

Efraín Gonzáles de Olarte

**PROBLEMAS ECONOMICOS
DE LA REGIONALIZACION
EN EL PERU**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 32

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Documento de trabajo N° 32
Serie Economía N° 9

© *IEP ediciones*
Horacio Urteaga 694
Lima 11
Telfs. 32-3070/24-4856

Impreso en el Perú
Noviembre 1989
1,000 ejemplares

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. CRECIMIENTO ECONÓMICO DE POST-GUERRA Y EL NUEVO CENTRALISMO	
a. Antecedentes conceptuales	6
b. Patrón de crecimiento y redefinición de los espacios regionales 1940-1976	8
c. La restricción externa y el centralismo	12
d. Crisis del patrón de crecimiento y del centralismo 1976-1989	13
2. ECONOMÍA ESTATAL, CENTRALIZACIÓN Y CENTRALISMO	
a. El círculo vicioso fatal: centralización económica con centralismo estatal	15
b. El centralismo macroeconómico regional del Estado	
Producción: centralismo y urbanización	18
Empleo y burocracia	21
Inversión	22
Finanzas públicas	24
c. La débil-descentralización del Estado	26
d. La inestabilidad de los intentos de descentralización gubernamental	28
3. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS CENTRALISTAS VERSUS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALISTAS	29
a. La política de precios y subsidios	30
b. La política cambiaria	31
c. La inestabilidad de los instrumentos de las políticas económicas	31

4. REQUISITOS ECONÓMICOS DE LA REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO CON DEMOCRACIA	
a. La regionalización como un medio no como un fin	32
b. Distintos tipos de región diferentes posibilidades de desarrollo	34
c. Los problemas de largo plazo: la sobrepoblación, sub-acumulación y desigualdades distributivas por regiones	36
d. Los problemas del corto plazo: las políticas macroeconómicas	38
e. La regionalización como el inicio de la reforma global del Estado	38
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	43

INTRODUCCION*

EL PROPÓSITO de este ensayo es presentar un análisis de los principales problemas económicos que debe confrontar el proceso de regionalización y los futuros gobiernos regionales en el Perú.

La regionalización constituye la única propuesta vigente para reformar el Estado peruano, al menos en su dimensión espacial. No será un proceso fácil ni solucionará automáticamente los problemas del centralismo. Y su principal debilidad es que, siendo una reforma parcial, para tener éxito debería estar inscrita dentro de una reforma global del Estado. Por estas razones sus resultados serán inciertos en relación a los objetivos que se propone, tanto porque es previsible un interminable proceso de "armonizaciones" normativas e institucionales, como porque el contexto económico actual presenta fuertes factores condicionantes para el funcionamiento de gobiernos regionales descentralizados.

En este ensayo trataremos de demostrar que la regionalización sin un cambio simultáneo o previo de la estructura productiva regional no sólo aumentaría el centralismo estatal, sino que podría hacer aún más ineficiente al Estado.

Nuestra principal tesis es que los cambios en la estructura productiva regional, a través de inversiones privadas y estatales en las regiones tendrían mayor impacto en la descentralización económica que la regionalización. Además, los cambios político-institucionales, como la regionalización, son mucho más lentos que los cambios económicos y, ciertamente, es preferible que los gobiernos regionales se adapten a la descentralización de la inversión, hasta que sean capaces de fomentar el desarrollo regional.

"Quiero agradecer a Christine Hünefeldt y Raúl Hopkins por haber leído y efectuado valiosas sugerencias que han mejorado mucho este trabajo. Una primera versión de este artículo fue escrita para el proyecto CLACSO "Centralización-descentralización del Estado".

En los años 50, las normas legales creadas para promover la minería y la industrialización, a través de la inversión extranjera y nacional, definieron el nuevo mapa económico regional del Perú y cambiaron el contenido del centralismo. Entonces se demostró claramente que las leyes gubernamentales que tienen efectos sobre la estructura productiva son más importantes, en términos de desarrollo regional, empleo y satisfacción de necesidades, que aquellas que inciden sobre la estructura jurídico-política solamente.

El presente ensayo se inicia discutiendo los conceptos de centralización y concentración económicas y el nuevo contenido del llamado centralismo. Seguidamente se hace una breve síntesis del modelo de crecimiento regional observado en el Perú después de 1950 y cómo éste repercutió sobre el centralismo estatal y la creación de regiones de distinto grado de desarrollo. Luego se define la naturaleza de la crisis actual a nivel regional y, en consecuencia, la crisis del centralismo; ambas dieron lugar a políticas macroeconómicas centralistas, que fueron determinantes para el subdesarrollo regional. Finalmente se efectúa un análisis de las posibilidades y limitaciones de la regionalización dentro del contexto macroeconómico nacional, la macroeconomía regional y las políticas económicas hasta hoy vigentes.

Nuestra intención con este ensayo es divulgar los problemas económicos que deberán confrontar los gobiernos regionales y las políticas de desarrollo regional, y de esta manera contribuir a situar las expectativas sobre la regionalización en su justo nivel.

1. CRECIMIENTO ECONOMICO DE POST-GUERRA Y EL NUEVO CENTRALISMO

a. Antecedentes conceptuales

El *centralismo* es la acumulación de capacidades de decisión económica y política en determinado lugar geográfico -una ciudad o una región- que constituye el espacio y la población de referencia para la toma de decisiones y, al mismo tiempo, el espacio físico-social que subordina a otros espacios dentro de un país. En cambio, la *centralización económica* es el control de la propiedad del capital por un número reducido de personas o empresas privadas y públicas, siendo los monopolios y oligopolios su mejor expresión. Por otro lado, concentración económica es sinónimo de acumulación de capital por la constante inversión.

En el caso peruano el centralismo es un problema de larga data. Ya en los años 1920 y 1930 hubo un amplio debate entre centralistas y federalistas,

en torno a cómo hacer para que el Estado centralista o descentralista pudiera mantener la unidad nacional, y cómo plantear el desarrollo económico desde estas perspectivas contrapuestas. Por cierto, las fuerzas descentralistas provenían de las provincias, especialmente las del sur peruano. Este debate se planteaba en un país poco poblado, con alrededor del 70% de población rural y una base productiva descentralizada e incluso desarticulada en la medida que era mayoritariamente agropecuaria. En consecuencia, pedir la descentralización del gobierno y del poder era concordante con el carácter descentralizado de la economía. En aquella época el problema del centralismo fue de carácter eminentemente político y se impusieron las corrientes centralistas ligadas al orden oligárquico.

Cincuenta años después el problema del centralismo formó parte de la agenda de la Asamblea Constituyente que en 1979 aprobó la nueva Constitución. En ella la cuestión fue abordada previendo una nueva regionalización como mecanismo institucional de solución.

Lo que se debe recalcar es que el fenómeno del centralismo se da hoy en otro contexto económico y político; casi se podría decir que en un país distinto. Actualmente el Perú es fundamentalmente urbano, su dinamismo económico se sustenta en las exportaciones mineras y en la industria, el sistema de dominación oligárquico se ha extinguido sin haber sido reemplazado por otro que se sustente en la centralización y concentración económica de Lima. En consecuencia, el centralismo ha cambiado de contenido; se ha hecho más, complejo; es decir, tiene una dimensión económica predominante y se refleja políticamente en la crisis del Estado que no *puede generar* los recursos necesarios para redistribuirlos regionalmente a una población que ha desbordado los límites de la intervención y regulación gubernamentales. El centralismo político basado en la centralización y concentración económica de Lima no tiene los medios ni los mecanismos para repartir recursos y capacidades al resto del país, porque hace parte del proceso de sub-acumulación a nivel nacional.

La crisis actual del Estado es el resultado ,convergente de varias causas: la crisis del patrón de crecimiento económico primario exportador, la presión "poblacional", la urbanización y la ausencia de un nuevo sistema democrático dominante capaz de proponer un proyecto novedoso de desarrollo y de nación para el Perú. En consecuencia, la regionalización y el descentralismo se presentan como alternativas, a menudo pluriclasistas, sino para reformar, por lo menos para reorganizar el Estado y desde él reorientar el patrón de crecimiento económico. Esto indica, también que las principales corrientes del cambio, liberales o socialistas, aún mantienen firme el presupuesto del cambio "desde arriba", es decir, desde el Estado y desde Lima.

La regionalización no es necesariamente una condición previa para el desarrollo ni para la desconcentración económica, en la medida en que no ocurran cambios en la estructura económica a nivel espacial que modifiquen el actual patrón de crecimiento y distribución. Aunque sí es una de las posibilidades más importantes para democratizar el Estado y cambiar la relación Estado-sociedad, puesto que permitiría la creación de nuevas instituciones capaces de descentralizar recursos y capacidades de decisión.

Dentro de este escenario existe un sesgo hacia la priorización de los aspectos político-institucionales sobre los aspectos del desarrollo económico que ni los partidos políticos ni los llamados movimientos regionales están dispuestos a corregir, pues se trata de una lucha por estar "representados" y "participar" en el nuevo Estado regionalizado en gestación. Es decir, en ausencia de un sistema democrático consolidado, la pugna por el poder de distintos sectores sociales tiende a reducir las posibilidades de desarrollo económico descentralizado, en la medida que estos sectores privilegian la lucha política por el gobierno y el poder, antes que la lucha económica por el desarrollo.

**b. Patrón de crecimiento y redefinición de los espacios regionales:
centralización económica y centralismo estatal**

Después de la segunda guerra mundial el Perú ha conocido una transformación económica y social inédita. La población creció aceleradamente: pasó de 6.5 millones en 1940 a 20 millones de habitantes en 1985. Este crecimiento de la población fue relativamente independiente de la expansión económica (Gonzales 1988). En términos regionales, la población se ubicó en las regiones económicamente más dinámicas. Las grandes corrientes migratorias fueron: de la sierra a la costa y selva, del campo a las ciudades y del resto del país a Lima, dando lugar a un acelerado proceso de urbanización en la costa y sobre todo en Lima donde en 1940 vivía el 10% de la población total y actualmente vive el 28%.

La causa principal del poblamiento desigual de las regiones, debido a las migraciones, fue el patrón de crecimiento "primario-exportador y semi-industrial dependiente (PESID)" (Gonzales 1987), que se fundó en nuevos sectores productivos como impulsores del crecimiento, como la minería y pesca para la exportación, y en la industria manufacturera que se localizó en su mayor parte en Lima. Estos sectores desplazaron a la agricultura de exportación, que hasta los años cuarenta había sido la base del crecimiento económico peruano, el que por sus características espaciales había estado más bien descentralizado en algunas regiones exportadoras.

En el nuevo patrón los nuevos sectores tendieron a centralizar el crecimiento por varias razones: 1. Porque la gran minería exportadora, debido a su tecnología, no generó grandes asentamientos humanos en las minas; en consecuencia, los centros mineros dinamizaron económicamente muy poco sus entornos rurales y la agricultura regional. 2. Los flujos de divisas y los excedentes de producción de los sectores minero y pesquero tendieron a centralizarse en Lima, donde se encontraban - y aún se encuentran - las sedes principales de las empresas, sobre todo de las extranjeras. 3. El gobierno continuó centralizando, aún más que antes, los impuestos a la renta minera y pesquera y los impuestos a las exportaciones, sobre cuya base las políticas macroeconómicas, fueron centralistas y prolimeñas. 4. Estos flujos se centralizaron aún más dentro del sector financiero. 5. La aglomeración industrial en Lima se localizó cerca del puerto del Callao - por donde se importa el 90% de insumos y bienes de capital para la industria-, y se produjo de modo paralelo al proceso de inmigración, aprovechando el creciente tamaño del mercado regional más grande del Perú.

En su conjunto el PESID tendió a concentrar la producción en Lima y en la costa de manera continua, decir, se observó proceso de causación acumulativa del crecimiento regional (Myrdal 1957), en el cual Lima creció sin que el resto de regiones pudiera hacerlo al mismo ritmo. El mecanismo de crecimiento de Lima funcionó de la siguiente manera: Las mayores exportaciones de los años 50 y 60 crearon condiciones para un mayor crecimiento urbano industrial, que dependió de las exportaciones o del endeudamiento externo. Esto atrajo un mayor número de migrantes, quienes hicieron crecer la demanda agregada urbana, pero al mismo tiempo aumentaron la oferta de trabajo, la cual tendió a deprimir los salarios reales de Lima. Este fue uno de los factores que facilitó el crecimiento industrial, hasta donde las divisas permitieran la importación de bienes de capital y de insumos. Como consecuencia, la base económica de la expansión estatal se fue fortaleciendo por el crecimiento de las actividades exportadoras y urbanas centralizadas en Lima, pero al mismo tiempo las presiones sobre el gasto fiscal de los nuevos sectores sociales urbanos fueron creciendo y también centralizándose en Lima y en las otras ciudades del Perú, en relación directa al tamaño de las ciudades.

