

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006

Hacia una descentralización con ciudadanía

Publicado por el
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD)
Oficina del Perú
2006



Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2006
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro 2006 – 8937
ISBN: 9972 - 612 - 26 - 0

Copyright ©, 2006
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú
E-mail: INDH-redperu@pnud.org.pe
www.pnud.org.pe

Carátula: Carlos Tovar
Infografía: Manuel Cárdenas
Corrección de estilo: Alfredo Portal
Diagramación: GMC Digital SAC

Primera Edición: Octubre 2006.
Tiraje: 2 500 ejemplares

Impresión: MIRZA Editores e Impresores SAC
Lima, Perú

Este informe puede ser reproducido en su totalidad
o en parte en cualquier medio, citando la fuente.

Su contenido no representa necesariamente
el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o
personas que hayan colaborado en su formulación.

Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido que las menciones en tal género representan siempre todos y todas, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Presentación

La descentralización, por diferentes razones, se ha convertido en el Perú en un proceso al que todos reconocen importancia y se sienten vinculados con diversos grados de compromiso. La historia del país muestra que las iniciativas descentralistas estuvieron presentes desde los albores republicanos sin alcanzar hasta la fecha los resultados esperados. Este carácter de logro por conquistar le ha dado un sentido prioritario al actual proceso de descentralización. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Perú, decidió por tanto, abordar este tema en el presente Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006 bajo el título *“Hacia una descentralización con ciudadanía”*.

¿Por qué se pone el énfasis en la ciudadanía como condición de la descentralización? Porque en el marco de los postulados básicos del desarrollo humano, se reconoce a la persona humana como el medio y el fin de cualquier opción de desarrollo. Y en esa condición, la descentralización debe ser un medio eficaz para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, en el ejercicio de la descentralización se pueden construir maneras de ampliar la libertad de las personas y los grupos para escoger el tipo de vida que consideren más valiosa y satisfactoria a sus necesidades y cultura. En este proceso surge la democracia como el mejor escenario para ampliar estas libertades al lado del fomento del crecimiento económico con distribución equitativa, del ejercicio de deberes y derechos, de la participación ciudadana y del adecuado funcionamiento del Estado.

En el Informe se apuesta porque la descentralización sea una importante vía para consolidar la democracia y contribuya al desarrollo humano. En esta dirección, como un avance, el PNUD publicó en el mes de marzo del presente año, a pocas semanas previas a la primera vuelta de las elecciones nacionales, el estudio titulado *“La democracia en el Perú”*, que comprende dos ensayos críticos y una encuesta nacional aplicada a más de once mil personas. Si usamos como indicador el impacto de este avance en los medios de comunicación y la demanda creciente por los documentos y explotación de los datos, sentimos que con este aporte, modestamente, estamos contribuyendo al fortalecimiento de la democracia en el país.

Hoy se puede postular que el Perú va entre dos orillas. La del proceso global o globalización, con la intensidad del intercambio comercial que obliga a la concertación nacional y la del proceso descentralizador interno, que concita la esperanza de las provincias por romper el centralismo. Ambas orillas están siempre avistándose. No se puede enfrentar la globalización sin coherencia interna, no se puede descentralizar desentendiéndose del mundo. Como se ha dicho, el proceso económico es ahora, simultáneamente universal y localista.

Pero a su vez, lo económico, siendo fundamental, no lo es todo para el desarrollo humano. Para este paradigma, el desarrollo no solamente debe servir a las personas, sino sobre todo debe ser actuado y construido por ellas, enmarcarse en la democracia y la libertad, es decir, mantener la práctica de la ciudadanía. La pretensión del Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano, Perú 2006, es que el proceso descentralista sea entendido en la cabalidad de sus diferentes dimensiones, para

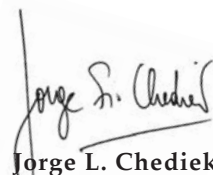
que funcione eficientemente, mostrando en cada etapa sus verdaderas exigencias y posibilidades.

