

## LINEAMIENTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS PARA LA LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES<sup>1</sup>

**EFRAÍN GONZALES DE OLARTE<sup>2</sup>**

### 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, las regiones económicas no corresponden a las regiones geopolíticas. Este es un problema para la descentralización y para el desarrollo regional, por dos razones. Por un lado, el sustento económico de gobiernos descentralizados no siempre coincide con los límites regionales actuales (los antiguos departamentos); en consecuencia, las bases tributarias no están definidas en función de las regiones económicas que generan la riqueza, sino basadas en la demarcación política. Por otro lado, hay un desaprovechamiento de economías de escala propias de territorios más amplios que las actuales regiones; los factores son tanto de oferta como de demanda.

Existe adicionalmente un problema: la gran influencia económica de Lima metropolitana sobre el resto de regiones. El hecho de que Lima-Callao produzca el 54% del PBI nacional, ostente el 50% del ingreso y hospede el 35% de la fuerza laboral —la más calificada del país— genera el síndrome de inhibición del crecimiento de las demás regiones. Para promover un desarrollo regional balanceado y, en consecuencia, corregir los efectos perversos del centralismo económico es necesario que el resto de regiones tenga una mayor velocidad en su crecimiento. Sólo así se cumplirá el objetivo de contar, en un futuro no muy lejano, con varios centros económicos dentro del país. Quizás la integración de regiones pueda ser un medio importante.

El centralismo económico de Lima no se explica sólo por el gran tamaño de su economía en términos de producción, capital físico, capital financiero y capital

---

1 GONZALES DE OLARTE, Efraín, "Lineamientos Políticos y Económicos y Proyecto de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones", Primera parte. En: ALEJOS, Walter (Compilador), *Lineamientos Políticos y Económicos y Proyecto de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones*. Documento de trabajo. Perú, febrero del 2004. Pág. 13-42

2 Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

humano. Existen otros dos factores importantes que hasta ahora no se ha tomado en cuenta. El primero: *la pobre articulación de la economía limeña con el resto de economías regionales*. Lima está mucho más ligada al extranjero, a través de las importaciones, que al universo regional, al cual destina muy poco consumo. La gran demanda metropolitana no es un factor de desarrollo para el resto de regiones, pues la oferta regional —caracterizada por la baja productividad, la lejanía y mecanismos empresariales precarios— no logra competir con la producción importada. Las importaciones son además favorecidas por el atraso cambiario, que abaratan los productos con los cuales podrían competir los productores regionales. Como resultado, el comercio territorial en el Perú muestra un patrón en el que la balanza comercial de Lima resulta deficitaria, por su sello importador, y la balanza comercial del resto de regiones con el exterior arroja un superávit debido a las exportaciones tradicionales, sobre todo mineras. De modo que las regiones del Perú exportan materias primas para que Lima pueda importar para su industria y servicios.

El segundo factor radica en *la fuerza de atracción que posee Lima para el capital humano de las regiones*. Lima atrae a sus técnicos y profesionales, en general los más calificados, así como sus empresarios más exitosos, es decir aquellos que han encontrado límites a su desarrollo en sus lugares de origen. Este flujo humano también trae a Lima sus capitales físicos en busca de expansión y mayor rentabilidad.

Bajo estas características, la descentralización económica debería no sólo crear o fortalecer centros alternativos a Lima (ciudades grandes e intermedias), sino propiciar simultáneamente las condiciones económicas e institucionales y los mecanismos políticos para incentivar una mayor integración entre Lima (centro) y el resto de regiones (periferia) así como dentro de la capital de cada región y sus ciudades pequeñas y zonas rurales.

¿Cómo la fusión de regiones y la vigencia de los gobiernos regionales y locales podría favorecer al desarrollo regional, dentro de un marco de descentralización económica con débil integración entre Lima y el resto de regiones, y dentro de las mismas regiones? La primera vía supone robustecer la integración espacial entre regiones, que por su tamaño y falta de articulación física o económica, no han logrado constituir "economías de integración" ni una demanda urbana con una escala atractiva para la inversión privada. A esto llamaremos *integración horizontal*. La segunda compromete un intercambio comercial mucho más activo entre las regiones y Lima, y de sus entornos rurales con sus ciudades—eje. Se trata de la *integración vertical*.

Lógicamente, los incentivos, normas e instrumentos necesarios para lograr la

integración horizontal y vertical son diferentes entre sí, aunque a la postre serán complementarios. Trataremos más adelante este tema.

Un tema fundamental para el proceso de integración regional es determinar si el rol del Estado es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia. El problema de la actual descentralización es que se ha escogido la ordenación política como primer paso. Se ha apostado por el Estado (con sus tres niveles de gobierno) como principal actor y promotor de la descentralización. Lamentablemente el Estado peruano es pequeño y débil, y difícilmente puede ser un actor efectivo para promover el desarrollo económico, el empleo y el bienestar. Su peso económico es uno de los más pequeños de América Latina, pues si medimos su capacidad de cobrar impuestos, vemos que apenas alcanza al 14% del PBI, mientras que la media latinoamericana se sitúa en 24%. Eso no es todo. La distribución de los ingresos tributarios plantea nuevos inconvenientes. El gobierno reserva dos a tres puntos del 14% recaudado al pago de la deuda externa e interna, otros tres puntos a la defensa nacional y la seguridad ciudadana, y dos puntos a gastos del gobierno central (Congreso, Presidencia de la República, justicia, diplomacia, BCRP, SBS, etc.). Restan sólo seis puntos descentralizables, lo cual es realmente muy poco, sobre todo si tenemos en cuenta que tres cuartos se utilizan en gasto corriente, lo que dejaría apenas 1.5% del PBI para la inversión pública. Con este nivel de inversión las posibilidades de influir sobre los fundamentos de la descentralización económica son realmente muy reducidas. Su limitada capacidad para cobrar impuestos, que se reflejan en la evasión y las exoneraciones tributarias, y sus reducidos recursos para atender los servicios básicos (educación, salud e infraestructura básica), hacen del Estado un promotor casi inválido.

Por ello, las propuestas de integración regional y de descentralización fiscal tienen que incluir de manera explícita mecanismos, incentivos y normas para incorporar al sector privado en el proceso de descentralización. No habrá posibilidades de desarrollo regional si no se combina la descentralización estatal con la descentralización privada. La fusión o integración de regiones y la descentralización fiscal pueden ayudar a este propósito.

