

**¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015**

**Juan Arroyo Laguna**

### **Juan Arroyo Laguna**

Es profesor e investigador principal de CENTRUM Católica, Escuela de Graduados en Empresas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es doctor en Ciencias Sociales, con mención en Sociología, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y tiene una maestría en Salud Pública por la Universidad Peruana Cayetano Heredia y una maestría en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especializado en gerencia y gobierno, cuenta con estudios en Alta Administración Pública en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Costa Rica; en Business and Sustainability en la Universidad de Cambridge; y es graduado del Senior Management Programme del IE Business School de España. Tiene experiencia en gestión pública, reforma del Estado, sistemas de salud, así como en formulación y evaluación de políticas, programas y proyectos. Ha publicado 24 libros y 25 artículos. Entre sus artículos en revistas indexadas están: “La innovación organizacional en servicios de salud con el Sistema Metropolitano de Solidaridad”, *Revista Panamericana de Salud*, 2013; “Los sistemas descentrados de recursos humanos en salud: el caso del Perú, 1990-2005”, *Revista Ciencia e Saúde Coletiva*, 2006; “La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, 2006.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [arroyo.juan@pucp.pe](mailto:arroyo.juan@pucp.pe)

## **¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015**

*El artículo sintetiza un estudio preliminar acerca del efecto de la descentralización en el desarrollo regional en el Perú. Para ello se compararon 61 indicadores desde el año 2002, fecha en que se dio inicio al proceso, hasta 2015. Estos indicadores se agruparon en cuatro tipos de capital: territorial, productivo, humano e institucional, este último relacionado a las capacidades de los Gobiernos regionales. Para cada capital se formuló un índice y un ranking de regiones, de acuerdo a la posición relativa que cada región ocupó con base en su avance o retroceso entre la línea de base y el último año estudiado. Posteriormente se hicieron las comparaciones y correlaciones entre los indicadores, para encontrar, con apoyo en la data y la literatura, explicaciones a las variaciones y performances. Los resultados señalan que las regiones han tenido un crecimiento notorio en lo territorial y productivo, pero este ha sido mediano en cuanto al capital humano, y con notables déficits en relación con el capital institucional. Todos los indicadores de los tres primeros tipos de capital crecieron, si bien con desigualdades, lo que se expresó en las variaciones en sus posiciones en los tres rankings que se construyeron. La excepción fueron los indicadores del capital institucional, que tuvieron una variación interanual sin una acumulación en el período 2002-2015, con retrocesos y avances sucesivos. Solo a partir del año 2008 los Gobiernos regionales comenzaron a lograr cierto aprendizaje, pero en lo administrativo. En general estos muestran haber aprendido algo como contratistas, pero muy poco como prestadores sociales, siendo más micropromotores de desarrollos que macroauspiciadores del emprendimiento de sus poblaciones y territorios. La data revela además un bloqueo para generar una institucionalidad sana. De esta forma, más han sido factores exógenos los decisivos en los progresos que el accionar de los Gobiernos regionales. Han prosperado más las regiones que convirtieron sus ventajas comparativas geográficas o históricas en ventajas competitivas, con apoyo nacional. Esto demuestra que aún no logra funcionar el Estado multinivel en el Perú: el país ha avanzado en descentralizar, pero no en funcionar descentralizadamente. El estudio, por preliminar, abre la necesidad de un programa de investigaciones.*

**Palabras clave:** Descentralización; Desarrollo Regional; Regiones; Capital; Capital Social; Perú

---

Recibido: 07-03-2017 y 16-08-2017 (segunda versión). Aceptado: 20-08-2017.

## Has Decentralization Had an Important Effect on the Development of the Regions? The Peruvian Case 2002-2015

*The article summarizes a preliminary study on the effect of decentralization on regional development in Peru. To this end, 61 indicators were compared from 2002, when the process started, until 2015. These indicators were grouped into four types of capital: territorial, productive, human and institutional, the latter related to the capacities of regional governments. For each capital, an index and a ranking of regions were formulated, according to the relative position that each region occupied based on its advance or regression between the baseline and the last year studied. Subsequently, comparisons and correlations were made between the indicators, to find, with support in the data and literature, explanations for variations and performances. The results indicate that the regions have had a notable territorial and productive growth, but this has been medium in human capital, with notable deficits in relation to institutional capital. All indicators of the first three types of capital grew, albeit with inequalities, which was expressed in the variations in their positions in the three rankings that were constructed. The exception was the indicators of institutional capital, which had a year-on-year variation without accumulation in the period 2002-2015, with successive setbacks and advances. Only from 2008 did the regional governments begin to achieve some learning but in administrative aspects. In general, they show that they have learned something as contractors, but very little as social providers, being more micro-promoters of developments than macro-sponsors of the entrepreneurship of their populations and territories. The data also reveals a blockade to generate a healthy institutional framework. In this way, the decisive factors in the progress have been exogenous factors, rather than the actions of the regional governments. Regions that have turned their geographical or historical comparative advantages into competitive advantages, with national support, have prospered further. This demonstrates that the multilevel State in Peru has not yet succeeded: the country has made progress in decentralizing, but not in decentralized functioning. The study, by preliminary, opens the need for a research program.*

**Key words:** Decentralization; Regional Development; Regions; Capital; Social Capital; Peru

### Introducción

**H**a pasado más de una década desde que el 16 de octubre de 2001 se promulgara la Ley N° 26922 o Ley Marco de Descentralización y el 26 de junio del año 2002, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización en el Perú. Hubo entonces una gran expectativa en que este acercamiento del Estado a los pueblos del

**Hace diez años Lima, la capital, aparecía como la culpable de lo que sucedía en el país, por centralista, mientras que hoy todo el país inculpa también a los Gobiernos regionales.**

interior del país, luego de una década de centralismo, sería una palanca fundamental para el desarrollo armónico y equilibrado entre las regiones, el bienestar de la población y el mejoramiento de la calidad de la democracia.

Quince años después, todos los actores coinciden en que el proceso se ha debilitado y los resultados no siempre han sido satisfactorios. Más allá de todos los intentos hechos, no logra funcionar el Estado multinivel en el Perú: se ha avanzado en descentralizar, pero no en marchar descentralizadamente. Finalmente, fue más fácil transferir funciones y recursos que gobernar en forma descentralizada. Eso es lo que muestran las cifras y los hechos. Por eso, en términos de las percepciones nacionales, hace diez años Lima, la capital, aparecía como la culpable de lo que sucedía en el país, por centralista, mientras que hoy todo el país inculpa también a los Gobiernos regionales.

Los indicadores que moldean esta percepción nacional son principalmente dos: la baja ejecución presupuestal y los altos índices de corrupción regional. Según el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF), en la región de Tacna se gastó solo 15% en el primer trimestre de 2016, mientras que en Pasco, Áncash y Puno apenas se superó el 17% (MEF, 2016). De otro lado, en relación con la corrupción, actualmente hay dos ex presidentes regionales presos por corrupción (Ancash y Tumbes) y 18 (ex) presidentes con procesos de investigación judiciales. En la IX Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú (Proética, 2016), los Gobiernos regionales están entre las cinco instituciones más corruptas del Perú, junto al Poder Judicial, el Congreso de la República, la Policía Nacional y los partidos políticos.

De ahí que se haya formado un consenso nacional pesimista sobre la calidad de la gestión pública regional y sus perspectivas. Se reconocen las excepciones, pero ellas no hacen la regla. Incluso el 56% opina que la creación de los Gobiernos regionales ha sido negativa para el país y el 61%, para su propia región (IPSOS Perú, 2015); un contraste con los resultados de la encuesta aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP, 2002) en 2001, en la que el 73% se definía como descentralista.

Aparentemente habría terminado un ciclo de la gestión pública regional y los signos de agotamiento exigen repensar los arreglos institucionales necesarios para un relanzamiento de la descentralización. No existen aún, sin embargo, estudios que señalen el nuevo sentido direccional. Hay opiniones sin evidencias, sobre todo en los

extremos: para algunos hay que recentralizar el Estado peruano y terminar con la experiencia, mientras para otros, la descentralización es buena por principio y sus deficiencias provienen más bien de la resistencia del centro del Estado a culminarla. Así, se enfrentan dos salidas simples para un problema complejo: recentralización contra descentralización total. Definitivamente falta data y análisis para una toma de decisiones más sustentada.

Ante ello, el objetivo del presente artículo es realizar una evaluación preliminar, descriptiva, de la eficacia y efectividad de la descentralización, analizando indicadores expresivos del avance de las regiones en cuanto a su capital territorial, productivo y humano, y contrastándolos con indicadores relacionados al capital institucional de los Gobiernos regionales. Primero se expondrá la metodología, luego se describirá la evolución de los cuatro tipos de capital y, al final, se ensayarán explicaciones de estas variaciones en el desarrollo regional.

### **Metodología**

El estudio categorizó los resultados de 24 circunscripciones regionales existentes en el Perú (Lima y Callao se agruparon por sus características similares), comparando 61 indicadores desde el año 2002, fecha en la que se dio inicio al proceso, hasta 2015 (ver Tabla 1). Se tomó como base el Índice de Competitividad Regional del Institute for Management Development (IMD) y CENTRUM Católica, construyéndose una base de datos *ad hoc* para todo el período estudiado. Estos indicadores se agruparon en cuatro dimensiones: 1) capital territorial, que describe los avances registrados en infraestructura y recursos naturales; 2) capital productivo, que mide el producto bruto regional y el valor generado a nivel regional; 3) capital humano, que muestra las variaciones en cuanto a pobreza, salud, educación y otros indicadores sociales; y 4) capital institucional, que mide las capacidades de los Gobiernos regionales.