La otra cara de este proceso fue el lento crecimiento y, en muchos casos, estancamiento de las regiones rurales y pobres de la sierra, compuestas en gran parte por campesinos. El atraso de estas regiones se debió a las siguientes razones: 1. La producción agropecuaria doméstica se fue divorciando del consumo urbano, en la medida que la mayor demanda alimenticia urbana fue crecientemente satisfecha con importaciones facilitadas por las divisas suministradas por

las exportaciones minero-pesqueras; en consecuencia los sectores rurales de baja productividad, como los campesinos, se fueron marginando convirtiéndose en "cuasi-innecesarios" para la alimentación urbana (Alvarez 1983, Caballero 1980, Hopkins 1981, Gonzales 1989a). 2. El crecimiento urbano se concentró en la costa y sobre todo en Lima, estancándose relativamente el crecimiento de las ciudades serranas, por lo menos hasta inicios de los años setenta; por consiguiente no fueron polos de desarrollo para sus respectivos entornos rurales y campesinos. 3. Las políticas estatales tuvieron sesgo urbano (Alvarez 1983) y anticampesino (Figueroa 1984), pues las presiones sociales urbanas eran política y económicamente más importantes que las del campo.

El resultado distributivo de este crecimiento demográfico, productivo y regional fue la conservación de una estructura distributiva extremadamente desigual, es decir durante el período 1950-1972 las porciones del ingreso personal permanecieron inalteradas, pese al crecimiento observado, pues el 5% de la población con mayores ingresos percibían el 43% del ingreso nacional, en cambio el 30% de menores ingresos, en su mayor parte campesinos, percibía apenas el 4.4% del ingreso nacional (Webb y Figueroa 1975). La distribución del crecimiento favoreció tanto a los trabajadores de los sectores capitalistas o "modernos" como a los trabajadores urbanos y a las regiones con mayor grado de desarrollo capitalista. En cambio, los sectores no capitalistas, los sectores "tradicionales" y las regiones serranas con gran componente campesino fueron favorecidos en mucha menor medida (Figueroa 1984). A nivel distributivo la concentración de ingresos y de la demanda en Lima y la costa fue el resultado directo, por un lado, de la concentración y aglomeración productiva en estas regiones y, por otro, del carácter centralista de las políticas de desarrollo, las cuales respondieron crecientemente a la nueva estructura social del país.

Pese al crecimiento observado durante el período 1950-1970 (Gonzales 1987), la acumulación del capital a nivel nacional no pudo incorporar a la creciente población bajo relaciones salariales, puesto que los niveles de inversión y las tecnologías incorporadas no fueron suficientes ni adecuadas para tal fin, creándose un enorme sector de independientes y sub-empleados (Verdera 1983) cuya ubicación social es indefinida. Dicho proceso lo hemos caracterizado como de *sub-acumulación de capital en relación al crecimiento poblacional* (Gonzales 1989b). En la dimensión regional, este proceso configuró distintos tipos de regiones: en la costa y la selva predominantemente capitalistas, y en la sierra espacios mercantiles. Es decir, en aquellas dos regiones la acumulación del capital productivo fue mayor, estando la fuerza laboral empleada bajo relaciones capitalistas en porcentajes mayores al 50% del total de trabajadores. En cambio en la sierra la acumulación de capital productivo fue muy

baja y la mayor parte de la fuerza laboral está ocupada bajo relaciones de producción no capitalistas (Gonzales 1982). Sobre este problema volveremos más adelante.

Los cambios regionales más importantes generados por el patrón de crecimiento PESID fueron la urbanización, que precedió a la industrialización, y la reducción de la importancia productiva y del empleo en la agricultura.

Estos dos cambios contribuyeron a redefinir el peso de los sectores sociales y su papel en la sociedad peruana. Así, la oligarquía agraria, dominante hasta los años cincuenta, entró en crisis, no solamente por las presiones políticas y sociales, sino porque el nuevo patrón de crecimiento redujo progresivamente su importancia productiva en un país en rápida urbanización. Por otro lado, la fuerza de los "movimientos sociales" se desplazó a las ciudades aunque sin crear grandes masas proletarias, apareciendo más bien -como resultado de la sub-acumulación del capital-, un heterogéneo conjunto de "clases populares urbanas" (Gonzales 1988), cuya definición social está dada para un segmento por la relación capital-trabajo, mientras que los otros segmentos de trabajadores no asalariados son independientes y pequeños propietarios.

Progresivamente el carácter del centralismo se fue redefiniendo en función de la mayor concentración demográfica y económica en Lima. Por un lado, porque el crecimiento urbano-industrial configuró un patrón de crecimiento regional relativamente divergente entre Lima y el resto de regiones: El dinamismo económico de Lima creó débiles eslabonamientos con el resto de las regiones, especialmente con aquellas, más pobres, de la sierra (los espacios mercantiles). Esto fue así por el sesgo importador que impuso el patrón de crecimiento y por las políticas económicas anti-serranas. Por otro lado, el centralismo político del antiguo orden oligárquico (Pease 1977) fue progresivamente reemplazado por un nuevo centralismo basado en el poder económico de la industria, la banca y la burocracia estatal.

Un aspecto fundamental del nuevo centralismo fue el crecimiento del tamaño económico del Estado y de su capacidad de intervención. En 1955 la participación del Estado en el producto bruto interno fue sólo del 7.8%, mientras que en 1975 alcanzó el 21.4%, el empleo estatal no agrícola pasó de 10% al 24 %, sobre el total de la fuerza laboral y la contribución del Estado a la formación bruta de capital pasó del 21% al 51% (FitzGerald 1981:245). El crecimiento, tanto absoluto como relativo del tamaño del Estado fue independiente de que los gobiernos fueran civiles o militares, liberales o intervencionistas. Sin embargo, el aspecto más importante de este proceso de expansión estatal fue que, durante el gobierno militar del general Velasco, desembocó en la creación de un capitalismo de Estado centralizado en Lima.

Dicho gobierno trató de crear un nuevo poder "burgués-nacionalista" (Cotler 1978, FitzGerald 1981, McClintock y Lowenthal, comps., 1985), que si bien tuvo un éxito relativo, definió al Estado como el eje de funcionamiento de la economía nacional y de las regiones y, sobre todo, como un Estado interventor-regulador; es decir, el agente económico y político predominante.

El nuevo centralismo se basa en tres elementos: el alto grado de urbanización de Lima, la aglomeración industrial y la centralización estatal. En consecuencia, sus características han quedado totalmente replanteadas y tienen otro contenido. El centralismo político-administrativo del Estado no sólo es distinto al de hace cincuenta años debido a la diferente estructura económica e institucional del Estado, sino también porque éste funciona sobre la base de una importante concentración económica en Lima a través de sus empresas.

Bajo estas circunstancias cada gobierno de turno centraliza conjuntamente poder económico y poder político. Así, las presiones sociales y económicas que provienen de las regiones, sobre el gasto estatal, y las políticas de desarrollo regional, se han ido definiendo en función del peso económico y político de los sectores urbanos y de las regiones más desarrolladas.

Es decir, hoy el centralismo depende de la concentración económica de Lima. El gobierno que desee el descentralismo deberá empezar por la desconcentración y descentralización económica.

c. La restricción externa y el centralismo

Una de las principales características del funcionamiento de la economía peruana es su dependencia de la disponibilidad de divisas, sean éstas procedentes de la exportación, el empréstito o la entrada de capitales. Es una economía abierta con restricción externa, que hace depender el nivel de actividad económica, las inversiones y el cambio técnico de la cantidad de dólares disponibles.

En términos regionales esta característica tiene peculiaridades que constituye uno de los fundamentos económicos del centralismo. Existen dos tipos de regiones en el Perú: las regiones exportadoras netas y las importadoras netas. Las primeras son las regiones mineras, pesqueras y las coca-exportadoras, todas fuera de Lima. La segunda está constituida por Lima, que importa más de lo que exporta, en consecuencia tiene una balanza comercial permanentemente deficitaria, mientras que el resto de regiones tienen superávits. La causa principal de este desbalance es la concentración industrial y el grado de urbanización de Lima, mientras que el mecanismo que permite a Lima el uso de divisas que no produce es el centralismo.

Por otro lado, el endeudamiento externo concertado desde Lima ha servido en algunas regiones para llevar a cabo inversiones en infraestructura como: oleoductos, centrales eléctricas, irrigaciones. Pero en otros casos, como son el gasto militar o la compra de alimentos no permitió mayor descentralización del gasto. Posteriormente, cuando el endeudamiento externo entró en el proceso de refinanciamientos, repercutió sobre el gasto estatal y sobre la capacidad de redistribución y transferencia del Estado hacia las regiones. En consecuencia, la deuda externa ha agudizado las desigualdades en el crecimiento regional.

d. Crisis del patrón de crecimiento y del centralismo: 1976-1989

La crisis del patrón de crecimiento, que tiene más de diez años de duración, tuvo como principal causa económica la pérdida del dinamismo exportador, tanto por la disminución de la demanda internacional de las materias primas que produce el Perú, como por la fuga de capitales, la disminución de los precios de petróleo, el estrechamiento de la oferta exportable, pero sobre todo, por los continuos déficits de la balanza de pagos provocados por la creciente deuda externa. La reducción de la capacidad de compra en el exterior, es decir la agudización de la "restricción externa", ha traído consigo el estancamiento industrial, tanto por las dificultades de importación de insumos, como de bienes de capital. A su vez ha desencadenado el estancamiento industrial, así como ha provocado un decaimiento del crecimiento urbano, la reducción relativa del empleo productivo y el creciente sub-empleo urbano, reduciendo la demanda potencial y llegándose a una crisis de agotamiento de la capacidad de la economía para corregir sus propios desequilibrios.

Mientras tanto la población siguió creciendo y con ella las presiones sociales por mayores niveles de empleo e ingresos que no pudieron ser satisfechas, ni desde el Estado ni desde el capitalismo privado. El resultado es una crisis, acumulativa cada vez más profunda.

Sin embargo, a nivel regional el panorama es relativamente diferente: La crisis es fundamentalmente limeña y costeña; es decir, es la crisis de las regiones capitalistas urbano-industriales, caracterizadas por la aglomeración industrial y la centralización económica. Mientras, en las regiones más atrasadas el impacto de la crisis es ciertamente menor. Veamos algunas cifras. Entre 1972 y 1981 el producto bruto per-cápita de Lima pasó de US\$ 1,402 a US\$ 1,431; es decir, creció en apenas 2.1% durante este lapso, mientras que en el resto de regiones pasó de US\$638 a 742, es decir, creció en 16.2%, y aún más, durante el período recesivo de 1981-1985 el PBI per-cápita de Lima decreció a US\$ 1,127 ó sea en un 21.2% en sólo cinco años, mientras que en el resto de

regiones pasó a US\$ 664, con un decrecimiento menor de 10.5%. La crisis tendería a reducir las desigualdades entre Lima y el resto de regiones.

Por otro lado, el capitalismo de Estado también está en crisis, sobre todo en la parte correspondiente al Estado-empresario, pues en 1987 de las cincuenta empresas más importantes del Estado, sólo 22 obtuvieron ganancias, mientras que el resto acusó fuertes déficits. En conjunto, las empresas estatales tienen pérdidas desde hace varios años, lo que explica en parte el déficit público. Las razones principales de la crisis de las empresas públicas son: 1. La política de precios controlados de los productos de dichas empresas, a menudo por debajo de sus costos operativos. 2. Los altos costos fijos, que se deben básicamente al exceso de personal, 3. La ineficiente gestión empresarial de muchas de ellas que, en la práctica, se han convertido en instituciones del Estado, es decir con escasa autonomía de gestión (Wise 1986). El caso más notorio es el de Petro-Perú, que veremos más adelante. 4. El inadecuado marco institucional en el que funcionan.

Las causas políticas de la crisis se ubican en dos niveles. 1. Las dificultades y limitaciones que enfrentó el gobierno militar del general Velasco para "reestructurar el capital" (FitzGerald 1981) y reformar la sociedad peruana "desde arriba" con un corporativismo que no llegó a crear bases duraderas de apoyo a este proyecto. Tuvo que enfrentar la fuerte presión de los empresarios privados que disminuyeron drásticamente sus inversiones y las hicieron en otros países durante la primera fase de dicho gobierno (1968-1975), obligando a éste a constituirse en el principal inversionista. Para tal fin se endeudó, ante las limitaciones del ahorro interno público y el estancamiento de la capacidad exportadora del Perú. 2. El retorno a la democracia en crisis no solamente creó expectativas de mejora de las condiciones económicas y sociales, sino que reimplantó viejas prácticas de clientelismo que, dados los anhelos populares de mayor empleo y mejora de ingresos y de bienestar, llegaron a presionar sobre el gasto fiscal, en tanto que los nuevos gobiernos civiles querían legitimarse. En otros términos, el Estado por su importancia económica y política se constituyó en el "solucionador" de los problemas de empleo, ingresos y bienestar, ya fuese como árbitro entre trabajadores y empresarios, entre consumidores y productores o como empleador y empresario. Así, la pobreza y desigualdades distributivas fueron la causa del crecimiento del Estado. El problema fue que la crisis económica redujo su capacidad financiera y administrativa e hizo cada vez más difícil satisfacer las presiones de todos los sectores sociales, sin incrementar el déficit fiscal o el endeudamiento público.

