

Estado actual y rol de la institucionalidad en el proceso de integración de la Macroregión Sur



Por: Nilo Cruz Cuentas.

"Los hombres pasan, pero las instituciones quedan; nada se puede hacer sin las personas, pero nada subsiste sin instituciones".

Jean Monnet

Uno de los factores más importantes de la construcción de una sociedad más justa, equitativa, próspera y sostenible, es la institucionalidad. Por un lado, no existen instituciones sin voluntad ni esfuerzo colectivo, asimismo, sin un entorno político, social y económico adecuado, no se pueden construir instituciones sólidas y desarrolladas.

Nuestro ámbito territorial se define de acuerdo con la ORN° 343-AREQUIPA, que crea la Mancomunidad Regional Macroregión Sur, integrada por los gobiernos regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Para nuestros efectos: Macroregión Sur (MRS) (Peruano, 2016).

"En el pilar de Instituciones del INCORE 2022, los departamentos de la Macroregión Sur se ubican así: Moquegua (1), Tacna (5), Arequipa (12), Madre de Dios (17), Apurímac (18), Cusco (20), Puno (21) (IPE, 2022); es decir, solo dos se ubican en el tercio superior, uno en el intermedio, y cuatro en el tercio inferior de la escala".



InfoSur
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
DEL SUR ANDINO

ceder
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



La superficie total de la MRS representa el 28% del territorio peruano (344.724 km²), la mayor parte se ubica en la sierra (55%), posteriormente, en la Amazonía (35%); y finalmente en la costa (10,5%). (Aráoz Neyra, 2001). Es decir, la MRS se localiza, fundamentalmente, en la sierra.

Para evaluar el pilar institucionalidad, un buen punto de partida es el Índice de Competitividad Regional (INCORE) que desarrolla todos los años el Instituto Peruano de Economía (IPE), que nos permite evaluar el avance de la competitividad en varios ejes, entre ellos el de las instituciones.

En el resultado global, el INCORE 2022 ubica a tres de los departamentos de la MRS en los primeros cinco lugares: Moquegua (2), Tacna (3), Arequipa (4); y otras tres en el espacio intermedio: Cusco (10), Madre de Dios (11), Apurímac (15); y finalmente, uno en el segmento final: Puno (21). Esto significa que tres departamentos de la MRS son de los cinco más competitivos del país (IPE, 2022).

TABLA 1
INCORE 2019-2022. RANKING GLOBAL 25 DEPARTAMENTOS DEL PERÚ

Puesto N°	2019	2020	2021	2022
1	Lima	Lima	Lima	Lima
2	Moquegua	Moquegua	Moquegua	Moquegua
3	Arequipa	Arequipa	Tacna	Tacna
4	Tacna	Tacna	Arequipa	Arequipa
5	Ica	Ica	Ica	Ica
6	Lima Provincias	Lima Provincias	Lambayeque	Lima Provincias
7	Tumbes	Lambayeque	Lima Provincias	Lambayeque
8	Lambayeque	Tumbes	La Libertad	Tumbes
9	Madre de Dios	La Libertad	Tumbes	La Libertad
10	La Libertad	Cusco	Madre de Dios	Cusco
11	Cusco	Madre de Dios	Cusco	Madre de Dios
12	Áncash	Áncash	Áncash	Áncash
13	Junín	Piura	Piura	Junín
14	Piura	Junín	Junín	Piura
15	Ayacucho	San Martín	Apurímac	Apurímac
16	San Martín	Apurímac	San Martín	Amazonas
17	Amazonas	Ayacucho	Amazonas	San Martín
18	Ucayali	Amazonas	Ucayali	Pasco
19	Pasco	Pasco	Ayacucho	Cajamarca
20	Apurímac	Ucayali	Pasco	Ayacucho
21	Huánuco	Huánuco	Huánuco	Puno
22	Puno	Puno	Cajamarca	Huánuco
23	Cajamarca	Cajamarca	Puno	Ucayali
24	Loreto	Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica
25	Huancavelica	Loreto	Loreto	Loreto

Fuente: IPE. Elaboración propia.

Si bien en el ranking global se posiciona considerablemente bien; no obstante, al observar el ranking en el pilar Instituciones, la situación es completamente distinta.

La tabla 1 muestra la evolución del 2019 al 2022. En el ranking nacional se exhibe poca movilidad, al punto que los 5 primeros puestos son ocupados por los mismos departamentos con ligeras variaciones: Lima y Moquegua son inamovibles en el primer y segundo lugar, respectivamente; Arequipa y Tacna se alternan en el tercer y cuarto lugar; Ica se mantuvo en el quinto lugar durante el periodo de cuatro años.