Para cada capital se formuló un índice y un *ranking* de regiones, de acuerdo a la posición relativa que cada región ocupó con base en su avance o retroceso porcentual entre la línea de base de 2002 y el último año del período estudiado, el 2015. Todos los indicadores de capital territorial, productivo y humano crecieron, algunos más y otros menos. La excepción fueron los indicadores del capital institucional, que tuvieron una variación interanual sin mostrar en la mayoría de casos una acumulación en el período 2002-2015, por lo cual no se podía contrastar la línea de base con la línea final. Por tal motivo, se optó por construir

La interrogante aquí es qué indicadores se movieron en este lapso y en qué sentido y, por ende, si se configuró un nuevo mapa del desarrollo regional.

el índice de capital institucional a partir de los promedios obtenidos por cada región en sus indicadores, que expresaba mejor lo desarrollado institucionalmente. Posteriormente se hicieron las comparaciones y correlaciones entre los índices e indicadores, para encontrar, con apoyo en la data y la literatura, explicaciones a las variaciones y *performances*.

## Resultados

### *a. Las variaciones 2002-2015 en el desarrollo regional*

El Perú tiene algunos “dominios regionales” con niveles de desarrollo característicos: la zona más rezagada ha sido tradicionalmente la sierra sur o “trapezio andino” (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno) y la zona más desarrollada ha sido la capital (Lima-Callao) en la costa central. Entre ambos polos se ubican los demás “dominios de desarrollo”: zonas de mayor desarrollo relativo han sido siempre las de la costa norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash) y la costa sur (Tacna, Moquegua, Arequipa, Ica); y las de atraso relativo, las de la sierra central (Junín) y norte (Cajamarca), ceja de selva y selva (Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios). La interrogante aquí es qué indicadores se movieron en este lapso y en qué sentido y, por ende, si se configuró un nuevo mapa del desarrollo regional.

### *Capital territorial*

El capital territorial regional fue estudiado a partir de la evolución de la cobertura en telecomunicaciones, redes viales, producción energética y superficie cultivable. En términos generales, las regiones que han evidenciado más mejoras han sido justamente aquellas que se encuentran geográficamente en la sierra sur y centro-meridional del país, zonas que tradicionalmente han estado a la zaga del desarrollo nacional: Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Cusco. En contraste, hay regiones que estaban rezagadas y prácticamente no pudieron despegar o se rezagaron más (Amazonas, Pasco, Ucayali, San Martín, Tumbes, Huánuco), mientras un tercer grupo (Lima, Arequipa y La Libertad) -todas en la costa- partieron de una mejor posición, que supieron mantener, pero sin avances importantes.

Analizando los indicadores de capital territorial, se observa que el cambio principal en el período estudiado ha sido la extensión de la telefonía móvil. Si en 2003 el promedio nacional de celulares por cada cien habitantes era de 18, en 2014 esta cifra había aumentado a 88. Esta casi universalización de la telefonía móvil fue horizontal, dándose en todas las regiones, y registrándose los mayores avances

en las zonas con niveles históricos de atraso. Si bien Lima y las regiones de la costa meridional continuaban con la mayor cobertura, la diferencia con las demás se aminoró substancialmente.

No acontece lo mismo con la cobertura de Internet en los hogares, que siendo casi nula en 2003 (solo Lima-Callao superaba el 1%), creció menos que la telefonía celular y en forma bastante desigual, consolidando la brecha digital entre las regiones de la costa y las de la sierra central y meridional. Lima, en 2014, estaba en 42%. La telefonía fija tampoco tuvo un crecimiento significativo a lo largo del período 2002-2014. Lima-Callao, siempre líderes de la tabla regional, pasaron del 12% al 18%, mientras que Pasco y Huancavelica (sierra centro-meridional), y Amazonas (selva norte) no alcanzan el 2% de cobertura.

Otro indicador relevante es el kilometraje de la red vial asfaltada y afirmada. Este ha registrado un aumento general en el período 2004-2014 de 78.555 a 165.467 kilómetros, incremento que en términos porcentuales no se compara, sin embargo, con el de la conectividad digital. Es importante subrayar que este aumento no ha sido homogéneo y depende del tipo de vía que se analice, pues hay vías nacionales a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y vías departamentales a cargo de los Gobiernos regionales. Respecto a las primeras, el crecimiento en todo el país fue del 51%, concentrándose en las regiones de la sierra meridional, que al menos duplicaron la extensión de sus carreteras. En cuanto a las vías departamentales, el crecimiento en todo el país fue superior (71%), lo cual resulta destacable por tratarse de un gasto ligado a los Gobiernos regionales. El kilometraje de carreteras regionales se triplicó en Lambayeque, San Martín, Moquegua y Apurímac, probablemente por la necesidad de las grandes inversiones mineras y agroexportadoras que se ubican en tales regiones. Por otra parte, se debe precisar que regiones con un territorio complicado para la construcción de vías, como las de la selva amazónica, son las que menos crecimiento evidenciaron.

La superficie agrícola, otro indicador importante, se triplicó de 11.285.337 a 38.741.664 hectáreas en el período 2000-2012. Sin embargo, la superficie agrícola no puede estudiarse en términos iguales para todas las regiones, porque hay regiones grandes y pequeñas, y regiones aptas y no aptas para la agricultura. Las que mostraron mayor crecimiento pueden catalogarse en dos grupos: las tradicionalmente agrícolas -aunque de baja productividad- de la sierra meridional (Huancavelica, Puno, Ayacucho, Cusco y Apurímac), y las agroexportadoras de la costa, en especial Arequipa, Ica, Moquegua

**El gran salto de la telefonía celular y de la agroexportación fue fruto de una política del Gobierno central y la gran empresa, aunque en la construcción y asfaltado de vías departamentales se percibe una participación importante de las regiones.**

y Tacna. El despegue de la agroexportación ha sido lo nuevo en los años estudiados. En todas ellas, el área dedicada a la agricultura aumentó al menos en cinco veces su tamaño original de 2002. Una expansión importante, menor a la de la conectividad digital, pero con mayor población económica ocupada que otras actividades.

La producción energética tuvo un crecimiento importante a nivel nacional, de 916 a 1.876 GW-hora promedio en el período 2002-2015. Ica aumentó 16 veces su producción inicial en términos porcentuales, aunque en términos absolutos el mayor incremento fue el de Lima-Callao, de 3.805 a 22.587 GW-hora, muy por encima del segundo lugar, Huancavelica (7.195 GW-hora). Empero, al igual que la superficie agrícola, este indicador expresa la importancia de los factores geográficos y la priorización de la inversión del Gobierno central, más que una incidencia de los Gobiernos regionales. En suma, el gran salto de la telefonía celular y de la agroexportación fue fruto de una política del Gobierno central y la gran empresa, aunque en la construcción y asfaltado de vías departamentales se percibe una participación importante de las regiones.

### *Capital productivo*

El capital productivo fue estudiado a partir del producto bruto interno regional, el PBI por sectores, la productividad, las exportaciones y los créditos directos. El índice de este componente señala que las posiciones apenas variaron, con la sola excepción de Cusco. Por otro lado, si bien Madre de Dios, Amazonas, Ayacucho y Tumbes tuvieron avances notables superiores al resto, no fueron suficientes para salir de su posición retrasada.

El PBI corriente a nivel nacional se triplicó en el período 2002-2015, aunque a nivel de las regiones hubo poca variación en la posición relativa de las mismas, lo cual puede deberse a la continuación de factores históricos. Las tasas más altas de crecimiento corresponden a un eje geográfico Ica-Ayacucho-Apurímac-Cusco-Madre de Dios, por obra de la agroexportación, la minería legal e ilegal, y el turismo.

Son igualmente importantes el PBI per cápita y la productividad media. En el período de estudio 2002-2015 se incrementó a nivel nacional el primero en 159% y la segunda en 125%. Pero hubo un comportamiento inercial y gran parte de las regiones que partieron en los primeros lugares en 2002 conservaban sus puestos en 2015. Ello pese a que regiones de la sierra, tradicionalmente pobres, casi triplicaron ambos indicadores. Tema importante es la brecha interre-

gional en los dos casos, que hasta 2008 se incrementa, pero luego se reduce. Esto prueba que algunas regiones comenzaron a aprovechar mejor el entorno de crecimiento general, y a acercarse a Lima y a las regiones de la costa meridional, que siempre se mantuvieron adelante.

Para identificar los sectores que explicarían las variaciones del PBI, el trabajo se enfoca en cuatro de ellos, que comprenden el 85% del PBI nacional de 2015: servicios (49%), comercio (11%), manufactura (13%) y minería e hidrocarburos (12%). La fuerza del sector servicios no sorprende, dado el peso del sector informal en la economía peruana, siendo su crecimiento bastante homogéneo entre las diversas regiones. El sector agrícola, sin embargo, no tiene mayor peso en el PBI (6%) y presenta un crecimiento más desigual, guardando bastante relación con la superficie cultivable evaluada en la sección anterior. Con respecto a la manufactura, se aprecia que su valor agregado bruto aumentó a nivel nacional en 188% en el período 2002-2015. Desagregando los datos a nivel regional, se aprecia también cierta continuidad de las regiones en los primeros puestos en 2002, que mantuvieron sus posiciones en 2015: Lima, Arequipa, La Libertad, Ica y Piura, identificándose dentro de ellas a las industrias más dinámicas de la década: metalmecánica, agroindustrial, textil y calzado. El avance manufacturero de Moquegua parece relacionarse al auge minero por la presencia del proyecto de Cuajone.

