el que se obtiene del registro mensual de las variaciones ocurridas en los precios de todos los productos y servicios que se incluyen en una canasta de consumo básico.

Y, por supuesto, esta canasta básica -sus características y composición- varía según ciudades y también según los niveles de ingreso familiar. Así la inflación es generalmente más alta para las familias de ingresos bajos y para las ciudades que están alejadas de los principales centros de producción y distribución.

El Instituto Nacional de Estadística (INEI) elabora y publica mensualmente el Índice General de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana cuyas variaciones se consideran como la tasa de inflación aplicable a todo el país. Esto significa que, en los albores del Siglo XXI -en plena época de avance informático y de información en línea- en el Perú, la inflación de los distritos de Lima Metropolitana se sigue considerando como la inflación a considerar en Tacna, Iquitos; Cusco, Pucallpa, entre otras ciudades del interior del país, donde es público y notorio que el costo de vida es más alto que en Lima en los más importantes rubros de consumo.

La inflación limeña es la que se utiliza oficialmente para tomar decisiones económicas, laborales y de otra índole en todo el territorio nacional, no obstante que el INEI también obtiene -aunque con un mes de retraso- el registro de la variación de precios en otras 23 ciudades del país.

Por ejemplo, entre enero y agosto de 1998, la inflación en Lima fue del 6,2% pero -en ese mismo período- otras ciudades experimentaron tasas más altas, como Tumbes y Piura (con 11%), Huaraz, Huánuco, Chachapoyas y Trujillo (con 10%), Puerto Maldonado, Ica y Cerro de Pasco (con 9%) y Chiclayo y Huancavelica (con 8%).

No se pueden tomar adecuadas y justas decisiones económicas cuando no se dispone de información adecuada y oportuna y esto ocurre en el tema de los precios. Es urgente,

por lo tanto, que el INEI construya lo más pronto posible un Índice Nacional de Precios al Consumidor y que en cada ciudad del país se aplique la inflación que corresponde a su estructura de consumo, pero nada de esto será posible si se mantienen los criterios centralistas que hoy existen.

- **Un sistema financiero también centralizado**

El centralismo también alcanza al sistema financiero. Con acuerdo a cifras de la Superintendencia de Banca y Seguros, en Lima y Callao se ubica el 65 por ciento de las oficinas del sistema bancario (incluyendo oficinas principales, sucursales y agencias). También en Lima y Callao se concentra, aproximadamente, el 74 por ciento de las colocaciones en moneda nacional y el 83 por ciento de las colocaciones en moneda extranjera del sistema bancario. Lo anterior quiere decir que, en Lima y Callao, se concentra el 81 por ciento de las colocaciones totales del sistema bancario.

Otra forma de ver el centralismo es observando, por oposición, la situación en el interior del país. Uno de los sectores que mayor importancia tiene en la generación de producción y empleo en el interior del país es precisamente la agricultura. Con acuerdo a la información del Censo Nacional Agropecuario, el 92 por ciento de los productores agrarios y el 87 por ciento de la superficie agrícola no tienen acceso al crédito formal en el Perú.

Por otro lado, en lo que respecta a las operaciones pasivas del sistema financiero, en Lima y Callao se concentra el 81 por ciento de los depósitos en moneda nacional y el 85 por ciento de los depósitos en moneda extranjera. De lo anterior se desprende que, en Lima y Callao se concentra el 84 por ciento del total de depósitos del sistema bancario. De cada 10 nuevos soles o dólares intermediados, ocho están depositados en Lima; si a esto le deducimos el encaje legal que es alto, entonces deduciremos que son ínfimos los recursos que el sistema tiene disponibles en los pueblos del interior del país.

- **La mayoría de las empresas están ubicadas en Lima**

El centralismo también alcanza el lado real de la economía. En Lima y Callao, con acuerdo a la fuente CONASEV, se encuentran ubicadas el 81 por ciento de las primeras 1000 empresas del Perú, clasificadas en función a sus ingresos, activos, patrimonio y resultados del ejercicio. Solo en tres departamentos, Lima, Arequipa y La Libertad, y en la Provincia Constitucional del Callao se concentran el 89 por ciento de las primeras 1000 empresas del país.

Las empresas ubicadas en Lima y Callao explican el 79 por ciento del total de ingresos, el 71 por ciento del patrimonio total y el 81 por ciento del total de activos fijos. Las cifras son elocuentes y revelan que el proceso descentralizador requiere crear condiciones

adecuadas para la inversión productiva en los pueblos del interior del país y demanda efectiva; sólo así las empresas preferirán ubicarse fuera de Lima que, por el momento, es el principal mercado en el país.

- **El centralismo y el comercio exterior**

El centralismo también alcanza al comercio exterior y a la infraestructura y servicios necesarios para poder operar exportaciones e importaciones. De acuerdo a cifras de Aduanas, el 54,1 por ciento de las exportaciones peruanas y el 83 por ciento de las importaciones que hacemos al mundo se embarcan o desembarcan en el Puerto del Callao.

- **Otros indicadores**

Los trabajadores y las empresas con mayores recursos están en Lima y Callao que explica el 54 por ciento de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) y el 53 por ciento de un total de 11,709 principales contribuyentes registrados en la SUNAT se ubican en la Región Lima.

En 1997, con acuerdo a cifras de la Superintendencia de Banca y Seguros, el 70 por ciento de las tarjetas de crédito anuladas y el 53 por ciento de las cuentas corrientes cerradas en el sistema financiero peruano eran clientes de Lima.

Hemos citado solo algunos indicadores para mostrar cómo se ha agravado el problema del centralismo en el Perú. Uno de los grandes desafíos que tenemos los peruanos para el siglo que empieza es terminar de una vez por todas con la lacra del centralismo. Todos los pueblos del país merecen desarrollarse y para lograrlo deben empezar a tomar sus propias decisiones y a disponer de sus propios recursos y eso también significa equivocarse, rectificarse y aprender en el camino.

Uno de los mejores regalos que le podríamos hacer a nuestro país por el advenimiento del tercer milenio es convocar a elecciones regionales en todo el país y descentralizar efectivamente el presupuesto del Sector Público.

Y eso requiere abandonar el paternalismo y el autoritarismo con el que ahora se manejan los recursos públicos y las decisiones políticas en desmedro de los pueblos del interior del país, a quienes solo se acude en las proximidades de procesos electorales nacionales para pedir el voto. Descentralicemos el Perú debe ser el lema de los próximos años.

(*) Artículo escrito por Enrique Cornejo, como economista y profesor universitario, publicado en la Sección “Política Económica” de “Revista de Economía”; Edición No. 8; Lima, diciembre de 1999; editada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-IIES de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. El número está dedicado al tema especial: “Perspectivas Económicas para el 2000”.