

**LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO DE LAS REGIONES PERUANAS BASADOS EN
PRINCIPIOS DE ECONOMÍA GEOGRÁFICA**

**Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e
Inversión Privada**

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

LIMA-PERÚ

Marzo, 2007

Documento de Discusión

Lineamientos de política para el crecimiento económico de las regiones peruanas basados en principios de economía geográfica*

Documento de Discusión DD/07/01

Responsables:

**Pedro Herrera Catalán
Javier Roca Fabián**

Las opiniones vertidas en el presente documento son de entera responsabilidad de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada y no representan ni comprometen necesariamente la posición del Ministerio de Economía y Finanzas.

RESUMEN

En este documento se formularon 12 lineamientos de política para la promoción del crecimiento económico de las regiones peruanas. En una primera parte se establecieron los principios teóricos de la localización espacial de las actividades económicas y del comercio interregional, a partir de marco establecido por la New Economic Geography (NEG) o economía geográfica (Krugman, 1991, 1999 y Fujita, *et. al.* 1999); y posteriormente se contrarrestaron estos fundamentos teóricos con la evidencia recogida de los procesos de dinamismo regional de los casos de las regiones Puno y San Martín. Finalmente, se formularon 12 lineamientos de políticas públicas para la promoción del crecimiento económico de las regiones peruanas con la finalidad de crear condiciones de asignación más eficiente de los recursos productivos, generar economías de escala crecientes y aprovechar las ventajas comparativas dinámicas que faciliten el asentamiento de las actividades económicas y de oportunidades de negocios, y la explotación del mercado internacional.

CLASIFICACIÓN JEL: R12, R58

PALABRAS CLAVE: Dinámica regional, economías de escala crecientes, fuerzas centrífugas y centrípetas, economía geográfica.

CORREO ELECTRÓNICO: pherrera@mef.gob.pe, jroca@mef.gob.pe**.

* Agradecemos a la DGAES, DGPMSP y DNPT, direcciones generales del MEF, por los comentarios realizados a la versión preliminar del presente documento. Asimismo, agradecemos los comentarios de Perú Compite realizados en la reunión de trabajo de enero del 2007, así como las precisiones realizadas por el Programa Pro Descentralización-USAID.

** Los comentarios al documento son bienvenidos.

1. Introducción.

La dinámica económica de las regiones peruanas ha dependido tradicionalmente de la localización de las actividades económicas. Así, enclaves mineros, corredores económicos naturales, uso de tierras de cultivo y aglomeraciones de comercialización regionales, entre otros, han estado organizados a partir factores tales como la configuración geográfica, la presencia de economías de escala o variaciones en los precios relativos, sean éstas últimos resultado de mecanismos de mercado o debidos a la intervención del gobierno. En conjunto, todos estos elementos han contribuido a la concentración de la actividad económica y de la población en un determinado espacio geográfico.

Entre los factores mencionados, aquel de la heterogeneidad del territorio peruano y las deficientes facilidades de conectividad interregionales han sido posiblemente de las más determinantes en dicha dinámica económica. En el caso de la casi desértica costa, las facilidades portuarias y viales han generado economías de escala, que le han permitido tener diversos auges productivos a lo largo de la historia (guano, harina de pescado, azúcar, petróleo proveniente del zócalo continental, etc.). Por su parte en la sierra, los valles se han dedicado básicamente a la agricultura y ganadería, aunque en buena medida, las dificultades geográficas (no atenuadas por infraestructura productiva adecuada) y las dificultades de acceso al crédito, entre otras razones, han impedido una producción de mayor escala y competitiva en el mercado internacional. Finalmente, la selva ha estado desarticulada de la dinámica económica del resto del país, dado su difícil acceso y la menor productividad de su suelo, dedicándose a la agricultura y ganadería de pequeña escala, así como a actividades comerciales.

Sin embargo, la dinámica económica regional como resultado de un proceso complejo, depende de otros factores adicionales a los geográficos y económicos, como por ejemplo los sociales, culturales, históricos y políticos, los cuales interactúan y se retroalimentan con los primeros, configurando en el espacio un dinámica de funcionamiento económico particular. En las últimas décadas, dicho proceso se ha enfocado particularmente desde la perspectiva política, mediante la aplicación de políticas públicas inconexas y no sostenibles, descuidando la atención de los aspectos geográficos y económicos que influyen en la dinámica intra e interregional, obteniéndose como resultado dinámicas inefficientes y distorsionadas.

Por otro lado, independientemente de las posibles distorsiones que puedan crear el marco normativo vinculado al proceso de descentralización y desarrollo regional, lo cierto es que éste funciona en un contexto geográfico no exento de fallas de mercado, que condiciona el tipo y grado de retroalimentación dinámica entre el aspecto geográfico con factores económicos, sociales y políticos. Así, es posible que la dinámica económica regional que surja permita el aprovechamiento en algún grado de las ventajas comparativas o de oportunidades de negocios y del comercio entre regiones. Sin embargo, es factible también que dicho marco legal refuerce las inefficiencias en asignación de recursos productivos y en la localización espacial de las actividades económicas regionales y por ende impida el aumento del bienestar de las poblaciones. Se entiende así la necesidad del estudio y la comprensión de los criterios geográficos para su inclusión en la producción normativa regional y local.

En ese sentido, con el objetivo de crear condiciones de asignación más eficiente de los recursos productivos, generar economías de escala y aprovechar las ventajas comparativas dinámicas que faciliten el asentamiento de las actividades económicas y de oportunidades de negocios, y la explotación del mercado internacional, en este documento se formularon 12 lineamientos de política pública para la promoción del

crecimiento económico regional centrandonos en los principios económicos relacionados con la localización espacial de actividades productivas y el comercio interregional establecidos por la economía geográfica.

El presente documento se organiza en cuatro secciones adicionales a esta introducción. En primer lugar, se analizaron los principales fundamentos económicos que subyacen la dinámica económica regional a partir de marco establecido por la New Economic Geography (NEG) o economía geográfica (Krugman, 1991, 1999 y Fujita, *et. al* 1999). Posteriormente, se contrarrestaron estos fundamentos económicos con evidencia recogida de los procesos de dinámica regional a través de los casos de las regiones de Puno y San Martín. Posteriormente, se establecieron los principios que subyacen las políticas de crecimiento económico regional y se formularon 12 lineamientos de política para la promoción del crecimiento económico de las regiones peruanas. Finalmente, en la última sección se establecen algunas conclusiones y líneas para futuras investigaciones.

2. Localización espacial de actividades económicas, comercio interregional y crecimiento económico: una aproximación teórica.

El marco teórico de estudio de la relación entre las variables de localización de actividades económicas y el crecimiento económico se han sintetizado en una nueva corriente surgida en la década de los noventa denominada New Economic Geography (NEG) o economía geográfica, la cual tiene por objetivo estudiar los mecanismos de localización de las actividades económicas, tratando de responder preguntas como: ¿qué factores determinan que cierta región se convierta en un centro industrial o en una periferia rural?, ¿qué determina el asentamiento de capitales privados en determinadas regiones?, ¿qué factores favorecen la configuración en el espacio de cadenas o clusters productivos?, ¿cuáles son los factores que impiden la concentración de las actividades económicas?, entre otras.

El enfoque de economía geográfica es el resultado de la extensión de la nueva teoría del comercio internacional y engloba en sus modelaciones las aportaciones más tempranas realizadas en los campos de la economía urbana, la economía regional, el comercio internacional y la economía geográfica. Vincula el rol de las economías de escala, la competencia imperfecta y los mecanismos de aglomeración de las actividades económicas para explicar el asentamiento de dichas actividades. Destacan los trabajos de Krugman (1991, 1999), quien contribuye a añadir como determinante del patrón de comercio de los países, el argumento de economías de escala alternativo al más convencional de ventajas comparativas. Extendido el argumento al ámbito geográfico, estos aspectos ayudan a identificar los determinantes de las decisiones de la localización espacial de los productores e inversionistas, en donde el tamaño de mercado, así como la presencia de mercados laborales densos les permiten beneficiarse de las economías de escala que allí se generan, las cuales a su vez refuerzan la concentración geográfica con lo cual existe una relación en ambos sentidos.