Pese a su pequeñez y debilidad, el papel del Estado es muy importante, porque la sociedad peruana también está debilitada y poco integrada. Es el Estado el que permite la integración de sectores, regiones y localidades, supliendo en este aspecto al mercado y a los sectores privados formal e informal. Está en sus manos implementar el conjunto de políticas públicas (económica, social, descentralización, privatizaciones, regulación, etc.) necesarias para incluir a la población en la vida pública, acudiendo a sus tres niveles de gobierno. Sin este paso la integración horizontal y vertical no serán genuinas ni estarán en

aptitud de promover el desarrollo y la democracia regional. Las políticas públicas pueden determinar la política y, ésta a su vez, contribuir a mejorar las relaciones entre Estado y mercado, y entre sector público y sector privado. En este sentido, vista como una política pública de largo plazo, la descentralización puede ser uno de los vectores de la reforma del Estado, sentando las bases de un sistema político descentralizado destinado a convertirse a la larga en el sustento de la gobernabilidad democrática. Dentro del plan, las regiones habrán de ser viables económica y fiscalmente, esto quiere decir integradas horizontal o verticalmente para expandir sus bases tributarias, sustento de la gestión de los gobiernos regionales y locales. Así éstos podrán brindar los bienes y servicios que les señala la ley.

El propósito de una ley de integración es, en el fondo, crear condiciones para el desarrollo regional bajo los criterios de los tamaños espaciales, la intensificación de las articulaciones, la especialización regional y el fortalecimiento del Estado descentralizado.

## 2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

### **¿Qué es una región económica?**

Una región económica es un territorio relativamente grande organizado por los mercados y el Estado. Está compuesta por una o varias ciudades que se articulan entre sí y con sus entornos rurales. Presenta un centro —bien una ciudad grande o un eje de ciudades— cuyo tamaño resulta importante para definir los límites jurisdiccionales. Cuanto más grande el centro de la región económica, mayor será el área de influencia de ésta.

A diferencia de la región política que tiene una definición territorial precisa, fijada por ley sobre un mapa, la región económica tiene límites variables dependientes de su dinámica productiva y distributiva.

El tamaño económico de la región depende de la demanda efectiva verificable en su o sus ciudades. La demanda efectiva depende del número de habitantes, su capacidad de producción y sus ingresos. Por ello, algunas regiones pequeñas en territorio y/o con ciudades pequeñas no presentan la demanda efectiva crítica para generar desarrollo regional. La integración, entonces, se convierte en un paso indispensable para conformar tamaños adecuados. Obviamente, aquellas provincias o partes de regiones, con pequeños territorios pero densamente poblados e ingresos promedio relativamente altos, también pueden ser consideradas regiones. Es el caso de Lima metropolitana.

En la integración o fusión de regiones se trata de combinar criterios de tamaño geográfico con tamaño económico.

### **Medios de integración**

Existen tres medios de articulación para generar regiones integradas: *la integración física, la integración económica y la integración estatal o fiscal*. La integración física se implementa a través de la articulación vial y la interconexión energética en un territorio determinado. *La integración económica* promueve la inclusión de toda la población en el sistema de intercambio, a través del mercado de bienes, servicios, trabajo, capitales o financiero. *La integración estatal o fiscal* incorpora a personas, familias y empresas en el sistema tributario y los hace beneficiarios de los bienes y servicios públicos ofrecidos por el Estado, en sus tres niveles de gobierno.

Las regiones integradas son aquellas cuya población está física, económica y políticamente articulada. Los procesos de integración deben tener como meta lograr la articulación completa. La fusión o anexión de territorios de más de una región vigente en la actualidad debe entenderse como el medio territorial y espacial para lograr los tres modos de integración señalados.

### **Tipos de articulación económica**

La *articulación horizontal* ocurre a nivel espacial. Una cuenca, un corredor económico, una región natural constituyen ejemplos de articulación horizontal. La continuidad territorial y las distancias son los atributos de la articulación horizontal. La articulación entre ciudad principal y ciudades secundarias y, entre éstas y sus entornos rurales, es la forma natural de integración horizontal. En consecuencia, la conformación de una región integrada está supeditada a la incorporación de un mayor número de ciudades intermedias o secundarias en torno a una ciudad eje mayor, incluyendo sus respectivos entornos rurales. Tal organización creará una demanda agregada capaz de promover incrementos en la producción, la productividad y el empleo.

La articulación horizontal es, en buena cuenta, la fusión de espacios de mercados bajo una sola administración estatal (gobierno regional integrado). En realidad estos mercados, en muchos casos, ya existen y están articulados, sólo que bajo la norma del gobierno central o del gobierno regional recientemente creado. La idea central de la fusión de regiones o partes de regiones es la de integrar a los productores, a los sectores empresariales y a los trabajadores bajo una identidad de desarrollo regional descentralizado, en cooperación con su gobierno regional. Su propósito adicional es fortalecer a los sectores

empresariales regionales y por lo tanto estimular la descentralización privada crucial para hacer eficiente la descentralización estatal en curso.

La *articulación vertical* es la que permite establecer o profundizar las relaciones económicas entre una ciudad-eje y las ciudades secundarias además del entorno rural. La integración, en otras palabras, vendrá aún sin incorporar nuevos espacios, si es que en las regiones actuales simplemente se incrementan las relaciones comerciales y se activan los mercados de trabajo. El efecto económico será muy parecido al de la integración horizontal, en el sentido que aumentará la producción y la demanda como fruto de una intensificación de la dinámica económica, con la consecuente mejora de la economía fiscal.

Obviamente, combinar ambos tipos de articulación generaría regiones muchos más integradas y proclives al desarrollo económico y humano. La ley debería otorgar a las regiones flexibilidad para hacerlo según su tamaño y desarrollo actual. La sostenibilidad de las regiones ha de depender de la capacidad de los gobiernos regionales y su decisión para implementar la integración, horizontal y vertical.

### **3. LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN COMO MEDIO DE DESARROLLO REGIONAL**

En el Perú existen dos preocupaciones en relación a las regiones recientemente creadas. La Ley de Bases de la Descentralización dispone que en un inicio los 24 departamentos se convertirán en regiones con miras a elegir rápidamente los gobiernos regionales e iniciar el proceso de regionalización y descentralización. El resultado es ciertamente un mapa administrativo muy complicado. Sin embargo, se señala que, en el año 2004, se podrán agrupar varias regiones o partes de regiones actuales para reducir el número total y cumplir el doble propósito de aumentar sus capacidades y potencialidades económicas y disminuir sus gastos administrativos y burocráticos. Así se espera que crezcan las posibilidades de un desarrollo regional eficiente en el largo plazo. Es evidente que con un menor número de regiones las coordinaciones entre gobiernos regionales y de las regiones con el gobierno central serían más fáciles.