A nivel de la Macroregión Sur, el comportamiento de los siete departamentos, considerados en el presente estudio, muestra una movilidad más dinámica, sobre todo en el tercio intermedio e inferior. En la tabla 2, se puede observar que en el tercio superior aparecen siempre Moquegua, Tacna y Arequipa, entre los 5 primeros lugares a nivel nacional. Puno, por su lado, figura siempre en el último lugar de este grupo, y entre los últimos cinco de todo el Perú.

TABLA 2
INCORE 2019-2022. RANKING GENERAL DE LA MRS

Departamento	2019	2020	2021	2022
Moquegua	2	2	2	2
Tacna	4	4	3	3
Arequipa	2	3	4	4
Cusco	11	10	11	10
Madre de Dios	9	11	10	11
Apurímac	20	16	15	15
Puno	22	22	23	21

Fuente: IPE. Elaboración propia.

La institucionalidad es uno de los problemas más serios del Perú. Según el Índice de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Global, “el Perú se encuentra en el puesto 94 de 141 economías evaluadas en el pilar instituciones” (Gonzales Tinoco, 2022).

En el pilar de Instituciones del INCORE (antes del 2018 denominada Institucionalidad), los departamentos de la MRS se ubican así: Moquegua (1), Tacna (5), Arequipa (12), Madre de Dios (17), Apurímac (18), Cusco (20), Puno (21) (IPE, 2022); es decir, solo dos se ubican en el tercio superior, uno en el intermedio, y cuatro en el tercio inferior de la escala. El caso más notable es el de Arequipa, que en el ranking general del INCORE está en el puesto 4, y en Instituciones baja al puesto 12.

La evolución del ranking en el pilar Instituciones muestra mayor dinámica. Como siempre, en el tercio superior figuran Moquegua, Tacna y Arequipa, pero con una mayor distancia entre ellas, estando Moquegua siempre en el primer lugar a nivel nacional, a excepción del 2020 que cae al segundo lugar; Tacna alrededor del octavo puesto, subiendo al quinto en el 2022; y Arequipa, que obtuvo el segundo lugar en el 2019, desciende al puesto 13 y al 15 en los años 2020 y 2021, respectivamente, y sube al puesto 12 en el año 2022.

Los demás departamentos del grupo MRS se ubican siempre en el tercio inferior a nivel nacional, desde el puesto 17 hacia atrás, llegando Apurímac al fondo del ranking en el puesto 25 en el 2019.

TABLA 3
INCORE 2019-2022. RANKING INSTITUCIONES DE LA MRS

Departamento	2019	2020	2021	2022
Moquegua	1	2	1	1
Tacna	8	9	7	5
Arequipa	2	13	15	12
Madre de Dios	22	22	14	17
Apurímac	25	24	24	18
Cusco	21	19	23	20
Puno	19	18	19	21

Fuente: IPE. Elaboración propia.

El INCORE evalúa el pilar Instituciones a partir de cuatro aspectos y siete componentes: (1) la ejecución inversión pública, (2) la recaudación municipal por habitante y (3) la percepción sobre la gestión de sus gobiernos regionales; la inseguridad ciudadana mediante los indicadores de (4) victimización y (5) homicidios; 6) un indicador de conflictividad social en la región; y (7) la capacidad del sistema de justicia, mediante la resolución de expedientes judiciales (IPE, 2022).

En el ranking del año 2022 del pilar Instituciones, la ubicación de los siete departamentos de la MRS, tiene comportamientos dispersos que señalan una debilidad institucional notable, la cual se analiza posteriormente. En la siguiente tabla, en la primera columna, ubicamos los siete componentes del pilar Instituciones, y en las columnas posteriores mostramos los departamentos de la MRS con sus ubicaciones del ranking en dicho pilar, según el INCORE 2022.

TABLA 4
INCORE 2022- PILAR 6: INSTITUCIONES (POR COMPONENTES) DE LA MRS

COMPONENTES	Moquegua (Puesto 1)	Tacna (Puesto 5)	Arequipa (Puesto 12)	Madre de Dios (Puesto 17)	Apurímac (Puesto 18)	Cusco (Puesto 20)	Puno (Puesto 21)
Ejecución de la inversión pública (% de ejecución del gasto de inversión presupuestado)	71.40%	73.00%	54.50%	87.90%	69.90%	73.70%	73.20%
Percepción de la gestión pública regional (% de la población adulta que considera que la gestión del Gob. Regional es buena o muy buena)	24.70%	16.40%	12.70%	27.40%	18.40%	16.10%	11.80%
Conflictividad social (Conflictos sociales activos por cada 100,000 habitantes)	2.05	0.26	0.13	0	2.32	0.73	0.89
Victimización por hechos delictivos (% de la población urbana de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivos)	12.00%	17.70%	15.00%	24.40%	15.60%	24.50%	23.30%
Homicidios (N° de homicidios por cada 100,000 habitantes)	3.6	3.4	2.4	22.8	2.1	3.0	3.0
Recaudación municipal por habitante (Recaudación municipal proveniente de ingresos corrientes en soles por habitante)	S/ 440.00	S/ 260.30	S/ 249.20	S/ 177.40	S/ 122.30	S/ 149.50	S/ 95.00
Resolución de expedientes judiciales (% de expedientes resueltos de la carga judicial - pendientes más ingresantes)	52.70%	48.40%	39.00%	30.20%	39.30%	36.10%	44.20%

Fuente: IPE. Elaboración propia.

