

GERMÁN CHÁVEZ CONTRERAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SAN PABLO

Descentralización económica y social

Una aproximación al caso de Arequipa

Desde el 2002, existe la disposición específica de descentralizar el país, esperándose que el Perú cuente con similares condiciones para todos a lo largo y ancho de su territorio. Por esta razón, es legítimo formular las siguientes interrogantes: ¿está el Perú en proceso real de descentralización?, ¿es el centralismo una realidad que solo se da en Lima o es un problema nacional?, ¿hemos iniciado una tendencia descentralizadora en el Perú? Este artículo explora el tema y ensaya algunas propuestas.



Collage: E. Ch.

La Ley 27783, de Bases de la Descentralización, del 2002, plantea que la finalidad del proceso de descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno en beneficio de la población.

Conforme a esta ley, la descentralización tiene objetivos políticos, económicos, sociales, administrativos y ambientales, aunque el presente trabajo priorizará los económicos y sociales. Los objetivos económicos son:

- ▶ Desarrollo económico autosostenido y promoción de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, con base en su vocación y especialización productiva.
- ▶ Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
- ▶ Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.
- ▶ Redistribución equitativa de los recursos del Estado.
- ▶ Potenciación del financiamiento regional y local.

Por su parte, los objetivos sociales más relevantes son:

- ▶ Educación y capacitación orientadas a forjar un mayor capital humano y mejorar la competitividad nacional e internacional.
- ▶ Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.

En esta primera aproximación se puede concluir que la descentralización, como proceso, persigue lograr un desarrollo económico sostenido, basado en una creciente competitividad regional en función de las respectivas vocaciones productivas y la necesaria inversión en infraestructura social y productiva, que lleve a mejorar la cobertura y abastecimiento de los servi-

cios sociales básicos —educación, salud y nutrición—, propiciándose así la mejor distribución del ingreso.

El centralismo en el Perú del siglo XX

Desde la República, el Perú ha sido un país centralizado, y en la actualidad es uno de los más centralistas de América Latina. Carlos Contreras (2004: 275-277) refiere que el centralismo peruano comprende los planos territorial, administrativo y económico. Políticamente, el Perú siempre ha tenido una estructura que pudo haber facilitado la descentralización. Sin embargo, ni las juntas departamentales los consejos departamentales del siglo XIX, ni los congresos regionales, las regiones y las municipalidades del siglo XX han podido hacer mucho por la descentralización nacional, debido al marcado y tradicional gobierno centralista que nos acompaña por más de siglo y medio.

La expansión industrial y capitalista de la economía nacional había privilegiado a Lima y el Callao durante la primera mitad del siglo pasado, concentrando no solo las decisiones de política y la actividad económica, sino también la población. Caravedo (1978: 41-43) presenta algunas estadísticas y comentarios de la época. Hacia 1940, Lima concentró cerca del 14% de la población peruana, y casi toda ella era urbana. Este comportamiento se acentuó con el transcurso de los años. En 1961, de una población nacional de 10,420,000 habitantes, el 20% se concentraba en Lima. Para 1972, este porcentaje sube al 25.5%, en 1981 llega al 28% y en 1993 al 28.5%. A partir de allí, la tendencia es a estabilizarse en el 30%, con una población urbana que supera el 97%.

De acuerdo con Caravedo, en 1940 la población de Lima era seis veces mayor que la de la segunda ciudad en importancia (Arequipa). Por otro lado, según el mismo autor, el mayor tráfico comercial con el exterior se produjo por el puerto del Callao, y el movimiento bancario se centralizó en Lima desde comienzos del siglo XX, comportamiento acentuado durante el gobier-



Andino

no de Augusto B. Leguía. En 1938, Lima y el Callao recibían el 70.9% de los préstamos otorgados en el país, cifra que subió al 80.4% en 1974 (Arequipa, para tener un elemento de comparación, recibía el 6.3% en 1938 y el 0.8% en 1974) (Caravedo, 1978: 42-43). Para 1933, Contreras (2000) hace un análisis parecido y señala que Lima también concentraba casi la mitad (el 45%) del producto bruto interno (PBI) nacional. Asimismo, menciona que la mitad de la producción industrial se realizaba en Lima y que el 80% de las captaciones y colocaciones del sistema financiero nacional ocurrían igualmente en Lima. Si a estos datos se les agrega algunos otros relacionados con el aspecto social, la situación empeora.