La segunda inquietud concierne al financiamiento de los gobiernos regionales, que se ha determinado se origine sobre ingresos propios. Con rentas débiles en regiones más pequeñas, el efecto será perder economías de escala tanto en la recaudación de impuestos como en el gasto público descentralizado.

Existen razones políticas para la agrupación y reducción del número de regiones. La necesaria conformación de un sistema de partidos políticos con una

organización descentralizada es más fácil en un menor número de circunscripciones regionales. Los partidos pueden ser más grandes y proporcionar cuadros políticos competentes capaces de alternarse en el gobierno regional. Es decir, regiones de un tamaño adecuado construyen bases más fuertes para la consolidación de la democracia, reducen la amenaza de caudillismos y motivan una mayor participación ciudadana para conformar sus gobiernos regionales.

Surge, pues, la pregunta de cuánto se gana para el desarrollo y para la democracia al integrarse varias regiones o partes de regiones, reduciéndose el número de regiones actuales. Para responder a esta pregunta hay que analizar sus ventajas y desventajas económicas y políticas.

Desde el punto de vista económico, la idea central para la integración o fusión de regiones pequeñas en medianas o grandes nace del concepto del "tamaño crítico" necesario para generar procesos de expansión económica. Si se entiende esta última como la combinación de crecimiento económico con densificación productiva en el espacio, el tamaño crítico es una mezcla de tamaño geográfico, con cierto tamaño de población en el espacio, una densidad productiva hábil para asegurar la reproducción de la población y una demanda efectiva mayor a la existente. Esto significa que la integración de regiones no sólo es un hecho de rediseño geográfico con anexiones o fusiones, sino sobre todo un proceso de integración de personas, producciones y factores.

Como segunda razón, para que las regiones sean competitivas en el comercio internacional e interregional, requieren alcanzar ciertos niveles de productividad y conformar una oferta exportadora, únicamente posible a partir de ciertas economías de escala. La integración horizontal y vertical de regiones constituye una condición previa.

El gran objetivo de la integración es generar condiciones para crecimientos económicos acelerados y homologadores. La idea es que en el largo plazo la integración de regiones debería contribuir a la drástica reducción de las desigualdades regionales existentes actualmente en el Perú. Se necesita antes crear un sistema de regiones —cada una con un "tamaño crítico"— que parta de un proceso de integración horizontal y genere en el camino condiciones e incentivos en pos de la integración vertical.

En buena cuenta, la integración es una estrategia de desarrollo regional basada en masas críticas geográficas, económicas y demográficas. Las extensiones territoriales grandes proporcionan capital natural —tierras, bosques, aguas, peces, minerales, petróleo, paisajes, biodiversidad— que constituye la base para

albergar gente. La acumulación de capital físico —industrias, carreteras, ferrocarriles, edificios, ciudades, infraestructura básica, electricidad, inventarios— en cierta escala y con cierta tecnología constituye el factor que contribuye a la modernización. La cantidad y calidad del capital humano es el tercer capital, quizás el más importante. La combinación adecuada de los tres tipos de capital es la que enciende el motor del desarrollo regional. Su combustible ciertamente es el financiamiento, a menudo escaso.

Desde la perspectiva económica, la integración podría ser una condición para el desarrollo regional, siempre que sea el punto de partida para el *uso pleno de las potencialidades regionales*, que se favorecería por la mutua complementariedad. Por ejemplo, algunas regiones tienen recursos naturales o capital industrial parcial o malamente utilizado; otras tienen el capital financiero o capital humano. Es posible propiciar su recíproca cooperación diseñando un régimen fiscal común o con incentivos particulares generados por el gobierno regional integrado.

Al impulsar una producción de escalas apreciables e índices competitivos, la integración permitirá la proyección regional hacia mercados del exterior y hacia los mercados de otras regiones, así como la venta de productos dentro de la misma región a precios que favorecerán el bienestar de sus propios habitantes. Si las fusiones llevan a mayores niveles de competitividad, lógicamente constituirán un factor de desarrollo humano regional.

Desde el punto de vista político, la integración regional tiene dos niveles, el estrictamente político y el fiscal. La ampliación del espacio geográfico de una región conlleva la fusión del electorado de las regiones (o localidades integradas) y produce un aumento del número de votantes; de modo concomitante, los intereses políticos, antes particulares a cada región, se vuelven comunes. El problema político de la integración de regiones es la generación de intereses comunes que lleven a una identidad compartida. Estos intereses, quizá principalmente económicos, bien podrían ceder el paso a afinidades culturales, étnicas e históricas.

Desde el punto de vista fiscal, la integración de regiones es imprescindible para generar bases tributarias sostenibles. Está en juego la capacidad de la región de financiar las funciones que la ley les ha otorgado. Además de las economías de escala en la recolección de impuestos y en la aplicación del gasto público, regiones más amplias tendrán mayores articulaciones productivas que incrementarán el multiplicador tributario y del gasto público. La intervención del sector público en la promoción de las políticas sectoriales y sociales se verá potenciada.

Existen muchos proyectos de construcción de infraestructura y de inversión que involucran espacios mayores a los de las regiones actuales y que son viables económica y socialmente en regiones más grandes. Obviamente, se podría plantear que una coordinación adecuada entre una o más regiones bastaría para llevar a cabo estos proyectos o inversiones. La objeción es que existen implícitos costos de administración y de burocracia que podrían ahorrarse, además de los costos de coordinación y de delimitación de los alcances del proyecto o inversión. Quizás estos proyectos, si tienen escalas mayores, pueden ser la base para la integración de varias regiones.

Un menor número de regiones facilita asimismo la administración fiscal en varios puntos. Por un lado, el cobro de impuestos requiere de un menor número de entes recaudadores regionales. También, las transferencias del gobierno central a un menor número de regiones se hacen más fáciles de administrar y muestran menores costos. La rendición de cuentas y los controles se simplifican si el número de regiones es menor.