El aporte económico de la minería e hidrocarburos al PBI se expresa también en el canon, las regalías, los derechos de vigencia y las penalidades, que son importantes para explicar las variaciones en las posibilidades de inversión de las regiones. En general, estos aportes se incrementaron a nivel nacional en 163% en el período 2005-2015, pero distribuidos en forma desigual. Por un lado, están las regiones que históricamente han tenido grandes proyectos mineros, de inversión de larga duración, que han concentrado la mayor parte de las contribuciones de estos sectores, como Moquegua, Tacna, Cajamarca y Arequipa. De otro lado, hay regiones con un ascenso vertiginoso en estos ingresos: Cusco, La Libertad y Áncash, que recibieron masivas inversiones en el rubro, sobre todo a partir de proyectos como Antamina, Tintaya, Antapaccay, Misquichilca y Tres Cruces.

Por su parte, el sector comercio mostró un incremento de 148% a nivel nacional en el período 2002-2015, pero con una ampliación de la brecha interregional, pues los departamentos con puertos importantes o productos exportables fueron los más beneficiados. El único caso especial fue Junín, ubicado en la sierra central, en el valle del

**Han avanzado más las regiones que convirtieron sus ventajas comparativas geográficas o históricas en ventajas competitivas, con el soporte del Gobierno nacional que otorga las concesiones principales.**

río Mantaro, que ha sido tradicionalmente un espacio de intercambio comercial. Esta información se complementa con la referida al crecimiento de las exportaciones, que a nivel nacional fue de 365%.

Se revisaron igualmente las cifras de créditos directos de las cajas rurales y municipales, así como los de la banca múltiple y otros, encontrando un alto crecimiento a nivel nacional de 506%, pero con cifras también desiguales por regiones. Algunas exhiben tasas de crecimiento de más del 5.000%, y otras son inferiores al 500%. Donde este crédito mediano y chico ha crecido más ha sido en las regiones con menor PBI regional o con más micro, pequeñas y medianas empresas. El *boom* de las microfinanzas las ha favorecido, si bien su impacto sobre el PBI regional fue menor.

De este modo, se aprecia que muchos indicadores del capital productivo regional, como el PBI, PBI per cápita y productividad media, se explican en buena medida por la riqueza natural y actividades de exportación. Todos los sectores han crecido, pero en determinadas regiones algunos han sido la locomotora. Es el caso de las regiones con gran minería, sea porque la han tenido siempre o porque la han desarrollado en el período de estudio. En Madre de Dios, su crecimiento productivo se ha basado en la minería informal de oro; en Cusco, en el turismo y la gran minería; en Tumbes, en la pesca y el turismo de playa; en Ica, en la agroexportación y turismo; en Ayacucho y Amazonas, en la producción agropecuaria, actividades extractivas y comercio. En conclusión, han avanzado más las regiones que convirtieron sus ventajas comparativas geográficas o históricas en ventajas competitivas, con el soporte del Gobierno nacional que otorga las concesiones principales.

### *Capital humano*

El Índice de Capital Humano comprendió 22 indicadores: demográficos, de pobreza, salud y educación. Los mayores progresos los manifestaron tres grupos: 1) regiones como Huánuco y Apurímac, partieron de bastante atrás en el *ranking*, pero al final avanzaron hasta un punto intermedio; 2) regiones como Cusco y Puno, ambas en la sierra sur, partieron de posiciones intermedias y escalaron algunos puestos merced a mejoras en los ingresos y al accionar del Estado a través de políticas sociales; y 3) un tercer caso es Moquegua, Tacna, Arequipa, Lima y La Libertad, regiones costeras que conservaron su posición favorable.

Indicadores demográficos, como la tasa de fecundidad y la expectativa de vida al nacer, presentan mejoras modestas y heterogéneas. La primera se redujo de 2,9 a 2,5 hijos por mujer a nivel nacional en

**En 2004, el Perú tenía 10 regiones, del total de 24, con una pobreza monetaria superior al 60%; en 2015 no tenía una región en esa condición.**

el período 2000-2015, siendo las regiones de la sierra sur las que más disminuyeron dicha tasa. Sin embargo, pese a la tendencia nacional a la disminución de la tasa de fecundidad, hubo siete regiones en las cuales se incrementó en el período estudiado: Tumbes, Piura, Lambayeque, Lima, Ica y Tacna en la costa; y Ucayali en la selva. Lo paradójico no es solo que existan regiones en que se incremente dicha tasa, sino que se produzca en regiones con mayor prosperidad, las de la costa. Ello podría interpretarse como un patrón de fecundidad peculiar en el Perú, que por diferentes razones es alta en la base de la pirámide y en el tercio medio. De otro lado, la expectativa de vida nacional aumentó de 71,4 a 74,6 años en el período 2002-2015, pero se explica sobre todo por el aporte de las regiones de la sierra sur y central, que partieron de una posición retrasada y por tanto redujeron la brecha con las regiones más longevas, las que no escalaron lugares.

El porcentaje de la población con pobreza extrema, con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se redujo a nivel nacional de 11% a 4% en el período 2004-2015, concentrándose dichas mejoras en el centro-sur andino (Apurímac, Huancavelica y Cusco) y en el norte (Cajamarca, La Libertad y Áncash). Ello se explica porque durante el período de estudio, el Estado peruano focalizó sus programas antipobreza en regiones pobres. La pobreza monetaria cayó del 54,3% en 2002 al 21,7% en 2015. En 2004, el Perú tenía 10 regiones, del total de 24, con una pobreza monetaria superior al 60%; en 2015 no tenía una región en esa condición.

De otro lado, el porcentaje de la población en viviendas con características inadecuadas se redujo a nivel nacional: del 10% en 2004 al 6% en 2015. En este indicador destaca la diversidad de las regiones que más mejoraron: Tumbes, Lambayeque, Lima y Arequipa en la costa, más Apurímac de la sierra y Madre de Dios de la selva. De otro lado, el porcentaje de hogares que se abastecen de agua mediante red pública pasó de 71% en 2002 a 86% en 2015, mientras que el porcentaje de hogares en viviendas con alcantarillado pasó de 53% a 68%. En ambos casos, el impulso mayor provino de Huancavelica, Huánuco, Apurímac y San Martín, regiones que partieron muy atrás. En segundo lugar, en ambos casos Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna conservaron su liderazgo. Pero, aun cuando los Gobiernos regionales tuvieron alguna participación, esta no fue tan decisiva como la intervención nacional.

De los indicadores vinculados a la educación, la tasa de matrícula en 2002 de niños de 6 a 11 años a nivel nacional era de 97% y pasó en 2015 a 99%. Una mejora homogénea si se considera que el último

lugar en 2015 (Ucayali) se hallaba en 96%. En la tasa de matrícula secundaria, los resultados agregados sí registran heterogeneidad: a nivel nacional, pasó de 90% a 94% en el mismo período, pero esta vez la región con peor resultado en 2015 (nuevamente Ucayali) presentó una tasa de 87%. En este caso, las mejoras se concentraron en la zona nororiental y centro-meridional del país (Cajamarca, Huancavelica, San Martín, Amazonas y Cusco), aparte de La Libertad y Pasco. Pero de todas ellas, solo Cusco y Huancavelica se abrieron paso desde posiciones inferiores. El promedio de estudios de la población con 15 o más años de edad aumentó a nivel nacional de 9,3 a 10,1 años en el período 2002-2015, un avance poco significativo. En general, en educación el avance más notable ha sido la expansión de la matrícula en educación secundaria e inicial.

Respecto al nivel de ingresos poblacional, es el indicador de capital humano que mayor variación ha esbozado en el período 2002-2014: el promedio mensual nacional de ingresos casi se duplicó de 637 a 1.239 nuevos soles (187 a 364 dólares), avance diferenciado según el tipo de ocupación en el mercado laboral. En el caso de los empleadores, el crecimiento fue sorprendente (125%), mientras el ingreso promedio asalariado privado se incrementó menos, en 25%. En el medio se halla el ingreso promedio de los independientes, que aumentó en 75%. Los ingresos de los empleadores aumentaron más en Lima, Arequipa y Madre de Dios, así como los de los independientes en esas mismas regiones y Tacna. Por otra parte, San Martín y Puno ascendieron a los primeros lugares respecto al ingreso del empleador, y Moquegua en el ingreso independiente. En el otro extremo, únicamente en Lambayeque los ingresos se redujeron en relación con otras regiones. En suma, los empleadores e independientes vieron crecer más sus ingresos en esta etapa de crecimiento económico, no así los asalariados dependientes.

Finalmente, indicadores vinculados a la salud tuvieron mejoras notables, y otros, grandes rezagos. El porcentaje de desnutrición crónica infantil de menores de 5 años disminuyó a nivel nacional de forma sostenida, desde 30% en 2002 a 14,4% en 2014. Las regiones de Lima y la costa sur conservaron sus primeros lugares, siempre con las tasas más bajas, evidenciando grandes progresos en Moquegua y Tacna; además, hubo importantes avances en la sierra y selva meridional (Cusco, Madre de Dios y Puno), junto a Áncash en la costa norte. En segundo lugar, la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos pasó de 43 a 19 en el período 2000-2014: una

**Los grandes programas sociales son aún nacionales y los aparatos prestadores que se han descentralizado, como los de salud y educación, no han sido propiamente conducidos por los Gobiernos regionales.**

vez más hay inercia en los primeros lugares, con predominio de la costa sur, Lima y Tumbes; las regiones que mejoraron más fueron Huánuco, Apurímac, Cusco, Áncash, Tumbes y La Libertad. Tercero, la proporción de anemia en niños entre 6 meses y 5 años de edad cayó a nivel nacional en 25% en el período 2000-2015, con reducciones notables superiores a 50% en Tacna, Lambayeque, Piura y Cajamarca, pero destacando el incremento en Ica (27%) y Moquegua (9%). Más optimistas fueron los resultados en tuberculosis: el número de casos notificados bajó de 34.617 a 21.489 en el período 2002-2015, siendo las regiones de la costa y sierra meridional las que esbozaron las caídas más importantes (superiores a 45%).