Así, con respecto a la educación, en 1996, de los 7,324,000 estudiantes registrados en el sistema escolarizado, 2,202,000 (el 30%) lo fueron en Lima. Igualmente, de los 269,000 estudiantes matriculados en educación artística, tec-

nológica y formación magisterial, 190,000 (el 71%) pertenecían a Lima, y de los 463,500 estudiantes registrados en estudios superiores (universitarios, superior especial y/o ocupacional), 254,713 (el 55%) correspondían a Lima (Webb & Fernández Baca, 1997). Si la educación, en todos sus niveles, está concentrada en Lima, no es posible pensar en un proceso descentralizador viable ni siquiera en el mediano plazo. Finalmente, Caravedo menciona que el 30% de las viviendas particulares del país está concentrado también en Lima.

En la última década, las cifras muestran que más del 80% de los depósitos y colocaciones del sistema financiero nacional se realiza en las ciudades de Lima y el Callao (Webb & Fernández Baca, 2013), porcentaje que no ha variado desde 1996.

Estos niveles de centralismo son el resultado de largos periodos de gobiernos despreocupados por la realidad del país como un todo integrado; de controversias



Collage: E. Ch.

entre los diferentes poderes del Estado y, finalmente, de la actitud de intentar demostrar que lo hecho por el Gobierno precedente estuvo equivocado y el nuevo Gobierno reiniciará un proceso de reorganización, reestructuración, descentralización, crecimiento y desarrollo económico y social. La historia se ha encargado de enseñarnos que, al final, nada de esto se ha logrado.

En un análisis de políticas económicas del Perú, desde 1963 (primer gobierno de Fernando Belaunde) hasta 1990, se evidencia que ha habido una errónea comprensión de los procesos económicos y políticos, lo cual ha causado una equivocada formulación de las políticas de desarrollo y la aplicación de políticas de estabilización inadecuadas (Gonzales & Samamé, 1991: 43-66). Este péndulo político y económico ha exacerbado la desarticulación productiva en el país y ha deteriorado la distribución del ingreso, profundizando las diferencias entre los más ricos y los más pobres, lo que al parecer ha incidido de manera importante en el problema de violencia social surgido desde la década de los sesenta, agravado con la aparición activa de los movimientos terroristas desde los primeros años del periodo 1980-1989.

En cuanto a las atribuciones del Gobierno, el centralismo ha sido mucho más fuerte en la última década del siglo pasado: el Gobierno central ha ejecutado el 94% del gasto público y ha dejado la ejecución del 6% restante a los gobiernos locales (Revesz, 1998: 125-126; (Webb & Fernández Baca, 1997).

Intentos de descentralización en el Perú

Evidentemente, nuestros gobernantes han sido conscientes de lo perjudicial que ha sido y es el centralismo, un fenómeno permanente en la historia del Perú; por ello, en nuestra vida republicana hemos pasado por diversos intentos descentralizadores. Algunos de estos procesos representaron momentos de veraz intención descentralizadora, aun cuando ninguno de ellos tuvo resultado efectivo (Contreras, 2000: 6-14):

- Un primer intento ocurrió durante el Gobierno de Manuel Pardo (1872-1876), con la Ley de Municipalidades de 1873, por la cual estas recibieron autonomía para la administración de la

instrucción básica y la recaudación de las contribuciones locales en sus respectivas jurisdicciones. Se crearon los consejos departamentales, provinciales y municipales, elegidos por los colegios electorales de sus circunscripciones. Lamentablemente, el intento no logró consolidarse debido a problemas de consistencia con la realidad de los distintos departamentos, aunque fue la guerra con Chile la que se encargó de anular todas las posibilidades de este proyecto descentralizador.