#### **Argumentos a favor y en contra de la fusión de regiones**

La fusión de regiones o la anexión de provincias o distritos de una región a otra tiene argumentos a favor y argumentos en contra. Los argumentos favorables vienen por el lado económico de ganancia de economías de escala y de economías de integración, que incluyen sobre todo mayores productividades y competitividades, mayor oferta exportadora y mayor eficiencia fiscal, tanto por el lado tributario como por el lado del gasto. Los argumentos adversos tienen una explicación histórica y política. Con el tiempo, los antiguos departamentos han generado, hasta cierto punto, sociedades con identidad departamental que constituyen un obstáculo a la anexión o fusión, sobre todo si existen diferencias en el tamaño de la población o de las ciudades importantes. Políticamente, las fusiones y anexiones generan inestabilidad en las identidades político—departamentales. Bajo el riesgo de perder su clientela, muchos políticos pueden abogar por la intangibilidad espacial de sus regiones.

La viabilidad de los procesos de fusión y/o anexión depende de que las razones favorables pesen más que las desfavorables y de que se generen normas e incentivos para reducir los riesgos de pérdidas políticas.

#### **4. EL CONTEXTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORABLES A LA INTEGRACIÓN**

La integración de regiones requiere de un contexto institucional y macroeconómico, políticas públicas favorables y ciertas reglas que faciliten los

resultados. Pensar en que la sola fusión o anexión de territorios producirá mayor desarrollo regional es una percepción incompleta y puede llegar a ser equivocada si no se toman en cuenta los factores concurrentes, o sea el contexto.

Un *contexto macroeconómico* estable, con los precios relativos correctos, es una condición importante para hacer viable los procesos de integración, cuya construcción puede tener duración variable. Este contexto debe ser uniforme a todos los ámbitos regionales para que las potencialidades regionales afloren bajo un mismo denominador.

Si la ampliación de mercados es el principal aliciente para la inversión privada, estabilizar los índices relativos —tipo de cambio, tasa de interés, salarios y tarifas de servicios públicos— también constituirá un incentivo suficiente para atraer a los inversionistas. Un tipo de cambio atrasado sólo atraerá a inversionistas en busca de alta rentabilidad diferencial, que no promueven el desarrollo regional ni la integración horizontal ni vertical. La gran minería, volcada a la demanda internacional, es un ejemplo. En cambio un tipo de cambio competitivo atraerá capitales a otros sectores, que se integran mejor en el mercado regional y que generan más empleo, crean eslabonamientos productivos e impulsan mayores niveles de demanda.

Con el actual tipo de cambio los procesos de integración se hacen más exigentes, pues deben buscar promocionar sectores con altas productividades, lo que significa probablemente inversiones mayores y tecnologías muy modernas, con menor intensidad en el uso de mano de obra regional. Es decir, un tipo de cambio atrasado produce poco empleo. Sin embargo, es posible diseñar políticas sectoriales compensatorias.

Tasas de interés más bajas también facilitarán la inversión y el consumo, los medios de integración económica más directos. Costos de energía eléctrica razonables constituyen también incentivos para la inversión descentralizada y, como hemos señalado, cooperan con la integración física.

Las *políticas sectoriales* son fundamentales para el desarrollo regional en la medida que los sectores se ubican en regiones con localizaciones específicas. Incluso pueden constituir el principal medio para las fusiones regionales. La descentralización de la decisión, ejecución y seguimiento de estas políticas es una de las condiciones para reunir a los gobiernos regionales en torno a metas y programas sectoriales para los cuales la integración o fusión constituiría una condición, cuando no una necesidad.

La importancia de las políticas regionales estriba en que son el medio para articular la inversión y el gasto público con relación a la inversión y la producción de los sectores privados en cada región. A los empresarios les interesa hacer negocios y ganar mercados, y al Estado (gobierno regional) ampliar su frontera fiscal para incrementar los bienes y servicios públicos. Las alianzas entre el gobierno regional y el sector privado constituyen uno de los ejes principales del desarrollo regional y las políticas sectoriales pueden facilitarlas. Si los sectores privados organizados, de dos o más regiones actuales, tienen planes comunes que involucren la necesidad de acceder a espacios transregionales bajo reglas comunes, tendrán dos caminos: o buscar la fusión de regiones o promover la cooperación entre gobiernos, en un gesto de integración pública de carácter horizontal. La proximidad del sector privado y el público en las regiones propiciaría las fusiones posteriores, pues existirían intereses convergentes.

Bajo la perspectiva de la descentralización, las políticas sectoriales tienen que tener una definición distinta a la actual, si ha de crear un contexto favorable al desarrollo regional. La descentralización de dichas políticas ha de facilitar las fusiones e integración entre regiones, tanto la horizontal como la vertical, si así lo entienden los gobiernos regionales. En esencia, las fusiones deben ser decisiones descentralizadas y formar parte de las políticas sectoriales.

Decíamos que uno de los principales escollos al desarrollo regional es el conjunto de precios relativos generados por las políticas macroeconómicas. El atraso cambiario, las altas tasas de interés y los bajos salarios condicionan el desarrollo regional, pero su modificación en el corto plazo puede ocasionar problemas mayores, como una mayor inflación. Las políticas sectoriales pueden compensar, hasta cierto punto, estos índices desfavorables.

Una *política comercial definida en cada región*, que busque mercados de exportación para la producción regional, o se proponga abrir nuevos mercados en otras regiones del país (integración vertical), permitiría incrementar las exportaciones sin necesidad de devaluar. De la misma manera, una *política tecnológica* que ofrezca facilidades a los productores regionales para incrementar sus productividades, se justifica mucho más si las regiones son más grandes que las actuales y buscan una especialización, pues la innovación y difusión tecnológica tienen economías de escala y crean externalidades. Una *política de financiamiento del desarrollo regional*, de acceso a crédito para la inversión de largo plazo, constituye otro instrumento para promover la inversión privada y está atada a la creación de una Banca de Desarrollo Regional, de segundo piso. Sus objetivos serían dos: 1) Fundar un sistema financiero descentralizado, ampliando el actual sistema financiero. 2) Promover la inversión en sectores considerados prioritarios por las regiones, en base a mesas

de concertación entre el sector privado y los gobiernos regionales y locales.