En la preparación de este Informe, se han utilizado variados instrumentos para captar el pensamiento de los diferentes actores nacionales, regionales y locales. Encuestas nacionales, entrevistas dirigidas, talleres especializados, testimonios, selección de casos, entre otros, han sido los mecanismos que han permitido la movilización de un creciente número de personas, que han brindado su tiempo, experiencia y conocimiento para enriquecerlo. Entre ellos, deseo destacar a los miembros del Consejo Consultivo del Informe, quienes con su experiencia han orientado las formas de posicionamiento de las ideas centrales en el conocimiento y preocupación nacional. De igual forma, la asistencia de los colaboradores externos, comprometidos con el enfoque del desarrollo humano, han apoyado la consolidación de las principales ideas que se plantean en este Informe. Para todos ellos esta Representación les guarda un profundo agradecimiento.

De igual modo, debo un reconocimiento especial a aquellas fuentes de cooperación bilateral que solidarias con el esfuerzo que viene haciendo el PNUD, se sumaron con su apoyo técnico y financiero para hacer realidad el presente Informe. La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI, sensible al tema de la democracia y el ejercicio de derechos, comprometió su apoyo para todas las fases, preparación, elaboración, presentación y divulgación del Informe. A ella se sumó el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, SNV, con el que hemos compartido la realización de un conjunto de eventos técnicos en el interior del país y en la capital. Y con esta misma vocación, de manera más puntual para el ámbito rural, recibimos el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo, COSUDE.

Finalmente, quiero expresar mi mayor reconocimiento al destacado equipo de especialistas responsables de los Informes ante el PNUD, quienes por tercera vez nos brindan un documento de calidad, que sin sacrificar rigor académico nos presenta ideas al alcance de vastos sectores nacionales. Como es tradición, la libertad editorial que dispone este equipo, no compromete la orientación institucional del PNUD ni de ninguno de sus asociados.

El PNUD en el Perú, en su rol corporativo de contribuir al mejoramiento de la vida de la población por la vía del fomento del desarrollo humano, tiene en esta entrega el convencimiento de sumarse a un esfuerzo mayor, liderado por el gobierno con la activa participación de la sociedad, por alcanzar las soñadas metas de vivir en paz con crecimiento y equidad en el marco de una gobernabilidad democrática.



Jorge L. Chediek
Representante Residente
PNUD - Perú

CONSEJO CONSULTIVO

Javier Pérez de Cuellar | Ex Secretario General de las Naciones Unidas

Luis Bambarén Gastelumendi | Presidente de la Misión por la Paz

Dennis del Castillo Torres | Ex Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana

Diego García-Sayán | Magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

Sinesio López Jiménez | Ex Director de la Biblioteca Nacional

Juan Paredes Castro | Editor Central de Política y Opinión del diario El Comercio

Pepi Patrón Costa | Presidenta de la Asociación Civil TRANSPARENCIA

Mario Suito Sueyras | Director Gerente de Constructora Huáscar

Ilse Wisotzki Loli | Rectora de la Universidad de Lima

EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME

Luis Vargas Aybar | Coordinador General

Raúl Lizárraga Bobbio | Especialista en Descentralización

Jorge Bernedo Alvarado | Especialista en Estadística

José Arias Vera | Asistente Técnico

Mirian Piscoya Figueroa | Asistente Técnico

Zoila Ferreyra Bossio | Asistente Administrativo

Evelyn Pérez Zevallos | Asistente de Comunicaciones

COLABORADORES EXTERNOS

Efraín Gonzáles de Olarte | Vicerrector Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Javier Igúñiz Echeverría | Miembro del Acuerdo Nacional por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

Francisco Santa Cruz Castello | Consultor de Descentralización Proyecto Especial PROVIAS Rural

COMENTARISTAS ESPECIALES

Rolando Ames Cobián | Coordinador de la Especialidad en Ciencia Política y Gobierno PUCP

Elena Conterno Martinelli | Coordinadora de Fortalecimiento Normativo de PRODES - USAID

Carlos Leyton Muñoz | Vicepresidente de CEDER, Arequipa

Carlos Monge Salgado | Responsable de Vigilancia Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana

María Isabel Remy Somatovic | Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Peruanos

Mariano Valderrama León | Asesor en Gobernabilidad del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