- ▶ Un segundo intento se produjo con la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, promulgada durante el Gobierno de Andrés Avelino Cáceres, proyecto que debió enfrentar la posguerra, con problemas fiscales muy grandes y una casi total desarticulación administrativa y económica. Al no contarse ya con los recursos naturales que antes de la guerra habían resuelto las necesidades económicas del Gobierno, se debió empezar por la descentralización fiscal, con la idea de pasar luego a la descentralización administrativa y política, pero esto nunca se pudo concretar.

Durante este proyecto descentralizador (1886-1895), cada departamento debía ejecutar su recaudación y financiar su gasto fiscal. Sin embargo, en la práctica, a las juntas departamentales se les dio poca participación en estas actividades, debido al temor a la anarquía y a la desmembración.

En 1920, durante el Gobierno de Augusto B. Leguía, las juntas departamentales se cancelaron y se crearon las asambleas regionales del Norte, Centro y Sur, que no tuvieron ninguna participación efectiva ni rol importante en el proceso descentralizador. Más bien, fueron una estrategia del Gobierno de entonces para concentrar más poder político y económico.

- ▶ Un tercer intento de descentralización se produjo con la Constitución de 1933, cuando se aprobó una nueva ley de descentralización que creó los consejos departamentales. La ley no tuvo los efec-

tos deseados, los consejos no llegaron a funcionar; se constituyó así un infructuoso intento más de descentralización.

- ▶ En el Gobierno de Manuel Prado (1939-1945) se crearon las corporaciones departamentales de desarrollo, con el encargo de dirigir las inversiones públicas en el interior del país, pero bajo un esquema centralizado en el Poder Ejecutivo, por lo que este cuarto intento no tuvo mayor importancia para el objetivo descentralizador.
- ▶ La Constitución de 1979, que incluyó un capítulo de descentralización a partir de una nueva demarcación política del país, ya no en departamentos sino en regiones, podría ser tomada como un quinto intento de descentralización. Sin embargo los gobiernos regionales organizados durante el controvertido Gobierno de Alan García Pérez (1985-1990) no produjeron resultados, debido a problemas tanto de identidad cultural de los pobladores concernidos como de marcadas diferencias productivas y económicas entre un departamento y otro, lo que obstaculizó la unión de estos para constituir las regiones.

Si bien la Constitución de 1993 también incluye un capítulo sobre descentralización, lo hace a partir de los 25 departamentos (incluida la provincia constitucional del Callao), con lo cual corta toda iniciativa descentralizadora desde las regiones. El Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) intenta un paso previo y crea los consejos transitorios de administración regional (CTAR), con nula participación política, fiscal y económica, lo que lleva, una vez más, a concentrar todo el poder en el Ejecutivo a través del entonces Ministerio de la Presidencia.

- ▶ Finalmente, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, establece la finalidad, los principios, los objetivos y los criterios del proceso de descentralización, regula la conformación de las regiones y los gobiernos locales, fija las competencias de ambos y norma sus relaciones (artículos 1 y 2). Justamen-

te, el presente trabajo busca evaluar la eficacia de esta norma en sus objetivos económicos y sociales.

Evaluación de ciertos aspectos de la descentralización como proceso en el Perú

En esta parte ingresamos a estimar aspectos particulares de este proceso, específicamente los relacionados con las grandes desigualdades económicas y sociales ente la población de distintos territorios, y el desempeño económico por regiones.