Bajo estas circunstancias el nuevo centralismo sufre una crisis también doble. Por un lado, la mayor crisis económica de Lima y la costa, que sufre un

proceso de erosión de sus bases de sustento económico, y por otro lado, la crisis social que ha desbordado al Estado mismo en todos los niveles. Esta crisis plantea como orden del día la necesidad de reestructurar las bases económicas del Perú y una profunda reforma institucional del Estado.

Este es el contexto bajo el cual se trata de llevar a cabo el llamado proceso de regionalización.

2. ECONOMIA ESTATAL, CENTRALIZACION Y CENTRALISMO

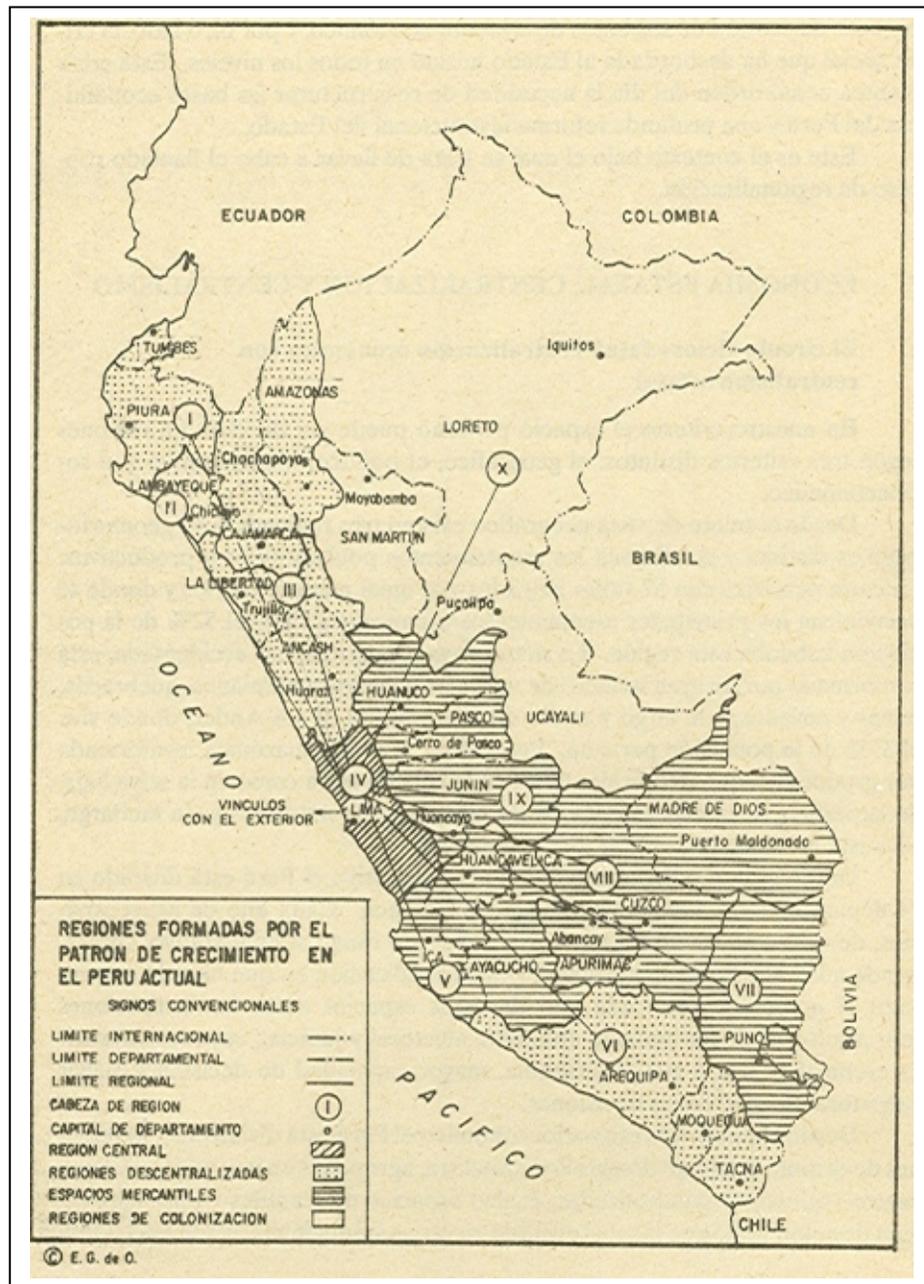
a. El círculo vicioso fatal: centralización económica con centralismo estatal

En nuestro criterio el espacio peruano puede ser dividido en regiones según tres criterios distintos: el geográfico, el político administrativo y el socioeconómico.

Desde el punto de vista geográfico existen tres regiones cuya geomorfología es distinta y condiciona los asentamientos poblacionales y productivos: La *costa* desértica con 57 valles irrigados por igual número de ríos y donde se encuentran los principales asentamientos urbanos: en 1981, el 52% de la población habitaba esta región. La *sierra*, cuya topografía, tan accidentada, está conformada por un gran número de valles interandinos, altiplanos, quebradas, punas y nevados, a lo largo y ancho de la cordillera de los Andes, donde vive el 37% de la población peruana. Por último, la *selva* amazónica, conformada por grandes bosques tropicales tanto en la ceja de selva como en la selva baja. Su superficie es la más extensa de las tres regiones naturales y sin embargo, sólo está habitada por el 11% de la población.

Desde el punto de vista político-administrativo el Perú está dividido en 24 departamentos, 179 provincias y 1758 distritos. Cada uno de estos espacios, de diferente extensión territorial y distinto rango administrativo, corresponde a los niveles de importancia y descentralización en que ha sido organizado el gobierno. En cada uno de estos espacios están las instituciones representantes de los poderes ejecutivo, electoral y judicial, cuya característica esencial es que a mayor jerarquía, mayor capacidad de decisión y mayor cobertura espacial de las decisiones.

Desde el punto de vista socioeconómico el Perú está dividido en 10 regiones de distinto grado de desarrollo capitalista, agrupadas en una región central, cuatro regiones descentralizadas, cuatro espacios mercantiles y una vasta región de colonización en la selva dividida en varias subregiones (ver mapa) (Gonzales



1982). La regionalización socioeconómica ha sido el resultado espacial del patrón de crecimiento PESID, de las políticas macroeconómicas y de la expansión demográfica y urbana; aunque condicionadas por los factores físicos de las regiones naturales.

Además, la regionalización político administrativa ha variado en dos dimensiones: 1. Se ha observado una mayor creación de provincias y distritos como fruto del mayor poblamiento de las áreas rurales y urbanas, las que han presionado por la necesidad de servicios gubernamentales. 2. La creación de un mayor número de organismos y normas estatales por los distintos gobiernos, en la medida del crecimiento del Estado. Estos cambios sólo siguieron la dinámica económica y social de la población asentándose en distintas regiones.

La concentración económica que ha influido para el mayor centralismo político administrativo en Lima, y una débil concentración en los espacios mercantiles de la sierra, ha sido reforzada debido a que el Estado ha tendido a gastar e invertir más en las regiones más desarrolladas y menos en las más pobres, por razones de presiones económicas y políticas basadas en el grado de desarrollo relativo de cada región según sus tipos.

Se ha formado así un círculo vicioso de centralización-centralismo que ha creado desequilibrios conflictivos en la base de la formación y dinamismo de movimientos regionales, campesinos, de pobladores, es decir de aquellas áreas y sectores sociales desfavorecidos por el crecimiento económico y por la acción de apoyo relativo del Estado. En este proceso se ha sustentado una suerte de movimiento nacional por la descentralización político-administrativa del Estado y por la desconcentración económica, que ha sido recogido por la Constitución de 1979. Esta prevee una nueva organización, entendida como la creación de regiones agrupando uno o más departamentos, con gobiernos autónomos, además de la reorganización de la estructura centralista del Estado.

El objetivo hipotético del proceso de regionalización es la descentralización del Estado y del gobierno, a partir de la cual se esperaría una descentralización y desconcentración económica, es decir, la transformación socio-económica de las regiones, bajo el supuesto de que los cambios que disminuirían las situaciones conflictivas existentes entre el Estado centralista y las regiones deben hacerse desde el Estado. En consecuencia su transformación significaría la transformación de la sociedad.

Las posibilidades de éxito de este programa de cambio social no pueden ser evaluadas sin antes hacer un diagnóstico de cómo está organizado y cómo funciona el Estado hoy, cuáles son los principales ejes de conflicto, y cuál es la influencia real del Estado sobre el desarrollo económico regional.

b. El centralismo macroeconómico regional del Estado

Producción: centralismo y urbanización

En 1981, año del último censo, el 28.1% de la población vivía en la región central de Lima, en la cual se producía el 46% del PBI nacional; el 34.7% de la población habitaba en las regiones descentralizadas de la costa donde se producía el 28.1 % del PBI; en los espacios mercantiles de la sierra habitaba el 28.7% de la población y se producía el 16.3%; y en las regiones de colonización de la selva habitaba el 5.8% de la población produciendo el 9.6% del PBI (ver cuadro 1). Como se observa, a nivel macroeconómico existen evidentes desequilibrios entre población y producción, especialmente en los espacios mercantiles de la sierra, donde se encuentran las zonas de mayor pobreza, ahora afectadas por la subversión.

La producción de servicios gubernamentales, es decir del gobierno central, gobiernos locales e instituciones estatales, está concentrada en la región de Lima en un 51.8% y en 27.5% en las regiones descentralizadas, la acción del Estado se concentra en casi el 80% en la costa, mientras que en los espacios mercantiles de la sierra apenas produce el 16.6% (ver cuadro 1). Ciertamente la producción de servicios, gubernamentales está ligada al grado de concentración urbana de la población, la cual es más elevada en la costa y sobre todo en Lima. Aún en la misma sierra, la mayor parte de los servicios producidos por el Estado se concentra en las medianas ciudades.

Es evidente que la concentración económica de Lima genera centralización de la actividad estatal, pues con 28% de la población y produciendo el 46% del producto bruto interno, el gobierno produce el 51 % de sus servicios. Esto sin tener en cuenta la producción de las empresas estatales que están ubicadas en Lima en un 60% y que producen tanto como los servicios gubernamentales, con lo cual estimamos preliminarmente que la actividad económica del Estado se concentra en un 63% en la región de Lima. La actividad empresarial del Estado está más centralizada que la producción de servicios gubernamentales.¹

Si nos atenemos a la producción de servicios del gobierno, éste tiene un producto bruto *per capita* de US\$ 110 en Lima, mientras en Huancavelica es de apenas US\$ 16.5 (año 1981); en Ayacucho, US\$ 26.6 y en Apurímac y Cajamarca US\$ 24. En los departamentos más rurales y campesinos el Estado produce menos. Esto nos lleva a la hipótesis siguiente: el centralismo estatal está en relación directa con el grado de urbanización de cada región. Esto se

1. En 1980, catorce de las veinte empresas nacionales y extranjeras más importantes en activos y ventas eran estatales.

Cuadro 1
**Perú: Población, producto bruto interno y participación
 del gobierno por regiones**

	1 POBLACION 1981	2 PBI PER CAP* 1981	3 PBI GOBIERNO PER CAPITA* 1981	PORCENTAJE PBI REGIONAL ENIRE PBI NAOONAL DEL GOBIERNO
Región Central				
LIMA-CALLAO	4'993.0 (28.1)	321.9	24.9	51.8
Regiones descentralizadas				
PIURA.	1'155.7 (65)	179.9	10.4	5.0
TUMBES	108.1 (0.6)	141.6	16.8	,0.8
LAMBAYEQUE	708.8 (4.0)	195.7	12.2	3.6
CAJAMARCA	1'083.8 (6.1)	70.2	5.4	2.4
AMAZONAS	268.1 (15)	100.8	6.7	0.8
LA LIBERTAD	991.9 (5.6)	181.4	10.1	4.2
ANCASH	853.9 (4.8)	122.2	8.9	3.2
AREQUIPA	738.5 (4.2)	236.2	17.2	5.3
MOQUEGUA	103.3 (0.6)	870.7	165	0.7
TACNA	147.7 (0.8)	396.4	23.7	1.5
Espacios mercantiles				
JUNIN	897.0 (5.1)	178.8	9.0	3.4
HUANUCO	505.7 (2.8)	137.8	6.2	1.3
PASCO	230.9 (1.3)	207.4	6.8	0.7
ICA	446.9 (25)	213.2	13.4	25
AYACUCHO	523.8 (2.9)	53.3	6.0	1.3
HUANCAVELICA	361.5 (2.0)	103.3	3.7	0.6
CUSCO	874.5 (4.9)	100.3	8.3	3.1
APURIMAC	342.9 (1.9)	50.6	5.4	0.8
MADRE DE DIOS	35.8 (0.2)	295.0	23.5	0.4
PUNO	910.4 (5.1)	72.7	6.7	2.5
Regiones de colonización				
Sub-regiones				
LORETO	474.9 (2.7)	538.9	11.02	3.2
UCAYALI	2195 (1.2)	227.9	11.0	
SAN MARTIN	331.7 (1.9)	134.8	8.7	
TOTAL	17'762.2 (100)	214.5	13.5	100

Fuente:

Instituto Nacional de Estadística.
 1986 "Producto Bruto Interno por Departamentos 1979-1985"
 1987 "Perú Compendio Estadístico"
 "Íntis a precio de 1979"

debe no sólo a la necesidad de servicios que tienen las ciudades sino también a la capacidad de presión política que tienen los movimientos y grupos sociales urbanos. No es de extrañar entonces que los principales movimientos regionales reivindicativos y descentralistas sean urbanos. Ello indicaría que para lograr la descentralización del Estado es requisito la previa urbanización. En todo caso aún no ha sido suficientemente esclarecido el sentido de la causalidad urbanización-descentralización.