En suma, en el período 2002-2015 hubo una mejora del capital humano a nivel nacional y regional, manifestándose en una tasa de fecundidad que en promedio disminuyó, pero es alta en la base y el tercio medio de la pirámide; una disminución de la pobreza; un mayor acceso al agua potable; una expansión notoria de la matrícula en educación inicial y secundaria; un crecimiento de los ingresos de los empleadores y trabajadores independientes, pero no de los asalariados; algunas mejoras en salud en cuanto a tasa de afiliación a seguros, desnutrición, tasa de mortalidad infantil y tuberculosis, pero con rezagos en cuanto a anemia y otros indicadores sanitarios.

¿Esto podría deberse a los Gobiernos regionales? Muy parcialmente. Los grandes programas sociales son aún nacionales y los aparatos prestadores que se han descentralizado, como los de salud y educación, no han sido propiamente conducidos por los Gobiernos regionales, dependiendo de las directivas precisas del nivel central de sus ministerios.

### *El capital institucional*

El capital institucional se construyó con base en 16 indicadores, agrupados en cuatro campos: calidad de la administración pública, vigencia del Estado de derecho, fortaleza de los sistemas políticos regionales y conflictividad social. Dentro del índice agregado del capital institucional, La Libertad, Lima, Arequipa y Cusco son las regiones que en promedio tuvieron mayores avances.

En relación con la calidad de la administración pública regional, se evaluó la capacidad de los gobernadores regionales antes de asumir sus cargos, la autonomía fiscal regional, el peso del canon y de las regalías en el presupuesto, la ejecución del presupuesto y de los proyectos de inversión declarados viables.

Para estimar la capacidad de los gobernadores se efectuó una evaluación de las hojas de vida de los candidatos electos como presidentes regionales con información del portal web INFOGOB del Jurado Nacional de Elecciones (2016) del Perú. Los criterios de evaluación fueron: i) formación académica (considerada a partir de la titulación); ii) experiencia profesional en entidades públicas; iii) experiencia política; y iv) ejercicio de cargos de representación pública. Los resultados arrojaron que los gobernadores más preparados fueron los de Lima, Arequipa, Junín, Áncash, La Libertad y Huánuco, mientras que, en el otro extremo, los menos preparados fueron los de Madre de Dios, Ica, Cusco, Amazonas y Ayacucho. En el primer grupo, los liderazgos regionales provenían del mundo empresarial y las universidades locales; en el segundo grupo, los gobernadores no tenían una trayectoria relacionada al cargo.

Otro punto importante es la diversificación de las fuentes de ingresos por iniciativa de los Gobiernos regionales. Hay regiones enteramente dependientes de las transferencias del tesoro público; de ahí la importancia de la autonomía fiscal regional. En general, los Gobiernos regionales no tienen fuertes recursos directamente recaudados en relación con sus presupuestos totales. Esta recaudación ha sido usualmente bastante baja -Tacna, el que más recauda en términos porcentuales a través de tasas, contribuciones y otros pagos por trámites administrativos, bordeaba el 12% y 13% en los años 2002 y 2015-. Por el contrario, las regiones con estructuras económicas diversificadas tienen mayor número de fuentes presupuestales: Tacna, Lima, Lambayeque, La Libertad, Tumbes y Arequipa.

En el otro extremo se ubican las regiones bastante dependientes de la minería. La asignación del canon y regalías mineras son dos ingresos extraordinarios de los Gobiernos regionales por concepto de redistribución de la renta y compensación por explotación de recursos naturales (mineros, pesqueros, forestales o hidrocarburos) que se extraen en sus territorios. En términos absolutos, estos montos aumentaron sostenidamente desde el inicio del *boom* del precio de los minerales en 2004, pero existe mucha variación interanual e interregional. Las regiones que registraron grandes inversiones en minería e hidrocarburos fueron las que tuvieron mayor participación promedio del canon (entre 6% y 11%), resaltando que en el período 2004-2015 las regiones recibieron 4.890 millones de dólares por ese concepto y hubo nueve (Cusco, Áncash, Loreto, Cajamarca, Piura, Arequipa, Tacna, La Libertad y Moquegua) que obtuvieron el 82% de todo el canon,

**Los datos exigen mayor análisis, pero parecen indicar que hay una correlación positiva entre la formación técnica de las élites políticas regionales y la capacidad institucional para llevar adelante inversiones de envergadura.**

un fondo millonario para impulsar su desarrollo. De hecho, hay una correlación positiva de 0,26 entre el canon recibido y el volumen del PBI regional en estas nueve regiones, lo que evidencia su importancia como factor de crecimiento. El caso de las regalías es más uniforme que el del canon: durante el período 2004-2015, en ninguna región estas transferencias superaron el 1% de su presupuesto. Se entiende así que la autonomía regional es limitada y depende básicamente de recursos transferidos desde el Gobierno central.

Un indicador clave de capacidad de gestión es la ejecución del presupuesto recibido. En el período 2002-2015, el porcentaje del presupuesto ejecutado disminuyó de manera generalizada en 2003, tuvo su pico en 2004, y luego descendió hasta sus puntos más bajos en los años 2007-2009, ascendiendo paulatinamente hasta ubicarse todos los Gobiernos regionales en un rango entre 80% y 90% de ejecución. Lima, Lambayeque, Amazonas, Loreto y San Martín (costa y selva norte) sostuvieron en promedio el mayor grado de ejecución de sus respectivos Presupuestos Institucionales Modificados (PIM): entre 87% y 91%. Por el contrario, las regiones de peor ejecución presupuestal han sido Cajamarca, Pasco y Áncash: entre 72% y 83%. Lo notorio es que hasta 2011 había una dispersión en los porcentajes de ejecución, y en los últimos cuatro años casi todos se ubican en un rango superior al 80%, probablemente debido a cierto desarrollo de capacidades en los aparatos administrativos regionales. La curva de aprendizaje nacional recién comienza a observarse en los años 2011-2015, pues hubo una caída general en la ejecución presupuestal en los años 2006, 2007 y 2008.

En relación con la capacidad de formular proyectos de inversión pública, se trabajaron los montos de los proyectos declarados viables por cada Gobierno regional durante el período 2004-2015. Los mejores resultados provienen de Cusco, Puno, Arequipa, Áncash, San Martín y La Libertad, existiendo correspondencia entre las últimas cuatro regiones y el hecho de haber tenido presidentes regionales más capacitados profesionalmente. Estos datos exigen mayor análisis, pero parecen indicar que hay una correlación positiva entre la formación técnica de las élites políticas regionales y la capacidad institucional para llevar adelante inversiones de envergadura.

En relación con el segundo campo del capital institucional, la vigencia del Estado de derecho, se midió el promedio de faltas (o infracciones menores) por cada mil habitantes y el promedio de denuncias por delito por cada mil habitantes. Respecto a las infracciones y delitos denunciados, Arequipa, Moquegua, Lima, Lambayeque y

Madre de Dios presentan los promedios más altos, destacando que las primeras cuatro regiones están entre las más desarrolladas, mientras que Madre de Dios ha evidenciado un gran crecimiento económico gracias a la minería informal. De hecho, en el Perú se ha establecido una correlación positiva entre las tasas de crecimiento económico y el aumento de la informalidad y criminalidad. En esa línea, el *boom* ha significado también el fortalecimiento de las economías informales e ilegales que alimentan este tipo de situaciones delictivas: entre 2002 y 2014, las denuncias a nivel nacional han aumentado de 161.261 a 278.184, siendo justamente los crímenes patrimoniales los principales. Han sido las regiones principalmente urbanas y relativamente bien posicionadas, como Lima, Arequipa y Lambayeque, donde la delincuencia ha evolucionado hacia el crimen organizado. Por último, Madre de Dios es un caso especial, pues allí se han combinado un crecimiento de la minería aurífera ilegal y la pérdida del control territorial por parte del Estado.

En relación también con la vigencia del Estado de derecho, se utilizó el índice de corrupción regional entre 2006 y 2012 que Proética (2006 y 2013) construyó para cada Gobierno regional: Puno, departamento caracterizado por el contrabando masivo, tenía el promedio más alto de corrupción, con 88%, siguiéndole Tumbes, Moquegua, Apurímac, Ucayali e Ica, todos por encima del 80%. Los menos corruptos (con un índice debajo de 70%) eran Arequipa, Tacna, Madre de Dios, Loreto, San Martín y Amazonas, este último con 50%. Sin embargo, el promedio de todas las regiones en 2006 era de 68%, elevándose a 74% en los siguientes seis años, y si al inicio solo tres regiones se hallaban por encima del 80%, luego fueron siete. Únicamente Tumbes, Huánuco, Cusco, Arequipa, San Martín y Amazonas presentaron mejoras. En pocas palabras, ha habido crecimiento económico en las regiones, pero acompañado de altos niveles de corrupción.