Distribución de territorios por nivel de producto bruto interno per cápita (PBI p/c) y densidad de la población

A pesar de los avances significativos de la última década, el Perú muestra una serie de desigualdades económicas y sociales. Una de las dimensiones más expresivas de esta desigualdad está constituida por la brecha en los niveles de desarrollo entre diferentes lugares del interior. En efecto, considerando diferentes parámetros internacionales de desigualdad territorial, el país muestra las brechas de desarrollo más altas entre territorios ricos y pobres,

lo cual establece una polaridad extrema en los indicadores socioeconómicos. En este contexto, desde variables elementales territoriales se observa que la distancia entre el departamento con el mayor PBI per cápita y el departamento con el PBI per cápita más pobre es de aproximadamente siete veces.

Esto lleva casi obligadamente a una concentración de la población en Lima, con las consecuencias del caso, desde la incapacidad de poder brindar servicios a cerca de diez millones de habitantes, hasta las manifestaciones de violencia cada vez más frecuentes y peligrosas.

Al observar la heterogeneidad territorial de los departamentos, aparecen aspectos como la concentración de la generación de la riqueza, la actividad económica, la inversión pública, etc., razón por la cual se considera que el Perú es monopolar.

La monopolaridad de un país se muestra en la concentración de las actividades señaladas en un solo territorio. Podemos constatar que Lima, la capital, posee el mayor volumen del PBI (concentra más del 50%), el segundo PBI per cápita más alto y la mayor densidad poblacional. Cuatro son los departamentos que le siguen en impor-

Cuadro 1. *Producto bruto interno (PBI), población, PBI p/c y densidad poblacional, 2011 (en miles de nuevos soles de 1994)*

Departamento	PBI total	%	Población	%	PBI p/c	Densidad hab./km ²
Moquegua	2,405,761	1.19	172,995	10	13,907	11.0
Lima	108,689,194	53.63	10,207,786	34	10,648	292.1
Arequipa	11,404,193	5.63	1,231,553	4	9,260	19.4
Ica	6,303,488	3.11	755,508	3	8,343	35.4
Tacna	2,666,589	1.32	324,498	1	8,218	20.2
Amazonas	1,292,938	0.64	415,466	1	3,112	10.6
Ayacucho	2,014,667	0.99	658,400	2	3,060	15.3
Huánuco	1,916,180	0.95	834,054	3	2,297	22.6
Apurímac	943,393	0.47	449,365	2	2,099	21.5
Total nacional	202,677,309	100.0	29,797,694	100	6,802	23.2

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Cuadro 2. Clasificación basada en el PBI p/c y la densidad poblacional de los territorios, 2011

	Territorios		PBI 2011 (miles de nuevos soles de 1994)		Población		Superficie		PBI p/c US\$	Densidad hab./km ²
	N	%	Habitantes	%	Habitantes	%	km ²	%		
A. Alto PBI p/c y alta densidad	1	4.17	108,689,194	53.6	10,207,786	34.3	34,949	2.7	10,648	292.1
B. Bajo PBI p/c y alta densidad	5	20.83	29,059,282	14.3	6,504,605	21.8	113,610	8.8	4,467	57.3
C. Bajo PBI p/c y baja densidad	15	62.50	42,148,802	20.8	10,600,749	35.6	1,020,174	79.4	3,976	10.4
D. Alto PBI p/c y baja densidad	4	16.67	22,780,031	11.2	2,484,554	8.3	116,483	9.1	9,169	21.3
Total nacional	24	100.00	202,677,309	100	29,797,694	100.0	1,285,216	100	6,802	95.3

N: número de departamentos.

Fuentes: INEI, BCRP. Elaboración propia.

tancia de actividad económica, con alto PBI per cápita pero baja densidad poblacional, donde esencialmente se observa la presencia de actividades extractivas: Moquegua, Tacna, Ica y Arequipa.

Análisis de cuadrantes de desempeño económico por regiones

Otra herramienta de análisis económico, útil para evaluar la situación y potencialidades de los territorios, está basada en la técnica de los cuadrantes de desempeño económico, que permite comparar los territorios en función del comportamiento de sus economías para un determinado número de años (en nuestro caso, los últimos diez años) y el nivel alcanzado en el valor agregado per cápita (VA p/c), que expresa el nivel de riqueza.