2.1. Economías de escala, eslabonamientos y crecimiento económico.

La relación entre las economías de escala y el crecimiento económico de las regiones puede analizarse con modelos como los de Krugman (1991) y Fujita, Krugman y Venables (1999), en los cuales las fuerzas predominantes que permiten la aglomeración de las actividades económicas se vinculan con la existencia de economías de escala crecientes. Estas economías de escala pueden ser internas y externas. Las primeras hacen referencia a la mayor eficiencia productiva en términos

de menores costos a mayor volumen producido a nivel de una unidad de producción determinada, mientras las segundas son las que se obtienen a nivel de toda una industria cuando aumenta el nivel de aglomeración empresarial.

En esencia este tipo de modelos obedece a una lógica de causalidad circular en los cuales los rendimientos crecientes a escala y los encadenamientos hacia atrás (por el cual el tamaño del mercado atrae más productores) y los encadenamientos hacia delante (por el cual la concentración de productores atrae más consumidores) conducen a una aglomeración de las actividades que se autorefuerzan progresivamente, por lo que luego de que una región alcanza una alta concentración productiva, este patrón tiende a ser acumulativo lo cual generará que muchas más empresas se sitúen en aquel lugar, induciendo a que esa región obtenga una ventaja de localización.

2.2. Factores de atracción y repulsión de las actividades económicas: las fuerzas centrífugas y centrípetas.

Los procesos acumulativos de las actividades económicas van a estar determinados por la interrelación de dos fuerzas: las centrípetas y las centrífugas. Las primeras constituyen las fuerzas de aglomeración de las actividades económicas como los encadenamientos, clusters productivos, mercados laborales densos, etc., que tienden a generar un salario real más elevado y a atraer a trabajadores de regiones circundantes. Por otro lado, las segundas son las denominadas fuerzas de repulsión de las actividades económicas como los elevados precios de la tierra, los altos costos de transporte, la congestión vehicular y la polución, que hacen que se desista de la localización en un determinado espacio, que se reduzcan los incentivos económicos o que simplemente los incentivos existentes tiendan a desaparecer.

Entre los enfoques que utilizan como variables explicativas de la localización de las actividades económicas, las fuerzas de aglomeración y repulsión se encuentran¹:

- (i) *La teoría de la dotación de los recursos naturales.* De acuerdo a la cual la actividad económica se localiza acorde a la disponibilidad de recursos naturales, tales como agua, gas, petróleo, oro, tierras, entre otros.
- (ii) *La teoría del emplazamiento central.* La cual señala que las empresas se localizan donde maximizan sus ganancias, o dicho de otro modo donde sus rendimientos crecientes son mayores y donde minimizan sus costos de producción.
- (iii) *La teoría del potencial del mercado.* Que sostiene que las empresas se localizan de acuerdo a su acceso al mercado.
- (iv) *La teoría de la causalidad acumulativa.* Que indica que existe una relación circular entre el mercado y la localización de las empresas que refuerza la tendencia de localización en un determinado espacio geográfico. Según esta teoría el mercado atrae a las empresas y éstas a su vez crean mercado.
- (v) *La teoría de las externalidades locales.* La cual sostiene que la concentración y aglomeración en sí misma constituye una ventaja que es atractiva para las empresas, dado que pueden beneficiarse de las economías de aglomeración y de las sinergias que de ellas se derivan.

¹ Todos estos enfoques tradicionalmente han dado cuenta de las fuerzas que condicionan los procesos de localización económica en el espacio de manera separada, sin un marco analítico formal y consistente que permita el análisis de los mecanismos de interrelación entre dichas fuerzas. Esta deficiencia es saldada por la economía geográfica al constituir una sistematización formal de estos enfoques en un sólo marco teórico, constituyéndose de esta manera, según lo señalado por Fujita, Krugman y Venables (1999) en una sólida teoría general de la economía espacial.

- (vi) La teoría de la renta y del uso del suelo. La cual indica que la localización de las actividades económicas está determinada por el precio del suelo, lo cual a su vez depende de la distancia al principal centro de consumo, así como de los precios de transporte y del valor de la producción por unidad de superficie.

Sobre la base de estos enfoques, la economía geográfica establece las variables de aglomeración (centrípetas) y de repulsión (centrífugas), cuya interacción permite la localización de las actividades económicas en un determinado espacio geográfico.

2.2.1. Fuerzas centípetas o de aglomeración (economías de escala).

a) *Enlaces hacia atrás.*

Referidas a aquellas variables que atraen a más productores debido al tamaño del mercado. En gran medida están referidas a las variables facilitadoras del acceso a los mercados de factores de producción, como por ejemplo infraestructura básica: servicios de agua y desagüe, así como servicios de electrificación y energía.

b) *Enlaces hacia delante.*

Referidas a aquellas condiciones que facilitan el acceso a los mercados de destino y comercialización, como los medios de comunicación: infraestructura vial, acceso a servicios de telefonía (fija, móvil, centrales telefónicas e internet) los cuales facilitan en gran medida el acceso a los mercados de consumo.

c) *Densidad de los mercados.*

Referida a la concentración geográfica para favorecer la producción local. La presencia de mercados de trabajo, de insumos intermedios y de servicios financieros y no financieros densos favorece la concentración de las actividades económicas en el espacio. Por otro lado, el grado y la variedad del nivel educativo y de especialización de la mano de obra, son de suma importancia para el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos por parte de las empresas.

d) *Economías externas puras.*

La presencia de difusores del conocimiento, así como su proximidad geográfica, como por ejemplo de centros de investigación productiva: tecnológicas, para el mejoramiento de especies animales o innovaciones de sistemas productivos; agrícolas para la sustitución de cultivos y mejoramiento de semillas, etc.; así como la presencia de institutos tecnológicos y universidades, propician bajo determinadas condiciones, la aparición de efectos spillovers (la difusión del conocimiento).

e) *Tecnologías con rendimientos crecientes a escala.*

La presencia de tecnologías innovadoras para la producción permitirá a las empresas contar con economías de escala crecientes al ver reducidos sus costos de producción por unidad producida. Así, en la medida que más empresas cuenten con tecnologías modernas, con innovación constante, permitirá favorecer a la región de un mayor dinamismo económico y una mayor competitividad.

2.2.2. Fuerzas centrífugas o de repulsión².

² Los valores reducidos de algunas de estas variables pueden actuar como factores de aglomeración pero al mismo tiempo constituirse en potenciales dispersores de las actividades económicas regionales

a) Factores inmóviles.

Son factores de producción no desplazables (recursos naturales, represas, centrales hidroeléctricas, por ejemplo) que condicionan la localización de las empresas o negocios al lugar donde se ubican. Los elevados costos de dichos factores no desplazables son los que pueden generar el desplazamiento de las empresas a lugares con precios inferiores.

b) Costo de la tierra.

Están referidos a los costos de alquiler o de compra de la tierra para la actividad económica, cuyos costos elevados por m² constituyen un factor que repela la concentración de las actividades económicas en el espacio.

c) Costos de transporte y de redes de producción.

Los elevados costos de transporte, así como los altos costos por los servicios de agua, desagüe, electrificación, energía y combustibles de una determinada región, impiden la concentración de productores y el asentamiento de negocios en un espacio geográfico específico.

d) Deseconomías puras y congestión.

Se refieren a las limitaciones del espacio físico que no permiten la expansión de las actividades productivas, así como la limitación de los recursos locales, como por ejemplo la agotación de recursos mineros o hídricos y la migración de mano de obra calificada. Además, se refiere al grado de contaminación medioambiental existente, así como el uso intenso de las vías de comunicación (congestión) y de la infraestructura de almacenamiento por ejemplo.

e) Dispersión geográfica de la demanda.

La menor densidad poblacional generará un mayor costo de producción, lo producirá que una empresa vea limitada su grado de extensión del mercado al no poder beneficiarse de las economías de escala crecientes que pudieran generarse. Así, una demanda más concentrada (una mayor densidad poblacional) será deseable para la localización de las actividades económicas.