Con respecto al tercer campo del capital institucional, la fortaleza de los sistemas políticos regionales, se estudió la variedad y competitividad de las listas electorales, y la concentración de la votación. En las cuatro elecciones regionales celebradas (2002, 2006, 2010 y 2014), el promedio de listas participantes por región fue de 10,6, y creció paulatinamente desde 8,8 a 12,5, con casos excepcionales como las 21 listas de Puno en 2010 o las 19 y 18 listas de Áncash en los últimos dos procesos electorales. Pese a la variedad de participantes, en promedio las dos primeras listas alcanzaron solamente el 50%, y en cuanto a la diferencia que las separa, en promedio fue

de 8,2%. En las últimas dos elecciones, únicamente Cajamarca y Piura tuvieron una lista ganadora que sacó una ventaja superior al 25% respecto al segundo lugar. Esto expresa la debilidad de los ganadores.

Finalmente, en relación con la conflictividad social se usaron como indicadores el número de conflictos sociales y su porcentaje de resolución. Los conflictos se incrementaron mensualmente a nivel nacional de 93 a 277 en el período 2004-2015, con regiones en situación crítica: Áncash pasó de 7 a 29 conflictos, Apurímac de 2 a 23 y Cusco de 5 a 24. Otros se mantuvieron a lo largo del período en un alto margen, como Loreto y Puno. Sin embargo, la tendencia muestra que, tras una etapa inicial de baja conflictividad, esta se incrementó en los años intermedios del período de estudio, alcanzando su tope en 2011 con 461 conflictos (Áncash llegó a 52 y Lima a 46), para luego reducirse en todas las regiones. En todo caso, la resolución efectiva de los conflictos no parece ser la causa de su disminución, toda vez que el porcentaje de conflictos resueltos es bajo a nivel nacional (19%). Áncash, Lambayeque, Ucayali y Pasco son las únicas regiones con un promedio de conflictos resueltos superior al 25%, y de ellas, solo Áncash ha tenido un número importante de disputas. Ello indicaría que no se disponen de los medios para gestionarlas.

### *Los cuatro capitales*

En el índice general conjunto de los cuatro capitales (ver Tabla 1), se observa un primer grupo que lo conforman aquellas regiones que prácticamente no se movieron de posición: los cinco primeros puestos (Lima, Arequipa, La Libertad, Ica y Áncash), todos situados en la costa, que sigue representando el foco del desarrollo nacional; en el otro extremo, en las peores posiciones, Huancavelica y Amazonas, así como otras regiones que se ubican en la parte central de la Tabla. Un segundo grupo son aquellas que retrocedieron posiciones en el *ranking*: Tacna, por el atraso de sus zonas rurales; Loreto, Tumbes y Apurímac, por una fuerte crisis de su institucionalidad; Pasco, donde la minería ha perdido su empuje; y Ucayali, región alejada en materia de desarrollo social y territorial. En el tercer grupo, las regiones que han tenido avances importantes en el *ranking*, están Cusco, que ha crecido principalmente en lo territorial, productivo y humano, y Ayacucho, cuyas mejoras institucionales y en aprovechamiento territorial han rendido frutos.

**Tabla 1**  
**Ranking general e indicadores 2002-2015**

INDICADORES RELEVANTES		CAPITAL TERRITORIAL										CAPITAL PRODUCTIVO					
		Densidad telefonía Móvil (x 100 hab.)		Red Vial Total (Km)		Superficie agrícola (miles ha.)		Producción de Energía (GW/hora)		PBI corriente (millones S/.)		PBI Minería (miles S/.)		Créditos Directos (millones S/.)		Tasa Fecundidad (hijos por mujer)	
REGIONES	RANKING GENERAL	2003	2014	2004	2014	2000	2012	2002	2015	2002	2015	2005	2015	2002	2015	2000	2015
Amazonas	24	0.5	54.6	1652	3322	818	1766	33	62	989	3852	440	2183	5	332	3.8	3.2
Áncash	3	4.9	81.1	5067	10825	353	1302	1568	1923	7535	18916	54525	434954	551	2908	3.4	2.4
Apurímac	20	0.8	67.8	2923	7480	106	1574	30	43	847	3501	9302	12737	36	523	4.2	2.8
Arequipa	2	13.7	113.3	6160	9175	136	1965	992	988	9600	28666	71489	453705	1148	8245	2.2	2.1
Ayacucho	21	1.6	73.4	4438	12997	272	2247	15	19	1567	7043	4198	31105	38	816	4.2	2.4
Cajamarca	11	3	2.6	62.9	14063	870	1409	840	990	5570	14726	290428	265337	160	2492	3.5	2.6
Cusco	14	4	4	5484	15554	637	2667	751	1370	4016	22359	22636	241739	277	3756	4.0	2.8
Huancavelica	22	0.2	47.2	3396	8111	76	1485	6869	7195	1787	4056	9175	19217	5	177	6.1	3.0
Huánuco	23	1.4	61.5	3067	7545	745	1479	36	33	1858	6879	1634	6283	51	1146	4.3	2.7
Ica	5	7.4	97.7	2417	3450	138	600	55	923	4562	19279	15569	145680	504	3414	2.5	2.7
Junín	7	4.0	75.2	6425	11928	770	2424	2327	2895	5796	16738	11038	66481	278	3568	3.2	2.4
La Libertad	4	9.2	83.8	3916	8691	315	1057	210	586	8307	27231	32445	345403	760	7153	2.9	2.6
Lambayeque	10	7.3	78.1	1880	3190	296	691	78	58	5287	14158	430	2806	593	4720	2.4	2.5
Lima-Callao	1	22.6	94.7	4793	7586	263	2002	3806	22587	95825	278211	26817	132135	31891	180761	2.1	2.2
Loreto	12	15	2.2	39.8	744	962	1114	3250	642	4352	10426	76	487	203	1841	4.3	3.8
Madre de Dios	19	1.5	115.8	957	1995	274	661	18	2	649	3196	718	5577	21	411	3.5	3.1
Moquegua	8	8.2	102.6	1704	2641	25	505	1303	486	2395	7315	215352	287952	182	874	2.1	2.1
Pasco	15	1.0	65.3	2359	3309	396	1003	96	1005	1995	5481	32405	93818	25	414	3.3	3.0
Piura	9	5.0	71.2	4269	8866	365	1896	434	1329	8106	24811	2989	8851	790	5685	2.7	2.9
Puno	13	3.0	75.3	5376	13182	701	4464	806	832	4317	12286	124933	177120	149	2494	3.8	2.5
San Martín	17	1.0	64.6	2002	5214	1645	1323	91	62	2144	7178	684	2119	196	1889	3.0	2.8
Tacna	6	9	17.8	97.7	2003	2521	24	626	136	131	2425	7136	213294	187	1765	2.0	2.1
Tumbes	16	19	5.1	81.3	902	940	15	23	34	15	943	3176	56	60	566	2.3	2.8
Ucayali	18	21	2.8	64.4	820	1920	2322	833	465	1891	5434	35	35	97	1191	3.2	3.5

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuestas Nacionales de Hogares 2002-2015; INEI, Sistema de Información Regional (SIRTOD); Instituto Cuanto, Anuario Estadístico, Perú en Números 2002-2015; Ministerio de Agricultura y Riego, Censos Nacionales Agropecuarios; MINEDU, ESCALE, Estadística de la Calidad Educativa; INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 2000-2014; Jurado Nacional de Elecciones, INFOGOB, Observatorio para la Gobernabilidad; Proética, Encuestas Nacionales de Percepción sobre Corrupción, 2002-2015; Defensoría del Pueblo, Reportes de Conflictos Sociales, 2004-2015.