Por otra parte existen algunos criterios geopolíticos en la producción de servicios del Estado: en los departamentos de frontera como Tumbes, Tacna y Madre de Dios, el Estado produce relativamente más que en los departamentos aledaños no fronterizos, hecho que está ligado a criterios de seguridad territorial debido a las tensiones fronterizas existentes con Ecuador y Chile.

En cada región socioeconómica (ver cuadro 1), el Estado produce más en el departamento y ciudad-eje, es decir que privilegia a los espacios más desarrollados por las mismas razones de urbanización y mayor concentración económica relativa.

Se observa de manera general que por el lado de la producción, el Estado tiende a centralizar sus actividades en Lima y las principales ciudades. Es así como las decisiones parecen tomarse en función de la importancia poblacional urbana y productiva de cada región. En las regiones de tipo central, descentralizado y de colonización, es decir en las de mayor desarrollo capitalista, el Estado produce el 83% de sus servicios; en cambio en las regiones con componente no-capitalista - es decir en la sierra - se produce apenas 17% de servicios (Gonzales 1988). Esto significa que en términos fiscales la mayor percepción de ingresos por todo concepto, se obtiene en las regiones capitalistas. Así, se estima que en Lima el gobierno obtiene el 65% de sus ingresos y sólo gasta el 50%, lo que quiere decir que transfiere un 15% de sus ingresos al resto de regiones. Esto está en concordancia con la diferencia existente entre el producto bruto *per capita* y el *ingreso per capita* por departamentos, según la cual aquellos departamentos pertenecientes a las regiones de tipo espacio mercantil de la sierra no obtendrían los ingresos que ahora obtienen si el gobierno central no transfiriese, a través de su gasto, recursos hacia aquellas regiones, aunque estas transferencias van fundamentalmente hacia las zonas urbanas de aquellas regiones (Gonzales 1983:35). Dicho en otros términos: la balanza de pagos de la región serrana es permanentemente deficitaria, pero es compensada por el gasto fiscal, aunque de modo insuficiente.

De esta manera, la centralización de los recursos del Estado está en función de la base productiva regional. En cambio, el uso de estos recursos está en función de la importancia urbana de las regiones.

Empleo y burocracia

El crecimiento de la importancia económica del Estado peruano también se ha reflejado en la expansión de la burocracia estatal. En 1970 el sector público tenía 309 mil empleados (9% de la PEA); en 1976 pasó a 563 mil, o sea el 11.4% de la PEA; en 1981 a 592 mil y en 1984 a 694 mil (ver cuadro 2). La tasa de crecimiento de la burocracia estatal ha sido variable y se ha incrementado bajo los gobiernos democráticos desde 1980, sin que la producción del gobierno haya aumentado, habiendo más bien decrecido en términos reales.

Hemos estimado que el 52% de la burocracia estatal está en Lima, lo que demuestra a este nivel el grado de centralización del Estado.

Durante el segundo gobierno de Belaúnde (1980-85) el número de empleados públicos aumentó en más de 100 mil sin que el presupuesto de remuneraciones del gobierno, en términos reales, hubiera crecido; esto significa que los sueldos y salarios reales de estos empleados se redujeron drásticamente, a tal punto que el promedio de remuneraciones de los empleados públicos era el más bajo de todos los sectores, a excepción de la agricultura.

En cuanto el Perú regresó al régimen democrático en medio de una dramática crisis económica, la burocracia creció por motivaciones políticas (clientelismo) antes que por necesidades de gestión estatal. El resultado ha sido la creciente ineficacia de los organismos, empresas e instituciones del Estado

Cuadro 2
Perú: población económicamente activa del sector público
(1970-1984)

	1970	1976	1981	1984
Gobierno Central	219,733	355,339	384,616	482,000
	(71.1)	(63.1)	(65.0)	(69.5)
Empresas públicas	31,026	104,103	99,507	97,264
	(10.0)	(18.5)	(16.8)	(14.0)
Resto Sector Público (Organismos descentralizados)	53,113	103,472	107,910	114,736
	(18.9)	(18.4)	(18.)	(16.5)
TOTAL	308,872	562,914	592,033	694,000
Tasa de crecimiento anual		10.5	1.0	5.4
PEA GBNO/PEA TOTAL	n.d.	11.4	10.3	10.9

*Estimado.

Fuente. BCRP, Perú Compendio Estadístico del Sector Público No financiero. 1968-1984. Depto. de Análisis Sector Público, Lima, 1985.

y el aprovechamiento de la función pública con fines personales, dando lugar a una corrupción generalizada a todo nivel y a la crisis más profunda del aparato estatal que se haya conocido. En consecuencia el costo social del populismo fue pagado por los propios trabajadores del sector público, mediante un mecanismo redistributivo que redujo el salario real de los ya empleados, para financiar el empleo de los "nuevos" empleados.

Durante el gobierno aprista la presión se ha hecho aún más grande, en la medida que este partido tiene una mayor clientela política. Los salarios reales se han reducido tanto que los principales afectados han sido los profesionales y funcionarios estatales de mayor calificación o antigüedad. De allí que en 1987 y 1988 la mayor parte de las huelgas han sido de médicos, maestros, empleados de ministerios, empresas estatales y municipales.

Un aspecto fundamental de la burocracia del Estado -en la medida que el papel productivo y social del Estado se hizo realmente grande durante el gobierno militar - ha sido su conversión en un poder en sí misma, puesto que tenía que decidir y, sobre todo, ejecutar inversiones, gastos y producción.

Obviamente, debido al carácter centralista de la organización estatal en la toma de decisiones y su ejecución, el "poder burocrático" se halla concentrado en Lima. Como consecuencia el centralismo del gobierno es visto desde las provincias como el "enemigo principal" del desarrollo regional y de las provincias, más aún si éste se ha hecho ineficiente e inoperante, en muchos aspectos,

Inversión

Las tendencias de la inversión estatal durante el período 1981-1986 han sido más descentralistas, aunque insuficientes en volumen.

Mientras en 1981 el Estado gastó 50% de sus recursos y produjo el 63% de su producto bruto en Lima, la inversión fue de apenas 19.5% del total, con una inversión estatal por habitante de apenas US\$ 77, siendo el producto por persona de US\$ 1,431. En 1986 tal situación no parece haber variado (ver cuadro 3).

Las regiones de la costa concentraron el 54% de la inversión estatal en 1981 y el 55% en 1986. Las regiones capitalistas concentraron el 65% de la inversión estatal mientras que los espacios mercantiles de la sierra sólo el 28 a 30%. Sin embargo, el volumen invertido disminuyó de 1,969 millones de dólares en 1980, a 1,173 en 1986 y a 900 en 1989.

Por otro lado, parece existir durante este período una tendencia relativamente equitativa de la inversión estatal, excepto para los departamentos sistemáticamente desfavorecidos: Amazonas, La Libertad, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Puno y Lima, cuya inversión *per capita* es menor al promedio nacional.

Cuadro 3
Perú: Inversiones departamentales del Estado 1981 y 1986

	INVERSION ESTATAL			
	% del Total por depto. 1981(1)	I per capita 1981 US\$	% del total por depto. 1986(2)	1 per capita 1986 US\$
Región Central				
LIMA-CALLAO	19.5	76.9	16.6	31.2
Regiones descentralizadas	34.8		38.4	
PIURA	6.9	1175	8.0	72.3
TUMBES	0.4	109.4	1.8	171.1
LAMBAYEQUE	4.9	136.1	5.1	74.5
CAJAMARCA	3.3	60.6	6.4	64.9
AMAZONAS	0.5	36.7	1.3	51.4
LA LIBERTAD	2.4	47.6	4.2	45.0
ANCASH	2.9	66.9	2.3	29.7
AREQUIPA	12.2	325.2	7.2	101.4
MOQUEGUA	0.5	114.7	0.7	70.7
TACNA	0.8	106.6	1.4	94.2
Espacios mercantiles	30.3		28.4	
JUNIN	4.9	107.5	5.7	67.6
HUANUCO	1.9	74.0	2.9	62.0
PASCO	1.8	153.5	1.9	88.2
ICA	2.7	123.3	2.0	48.2
AYACUCHO	1.0	37.6	2.2	47.5
HUANCAVELICA	8.6	468.3	3.1	98.8
CUSCO	6.5	146.3	4.3	53.5
APURIMAC	0.5	28.7	1.1	36.4
MADRE DE DIOS	0.5	275.0	0.9	254.4
PUNO	1.9	41.1	4.3	52.6
Regiones de colonización	9.4		11.2	
Sub-regiones				
LORETO	5.4	223.8	3.9	79.6
UCAYAU	1.8	161.4	2.1	123.2
SAN MARTIN	2.2	130.6	5.2	158.2
Multidepartamental	6.0	6.6	5.4	3.2
TOTAL %	100.0		100.0	
TOTAL Mill \$	1,9685		1,173.0	
TOTAL \$		110.8		59.6

Fuente. (1) Wilson P. y C. Wise "Estado, Inversión Pública y Regiones". En: "La crítica el centralismo y la cuestión regional" CD I, Lima 1984.
(2) Instituto Nacional de Planificación. Div. de Programación de Inversiones. Evaluación de la inversión pública por departamentos. 1987.

Estas observaciones puntuales sugieren que: 1. Durante el período de crisis económica nacional, la inversión estatal es obviamente menor que antes (Gonzales 1982). 2. Existe una tendencia a la descentralización de la inversión fuera de Lima, aunque ésta se concentra en las regiones y departamentos más desarrollados y urbanos. 3. Todo parece indicar que los niveles de inversión a nivel nacional dependen de las políticas macroeconómicas y del partido político que gobierna: el gobierno belaudista (1980-85) invirtió en obras de infraestructura vial, agrícola y energética, que son esencialmente descentralizadas; mientras que el aprista impulsó el consumo urbano antes que la inversión, a la vez que invirtió en infraestructura agrícola y social en menor volumen. 4. La inversión estatal pese a ser descentralizada es insuficiente para hacer variar la estructura productiva que sustenta el patrón de crecimiento PESID.

Finanzas Públicas

Desde la reinstauración del régimen democrático los ingresos corrientes del Estado han tendido a reducirse en relación al producto bruto, mientras que los gastos se han mantenido, habiéndose financiado en gran parte la diferencia con créditos externos. Durante el período belaudista el servicio de la deuda estatal (en su mayor parte externa) constituyó entre el 25 y el 30% de sus gastos, es decir, el rubro financiero más importante. Después, de 1985 hasta 1987, se produjo una variación en la medida que el gobierno aprista dejó de pagar la deuda en los niveles que lo hizo el gobierno anterior.

