

Descentralización y desarrollo económico local: ¿puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú?¹

Claudia Bustamante Belaunde²

Universidad del Pacífico

Resumen

Este documento examina la conexión entre descentralización y desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. Considera el caso del Perú debido a su larga historia de centralización, y analiza específicamente dos departamentos que han obtenido resultados distintos: Lambayeque y Huánuco. Este documento propone que el vínculo es positivo cuando la transmisión de los recursos y las responsabilidades va acompañada de esfuerzos para aumentar las capacidades. Esto se prueba mediante un análisis cuantitativo y cualitativo de los dos departamentos. Aunque los resultados no son definitivos, debido especialmente a los problemas para medir la descentralización, estos apuntan hacia la conclusión de que se necesita un nivel mínimo de capital humano para transformar la descentralización en desarrollo económico.

Abstract

This paper examines the link between decentralization and local economic development and poverty alleviation. It looks at the case of Peru because of its long history of centralization, and specifically at two regions that are performing differently within the country: Lambayeque and Huanuco. This paper proposes that the link is positive when the devolution of resources and responsibilities is accompanied by capacity building efforts. This is tested by a quantitative and qualitative analysis of the two regions. Although the findings are not definitive, especially due to problems measuring decentralization, they point towards the conclusion that a minimum level of human capital is needed in order to transform decentralization into economic development.

-
1. Este artículo fue presentado originalmente en inglés en agosto del 2008, como tesis de la MSc Development Management de la London School of Economics and Political Science. Los datos se encuentran actualizados a julio del 2008 y no incorporan modificaciones legislativas o data en general con posterioridad a dicha fecha.
 2. La autora puede ser contactada en el correo electrónico: <clau.bustamante@gmail.com>.

INTRODUCCIÓN Y MOTIVACIÓN

Durante las dos últimas décadas la descentralización se ha convertido en una de las políticas más populares y se ha incorporado en la agenda de la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, es también una de las políticas más controversiales. Hay algunos expertos que la apoyan, indicando que puede ayudar a formar capacidades locales y disminuir las desigualdades regionales. Por otro lado, hay quienes creen que la descentralización en realidad puede retrasar el crecimiento económico y afectar los medios de sustento rurales. Por último, están aquellos que sencillamente no ven ningún tipo de correlación entre la descentralización y el desarrollo económico o la reducción de la pobreza.

Dada esta controversia, este documento intentará proporcionar una imagen más clara con respecto a la conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. Considerará específicamente dos departamentos en el Perú. El caso peruano es interesante porque, aunque la descentralización fue una promesa sin cumplir durante mucho tiempo, el proceso real solo ha comenzado a tomar forma muy recientemente. El marco jurídico está ya establecido, y la descentralización política se ha logrado hasta cierto punto, pero la descentralización económica no se ha desarrollado aún. Por otro lado, el proceso de descentralización carece de mecanismos participativos sólidos y de una transferencia eficaz de recursos y responsabilidades que esté debidamente apoyada por programas de capacitación para los actores locales.

El Perú es uno de los países más centralizados de América Latina (no solo políticamente, sino económica y demográficamente; cerca de un tercio de la población está ubicada en la capital). Esto es un problema para el desarrollo del país en su totalidad. Lima está sobrepoblada, con flujos de migración muy grandes debido a la percepción de una falta de oportunidades en el resto del país. La descentralización política y económica podría reducir el atractivo de migrar a Lima porque proporcionará medios de sustento alternativos en otras provincias.

A pesar de estos problemas, hay algunos departamentos, como Lambayeque, que han elaborado planes operativos y han logrado el uso eficaz de recursos para aumentar el desarrollo económico y reducir los niveles de pobreza. La pregunta es: ¿qué es lo que impide que el proceso de descentralización actual no sea tan beneficioso como podría serlo en todas partes del país? Para analizar esto, este documento comparará la situación actual de dos departamentos en el Perú: por un lado, Lambayeque, que, como se mencionó anteriormente, ha tenido éxito en reducir la pobreza, así como una mejoría importante en el PBI per cápita después del 2004 y niveles de empleo y remuneraciones cercanos, e incluso por

encima, del promedio nacional; y, por otro lado, Huánuco, que ha permanecido estático durante los cinco últimos años y tiene niveles de subempleo y salariales que están por debajo del promedio nacional. Del caso relativamente exitoso de Lambayeque, este documento pretende extraer el por qué y cómo ha podido lograr niveles importantes de desarrollo y crecimiento regional, mientras otros han quedado muy por detrás. Hay sin duda particularidades locales, pero ¿hay algunos factores generales que puedan identificarse? ¿Son estos transferibles? ¿Puede usarse la experiencia de Lambayeque para mejorar la situación actual de otros departamentos?

El artículo se divide en seis secciones. La sección 1 introducirá la metodología que se usará para enfrentar la pregunta, explicando por qué la combinación de reseña bibliográfica y análisis de estudio de casos es el mejor enfoque posible para el tema en cuestión. La sección 2 introducirá la teoría de descentralización, explicando los argumentos a favor y en contra de ella que se encuentran en la bibliografía actual. Luego mencionará brevemente los diferentes tipos de descentralización, antes de pasar a explicar las iniciativas de desarrollo económico local y la supuesta conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. La sección 3 hará un breve resumen del proceso de descentralización en el Perú, refiriéndose al proceso histórico y luego centrándose en los cinco últimos años, durante los cuales los esfuerzos de descentralización se han intensificado. La sección 4 introduce el estudio de casos, analizando los casos específicos de Lambayeque y Huánuco, y vincula estas experiencias a la bibliografía analizada en la sección anterior. Por último, la sección 5 concluye y considera cómo y cuándo la descentralización puede producir el mayor beneficio para el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza.

1. METODOLOGÍA

Este documento consistirá de dos partes. La primera parte examinará la bibliografía sobre la descentralización, considerando las opiniones positivas y negativas respecto a su impacto en el desarrollo económico, y finalmente hará algunas sugerencias referidas a cuándo, dónde y cómo será mejor plantear la descentralización para obtener resultados exitosos. También considerará específicamente el proceso de descentralización en el Perú, su evolución y su estado actual. La segunda parte proporcionará el componente empírico. Para obtener un análisis cualitativo profundo del proceso de descentralización en el Perú y cómo ha afectado el desarrollo económico, este documento investigará detalladamente dos departamentos peruanos con niveles y composición de gasto similar pero diferentes niveles de pobreza y desarrollo económico.

Según Yin, el análisis de estudio de casos es un enfoque apropiado cuando se plantean preguntas de «cómo» o «por qué», cuando el investigador tiene poco control sobre los hechos y cuando el foco de interés es un acontecimiento actual (Yin 2003). Ya que el objetivo de este artículo es comprender cómo (y si es que) la descentralización puede ayudar a promover el desarrollo económico local y reducir los niveles de pobreza, y por qué los efectos han sido diferentes en los dos departamentos, y el proceso es actual e imposible de controlar, el análisis de estudio de casos parece apropiado para la tarea. La idea detrás de elegir dos casos diversos es, primero, indicar cómo un proceso nacional puede afectar a los departamentos de modos distintos; y, segundo, y lo que es más importante, tratar de identificar los factores que están presentes en el caso exitoso, y si estos pueden extraerse y ser aplicado en otros departamentos.

Según se explicará más detalladamente en la sección 3, la descentralización se ha medido generalmente como un factor de los ingresos o del gasto. Sin embargo, esto podría ser problemático porque solo investiga la capacidad de gasto o de ingresos y no cómo los recursos se gastan realmente. Para los dos casos estudiados en este documento, además del gasto regional total (compuesto por el gasto total e inversión de capital ejecutado por los gobiernos regionales) y las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos regionales, se incluirá un análisis de la composición del gasto ejecutado por ambos gobiernos regionales. Esto permitirá una comprensión más integral de cómo cada gobierno regional utiliza sus recursos. Para medir el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza, se analizarán las siguientes variables: PBI per cápita; remuneraciones; niveles de empleo, subempleo y desempleo; el índice de desarrollo humano y el índice de la pobreza. La fuente utilizada será el PNUD, que ha creado recientemente un manual integral de los datos regionales precisamente para facilitar la descentralización. Este manual recaba información de todas las fuentes pertinentes. Para todas las variables, salvo la cantidad de gasto transferida al gobierno regional, la composición del gasto, el empleo y las remuneraciones, para los cuales se usarán los datos de 2006, el análisis incluirá el período entre el 2001 y el 2005 (o el 2006 cuando esté disponible), ya que este es el período durante el cual se ha implementado la descentralización. Para complementar el elemento cuantitativo, también se considerará un análisis cualitativo del enfoque innovador y estratégico que el Gobierno Regional de Lambayeque ha emprendido. El componente cualitativo es muy importante ya que sacará a relucir aspectos que son más difíciles de ilustrar al mirar simplemente las variables presentadas anteriormente.

La combinación de reseña bibliográfica y análisis de casos, con elementos cuantitativos y cualitativos, permite una comprensión más a fondo de la conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. El Perú presenta un buen

caso para estudiar porque tiene una larga historia de centralización y el gobierno recién ha empezado a buscar maneras de revertirlo. La descentralización política está bastante avanzada, pero hay todavía un retraso en la descentralización económica. Contrariamente a otros países latinoamericanos, el Perú tiene la mayoría de su actividad económica centrada en la capital y, excluyendo la minería, prácticamente toda la actividad está centrada en la costa. Esto hace del Perú un caso interesante para analizar porque demuestra cómo la descentralización política no ha conducido, al menos hasta el momento, a la descentralización económica.

Es importante señalar que la descentralización es muy difícil de medir. Como se mencionó anteriormente, este documento incorpora la composición del gasto total regional para tratar de obtener un examen más integral de cómo son empleados los recursos delegados. Aunque esto mejora la exactitud de la medición de la descentralización, no capta toda su magnitud. Debido a una falta de disponibilidad de datos, no puede medirse el grado de autonomía³ del gobierno regional. Por otro lado, la eficacia y grado de participación, especialmente por parte de los pobres dentro de la comunidad, es muy difícil de medir. La mejor manera de obtener esta información sería mediante entrevistas personales con aquellos directamente involucrados, que lamentablemente, por falta de tiempo, no han podido realizarse para este documento. Estas limitaciones deben tenerse presentes al leer el documento y la conclusión a la que llega.

2. TEORÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Antes de considerar específicamente el proceso de descentralización en el Perú, es necesario proporcionar un marco teórico para ello. Para este documento, la descentralización se define como «[...] transferencia de funciones específicas por parte del gobierno central [es decir, nacional], con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que esto implica, a los gobiernos locales [...] democráticos que son independientes del centro dentro de un dominio legalmente delimitado geográficamente y funcionalmente» (Faguet y Sánchez 2006: 5). El ámbito de gobierno local analizado aquí será el regional, porque en el Perú la legislación establece que los gobiernos regionales están a cargo de desarrollar y reglamentar las actividades económicas como agroindustria y comercio (Gonzales de Olarte 2002). Ya que el interés de este artículo es analizar el efecto de la descentralización en el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza, y debido a una mejor disponibilidad de datos, el análisis quedará en el ámbito regional.

3. El indicador de autonomía introducido por Akai y Sakata mide la porción de los ingresos totales del gobierno local que es obtenida por sí mismo.

Desde la década de 1970 la descentralización ha cobrado cada vez más importancia en los países en vías de desarrollo, principalmente debido a la desilusión con el sistema de planificación centralizada. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre los efectos reales de la misma. Los que están a favor de la descentralización dicen que es aconsejable porque hace que el gobierno sea más receptivo a las necesidades locales, aquellos en contra argumentan que es propensa a la corrupción y manipulación por las élites (Faguet y Sánchez 2006). La evidencia es inconclusa y hace pensar que quizá sea mejor analizar sus efectos caso por caso. En una encuesta amplia, Rondinelli, Cheema y Nellis encontraron que, aunque no hay pruebas concluyentes a favor de la descentralización, «un optimismo cauto en la utilidad de la descentralización en países en desarrollo es justificado» (Rondinelli *et al.* 1983: 8). Esta conclusión se basa en los resultados de algunos países donde la ampliación cuidadosa y gradual de los programas de descentralización ha traído resultados positivos. Su estudio revela que la mayoría de los problemas con las iniciativas de descentralización han sido el resultado del mal manejo y problemas de ejecución, y no se han debido a la descentralización como tal. Señalan que «[...] los resultados decepcionantes de la descentralización en África y Asia pueden explicarse, primero, por la ausencia o debilidad de las instituciones de apoyo –tanto públicas como privadas– necesarias para complementar y reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, y, segundo, por la debilidad en los nexos e interacción entre la administración central y las locales» (Rondinelli *et al.* 1983: 65). Estos problemas se exacerban con la falta de recursos humanos, financieros y físicos para la ejecución de las políticas de descentralización, falta comúnmente presente en la mayoría de los países en desarrollo.

Un tema relacionado que señalan los críticos de la descentralización es que, como se mencionó anteriormente, dada la falta de capacidad en las zonas periféricas en los países en desarrollo, la delegación de poder a ellas conducirá muy probablemente a la ineficiencia, corrupción y mayores desigualdades. Sin embargo, también puede decirse que es imposible crear capacidad si la responsabilidad, la autoridad y los recursos siguen siendo controlados en su totalidad por el gobierno central. Una forma de enfrentar esto es, como sugieren Rondinelli *et al.*, delegar los recursos lenta y progresivamente a los gobiernos locales. Lo más importante es que las funciones deben ser transferidas considerando las capacidades actuales y potenciales de cada región. Las funciones sencillas deben ser transferidas primero para que las capacidades técnicas, administrativas y de gestión puedan comenzar a desarrollarse, y progresivamente, según las aptitudes mejoren, se vayan transfiriendo las funciones más complejas (Rondinelli *et al.* 1983). Los efectos de la descentralización sobre el aumento de la capacidad pueden observarse en Colombia. El estudio de Fiszbein analiza una muestra de los

municipios colombianos y cómo, después de la descentralización, la capacidad local fue creciendo localmente. Los gobiernos locales pudieron desarrollar nuevas aptitudes y hacer frente a sus nuevas responsabilidades. El caso colombiano muestra que «[...] la capacidad puede mejorarse mediante innovaciones aun en circunstancias difíciles, dados los incentivos políticos adecuados y la determinación y el liderazgo dentro de la comunidad» (Fiszbein 1997b: 1036). Revisando los resultados de este estudio, se puede ver que la composición de las aptitudes en los municipios cambió drásticamente debido a la descentralización. La proporción de profesionales respecto a no profesionales aumentó para todos los municipios y en algunos casos por más de ocho veces. Esto se logró mediante la capacitación y la contratación de nuevos profesionales. Esto quizá sea problemático para los municipios más pequeños debido a sus limitaciones presupuestarias, pero esto se puede solucionar mediante la cooperación. Grupos de municipios pequeños en una cierta área pueden ponerse de acuerdo para contratar conjuntamente y compartir a los profesionales, y así beneficiarse de habilidades que de otro modo no podrían adquirir (Fiszbein 1997b).

A pesar de su popularidad, la descentralización presenta algunos peligros. Prud'homme identifica tres problemas principales con las iniciativas de descentralización. Primero, la descentralización puede aumentar las desigualdades porque dificulta la ejecución de las políticas de redistribución. La redistribución es llevada a cabo de mejor manera por el gobierno central, porque los intentos de parte de los gobiernos locales pueden ser injustos y contraproducentes⁴. Segundo, la descentralización puede producir inestabilidad macroeconómica porque, al delegarse el gasto público y los impuestos a los departamentos, se reduce la capacidad del gobierno central para estabilizar usando política fiscal. Tercero, la eficiencia puede ser afectada de forma negativa por las políticas de descentralización. La bibliografía a favor de la descentralización indica que es beneficiosa porque permite satisfacer las preferencias locales, pero, según Prud'homme, este criterio pasa por alto el hecho de que en general en los países en desarrollo el problema no es uno de preferencias divergentes, sino que algunos departamentos no pueden satisfacer las necesidades básicas y, por consiguiente, los beneficios de concordar la oferta con la demanda son probablemente muy pequeños. La eficiencia en la producción también puede reducirse porque al delegar la provisión de servicios públicos se puede perder las economías de escala (Prud'homme 1995).

4. Si un gobierno regional adopta una política de impuestos que grava a los ricos para dar beneficios a los pobres, los ricos pronto se trasladarán a una nueva ubicación donde los impuestos sean más bajos. Esto eventualmente hace que la política sea insostenible, porque el gobierno regional ya no será capaz de proporcionar beneficios a los pobres cuando los ricos se hayan ido (Prud'homme 1995).

Contrariamente a la sugerencia de Prud'homme, el estudio de Faguet y Sánchez que analiza los cambios en la composición del gasto público después de la descentralización en Bolivia y Colombia, muestra que la prestación local de servicios puede ser más eficiente que la provisión central. En Bolivia, la descentralización generó un cambio en el uso de la inversión y transformó la política educativa para enfocar los recursos en aquellas localidades donde el nivel de educación era más bajo. En Colombia hubo un aumento de 30% en la matrícula en escuelas públicas después de la descentralización, lo cual indica que los gobiernos locales probablemente son mejores administrando el sistema educativo que el gobierno central (Faguet y Sánchez 2006). Los datos de estos dos países indican que la descentralización puede conducir al uso más eficiente de los recursos porque les da a los gobiernos locales la decisión de asignar estos nuevos recursos de una manera que es sumamente beneficiosa y útil para sus ciudadanos.

Habiendo presentado los beneficios y los peligros de la descentralización, es importante considerar ahora en qué casos la descentralización tiene más probabilidades de ser exitosa. Primero, la geografía es importante. La descentralización tiene mayor probabilidad de estar justificada en países grandes o muy poblados donde las unidades subnacionales también serán lo suficientemente grandes como para ser eficientes (Prud'homme 1995). Segundo, es esencial comprender que la descentralización es un proceso y, por consiguiente, nunca debe considerarse como un remedio en épocas de crisis. Y tercero, la descentralización tiene mejores probabilidades de éxito cuando la ejecutan gobiernos que han estado en el poder durante algún tiempo y tienen credibilidad. En general, la descentralización tiene mayores probabilidades de tener éxito si comienza en pequeña escala y tiene un período largo de maduración, transfiere responsabilidades y autoridad gradualmente y según las capacidades locales, no es altamente dependiente de donaciones e incluye un elemento de aumento de la capacidad de los gobiernos locales (Rondinelli *et al.* 1983).

2.1 Tipos de descentralización

Antes de seguir con el análisis teórico y ver la conexión entre la descentralización y el desarrollo económico y la mitigación de la pobreza, es importante explicar brevemente los diferentes tipos de descentralización. Según Rondinelli *et al.* (1983), existen cuatro tipos:

1. **Desconcentración:** transferencia de responsabilidades a un nivel inferior de administración, pero todavía bajo control del gobierno central. Los organismos locales tienen poder de decisión muy limitado. Este tipo ha sido el más común en los países en desarrollo
2. **Delegación:** transferencia de responsabilidades y funciones específicas a organizaciones que son solo indirectamente controladas por el gobierno central.

3. **Transmisión:** creación o fortalecimiento de gobiernos locales que son autónomos e independientes del gobierno central, que solo supervisa y vigila sus actividades. Bajo esta modalidad, las unidades subnacionales tienen la capacidad de interactuar de igual a igual con otras unidades del gobierno para llegar a acuerdos que son beneficiosos para ambos. Esta forma de descentralización todavía no es de las más comunes, pocos países en desarrollo la han implementado
4. **Privatización:** transferencia de responsabilidad a organizaciones en el sector privado. Esto se hace generalmente porque el gobierno no tiene la capacidad de desarrollarlas.

Aunque Rondinelli *et al.* consideran la privatización como un tipo de descentralización, para este documento no se considerará como tal porque es sustancialmente diferente, tanto en diseño como en ejecución, de las otras modalidades. Las otras tres categorías buscan principalmente diferenciar entre niveles de compromiso con la descentralización de parte del Estado, mientras que la privatización es una transferencia al sector privado. Es también importante señalar que la descentralización política no es el único tipo de descentralización. Según Gonzales de Olarte, la descentralización del Estado es solo una condición previa necesaria para el desarrollo local y regional. Para alcanzar esta meta, es necesario descentralizar la inversión privada y alcanzar la descentralización económica, que será el motor de crecimiento a largo plazo (Gonzales de Olarte 2003). Esta diferenciación entre la descentralización política y económica es muy importante, especialmente en el caso peruano, según se establecerá en la sección 4.