Un factor importante de integración productiva es la existencia de capital humano calificado. De ahí que la educación superior y técnica constituya una prioridad en el desarrollo regional. La *integración de universidades* de varias regiones permitiría considerables ganancias en eficiencia si anima la priorización de ciertas especialidades congruentes con el desarrollo regional. Obviamente, regiones integradas tienen ventajas para potenciar recursos humanos y de infraestructura a través de una red de universidades especializadas, con objetivos científicos y tecnológicos adecuados al desarrollo de cada región.

Otro factor contextual importante radica en alentar la *cooperación entre la inversión pública y privada* mediante reglas y organizaciones. La idea central es que el Estado, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, debe invertir en infraestructura productiva y básica (carreteras y energía) sólo si el sector privado invierte paralelamente en actividades que harán uso de esta infraestructura. Esta cooperación tiene como pre-requisito la integración de regiones, ya sea porque la infraestructura sobrepasa los límites de la región (una carretera interregional) o porque se requiere de una demanda de una escala mayor a la existente en una sola región.

Por último, el desarrollo regional se asienta en una cultura de desarrollismo regional de cuño económico antes que geopolítico. La descentralización y el desarrollo regional y local requieren de una nueva cultura e ideología, que pase del descentralismo como reivindicación al descentralismo como convicción de desarrollo. La aparición de esta nueva cultura sólo puede provenir del resultado exitoso de políticas de desarrollo descentralizado aplicadas a la producción, el empleo, los ingresos, el consumo y el bienestar. Así, la participación de la población organizada en las principales decisiones de desarrollo regional o local es muy importante. La integración y fusión pueden contribuir positivamente a este fin en tanto generadoras de condiciones para resultados rápidos y favorables. Como hemos visto, las regiones integradas dan lugar a más desarrollo que las regiones no integradas.

## 5. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN

### **Condiciones previas a la integración horizontal**

Existen varias condiciones previas para la fusión y/o anexión territorial horizontal en regiones más grandes.

1. Condiciones geográficas y de infraestructura. El primer requisito para la fusión o anexión es la continuidad espacial y, particularmente, la existencia de vías de comunicación entre localidades urbanas y rurales. No es posible pensar en el agrupamiento de regiones sin una previa integración vial completa.
2. Condiciones económicas. Una región con dimensión para el desarrollo debe tener las siguientes características: a) Un territorio mayor que el que tiene la actual región. b) Un eje económico espacial compuesto por una o más ciudades con más de 700 000 habitantes como población urbana y un total aproximado de 2 millones de habitantes. c) Una estructura productiva capaz de satisfacer las principales necesidades de su población; nos referimos a actividades agrícolas, pesqueras y/o forestales, un sector manufacturero y de servicios, y productos de exportación hacia el exterior y otras regiones; la oferta exportadora existente o potencial es crucial para asegurar la competitividad futura de la región.
3. Condiciones políticas e institucionales. Las regiones que desean fusionarse deberán tener partidos o movimientos políticos constituidos, que promuevan la integración ex-ante y sean capaces de hacer alianzas para tal fin. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos de regiones con intención de integrarse deben demostrar organización, burocracia y capacidad de gerencia.
4. Condiciones culturales e históricas. Es deseable que las regiones a integrarse tengan denominadores culturales comunes. La integración será un proceso más fácil si las características socio-culturales son homogéneas.

### **Condiciones para la integración vertical**

Las condiciones para la integración vertical están relacionadas con las posibilidades de conectar ofertas y demandas entre los centros urbanos y las periferias, y entre varios centros urbanos de la misma región. Complementar la producción rural (agropecuaria, forestal, minera o pesquera) y la producción y el consumo urbanos es beneficioso para la integración vertical.

La integración vertical está basada en las potencialidades, entendidas como aquellos recursos y capitales hoy mal empleados. Se trata de destinar recursos financieros, humanos o institucionales para su correcto aprovechamiento a favor de un aumento de la producción y la capacidad exportadora.

## 6. MECANISMOS, PROCEDIMIENTOS E INCENTIVOS PARA LA CONFORMACIÓN DE "REGIONES INTEGRADAS"

La conformación de "regiones integradas" apunta a ampliar el territorio regional (integración horizontal), articular económicamente a las ciudades y los entornos rurales de una región (integración vertical) y ensanchar la base política (integración política) mediante el incremento del número de electores, el fortalecimiento de partidos y la formación de nuevas alianzas y movimientos. Este proceso se funda en los principios de progresividad y transparencia de la Ley de Bases.

### **Secuencia**

#### ***El proceso de información***

La base de la integración es la voluntad de los ciudadanos de constituir regiones espacialmente más grandes. Sin embargo, esta voluntad deberá manifestarse luego de tener al alcance la "información completa" sobre los beneficios, obstáculos, mecanismos, secuencias y cronogramas de la integración. Será necesario un periodo de información que el gobierno promoverá. Luego deberá efectuarse un *referéndum* o consulta ciudadana en torno a una "propuesta integral de integración regional" que sea una propuesta de desarrollo regional y no sólo un planteamiento de fusión espacial. La integración de dos o más regiones actuales deberá ser aprobada por una mayoría, conforme a ley. Sería deseable que la integración sea aprobada por una gran mayoría del electorado de la población involucrada —digamos 2/3. Para garantizar la viabilidad de la integración se requiere de mayorías robustas que crean en la región integrada. Hay que insistir entonces en la importancia de un correcto proceso de información.

#### ***La conformación de propuestas de integración***

Cumplido el periodo de información, las diferentes organizaciones políticas, gremiales y sociales podrán presentar a consideración de la opinión pública de las regiones involucradas un plan de fusión-integración señalando las ventajas, las posibilidades de desarrollo integrado, los territorios que se fusionarán y las políticas e instrumentos que se pondrán en marcha para fomentar la integración vertical. Las propuestas de "regiones integradas" deberán indicar pasos y plazos.

La "propuesta integral de integración" presentada por los gobiernos regionales y/o locales que promueven la integración deberá ser convenientemente difundida y debatida antes de pasar al referéndum.

### ***Los pasos concretos de la integración***

El primer paso es el acondicionamiento territorial e inversiones de promoción previas. Si no existe, por ejemplo, un mínimo de integración vial entre las principales ciudades de la futura región integrada y sus entornos rurales, se deberá empezar por un plan de inversiones viales, con plazos y metas fiscalizables.

La siguiente fase debe envolver la integración político-administrativa. Hay que fijar un plazo (quizás un año) para que la "región integrada" tenga un nuevo gobierno regional, una administración reorganizada y un sistema de planeamiento estratégico del desarrollo.