En el primer cuadrante se ubican los territorios dinámicos o regiones que han crecido por encima de la media nacional y tienen un valor agregado per cápita también superior a la media nacional. Son «potencialmente ganadores» en el marco de la globalización.

El segundo cuadrante contiene los territorios que, si bien muestran cierto dinamismo en su actividad económica, aún pre-

sentan un valor agregado per cápita por debajo del promedio nacional. Son regiones que, a pesar de ser relativamente pobres o atrasadas (dado su valor agregado per cápita relativo), evidencian una dinámica positiva de crecimiento, y con el tiempo estarían alcanzando (convergiendo) a las regiones más avanzadas.

El tercer cuadrante agrupa a los territorios con crecimiento inferior al promedio nacional y con valor agregado per cápita también inferiores a la media nacional. Se les considera «perdedores», pues, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa tenderá a empeorar de manera sostenida.

El cuarto cuadrante incluye a los territorios con crecimiento por debajo del promedio nacional pero con valor agregado per cápita superiores a la media nacional. En principio, en el pasado reciente les ha ido comparativamente bien y alcanzaron altos niveles de producto per cápita, pero tienden a una situación de menor dinamismo económico, por lo que son «potencialmente perdedores».

Se puede observar, además, que en los años del proceso de descentralización, Lima (incluido el Callao) se ha fortalecido, mientras que departamentos como Pasco, Tacna, Madre de Dios y Moquegua se han



Andina

Cuadro 3. Análisis de regiones con la metodología de cuadrantes, 1994-2001

<p>Cuadrante 2 Potencialmente ganadores (bajo VA p/c y alta tasa de crecimiento) Cusco, Ayacucho, La Libertad, Cajamarca, Áncash, Junín, Puno, Huánuco</p>	<p>Cuadrante 1 Ganadores (alto VA p/c y alta tasa de crecimiento) Pasco, Tacna, Arequipa, Madre de Dios y Moquegua</p>
<p>Cuadrante 3 Perdedores (bajo VA p/c y baja tasa de crecimiento) San Martín, Tumbes, Apurímac, Lambayeque, Ucayali, Piura, Loreto, Ica, Amazonas, Huancavelica</p>	<p>Cuadrante 4 Potencialmente perdedores (alto VA p/c y baja tasa de crecimiento) Lima y Callao</p>

Fuentes: MEF, INEI. Elaboración propia.

Cuadro 4. Análisis de regiones con la metodología de cuadrantes, 2001-2011

<p>Cuadrante 2 Potencialmente ganadores (bajo VA p/c y alta tasa de crecimiento) Cusco, Ica, Apurímac, Ayacucho, Amazonas, La Libertad, Piura</p>	<p>Cuadrante 1 Ganadores (alto VA p/c y alta tasa de crecimiento) Arequipa, Lima y Callao</p>
<p>Cuadrante 3 Perdedores (bajo VA p/c y baja tasa de crecimiento) San Martín, Tumbes, Lambayeque, Puno, Junín, Huánuco, Ucayali, Loreto, Cajamarca, Huancavelica, Áncash</p>	<p>Cuadrante 4 Potencialmente perdedores (alto VA p/c y baja tasa de crecimiento) Madre de Dios, Tacna, Moquegua, Pasco</p>

Fuentes: MEF, INEI. Elaboración propia.

rezagado en el crecimiento de su actividad económica, aun cuando su valor agregado per cápita todavía sea elevado. Este comportamiento confirma que, en los últimos diez años, el proceso de descentralización no ha tenido ningún efecto favorable y presenta, más bien, un resultado adverso, pues ha favorecido a Lima, departamento que explica la monopolaridad presente en el Perú.

Centralismo regional: una aproximación al centralismo en la región Arequipa

El centralismo no es solo un comportamiento de Lima con relación al resto del país: si revisamos los valores de algunas variables en la región Arequipa, podemos encontrarlos con situaciones poco esperadas.