De la tabla se observa que en el componente Ejecución de la inversión pública, las ubicaciones según orden de desempeño son: Madre de Dios (87.9%), Cusco (73.7%), Puno (73.2%), Tacna (73.0%), Moquegua (71.4%), Apurímac (69.9%), Arequipa (54.5%). Es notable ver que Madre de Dios encabeza el ranking nacional y Arequipa se ubica en penúltimo lugar a nivel nacional.

El grupo de departamentos de la MRS, como se verá en las siguientes tablas, ha tenido una ejecución bastante diversa. De la consulta del portal del Ministerio de Economía y Finanzas, con datos actualizados a diciembre del 2022, se observa que en el promedio de los años 2019 al 2022, Apurímac es el departamento que tiene mejor desempeño, con una ejecución de 90.10%, y Arequipa se ubica en el extremo inferior con 81.60% (MEF, 2022).

TABLA 5
INCORE. EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2019-2022 DE
DEPARTAMENTOS DE LA MRS

Departamento	2019	2020	2021	2022	PROMEDIO
Apurímac	92.2	95.0	92.9	80.3	90.10
Puno	90.2	96.4	88.2	79.0	88.45
Tacna	84.0	93.9	90.7	83.0	87.90
Cusco	85.2	91.4	94.9	80.0	87.88
Madre de Dios	86.9	92.4	91.9	74.2	86.35
Moquegua	86.5	92.0	93.2	70.4	85.53
Arequipa	80.5	84.4	85.1	76.4	81.60

Fuente: Portal MEF. Fecha de la consulta: 07/12/2022. Elaboración propia.

En la ejecución de la inversión pública, por las municipalidades del grupo MRS, en el promedio de los años 2019 al 2022, quien encabeza la lista es Cusco, con 71.48%; y en el fondo de la lista está, nuevamente, Arequipa, con el 56.83% de ejecución en promedio (MEF, 2022).

TABLA 6
INCORE. EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2019-2022 DE GOBIERNOS
LOCALES DE LA MCR

Departamento	2019	2020	2021	2022	PROMEDIO
Cusco	78.5	72.20	73.50	61.70	71.48
Puno	75.90	65.10	78.70	61.00	70.18
Tacna	72.60	65.00	76.70	63.40	69.43
Apurímac	72.70	64.50	71.10	65.90	68.55
Madre de Dios	52.60	60.40	76.60	64.70	63.58
Moquegua	74.20	55.40	65.10	54.70	62.35
Arequipa	61.90	54.80	60.00	50.60	56.83

Fuente: Portal MEF. Fecha de la consulta: 07/12/2022. Elaboración propia.

Volviendo a la tabla 4, en el componente Recaudación municipal por habitante (IPE, 2022): Moquegua (S/ 440.00), Tacna (S/ 260.30), Arequipa (S/ 249.20), Madre de Dios (S/177.40), Cusco (S/ 149.50), Apurímac (S/ 122.30), Puno (S/ 95.00), se puede decir que el grupo MRS tiene una buena recaudación, puesto que cinco de los siete departamentos se ubican en el tercio superior nacional, uno en el tercio intermedio, y solo uno en el tercio inferior. En base a este indicador salta a la vista que la solución es generar nuevas modalidades y estrategias de recaudación, que entregaría a los gobiernos locales recursos directos para mejorar los servicios.

En el componente Resolución de expedientes judiciales (IPE, 2022): Moquegua (52.7%), Tacna (48.4%), Puno (44.2%), Apurímac (39.3%), Arequipa (39.0%), Cusco (36.1%) y Madre de Dios (30.2%), podemos ver que igualmente tenemos seis departamentos en

el tercio superior nacional, y uno en el inferior, Madre de Dios, que está casi al fondo de la lista, muy alejado de los demás. Nuevamente Moquegua marca el derrotero de un buen desempeño, siendo número uno a nivel nacional, aunque son solo 52.7% de expedientes resueltos, lo cual indica la pobreza de gestión del Poder Judicial en el Perú, algo en lo que se debe trabajar.