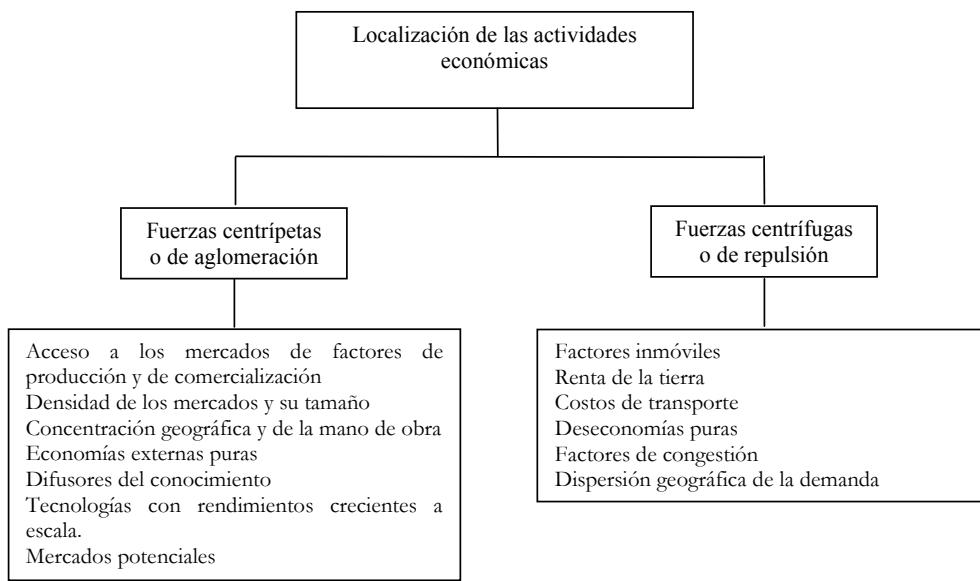
f) Políticas de distorsión de los precios relativos.

Las políticas públicas de precios provenientes de los diferentes niveles de gobierno que tiendan a favorecer la localización de las actividades económicas en un determinado lugar, actuarán como facilitadores de ventajas artificiales no sostenibles y generarán una asignación ineficiente de recursos productivos, que propiciarán prácticas ilícitas, competencia desleal, lo cual finalmente redundará en un menor bienestar social y económico.

De esta manera, la distribución de la actividad económica en el espacio responde al equilibrio que resulta de la interrelación en el espacio de las fuerzas centrípetas y centrífugas. Así, una situación de equilibrio estará asociada a un vector de condiciones económicas (movilidad de los trabajadores en respuesta a los diferenciales salariales, costos de transportes y de insumos, entre otros), al entorno político, institucional y social, que condiciona la concentración de actividades productivas.

si sus niveles son elevados. En todo caso para que dichas variables sean consideradas como fuerzas centrífugas deben entenderse que sus valores son elevados.

Esquema No. 1
Fuerzas centrífugas y centrípetas para la localización de las actividades económicas



Elaboración: DGAEICIP-MEF

2.3. Las fuerzas de primer y de segundo orden en el asentamiento de las actividades económicas.

Las fuerzas centrípetas que permiten la concentración espacial de las actividades económicas dadas sus características y la influencia que ejerzan sobre las decisiones de localización de los agentes económicos pueden clasificarse en dos grupos: las fuerzas de primer y segundo orden (Burgess y Venables, 2004).

Las primeras corresponden a las condiciones que afectan la decisión de ubicación de una empresa y la tendencia de inversión como por ejemplo, el acceso a los insumos y al mercado, provisión de la infraestructura básica, existencia de una infraestructura legal pertinente, entre otras de similar naturaleza. Estas fuerzas están relacionadas con el entorno donde se desenvolverá la inversión y permitirá el aprovechamiento de las potencialidades y ventajas comparativas de la región. Sin embargo, las fuerzas de primer orden constituyen solamente condiciones necesarias y no suficientes para la generación de dinámicas acumulativas que generen economías de escala crecientes, por lo que serán necesarias complementarlas con aquellas de segundo orden, las cuales incrementan los procesos de causalidad acumulativa mediante la creación de economías de escala crecientes, como por ejemplo la capacidad de desarrollo tecnológico, difusión del conocimiento (*knowledge spillover*), efecto de amplitud de mercado (*thick market effect*), así como la formación de redes y aglomeraciones (clusters) dinámicos. Estas fuerzas permiten el desarrollo y refuerzo de la vinculación que generan la aglomeración de las actividades (*backward y forward linkage*)³.

La combinación de las fuerzas de primer y segundo orden crean, bajo condiciones adecuadas de acceso a mercados (puertos, aeropuertos e infraestructura vial óptima, por ejemplo) y a factores de producción de calidad y precios competitivos, los

³ Es importante el deslinde de las fuerzas centrípetas en los facilitadores de primer y segundo orden, dado que su estudio aplicado permitirá la comprensión de lo que debe consistir un proceso ordenado de promoción del asentamiento de las actividades económicas en el espacio, lo cual facilitará la implementación de políticas públicas y privadas adecuadas para la promoción del crecimiento económico regional.

incentivos para la atracción de inversiones en actividades productivas, las cuales podrán expandirse en la medida que se generen economías de escala y la posibilidad de explotación de mercados amplios, así como el acceso a un mercado laboral especializado y de insumos intermedios. En este contexto, la ausencia de uno o ambos mercados impondrá restricciones a la expansión de la inversión y por ende al crecimiento económico regional⁴.

En el mundo real debido a la existencia de fallas de mercado y de un marco normativo y regulatorio deficiente, así como la carencia de una institucionalidad adecuada, entre otros factores, el dinamismo económico regional no opera de manera ordenada y natural, lo cual genera resultados indeseables e ineficientes. Esta dinámica distorsionada de funcionamiento se evidencia en la experiencia empírica peruana, carente de políticas públicas adecuadas que favorezcan el aprovechamiento de las ventajas comparativas y las economías de escala, originando como consecuencia dinámicas económicas no óptimas, como puede apreciarse en los casos de las regiones de Puno y San Martín que se analizarán a continuación.

3. Entendiendo la dinámica económica regional peruana a partir del enfoque de economía geográfica: los casos de Puno y San Martín.

“Es difícil pensar que cualquier proceso de desarrollo sustancial puede hacerse sin un uso muy extensivo de mercados, pero eso no excluye el rol de apoyo social, regulación pública o intervención gubernamental cuando ello puede enriquecer – en lugar de empobrecer – vidas humanas” (Sen, 2000). Sin embargo, los mercados de países en desarrollo adolecen de fallas de mercado, lo cual lleva a ineficiencias en la asignación de recursos y en la localización de actividades en un determinado espacio geográfico. En relación a estos temas, en esta sección se analizarán los casos de las regiones Puno y San Martín, en cuyos casos se grafican cómo la carencia de elementos básicos de infraestructura, educación, seguridad jurídica, derechos de propiedad, e institucionalidad no permiten una explotación eficiente y plena de ventajas comparativas o posibilidades de economías de escala que pudieran derivarse.

3.1. Aglomeración, crecimiento y dinámica económica regional.

La concentración y aglomeración de las actividades económicas ha determinado la estructura y dinámica del crecimiento regional del Perú. Desde el punto de vista geográfico esta dinámica se ha relacionado con la organización espacial de la economía que ha generado altas tasas de concentración de actividades económicas y empresariales en la ciudad de Lima. Actualmente Lima concentra el 30% de la población total del país y produce aproximadamente el 45% del PBI, representando, en términos per cápita, en promedio en los últimos 30 años, 1.8 veces los ingresos de las regiones del resto del país. Como consecuencia, esta concentración ha generado la disparidad del crecimiento y del desarrollo regional (Agüero, 2000; Gonzales de Olarte y Lévano, 2001 y González de Olarte y Trelles, 2004) y ha otorgado fuertes incentivos para que el crecimiento económico se concentre en algunas áreas geográficas, en especial en la costa (PNUD, 2005).