En cuanto a la distribución de la población, la provincia de Arequipa concentra el 75% del total, en su mayoría urbana (90.6%) (censo del 2007). La actividad económica empresarial también está altamente concentrada en la misma provincia, pues del 100% del valor agregado generado en el departamento, el 84.2% le corresponde, seguida muy de lejos por la provincia de Castilla, con el 5.7%. Asimismo, el consumo de bienes intermedios, que soportan la actividad económica y productiva del de-

partamento, está altamente concentrado en la provincia de Arequipa, con el 80.9%, seguida por Castilla, con el 5.5%. Igualmente, el 80.8% del empleo se concentra en la provincia de Arequipa, seguida por Islay, cuyo empleo llega solo al 4.6%.

Si se revisan algunas de las variables sociales, se observa que la mayor mortalidad infantil en niños menores de un año se produce en las provincias que ya presentan un grave rezago en la actividad económica y el empleo. Por último, según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la provincia de Arequipa, durante la última década, la pobreza ha bajado al 18.5%, y la extrema pobreza, al 2.8%, mientras que en la provincia de La Unión dichas cifras son del 50.5% y el 24.8%, respectivamente.

Es notorio que en esta región se vive un centralismo mucho más severo que el de Lima con relación al resto del país. Así, es poco probable que la provincia de Arequipa deje de ser un atractivo migratorio para los habitantes de las demás provincias, pues en estas las posibilidades de crecimiento y desarrollo, es decir, de lograr el bienestar para sus familias, no son viables en el corto plazo; ello origina severos desequilibrios en los servicios y la infraestructura social y productiva de la provincia de Arequipa.

Cuadro 5. Departamento de Arequipa, datos del censo del 2007

Provincia	Población (%)	Valor agregado (%)	Consumo intermedio (%)	Población ocupada (%)	Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)
Arequipa	75.0	84.2	80.9	80.8	16.1
Camaná	4.6	0.5	0.4	2.5	13.2
Caravelí	3.1	1.1	2.9	1.8	12.9
Castilla	3.3	5.7	5.5	3.9	23.9
Caylloma	6.4	1.3	1.9	3.5	23.4
Condesuyos	1.6	5.0	4.6	2.7	22.0
Islay	4.5	2.1	3.7	4.6	21.2
La Unión	1.4	0.0	0.0	0.3	25.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	17.3

Fuente: INEI, Oficina Departamental de Arequipa, 2011. Elaboración propia.

Es notorio que en esta región [Arequipa] se vive un centralismo mucho más severo que el de Lima con relación al resto del país. Así, es poco probable que la provincia de Arequipa deje de ser un atractivo migratorio para los habitantes de las demás provincias...

Estructura económica regional

El análisis intrarregional revela que en el 2001, en Arequipa, después del sector servicios, la manufactura presentaba ventajas comparativas respecto a los demás sectores, con una presencia superior al promedio nacional (el 18.8%, contra el 16.5% del país), seguido por el sector comercio, con

una participación ligeramente mayor que en el ámbito nacional (el 16.8%, contra el 15.9% del país). La agricultura, caza y silvicultura también se desenvuelven mejor que en el ámbito nacional.