La tercera fase es el proceso de integración económica, que debe comenzar con la puesta en marcha de un plan de desarrollo regional formulado por las mesas de concertación para el desarrollo. La aprobación del plan, con su cronograma respectivo, constituye la partida de nacimiento económico de la nueva región integrada y el inicio del proceso de desarrollo regional descentralizado. El plan debe establecer los mecanismos fiscales y presupuestarios (impuestos, tarifas, transferencias y estructura de gasto), detallar las estrategias para buscar la alianza entre la inversión pública y privada y definir aquellos sectores en que se especializará la región integrada.

La idea es generar un proceso de integración paralelo al de elaboración y ejecución de un plan estratégico de desarrollo en cada región integrada. Así la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo regional y para la reforma del Estado descentralizado.

### ***Articulación y continuidad espacial***

Las propuestas de integración deben no sólo contener la demarcación del nuevo territorio sino justificar el criterio de articulación espacial (integración horizontal). Hay que probar que existen razones objetivas para la integración y que la nueva región funcionará mejor que sus componentes sin integrar.

La capacidad económica de la región integrada para generar procesos de desarrollo debe ser uno de los principales argumentos a favor. Esta capacidad debe comprender la existencia de infraestructura y servicios básicos, como se señaló anteriormente.

### ***Incentivos para la integración***

Los incentivos a la integración deberán ser claros, garantizados por el gobierno central e incorporados en los planes de desarrollo de la región integrada. Los principales incentivos para la integración de regiones atañen al campo fiscal, financiero, administrativo e institucional y el de la inversión privada.

*Los incentivos fiscales* suponen un régimen especial para las regiones integradas y comprometen estos pasos, entre otros: 1) La transferencia inmediata del presupuesto de construcción de infraestructura vial, proveniente del ministerio del ramo. 2) Las regiones integradas tendrían derecho a un cronograma de descentralización fiscal concebido para reducir las transferencias del gobierno central y aumentar la recaudación propia conforme al espíritu de la descentralización fiscal. 3) La facultad de dar en concesión empresas o infraestructura pública ubicadas en la región y que al momento están siendo administradas por el gobierno central. 4) Posibilidades de establecer convenios con la SUNAT para cobrar impuestos (a la renta, IGV) a cambio de un porcentaje de lo recaudado como comisión. FONCORE y FIDE.

*Los incentivos financieros* permitirán acceder a recursos para las inversiones públicas en la región ampliada. Se sugiere, por ejemplo: 1) Avalar préstamos con la banca nacional o internacional para proyectos de inversión debidamente fundamentados y de recuperación asegurada. 2) Incluir a las regiones en esquemas de financiamiento concertados con la banca multilateral y encargarles la supervisión de los proyectos financiados. 3) Abrir una línea de crédito para el desarrollo regional en COFIDE, a la cual pueden aplicar sólo aquellos gobiernos regionales con proyectos que involucren a las regiones integradas. 4) Dar a los gobiernos regionales facultad de celebrar convenios con la banca comercial con el objetivo de propulsar la inversión en proyectos relacionados a la integración vertical y horizontal. 5) Dar a los gobiernos regionales facultad de celebrar convenios con la cooperación internacional para promover nuevos productos de exportación, siempre que animen la integración horizontal o vertical. 6) Solicitar al FONCORE o al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), apoyo o aval (dependiendo de la capacidad financiera de la región) para obtener préstamos internacionales para obras de infraestructura productiva y vinculadas a la educación.

*Los incentivos administrativos e institucionales* abarcan estas medidas: 1) Otorgar a las regiones integradas un apoyo especial a través del CND para la racionalización y reingeniería de su nueva administración. 2) Crear un banco de proyectos de inversión bajo la tutela del CND-MEF-Pro-Inversión para uso intensivo por los gobiernos regionales. 3) Crear un Instituto de Administración

Regional con dos funciones: a. Formar profesionalmente a los funcionarios de los gobiernos regionales. b. Constituir un centro de consulta para resolver problemas administrativos, técnicos y legales.

Los incentivos a la *descentralización* de la inversión privada son de máxima importancia por la decisiva gravitación de ésta en la integración vertical y horizontal. Se intenta que empresas con sede en Lima creen filiales en otras regiones ramificando la inversión productiva. Los incentivos involucran: 1) Reducir el impuesto a la renta durante diez años, con incentivos adicionales para la reinversión de utilidades. El requisito es que la inversión esté incluida dentro del plan de desarrollo de una región integrada. 2) Acordar que los proyectos de inversión mencionados reciban créditos de COFIDE a tasas preferenciales. 3) Utilizar a Pro-Inversión para buscar socios estratégicos en el extranjero.

Para promover la inversión privada los gobiernos regionales podrán dar concesiones de los servicios públicos e infraestructura. Asimismo, conviene que las privatizaciones de empresas públicas regionales sean transferidas a los gobiernos regionales con el apoyo de Pro-Inversión, el MEF y el CND, observando dos condiciones: 1) La participación exclusiva de las regiones integradas. 2) La transferencia al FONCORE del porcentaje que fija la ley sobre el valor obtenido por la privatización.

### ***Zonas y ámbitos territoriales regionales***

La regionalización en el Perú presenta dos extremos: 25 regiones-departamentos versus 4 ó 5 macroregiones. En el medio se encuentran las 12 regiones generadas a partir de la Constitución de 1979 (incluyendo a Lima Metropolitana como una región especial), las 8 a 10 regiones económicas más Lima Metropolitana como región especial, y los corredores económicos propuestos en los años noventa, cuyo número es variable y muestra áreas bastante imprecisas.

Si se cumplieran todos los requisitos para promover un proceso de integración o fusión, el número de regiones en el Perú debería estar entre 8 a 10 y presentar estas características: dos a dos millones y medio de habitantes, redes de ciudades de más de un millón de habitantes urbanos, un centro urbano predominante, posibilidades de especialización productiva y un mínimo de base exportadora.

Idealmente, las regiones integradas deberían coincidir con las regiones económicas. En este punto, todavía hay que determinar si las regiones integradas deben tomar en cuenta únicamente departamentos completos o

admitir anexiones segmentadas, es decir de provincias de departamentos, legitimando el desmembramiento. Lo más apropiado quizá sea integrar departamentos, sobre todo si inicialmente se integra físicamente la región, pues uno de los principales argumentos para integrar ciertas provincias es a menudo la falta de integración vial con el resto del departamento. Esta idea se refuerza por la existencia de identidades departamentales antes que provinciales.