2.2 La descentralización, el desarrollo económico local y la mitigación de la pobreza

Para este documento, el desarrollo económico local se define como un conjunto de estrategias políticas, institucionales, económicas y sociales que buscan lograr un fin común de una manera coordinada para lograr el bienestar, la convivencia y mejorar la calidad de vida de todos los grupos sociales en una cierta zona geográfica (International Development Research Center [IDRC] 2001). En este sentido, el desarrollo económico local es visto como algo más que el éxito de ciertas políticas dispersas en un área específica. Las iniciativas de desarrollo económico local requieren de consenso entre todos los actores importantes en el ámbito regional alrededor de una meta común y deben constituir una estrategia coherente producida con la participación de los actores locales (Albuquerque 2004). Los elementos básicos de una iniciativa de desarrollo económico local adecuada se presentan en el gráfico 1.

Gráfico 1

Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local



Fuente: Albuquerque (2004: 160).

En el núcleo de las iniciativas de desarrollo económico local exitosas están: la participación de todos los actores locales, una actitud proactiva de parte de las autoridades regionales, la promoción de la micro y pequeña empresa y el aumento de las capacidades (Albuquerque 2004). Según indica Albuquerque: «El principal objetivo estratégico en la formulación de una estrategia de desarrollo económico local apoyada por un consenso entre los principales actores locales es hacer mejor uso de los recursos endógenos y diversificar la base local de producción mediante la incorporación de innovaciones basadas en calidad y diferenciación de los productos y los procesos de producción; la incorporación de innovaciones en gestión, y la introducción de las adaptaciones sociales e institucionales necesarias» (Albuquerque 2004:161).

La descentralización a menudo se justifica por su supuesta mayor eficiencia al administrar las iniciativas de desarrollo económico local. Sin embargo, la descentralización rara vez se lleva a cabo por razones económicas (Rondinelli *et al.* 1983). Los gobiernos centrales generalmente promueven la descentralización por motivos políticos, presionados ya sea internamente por los ciudadanos, o externamente por organismos multilaterales o donantes bilaterales. Esta es en parte la razón del fracaso relativo de las iniciativas de descentralización. Los programas se llevan a cabo y se evalúan sobre la base de sus efectos políticos, y de sus posibles consecuencias económicas. Esto transforma las políticas en un instrumento para apaciguar las exigencias de tener un gobierno más receptivo y, en el mejor de los casos, solo serán útiles para proporcionar estabilidad política temporal (Rondinelli *et al.* 1983).

Por otro lado, no hay muchos estudios que realmente prueben que existe una conexión entre la descentralización y el crecimiento económico o el rendimiento económico, y los que existen tienden a establecer que los resultados son subjetivos y que el éxito o fracaso depende de las características fundamentales de cada país (Rodríguez-Pose y Bwire 2004). Para llenar este vacío, Rodríguez-Pose y Bwire realizaron una prueba empírica empleando una muestra de seis países⁵ para los cuales la descentralización se mide como la diferencia en la capacidad de gasto en una cierta región durante un período específico. Los resultados de la prueba empírica indican que, en general, no hay una conexión positiva entre la descentralización y el rendimiento económico. Además, en los Estados Unidos y México la correlación es negativa, lo que implica que aquellas regiones que recibieron más recursos durante el período estudiado en realidad funcionaron peor que las que recibieron menos. Aunque los resultados son sólidos para todos los países, es importante considerar que usar el cambio en la capacidad de gasto como un aproximado de la descentralización puede no ser exacto. Los propios autores señalan que para obtener una mejor comprensión es importante considerar no solo la cantidad de recursos, sino también cómo estos recursos se asignan (Rodríguez-Pose y Bwire 2004). Sus resultados indican la necesidad de un planteamiento cuidadoso al ejecutar las políticas de descentralización, porque, «Aunque la *transmisión* puede ser asociada con un mayor grado de innovación en las políticas, con una mejor capacidad de los gobiernos para adaptar las políticas a los requerimientos locales [...] y con una mayor transparencia y responsabilidad, es difícil asociar estos factores directamente con mejores resultados económicos» (Rodríguez-Pose y Bwire 2004: 1925).

Contrariamente a otros estudios, Akai y Sakata, en su análisis de los efectos de la descentralización fiscal en el crecimiento económico, encuentran que hay una conexión positiva entre los dos. Esto se da por dos cambios en su enfoque. Primero, al reconocer que la medición de la descentralización exclusivamente en cuanto al gasto o los ingresos quizá no sea exacta, construyen cuatro indicadores para intentar abarcar el espectro entero de la descentralización fiscal⁶. Segundo, eligieron un conjunto de datos que es bastante homogéneo y no corresponde a un período de crecimiento alto porque, en tal período, el gobierno central puede ser necesario para administrar mejor los recursos para crear externalidades positivas y lograr niveles más altos de desarrollo⁷ (Akai y Sakata 2002). Esto indica que la descentralización de hecho puede tener un efecto sobre el desarrollo económico, aunque esto solo se dé en los países desarrollados, donde las regiones son mucho

5. Tres países federales (Alemania, India y los Estados Unidos) y tres países recientemente descentralizados (España, Italia y México).

6. Los cuatro indicadores son: indicador de ingresos, índice de producción, indicador de autonomía y el índice de producción-ingresos. Para una descripción más detallada, por favor véase Akai y Sakata (2002).

7. Utilizan data de cinco estados de los Estados Unidos.

más homogéneas entre sí mismas. Los estudios de China durante un período de crecimiento alto⁸ revelan que la descentralización en realidad disminuye el crecimiento económico, lo cual sugiere que probablemente no es la mejor política en las fases iniciales de desarrollo, cuando se puede lograr economías de escala y externalidades positivas mediante un gobierno central organizado (Akai y Sakata 2002).

En cuanto a la reducción de la pobreza, aunque es verdad que, como fue señalado en la subsección anterior, la redistribución es una política que es más efectiva cuando la ejerce el gobierno central, hay otras políticas que pueden ayudar a reducir la pobreza, y estas pueden ser promulgadas en el ámbito local. Según Rao, una estrategia fructífera de reducción de la pobreza tiene cuatro elementos: (1) identificar a los pobres y sus características, (2) comprender las razones por las cuales son pobres, (3) diseñar una serie de políticas para mejorar la condición de los pobres y (4) ejecutar estas políticas de manera eficiente, asegurándose que beneficien al grupo objetivo (Rao s.f.). Estos elementos pueden realizarse de manera conjunta entre los diversos ámbitos de gobierno. Los gobiernos locales, porque son más cercanos a la comunidad, pueden tener un mejor entendimiento de los motivos de la pobreza y por consiguiente están mejor dotados para diseñar y aplicar los programas. Los recursos para estos programas deben venir del gobierno central, principalmente como transferencias intergubernamentales. Se sugieren dos tipos de transferencias: transferencias de uso general, que están diseñadas para compensar las diferencias en la capacidad fiscal entre las regiones, y transferencias para un fin específico, que tienen como objetivo asegurar que se proporcionen los mismos servicios en los diversos departamentos en las cantidades necesarias (Rao s.f.). Este diseño de estrategias muestra que la reducción de la pobreza va más allá de la redistribución, y que la descentralización tiene potencial para ayudar a reducir la pobreza al dar a los gobiernos locales los recursos para diseñar y ejecutar políticas adecuadas.

Sin embargo, estos supuestos beneficios del diseño y la ejecución de la política descentralizadora por parte de los gobiernos locales, parecen no estar presentes en la práctica. La evidencia de los países en desarrollo muestra que, a menudo, cuando estas funciones recaen sobre los gobiernos locales, son las élites las que controlan el proceso, dejando de lado los intereses de los pobres (Kyei s.f.). Un estudio de la situación en Ghana revela que las asambleas distritales, que son los escenarios para la participación en el ámbito local, «no apoyan el desarrollo autosuficiente y centrado sobre las personas que da poder a los pobres rurales al darles una participación en el proceso [...] Hubo una respuesta unánime de parte de los pobres rurales que las Asambleas Distritales no tuvieron ninguna repercu-

8. Zhang y Zou (1998) y Xie y Davoodi (1999).

sión beneficiosa» (Kyei s.f.: 16). Este ejemplo indica cómo la descentralización puede ser ineficiente para la reducción de la pobreza si no se autoriza y promueve la participación de la comunidad local, especialmente de los pobres. Katsiaouni señala que no es que la descentralización sea indeseable, sino que no debe ser vista como una panacea. Hay optimismo con respecto a los beneficios que la descentralización puede ofrecer, sin embargo, es importante recordar que hay varias condiciones previas, como la participación, el dar poder a la comunidad y el desarrollo de capacidades, que deben estar reunidas para que la descentralización pueda en realidad lograr un cambio con respecto a la mitigación de la pobreza (Katsiaouni 2003).

Habiendo analizado la bibliografía existente sobre la conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la mitigación de la pobreza, está claro que no existe evidencia indiscutible sobre esta relación. En general, los estudios apuntan hacia la idea de que la descentralización puede vincularse positivamente al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza cuando existen ciertas condiciones. La participación amplia y el desarrollo de capacidades se presentan como elementos clave necesarios para hacer que la descentralización logre su potencial.