Un hecho derivado de la concentración económica es la estructura dual de la economía peruana, la cual se manifiesta con la presencia de dos tipos de economías;

⁴ El supuesto implícito que permite la clasificación de las fuerzas centrípetas (aglomeración) en las fuerzas de primer y segundo orden es que en la dinámica resultante las fuerzas centrípetas son mayores a las centrífugas, dado que ningún proceso productivo y de acumulación se desarrollará en el caso de que las fuerzas de dispersión sean mayores a las de aglomeración.

una con altos niveles salariales y altos niveles de ingreso per cápita (Lima) y otra con niveles de salarios mínimos y bajos niveles de ingresos per cápita (resto ciudades y regiones). Este hecho obedece a los aspectos de las fuerzas de atracción y de expulsión que favorecen en unas regiones el surgimiento de economías de escala y en otras condiciones poco favorables para el asentamiento de las actividades económicas. En el caso de Lima frente al resto del territorio nacional, esto está asociado a los fuertes diferenciales de acceso a facilidades económicas que el centralismo ha reafirmado en el tiempo, entre los cuales se encuentran:

- i) *Acceso a infraestructura de transporte.* En relación al resto del país, dado que la ciudad de Lima posee la mejor infraestructura para el comercio exterior, toda vez que cuenta con el puerto de El Callao, el aeropuerto Jorge Chávez y accede a la carretera Panamericana. Estos elementos reducen sustancialmente los costos de transporte y permiten obtener altas tasas de rentabilidad relativa.
- ii) *Acceso a infraestructura de redes.* El acceso a redes de energía, telecomunicaciones y sanidad que han implicado un importante complemento para el resto de actividades productivas y para la innovación empresarial.
- iii) *Acceso al sistema financiero.* El acceso al sistema financiero que ha permitido la ampliación de las actividades empresariales para el aprovechamiento de economías de escala.
- iv) *Acceso a mano de obra.* La atracción endógena de Lima a actividades económicas ha concentrado en ella mano de obra especializada y no especializada a través de la continua migración.
- v) *Acceso a servicios de educación y salud.* La concentración de los servicios de educación y salud han incentivado el asentamiento de la población y de las actividades económicas, dado que en términos relativos permiten acceder a una mejor calidad de vida.

Adicional a estos factores, hay que mencionar que las diferencias de aglomeración geográfica y desarrollo regional se vieron reforzadas por la política de protección comercial llevada a cabo entre los años 60 y 80, la cual impulsó la producción y el empleo a través de la creación de rentabilidades artificiales. Esto llevó a una expansión productiva engañosa y a una demanda por mano de obra, que creó los incentivos a la migración y a la localización de industrias protegidas hacia Lima, generando un aparente círculo virtuoso entre la aglomeración de la población y la localización industrial, esquema que se tornó insostenible una vez eliminada la protección comercial y que implicó una demanda insostenible por mano de obra; lo cual actualmente se ha traducido en tasas relativamente altas de desempleo (10%) y subempleo (60%)⁵.

Así, las regiones lideradas por sus ciudades representativas, se fueron especializando en actividades primarias principalmente, las cuales en muchos casos no fueron rentables dada su baja productividad, asociada al menor acceso relativo a las facilidades antes listadas. Esto creó incentivos en muchas regiones para especializarse en actividades de alta rotación y de bajo valor agregado como el comercio principalmente. En algunos casos incluso, las restricciones de acceso han provocado un fuerte impulso del contrabando, primordialmente en las ciudades fronterizas como Puno, Tumbes, Loreto, mientras que en las regiones no fronterizas agrícolas han tenido un fuerte impulso las actividades ilícitas como el narcotráfico (Ayacucho, San Martín, Huánuco).

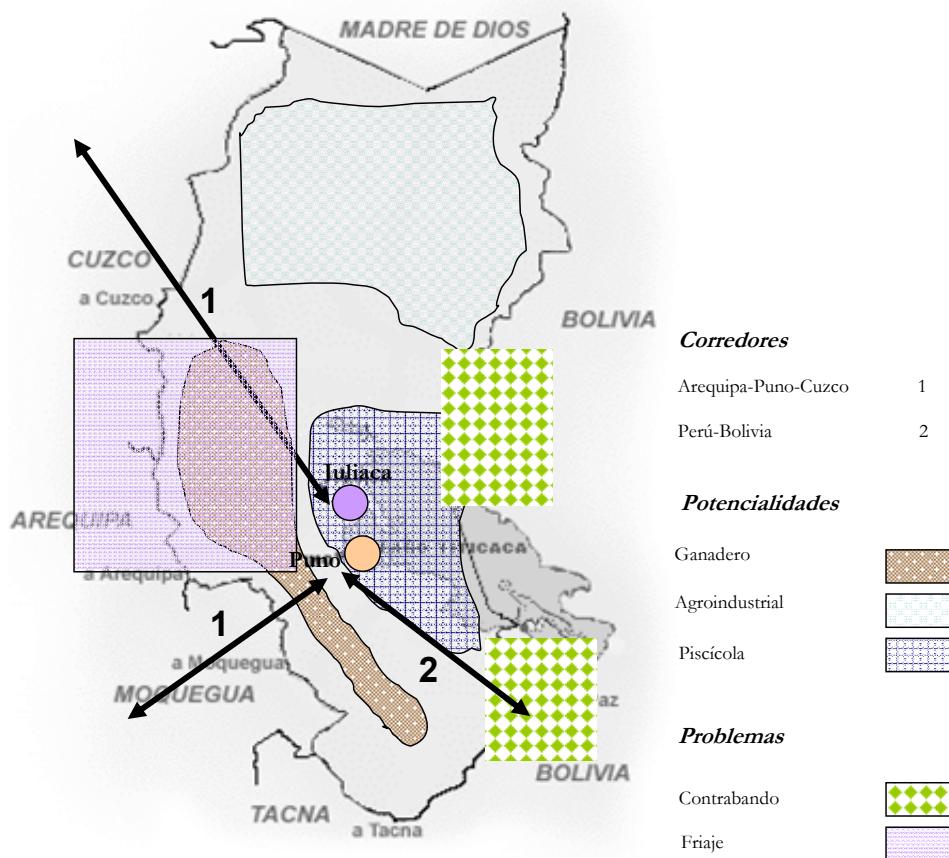
⁵ Este proceso con algunos matices diferentes se evidenció también en México, tal como lo señalan Krugman y Livas (1996).

Así, resulta ilustrativo revisar dos casos de dinámica regional a la luz de la economía geográfica como son los de Puno y San Martín, en las cuales puede apreciarse la dinámica de fuerzas centrifugas y centrípetas, emergiendo ciertos ejes en desmedro de otros, en un contexto de carencia importante de acceso a infraestructura de transporte, de redes, educación, seguridad jurídica, entre otros, y que han configurado funcionamiento económico ineficiente y restringido a los mecanismos de mercado.

3.2. Infraestructura productiva inadecuada, exigua institucionalidad y carencia de innovación tecnológica: el caso de la región Puno⁶.

En esta región una de las principales actividades rentables es el comercio tanto formal, como el informal (el contrabando), puesto que no existen otras actividades económicas de mayor rentabilidad relativa, como consecuencia de la carencia de infraestructura básica idónea: electricidad y saneamiento, la falta de una adecuada infraestructura vial y los muy reducidos niveles de suficiencia educativa; los cuales en conjunto, han dificultado la atracción de inversión y el intercambio comercial. Asimismo, el incipiente desarrollo de los mercados de insumos intermedios para el desarrollo de las actividades económicas como la agricultura o ganadería, han impedido el desarrollo de otras actividades productivas conexas en la región.

Mapa No. 1
Dinámica económica de la región Puno



Elaboración: DGAEICIP-MEF

⁶ Este análisis procede del estudio de la región realizado en el marco de la opinión al Proyecto de Ley para el establecimiento de la Zona Económica Especial de Puno (ZEEDEPUNO), promulgado finalmente en julio del 2006 (Ley No. 28864).

En este contexto, Puno ha desarrollado una economía regional especializada en el comercio que descansa en el movimiento económico de las ciudades de Puno y Juliaca (zona centro de la región). Este hecho ha generado la competencia entre estas ciudades por la primacía comercial, produciendo una alta tendencia a la concentración de la población en dichas ciudades y la creciente urbanización de la economía regional. En particular, como se aprecia en el mapa 1, la ciudad de Juliaca es el eje del corredor comercial y turístico Arequipa - Puno - Cuzco (corredor 1), debido a que esta ciudad actúa como el punto de embarque y distribución comercial de bienes producidos en la región. Por otro lado, la ciudad Puno (capital de la región) es el eje del corredor comercial informal entre Perú y Bolivia, donde se comercia principalmente abarrotes, combustibles y otros bienes manufacturados, teniendo como centro aliado de estas transacciones las ciudades peruanas fronterizas de Desaguadero y Tilali al sur de la región.