Los corredores económicos son regiones potenciales más que regiones en funcionamiento pleno. Es decir, el corredor es sobre todo un concepto normativo basado en ciertas posibilidades de articulación de ejes urbanos y en la iniciativa empresarial. Su principal problema es que no generan ninguna identidad política ni social capaz de movilizar a la población. Algunos corredores coinciden con regiones económicas, pero la mayoría son más bien subregiones, lo que significa que en el fondo no son incompatibles y que es posible utilizar los proyectos promovidos en los corredores para incorporarlos dentro de las regiones fusionadas.

Las macroregiones son más bien conceptos territoriales, brotados del deseo de crear espacios económicos capaces de contrapesar la importancia industrial de Lima. De ahí que sean cuatro, además de Lima–Callao. Su principal limitación es la relación inversamente proporcional entre tamaño e integración espacial, consecuencia de la falta de una red completa de vías de comunicación. Desde el punto de vista social y político su viabilidad es aun menor que la de los corredores y regiones económicas. Además, las identidades macroregionales están por construirse. Por el momento, lo que cabe es concebir a las macroregiones como la hipotética última etapa de la integración de regiones. En vez de un punto de partida, habrá que considerarlas uno de llegada.

Las actuales regiones económicas, conformadas por los antiguos departamentos, podrían constituir el referente para la integración de regiones:

1. Piura–Tumbes (Ciudad eje: Piura; eje urbano: Piura–Sullana–Talara–Tumbes)
2. Lambayeque–Cajamarca–Amazonas (Ciudad eje: Chiclayo; eje urbano: Chiclayo–Cajamarca–Chachapoyas)
3. La Libertad–Ancash (Eje urbano: Trujillo–Chimbote–Huaraz)
4. Ica–Ayacucho–Huancavelica (Eje urbano: Ica–Huancavelica–Huamanga)
5. Arequipa–Moquegua–Tacna–Puno (Ciudad eje: Arequipa; eje urbano: Puno–Arequipa–Moquegua–Tacna)
6. Junín–Pasco–Huánuco (Ciudad eje: Huancayo; eje urbano: Huancayo–Cerro de Pasco–Huánuco)
7. Cusco–Apurímac–Madre de Dios (Ciudad eje: Cusco; eje urbano:

Andahuaylas–Abancay–Cusco–Sicuani–Madre de Dios)

8. Loreto–San Martín–Ucayali (Eje urbano: Pucallpa–Tarapoto–Moyobamba–Iquitos)
9. Lima–Callao

La ciudad eje es la aglomeración urbana claramente predominante en la región, mientras que el eje urbano está constituido por la columna vertebral urbana que articula otras ciudades secundarias y sus respectivos hinterland (entorno rural). Todas estas regiones se acercan a los tamaños críticos para el desarrollo regional, tienen economías regionales que funcionan y, en buena medida, cuentan con bases tributarias hábiles para financiar el mínimo de bienes y servicios públicos ofrecidos por el Estado, en sus tres niveles de gobierno.

El tratamiento de Lima–Callao debe ser distinto debido a su peso a nivel nacional y las posibilidades de demanda favorables a la integración vertical con otras regiones, las cuales podrían desarrollar o incrementar una oferta exportadora hacia Lima.

### **La necesidad de la especialización regional: hacia la promoción y priorización de proyectos productivos regionales**

La promoción de la producción en las regiones debe partir de las especializaciones que hayan conseguido o puedan conseguir. Cada región tiene ciertas potencialidades utilizadas parcialmente o no utilizadas, además de posibilidades de crear nuevos productos o actividades. La ganancia en economías de escala que hace posible la integración facilita la especialización de las regiones en- algunos bienes o servicios exportables, dentro o fuera del país. La idea es que la competitividad regional sólo se puede lograr en base a economías de escala, rendimientos crecientes y el aprovechamiento de externalidades generadas. El paso previo involucra especializarse en unos pocos productos, que además generen alto valor agregado. La generación concomitante de empleo y demanda permite cerrar el círculo virtuoso de factores favorables al desarrollo regional exportador.

### **Definición del rol del Estado en el proceso**

Hemos señalado en un inicio que el papel del Estado en este proceso es muy importante. De manera operativa, el Estado, en sus tres niveles de gobierno, conjuga varios roles: facilitador de la integración, financiador del proceso, organizador de los nuevos gobiernos regionales y coordinador entre regiones para promover la integración horizontal y vertical.

El objetivo de fondo de la participación del Estado es promover el desarrollo regional y consolidar la democracia descentralizada. El Estado peruano debe influir en las fusiones o anexiones, proporcionando o facilitando el acceso a los recursos para hacer viable la nueva región con un eje económico mayor. Debe promover alianzas estratégicas con las fuerzas económicas privadas, para que éstas vean con interés la fusión. La integración o fusión debe favorecer al empresariado regional (generando mayores negocios), a los trabajadores (generando mayores oportunidades de trabajo) y a los consumidores (generando posibilidades de mayor acceso a bienes y servicios a precios adecuados). Lo ideal es que ambas vías de integración descentralizada, la estatal y la privada, se combinen y generen las "sinergias de la integración regional".

Con vistas a hacer más atractivo el contexto macroeconómico el gobierno central debería empeñarse en recuperar el atraso cambiario, seguir abaratando las tasas de interés y reducir las tarifas públicas. Se recomienda también un programa de transferencia de la función "ejecución de las políticas sectoriales" a los gobiernos regionales.

Como se ha señalado, es necesario asimismo promover la profundización financiera a través de COFIDE y la conformación de un sistema de financiamiento descentralizado del desarrollo regional.

En el plano político, el Estado debe buscar la conformación de un sistema de participación descentralizado proponiendo una ley de partidos que incluya la obligatoriedad de las organizaciones regionales. Sobre esta base se debe ir hacia una reforma del Estado, que iniciándose por la descentralización como una reforma "desde abajo" complete otros aspectos posteriormente.