3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: ANTECEDENTE HISTÓRICO Y SITUACIÓN ACTUAL

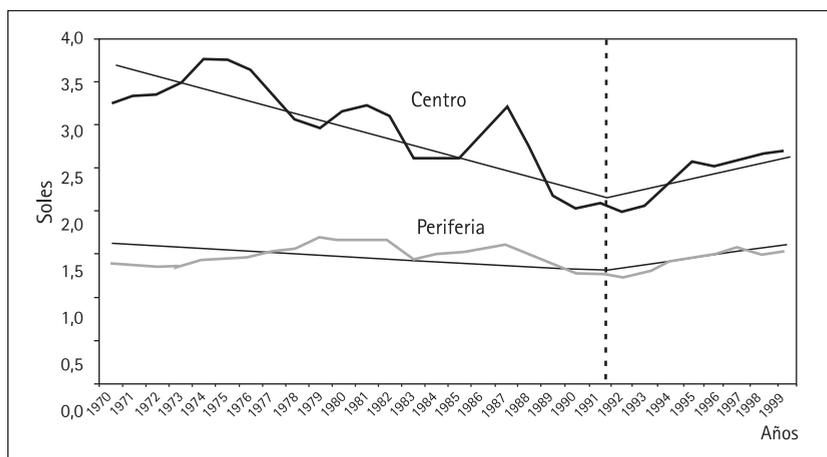
El Perú es uno de los países más centralizados de la región. La centralización tiene justificaciones históricas, geográficas, políticas, económicas y culturales. Geográficamente, el Perú se divide en tres áreas, la costa, la sierra y la selva. La sierra y la selva están escasamente pobladas porque gran parte de su territorio es agreste e inadecuado para el asentamiento humano. Por consiguiente, es predecible que la mayoría de la población tenga que instalarse en la costa, donde las condiciones son mejores porque los suelos son fértiles, el clima es más templado y los puertos son fácilmente accesibles. Estas condiciones geográficas iniciales han desencadenado la centralización económica del país también. La economía se ha organizado alrededor de los recursos naturales y de la demanda, los cuales están presentes en las áreas con suelos fértiles, en zonas de pesca, minería, bosques, o ciudades donde existe la manufactura y los servicios y se puede ofrecer oportunidades empresariales. Políticamente, el Estado ha fluctuado entre la centralización y la descentralización desde el siglo XVI. Las fuerzas descentralizadoras tienden a surgir con gobiernos democráticos y las centralizadoras, con gobiernos autocráticos, que han sido recurrentes a lo largo de los años. Culturalmente, la larga historia de la centralización ha creado un apoyo tácito entre la población porque es lo que entiende y conoce, aunque no sea ideal. La gente prefiere «malo conocido que bueno por conocer»; en general, la gente

no está contenta con la centralización, pero al mismo tiempo no confía en los gobiernos regionales y locales y no quiere correr el riesgo de darles la responsabilidad de la prestación de servicios.

Aunque la descentralización ha sido una especie de la promesa sin cumplir durante muchos años, el proceso real solo ha comenzado a tomar forma recientemente. Esto explica por qué, a pesar del constante crecimiento durante los últimos diez años, el PBI per cápita en algunos departamentos en el Perú sigue siendo muy bajo. La diferencia en el PBI per cápita entre Lima y provincias puede ser vista en el gráfico 2. Este gráfico también indica que hay convergencia en los momentos de crisis, mientras que la divergencia es común en épocas de prosperidad (Gonzales de Olarte 2003).

Gráfico 2

PBI per cápita, Lima (centro) y resto de los departamentos (periferia) (1970-1999, en soles de 1979)



Fuente: Gonzales de Olarte (2003: 16).

En cuanto al compromiso con políticas de descentralización, en los últimos veinte años hay dos fases claramente identificables: el período de 1992 al 2001, cuando el presidente Fujimori revirtió básicamente todos los esfuerzos de descentralización y centralizó y redujo el Estado, y el período del 2001 al presente, que marca el retorno a la democracia y el regreso del interés en las iniciativas de descentralización.

1992-2001: la década perdida de la descentralización

Como se mencionó anteriormente, el Perú ha fluctuado entre la centralización y la descen-

tralización, dependiendo en general de cuán democrático ha sido el gobierno en el poder. Cuando Fujimori tomó el poder en 1990, básicamente desmanteló la descentralización precaria de la década anterior. Cuando asumió el poder, los gobiernos locales y el Instituto Nacional de Planificación (INP), el cual estaba a cargo de coordinar el proceso de descentralización, eran ya muy ineficientes, y, en vez de reformarlos, en el autogolpe de 1992 el INP y los gobiernos locales fueron eliminados. El país estuvo totalmente centralizado y bajo control autoritario el resto de la década. Las responsabilidades del INP se las dieron al Ministerio de Economía, que, dada la inestabilidad del país, tuvo que priorizar según las necesidades más urgentes y la disponibilidad de fondos, sin seguir un plan nacional que pudiera incorporar a los gobiernos regionales y buscar objetivos de desarrollo de mediano a largo plazo. Las agencias de cooperación internacional también tuvieron que desactivar sus oficinas regionales y el desarrollo y diseño de todos los proyectos y programas se concentró en Lima (Valderrama León 2005).

2001 hasta la fecha: retorno de las iniciativas de descentralización

Con el retorno a la democracia en el 2001, la descentralización volvió a considerarse entre los asuntos de interés público. El primer paso que se dio fue la creación de un marco jurídico para la descentralización, el cual ya está implementado. Al comienzo de la presidencia de Toledo, en el 2003, se crearon los gobiernos regionales y se elaboraron planes de desarrollo para cada uno de los departamentos. Aunque estos planes son útiles, tienen algunas limitaciones, principalmente porque tienden a determinar metas amplias sin especificar los medios por los cuales pueden alcanzarse estas metas, volviéndolos poco prácticos. No obstante, es importante aclarar que los gobiernos regionales carecen tanto de recursos financieros como humanos, así que no es sorprendente que bajo estas circunstancias los innumerables planes (desarrollo de capacidad humana, educación, salud, desarrollo agrario, transporte, entre otros) que, por ley, se les pide desarrollar, no sean adecuados. Si no tienen el apoyo del gobierno central, que debe delegar más recursos y capacitar a los actores locales para administrar correctamente estos recursos, los gobiernos regionales no se reforzarán y los planes seguirán desarrollándose bajo la influencia del gobierno central, que no comprende totalmente los requisitos locales (Valderrama León 2005).

El actual presidente, Alan García, continuó por el camino establecido por el gobierno anterior e impulsó el proceso de descentralización, convirtiéndolo en una prioridad tan pronto asumió la presidencia en el 2006. En su discurso de toma de mando prometió cogobernar con los presidentes regionales y los alcaldes para garantizar la participación ciudadana y la responsabilidad del gobierno al pueblo. Esto se materializó legalmente en septiembre, cuando se aprobó un préstamo para financiar los proyectos de inversión social en todo el país, 87% del cual debía ser gastado por los gobiernos regionales. Ese mismo año, el pre-

sidente García anunció veinte directrices para acelerar el proceso de descentralización, que debían ejecutarse antes de diciembre del 2007. Hasta octubre del 2007, solo siete de estas se habían ejecutado con éxito. Lo que es más importante es que, a pesar de que los recursos financieros sí se han trasladado a los departamentos, la asignación de estos recursos no sigue un criterio técnico e ignora el desarrollo de capacidades. Los recursos se transfieren de acuerdo a lo que históricamente ha sido transferido, a la capacidad de gasto del gobierno central y a su propia discreción, a la recaudación tributaria y los ingresos, y a la capacidad de negociación de los gobiernos regionales. Esto da lugar a una distribución muy desigual de los recursos, que no se adapta a las necesidades de los diferentes departamentos (Ballón Echegaray 2008). Por ejemplo, en los últimos años varios gobiernos regionales recibieron recursos como parte de los *shocks* de inversiones y créditos suplementarios promovidos por el gobierno nacional, en los cuales no se utiliza ningún tipo de racionalidad para distribuir los recursos entre los diferentes departamentos, lo cual está empezando a ser un problema crónico (Conterno, Pasco y Blanco 2007). Es importante recalcar también que, a pesar de que la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales está en marcha desde el 2003, se han transferido recursos limitados para la ejecución de estas funciones. Esto, acompañado de la falta de una Ley Orgánica para un Estado descentralizado, ha generado gran confusión en cuanto a qué tareas corresponden a cada ámbito de gobierno (Conterno *et al.* 2007).

A pesar de la importancia de la transferencia de recursos, es aun más importante destacar la necesidad de reforzar la institucionalidad y facilitar los procesos legales, lo cual se sustenta en el estudio de «clima de inversión» realizado por Pro Inversión a fines del 2006, en el cual se identifican estos factores como el mayor obstáculo para el desarrollo económico, puesto que afectan la inversión y el desarrollo de negocios (Conterno *et al.* 2007). El refuerzo institucional viene en gran parte amarrado de la capacitación y orientación a los gobiernos locales para que puedan promover el desarrollo económico local. El Programa Sierra Exportadora puede presentar una manera para lograr este objetivo, puesto que puede promover el surgimiento de empresas que a su vez generan capacidades. Un ejemplo de este surgimiento de empresas se ve en el Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza de Usaid (PRA), el cual tiene como finalidad contribuir a la generación de empleos e ingresos sostenibles, dando un enfoque empresarial y ayudando a contrarrestar los obstáculos que evitan el funcionamiento eficiente del mercado (Usaid). Este proyecto promueve y facilita negocios productivos en diez «corredores económicos» del Perú, especialmente en zonas donde prevalece el cultivo de coca. Un ejemplo exitoso de este proyecto es CacaoVRAE, una empresa privada que tiene como accionistas a los agricultores de cacao de la zona del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE). El principal problema que afrontaban los agricultores era la baja calidad del producto, por lo cual el PRA brindó asistencia técnica para

mejorar la calidad. Al alcanzar un nivel más alto de calidad, se consiguió no solo exportar a muy buenos precios, sino también que el cliente extranjero invierta en infraestructura, básicamente para centros de acopios (Usaid s.f.).

En cuanto a la participación ciudadana, para un proceso de descentralización efectivo se requiere definir cómo participará la ciudadanía para garantizar que sus intereses sean considerados. Según un estudio del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Perú es uno de los países de América Latina con mayor nivel de participación de la población en el ámbito local (14,7%), lo cual se atribuye en gran parte a la instauración del presupuesto participativo (Carrión, Zárate Ardela y Seligsson 2007). Aunque esto es muy positivo, es importante recalcar que para una participación más eficiente, el desarrollo de capacidades y el liderazgo son temas todavía débiles en el Perú, a los cuales se debe dar prioridad. De acuerdo con Pro Descentralización (Prodes), existen iniciativas para certificar especialistas en las diferentes áreas para garantizar el manejo adecuado de las mismas en el ámbito local, pero a la fecha no se han puesto en marcha. De igual manera, la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica en gestión o administración pública es bastante reducida: hay solo dos universidades, ambas en Lima, que ofrecen la carrera de pregrado. A nivel de posgrado existe más variedad, lo cual es positivo, pero la oferta aún es reducida: hay diez programas, seis de ellos fuera de Lima⁹ (Conterno *et al.* 2007). Esto demuestra la dificultad de los gobiernos regionales para encontrar programas de capacitación o asistencia técnica para mejorar el desempeño de los trabajadores. Sin embargo, se debe señalar que en los últimos años la cooperación internacional y diversas ONG han creado una gran variedad de manuales y otros materiales de consulta para apoyar la capacitación de los gobiernos locales (Conterno *et al.* 2007).