Agradecimientos

Este Informe tiene una importante deuda con la generosa contribución de muchas personas, entre ellas, la destacada función de los colaboradores externos, quienes además de acompañar académicamente todo el proceso de maduración de las ideas y elaboración del texto final, han aportado sustancialmente en la preparación de documentos base para diferentes capítulos, como es el caso del enfoque teórico elaborado por Javier Iguíñiz Echeverría; el de descentralización económica, por Efraín Gonzáles de Olarte; y sobre la política de la descentralización, Francisco Santa Cruz Castello. De igual forma, por su presencia y compromiso en las acciones, Annika Anchorena del ASDI, Suecia y Margarita Seminario del SNV Holanda, quienes con su aliento han permitido superar obstáculos. El Informe no hubiera alcanzado su cristalización sin el compromiso y apoyo personal de Jorge Chediek, Representante Residente del PNUD-Perú, quien alentó el tema central, y mantuvo amplios márgenes de libertad para el desarrollo de las ideas, dotando al Informe de un sólido respaldo institucional.

En el proceso de formulación del Informe, se organizaron reuniones de consulta, tanto para el esquema inicial como en los avances, en el que participaron profesionales de instituciones públicas y privadas, investigadores de organismos no gubernamentales de desarrollo, profesores universitarios y de la cooperación internacional, como: Biblioteca Nacional, CARE Perú, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Defensoría del Pueblo, Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto Prensa y Sociedad, OXFAM GB, Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Perú, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

En estas instituciones, a las siguientes personas: Rolando Ames, Karin Apel, Javier Azpur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón, Carlos Barrenechea, Martín Beaumont, Julio Díaz Palacios,

Carlos Herz, Hugo Lezama, Sinesio López, Nelson Manrique, Luis Alberto Mosquera, Carlos Monge, Aldo Panfichi, Pepi Patrón, Santiago Pedraglio, María Isabel Remy, Catalina Romero, Martín Tanaka, Eduardo Távara, Javier Torres, Mariano Valderrama y Johnny Zas Friz, a cada uno de ellos les agradecemos sus opiniones y comentarios que permitieron mejorar el contenido del Informe.

Agradecemos al Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), por su apoyo técnico y contribución económica, en especial a su Coordinador Nacional Dirk Arts, así como a Carla Donayre, Lucía Maldonado y Mariano Valderrama, que participaron en el desarrollo de los Foros Regionales, en los que analizaron el proceso de descentralización. Estos eventos se realizaron en las ciudades de Chiclayo, Tarapoto y Huamanga; en estas localidades nuestro reconocimiento a los especialistas Darwin del Aguila, Víctor

Belleza, Carlos Esteves, Clelia Gálvez, Pedro Huamaní, Josué Portocarrero, Eduardo Larrea, Neri Saldarriaga y César Torre, que elaboraron y presentaron documentos sobre su realidad local, que enriquecieron el debate.

A las instituciones regionales que colaboraron en la organización de estos Foros: Servicio Educativo Rural (SER)-Ayacucho, Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO) con sede en San Martín, Gobierno Regional Lambayeque y al SNV – Lambayeque, en especial, a Elizabeth Alburquerque, Betty Leveau, Rosana Rivera y Josué Portocarrero, por su dedicación y esfuerzo en la organización de los Foros Regionales.

Nuestro agradecimiento a las siguientes personalidades del país, que laboran en el sector público y privado que gentilmente respondieron la Encuesta de Opinión sobre Descentralización elaborada por el PNUD-Perú, en especial a Eduardo Barzola, José Corchera, Guillermo Dávila, Dennis Del Castillo, Julio Díaz, Sandra Doig, Raúl Dueñas, Carlos Herz, Alex Gómez, Juan Gutiérrez, Manuel Loayza, Roy Molina, María Isabel Remy, Saúl Rivera, Doris Rueda, Nicolás Santibáñez, David Salazar, Dulio Salazar y Johnny Zas Friz.

A los amigos especialistas, que participaron en una reunión de análisis donde nos brindaron sus conocimientos y experiencias: Javier Azpur, Eduardo Ballón, Julio Díaz, Carlos Herz, Carlos Monge, María Isabel Remy, Jairo Rivas, Francisco Santa Cruz, Javier Torres, Mariano Valderrama y Johnny Zas Friz.

Merece destacar de manera muy par-

ticular a las instituciones que vienen analizando el proceso de descentralización y que nos han facilitado la comunicación con diversos especialistas en el territorio nacional, como CARE Perú, CEPES, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), Servicio Educativo Rural (SER) y Red Perú.