**Tabla 1 (continuación)**  
**Ranking general e indicadores 2002-2015**

		INDICADORES RELEVANTES																
		CAPITAL HUMANO					CAPITAL INSTITUCIONAL											
REGIONES	RANKING GENERAL		Dos o más NBI (% de la población total)		Ingreso Promedio del Empleador (S.)		Ingreso Promedio Independiente (S.)		Población afiliada a un seguro de salud (%)		Calidad de Gobernadores (índice 0-1)		Ejecución PIM (%)		No. de Conflictos sociales		Percepción de Corrupción (%)	
	2002	2015	2004	2014	2014	2014	2002	2014	2004	2015	2002	2014	2002	2015	2004	2015	2006	2014
Amazonas	24	24	24.3	17.8	424	1559	244	601	39.4	87.0	0.64	0.18	79.8	90.9	2	6	55%	50%
Áncash	3	5	10.7	2.3	1120	2221	278	660	37.2	74.1	0.64	0.73	90.5	78.8	7	29	72%	79%
Apurímac	20	23	16.2	2.8	390	932	170	614	48.1	90.6	0.64	0.55	104.4	76.8	2	23	62%	81%
Arequipa	2	2	6.2	1.7	1249	2743	477	940	42.5	60.9	0.45	0.86	100.1	80.3	3	12	75%	69%
Ayacucho	21	14	15.6	7.9	446	1294	234	520	34.9	87.8	0.64	0.55	91.0	87.6	3	18	75%	77%
Cajamarca	11	13	20.1	4.9	541	1279	341	419	25.5	82.6	0.59	0.64	92.0	85.0	6	18	64%	73%
Cusco	14	6	14.1	2.7	536	1872	256	699	31.4	76.5	0.41	0.32	88.5	88.9	5	24	73%	71%
Huancavelica	22	22	23.2	4.1	288	1159	227	441	38.7	94.5	0.18	0.82	80.5	88.2	3	4	62%	77%
Huánuco	23	20	20.3	5.8	278	1863	193	563	31.5	80.2	0.18	0.82	83.0	85.8	4	3	86%	74%
Ica	5	4	4.1	1.2	755	2160	423	743	47.6	63.9	0.36	0.36	102.1	86.5	3	5	59%	80%
Junín	7	8	11.7	5.0	829	1750	471	739	29.2	65.7	0.82	1.00	100.4	86.4	2	17	70%	74%
La Libertad	4	3	11.3	1.3	776	2120	335	754	32.3	70.3	0.00	0.91	102.0	85.6	9	4	56%	74%
Lambayeque	10	11	5.9	2.1	1601	1863	587	588	38.4	70.6	0.64	0.73	96.5	85.9	5	6	61%	73%
Lima-Callao	1	1	4.3	1.1	1980	2910	693	1017	42.3	70.2	0.73	0.91	99.0	91.4	2	13	70%	76%
Loreto	12	15	24.8	19.9	1083	2109	344	573	41.3	80.1	0.45	0.73	105.1	90.9	11	18	65%	65%
Madre de Dios	19	17	16.7	8.6	1180	3986	511	1522	38.2	62.0	0.23	0.32	92.4	89.6	0	3	53%	68%
Moquegua	8	7	5.3	1.7	848	2248	350	919	41.2	74.2	0.64	0.82	96.5	75.7	0	5	69%	83%
Pasco	15	18	17.1	7.2	526	1047	286	480	44.6	76.9	0.45	0.36	91.2	84.7	1	10	72%	76%
Piura	9	10	20.8	7.9	852	1598	281	542	35.8	70.3	0.64	0.55	97.0	88.3	4	19	77%	78%
Puno	13	12	11.6	5.1	647	2708	288	565	23.5	68.7	0.00	0.55	94.9	84.0	13	25	73%	88%
San Martín	17	16	19.9	10.1	572	2733	274	630	35.3	83.7	0.00	0.36	100.4	89.5	4	3	65%	55%
Tacna	6	9	1.3	1.0	943	2321	478	866	35.0	55.1	0.64	0.55	95.9	83.3	1	5	63%	69%
Tumbes	16	19	8.7	7.3	739	2425	385	874	40.0	81.1	0.55	0.73	109.3	86.5	1	3	85%	84%
Ucayali	18	21	18.9	15.5	592	1884	425	736	35.2	70.9	0.27	0.55	91.0	89.8	2	4	76%	81%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuestas Nacionales de Hogares 2002-2015; INEI, Sistema de Información Regional (SIRTOD); Instituto Cuanto, Anuario Estadístico. Perú en Números 2002-2015; Ministerio de Agricultura y Riego, Censos Nacionales Agropecuarios; MINEDU, ESCALE, Estadística de la Calidad Educativa; INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 2000-2014; Jurado Nacional de Elecciones, INFOGOB, Observatorio para la Gobernabilidad; Proética, Encuestas Nacionales de Percepción sobre Corrupción, 2002-2015; Defensoría del Pueblo, Reportes de Conflictos Sociales, 2004-2015.

### **b. Las interrelaciones entre los índices e indicadores**

Se calculó el coeficiente de correlación entre diversos indicadores para comprender cómo se enlazaron para producir los resultados mostrados. Este ejercicio reveló que el PBI regional tenía una correlación positiva con el desarrollo de la minería (0,44), con el comercio (0,47) y el agro (0,52), lo que implica que el desarrollo económico regional ha estado bastante ligado entre 2002 y 2015 a la agricultura, el comercio y la minería. De otro lado, el PBI regional guarda igualmente una correlación positiva alta con el ingreso, sobre todo con el de los independientes (0,62), que son la mayoría de la fuerza laboral peruana, enlazada a la economía informal.

Un caso de correlación negativa se da entre el PBI y la autonomía fiscal de las regiones, que oscila entre -0,39 y -0,43, lo que quiere decir que, a mayor crecimiento económico, los Gobiernos regionales tienden menos a buscar nuevas fuentes de financiamiento. Es bastante esclarecedor al respecto que la calidad de los gobernadores regionales tenga una relación positiva con la autonomía fiscal (0,39): los mejores gobernadores buscan otras fuentes de ingresos, no así aquellos con menor experiencia y capacidades.

Es lógico que un estilo de crecimiento basado en los *commodities* y en actividades fuertemente informales origine paradojas. Los PBI regionales, por ejemplo, tienen una correlación negativa con la calidad de los gobernadores (-0,56): regiones con presidentes regionales de pocas capacidades pueden crecer significativamente. Ello podría deberse al particular estilo de crecimiento peruano en la última década: gobernabilidad débil, alta informalidad y prosperidad económica. Ello contrasta con la correlación positiva entre la calidad de los gobernadores y la tasa de delitos denunciados (0,42), lo cual, más que expresar un aumento de la inseguridad, hace suponer que frente a un gobernador que inspira confianza, hay mayor colaboración de la población.

Lo relevante en el análisis del peso de los Gobiernos regionales en el desarrollo regional, es que no hay una correlación entre el porcentaje de avance de la ejecución presupuestal y los PBI regionales. La capacidad de gasto no se expresa en productos brutos crecientes. El avance de ejecución presupuestal guarda, sin embargo, una correlación positiva con el crecimiento del comercio y el agro (0,40 y 0,45, respectivamente), evidenciándose nuevamente que el crecimiento regional está más ligado a esos sectores, si bien su contribución en términos absolutos es pequeña. En cambio, hay una correlación

negativa de -0,36 entre el avance de ejecución presupuestal y la eficiencia recaudatoria, lo que a primera vista puede parecer extraño, pero es explicable: cuando hay mayor ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) hay menos recaudación directa, lo que significa que los Gobiernos regionales no tienen aún capacidades para hacer las dos cosas, gastar y recaudar; de tal forma que, cuando están más preocupados por el gasto, descuidan la cobranza de gravámenes que les son propios.

Los cuatro componentes del PBI estudiados (minería, comercio, agro y manufactura) tienen sus rasgos particulares, pero entre ellos hay un considerable grado de correlación positiva, destacando en especial la que existe entre el comercio y el agro (0,71). La agricultura es el sector que tiene mayor incidencia sobre la productividad media (0,42), pero probablemente la disminuya, teniendo una correlación importante (0,37) con el ingreso promedio del empleador, pues se trata de pequeños propietarios agrarios, que son un porcentaje importante de la PEA ocupada de las regiones. En cambio, el sector manufacturero guarda una fuerte correlación negativa (-0,65) con el subempleo, lo que indicaría que se trata de un sector más formal que los demás. Es preciso subrayar, además, que hay cierta relación positiva de la pobreza con el comercio (0,37) y el agro (0,38), derivándose que la concentración en esos sectores no favorece necesariamente la disminución de la pobreza.

Resumiendo, es posible extraer algunas conclusiones preliminares. Primero, el avance del sector minero es muy importante para el desarrollo regional, pero no se define a nivel de los Gobiernos regionales, sino nacional. Segundo, el crecimiento ligado a los Gobiernos regionales está más enlazado a la agricultura y al comercio, sectores en los que precisamente tiene mayor efecto la ejecución del PIM, pero que no tienen un fuerte impacto en la solución de la pobreza. Tercero, el crecimiento de las regiones está bastante ligado al trabajo independiente, normalmente categorizado dentro del empleo informal. Cuarto, destaca que exista un encadenamiento entre baja calidad de gobernadores, escasa regulación, alta informalidad y alto crecimiento económico.

### ***c. El peso de los factores exógenos y endógenos en el desarrollo regional***

La hipótesis con la que este trabajo se ha aproximado a una evaluación de la eficacia y efectividad de los Gobiernos regionales, es que el desarrollo regional es el resultado de la interacción virtuosa

**Las regiones han tenido un crecimiento importante en lo territorial y productivo, pero mediano en el capital humano, y en general deficitario en el capital institucional. Asimismo, el desarrollo regional ha tenido mucho que ver con factores exógenos a los Gobiernos regionales.**

de los cuatro tipos de capital analizados. Las regiones ingresaron a la década de los 2000 con un nivel de desarrollo fruto de su interacción con el formato centralista de los años 90, y terminaron en 2015 con otro nivel, luego de imbricarse en el formato institucional del proceso de descentralización. Las evidencias señalan que las regiones han tenido un crecimiento importante en lo territorial y productivo, pero este ha sido mediano en el capital humano, y con notables altibajos y en general deficitario en el capital institucional.

Asimismo, el desarrollo regional ha tenido mucho que ver con factores exógenos a los Gobiernos regionales, como la telefonía celular, que eleva el índice de capital territorial, y la minería y la agroexportación, que elevaron el índice de capital productivo. Hubo resultados desiguales en capital humano, especialmente con dos aparatos prestadores públicos de servicios: salud y educación, que todavía no terminan de ser asimilados por los Gobiernos regionales. En cuanto al capital institucional, hay muchas variaciones interregionales, con un saldo general deficitario relacionado con las escasas capacidades de gestión y la calidad de los grupos políticos gobernantes.

De otro lado, tras los cuatro tipos de capital estudiados hay cuatro funciones del Estado: el Estado contratista de obras, el Estado promotor del desarrollo productivo, el Estado prestador de servicios, y el Estado constructor de instituciones, gerente y administrador. Salvo excepciones, los Gobiernos regionales parecen haber aprendido algo como contratistas, pero muy poco como prestadores sociales, siendo más micro-promotores de desarrollos que macro-auspiciadores del emprendimiento de sus poblaciones y territorios. Muestran además un bloqueo para generar una sana institucionalidad. Se han fijado más en la administración que en la gerencia y gobierno, en parte por el énfasis en los sistemas administrativos que ha tenido la modernización y reforma del Estado en la década, y parecen haber tenido cierto aprendizaje administrativo acumulado en los últimos años.