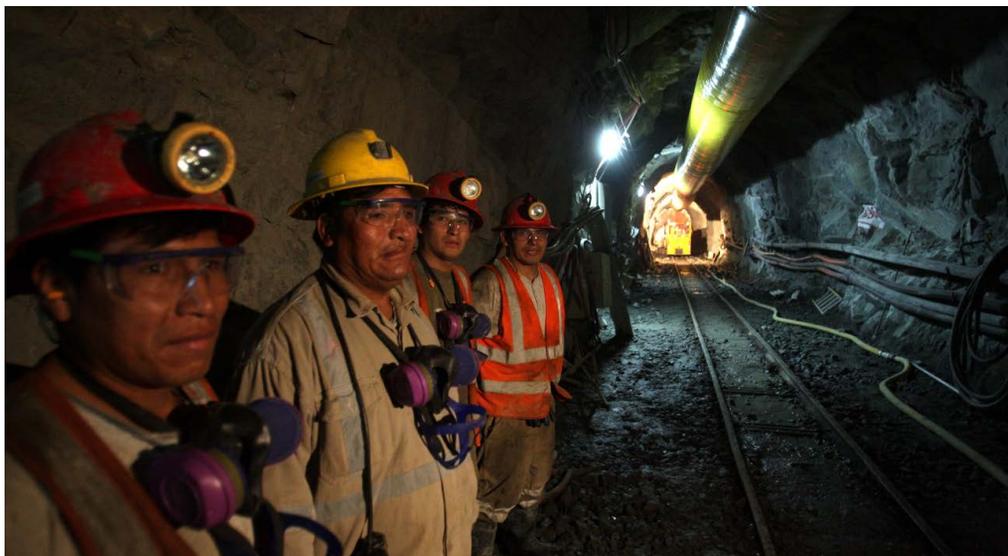
En cuanto a la situación observada en el 2011, la manufactura (siempre después de servicios) permanece como el sector más importante en la estructura económica regional —con un peso incluso mayor que en el ámbito nacional—, pero con una ligera disminución respecto al 2001. El sector servicios ha reducido ligeramente su presencia en el ámbito regional si lo comparamos con la que tenía en el 2001, y permanece con una presencia menor que en el ámbito nacional. Igual situación presentan los sectores de comercio y agricultura, con menor presencia en el ámbito regional en comparación con el 2001 (en el caso de la agricultura) y menor participación que en el ámbito nacional (en el caso del comercio). El sector que sí ha crecido en dinamismo es la minería, con un incremento de tres puntos porcentuales en referencia al año base y con un peso significativamente mayor que en el nivel nacional.

En ese sentido, los diez años de «descentralización» no han favorecido en nada a la estructura productiva arequipeña, que no se ha desarrollado en términos de tecnología y procesos de industrialización, lo cual ha dificultado la mejora de la calidad del empleo y el bienestar de las familias.

Cuadro 6. Participación de los sectores en cada región, 2001 (en porcentaje)

Sector	Arequipa	Lima	Promedio nacional
Agricultura, caza y silvicultura	14.8	3.9	9.8
Minería	6.0	1.2	6.6
Pesca	0.5	0.2	0.6
Manufactura	18.8	17.9	16.5
Construcción	5.8	5.4	5.2
Electricidad y agua	2.5	1.5	2.3
Comercio	16.8	17.8	15.9
Servicios	34.8	52.1	43.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEI, Oficina Departamental de Arequipa, 2011. Elaboración propia.



Cuadro 7. Participación de los sectores en cada región, 2011 (en porcentaje)

Sector	Arequipa	Lima	Promedio nacional
Agricultura, caza y silvicultura	12.6	3.1	8.0
Minería	9.3	0.7	5.4
Pesca	0.2	0.2	0.5
Manufactura	18.2	18.1	16.4
Construcción	10.9	5.4	7.2
Electricidad y agua	1.5	2.0	2.2
Comercio	14.7	20.1	16.9
Servicios	32.6	50.4	43.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Tasa de crecimiento o coeficiente de variación

Una última técnica de análisis territorial para la evaluación de los efectos del proceso de descentralización en la región Arequipa es el coeficiente de variación o tasa de crecimiento. Esta región, en el periodo 2001-2011, muestra una tasa de crecimiento mayor que la del país, lo cual se explica, sobre todo, por el mayor dinamismo de sus

principales sectores y una estructura productiva, con presencia considerable del sector manufacturero, un sector más dinámico que en el ámbito nacional. Cabe resaltar, sin embargo, que la estructura productiva (como se mencionó antes) no ha variado, pues el crecimiento económico está impulsado por los sectores de extracción primaria (especialmente, la minería), dinamizado por el sector construcción, el cual, además, ha logrado actuar como mecanismo de transmisión para contagiar el crecimiento a los sectores comercio y servicios.