Aunque el progreso en la ejecución de las políticas de descentralización puede parecer algo desalentador, es importante recordar que el problema de centralización es muy agudo en el Perú, mucho mayor que en otros países latinoamericanos. Lima es casi ocho veces más grande que la segunda ciudad del país y, por consiguiente, tiende a reprimir el desarrollo regional (Valderrama León 2005). Como se señaló anteriormente, Gonzales de Olarte identifica dos tipos de descentralización: política y económica. En el Perú, la centralización política alimenta la centralización económica y esta a su vez refuerza la anterior. La producción y la actividad empresarial están concentradas en Lima, lo cual genera mayores ingresos tributarios. Esto crea mayor capacidad de gasto del gobierno central, que decide gastar el dinero donde está la mayoría de los votantes: en el centro. Este mayor gasto a su vez aumenta la demanda en Lima, que aumenta la producción del centro nuevamente y refuerza la concentración

9. <<http://www.universia.com.pe>>.

(Gonzales de Olarte 2002). Dada esta condición previa, la progresión lenta de la descentralización en el Perú es más comprensible. No obstante, es importante señalar que el camino elegido ha sido el político, con la esperanza de que esto conduzca a la descentralización económica. Esto es posible, pero debe elaborarse una estrategia para que pueda alcanzarse la meta final (Gonzales de Olarte 2002). Simplemente delegar algunas funciones no es suficiente para una descentralización política y económica eficaz. Según se describe en la sección 3.1, la desconcentración y la delegación han sido los tipos más comunes de descentralización en los países en desarrollo y el Perú no es la excepción. Bajo un régimen verdaderamente descentralizado, el gobierno central tiene que desempeñar una función coordinadora y de monitoreo, lo cual no es el caso en el Perú. Esto limita la evolución de las organizaciones involucradas, que necesitan cambiar su función de una centrada en la ejecución a una función de monitoreo para delegar efectivamente las funciones a los gobiernos locales. La transferencia de las responsabilidades no puede separarse de la ejecución de un sistema de monitoreo adecuado que permita identificar problemas para resolverlos de manera oportuna y tomar decisiones para mejorar el manejo de las responsabilidades transferidas (Prodes). A pesar de todos sus problemas y retrasos, el proceso ha fortalecido a la sociedad civil y, aunque está aún en una fase inicial, ha promovido alguna redistribución de poder que es clave para la democracia (Ballón Echeagaray 2008).

4. ESTUDIO DE CASOS: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAMBAYEQUE Y HUÁNUCO

Para analizar los efectos que la descentralización ha tenido en el desarrollo económico local y la mitigación de la pobreza en el Perú, esta sección comparará la situación actual de dos departamentos del Perú: Por un lado, Lambayeque, que ha tenido éxito reduciendo la pobreza y ha tenido una mejora importante en el PBI per cápita después del 2004, así como niveles de empleo y remuneraciones que son similares e incluso están por encima del promedio peruano; y, por otro lado, Huánuco que ha permanecido básicamente estático durante los últimos cinco años y tiene una gran cantidad de subempleo y remuneraciones que están muy por debajo del promedio nacional. La comparación de estos dos departamentos en términos absolutos quizá sea menos significativa porque Lambayeque históricamente ha tenido una mejor situación que Huánuco, principalmente por su ubicación en la Costa. Sin embargo, en términos relativos, es importante analizar la diferencia en la evolución de algunos de los índices para ambos departamentos durante los últimos cinco años. Aunque se han delegado funciones y fondos para ambos de una manera similar y el gasto total y la composición del mismo es similar, Lambayeque ha logrado una mejora más significativa en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza que Huánuco. Para obtener una mejor comprensión de la realidad de los dos departamentos, se proporcionará un breve antecedente de cada uno antes de pasar al análisis comparativo.

4.1 Lambayeque

Lambayeque está ubicado en la parte de norte de Perú, casi totalmente en la costa. Representa poco más de 1% del territorio nacional, pero es el noveno mayor departamento en cuanto a población (PNUD). Se divide en tres provincias: Chiclayo, Ferreñafe y Lambayeque. Chiclayo es la más grande y la capital del departamento, y, debido a su ubicación geográfica estratégica –es el nexo costero más cercano a la cuenca hidrográfica del Marañón en la selva– es considerada una de las ciudades más importantes del norte del país. Está también mejor conectada que la mayoría de los departamentos, con 45% de caminos pavimentados (en comparación con 13% a escala nacional), que comunican 86% de sus distritos (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] s.f.).

La agricultura ha sido históricamente significativa en esta región. Los principales cultivos son arroz y caña de azúcar. El arroz es el cultivo preferido por los agricultores, lo que hace de Lambayeque el mayor productor de arroz del país. Esto se debe al hecho de que este cultivo es fácil de manejar, tiene un mercado asegurado, crédito fácilmente disponible y es lucrativo. Para la sostenibilidad a largo plazo del departamento, es importante considerar la posibilidad de mejorar el manejo de las áreas de arroz para evitar la degradación del suelo y también permitir la siembra de diferentes cultivos en el área alrededor de las plantaciones de arroz. La caña de azúcar es también muy importante en la economía de Lambayeque. La producción ha aumentado en los últimos años, principalmente debido a aumentos en la productividad y mejoras tecnológicas. Por otro lado, la industria del azúcar ha incrementado su valor debido al interés actual en los combustibles alternativos. La mayoría de las empresas azucareras están produciendo o están en proceso de producir etanol. Este auge ha creado una oportunidad para atraer inversión privada a Lambayeque, tanto nacional como internacional. Además de estos dos productos tradicionales, hay dos nuevos productos agroindustriales que vale la pena mencionar debido a su potencial de exportación: mango y café. El mango se exporta principalmente a los Estados Unidos y a Europa, y a muy buenos precios. La industria también ha comenzado a desarrollarse y crear productos con un mayor valor agregado. La industria del café también ha comenzado a procesar y exportar, principalmente a Alemania (Ministerio de Agricultura [Minag] s.f.).

El turismo es otra fuente muy importante de ingresos para la región. El turismo cultural es cada vez más importante para el Perú y esta zona tiene gran potencial en esta área. El Señor de Sipán fue descubierto en esta región, y las ruinas arqueológicas que contienen las tumbas, junto con un museo donde se presentan todos los descubrimientos, es ahora uno de los sitios más visitados por los turistas. Para complementar esto, el gobierno regional, junto con las instituciones privadas, están promoviendo rutas turísticas que incluyen sitios coloniales, re-

servas naturales, entre otros, y planteando esta ruta como una opción (o complemento) a la ruta del sur, que incluye a Machu Picchu y que es actualmente la más visitada.

Políticamente, Lambayeque tiene un gobierno regional fuerte y capaz. Desde que Yehude Simon llegó al poder, en el 2002, se comprendió inmediatamente que había una necesidad de implantar un sistema integral de planificación regional. Después de los dos primeros años, ya se había desarrollado nuevos conceptos y propuestas que se plantearon y trataron en los foros públicos. No obstante, hay todavía varios asuntos por tratar, especialmente con respecto a la incorporación y la organización de estos conceptos y propuestas en el plan de desarrollo (Valderrama León 2005).

4.2 Huánuco

Huánuco está ubicado en el centro del país, entre las montañas y la selva. Representa casi 3% del territorio nacional, y es el duodécimo mayor en cuanto a población (PNUD). Se divide en once provincias, de las cuales Puerto Inca es la más grande en cuanto a territorio y Huánuco, su capital, la más grande en cuanto a población. La mayoría de la población vive en las zonas rurales, especialmente fuera de la capital, donde el ratio rural/urbano puede ser de cerca de 4:1, y donde la economía se basa en la agricultura de subsistencia. La migración es una tendencia social importante para el desarrollo de Huánuco. Debido a la incidencia de la pobreza y la falta de actividades productivas lucrativas, la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas dentro de la misma región y a otros departamentos es considerable (Minag).

Económicamente, las principales actividades de Huánuco son la agricultura y la ganadería, que son también las que dan más trabajo. La producción se dirige a los mercados locales, a otros departamentos y un poco al mercado de Lima. Usa tecnología muy tradicional con infraestructura de riego deficiente, bajos niveles de productividad y escasos canales de comercialización. Su bajo nivel de desarrollo podría revertirse si estos problemas fueran corregidos y se explotara su posición geográfica estratégica, que permite una fácil conexión con costa y selva (Minag s.f.). También tiene un gran potencial agrícola por explotar debido a la variedad de climas y pisos ecológicos en la región. Actualmente su fuente principal de ingreso es la papa. Es el departamento con mayor producción de papa en cuanto a volumen, pero, debido al bajo nivel tecnológico y al hecho de que más de 70% de los agricultores tienen parcelas de menos de 5 hectáreas, el rendimiento es muy bajo (Minag s.f.). Este problema está empezando a ser enfrentado por algunos proyectos como «Pro Papa Huánuco»¹⁰, que busca promover la capacidad emprendedora de los agricultores

10. <<http://www.aders-peru.org/propapa-huanuco.htm>>.

y ayudarlos a mejorar la productividad y comercialización de sus cultivos. También es importante mejorar el acceso al crédito para estos agricultores. Actualmente la mayoría de ellos recurre al mercado informal para obtener crédito por falta de mejores opciones, pero estos créditos tienen tasas de interés muy elevadas.

Políticamente, Huánuco es muy inestable. Este departamento fue afectado profundamente por el terrorismo hasta la década de 1990, y las consecuencias de la violencia e inseguridad de ese tiempo afectan la política actual. Debido a su ubicación, es también suelo fértil para el cultivo de la hoja de coca, que, nuevamente, trae inestabilidad. Los cultivadores de coca en el Perú tienen una posición fuerte e influyente, y representan una importante presión social y política en Huánuco. El presidente regional ha tratado de crear canales de comunicación con la asociación de cultivadores de coca de la zona, pero solo ha logrado alcanzar pocos y precarios acuerdos. Esto es un problema muy importante que dificulta el desarrollo de la región.