A los participantes en el Foro sobre Descentralización con Ciudadanía, realizado en Lima, en especial a los miembros de la mesa: Rodolfo Raza, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización, Dirk Arts, Coordinador Nacional del SNV, Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo de Propuesta Ciudadana, Wilbert Rosas, Coordinador Nacional de la REMURPE, Neri Saldarriaga, Vice Presidenta del Gobierno Regional de Lambayeque y Mariano Valderrama, Asesor en Gobernabilidad de la SNV.

Agradecemos a las Instituciones que nos brindaron información como: Archivo General de la Nación, Consejo Nacional de Descentralización (CND), Contaduría General de la Nación, Instituto Riva Agüero, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En estas instituciones a María Aguilar, Aníbal Aguirre, Pedro Cancino, Carlos Contreras, Elmer Huamán, John Kuiper, Farid Matuk, Paola Montoya, Ricardo Muñoz, Hugo Oropeza y Rofilia Rivera.

Mención especial merecen las personas que comentaron la versión final del Informe, Rolando Ames, Elena Conterno, Carlos Leyton, Carlos Mon-

ge, María Isabel Remy y Mariano Valderrama.

Nuestro profundo agradecimiento a William Sánchez Aybar, por su colaboración en la estimación del índice de desarrollo humano (IDH) a nivel distrital, Isabel Lomparte Monteza por la edición y diagramación, Juan Ruiz Valega que organizó la información georeferenciada, Manuel Cárdenas a cargo de la infografía, Renato Carcelén por el procesamiento de información, así como a Alfredo Portal responsable de la corrección de estilo del Informe.

Cuatro instituciones se sumaron con voluntad y responsabilidad a la tarea de producir una presentación simultánea a la de Lima. En la ciudad de Huamanga (Ayacucho) el Grupo de Iniciativa Regional de Ayacucho (INIRA); en Iquitos (Loreto), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); en Puno (Puno), el Centro de Investigación Educación y Desarrollo (CIED-Puno); y en Trujillo (La Libertad) la Cámara de Comercio y Producción de La Libertad. A sus directivos amigos Victor Belleza, Luis Campos Baca, José Coronel, Pilar Chumacero, Clelia Gálvez, Al-

berto García, Humberto Leturia, Narda Manrique, Tanya Molina, Hugo Rodríguez y Emilio Román, nuestro reconocimiento por permitirnos hacer un lanzamiento descentralizado de nuestro informe.

Asimismo, a los colegas del PNUD-Perú, al Representante Residente Adjunto Xavier Michón por su aliento, a Ion Ibarguengoitia por su apoyo técnico, a Hilda Polanco por su apoyo y compromiso con el desarrollo humano, a Percy Castillo y Raúl Gómez por su incansable voluntad de solucionar los trámites y demandas operativas; a Suzie Sato, en el tramo que nos acompañó, por su constante apoyo en la divulgación del Informe y a todo el resto del personal que de una u otra forma ha respaldado esta tarea.

Al agradecer a quienes nos han apoyado, incluidos los no mencionados por la fragilidad de nuestra memoria, los exoneramos de los errores que son de nuestra única responsabilidad.

Equipo Responsable
Unidad del Informe sobre
Desarrollo Humano.
PNUD - Perú

Índice

SINOPSIS	15
-----------------------	-----------

CAPÍTULO 1

La descentralización en democracia y hacia el desarrollo humano	33
La dimensión política del desarrollo humano	33
Naturaleza de la descentralización	38
El contrapunto de la democracia y la descentralización	43
Hacia una descentralización con ciudadanía	46

CAPÍTULO 2

El devenir del pueblo peruano, sus recursos y retos.....	53
La civilización original y las regiones iniciales.....	54
El brusco cambio de imperio a colonia.....	57
La república sin ciudadanos	63
Las regiones actuales, la producción y la productividad.....	76

CAPÍTULO 3

Economía política de la descentralización y la integración democrática.....	85
La concentración económica y sus condicionantes	86
Descentralización para la desconcentración económica.....	87
El proceso fiscal	95
Avances y tropiezos	103

CAPÍTULO 4

La reforma del Estado y la nueva descentralización	119
Un nuevo paradigma para las reformas institucionales.....	119
Enfoques y estrategias de la reforma descentralista	123
La definición de regiones y la demarcación político-administrativa.....	127
Un significativo cuello de botella. La transferencia de competencias y funciones.....	132
La formación de capacidades regionales y locales	137