Cuadro 8. Coeficiente de variación del departamento de Arequipa, 2001-2011

Sector	Arequipa	Lima	Promedio nacional
Agricultura, caza y silvicultura	1.63	1.54	1.51
Minería	3.02	1.16	1.51
Pesca	0.96	1.98	1.49
Manufactura	1.87	1.96	1.83
Construcción	3.63	1.95	2.57
Electricidad y agua	1.19	2.56	1.76
Comercio	1.66	2.17	1.96
Servicios	1.86	1.86	1.86
Total	1.92	1.93	1.85

Fuente: MEF, BCRP, INEI.



Conclusiones

Las aspiraciones descentralizadoras en el Perú son históricas, como lo son también sus fracasos; sin embargo, el centralismo regional es mucho más severo que el nacional. Si se toma el PBI per cápita como variable de análisis, se observa que en los departamentos más dinámicos se concentra la actividad productiva. No obstante, resulta clara la existencia de una estructura productiva y de desarrollo territorial del tipo primacial, que tiene en Lima al territorio con las mayores bondades en capacidades productivas y concentrador de la mayor parte de la inversión pública y privada, mientras que el desempeño económico de varios departamentos se ha deteriorado en la última década (Moquegua, Tacna, Pasco, Madre de Dios).

Por otro lado, se ha verificado la fortaleza productiva de Lima en servicios y transformación y la dinamización parcial del sector de transformación en Arequipa, aun cuando muestra una clara dependencia del sector primario. Si bien, según el coeficiente de variación, Arequipa se ha dinamizado más que otros departamentos y el promedio nacional, Lima también lo ha hecho, manteniéndose la brecha entre es-

tos dos departamentos. Los sectores más fortalecidos en Arequipa, con relación al país (análisis territorial), son minería y construcción, lo que ha conducido a una ligera especialización del aparato productivo de la región en estos sectores. En conclusión, a los diez años del mal llamado «proceso de descentralización», Arequipa ha mostrado un dinamismo económico y productivo que obedece a un sector minero impulsor del crecimiento de los sectores comercio y servicios a través de la construcción, sector que ha actuado como bisagra entre los sectores primario, el comercio y los servicios, aun cuando la estructura productiva no ha variado en ese periodo.

Es urgente el replanteamiento del proceso de descentralización, pues en los últimos diez años se ha podido constatar que se ha fortalecido más el centro (Lima) que los otros departamentos. Así, en el entendido de que los territorios exitosos son aquellos mejor articulados con la economía mundial, esta debe ser un punto básico para el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas en las regiones. Esto pasa por la necesidad de articular los centros de producción regionales con los mercados más importantes y el exterior.

Referencias bibliográficas

- Caravedo, B. (1978). *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú, 1948-1956*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Contreras, C. (2000). *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*. Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo, JCAS Occasional Paper, JCAS-IEP, Series II, n.º 4).
- Contreras, C. (2004). *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales, E. & Samamé, L. (1991). *El péndulo peruano, políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo 1963-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Oficina Departamental de Estadística e Informática de Arequipa (2011). *Arequipa en cifras: principales indicadores*. Arequipa: Autor.
- Ley 27783: Ley de Bases de la Descentralización. (2002, 20 de julio). Normas Legales. *El Peruano* (Lima), p. 226716-226725.
- Revesz, B. (1998). *La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia*. Piura, Lima: Cipca, Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, R. & Fernández Baca, G. (1997). *Perú en números 1996*. Lima: Cuánto.
- Webb, R. & Fernández Baca, G. (1999). *Perú en números 1998*, Lima, Cuánto.
- Webb, R. & Fernández Baca, G. (2013). *Perú en números 2012*, Lima, Cuánto.