Las repercusiones del problema financiero del Estado y del pago de la deuda en las distintas regiones fueron las siguientes: 1. Se redujo la capacidad de gasto e inversión del Estado. El bajo gasto e inversión departamental descrito anteriormente es el resultado de los altos costos del endeudamiento externo para el Estado. 2. El pago de la deuda externa ha sido absorbido crecientemente por las regiones más desarrolladas y urbanas en la medida que los impuestos al consumo, que es básicamente urbano, han pasado del 50% sobre el total de los ingresos fiscales en 1980, al 76% en 1985 (ver cuadro 4). Ciertamente, la crisis del endeudamiento ha sido abordada de modo similar por los gobiernos democráticos belaudista y aprista. El pago de sus costos se ha hecho a través del impuesto más fácil de cobrar, es decir el impuesto al consumo, en virtud de dos consideraciones: 1. La creciente incapacidad institucional de registrar formalmente a la población económicamente activa por la ineficaz administración estatal por regiones. 2. El sesgo de la política tributaria favorable a los sectores de altos ingresos personales que se encuentran mayormente en Lima y en la costa, que cada vez pagan relativa y proporcionalmente

Cuadro 4
Perú: Finanzas Públicas
 (Indicadores en porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gobierno Central							
Ingresos corrientes	20.5	17.9	17.5	14.2	16.2	17.5	15.3
Gastos corrientes	18.0	17.7	17.3	19.2	17.5	17.1	15.9
Valor agregado	9.1	9.7	9.1	10.5	10.4	9.7	7.9
Gastos de capital	5.3	5.1	4.2	3.9	4.0	3.2	3.7
Composición % de ingresos							
Impuestos directos	49	36	32	27	24	20	30
Impuestos indirectos	50	63	67	71	71	76	67
Otros	1	1	1	2	5	4	3
Empresas estatales							
Ingresos corrientes	30.4	26.7	28.16	35.8	28.5	32.8	23.5
Gastos corrientes	30.6	26.8	29.0	33.5	26.7	30.0	23.5
Valor agregado	9.2	7.7	9.4	9.6	10.1	12.0	9.8
Gobiernos locales							
Ingresos corrientes	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6		0.9
Egresos corrientes	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5		0.6
Valor agregado	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3		
Ingresos de capital	0.06	0.03	0.04	0.05			
Gastos de capital	0.06	0.06	0.09	0.13	0.06		

Fuentes: BCRP MEMORIA, Varios años.

BCRP "Perú: Compendio estadístico del sector público no financiero", 1985.
 Sub-gerencia del sector público.

menos impuestos directos. En consecuencia, el pago de la deuda está comprendida en el costo de la canasta de consumo.

Bajo el régimen aprista la presión tributaria disminuyó entre 1985 a 1988 del 15% al 8%. Es decir, la capacidad financiera del Estado se vió además reducida, por la cerrazón del crédito externo; en consecuencia, la capacidad de gasto e inversión del gobierno aprista se redujo a niveles por debajo de los históricos, pese al menor pago de la deuda externa.

Lo esencial del funcionamiento macroeconómico de las finanzas públicas, en relación al centralismo económico y a las regiones, es que ocurre bajo el siguiente mecanismo: cuando un alto porcentaje de los gastos del Estado se ha ido destinando al pago de la deuda o a saldar el déficit externo, el nivel

de actividad económica se ha reducido, y cuando la capacidad instalada industrial se ha desocupado, la región de Lima y las de la costa han reducido su nivel de actividad económica, en la medida que su dinamismo depende del flujo de divisas y del gasto del Estado. No ocurre lo mismo con las regiones atrasadas de la sierra cuyo lento dinamismo económico es menos dependiente de las variables anteriores. En consecuencia, sucede que cualquier reactivación de la economía en base al gasto e inversión estatal tiende a acentuar el centralismo económico. Paradójicamente el pago de la deuda externa es favorable al resto de regiones y desfavorable para Lima.

c. La débil descentralización del Estado

La economía estatal tiene varios niveles de decisión y ejecución descentralizadas, que corresponden tanto a razones de funcionamiento fluido de la administración del gobierno central, como a presiones regionales que se han traducido en la creación de instituciones con cierta autonomía de decisión y acción. Los principales organismos son: las empresas estatales, los gobiernos locales y las llamadas instituciones descentralizadas como el Instituto Peruano de Seguridad Social, las beneficencias, etc.

Las empresas públicas que producen alrededor del 9% del PBI se caracterizan por estar centralizadas en Lima tanto en sus decisiones como en la magnitud de sus ventas. Las principales empresas estatales, en orden de su importancia productiva son: PETRO-PERÚ, productora y comercializadora del petróleo y derivados; MINPECO, comercializadora de minerales; CENTROMIN, minas; ECASA y ENCI, comercializadoras de insumos y alimentos; SIDER PERÚ, siderúrgica, y ELECTRO-PERÚ.

Estas empresas concentran capital y aprovechan economías de escala, en base a lo cual ofrecen servicios a vastos sectores de la población y en todas las regiones, claro está que con el sesgo urbano que caracteriza la intervención estatal. La creación de estas empresas fue el resultado de las decisiones de varios gobiernos, sobre todo del gobierno militar de 1968-1980, quienes les dieron en un inicio autonomía empresarial. Se trataba de establecer un sector estatal productivo que funcionara con criterios de rentabilidad y/o eficiencia social.

Sin embargo, desde fines de los años setenta y aún más con la redemocratización del país, varias empresas estatales han dejado de serlo para convertirse en instituciones estatales. Por ejemplo PETRO-PERÚ, aparte de producir y comercializar la gasolina, cobra el impuesto al consumo, que representa el 30% de los ingresos fiscales. En consecuencia, raramente fija el precio de la gasolina, pues éste es fijado por el Ministerio de Economía en función de la

política tributaria. Entonces en la práctica no es una empresa, pues no decide sobre precios ni inversiones. Algo parecido sucede con ENCI y ECASA. Por todo esto, se observa una progresiva "recentralización" del Estado a este nivel sobre todo durante los regímenes democráticos, lo que a su vez implica la politización en los criterios de manejo empresarial traduciéndose en crecientes ineficiencia, corrupción y pérdidas en las empresas.

A este nivel la crisis en democracia tiende a recentralizar instituciones del Estado descentralizadas, en la medida que amplios sectores populares partidarizados presionan sobre las instituciones y empresas del Estado para favorecerse con una prebenda, un empleo, una licitación, etc. Ciertamente el emplazamiento espacial de este fenómeno es básicamente urbano y limeño. En la periferia regional y rural el Estado es muy pequeño, poco empresarial y en un amplio territorio, simplemente no hay presencia del Estado.

Los gobiernos locales o municipalidades son las instituciones más descentralizadas del Estado. La Constitución de 1979 y la ley de municipalidades (23853) de 1984 han redefinido el rol de éstas, las que en lugar de ocuparse en satisfacer servicios urbanos menores, deberán promover el desarrollo integral de su circunscripción distrital o provincial. Ciertamente aún no desempeñan dicho papel no sólo por los reducidos recursos financieros con que cuentan, sino porque no son instituciones diseñadas para tal fin. Además, aún se está esperando el término de creación de las nuevas regiones y sus respectivos gobiernos regionales, en los cuales se les está asignando, concordantemente; participación directa y ciertas funciones tendientes a la descentralización administrativa dentro de las mismas regiones.

Actualmente el peso económico del conjunto de 179 municipalidades provinciales y 1758 municipalidades distritales es bastante reducido en relación a los otros organismos del Estado. El agregado al producto nacional de todas las municipalidades no alcanza al 0.5% del PBI nacional (ver cuadro 4). El personal ocupado en municipalidades era apenas de 24,084 empleados en 1983, es decir, apenas el 4.3% de la burocracia estatal (De Althaus 1986:22). Además de este personal el 60% se encuentran en las municipalidades provinciales y el 40% en las distritales. Por las funciones que cumplen estos gobiernos locales, no representan más del 4% del gasto público, casos distintos son los de Bolivia, que tiene 37% o Ecuador, que tiene 41%, por ejemplo (De Althaus 1986).

Los gobiernos locales aún siguen siendo organismos funcionales al centralismo en la periferia, debido a la escasa delegación de funciones de gobierno y de desarrollo y, hasta no hace mucho, la escasa participación democrática en dichos gobiernos. Sin embargo, el proceso de democratización iniciado en 1979 (con la aprobación de la nueva Constitución, las leyes de municipalidades,

de comunidades campesinas y de regionalización y sobre todo la presión de la creciente población sobre los recursos del Estado), está redefiniendo la estructura, el papel y el funcionamiento de las municipalidades, aunque por la crisis están totalmente desbordadas al punto de incumplir incluso con la producción de sus servicios básicos tradicionales.

d. La inestabilidad de los intentos de descentralización gubernamental

Los últimos cuatro gobiernos han tratado de modificar parte de las instituciones gubernamentales de carácter regional, a nivel de ministerios, organismos descentralizados, corporaciones de desarrollo regional, empresas estatales y gobiernos locales. La razón de estas modificaciones se encuentra en dos niveles: por un lado la presión "poblacional" y social en las regiones y por otro, el clientelismo, que es uno de los principales mecanismos para poner las nuevas instituciones al servicio del partido o sector gobernante. Lo cierto es que dichas modificaciones no han hecho variar sustantivamente el carácter centralista de la administración estatal.

En los últimos siete años los organismos más importantes a nivel del desarrollo regional han sido las corporaciones departamentales de desarrollo (CORDES), que se han encargado básicamente de las obras de infraestructura y de la coordinación entre los diferentes ministerios a nivel regional, contando con el apoyo del Instituto Nacional de Planificación como organismo técnico. Anteriormente se han ensayado distintas fórmulas de organismos regionales de desarrollo, siendo los más importantes los organismos de desarrollo regional (ORDES), que fueron establecidos por el gobierno militar velasquista y que comprendían uno o más departamentos, bajo la dirección del general jefe de región militar, siendo su actividad principal la construcción de infraestructura productiva y social.

Pese a su carácter descentralizado las CORDES y ORDES han ido decreciendo en su presupuesto de inversiones. Mientras entre 1968 y 1980 estas instituciones ejecutaban el 8% de la inversión global del gobierno, en 1981 se redujo al 6.2% y en 1982 al 4.3%. Durante el gobierno de Fernando Belaúnde es evidente que la inversión estatal descentralizada disminuyó deliberadamente (Wilson y Wise 1984:55). En contraposición, durante el gobierno aprista se impulsó la inversión descentralizada no solamente a través de las CORDES, sino también a través de nuevos programas descentralizados como el programa microrregional, el programa del trapecio andino, las donaciones pequeñas a comunidades campesinas o el crédito con tasa de interés cero para campesinos. Sin embargo, dichos programas, al no formar parte de un plan de desarrollo

regional premeditado, han tenido un impacto desigual y errático, y sobre todo, sus resultados favorables iniciales han sido totalmente arrasados por la recesión posterior a 1987.

La característica más notoria de todos los intentos de descentralización ha sido su inestabilidad, debido al cambio continuo de instituciones y normas según el criterio de cada gobierno.

3. POLITICAS MACROECONOMICAS CENTRALISTAS VERSUS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALISTAS

En el Perú, y probablemente en otros países de América Latina, existe un conflicto entre las políticas macroeconómicas y las políticas regionales. Los resultados que se logran con estas últimas en términos de descentralización y/o de desarrollo regional pueden perderse o tener un resultado menor por acción de las políticas macroeconómicas.

Esto se debe a las características específicas de cada una de ellas, que han sido agudizadas por la crisis económica vigente. Por un lado, las políticas macroeconómicas son de corto plazo y hace diez años que tratan de estabilizar la economía sin éxito; sus objetivos han sido eliminar los desequilibrios estructurales internos y externos que padece la economía peruana y tratar de "sanear" el funcionamiento de una economía primario-exportadora y semi-industrial, que tiende a centralizar y concentrar en Lima y la costa la producción, el empleo, la inversión y los ingresos.

Las políticas macroeconómicas dependen de manera crucial de la restricción externa. Cuando el ciclo exportador y la entrada de capitales está en alza las políticas tienden a ser expansivas, en consecuencia tienden a fortalecer la centralización y concentración económica en Lima. El cambio, cuando la economía externa entra en crisis y se agudiza la disponibilidad de divisas, las políticas económicas restringen la centralización y favorecen a las regiones fuera de Lima.

Por otro lado, las políticas regionales son más bien de largo plazo y se refieren a inversiones regionales, incentivos a la movilidad del capital y la fuerza de trabajo. Por su lento desenvolvimiento y el hecho de ser básicamente grandes inversiones mineras de apoyo a la industria urbana, o de maduración en el sector agrícola, no han hecho variar las desigualdades relativas y las brechas de producción y productividad entre las distintas regiones. Wilson y Wise (1984) presentan evidencias de cómo el Estado no ha hecho de la inversión pública un medio para corregir las disparidades regionales de ingresos.

Las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas en el Perú han sido de corte monetarista hasta 1985 y heterodoxas de 1985 a 1988. Las primeras han favorecido a las regiones de tipo espacio mercantil de la sierra - menos articuladas ala industria -, en la medida que han deprimido las importaciones competitivas y sustitutas a través de la mantención de tasas reales de cambio, en perjuicio de la industria y las economías urbanas y favoreciendo así al campo. Las segundas, al reactivar la capacidad industrial instalada ociosa, en base a la expansión de la demanda de consumo urbano, han favorecido a la industria limeña y a las economías urbanas. Dicha expansión ha sido limitada por la disponibilidad de divisas, agotadas en el segundo año del gobierno aprista, de tal suerte que hoy nuevamente Lima y la costa se encuentran en mayor crisis.

Curiosamente, las políticas macroeconómicas monetaristas liberales han sido descentralistas, mientras que las heterodoxas, centralistas, si bien los resultados de ambas se limitan al corto plazo.