CAPÍTULO 5

Las voces de la ciudadanía en las regiones.....	143
Concepción del proceso y de su administración	143
Los recursos y su planificación.....	148
La política y la democracia ciudadana	152
El clima de estos debates y aportes	158

CAPÍTULO 6

Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuestas para un debate 163

Peticiones de principio	163
La demarcación político administrativa nacional. Una fuente motivadora	166
La asignación de transferencias fiscales	172
La democracia local en la descentralización	174
Reflexión final.....	178

BIBLIOGRAFÍA..... 181

SECCIÓN ESPECIAL: Tomando el pulso al desarrollo humano en el Perú

Aproximación al índice de desarrollo humano a escala distrital 191

Mapas. Índice de desarrollo humano a escala distrital por departamentos ...	205
Cuadros estadísticos. Índice de desarrollo humano a escala departamental, provincial y distrital.....	237

Casos de gestión local..... 285



SINOPSIS

“Mientras nuestras poblaciones carezcan de la facultad de manejar por sí mismas sus intereses, no serán otra cosa que aglomeraciones de individuos; pero jamás pueblos libres. Para fundar el espíritu de libertad es preciso, que cada ciudadano, cada municipio, cada población, crea tener y tenga en efecto el derecho de gobernarse por sí mismo; es decir obrar de su cuenta y riesgo, dentro de los límites de la ley, sin esperar ni temer nada de ninguna acción extraña. Esto es lo que constituye verdaderamente un pueblo libre”.

Dictamen de la Comisión Principal de Legislación (1872)
Tomado de *“La Descentralización en el Perú Republicano”* (1821–1998). Pedro Planas.

LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL CAMBIO

¿Es posible tener a la vez las ventajas del crecimiento y las de la igualdad, las de la libertad individual y las del compromiso social, las del desarrollo y las de la democracia? La primera respuesta es – para el paradigma del desarrollo humano que PNUD preconiza – que sí, que sí es posible. Más aún, que es un deber de todos que esto sea posible, que se establezcan las reglas para que la historia adopte definitivamente esa dirección.

Sin embargo, persiste la pobreza y la desigualdad, las que hacen que en grado creciente los pobladores tengan el convencimiento de la ineficacia de la economía y de la política, como solución a los problemas de la vida diaria. Cuestionarse el régimen económico y político del país, sería inmediato y general si todos estuvieran al tanto de la realidad. O si la mayoría de las personas no estuvieran inmersas en la angustia de alimentarse y garantizar el mínimo de bienestar a sus familias, alejadas de la ciudadanía como una práctica, formalmente libres, pero desprovistas de oportunidades. Con conciencia extendida del problema o sin ella, es muy difícil, en cambio, no reconocer que necesitamos otra economía y otra política, ambas, más cercanas al ideal del desarrollo humano, de bienestar y libertad.

La nueva economía debería, además de sus obligaciones naturales, responder al reto de los tiempos, al de la intensidad actual del comercio global, logrando ventajas de él. En otros términos, no solamente crecer acumulando y distribuyendo, sino también integrándonos al comercio mundial con saldos comerciales y de capital interno crecientes, con participación de todos y rendimientos igualmente generalizados. Se está

todavía lejos de superar estos retos. Se tiene desventajas muy fuertes en la integración continental, respecto de todos los circuitos a los que se pertenece en razón de la geografía, comenzando por el propio eje andino. Ampliar relaciones hacia el sur, el oriente o el norte, nos enfrenta a economías como la de Chile y Argentina, Brasil, Colombia o Venezuela, que ya han tomado ventaja industrial y financiera respecto de nosotros. Y para los grandes ejes, norteamericano, europeo y asiático, el país es esencialmente un productor de materias primas – creador de empleo y valor agregado fuera – tecnológicamente rezagado y al margen de la competencia mundial.