4.3 Análisis comparativo

Según se mencionó en la metodología, la descentralización para este documento se medirá a través del gasto total e inversión de capital ejecutado por los gobiernos regionales (de ahora en adelante referido como «gasto regional total»), y la composición de este en cada uno de los gobiernos regionales, y mediante la transferencia de los fondos en forma de canon, rentas de aduanas y transferencias intergubernamentales del gobierno central a los gobiernos regionales. Considerando primero el gasto regional total, el nivel per cápita es algo mayor en Lambayeque (S/. 1,36 en comparación con S/. 1,26 en Huánuco), pero ambos están por encima del promedio nacional de S/. 0,97. La composición del gasto regional total es similar para ambos gobiernos regionales. Cerca de la mitad del presupuesto se dedica a educación y cultura, seguido de salud y saneamiento, y defensa y seguridad nacional, que ascienden a aproximadamente 20% cada uno (véase el anexo 3, que muestra un gráfico con la composición exacta del gasto en cada uno de los dos departamentos).

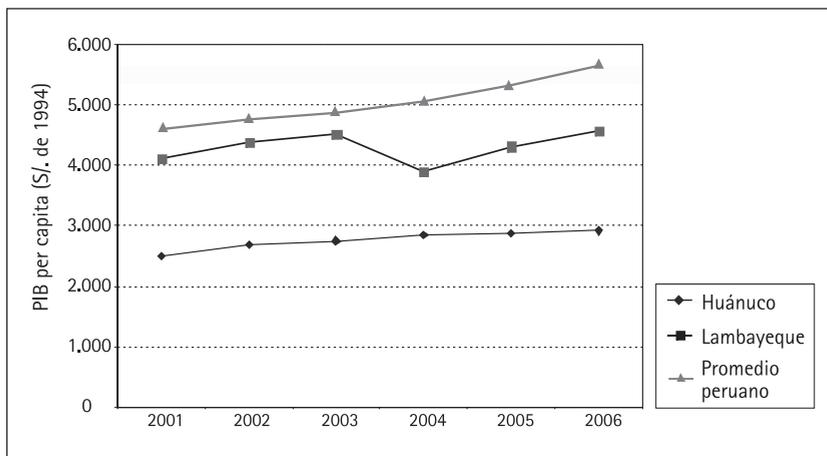
Con respecto a la transferencia de fondos, Huánuco recibe en realidad cerca de 20% más fondos del gobierno central que Lambayeque. El grueso de estos fondos, para ambos gobiernos regionales, proviene de transferencias intergubernamentales mediante el Fondo de Compensación Regional (Foncor)¹¹. Ninguno de estos dos departamentos recibe recursos considerables por canon porque no son zonas mineras. Esta es una consideración im-

11. Foncor es un fondo de compensación regional cuyos índices de distribución son determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre una base anual.

portante para la comparación porque, dado el auge en los precios de los minerales, los departamentos mineros ahora reciben grandes cantidades mediante estas transferencias. Estos mayores recursos podrían opacar los temas de gestión que pretende analizar este estudio, por lo cual se seleccionaron estos departamentos que no reciben una cantidad considerable de recursos por canon minero y regalías.

Habiendo establecido que ambos departamentos tienen una cantidad similar de recursos a su disposición, se analizarán ahora las variables de desarrollo económico. Aunque el PBI per cápita ha evolucionado en Huánuco, la brecha entre este y el promedio peruano es en realidad más amplia ahora que en el 2001. Como se observa en el gráfico 3, aunque no hay una caída en el PBI per cápita, la tasa de crecimiento es muy pequeña en esta región. Es importante señalar que, durante el período, la brecha entre Lambayeque y el promedio peruano ha crecido, pero esto se dio por una disminución brusca en el 2004. Este derrumbe del PBI per cápita del departamento se debe a una sequía grave que afectó drásticamente la producción de caña de azúcar, que, como se mencionó anteriormente, es una de las principales fuentes de ingresos para esta región. Queda claro al ver el gráfico 3 que esto fue un *shock* por un evento en particular y el PBI per cápita se ha recuperado desde entonces, con un crecimiento de 15% en el período 2004-2006.

Gráfico 3
La evolución de PBI per cápita (2001-2006, soles de 1994)

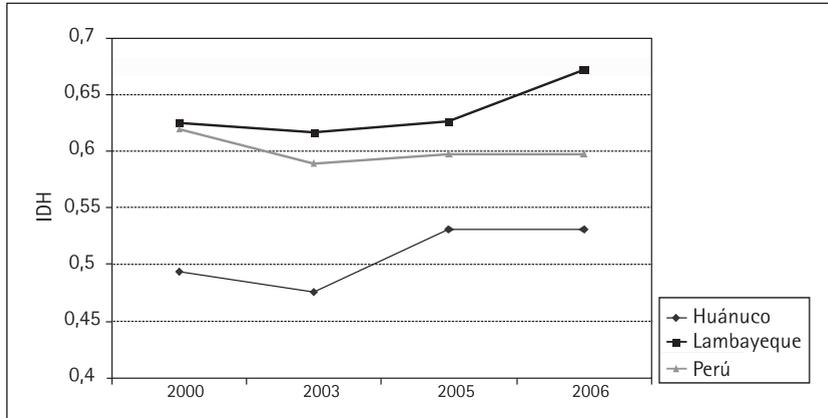


Fuente: PNUD.

Analizando los niveles de empleo en el 2006, aunque el desempleo en Huánuco es inferior al de Lambayeque y, de hecho, está por debajo del promedio nacional, el nivel de subempleo es muy grande. Más de la mitad de la población (57,4%) está subempleada, mientras que en Lambayeque el nivel es alrededor de 38%, y el promedio nacional es alrededor de 40% (véase el anexo 2). Cuando se considera la composición de la población económicamente activa, se observa que en Huánuco la mayoría de los trabajadores (42%) se clasifican como independientes. Esto puede considerarse como una de las razones para el gran nivel de subempleo, ya que los trabajadores independientes en el Perú tienden a estar excluidos de los beneficios y de las leyes de sueldo mínimo, en especial en agricultura con tecnología tradicional, que es la principal actividad económica de Huánuco. Por el contrario, en Lambayeque el sector de manufactura proporciona una considerable cantidad de empleo, en especial el negocio agroindustrial. Hay empresas grandes, importantes a escala nacional, que operan en el área y proporcionan empleo adecuado. Esto explica en parte por qué los sueldos en ambos departamentos divergen aún más que los niveles de empleo. El sueldo mensual promedio en Huánuco es de solo S/. 262, menos de la mitad del promedio nacional de S/. 573 y considerablemente por debajo del promedio de Lambayeque de S/. 447.

Luego de observar los indicadores de desarrollo económico presentados anteriormente, está claro que Huánuco, a pesar de tener una cantidad algo mayor de recursos transferidos del gobierno central y una composición de gasto similar, no ha podido lograr desarrollo económico. Este fracaso es aún más evidente en relación con la reducción de la pobreza. El nivel de pobreza en Huánuco en el 2006 es solo algo inferior que en el 2001. Por el contrario, Lambayeque ha logrado reducir la pobreza en 37% en este mismo período. Esto es un logro muy significativo, ya que representa una tasa que es dos veces la nacional para el mismo período y coloca a Lambayeque como uno de los departamentos con mejor *performance* del país, con un índice de pobreza debajo del promedio nacional (véase el anexo 2, que contiene un gráfico de la evolución del índice de pobreza para ambos departamentos, así como el promedio nacional). A pesar de su estancamiento en los niveles de pobreza, Huánuco ha logrado aumentar significativamente su índice de desarrollo humano (IDH), aunque en relación con el resto de los departamentos sigue estando en el 10% inferior. Si se desagrega el índice, el cambio más significativo se da en la tasa de matrícula escolar, que ha aumentado en más de 40% desde el 2000 al 2006. El índice general ha aumentado en 18%, que es digno de mencionar, más aún si se considera que el promedio nacional en realidad se ha reducido casi 4% en el mismo período (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución del índice de desarrollo humano (IDH) (2000-2006)



Fuente: PNUD.

Luego de considerar las diferentes variables, sigue estando poco claro por qué a Lambayeque le ha ido tanto mejor, especialmente con respecto a la mitigación de la pobreza, que a Huánuco. A continuación se hará un análisis cualitativo de la manera como el Gobierno Regional de Lambayeque ha llevado a cabo la descentralización, para tratar de aclarar esto.

Cuando se observa el proceso de descentralización en el Perú desde del 2003, Lambayeque resalta como uno de los departamentos más dinámicos y con mayor potencial. El gobierno regional ha ganado la confianza del pueblo, ha logrado incorporar a los diferentes actores locales (es decir, municipios, empresas, organizaciones sociales), ha podido negociar buenos términos con el gobierno central y ha tenido éxito en atraer inversión privada y fondos de las agencias de cooperación internacional (Valderrama León 2005). Estos logros han sido posibles, entre otras cosas, debido al capital humano y la presencia de instituciones en Lambayeque. Hay cuatro universidades, una variedad de centros de investigación y un grupo de ONG, los cuales están trabajando para generar propuestas de desarrollo. El gobierno regional ha sido muy bueno en promover esta clase de actividades, y ha creado un espacio que permite la discusión de las diferentes iniciativas de desarrollo (Valderrama León 2005).

Una de las razones clave del éxito del Gobierno Regional de Lambayeque en aprovechar los recursos otorgados mediante la descentralización ha sido considerar el desarrollo regional como una responsabilidad colectiva que tiene que llevarse a cabo de una manera planifi-

cada y en acuerdo con todos los actores regionales. Aunque otros gobiernos regionales lo han intentado, en Lambayeque realmente se ha hecho de una manera eficaz. Según se señala en la sección 3.2, una de las prácticas cruciales para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local es la coordinación con los diferentes actores locales, y esto lo ha logrado Lambayeque. El gobierno regional ha establecido reuniones periódicas para que los diferentes grupos puedan interactuar y tratar los asuntos que son de interés común. También se está trabajando para crear un programa para acción futura y se ha comenzado a crear comités para los diferentes sectores (por ejemplo, educación, turismo), pero todavía existe una necesidad de reforzar estos comités mediante apoyo técnico y logístico para que en estos se pueda elaborar las propuestas (Valderrama León 2005).