Es esta especialización de la economía de la región Puno la que no le ha permitido explotar eficientemente el potencial agroindustrial localizado en la zona norte de la región (véase la parte superior del mapa 1), principalmente en los valles de las provincias de Sandia y Carabaya, las cuales producen a pequeña escala frutas (naranjas, piña), café y cacao orgánico que cuentan con alto potencial en los mercados internacionales. Este hecho se debe principalmente a una inadecuada infraestructura vial que impide a los productores vender sus productos a precios competitivos en los mercados, lo cual restringe las posibilidades de negocios potenciales competitivos. De otro lado, en la zona centro occidental de Puno, en las provincias de Melgar y Lampa, se viene desaprovechando el potencial ganadero en especial relacionado con la crianza de camélidos sudamericanos, los cuales por falta de inversión en protección genética han sufrido un deterioro sistemático de la calidad de su fibra, en especial de los auquénidos, por lo que se hace prioritario un fuerte apoyo a la innovación tecnológica, el mejoramiento genético de las especies y la construcción de infraestructura de transporte.

El mismo panorama puede observarse en la zona sur de la región, donde el potencial piscícola en las provincias circundantes al Lago Titicaca como Yunguyo y Moho (entre otras señaladas en el mapa 1) no ha sido explotado por falta de infraestructura idónea, en particular la energética, que ha imposibilitado el desarrollo de la industria frigorífica de truchas; y la vial que ha impedido el acceso a los mercados externos. Asimismo, la falta de capacitación técnica, de una clara delimitación de los derechos de propiedad y de un mecanismo que impida la contaminación de las aguas viene restringiendo la expansión de esta actividad, creando serias tensiones sociales en la zona.

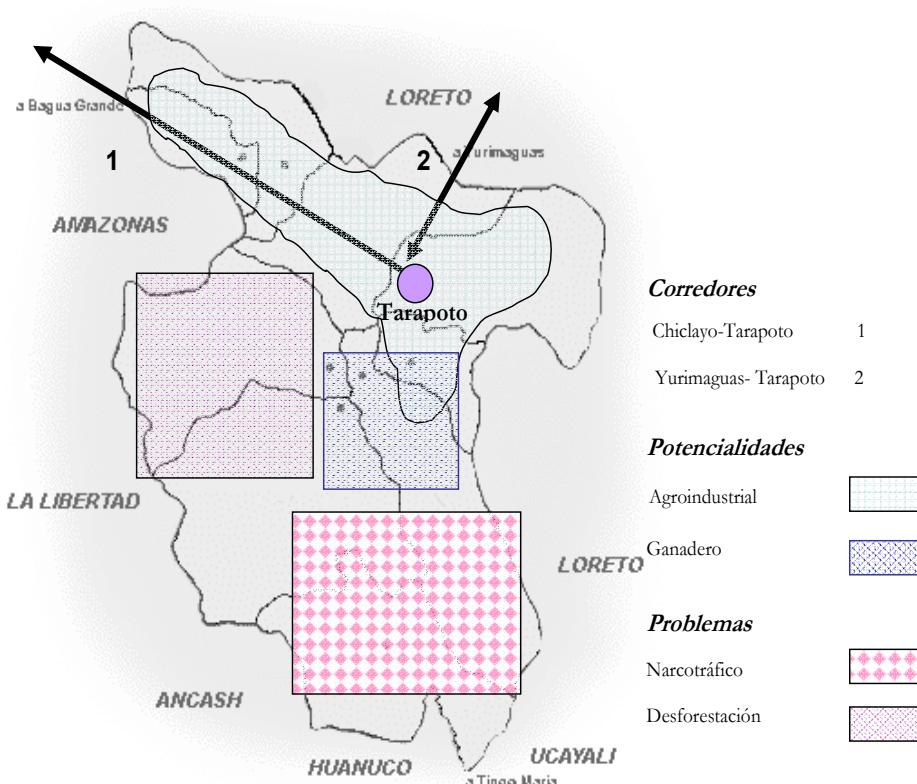
En general, el fomento del desarrollo de actividades económicas legales en Puno se encuentra principalmente obstaculizado por la falta de una definición clara de la seguridad jurídica en cuanto a derechos de propiedad, los altos costos de autorización de negocios, la falta de infraestructura básica que permitan una mayor integración geográfica y la existencia de mano de obra educada. Así, la promoción del crecimiento regional de Puno debe permitir superar dichos obstáculos mediante el empleo de los mecanismos de mercado para inducir la explotación eficiente y plena de ventajas comparativas y economías de escala.

3.3. Limitada infraestructura vial y energética, deforestación y migración: el caso de la región San Martín⁷.

⁷ Este análisis se desarrolló a partir de la información recogida en el trabajo de campo realizado en la región San Martín, entre mayo y junio del 2006.

En el caso de San Martín, la especialización productiva se ha basado principalmente en la actividad agroindustrial del café, cacao, arroz y frutas, básicamente por las condiciones climáticas favorables para esos cultivos en los valles del Río Mayo y Río Huallaga, ubicados en la parte septentrional de la región (véase el mapa 2). Dichas condiciones han favorecido la expansión de las ciudades que son cabeceras de valle como Rioja, Moyabamba, Tarapoto, Juanjuí, ubicadas en el norte del departamento. En cambio, en el sur de San Martín ha proliferado el cultivo de la hoja de coca, entre otras razones por su desconexión con la dinámica económica de la zona norte, cuyo dinamismo ha estado determinado por la carretera Fernando Belaúnde Terry tal como se muestra en el mapa 2 por el corredor Chiclayo - Tarapoto (corredor 1).

Mapa No. 2
Dinámica económica de la región San Martín



Elaboración: DGAEICIP- MEF

Un fenómeno asociado al dinamismo económico en el norte de San Martín es la migración, la cual ha ocurrido básicamente por las siguientes razones:

- i) La mayor rentabilidad relativa de los cultivos propios de la zona.
- ii) La rentabilidad del café y cacao asociada a la tendencia alcista de los precios internacionales.
- iii) La escasez de tierras de cultivo y la abundancia de mano de obra agrícola en las regiones colindantes de Cajamarca y Amazonas.

Si bien la migración hacia San Martín ha permitido la expansión del área cultivada en el norte de la región, este mecanismo de expansión lamentablemente ha estado asociado a la deforestación, sobretodo en la parte centro occidental de la región (véase el mapa 2) poniendo en riesgo la sostenibilidad en el abastecimiento del agua en dichas

zonas. De otro lado, un hecho que muestra el desaprovechamiento de las economías de escala en el norte de la región se manifiesta en que la mayor parte de la producción agrícola regional es procesada en las “piladoras” de la región Lambayeque (región litoral ubicada al oeste de San Martín), debido a que el costo de energía en este último es menor, hecho que le ha impedido a la región San Martín la expansión de la cadena productiva hacia productos de mayor valor agregado.

La situación en el sur de San Martín es muy diferente, debido a la deficiente infraestructura vial que la aísla de la dinámica del norte, lo que le impide el desarrollo del comercio intraregional. Dicho aislamiento, con respecto a sus provincias colindantes, ha motivado principalmente la especialización en actividades relacionadas al narcotráfico, las cuales por condiciones climáticas y de mercado son relativamente más rentables, induciendo la especialización de la ciudad de Tocache en el comercio y en la producción de servicios de baja calidad relacionados a éstas. Asimismo, esta desconexión se traduce en el elevado número de horas que se emplean para el transporte de bienes y personas entre Tocache y Tarapoto, las cuales aproximadamente se han duplicado con respecto a la situación en la cual dicho tramo de la vía se encontraba en condiciones viales adecuadas.

Un hecho particular del dinamismo económico de la región San Martín ha sido el dinamismo de la ciudad de Tarapoto (principal ciudad de la región), la cual se ha especializado en actividades comerciales principalmente. Su expansión está asociada al vínculo permanente que tiene con la ciudad de Yurimaguas (Loreto) en el comercio de combustibles (mostrado en el mapa 2 como el corredor 2), debido a las exoneraciones tributarias de las cuales gozan en esta última región y que genera un tráfico intenso de éste bien entre ambas ciudades. Asimismo, la eliminación de la exoneración del reintegro tributario en la región San Martín⁸ y la persistencia de la misma en regiones limítrofes a ella, como son los casos de las regiones de Loreto y Amazonas, vienen generando un tráfico comercial ilegal, dado que una vez que los productos ingresan a dichas regiones, estos son introducidos a San Martín de manera ilícita para ganar por el diferencial del precio, valiéndose para tal efecto de una serie de prácticas ilícitas y delincuenciales, dificultando la labor de la SUNAT en la administración de impuestos y distorsionando así el funcionamiento de la economía.