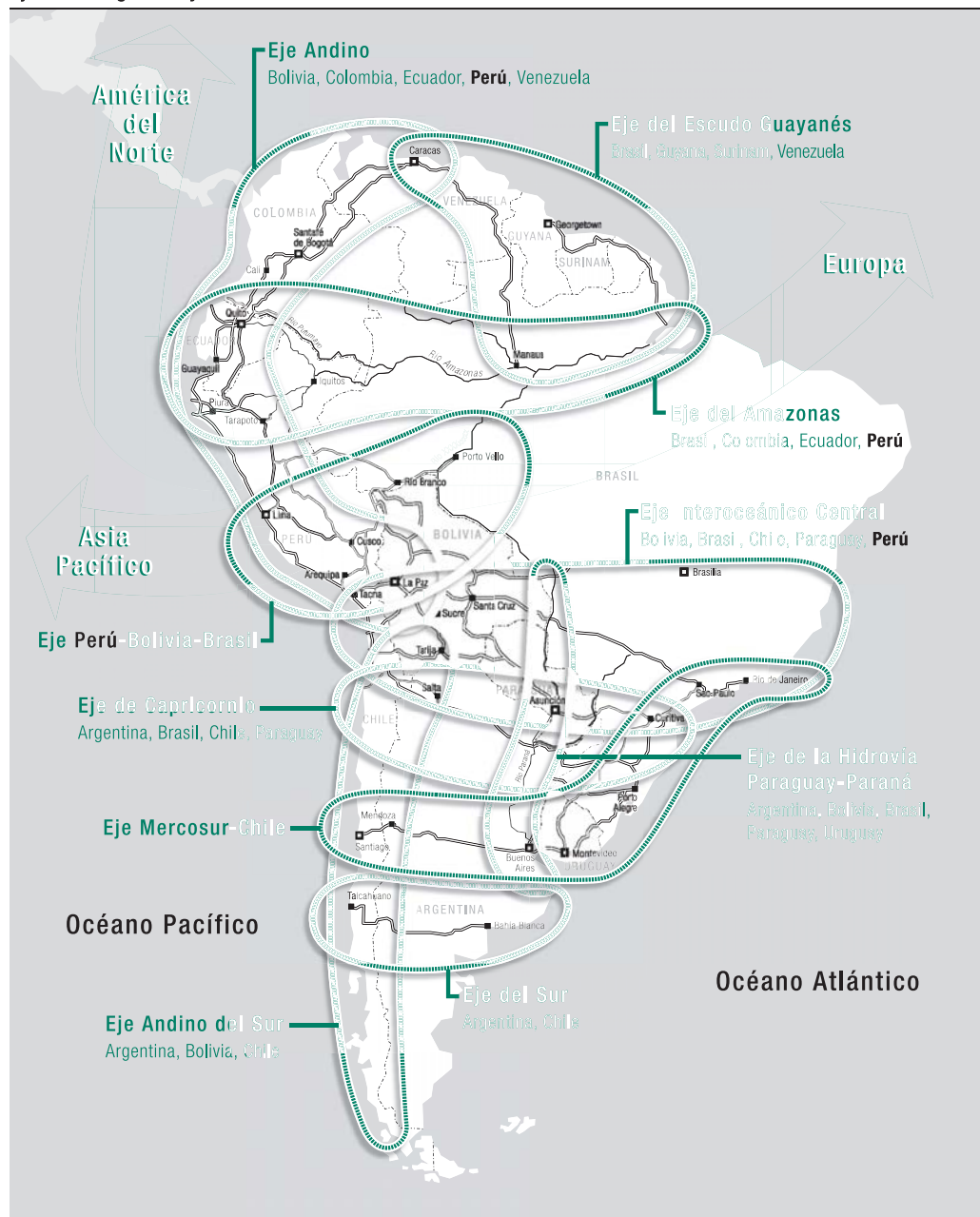
Integrarnos mejor, fortalecidos, a la economía del mundo, obliga a la unión de fuerzas nacionales, al aprovechamiento de todas nuestras potencialidades, con énfasis especial en la inclusión de las economías del interior, en su incorporación intensiva. Se tendría que llevar al mercado y al Estado, hacia las provincias, generar economías regionales y descentralizar todas las formas de capital. Habría, pues, que descentralizar la economía. Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, que se citan como más avanzados, son también bastante más descentralizados que el Perú.

La nueva política, la democracia con ciudadanía, está también por ser alcanzada. En la Encuesta Nacional sobre la Democracia que elaboró el PNUD-Perú en el 2005, se remarcaba que lo que se dispone de ella, se distribuye con la misma inequidad que los ingresos o la educación de las familias, concentrándose – lo poco que hay – en los poblados más grandes y menos pobres, en los sectores económicos modernos, y alejándose de los electores pobres, de las etnias excluidas, de las regiones secularmente distanciadadas del progreso.