Ilustremos nuestra hipótesis con algunas políticas que usualmente hacen parte de las políticas macroeconómicas.

a. La política de precios y subsidios

Las políticas de precios tienden a fijar los precios de ciertos bienes y servicios considerados claves: el precio de los alimentos (bienes salariales), de los insumos importados y de los combustibles.

Los precios de alimentos se fijan en función de las presiones sindicales por salarios reales y de los empresarios por salarios baratos. Ambos objetivos no se alcanzan simultáneamente a menos que el Estado subsidie el mantenimiento de precios bajos. En el Perú existe una larga tradición sobre el control de precios agrícolas que han sido evaluados como favorables al consumidor urbano, sobre todo a los sectores de altos ingresos (Alvarez 1983:116). Los controles de precios han venido acompañados de subsidios, en la medida que las leyes de mercado no permiten precios fijos por largos períodos. En consecuencia, la forma de lograr precios baratos estables ha sido mediante el subsidio a productos importados o en su defecto, tasas de cambio diferenciales baratas para ciertos productos agro-alimentarios. Esta política ha desfavorecido sistemáticamente a los productores agrarios por dos razones: primero, porque ha desalentado la producción de bienes sustitutos a los importados, y además, porque ha evitado sistemáticamente la integración de los sectores menos productivos (los campesinos) a los mercados urbanos.

Esta política de precios, que se ha adoptado espasmódicamente, ha sido contradictoria con la política de inversiones en irrigaciones que amplíen la

frontera agrícola, pues los precios controlados y los subsidios actúan como impuestos a los productores agrícolas de las distintas regiones, especialmente de las regiones más atrasadas de la sierra.

b. La política cambiaria

Siendo el Perú un país pequeño de economía abierta y con restricción externa, la tasa de cambio juega un papel sumamente importante para definir la inversión, el nivel de actividad económica de cada región y de cada sector, las importaciones y el nivel de precios internos. Es un instrumento de política económica cuya variación puede alcanzar varios objetivos a menudo contradictorios.

En el Perú existe una larga tradición de mantenimiento de tasas de cambio sobrevaluadas, que ha facilitado la importación indiscriminada de bienes de consumo y capital, ocasionando distorsiones de precios relativos que han desfavorecido a los productores en función del componente importado en los costos.

Es en este sentido que una política cambiaria de dólar barato es centralista en la medida que favorece a las regiones industriales y urbanas, es decir a Lima. Por esto, cuando se corrigen los desequilibrios externos mediante devaluaciones, éstas provocan el efecto contrario, es decir, descentralizan la economía.

La permanente distorsión de los precios relativos por políticas cambiarias irreales y prolongadas, sólo reforzó las tendencias a la centralización y concentración ya existentes, en lugar de romperlas.

c. La inestabilidad de los instrumentos de las políticas económicas

La inestabilidad institucional es una de las características esenciales del Perú en los últimos veinte años. Esta se ha reforzado aún más con el retorno a la democracia, ya que cada nuevo gobierno, por distintas razones políticas, trata de cambiar normas, órganos de gobierno e instituciones públicas.

Dicha inestabilidad tiende a impedir, entre otras cosas, la descentralización de la inversión puesto que las normas y las instituciones diseñadas para tal fin son demasiado cambiantes, no sólo para el sector privado sino para el propio sector público. En consecuencia, esto abona en favor de las fuerzas centralistas centripetas.

El caso de los incentivos tributarios para la descentralización productiva estudiados por Morrison (1988) es bastante ilustrativo al respecto. Durante el período 1970-1986 hubo 13 cambios en los incentivos a la descentralización

productiva, de los cuales los más importantes fueron: crédito contra el impuesto a la renta, crédito para la inversión y reducción de la tasa arancelaria. Sin embargo, durante este período la producción, la capacidad instalada industrial y el empleo no se movieron de Lima. Los empresarios privados no respondieron a los incentivos que permitían una reducción de sus costos, por varias razones económicas importantes: 1. Las externalidades y economías de aglomeración de Lima son al parecer, incentivos, mucho más convincentes para los empresarios, no sólo porque reducen algunos costos, sino porque son más o menos estables en el tiempo. 2. La variabilidad de los incentivos y la incertidumbre de su continuidad hace imposible tener planes de inversión de largo plazo (Morrison 1988: 24).

Finalmente, no basta con asegurar incentivos para invertir y producir con costos más bajos que en Lima para provocar tendencias descentralistas centrífugas: es necesario asegurar la venta de la producción. Es decir, el inversionista debe hacer previsiones sobre la demanda y la estabilidad de las tendencias macroeconómicas. En el Perú dicha estabilidad no existe desde 1976, lo cual ha restringido las inversiones a regiones como Lima y algunas de la costa, donde las condiciones macroeconómicas son estables debido al tamaño de la demanda efectiva y la estructura industrial.

4. REQUISITOS ECONOMICOS DE LA REGIONALIZACION PARA EL DESARROLLO CON DEMOCRACIA

a. La regionalización como un medio, no como un fin

La regionalización del Perú y la creación de gobiernos regionales parece ser un intento de descentralización explícita del Estado dentro del marco de gobiernos democráticos. El proceso legal se ha iniciado en 1979 cuando la Constitución definió al gobierno como nacional y descentralizado y contempló la creación de regiones y gobiernos regionales. Posteriormente el Congreso ha aprobado dos leyes complementarias para la regionalización y ha creado la mayor parte de las doce regiones que señala la ley. Tal como funciona la democracia parlamentaria y ante las tensiones regionales que un ordenamiento jurídico de esta naturaleza provoca, todo indica que sólo en 1991 se terminará este proceso.

La regionalización es importante en tanto que es un proceso que puede permitir una mayor participación de la población e instituciones en los gobiernos regionales. Es decir: puede contribuir a democratizar el Estado y las sociedades

regionales. De esta manera, los movimientos regionalistas, rurales y alejados de Lima aspirarían a gobernar y de hecho, al hacerlo se verían confrontados con múltiples decisiones, que antes eran tomadas por ellos a menudo ante su propio pedido. Así, la regionalización sería un proceso de aprendizaje de nuevas formas de gobernar, de creación e innovación de instituciones por una población con cultura política centralista y poco democrática. La velocidad de este proceso dependerá de cuánto y de qué manera el gobierno central de turno esté dispuesto a descentralizar, delegar y recortar sus actuales funciones y atribuciones. Esto aún no ha sido discutido ni delimitado.

La regionalización es una etapa intermedia necesaria para crear condiciones para el desarrollo ciertamente, no es un fin en sí misma. Es difícil aceptar *a priori* que sea un requisito para crecer aceleradamente o para redistribuir. Todo lo contrario. Se puede afirmar - no sin evidencias -, que cambios institucionales sujetos al continuo debate y sanción democrática hacen lentas no sólo las decisiones económicas sino también, a menudo, su mismo desarrollo.

Los cambios que se ha tratado de efectuar en los últimos cuarenta años han sido siempre "desde arriba", es decir desde el Estado. Para ello se ha creado instituciones y normas *a priori*, y luego se ha tratado de que los cambios calzaran dentro de ellas; en seguida la realidad desborda todo lo previsto y, finalmente, se evalúa el fracaso. Con la regionalización podría suceder lo mismo porque no se tiene en cuenta algunos puntos fundamentales que condicionan este proceso:

1. En el Perú ya existen regiones o ejes regionales económicamente articulados - al margen de la división política departamental-, que sólo han sido tenidos en cuenta de manera muy parcial en el proceso de aprobación de las nuevas regiones.

2. El problema económico fundamental de todas las regiones del Perú es la *sub-acumulación de capital* en relación a la población, o el de la *sobrepoblación* en relación al capital y recursos existentes y creados. El volumen de recursos y capital en relación a la población es desigual en las distintas regiones, siendo las de la sierra donde esta relación es más crítica. En otras palabras, existe sub-acumulación con desigualdad, situación ciertamente desafiante para cualquier gobierno regional, ninguno de los cuales podrá aisladamente acometer la solución de este problema.

3. La existencia de un Estado en crisis que ya no puede intervenir ni regular el proceso económico y social de todo el Perú, pues su organización institucional no está diseñada para solucionar los problemas creados por la subacumulación sobrepoblación: Las normas sobre regionalización se han reducido a plantear el problema en términos de descentralización-desconcentración

de los niveles de decisión del Estado, es decir tratando de transferir a los gobiernos regionales lo que ahora se hace o se decide en Lima.

4. El centralismo, siendo función de la concentración económica, no puede rectificarse si no se da paralelamente un proceso de desconcentración y descentralización.

El principal problema del Estado peruano es que cada vez le es más difícil integrar a todos los sectores económicos y organizar la sociedad. No sólo es un Estado grande y débil, es decir ineficiente, sino también un Estado que ha perdido la iniciativa de largo plazo. El proceso de regionalización podría ser la oportunidad, quizás única, en la que, convergiendo crisis económica y crisis de largo plazo del Estado, fuese posible plantear la reforma del Estado y de sus instituciones a partir de la descentralización bajo un régimen democrático y tendiente al desarrollo.

b. Distintos tipos de región: diferentes posibilidades de desarrollo

Las regiones son espacios territoriales continuos con ciertas homogeneidades geográficas, históricas, político-administrativas o económicas, que las caracterizan. Estas son las regiones que existen realmente.

La regionalización alteraría solamente la departamentalización existente y el carácter de la capital de la república, agrupando uno o más departamentos en una región. Por razones que no se ha fundamentado de manera convincente, la regionalización debe agrupar departamentos, sino no parece tener sentido. - Si se formara tantas regiones como departamentos, el problema de la demarcación de regiones no se daría con los conflictos que actualmente existen. El problema sería más bien la conformación, atribuciones y funciones de los gobiernos regionales, es decir una reforma descentralista de la administración pública con mayor participación democrática de las poblaciones regionales.

Las normas de la regionalización están centradas en cómo resolver la nueva organización de la administración pública de cada región, habiéndose obviado lo más importante: el modo en que estos nuevos gobiernos lograrían el desarrollo de regiones geográfica, económica y socialmente heterogéneas. La lucha regional tenderá a reducirse a cómo obtener el mayor número de recursos del gobierno central y cómo aplicarlos en función y favor de los sectores dominantes urbanos, minimizando o marginando su periferia rural. Es decir: todo hace preveer que se creará la *regionalización del centralismo*.

Por otro lado, la estructura económica regional del Perú tiene dos características singulares que definen y reproducen el centralismo económico:

1. Existe una heterogeneidad socioeconómica entre regiones, que no ha

sido tomada en cuenta por la regionalización, pues debido a su objetivo todas las regiones deben ser tratadas igualitariamente. Sin embargo, existen cuatro tipos de regiones de distinto grado de desarrollo capitalista (ver mapa): *la región central*, cuyo eje es la ciudad de Lima, donde predomina el régimen capitalista de producción, con predominio de la economía urbano-industrial; *las regiones descentralizadas*, con sus ejes regionales ubicados en la costa: Arequipa, Trujillo-Chimbote, Chiclayo y Piura, donde también predomina el capitalismo, aunque las actividades económicas principales giran en torno a la agricultura y pesca, con menores masas de asalariados; *los espacios mercantiles de la sierra*, cuyos ejes regionales son las ciudades intermedias de los Andes: Huancayo, Cusco, Puno-Juliaca, Cerro de Pasco, donde predominan los sectores no capitalistas como los campesinos, la producción es agropecuaria y la economía está espacialmente organizada en microrregiones; *las regiones de colonización de la selva*, cuyos ejes regionales son las principales ciudades selváticas: Iquitos, Pucallpa, Tarapoto, Moyobamba, son lugares de reciente poblamiento donde predomina el régimen capitalista y la economía gira en torno a los recursos naturales y la agricultura tropical y últimamente la producción de coca (Gonzales 1982).

2. Existe una articulación jerárquica de las ciudades, en la que Lima es la ciudad principal; a ella se articulan subordinadamente las ciudades intermedias, que a su vez articulan a las pequeñas ciudades. Además, las relaciones mercantiles ciudad-campo están en relación directa al tamaño de las ciudades. Este sistema de ciudades -y su variada relación con sus entornos rurales respectivos define en cada región distintos problemas del desarrollo y, ciertamente, plantea la necesidad de que éstos sean abordados de distinta manera tratándose de regiones de diferente tipo.

Esta estructura económica regional dividida en diez regiones o ejes regionales (Gonzales 1982, 1986) Y el sistema de ciudades que tiene sus propias normas de funcionamiento, pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: 1. Debido a la concentración productiva industrial y de servicios en Lima, los flujos mercantiles tienden a centralizarse. Estimados preliminares indican que por cada Inti gastado en regiones fuera de Lima, un 30 a 40% revierte a Lima como pago de bienes, servicios, factores e impuestos. 2. Las inversiones tienden a concentrarse en Lima y la costa, tal como ya hemos visto. 3. Las relaciones de intercambio entre Lima y el resto de regiones y entre las ciudades y sus entornos rurales son asimétricas. Las primeras venden más de lo que compran, como consecuencia del acceso a la importación de insumos y bienes de consumo final sustitutos. Esto lleva a que Lima no necesite del resto de regiones, salvo las exportadoras, como éstas necesitan de Lima. *Las bases del*

centralismo económico se encuentran en las necesidades provincianas antes que en el centralismo limeño (Gonzales 1988).