En el caso de la región San Martín también se sugiere la necesidad de provisión de infraestructura vial y energética que integre la zona norte con la zona sur de la región y que permita la expansión de la cadena de valor. En el primer caso, la carretera Interoceánica Norte, la culminación de su tramo Yurimaguas-Tarapoto, así como el asfaltado de la carretera Tarapoto-Ramal de Aspuzana, constituirán elementos potenciadores del comercio interregional. En el caso de la provisión de infraestructura energética, la eliminación de las exoneraciones tributarias a cambio de recursos para la inversión pública, le permitirá a San Martín contar con un sistema interconectado, lo cual retribuirá en menores costos empresariales. Ambos recomendaciones para la provisión de infraestructura en San Martín, deben de complementarse con políticas transversales de intervención como por ejemplo, la eliminación de las exoneraciones tributarias regionales que permitan un funcionamiento más natural de la economía, no sólo en San Martín, sino en todas las regiones del país.

En suma, los casos de Puno y San Martín son dos ejemplos que muestran que en general el crecimiento económico de las regiones en el Perú ha estado marcado por una falta de políticas públicas articuladas que permitan el aprovechamiento de las

⁸ Exoneraciones eliminadas en julio del 2005 a cambio de recursos para la inversión vial y energética en la región.

ventajas competitivas y economías de escala regionales. La existencia de derechos de propiedad, la suficiencia de mano de obra educada, la capacitación técnica, la provisión de infraestructura básica de acceso a los mercados, entre otros, son elementos primordiales y fundamentales para el aprovechamiento de las condiciones geográficas y potencialidades de las regiones. Su ausencia explica porque en el caso de la zona norte de Puno se subutilizan las tierras, creando fuertes incentivos para el uso de recursos humanos en actividades ilegales dado que no es posible realizar otras actividades potenciales “teóricamente” más rentables. Mientras, en el caso de San Martín, la falta de derechos de propiedad ponen en peligro el desarrollo agrícola de la región porque se sobreexplotan los recursos de una manera ineficiente generando “cuellos de botella” que ya se traducen en elevados costos para la región.

Por tanto, las políticas que puedan tener un impacto significativo sobre el crecimiento económico de las regiones deben articularse por un conjunto de lineamientos de políticas públicas que permitan facilitar el asentamiento de las actividades económicas y de oportunidades de negocios, así como la explotación del mercado internacional, mediante la generación de economías de escala crecientes, condiciones de asignación más eficiente de los recursos productivos y el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas dinámicas regionales, de manera que se mejore el funcionamiento de los mecanismos de mercado sin necesidad de recurrir, por ejemplo, a un uso discrecional e ineficiente de la política tributaria (exoneraciones o subsidios no transparentes, no focales y no controlables).

En ese sentido, en la siguiente sección se proponen 12 lineamientos de políticas públicas para la promoción del crecimiento económico de las regiones peruanas que permitan una explotación eficiente del espacio geográfico, asociadas a políticas trasversales relacionadas con el desarrollo del capital humano, mejoramiento en la calidad regulatoria y normativa, mayor y mejor provisión de infraestructura de transporte, energética y de saneamiento, apertura comercial, entre otros.

4. Lineamientos de las políticas públicas para la promoción del crecimiento económico regional.

La promoción del crecimiento económico en las regiones peruanas pasa por favorecer las fuerzas de localización de las actividades económicas y el asentamiento de inversiones y negocios, mediante la generación de economías de escala crecientes, la creación de condiciones de asignación más eficiente de los recursos y la facilitación de las ventajas comparativas que permitan la explotación del mercado internacional. Además, buscan reforzar aquellas fuerzas de aglomeración que se hayan establecido de manera sana, reducir las fuerzas de repulsión de dichas actividades, así como minimizar los costos de transacción al comercio interregional.

Considerando la no-discrecionalidad y sostenibilidad de dichas políticas, estas deben articularse en función a determinados principios básicos que permitan favorecer un crecimiento económico regional armónico y viable. Los principios que se establecen para tal efecto son los siguientes:

Principio 1: Crecimiento sostenible.

Las políticas públicas de crecimiento de las regiones deben garantizar la sostenibilidad de los recursos renovables, tales como bosques, agua, especies animales y vegetales, entre otros.

Principio 2: Rol subsidiario del Estado.

Las actividades de apoyo deben cumplir el precepto constitucional que el Estado interviene sólo donde no existen agentes privados dispuestos voluntariamente a producir determinado bien o prestar determinado servicio.

Principio 3: No discriminación.

Las actividades de apoyo del Estado deben cumplir los preceptos de no discriminación establecidos tanto en la Constitución Política del Perú; la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo No. 757) y el Régimen de Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras (Decreto Legislativo No. 662).

Principio 4: Acciones transversales.

Las políticas públicas deben de implementar acciones transversales que sean lo más amplias posibles con la finalidad de aprovechar los beneficios de escala que generan. Además, de los argumentos de eficiencia asociados a la aplicación de políticas no discrecionales (reducción de los costos administrativos, por ejemplo), estas permiten avanzar hacia una mayor institucionalidad que progresivamente vayan sentando las bases de una sociedad ordenada.

Principio 5: Rentabilidad social de proyectos.

La ejecución de proyectos de inversión con fondos públicos con participación directa o indirecta de estos, deben sujetarse al criterio de rentabilidad social y a los procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley No. 27293), la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley No. 28059); la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado (Decreto Legislativo No. 674), la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos (Decreto Legislativo No. 839) y demás normas aplicables.

Principio 6: Eficiencia económica.

El gasto mediante el empleo de instrumentos financieros debe ser priorizado de acuerdo al mejor uso o retorno económico de los recursos. Es indispensable para el mejor empleo de los recursos del Estado, generar la máxima producción de bienes y servicios posible con los menores recursos asociados, manteniendo la calidad de los mismos, en el marco del nuevo paradigma de ejecución del gasto público, que implica una ejecución presupuestaria por objetivos.

Principio 7: Transparencia y la rendición de cuentas.

Un insumo importante para promover la eficiencia en el gasto público es la promoción de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a todo nivel de gobierno con la finalidad de evitar posibles actos de corrupción y malversación de fondos. Al respecto es importante promover la tarea que realizan los Consejos de Coordinación Regional y Local, así como de las Juntas de los Delegados Vecinales para avanzar hacia su institucionalización. En la misma línea, las labores de la Contraloría General de la República debieran ser complementadas con la finalidad de incluir no sólo una evaluación ex post del gasto sino también una evaluación ex ante del mismo.

Sobre la base de los aspectos teóricos establecidos en la sección 2 y considerando los principios definidos anteriormente, a continuación se exponen 12 lineamientos de políticas públicas para la promoción del crecimiento económico de las regiones peruanas:

Lineamiento 1: Provisión y mantenimiento de infraestructura de transporte.

El Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales mediante la inversión pública y la promoción de la inversión privada deben proveer, así como mantener una adecuada infraestructura de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.) que faciliten la conexión entre las zonas de alto potencial productivo con los mercados de destino, en especial con los foráneos; aprovechando las economías de escala existentes o bien creándolas en ausencia de ellas. Al respecto, es esencial considerar el trabajo realizado por los Institutos Viales Provinciales (IVP) en cuyos planes viales provinciales se expresan las prioridades de las inversiones de infraestructura vial que debieran realizarse.

Lineamiento 2: Provisión, mantenimiento y reducción de costos de la infraestructura de redes.

Los tres niveles de gobierno deben favorecer, mediante la promoción de la inversión privada o la realización de la inversión pública, la provisión eficiente de redes de energía para la interconexión de sus principales centros urbanos y de producción con las fuentes de energía más económicas, lo cual incidirá de manera significativa sobre los costos de operación de las empresas regionales y permitirá obtener una posición competitiva con respecto a sus pares en otras regiones.

De la misma manera, debe de favorecerse la inversión pública y la promoción de la inversión privada en redes de telecomunicaciones y sanidad, dado que representan complementos productivos indispensables para el resto de actividades productivas y para la innovación empresarial.

Lineamiento 3: Sistematización de los derechos de propiedad territoriales.

Es indispensable que los Gobiernos Regionales con el apoyo de los Gobiernos Locales realicen un ordenamiento e identificación de las características geográficas de sus territorios a través del instrumento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), con la finalidad de maximizar la utilización de sus territorios mediante el conocimiento de las diversas zonas productivas y no productivas que poseen.