Ejes de integración regional

La promoción de la integración física y comercial entre los circuitos económicos internacionales permitirá un desarrollo territorial equitativo y sustentable.

Ejes de integración y desarrollo



Fuente: Integración Física Sudamericana: Evolución, Perspectiva y Participación del Perú, presentado por la Doctora Rosario Santa Gadea. En el Seminario-Taller: "Comunicación, descentralización e integración", organizada por la CAN, la UE y la Universidad Ricardo Palma, Lima 2005.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

En esa encuesta, se hace una evaluación radical de la democracia, rastreando las respuestas no favorables a ésta, a través de

diferentes preguntas - las del desconocimiento, el desdén, la duda de su presencia, la desesperanza - la democracia, en algún

Cuadro Sinopsis 1

Porcentaje de la población en edad electoral con alguna apreciación desfavorable a la democracia

Departamento	Tamaño de Centros Poblados, en viviendas								Total	Población en miles
	Lima Metrop.	Más de 100,000	20001 a 100,000	10001 20,000	4001 a 10,000	401 a 4001	Hasta 400	Rural Disperso		
Total	79.5	83.0	85.4	82.4	85.8	85.8	89.1	91.5	85.1	13 727
Amazonas					76.2		85.7	97.9	92.0	165
Ancash			80.4			86.0	87.0	93.7	87.5	557
Apurímac				92.4		88.9		85.7	87.5	193
Arequipa		86.7			100.0	97.0	90.9	70.7	85.7	634
Ayacucho			81.0		77.6		97.2	99.1	91.8	367
Cajamarca			89.4	81.5		88.7	98.3	96.7	94.3	799
Callao	81.7								81.7	469
Cusco			83.2	88.7	92.5	84.6		90.6	88.0	596
Huancavelica					97.6	100.0	100.0	98.7	98.9	249
Huánuco			95.3	86.8			87.2	90.1	90.1	392
Ica			83.0		91.8	77.2	100.0	89.3	85.3	356
Junín			87.2	86.0	94.9	89.7	93.1	95.2	91.0	630
La Libertad		79.8			82.3	90.4	71.3	94.6	84.6	796
Lambayeque		81.1				85.4		85.8	83.6	551
Lima	79.3			66.5	67.9	68.3	87.2	86.9	78.7	3 986
Loreto			88.6		75.6		74.1	79.1	81.9	399
Madre de Dios				95.4			71.0	81.9	85.0	48
Moquegua				82.8				91.7	85.2	76
Pasco				100.0		94.3	96.3	97.1	97.1	186
Piura			74.4	91.4	89.0	100.0	95.9	88.8	86.0	809
Puno			84.9		85.0	93.1	90.0	92.3	89.4	629
San Martín			90.9		96.0	78.3	100.0	87.6	88.8	342
Tacna			92.5						92.5	158
Tumbes			100.0			66.7	77.8	90.0	87.3	112
Ucayali			96.4		84.6	92.3	80.0	100.0	96.7	227
Pob. en miles	4 054	1 010	1 915	436	559	1 135	573	4 043	-	13 727

Nota:

Población Electoral al 2005: 16 122 miles de personas.

Apreciaciones desfavorables: "No sé no tengo idea, aunque tengo idea no me importa" (Pgta. 5), o "prefiere gobierno fuerte", "le es indiferente la democracia", y "no sabe-no responde" (Pgta. 6), o "no existe la democracia" (Pgta.7), o "no tendremos nunca la democracia o la tendremos dentro de mucho tiempo" (Pgta. 9): 13 727 miles de personas

Fuente: PNUD. Encuesta sobre Democracia en el Perú.

momento, es ajena al 85 por ciento de quienes están obligados a votar en cada "fiesta democrática" periódica. Solamente el 15 por ciento de personas, podrían ser calificados de firmemente democráticos, en el sentido de ser consistentemente favorables en sus opiniones sobre el tema, cualquiera sea la forma en la que tenga que plantearlas. Otras dimensiones de la democracia – la asociación, la participación, el conocimiento de derechos, la práctica cotidiana, la confianza en las instituciones – muestran similar endeblez y las mismas asime-

trías – en lo fundamental, entre ricos y pobres – cuando se leen sus indicadores con criterios analíticos. No todo es totalmente negro, por supuesto. Si se le da a escoger frente a la dictadura, la mayoría prefiere la democracia; la gente, inclusive la más pobre, tiene fe en sus propias fuerzas individuales y locales; las nuevas generaciones van desestimando relaciones autoritarias en la familia; y la participación política local es activa. Hay una reserva democrática que mantiene la estabilidad del sistema, pero también notorios riesgos, cimientos

El Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

débiles para la construcción de la ciudadanía.