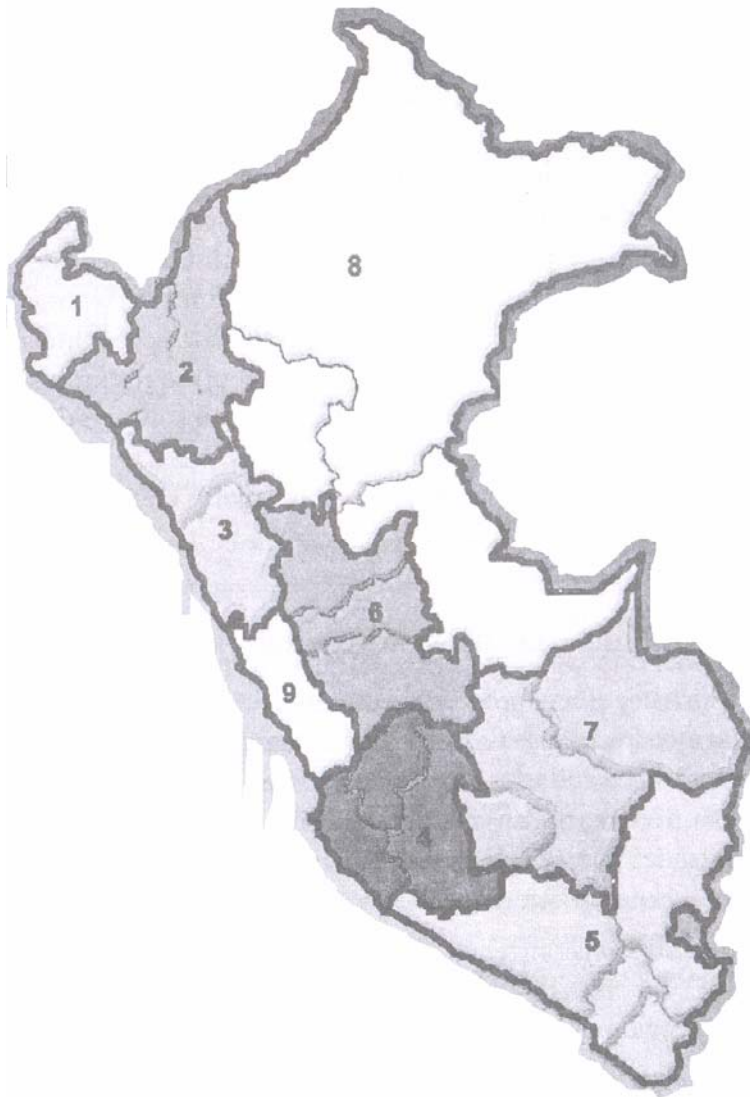
### **Financiamiento del proceso**

Existen dos aspectos que se debe financiar en este proceso: 1) Los incentivos económicos para la integración. 2) Los proyectos de inversión y de políticas públicas, una vez establecidas las nuevas regiones integradas.

Las principales fuentes de financiamiento serán: 1) El FONCORE, que debe tender hacia un *endowment* o fondo de capital de largo plazo. 2) Los recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones. 3) La emisión de bonos del tesoro específicamente colocados para el financiamiento de proyectos de inversión en los que participen el Estado y el sector privado. 4) Los canjes de deuda externa por proyectos de infraestructura básica para las zonas pobres de las regiones y para los programas de sostenimiento del medio ambiente y los recursos naturales. 5) Los impuestos que logren recaudar los gobiernos

integrados. 6) La creación de incentivos fiscales y administrativos para la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras en la región.

**Regiones económicas integradas. Propuestas para una nueva demarcación  
Supervisión, fiscalización y control**



**Supervisión, fiscalización y control**

Finalmente, el proceso de integración regional debe contemplar mecanismos de fiscalización y control de los cronogramas, las metas y los resultados alcanzados. Es deseable que la supervisión técnica esté en manos del Consejo Nacional de Descentralización (CND), así como que la fiscalización política sea asumida por el Congreso.

La supervisión técnica del CND debe garantizar que la secuencia del proceso de integración se verifique bajo cánones de gestión y organización modernas. Habrá de tenerse especial cuidado con el cumplimiento de metas fiscales y de organización y coordinación.

La fiscalización y el control político deben apuntar a que la integración no genere un sistema federativo, que está lejos del espíritu unitario del Estado peruano. Factores objetivos como el de "tamaño crítico" pueden llevar, bajo una dirección política regional equivocada, a la ilusión de la autonomía regional. También es pertinente que el Congreso esté encargado de supervisar el proceso de reconstrucción política de las regiones.

Un aspecto importante para el funcionamiento de las regiones integradas es la acreditación de las capacidades gerenciales y de administración y gestión de los gobiernos regionales, que son la base para el éxito de todo esfuerzo de promoción y coordinación interregional.

Finalmente, la Contraloría de la República ha de necesitar una reforma de su sistema operativo para conformarlo a las tareas de control a los gobiernos descentralizados.

## 7. CONCLUSIONES

La integración o fusión de regiones con demarcaciones semejantes a las regiones económicas realmente existentes constituirá un paso importante para promover un desarrollo regional equilibrado. Diferentes factores geográficos, económicos, políticos y fiscales podrían favorecer esta integración y hacer de las regiones integradas espacios de desarrollo regional. Hoy, por ejemplo, el atraso cambiario es un obstáculo para el incremento de la inversión descentralizada que obliga a grandes cambios tecnológicos para obtener volúmenes capaces de competir con la producción importada. Será necesario transferir recursos y competencias a los gobiernos regionales para que éstos puedan promover la inversión privada mediante políticas sectoriales concertadas y creativas, destinadas a incrementar la capacidad exportadora de las regiones.

Las condiciones e incentivos para la integración surgirán sólo de una concertación entre los distintos niveles de gobierno que debe ser liderada por el gobierno central. Al mismo tiempo, regiones integradas de "tamaño crítico" pueden generar más desarrollo y más rápidamente siempre y cuando haya cooperación entre el sector privado regional y sus respectivos gobiernos regionales. En realidad la integración de regiones debería ser de interés particular para el sector privado, por las posibilidades de negocio implícitas.

El Estado habrá de comportarse como promotor, facilitador, financiador y fiscalizador del proceso. Su mayor interés es que la conformación de regiones económicamente integradas, con gobiernos regionales robustos y con sociedades civiles comprometidas, generará un Estado más grande y fuerte. La integración regional es una vía para el fortalecimiento del Estado, la economía y la sociedad. Sus resultados dependerán de la calidad de las propuestas técnicas, de la lucidez de sus gobernantes y del apoyo de las ciudadanía regionales que se expresarán en sendos referendos.