Por su parte, es deseable que los Gobiernos Locales según la normatividad vigente, cuenten con un catastro de sus territorios con lo cual no solamente podrán organizar sus jurisdicciones sino también potenciar la recaudación de ingresos propios mediante la implementación de una políticas de rentas basada en dicho catastro.

En la misma línea, los organismos públicos descentralizados del Gobierno Central, como por ejemplo el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), deben progresivamente avanzar hacia un mecanismo más ágil, sencillo y de mayor credibilidad para el acceso a la propiedad de la tierra y el saneamiento de derechos de propiedad a nivel urbano y rural, lo cual permitirá al productor e inversionista, el acceso al sistema financiero y reducir los costos de transacción para el usufructo de los bienes.

Lineamiento 4: Difusión de los procesos de producción exitosos y de la certificación-acreditación de productos regionales identificados con ventajas locales.

Los Gobiernos Regionales mediante programas de asistencia técnica deben promover y difundir los sistemas de certificación y acreditación de los estándares de producción para los productos identificados con ventajas comparativas

“productos bandera” en sus localidades. Además, deberán difundir los procesos productivos regionales exitosos, como las “buenas prácticas” de almacenamiento, tratamiento, etc., con el fin de facilitar el acceso de los bienes y servicios de la región a los mercados nacional e internacional. El rol del Gobierno Central al respecto deberá consistir en la promoción de la cooperación técnica internacional al respecto.

Lineamiento 5: Promoción y difusión de la innovación mediante la inversión en ciencia y tecnología.

Los Gobiernos Regionales deben coordinar y promover la investigación en ciencia y tecnología de actividades económicas que presenten ventajas comparativas en la región, mediante la implementación de programas de asistencia tecnológica, asociatividad de usuarios y fondos concursables, con el objetivo de mejorar la calidad de dichas actividades y el acceso a mercados de destino. Por ejemplo, la promoción de inversiones en bancos de germoplasma para el mejoramiento de los camélidos y la promoción de investigación químico farmacéutica de productos naturales, son deseables para avanzar hacia una mayor productividad de la actividad económica.

Lineamiento 6: Protección del medio ambiente.

Los Gobiernos Regionales y Locales deben garantizar que el desarrollo de las actividades económicas respeten los estándares ambientales establecidos en la legislación vigente y la renovación de los recursos naturales mediante la implementación de mecanismos y programas de adecuación, control y fiscalización.

Lineamiento 7: Definición de competencias, desconcentración de funciones y mejora de los mecanismos de coordinación intergubernamental.

En el marco del proceso de descentralización de competencias y funciones a los menores niveles de gobierno, es indispensable que el Gobierno Central desarrolle una definición clara de las competencias y funciones en el ámbito de los 3 niveles de gobierno, para la identificación y la posterior transferencia de las competencias que los Gobiernos Regionales y Locales requieren para favorecer el desarrollo de las inversiones y la localización de negocios en sus respectivas jurisdicciones, lo cual coadyuvará a potenciar su desarrollo económico.

En la misma línea, y con la finalidad de mejorar la coordinación intergubernamental y acercar los difusores del conocimiento a sus verdaderos demandantes es conveniente que se continúe con el esquema de capacitación y asistencia para la programación financiera municipal que vienen desarrollando el MEF a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Gobiernos Locales (SIAF-FGL) mediante el esquema de residentes locales; así como continuar con el proceso de desconcentración de las funciones del MEF para la capacitación y asistencia para elaboración de proyectos de inversión mediante el establecimiento de las Oficinas de Asistencia Técnica (OAT) en las regiones del país que aún no cuentan con estas oficinas de asistencia. Asimismo, es deseable que este proceso sea extensivo a aquellas direcciones del MEF en las cuales recaen funciones de políticas transversales como por ejemplo la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y la Dirección Nacional de Programación Multianual del Sector Público.

Por otro lado, con el objetivo de promover un planeamiento de desarrollo concertado regional es conveniente que se continúen elaborando los Planes de

Desarrollo Regionales Concertados (PDRC) entre los Gobiernos Regionales, Locales y la Sociedad Civil, acorde lo que establece la normatividad vigente, hasta avanzar a su institucionalización con la finalidad de articular propuestas, programas y acciones de política pública para el desarrollo local y regional.

Lineamiento 8: Generar economías de escala a nivel local y regional mediante la concentración del espacio geográfico.

Con el objetivo de aprovechar las economías de escala a nivel local y regional, potenciar los cluster productivos y los corredores económicos, y fortalecer las relaciones comerciales interregionales es preciso el fortalecimiento del proceso y los instrumentos de fusión de municipalidades, así como la conformación de macro-regiones, los cuales debieran considerar, entre otros aspectos, las dinámicas económicas regionales y locales, en lugar de las meras demarcaciones fronterizas territoriales convencionales, acorde lo que establece la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley No. 27795), el Plan Nacional de Demarcación Territorial (RM. No. 123-2006-PCM) y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley No. 28274).

Lineamiento 9: Promover la simplificación administrativa en los servicios relacionados con la constitución de empresas.

Los Gobiernos Regionales y Locales con la finalidad de reducir los costos de transacción para el acceso al mercado de las nuevas iniciativas empresariales deberán implementar programas sistemáticos de simplificación administrativa, los cuales deben comprender la reducción de tiempos, la eliminación de pasos y papeleos innecesarios, entre otros de similar naturaleza, en el marco de la depuración de los procedimientos establecidos o por establecerse.

Lineamiento 10: Ejercer un control de calidad en la normativa regional.

Los Gobiernos Regionales y Locales con la finalidad de reducir los costos de transacción para los regulados deben implementar un esquema institucional para el análisis de impacto regulatorio de la producción normativa regional y local que permita asegurar la calidad en dichas acciones sobre la base de criterios de transparencia normativa, necesidad y efectividad.

Lineamiento 11: Desarrollar mercados de servicios empresariales regionales.

Con la finalidad de mejorar el desempeño de los actores empresariales es indispensable la implementación de servicios de desarrollo empresarial en las regiones que se adecuen a las necesidades de mejora de las empresas, especialmente en aquellas de menor escala, los cuales versar sobre mecanismos claros y ágiles para la provisión de información relevante y oportuna de los procesos productivos, capacitación, asistencia técnica, consultoría, facilitación del acceso a los mercados, entre otros de similar naturaleza.

Lineamiento 12: Racionalizar el uso actual de las exoneraciones tributarias.

Los privilegios tributarios inhiben el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas regionales por lo que la eliminación de las exoneraciones tributarias en bloque, es decir en conjunto en todas las regiones que cuentan con estas, es necesaria para evitar la propagación de mayores externalidades negativas y un mayor costo social y económico. Para este fin los Gobiernos Regionales en coordinación el Gobiernos Central deben de implementar mecanismos de coordinación que permitan la reducción y eliminación de dichas exoneraciones, así

como de cualquier distorsión de índole tributaria que reoriente la iniciativa privada a actividades económicas regionales ficticias o de reducidas ventajas comparativas.

5. A manera de conclusión.

En conclusión, las políticas públicas para la promoción del crecimiento económico regional esbozadas líneas arriba se han planteado con la finalidad de crear condiciones de asignación más eficiente de los recursos productivos, generar economías de escala crecientes y aprovechar las ventajas comparativas dinámicas que faciliten el asentamiento de las actividades económicas y de oportunidades de negocios, y la explotación del mercado internacional, eleven la calidad de vida de la población y generar mayor bienestar en las regiones. Así, estos lineamientos de políticas para la acción pública y privada buscan remover las fallas institucionales, como por ejemplo de coordinación, de derechos de propiedad, de sub producción de tecnología y de conocimiento, presentes en la organización económica del espacio regional actual.