A partir de la data analizada, se revisa en esta sección factores endógenos y exógenos en una aproximación a las determinaciones y decisiones de política que explican los cambios observados.

### **Los factores endógenos**

Se consideran aquí como factores endógenos las capacidades regionales de gestión presupuestal, los sistemas políticos regionales y los índices de corrupción.

### ***Las capacidades regionales de gestión presupuestal***

¿Ha sido la ejecución presupuestal de los Gobiernos regionales un factor endógeno decisivo en los cambios en el capital territorial, productivo y humano de las regiones en este lapso? Según las cifras, no habría sido determinante.

Por un lado, los Gobiernos regionales no han ejecutado cabalmente lo que se les transfirió. Como se observó, el promedio de ejecución presupuestal de todas las regiones en el período 2005-2015 fue de 82%. Sumado a esto, no siempre se asignaron bien los recursos, restándoles efecto multiplicador. En promedio, revirtieron al tesoro público alrededor del 18% de sus PIM. Pareciera entonces cumplirse lo postulado por Fiva (2006) y Kepeller ...[et al] (2013): los presupuestos basados en transferencias suelen ser gestionados ineficientemente, a diferencia de aquellos basados en la tributación local.

No es posible afirmar lo mismo con respecto a la ejecución de los proyectos de inversión pública implementados, donde las variaciones anuales fueron mayores. El promedio fue de 68% en el período 2004-2015, y si bien regiones como Huancavelica alcanzaron el 95% en el último año, la curva de aprendizaje en esta materia fue más lenta y heterogénea.

Respecto al canon, constituye una asignación regional intocable por el Gobierno nacional y que, en caso de no ser usado un año, genera saldos de balance para el siguiente. En este rubro el promedio de ejecución de los Gobiernos regionales durante los años 2004-2015 fue más bajo (62%) que en el caso de los presupuestos y proyectos de inversión. En este tema, las variaciones no muestran una regularidad clara, lo que expresa aprendizajes y desaprendizajes, fruto de la no acumulación de capacidades institucionales.

### ***Los sistemas políticos regionales***

La debilidad electoral de los partidos en las regiones demuestra que aún no se configuran sistemas políticos regionales propiamente dichos. No hay lo que se ha denominado en la literatura politológica, partidos, sino movimientos preelectorales aluvionales que van detrás de líderes regionales. Garman, Haggard y Willis (2001) enfatizaron la importancia de una red integral de partidos políticos fuertes, toda vez que una representación local vigorosa permite al partido que ocupa el poder a nivel nacional articular mejor el proceso descentralizador, un tema en el que insistieron Enikolopov

El estado subnacional se ha constituido en un “estado arena” de poblaciones políticas flotantes, sin mayor responsabilidad que sus cortos periodos de gobierno.

y Zhuravskaya (2007) en cuanto a que un sistema fuerte de partidos favorece una descentralización eficaz y eficiente. Igualmente, Bardham (2002) advirtió que, para ser efectiva, la descentralización debe primero modificar las bases de poder para crear gobernabilidad entre las unidades subnacionales. Y precisamente ello no está ocurriendo en el Perú.

En realidad, las regiones no tienen sistemas de representación política, como tampoco sucede en el país. En cada región hay personal político temporal buscando hacerse del favor de los grupos económicos de poder en cada circunscripción para conseguir triunfos electorales y luego capitalizar económicamente sus niveles de representación. Este personal político construye partidos o movimientos para cada ocasión y su desafío quinquenal consiste en cómo ganar a la vez las representaciones de arriba y de abajo, la de los grupos empresariales y la de alguna mayoría electoral de la base de la pirámide. Por ello, ya no son necesarios como argamasa política los idearios regionalistas desarrollados hace varias décadas por las clases medias provincianas con apoyo de los terratenientes y empresarios. La representación política se ha vuelto un turno de ocasión para grupos de clases populares o medias que la ven como vehículo de movilidad social. El estado subnacional se ha constituido así en un “estado arena” de poblaciones políticas flotantes, sin mayor responsabilidad que sus cortos periodos de gobierno. Eso explica la volatilidad de los partidos políticos regionales y la débil aceptación de los dos primeros partidos en cada elección.

### ***La corrupción y la transparencia***

La ineficacia de los Gobiernos regionales para motorizar procesos de desarrollo regionales se debe en parte a la corrupción. El Índice de Transparencia de Proética (2015) en el Perú muestra la alta percepción de corrupción presente en casi todas las regiones. Este fenómeno no es exclusivo de los Gobiernos regionales, pero es bastante visible en ellos. Se rectifica así la hipótesis de Treisman (2002), que en un estudio sobre 166 países planteó que una buena descentralización podía generar Gobiernos honestos por estar más cerca de su población. En el Perú del segundo milenio se ha expandido la cultura de trasgresión y permisividad, y abarcado las administraciones regionales. Aplicando la diferenciación de Arellano (2012) entre la corrupción discreta o personal y la corrupción sistémica, con rutinas, costumbres, valores y discursos,

se puede decir que una buena parte de los Gobiernos regionales se ha introducido a la segunda. Adam y Balfour (2005) decían que la institucionalización de la corrupción produce un proceso de inversión moral donde un acto inmoral se convierte en una acción normal, pese a ser un acto corrupto, y ello aplica muy bien a un buen número de Gobiernos regionales, cuyos gobernadores hoy están en su mayoría enjuiciados o presos. En un sistema así de corrupto hay sanciones a los que violen esa normalidad anormal, por paradójico que suene.

### **Los factores exógenos**

Se consideran aquí como factores exógenos, la contracción de los recursos transferidos, el proceso inicial de transferencia de funciones sin capacidades, la ausencia de regiones propiamente dichas y la escasa rectoría del Estado multinivel.

### ***La contracción de los recursos transferidos***

Un sector de autoridades regionales inculpa las dificultades para optimizar la gestión pública regional a la transferencia incompleta de recursos a los Gobiernos regionales. Es cierto que a diferencia de lo que pasó en los primeros años de los 2000, el Ejecutivo ha recuperado para el nivel central porcentajes del presupuesto público, pero nunca los Gobiernos regionales han dispuesto de tanto dinero: el presupuesto de las regiones se incrementó en 208% entre los años 2002 y 2015. Es cierto que los recursos ordinarios transferidos han decrecido en términos relativos como proporción del presupuesto público total, pues los Gobiernos regionales en 2004 recibían el 18,4% del presupuesto anual y dicho porcentaje disminuyó a 14,9% en 2015. Sin embargo, en términos absolutos hubo un fuerte aumento de las transferencias de recursos ordinarios desde el nivel central, y también de recursos determinados, que incluyen canon, regalías, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y renta de Aduanas.

### ***El proceso inicial de transferencias de funciones sin capacidades***

Buena parte de la literatura (Ugarte, 2013; y Molina y Barnechea, 2015) coincide en que el origen de los problemas de los Gobiernos regionales tiene que ver en buena medida con el defectuoso proceso de descentralización implementado, específicamente con

la transferencia abrupta, en los años 2006-2007, de funciones y competencias sin todos los recursos, sin una previa acreditación de los Gobiernos regionales ni un fortalecimiento de capacidades.

Todo ello es cierto, pues el proceso de descentralización fue lento al inicio y se aceleró bruscamente a partir de octubre de 2006, cuando comenzaron las transferencias de presupuesto sin acreditación ni desarrollo de capacidades. En el plan original estos dos requisitos eran esenciales antes de que cada Gobierno subnacional pudiera andar con sus propios pies. Es decir, era necesario un período previo de aprendizaje con transferencias orientadas al desarrollo del capital humano (Frank y Martínez-Vásquez, 2014), pues de lo contrario estarían recibiendo simplemente una carga masiva de competencias sin la experiencia para su manejo adecuado, que es lo que finalmente pasó. Al inicio de los años 2000, los Gobiernos regionales tenían un perfil institucional con fuerte herencia de las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR) burocráticas anteriores. En la práctica, en 2006 se optó por una estrategia según la cual la función hace el órgano y no al revés, y las cifras denotan que no ha funcionado: la debilidad institucional se autorreproduce. Y sin ese marco institucional, no es posible encaminar las demandas de la población regional hacia proyectos de acuerdo a sus características y necesidades (Bird, 1994).

Han pasado sin embargo siete años de ejercicio del Gobierno regional, suficiente para aprendizajes y acumulaciones de experiencias que no se han producido en todas las regiones. ¿Es un problema de ausencia de rectoría desde la desaparición del Consejo Nacional de Descentralización, o más bien de una rectoría fuertemente administrativa-presupuestal desde el Ministerio de Economía y Finanzas, pero no una del desarrollo nacional y regional?

### ***La ausencia de las regiones***

Otra parte de la literatura inculpa la debilidad de los Gobiernos regionales al fracaso de la formación de regiones en el Perú. Los Gobiernos regionales se han constituido sobre las antiguas jurisdicciones departamentales, y el llamado a referéndum del 30 de octubre de 2005 para la constitución de cinco macrorregiones fue rechazado en todos los casos, con porcentajes superiores al 56% de los votos totales (JNE, 2016). En tal sentido, el proceso de descentralización no pudo completar su tercera etapa, la estrictamente regional, que debía integrar varios Gobiernos departamentales.