Con regionalización o sin ella estas tendencias económicas, sobre las cuales además se basa la economía fiscal, prevalecerán y condicionarán las políticas de gasto e inversión regionales, a menos que cambie la base productiva del resto de regiones. Esto sólo se puede hacer con un esfuerzo planificado de inversiones y especializaciones productivas regionales en un horizonte temporal no menor de veinte años.

En las regiones este problema es apenas evaluado, pues la percepción común es que el origen de todos los males regionales y sus problemas económicos se encuentra en Lima y su concentración económica y administrativa. En realidad el problema reside en la naturaleza de las relaciones económicas entre Lima y el resto de regiones y entre el campo y la ciudad, que son subordinadas y asimétricas, además del sesgo pro limeño y costeño de las políticas económicas, lo que en consecuencia no permite la difusión de los frutos de la concentración y el crecimiento de Lima y de las ciudades hacia el resto de regiones y hacia el campo. Estas relaciones pueden ser variadas por la ley de regionalización.

Si la regionalización se debe efectuar por mandato constitucional, lo más razonable hubiera sido aprovechar los ejes económicos regionales ya existentes como base para el funcionamiento de las nuevas regiones y sus gobiernos. Además, en la creación de cada región se debería considerar el distinto tipo de región del cual se trata. A este respecto la ley de bases es defectuosa por no tomar en cuenta la heterogeneidad sociogeográfica que tiene el Perú y, más bien, tratar de buscar homogeneidades *a priori*.

Finalmente, parece que Lima será dividida entre la región-metropolitana y el resto del departamento como otra región. Aquí nuevamente encontramos un contrasentido económico, pues una región es una unidad ciudad-campo y el hecho que Lima sea la ciudad más grande y con gran concentración económica, no tiene por qué impedir que esta unidad se mantenga, como en la práctica lo va a hacer, pues las leyes económicas se imponen a cualquier ley estatal.

c. Los problemas de largo plazo: la sobrepoblación, sub-acumulación y desigualdades distributivas por regiones

El mayor desafío que tiene el Perú a largo plazo es crecer y redistribuir. Para ello se requiere un aumento de la inversión, aún a costa del consumo de corto plazo y la reducción de las tasas de crecimiento de la población. De lo contrario, cualquier esfuerzo de inversión sólo permitirá que el nivel de vida de la creciente población permanezca igual o, quizá, se deteriore.

A nivel regional la acumulación de capital ha sido acompañada de un mayor asentamiento de población. Es así como las regiones de mayor desarrollo capitalista han atraído a los migrantes, mientras que las regiones serranas de tipo espacio mercantil han tendido a expulsar población. Así lo muestran las tendencias migratorias de largo plazo. Durante la crisis actual dichas tendencias se han modificado porque las regiones que acumularon en los años cincuenta y sesenta han dejado de hacerla con la misma velocidad. Así Lima atrae menos migrantes, mientras que la ceja de selva y las ciudades intermedias se convierten en nuevos polos de atracción.

Las desigualdades existentes entre regiones con respecto a la relación fuerza labora/recursos y capital, planteará este problema de manera distinta para cada uno de los gobiernos regionales. Las regiones donde se invierta más se convertirán en las más atractivas para los migrantes, mientras que las regiones con menores tasas de acumulación seguirán expulsando población: el efecto sobre la relación fuerza laboral/recursos y capital será que, donde se invierta más, el efecto de acumulación e ingresos per cápita podría permanecer invariable. Esta es una de las razones de fondo por las cuales el problema de la acumulación y el crecimiento requiere de una estrategia nacional y no puede ser dejada a la sola iniciativa de los gobiernos regionales. Esto, además, porque se necesita de importantes esfuerzos de acumulación primitiva de capital en las regiones más pobres para impulsar el despegue económico, lo que no puede efectuarse sin dejar de invertir en otras regiones o en las ciudades. Así, el problema de la acumulación regional es un problema político antes que técnico: de definición de qué modelo de crecimiento se quiere tener en el futuro.

El control demográfico, importante problema ético e ideológico, también se presenta regionalmente de manera distinta, no sólo porque las tasas de natalidad, fecundidad, mortalidad y morbilidad sean distintas y estén fuertemente relacionadas con los niveles de ingresos y también porque varíen según sean rurales o urbanas, sino porque además, factores de orden cultural y religioso limitan el éxito de cualquier programa de control del crecimiento de la población. Las regiones de la costa tienen esperanzas de vida más altas que las de la sierra y la mortalidad infantil es mayor en esta última que en las primeras. La necesidad de mejorar las condiciones de reproducción de la población en las regiones de la costa y la selva tendría un costo de oportunidad menor, en términos de acumulación, que en la sierra. El problema se presenta, pues, en una doble dimensión: 1. Cómo hacer para dar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población ya existente y 2. Cómo hacer para disminuir el crecimiento demográfico según las diferencias regionales existentes en los determinantes del mismo.

d. Los problemas de corto plazo: las política macroeconómicas

En el corto plazo la economía peruana requiere de un ajuste económico, que debería estar vinculado a la solución de problemas de largo plazo y crear condiciones de estabilidad de los precios relativos para el crecimiento regional.

La política cambiaria debe tender a mantener la paridad real de la tasa de cambio, lo cual sería favorable a las regiones menos adictas al uso de divisas y crearía condiciones para el fomento de las exportaciones y para la sustitución de importaciones. De igual manera las políticas de ingresos, precios y subsidios que han sido pro urbanas deben ser corregidas para que se conviertan en instrumentos de una efectiva descentralización económica, a través del incremento de la demanda y los ingresos de las regiones de la sierra, las agropecuarias y campesinas.

La política tributaria será una de las que tendrá que ser reformada para compatibilizar la tributación a nivel nacional y la tributación regional. La reducción progresiva de los impuestos indirectos y aumento relativo de los impuestos directos debe constituir la base más importante de las políticas distributivas de los gobiernos regionales y nacional. Además, el déficit fiscal sólo debe ser utilizado como instrumento de "ahorro forzoso" para facilitar la inversión y no para gastos corrientes, pues crea presiones inflacionistas.

Finalmente, los gobiernos regionales deberán encarar como objetivo el logro del equilibrio externo. Este sería el aspecto más importante para la descentralización de los excedentes y para reducir el centralismo, en la medida que las regiones que exportan, al extranjero o hacia otras regiones, tendrían mayor capacidad para importar y crecer. Bajo esta perspectiva, Lima debería hacer un esfuerzo muy grande para auto abastecerse de divisas, lo que no sucede actualmente.

e. La regionalización como el inicio de la reforma global del Estado

El Estado peruano ha sido desbordado y requiere cambios. El problema es que no existe claridad sobre los cambios globales que se necesitan. Para algunos liberales, que consideran que el Estado es grande e ineficiente, bastaría con reformarlo y disminuirlo en sus atribuciones para que volviera a ser eficiente. Para otras corrientes de pensamiento el tamaño del Estado es secundario: lo perciben como el que mantiene articulados a los distintos segmentos sociales y regiones que existen en el Perú, el que de alguna manera "produce" la sociedad peruana. En consecuencia la reducción del Estado podría provocar

la desintegración nacional. Por último, las corrientes extremistas hace cincuenta años dicen que el Estado debe ser destruido y cambiado por otro.

Estas posiciones contrapuestas dentro del sistema democrático, tienen distintos programas políticos que los sustentan, además de distintas ideologías. Puesto que no pretendemos ocuparnos de la reforma global del Estado peruano, nos parece que la regionalización, siendo una importante reforma del Estado en lo concerniente a la descentralización de su gobierno, podría ser también el inicio de su transformación. Pero de llevarse a cabo, el Estado no se reducirá al contrario, hay que esperar que la burocracia aumente, tal como están planteadas las distintas leyes concernientes a la regionalización. Tampoco se asegura que la eficiencia del Estado mejorará, pues ésta depende de otros aspectos que sobrepasan este trabajo.

La regionalización tiene implícita la reforma del tamaño y papel del Estado, y todo parece indicar que lo reforzaría, otorgándole una vivencia regionalizada mucho más profunda. De ahí que el sector privado vea con escepticismo este proceso, en la medida que no se sabe a ciencia cierta si este Estado regionalizado, como régimen intermedio, tendería hacia la formación de un capitalismo nativo privado y público menos dependiente o hacia la creación de un Estado socialista o colectivista con predominio de la actividad estatal en mayores niveles.

En la práctica lo que puede ocurrir es que los debates democráticos sobre estos temas sean interminables y que las tendencias presentes mantengan al Perú en un estado de recesión de largo plazo, situación no carente de importancia, sobre todo si se tiene en cuenta que la subversión hace todo lo posible para evitar que el Estado comience a reformarse, pues éste sería el inicio de cambios importantes de la sociedad peruana y el sistema político.

A este nivel nuevamente se plantea la necesidad de una reforma institucional del Estado en sus tres niveles: en los correspondientes al gobierno central, los poderes del Estado, las empresas públicas y los organismos descentralizados. El objetivo central debe ser que las instituciones del Estado sirvan para integrar de una manera nueva a la población, en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones, de tal manera que sea un efectivo agente de cambio. Esto es más fácil de decir que hacer, pero el no hacerla en democracia sólo facilitará el acceso al poder de gobiernos autoritarios de uno u otro signo.

La regionalización y los debates que se han generado en torno a ella aún no internalizan esta enorme posibilidad de convertirse en el primer paso de la reforma global del Estado. Se piensa más en los mecanismos operativos de las futuras regiones: descentralizar el gobierno, cómo convertir lo centralizado en regionalizado, cuando no, en las posibilidades electorales. Es decir, se

piensa en la coyuntura política, antes que en los cambios estructurales que cancelen el modelo centralista actual, para reemplazado con otro modelo de Estado que integre a la sociedad peruana de otra manera con distinta base económica, con mayor eficiencia y con participación democrática. O que el centralismo existente esté más articulado al resto de regiones y que las políticas redistributivas sean más efectivas y equitativas.

CONCLUSIONES

El Perú es uno de los países con mayor concentración económica en una sola ciudad (Lima), donde también se centralizan las decisiones económicas y políticas. La concentración y el centralismo se basan en un modelo económico, primario-exportador (minerales y pesca) sobre cuyo dinamismo se llevó a cabo el proceso de industrialización aglomerado en Lima y en la costa, muy dependiente de insumos, tecnología y bienes de capital importados. Además, las políticas económicas contribuyeron a consolidar este modelo económico porque las normas de su funcionamiento (crisis periódicas de balanza de pagos, necesidad de satisfacer las necesidades urbanas y limeñas antes que las rurales y serranas) no permitían márgenes de libertad a los gobiernos para hacer cambios drásticos.

El centralismo fue cambiando progresivamente en su característica principal: pasó de ser un problema político que predominaba sobre lo económico, a ser hasta el día de hoy -, un problema económico que predomina sobre lo político y lo condiciona, ya que el patrón o modelo de crecimiento cambió desde los años cincuenta, transformando de manera profunda la sociedad peruana. El Perú pasó de país agrario-rural a ser urbano semi-industrial, en el cual el problema del centralismo se replanteó y reorganizó en función de la nueva base económica concentrada en Lima.

La crisis estructural del patrón de crecimiento PESID iniciada a mediados de los años setenta hizo entrar también en crisis al centralismo y al mismo Estado.

Esta crisis tuvo causas esencialmente exógenas: de un lado, el crecimiento de la población de manera independiente del crecimiento económico, y de otro las tendencias comerciales y financieras de la economía internacional, que deprimieron la economía exportadora del Perú. Las causas endógenas de la crisis se encuentran en la estructura industrial creada y su articulación con los otros sectores de la economía, el estancamiento de la capacidad

exportadora, en el fracaso del denominado capitalismo de Estado y en las políticas económicas.

Bajo la presión "poblacional" y Urbana sobre el capital y los recursos que dejan de crecer durante la crisis, las urgencias de la población para satisfacer sus necesidades básicas y obtener empleo se dirigen al Estado, único agente social que satisface necesidades con criterios distintos a la ganancia capitalista o a la economía rentista. En consecuencia, las demandas populares se hicieron grandes y el Estado se vio desbordado en sus capacidades para satisfacer necesidades, en la medida que la crisis redujo sus recursos. El centralismo entró en crisis al mismo tiempo que el Estado, siendo éste incapaz, de articular e integrar a vastos sectores de la población urbana y rural de las distintas regiones, sin poder satisfacer sus necesidades básicas.