En lo que sigue, la tarea será trabajar en dos frentes. Primero en el estudio de las variables de índole microeconómico que favorecen y repelen la localización de las actividades económicas en el espacio geográfico peruano, para la identificación de los entornos y ambientes más adecuados y competitivos para el asentamiento de las actividades económicas. Al respecto, será indispensable discernir entre aquellas fuerzas de primer orden (infraestructura pública básica, marco institucional adecuado, etc.) y segundo orden (existencia de mercados de insumos intermedios y densidad de los mercados, por ejemplo) con la finalidad de facilitar la intervención pública y la acción privada correspondiente. El segundo frente implicará indagar en el estudio de la escala sobre la cual trabajar y establecer las líneas de acción para la promoción del desarrollo económico en las regiones peruanas. La literatura empírica sugiere trabajar con ciudades intermedias. Sin embargo, también se ha incidido, aunque en menor medida, en el trabajo basado en circunscripciones jurisdiccionales regionales o mediante ejes económicos productivos. En el caso peruano, debido a la heterogeneidad geográfica y la aparición de economías de escala que traspasan los límites jurisdiccionales, tal vez lo más adecuado sea trabajar sobre un enfoque mixto que implica necesariamente una combinación de escalas. Esto se establece como líneas para futuras investigaciones.

Bibliografía

- Agüero, J. (2000). "Diferencias regionales de ingresos en el Perú". SEPIA, VIII Seminario Permanente de Investigación Agraria, Lima.
- Berry, B., Conkling, E.. y Ray, D. (1993). The Global Economy. Resource Use, Locational Choice, and International Trade. Prentice-Hall. Londres.
- Burgess, R. y Venables, A. (2004). Toward Microeconomics of Growth, World Bank Policy Research Working Paper No. 3527.
- Fujita, M.; Krugman, P. y Venables, A. J. (1999). The Spacial Economy. Cities, regions and international trade. The MIT Press.
- Fujita, M. y Thisse, J. F. (2002). Economics of Agglomeration; Cities, Industrial Location and Regional Growth, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gonzáles de Olarte, E. y Lévano, C. (2001). "El modelo centro-periferia en los andes". Departamento de Economía PUCP, Documento de Trabajo No. 193.
- Gonzáles de Olarte, E. y Trelles, J. (2004). "Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992". Departamento de Economía PUCP, Documento de Trabajo No. 231.
- Huriot J. y Thisse J. (eds). (2000). Economics of Cities: Theoretical Perspectives. Cambridge University Press: Cambridge.
- Krugman, P. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography". *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No 3, pp. 483-499.
- Krugman, P. (1995). Desarrollo, geografía y teoría económica. Antoni Bosch. Barcelona.
- Krugman, P. (1997). La organización espontánea de la economía. Antoni Bosch. Barcelona.
- Krugman, P. (1999). "The Role of Geography in Development". Annual World Bank Conference in Development Economics of the World Bank.
- Krugman, P. y Livas Elizondo, R. (1996). Trade Policy and the Third World Metropolis, *Journal of Development Economics* vol.49.
- PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y libertad. Planeta. Buenos Aires.

Anexo
Marco normativo relacionado al crecimiento económico regional: aspectos políticos, fiscales y económicos

El marco legal vinculado al crecimiento económico de las regiones es amplio y diverso, sin embargo es posible agruparlo en tres aspectos que determinan su operatividad: (i) político, (ii) fiscal y (iii) económico, todos ellos complementarios entre sí⁹.

En el aspecto *político*, en marzo del 2002 se promulgó la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización (Ley No. 27680), la cual estableció el inicio del proceso de regionalización mediante la elección de Gobiernos Regionales en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao. Además, en dicha enmienda constitucional se establecieron los lineamientos normativos de diversos procesos vinculados requeridos como indispensables para el desarrollo de la descentralización en el país. Entre estos procesos se encuentran los de:

- presupuesto participativo,
- asignación de funciones, competencias y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales,
- conformación de macro-regiones mediante el desarrollo de un referéndum, y
- la estructura orgánica, las competencias, así como los bienes y rentas de los Gobiernos Regionales y Locales.

Posteriormente se han dado diversas leyes que han venido precisando el marco legal del proceso de descentralización:

- En junio del 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley No. 27783), la cual desarrolló con amplitud los procesos establecidos en la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización. Además, estableció el Consejo Nacional de Descentralización (CND), encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización y la descentralización progresiva del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a nivel regional y local.
- En julio del 2002 se promulgó la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley No. 27795), con la finalidad de establecer definiciones básicas, criterios técnicos y procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial, así como lograr el saneamiento de límites y la organización nacional del territorio nacional. Cabe mencionar que esta norma es esencial para la operatividad de los Gobiernos Regionales y Locales, dado que su diseño permitirá generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo regional y local.

En cuanto al aspecto *fiscal*:

- En agosto del 2003 se promulgó la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley No. 28056), por la cual se inició la descentralización del Presupuesto de la República para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de programación presupuestario.

⁹ Existen otros aspectos tales como demográficos, culturales, sociales, etc., que si bien influyen en el desarrollo regional, por una cuestión de síntesis, estos no se presentan en el presente anexo.

- En febrero del 2004 se promulgó la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo No. 955), por el cual se reguló la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, se establecieron mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal regional, se implementaron reglas de responsabilidad fiscal y se estimuló el proceso de integración regional.
- En julio del 2004 mediante la aprobación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (Ley No. 28273) se estableció el Sistema de Acreditación Nacional, el cual comprende la capacitación, asistencia técnica, y el conjunto de instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, requisito indispensable para la transferencias de competencias y funciones a estos niveles de gobierno¹⁰.
- También en julio del 2004 se promulgó la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley No. 28274), en la cual se establecieron los incentivos fiscales para la fusión de regiones.
- En materia fiscal también cabe mencionar las diversas normas que han ido constituyendo el marco normativo de las transferencias intergubernamentales a los Gobiernos Regionales y Locales, como la Ley del Canon (Ley No. 27506), la Ley de Regalía Minera (Ley No. 28258), la Ley de creación del Fondo de Compensación Regional-FONCOR (Ley No. 27783), la Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea-FOCAM (Ley No. 28451), entre otras.

En el aspecto *económico*, el marco normativo del proceso de descentralización contempla de manera dispersa las normas vinculadas. Sin embargo es posible mencionar algunas de ellas, considerando su mayor vinculación al crecimiento económico regional:

- En agosto del 2003 se promulgó la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley No. 28059), con la finalidad de promover en los tres niveles de gobierno, la inversión descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo de las respectivas jurisdicciones. Es importante resaltar en esta norma la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada a cargo de los Gobiernos Regionales y Locales como órgano especializado, consultivo y de coordinación de las inversiones con el sector privado.
- En noviembre del 2002 y en mayo del 2003 se promulgaron respectivamente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley No. 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No. 27972), en las cuales se establecieron detalladamente la estructura orgánica, las competencias, así como los bienes y rentas de estos niveles de gobierno, instrumentos claves para su funcionamiento administrativo y económico.

¹⁰ El marco normativo asociado al proceso de asignación de competencias y funciones es amplio. Al respecto las normas de mayor trascendencia son el Decreto Supremo No. 036-2003-PCM y el Decreto Supremo No. 088-2003-PCM, por los cuales se estableció respectivamente el Cronograma de Transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2003 y la transferencia de los fondos, proyectos y programas sociales a dichos niveles de gobierno para ese mismo año. En el 2004, destacan el Decreto Supremo No. 038-2004-PCM y el Decreto Supremo No. 080-2004-PCM. En el primero se estableció el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2004, y en el segundo el reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación. Finalmente, en el año 2005 y 2006 se promulgaron el Decreto Supremo No. 052-2005-PCM y el Decreto Supremo No. 021-2006-PCM, por los cuales se estableció el Plan Anual de Transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2005 y 2006, respectivamente.

Si bien este conjunto de normas están orientadas al fomento del desarrollo regional, existen otro conjunto de normas, así como políticas sectoriales que tienen fuertes implicancias en este proceso, aunque originalmente no hayan sido diseñadas para tales objetivos, como por ejemplo:

- La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley No. 27037), promulgada en diciembre de 1998 con la finalidad de establecer en las regiones de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas y San Martín, beneficios tributarios como mecanismos de atracción de la inversión.
- La Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios (Ley No. 28575), promulgada en julio del 2005 con el objetivo de eliminar los incentivos tributarios en esta región a cambio de recursos para la inversión productiva.
- Recientemente, la Ley de la Zona Económica Especial de Puno-ZEEDEPUNO (Ley No. 28864), promulgada en julio del 2006 con la finalidad de crear una zona franca en Puno para la realización de actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicios, para contribuir al desarrollo socioeconómico de la región Puno a través de la promoción de la inversión y desarrollo tecnológico.