Ya pasó la etapa en que se creía que solo se podían construir naciones y regiones que tuviesen bases económicas, sociales y culturales comunes. Hoy se considera normal la viabilidad de Estados y países multiétnicos y pluriculturales, como es el caso peruano.

Existe un supuesto teórico detrás de esta argumentación en pro de circunscripciones más extensas, con mayores recursos y cierta endogenia, desarrollado por Azpur ...[et al] (2006) para el caso peruano: el desarrollo provendría del entrelazamiento de los sectores en las unidades regionales, enfoque sustentado en el antiguo concepto de nación (o región) como espacio basado en un mercado territorializado, bastante discutible ahora con la globalización. La experiencia regional 2002-2015 muestra la posibilidad de repotenciar un territorio vía la inserción global desde lo local, en un enfoque “glocal”. Ya pasó la etapa en que se creía que solo se podían construir naciones y regiones que tuviesen bases económicas, sociales y culturales comunes. Hoy se considera normal la viabilidad de Estados y países multiétnicos y pluriculturales, como es el caso peruano. Lo ideal es que este encadenamiento hacia afuera se acompañe de un encadenamiento hacia dentro, pero queda claro que el desarrollo no es sinónimo solo de sinergias dentro-dentro, sino de múltiples vías de formación de cadenas de valor entremezcladas: dentro-fuera, fuera-dentro o dentro-dentro. En suma, una vinculación dinámica que plasme una reacción en cadena y desemboque en un incremento general de la productividad (Albuquerque, 2004). La realidad está demostrando que dicho encadenamiento aún no se plasma; más bien se están formando ejes urbano-rurales determinados, algo que Zárate (2002) había pronosticado, y que probablemente parte del hecho que los gastos están mejor orientados en las zonas metropolitanas que en las rurales. De allí que el proceso de descentralización está deviniendo en la creación de focos de desarrollo económico urbanos, renovando la desigualdad entre las capitales regionales y las provincias, justamente la tesis desarrollada por Hammond y Tosun (2011).

### ***La débil rectoría del Estado descentralizado***

Se ha argumentado también, y en este caso con razón, el costo en términos de eficacia y efectividad que tiene la debilidad de la rectoría del Estado descentralizado. Lo clave no es ahora el proceso de transferencias, con todas sus limitaciones y pendientes, etapa que ya pasó, sino el paso al gobierno descentralizado, que es la modalidad de gobierno multinivel, un desafío para un país poco acostumbrado al diálogo y la concertación (Galilea y Letelier, 2013).

No es casual que una instancia imprescindible para la coordinación intergubernamental y el apoyo al accionar coherente del Estado mul-

Se avanzó más rápidamente en descentralizar, pero no en funcionar descentralizadamente. Una falencia central ha sido el escaso desarrollo de capacidades institucionales de los Gobiernos regionales.

tinivel, el Comité de Coordinación Intergubernamental, contemplado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), todavía no se haya instalado. Su ausencia le resta coherencia al Estado descentralizado, sometido a las iniciativas de todos, sin un espacio de ordenamiento y priorización de la agenda de descentralización, al final en buena medida la agenda nacional. En el fondo, no existe una visión objetivo de la arquitectura y funcionamiento del nuevo Estado unitario y descentralizado.

### Conclusiones

La conclusión general del estudio preliminar efectuado es que la descentralización ha tenido un impacto limitado sobre el desarrollo regional entre los años 2002 y 2015. Su eficacia y efectividad como palanca del despliegue de potencialidades regionales no ha sido de primera línea.

La responsabilidad sobre esto no es solo de los Gobiernos regionales, pues se concluye que el Estado multinivel, coordinado y en sinergia entre sus niveles, no funciona adecuadamente en el Perú. Se avanzó más rápidamente en descentralizar, pero no en funcionar descentralizadamente. Una falencia central ha sido el escaso desarrollo de capacidades institucionales de los Gobiernos regionales. Eso es lo que muestran las cifras y hechos.

El análisis de los indicadores expresivos del avance de las regiones en cuanto a su capital territorial, productivo, humano e institucional, revela que muchos de los logros han tenido que ver con inversión privada nacional, con el apoyo nacional o con inversión pública central, existiendo fuertes debilidades de los Gobiernos regionales como promotores del desarrollo.

El gran salto en el capital territorial ha sido la casi universalización de la telefonía celular, habiéndose avanzado también en cuanto a vías nacionales, a cargo del Gobierno central, y en cuanto a vías departamentales, a cargo de las regiones.

En relación con el capital productivo, hay mayor diversidad de logros. Uno de ellos ha sido la agroexportación, a cargo de la inversión privada. En el caso de las regiones con gran minería, ha sido clave, existiendo regiones que ya la tenían mientras otras la han desarrollado en el período de estudio. En Madre de Dios, su crecimiento productivo se ha basado en la minería informal de oro; en Cusco, en el turismo y la gran minería; en Tumbes, en la pesca y el turismo de playa; en Ica, en la agroexportación y turismo; en

Ayacucho y Amazonas, en la producción agropecuaria, actividades extractivas y comercio. En conclusión, han avanzado más las regiones que convirtieron sus ventajas comparativas geográficas o históricas en ventajas competitivas, pero básicamente con el soporte del Gobierno nacional, que otorga las concesiones principales.

En cuanto al capital humano, hubo una mejora a nivel nacional y regional, manifestándose en una tasa de fecundidad que en promedio disminuyó, pero menos en la base y en sectores medios; la disminución de la pobreza; un mayor acceso al agua potable; una expansión notoria de la matrícula en educación inicial y secundaria; un crecimiento de los ingresos de los empleadores y trabajadores independientes, pero no de los asalariados; algunas mejoras en salud en cuanto a tasa de afiliación a seguros, desnutrición, tasa de mortalidad infantil y tuberculosis, pero con rezagos en cuanto a anemia y otros indicadores. Esto podría deberse muy parcialmente a los Gobiernos regionales. Los grandes programas sociales son aún nacionales y los aparatos prestadores que se han descentralizado, como los de salud y educación, no han sido propiamente conducidos por los Gobiernos regionales.

Resumiendo, el peso de los factores exógenos ha sido mayor que el de los endógenos en las variaciones constatables en el desarrollo de las regiones entre los años 2002 y 2015.

## Bibliografía

- Adam, Guy y Balfour, Danny (2005), "Public Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems", en *Ethics in Public Management*, H. Frederickson y R. Ghere (eds.), Armonk, M.E. Sharpe.
- Albuquerque, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización", en *Revista de la CEPAL*, N° 82, pp. 157-171.
- Arellano, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Azpur, Javier; Ballón, Eduardo; Chirinos, Luis; Baca, Epifanio; y Távora, Gerardo (2006), *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Lima, Centro de Investigación Social y Educación Popular; Propuesta Ciudadana.
- Bardhan, Pranab (2002), "Decentralization of Governance and Development", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 N° 4, pp. 185-205.

- Bird, Richard (1994), *Decentralizing Infrastructure: for Good or Ill?*, Washington, World Bank (Policy Research Working Papers; N° WPS 1258).
- Enikolopov, Ruben y Zhuravskaya, Ekaterina (2007), “Decentralization and Political Institutions”, en *Journal of Public Economics*, Vol. 91 Nos. 11-12, pp. 2261-2290.
- Fiva, Jon (2006), “New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending”, en *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 62 N° 2, pp. 250-280.
- Frank, Jonas y Martínez-Vázquez, Jorge (2014), *Decentralization and Infrastructure: from Gaps to Solutions*, Atlanta, International Center for Public Policy (Working Paper Series; N° 14-05).
- Galilea, Sergio y Letelier, Leonardo (2013), “El estado de los servicios descentralizados en América Latina: una perspectiva comparada”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 55, pp. 17-48.
- Galilea, Sergio; Letelier, Leonardo; y Ross, Katherine (2011), *Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago, CEPAL.
- Garman, Christopher; Haggard, Stephan; y Willis, Eliza (2001), “Fiscal Decentralization: a Political Theory with Latin American Cases”, en *World Politics*, Vol. 53 N° 2, pp. 205-236.
- Hammond, George y Tosun, Mehmet (2011), “The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from US Counties”, en *Journal of Regional Science*, Vol. 51 N° 1, pp. 47-64.
- IEP (2002), *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- IPSOS Perú (2015), “Corrupción descentralizada”, en *Opinión Data: Resumen de Encuestas a la Opinión Pública*, Año 14 N° 180, p. 1.
- JNE (2016), INFOGOB: Observatorio para la Gobernabilidad, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, <http://www.infogob.com.pe/Eleccion/eleccion.aspx>, 01-10-2016.
- Kappeler, Andreas; Solé-Ollé, Albert; Stephan, Andreas; y Vålilä, Timo (2013), “Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?”, en *European Journal of Political Economy*, Vol. 31, pp. 15-25.
- MEF (2016), Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/new-bp/operaciones-bp.php](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/operaciones-bp.php), 20-07-2016.

- Molina, Raúl y Barnechea, Álvaro (eds.) (2015), *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*, Lima, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Proética (2006), *IV Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*, Lima, IPSOS Apoyo.
- \_\_\_\_\_ (2013), *VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*, Lima, IPSOS Apoyo.
- \_\_\_\_\_ (2015), *IX Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2015*, Lima, IPSOS Apoyo.
- Treisman, Daniel (2002), *Defining and Measuring Decentralization: a Global Perspective*, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>, 30-09-2016.
- Ugarte, Mayen (2013), *Evaluación del proceso de descentralización: a 10 años de su inicio*, Lima, Congreso de la República del Perú. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Zárate, Patricia (2002), *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado: una aproximación cualitativa*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo; N° 122).