Cuando el gobierno regional actual llegó al poder, lo primero que se hizo fue organizar las diferentes iniciativas en un documento para analizarlas, evaluarlas y priorizarlas. Una vez hecho esto, se desarrolló un estudio piloto para tratar de corregir los errores de los planes anteriores. Como se indicó en la sección 4, un problema recurrente de los planes de desarrollo en el Perú es que estos tienden a determinar metas amplias sin especificar el medio por el cual estas metas pueden lograrse, lo que los hace poco prácticos. Luego de haber identificado este problema, el gobierno regional, en colaboración con el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) designó profesionales para las diferentes áreas de interés y trabajó sobre la base del plan original, pero esta vez incorporando los costos de las actividades, la asignación clara de responsabilidades, y estableció un período para su ejecución, que dio lugar a un plan operativo. Luego de la aprobación de este plan, el gobierno regional procedió a su ejecución. Para hacer esto, el personal regional se capacitó en la puesta en práctica, el seguimiento y la evaluación del plan, y se hizo también un esfuerzo para crear condiciones que motivaran al personal para que rindiera mejor. De esta experiencia se puede deducir que el éxito de tales planes requiere de buen liderazgo. Los líderes deben motivar al personal y dar los incentivos necesarios para generar ideas nuevas y creativas (Valderrama León 2005). La coparticipación también ha sido fundamental en la aplicación efectiva de los planes operativos, especialmente porque ha permitido la participación de los diferentes actores de una manera más significativa que exclusivamente mediante el presupuesto participativo (Valderrama León 2005).

En el caso de Huánuco, el gobierno regional identifica que una de sus importantes debilidades es la falta de líderes, gerentes y funcionarios públicos y privados con la adecuada capacidad de gestión para lograr los objetivos de desarrollo del departamento. De la misma manera, y a diferencia de Lambayeque, existe un bajo nivel de participación de parte de la población, acompañado de una falta de coordinación y participación de las instituciones del Estado y la sociedad civil para lograr la ejecución de estrategias con-

juntas. Al analizar el Plan de Desarrollo Regional y el Plan Estratégico Institucional se nota claramente la problemática expresada anteriormente. Se identifican los problemas y algunos objetivos generales, pero no existe claridad alguna en cuanto a cómo se puede obtener estos objetivos.

Después de considerar la información cualitativa, resulta más evidente por qué Lambayeque ha sido más exitoso que Huánuco en crear desarrollo económico local y reducir los niveles de la pobreza. Las iniciativas de desarrollo económico local en Lambayeque se han construido sobre la base de la coordinación, el compromiso y la participación de todos los actores locales, lo cual está ausente en Huánuco. Es también muy importante observar el enfoque proactivo del gobierno regional y el interés en el aumento de la capacidad, que, según Albuquerque, son vitales para las iniciativas de desarrollo económico local exitosas (Albuquerque 2004). La descentralización ha conducido al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lambayeque porque, en el momento en que se delegaron los recursos, ya había algo de capital humano para poder aprovechar los recursos que se harían disponibles. Por otro lado, el liderazgo y el enfoque innovador del gobierno regional han permitido ir más allá de usar simplemente el capital humano preexistente para administrar bien los recursos. El Gobierno Regional de Lambayeque ha logrado cumplir su nueva función como promotor del desarrollo económico local mediante la construcción de un ambiente propicio para la creación y desarrollo de empresa local (Albuquerque 2004). Cabe señalar que lo mencionado se deriva de un estudio netamente cualitativo, puesto que lamentablemente no existen indicadores de gestión para los gobiernos regionales, a pesar de que el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación y la Directiva de Ejecución de las Transferencias 2007 establecen que es necesario (Conterno *et al.* 2007).

5. CONCLUSIONES

El entusiasmo actual con la descentralización, especialmente en los países en desarrollo, pasa por alto algunos de los problemas que puede presentar cuando las condiciones adecuadas no están presentes. Es esencial entender que la descentralización es un proceso y, por consiguiente, nunca debe considerarse como un remedio en épocas de crisis o como un instrumento político para apaciguar demandas de responsabilidad del gobierno hacia la comunidad. En general, la bibliografía examinada en este documento apunta hacia un optimismo cuidadoso en cuanto a los beneficios potenciales de la descentralización (Rondinelli *et al.* 1983).

La data de los efectos de la descentralización sobre el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza es ambigua. En general, puede llegarse a la conclusión de que la

descentralización puede vincularse positivamente al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza cuando se reúnen ciertas condiciones. La participación de la comunidad y el desarrollo de capacidades se presentan como elementos clave necesarios para hacer que la descentralización logre su potencial como motor de crecimiento. Por otro lado, el liderazgo inteligente, que apoye la coordinación, participación y promoción de mejores prácticas, es necesario para sacar lo mejor de los esfuerzos de descentralización y progresar hacia el desarrollo económico local.

Este documento ha considerado la evidencia del Perú para tratar de dilucidar la relación entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. El Perú tiene una larga historia de centralización, y el gobierno central solo recientemente ha considerado seriamente la descentralización. La descentralización política está en marcha, pero hay todavía un retraso en la descentralización económica. La actividad económica sigue altamente concentrada en la zona costera, la mayoría en Lima. Bajo un régimen verdaderamente descentralizado, el gobierno central tiene que desempeñar una función coordinadora y de monitoreo, que está ausente en el caso peruano. A pesar de estos problemas, hay departamentos como Lambayeque que han logrado sacar lo mejor del proceso de descentralización. Este documento compara dos departamentos donde la descentralización de recursos ha sucedido de una manera similar, pero los resultados económicos son muy diferentes: Lambayeque y Huánuco. Dado el análisis anterior, se puede llegar a la conclusión de que las diferencias se deben a los diferentes enfoques adoptados por los gobiernos regionales y la diferencia en las condiciones preexistentes de ambos departamentos. La mayor diferencia entre los dos departamentos analizados reside en el manejo de los fondos, no en la composición del gasto, sino en la manera en que cada uno de los departamentos explotó sus capacidades locales. Lambayeque, debido a su ubicación estratégica y su potencial turístico y agroindustrial, tiene poder para negociar estratégicamente con el gobierno central para obtener mejores condiciones. Debido a este mismo potencial, ha logrado atraer la inversión privada y el financiamiento de la cooperación internacional (Valderrama León 2005).

La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú es débil, especialmente en términos cuantitativos. Lambayeque ha logrado sacar lo mejor de la transferencia de recursos desde el gobierno central porque ya tenía capital humano en el momento en que se delegaron los recursos. Esto, unido al liderazgo inteligente que ha promovido la coordinación y la participación de todos los actores regionales, ha hecho que Lambayeque sea capaz de usar sus recursos de una manera que es propicia para el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. Esto indica claramente que lo que se necesita, en especial en departamentos como Huánuco, en

los que falta el capital humano inicial, es transmitir recursos y responsabilidades, acompañados de capacitación para mejorar el nivel de capital humano y permitir una mejor absorción y utilización de los recursos transferidos. Otro aspecto clave para la utilización eficiente de los recursos en Lambayeque ha sido la coordinación entre los diferentes actores, punto también ausente en el caso de Huánuco. Sin embargo, debe quedar claro que la capacitación a los gobiernos regionales no debe limitarse a dar a los gobiernos locales las herramientas para administrar mejor sus recursos, sino que debe ir más allá y capacitarlos para ser innovadores y desempeñar sus funciones como promotores del desarrollo económico local. Los gobiernos regionales, con el apoyo del sector privado y la sociedad civil, deben crear un ambiente que sea favorable para el desarrollo de la actividad empresarial local (Albuquerque 2004). Para incentivar a otros gobiernos regionales, se debe contar con información de desempeño, puesto que de esta manera se puede observar cuáles son las actividades que promueven el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional.

El caso de Lambayeque demuestra que, como dice Fiszbein, la capacidad puede ser creada localmente si existen el liderazgo y los incentivos apropiados (Fiszbein 1997b). Sin embargo, según se ha mostrado mediante el análisis comparativo en este documento, debe existir un nivel básico de capital humano para usar los nuevos recursos disponibles de la mejor manera posible. Las responsabilidades deben delegarse progresivamente y según las capacidades locales, la transferencia de las funciones básicas primero, y luego progresar gradualmente a tareas más complejas a medida que las capacidades mejoran (Rondinelli *et al.* 1983). La comparación de los casos presentados sirvió para indicar que la descentralización en los países en desarrollo solo conducirá al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza si se promueven y desarrollan esfuerzos de aumento de la capacidad a medida que los recursos son transferidos.

BIBLIOGRAFÍA

AKAI, N. y M. SAKATA

2002 «Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States». En: *Journal of Urban Economics*, 52, pp. 93-108.

ALBUQUERQUE, Francisco

2004 «Local Economic Development and Decentralization in Latin America». En: *ECLAC Review*, 82.

BALLÓN ECHEGARAY, E.

2008 *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Escuela para el Desarrollo, Sistema de Facilitación EED Perú. Lima: Ediciones Novoa Print.

FAGUET, J. P.

2004 «Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia». En: *Journal of Public Economics*, 88, pp. 867-94.

FAGUET, J. P. y F. SÁNCHEZ

2006 «Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia». En: *World Development*. <http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=260795>.

FISZBEIN, A.

1997a «Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship». Economic Development Institute. The World Bank. Paper prepared for a technical consultation on decentralization. FAO, Roma, 16-18 de diciembre.

1997b «The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia». En: *World Development*, Vol. 25, N° 7, pp. 1029-43.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER (IDRC)

2001 *Actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras y extracción de recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Informes nacionales de Colombia, Chile y Perú.

LLORENS, J. L.; F. ALBUQUERQUE y J. DEL CASTILLO

2002 *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Inter-American Development Bank.

PRUD'HOMME, R.

1995 «The Dangers of Decentralization». En: *World Bank Research Observer*, 10, pp. 201-20.

RODRÍGUEZ-POSE, A. y A. BWIRE

2004 «The Economic (in)Efficiency of Devolution». En: *Environment and Planning A*, 36, 11, pp. 1907-28.

RODRÍGUEZ-POSE, A. y N. GILL

2005 «On the 'Economic Dividend' of Devolution». En: *Regional Studies*, 39, 4, pp. 405-20.