Uno de los aspectos más deficitarios es en el componente Percepción de la gestión pública regional (IPE, 2022): Madre de Dios (27.4%), Moquegua (24.7%), Apurímac (18.4%), Tacna (16.4%), Cusco (16.1%), Arequipa (12.7%) y Puno (11.8%). Ninguno de los departamentos goza de la opinión favorable de la ciudadanía. Incluso Madre de Dios, ubicado en el 4to lugar a nivel nacional, solo alcanza el 27.4% de aprobación, es decir, no llega ni al tercio. El caso de Puno vuelve a ser preocupante, solo 11.8% de su ciudadanía aprueba su gestión regional. La importancia de la satisfacción del cliente, en este caso, cobra relevancia. Ofrecer servicios de calidad y oportunos se convierte en un reto de las administraciones.

Sobre los otros aspectos del pilar Instituciones no hay mucho que comentar. Es obvio que el caso más notorio es el de Victimización por hechos delictivos que, junto a homicidios, son los indicadores más visibles de la seguridad ciudadana. El tema de la conflictividad social ha sido siempre uno de los mayores problemas de la MRS, lo cual implica el reto de trabajar en articulación con las comunidades afectadas.

Hay quienes plantean una reforma o una nueva constitución. La sobrerregulación no es el camino: "Un estudio cuantitativo comparado de las constituciones revela que un exceso de regulación y afán de control central incide y entraba el desempeño y progreso institucional y socioeconómico del país" (Canova et al., 2021).

Muy por el contrario, la concreción de las medidas de regulación, en especial la Constitución, facilita el progreso. "Los países con constituciones largas y con numerosas referencias a las responsabilidades del Estado son menos exitosos en términos de Estado de Derecho, desarrollo humano y socioeconomía que aquellos países con constituciones cortas, según el estudio de correlaciones con 219 índices internacionales" (Canova et al., 2021). En general, este estudio recomienda una revisión integral de la normativa con el fin de hacerla más concisa, sin entrar en especificidades que se conviertan en candados.

En conclusión, salta a la vista, que el mayor problema para la institucionalidad es la gestión. En todos los indicadores que hemos revisado se demuestra que, con una buena gestión de la justicia, manejo presupuestal, recaudación, seguridad, servicios al ciudadano, manejo de conflictos, se mejorará considerablemente la solidez de la institucionalidad en la Macroregión Sur.

Esto no solo se refiere a la designación de funcionarios especializados, bajo un criterio de meritocracia desterrando la elección a dedo y los compadrazgos, sino también la promoción y formación de nuevos cuadros y líderes en la gestión pública. "Bajo instituciones débiles, el liderazgo de los altos funcionarios es determinante para el desarrollo del país. No obstante, los constantes cambios ministeriales no permiten la

continuidad de políticas públicas” (Gonzales Tinoco, 2022), lo cual se aplica también a la gestión regional y local.

La integración macrorregional no es un anhelo nuevo, ya hubo movimientos cívicos para la conformación de la Macro Región Sur, que derivó en la conformación de la Mancomunidad Regional que tomamos actualmente como referencia territorial. Sin embargo, el origen aislado de las instituciones (Hernández et al., 2012), nos deben hacer reflexionar sobre el hecho de que la tarea de la integración es una misión pendiente, y la construcción de una verdadera Macro Región Sur es un objetivo que no debemos perder de vista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aráoz Neyra, G. (2001). LA ECONOMÍA DE LA MACROREGIÓN SUR. CIES.

Canova, A., Jaffe, K., Martinez, E., Correa, J. C., Soares, A. C., Contreras, J. G., & Baroni, R. (2021). ¿Tiene la constitución de un país un efecto práctico sobre su institucionalidad y socioeconomía? Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Venezuela., 52.
<https://doi.org/10.2307/3202400>

Gonzales Tinoco, F. (2022). Hablemos sobre la importancia de la institucionalidad para el crecimiento económico | IPE. IPE.
<https://www.ipe.org.pe/portal/hablemos-sobre-la-importancia-de-la-institucionalidad-para-el-crecimiento-economico/>

Hernández, O., López, M., & López, R. (2012). La institucionalidad como soporte de la competitividad. Red Internacional de Investigadores En Competitividad, 57-72.
<https://www.riico.net/index.php/riico/article/view/412/1289>

IPE, I. P. de E. (2022). Índice de competitividad regional INCORE 2022.

MEF. (2022). Consulta Amigable MEF.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

Peruano, E. (2016). 593342 NORMAS LEGALES GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA. Diario Oficial El Peruano.



InfoSur
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
DEL SUR ANDINO

Con el apoyo de:



Estado actual y rol de la institucionalidad en el proceso de integración de la Macroregión Sur

Autor: Nilo Cruz Cuentas

Edición digital

Corrección de estilo: Sergio Lazarte

Diseño y diagramación: Miriam Martínez Delgado

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

Urb. Aurora F-13 Cercado, Arequipa

Tel: 959609126

www.ceder.org.pe

Diciembre, 2022