El proceso de redemocratización, en medio de una profunda crisis económica, ha redefinido las reglas de organización del Estado al establecerse un nuevo tipo de relaciones Estado-sociedad civil. El principal resultado ha sido que la crisis y las políticas de estabilización han sido descentralistas desde el punto de vista macroeconómico, y centralistas desde el punto de vista de la economía fiscal. Esto se observa claramente al analizar las tendencias de la economía pública, que tiende a estancarse en función de la crisis, en consecuencia le es más difícil repartir descentralizadamente el gasto y la inversión estatal hacia la periferia, en la medida que las mayores presiones sociales y políticas se encuentran en el centro. Así hemos observado que los ajustes macroeconómicos ortodoxos han favorecido la descentralización puesto que han deprimido el centro (la economía de Lima y la costa), mientras que las políticas heterodoxas han resucitado las tendencias centralistas puesto que han dinamizado la economía urbano-industrial.

Dentro de este contexto los esfuerzos estatales de descentralización a través de los organismos descentralizados del gobierno, los gobiernos locales y las empresas del Estado, han sido muy modestos y no pueden llegar a contrarrestar las fuerzas centralistas. Esto se debe a que la periferia regional (el campo y las regiones de la sierra) no tiene ni peso económico gravitante ni organización política capaz de hacerse indispensable en el funcionamiento de la economía y sociedad peruana pese a los cambios que se vienen operando en los movimientos regionales (Rénique 1986).

El proceso de regionalización, desde el punto de vista normativo, está llegando a su fin, con la creación de regiones y sus respectivos gobiernos regionales. Sin embargo, las tendencias y fuerzas centralistas, económicas y políticas, parecen predominar en este interesante además de dramático escenario, puesto que aún no se vislumbra una salida a la crisis económica y la

periferia regional está demasiado fragmentada como para tener una propuesta auténticamente descentralista y redistributiva desde una perspectiva nacional y no regionalista.

La regionalización no tendrá éxito, más allá de la descentralización de la democracia electoral y de la administración estatal, si es que paralela o simultáneamente no se aborda el cambio del modelo económico concentrador y centralizador y de las políticas económicas.

1. Dentro de esta crisis económica y bajo el nuevo centralismo, centralización y aglomeración económica y política en Lima, tan distinto al de los años treinta, la descentralización y regionalización se presenta como un proceso bastante más complejo que debe enfrentar: 1º.) el replanteamiento del modelo de crecimiento regional que aumente la base exportadora de las regiones y que sustituya progresivamente los insumos importados de Lima; 2º.) la descentralización industrial; 3º.) la desconcentración urbana y la descentralización del gobierno central hacia los futuros gobiernos regionales. El problema a resolver es el orden de prioridad de estos tres procesos de reforma.

2. Las políticas macroeconómicas deberán ser diseñadas en función de la heterogeneidad económica de las regiones y deberán tener mecanismos compensatorios, frutos de la armonización y planificación del desarrollo regional entre gobiernos regionales. Además, se requiere de estabilidad de dichas políticas y del contexto macroeconómico en plazos muy largos.

3. De la experiencia vigente se podría inferir que la ortodoxia es descentralista y la heterodoxia es centralista. Sin embargo, esto proviene de la estructura productiva, que centraliza en Lima el consumo de divisas (importaciones), mientras que los sectores generadores de divisas están en el resto del país. El poder centralista radica en utilizar esas divisas para una industria "dólar-adicta" aglomerada en Lima. En consecuencia, existen dos requisitos para que el descentralismo se base en la descentralización económica: a) la proporción de inversiones a efectuar en las regiones fuera de Lima debe ser mayor a la actual. Esta es la condición necesaria; b) la condición suficiente es que estas nuevas inversiones sean capaces de generar más exportaciones o sustituir las importaciones en las demás regiones, y al mismo tiempo crear más empleo.

Si los gobiernos regionales y las regiones no logran estos objetivos, la regionalización sólo servirá para superburocratizar regionalmente el Estado.

Finalmente, si la regionalización no es el inicio de la reforma global del Estado peruano, es mejor que se perfeccione el actual centralismo político y que la centralización económica sea más redistributiva.

BIBLIOGRAFIA

- ALCORTA, Ludovico
1987 *Concentración y centralización de capital en el Perú: Descripción, efectos y política pública*, F. Ebert, Lima.
- ALVAREZ, Elena
1983 *Política económica y agricultura en el Perú 1969-1979*, IEP, Lima.
- AMAT Y LEON, Carlos
1981 *La desigualdad interior en el Perú*, CIUP Universidad del Pacífico, Lima.
- ASOCIACION NACIONAL DE CENTROS (ANC)
1986 *Descentralización y desarrollo regional*, F. Ebert, ANC, Lima.
- BALLON, Eduardo
1983 *Movimiento regional y frentes de defensa*, Servicios Populares, Universidad de San Marcos.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU
1982 *Mapa de la pobreza*, Reseña BCRP, diciembre, Lima.
- BARRENECHEA, Carlos (compilador)
1983 *El problema regional hoy*, CENEAP, Lima.
- BARRENECHEA LERCARI, Carlos
1988 *Descentralización y gobierno regional. Estudio de caso: Región Túpac Amaru*, F. Ebert, Lima.
- CABALLERO, José María
1980 *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*, IEP, Colección Mínima No. 6, Lima.
- CARAVEDO, Baltazar
1987 *Lima: Problema nacional*, GREDES, Lima.
- COMISION NACIONAL DEL PLAN DE GOBIERNO DEL PARTIDO
APRISTA PERUANO
1982 *Regionalización*, Ed. Pueblo, Lima.
- CONCEJO DISTRITAL DE HUANCHAC
1987 *Primer encuentro regional de Alcaldes del sur andino*, F. Ebert, Cusco.
- COTLER, Julio
1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*, IEP, Lima.

- DE ALTHAUS, Jaime
1986 *Realidad de las municipalidades en el Perú*, Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal, F. Ebert, Lima,
- DELGADO M., Carlos
1984 *La crítica del centralismo y la cuestión regional*, CDI, Lima.
- FIGUEROA, Adolfo
1984 *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, Latin American Studies 47, Cambridge University Press.
- FITZGERALD, E.V.K.
1981 *La Economía Política del Perú, 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, IEP, Lima.
- FRENTE DE DERECHA DE LOS INTERESES DEL PUEBLO DE SAN MARTIN (FEDIP-SAM)
1987 *El pueblo de San Martín se organiza para la lucha*, FEDIP-SAM, Lima.
- FUNDACION FRIEDRICH EBERT, UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, María del Pilar TELLO (editora)
1986 *El poder municipal. Elecciones 1986*, Lima.
- GALLARD, Patrick y Miguel VALLIER
1988 *Arequipa: Agro y región*, CICDA, Ed. Horizonte, Lima.
- GIESECKE, Alberto e Isabel HURTADO
1987 *¿Cómo funciona la administración pública peruana? La burocracia estatal y la regulación y gestión del desarrollo*, F. Ebert, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
1982 *Economías regionales del Perú*, IEP, Lima.
1983 "Autonomía regional y canon", en Universidad Mayor de San Marcos, Servidos Populares, *Canon, región y movimiento popular*.
1986 "Opciones para el desarrollo regional del Perú", *Revista Economía* Vol.IX, Nos. 17 y 18.
1987 *Crisis y democracia: El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo*, Documento de Trabajo No. 21, IEP, Lima.
1988 "Crecimiento económico de Lima y las clases populares", IEP, Lima (manuscrito).
1989a El papel de los campesinos en la economía peruana, IEP, Lima (próxima publicación).
1989b "Underaccumulation and Desintegration in Peru: Economic and Political Crisis", trabajo presentado en la Conferencia organizada por UNRISD en Kingston-Jamaica sobre Economic Crisis and Third World Countries: Impact and Response.

HENRIQUEZ, Narda

- 1987 *Descentralización y poder*, Documento de Trabajo, Pontificia Universidad Católica, Departamento de Ciencias Sociales, Lima.

HOPKINS, Raúl

- 1981 *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana, 1944-1969*, IEP, Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE)

- 1986 *Producto bruto interno por departamentos, 1979-1985*, INE, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Lima.

- 1988 *Cuentas nacionales del Perú. Sectores institucionales, 1950-1987*, Dirección General de Cuentas Nacionales, Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

- 1987 *Plan Nacional de Desarrollo, 1986-1990*, INP, Lima.

McCLINTOCK, Cynthia y Abraham LOWENTHAL (Comp.)

- 1985 *El gobierno militar: una experiencia peruana 1968-1980*, IEP, Serie Estudios Económicos, Lima.

MYRDAL, Gunnard

- 1957 *Economic Theory and Underdeveloped regions*, Duckworth, Londre

MIRAVAL BEDOYA, Flavio

- 1988 *El sistema financiero regional*, PAT CORDES, F. Ebert, Lima.

MORRISON, Andrew

- 1988 *Incentivos tributarios y política de descentralización productiva, Perú 1968-1986*, Documento de Trabajo No. 27, IEP, Lima.

PANIAGUA, Alberto

- 1987 *Micro-regionalización, administración pública y desarrollo regional*, Serie Diagnóstico y Debate 25, F. Ebert, Lima.

PEASE, Henry

- 1977 *"El ocaso del poder oligárquico: Lucha política en la escena oficial"*, DESCO, Lima.

PENNANO, Guido.

- 1979 "Desarrollo regional y ferrocarriles en el Perú", Revista *Apuntes* No. 9, Universidad del Pacífico, CIUP, Lima.

PULGAR VIDAL, Javier

- 1987 *Geografía del Perú. Las ocho regiones naturales*, Ed. PEISA, Lima.

RENIQUE, José Luis

- 1986 "Democracia y movimiento social en el sur andino", en E. Ballón, *Movimientos sociales y democracia*, DESCO, Lima.

ROCHABRUN, Guillermo

- 1977 "Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú", Revista *Análisis* No. 1, Lima.

SCHMIDT, Gregory D.

- 1985 *Regime Type, Political Alliances, and Bureautization Explaining Variations in Regional Development Organizations and Decentralized Public Investment in Peru, 1949-1988*, LASA, Department of Political Science Northern, Illinois University.

THORP, Rosemary, Geoffrey BERTRAM

- 1978 *Peru 1890-1977, Growth and Policy in an Open Economy*, Columbia University Press, N.Y.

TUESTA, Fernando (compilador)

- 1988 *Cajamarca: Desarrollo y regionalización*, F. Ebert, Lima.

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA "LA MOLINA"

CENTRO DE ESTUDIOS RURALES ANDINOS "BARTOLOME DE LAS CASAS"

- 1986 *Estrategias para el desarrollo de la sierra*, Cusco.

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (varios autores)

- 1983 *Canon, región y movimiento popular*, Servicios Populares, Lima.

VERDERA, Francisco

- 1983 *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*, IEP, Serie Estudios Económicos, Lima.

- 1986 *La migración a Lima entre 1972-1981: Anotaciones desde una perspectiva económica*, Documento de Trabajo, Serie Economía No. 5, IEP, Lima.,

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

- 1975 *La distribución del ingreso en el Perú*, IEP, Lima.

WISE, Carol

- 1986 *Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa*, IEP, Documento de Trabajo, Serie Economía Política No. 1. Lima.

WILSON, Patricia, Carol WISE

- 1984 "Estado, inversión; pública y regiones", en Carlos Delgado M., *La crítica del centralismo y la cuestión regional*, CDI, Lima.

ZAVALETA, A., Jorge

- 1986 *Municipalidad y democracia*, Fundación F. Ebert, Lima.

DOCUMENTOS DE TRABAJO
Serie Economía

1. César HERRERA
Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú, 1978-1984, 2a. edición, 1986.
2. Martín PIÑEIRO/Edith S. de OBSCHATKO
Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina, 1985.
3. Gonzalo D. MARTNER/C. FURCHE
Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina, 2a. edición, 1986.
4. Oscar DANCOURT
Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984, 3a. edición, 1988.
5. Francisco VERDERA
La migración a Lima entre 1872 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica, 1986.
6. Efraín GONZALES DE OLARTE
Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo, 3a. edición, 1989.
7. Andrew MORRISON
Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú 1968-1986. 1988.
8. César HERRERA
Restricción de divisas: efectos macroeconómicos y alternativas de política. 1989.

**La composición de Problemas económicos de
la regionalización en el Perú**

fue realizada en el Instituto de Estudios
Peruanos y estuvo a cargo de Aída Nagata.
El texto se presenta en caracteres Times de
10 p. con 2 p. de interlínea. Las citas
de pie de página en 8 p. con 1 p. de interlínea.
La caja mide 11.5 x 16.4 cm.

Se terminó de imprimir el mes de noviembre
de 1989 en el taller de
Editora LOGOS E.I.R Ltda.
Av. Tomás Marsano 3685-302 - Surco
Telf.486381