RONDINELLI, D. A.; G. S. CHEEMA y J. NELLIS

1983 *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Paper N° 581. Washington, D.C.: World Bank.

SEAWRIGHT, J. y J. GERRING

2008 «Case Selection Technique in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options». En: *Political Research Quarterly*, 61, pp. 294-308.

VALDERRAMA, Mariano

2005 *Perú en el rumbo del desarrollo regional*. Documento de trabajo. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV).

WORLD BANK

1997 *Bringing the State Closer to People*. World Development Report.

XIE, D.; H. ZOU y H. DAVOODI

1999 «Fiscal Decentralisation and Economic Growth in the United States». En: *Journal of Urban Economics*, 45, pp. 228-39.

YIN, R. K.

2003 *Case Study Research: Design and Methods*. 3ª ed. Applied Social Research Methods Series Volume 5.

ZHANG T. y H. ZOU

1998 «Fiscal Decentralization Public Spending and Economic Growth in China». En: *Journal of Public Economics*, 67, pp. 221-40.

Referencias electrónicas

CARRIÓN, J. F.; P. ZÁRATE ARDELA y M. A. SELIGSSON

2007 Cultura política de la democracia en el Perú: 2006. Lima: IEP. 237 – Barómetro de las Américas. <<http://www.iep.org.pe/textos/DDT/ddtlibro12.pdf>>.

CONTERNO, E.; J. C. PASCO y F. BLANCO

2007 *El proceso de descentralización: balance y agenda a septiembre de 2007*. Programa Pro Descentralización (Prodes) – Usaid. Fecha de consulta: 22/08/2009. <http://www.prodes.org.pe/pdf/EI_Proceso_de_Descentralizacion%20Balance_y_Agenda_a_Septiembre_de_2007.pdf>.

FRITSCHER, H.

2007 «Can Local Government Work for the Poor?». En: *Ifpri Forum*, marzo. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/if18.pdf>>.

GONZALES DE OLARTE, E.

2003 *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. PNUD. Fecha de consulta: 20/08/2008. <http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/indh_cuaderno4.pdf>.

2002 *Centralización y descentralización en el Perú*. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/Descentralizacion%20apoyo.pdf>>.

IGUÍÑIZ, J.

2000 *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica*. Documento de Trabajo 182. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD182.pdf>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

s.f. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www1.inei.gob.pe/inicio.htm>>.

KATSIAOUNI, O.

2003 «Decentralization and Poverty Reduction: Does it Work?». En: *Fifth Global Forum on Reinventing Government*. México D.F., noviembre 3-7. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.undp.org/governance/eventsites/mexico2003/unpan012251.pdf>>.

KYEI, P. O.

s.f. *Decentralisation and Poverty Alleviation in Rural Ghana: Perspectives from Distric Elites and Voices of the Rural Poor*. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003042.pdf>>.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (MINAG)

s.f. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.minag.gob.pe/>>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

s.f. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.mef.gob.pe/>>.

PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO (2009-2021) – HUÁNUCO

s.f. Fecha de consulta: 08/09/2009. <http://www.regionhuanuco.gob.pe/2009/Transparencia/Planes_Regionales/>.

PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2007 – HUÁNUCO

s.f. Fecha de consulta: 09/09/2009. <http://www.regionhuanuco.gob.pe/2009/Transparencia/Planes_Regionales/>.

PRO DESCENTRALIZACIÓN (PRODES)

s.f. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.prodes.org.pe/>>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2008 *Cifras para la descentralización: versión temática*. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/cuaderno13.pdf>>.

2007 *Plan presupuesto y proyecto: un aporte para la gestión regional y local*. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/cuaderno12.pdf>>.

RAO, G

s.f. *Poverty Alleviation under Fiscal Decentralization*. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/module%2012/Poverty.pdf>>.

TELLIS, W.

1997 «Application of a Case Study Methodology». En: *The Qualitative Report*, Vol. 3, septiembre. Fecha de consulta: 20/08/2008. <<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>>.

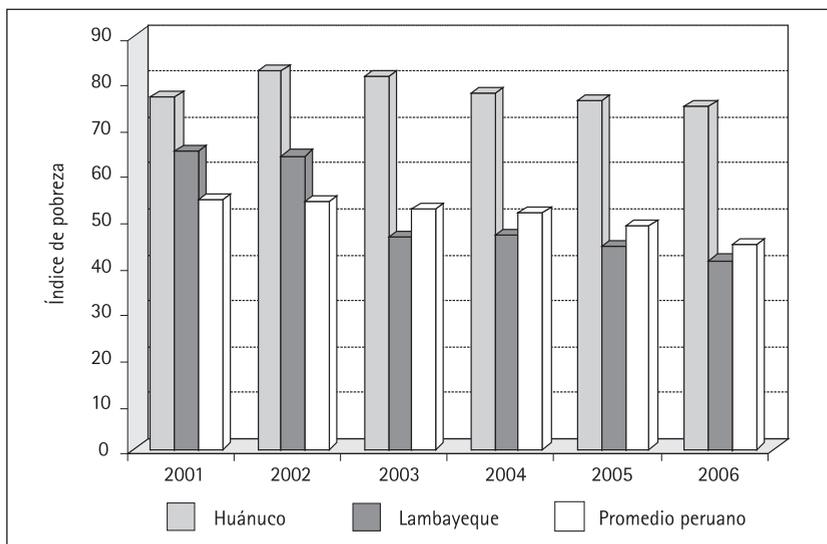
USAID PERU – PROYECTO PRA

s.f. Fecha de consulta: 05/09/2009. <<http://www.proyectopra.com/default.aspx>>.

ANEXOS

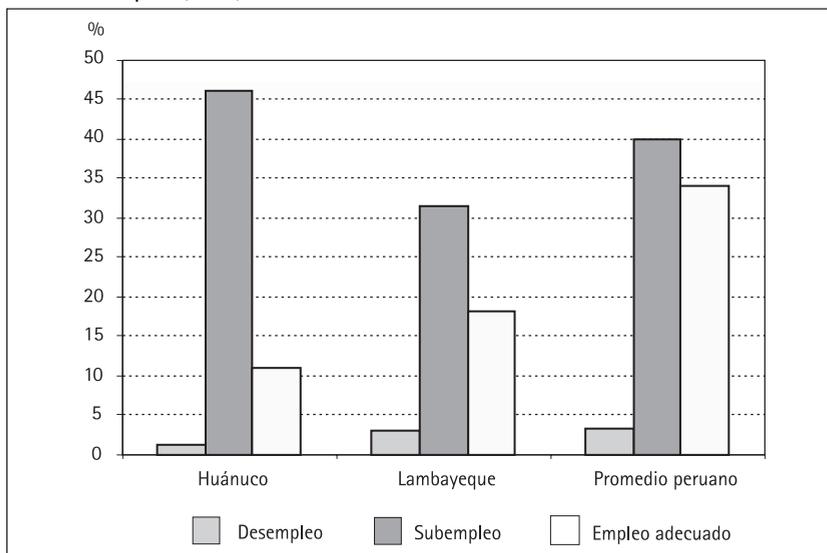
Anexo 1

Evolución del índice de pobreza



Anexo 2

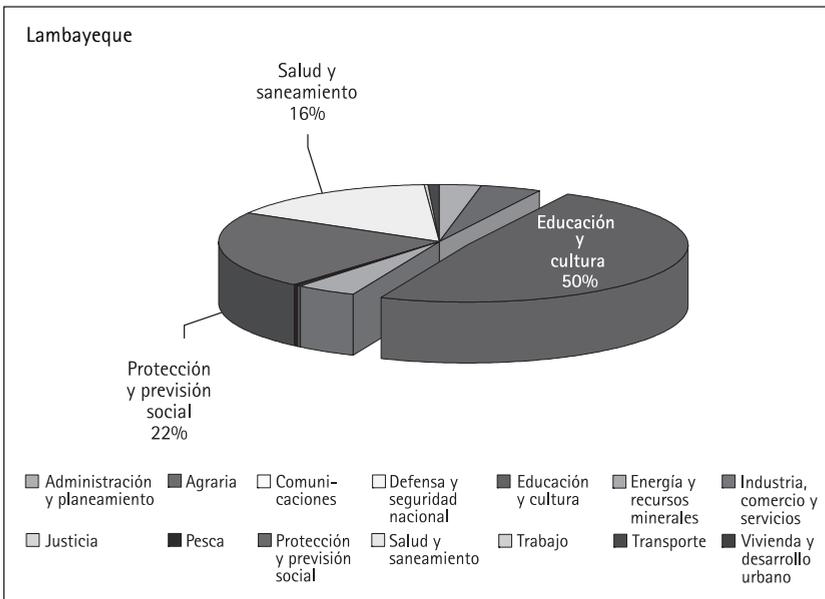
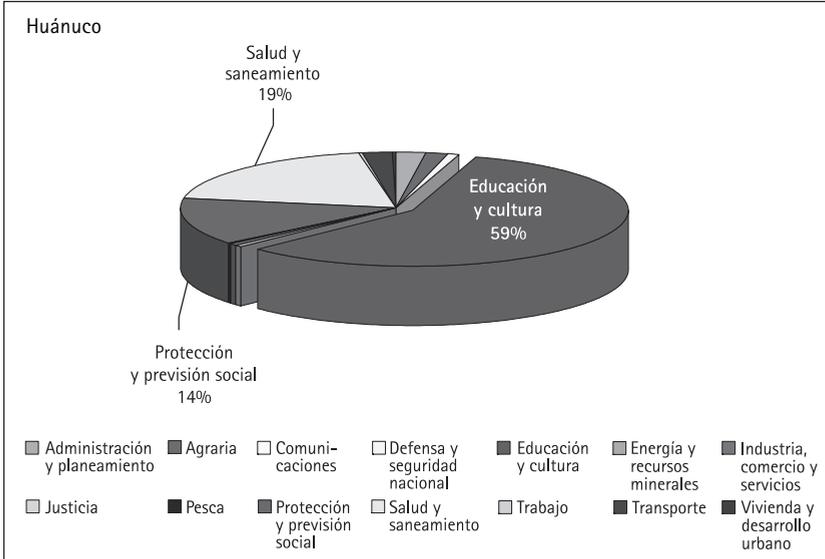
Niveles de empleo (2005)



Fuente: PNUD.

Anexo 3

Composición del gasto en ambos departamentos



Fuente: PNUD.