La alta proporción de desencantados, en alguna forma, con la democracia – 85.1%, con más exactitud, equivalentes a 13.7 millones de personas de 18 o más años – tiene un comportamiento territorial que se trata de mostrar en el cuadro. En él, puede notarse de partida, que siempre los porcentajes son altos. Lo menor está en el rango del 70%, en las provincias limeñas – que además, tienen alto ingreso monetario familiar en otras fuentes – pero pueden hallarse valores de hasta el 100 por ciento en áreas diversas. La impresión sustancial es que entre departamentos, y al interior de ellos según el tamaño de los centros poblados, el desencanto, el escepticismo por la democracia se halla extendido, la cual podría ser mucho más débil de lo que sospechamos. Si hay algunas diferencias, no son impresionantes. El desencanto es alto en general, se extiende entre todos los pueblos y regiones.

Si tenemos que buscar diferencias de interés, notaremos que se dan entre las concentraciones urbanas en pueblos y ciudades y entre los poblados pequeños, rurales, dispersos. La carga de valores cercanos a 100 está entre estos últimos, y tienen presumiblemente mayor incidencia en la falta de conocimiento (no tiene idea de la democracia, no sabe, no responde), en razón de la menor educación de las familias. Para las áreas más urbanizadas, en cambio hay una mayor carga adversa, proveniente del desinterés, pero con conocimiento de causa (aunque tiene idea, no le importa, prefiere un gobierno autoritario, no llega la democracia).

No puede decirse que los valores urbanos, de pueblos medianos y ciudades, en donde los índices promedio son frecuentemente menores a 100, tengan elevado conocimiento e interés en la democracia; esto sucede más bien entre individuos de mayor riqueza material y cultura. En las conglomeraciones, las distancias se acortan, puesto que en cada conglomerado, hay ricos y pobres. Pero hay más ricos que pobres en algunos departamentos, que en otros: Lo poco que se tiene de “democracia consistente”, conocimiento e interés democrático, reside en mayor proporción en Lima, Callao, Madre de Dios; el desconocimiento y desinterés, es mayor en Huanavelica, Pasco, Ucayali, Cajamarca, Tacna,

Amazonas y Ayacucho.

Muy poca democracia – de la firme, coherente y estable – en el país, pero mucho menos, casi nada, en las áreas alejadas y entre los pobres. El escaso bagaje de la democracia se halla sumamente concentrado, como un bien superior. De la misma manera que no llegan el Estado y el mercado, no llega la democracia política y social a la que se aspira en la mayor parte del mundo de cultura occidental. Más que la propia constatación, interesan las causas de este alejamiento entre la democracia y la ciudadanía y la realidad cotidiana de la gente, sobre todo del interior del país, donde prácticamente está por crearse.

LA RAZÓN DE SER DEL INFORME

La necesidad de renovar la economía y la política nacionales, se encarna en las posibilidades de la descentralización. El nuevo intento de descentralización no es solamente la respuesta a un anhelo sentido. Es más que eso, una oportunidad de reedificación de la república, en la que el caudal de esfuerzos nacionales pueda unirse para cambiar la historia. Y desde ese punto de vista, el tema del Informe no pretende ser solamente un acierto o el aprovechamiento de una excelente oportunidad. Es más bien una obligación.

Para cumplir esta finalidad, el Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

Si se logra extender una visión que haga que el proceso descentralista exceda sus límites administrativos y adquiera la dimensión de proyecto nacional, en el sentido de comprometer integralmente el destino del país, se cumplirían objetivos esenciales. Uno, dar continuidad al proceso democrático más allá de la representación política, hacia la construcción en la práctica de la ciudadanía real. La descentralización significa aproximación del Estado al ciudadano y viceversa con vigilancia y transparencia extendidas.

Otro objetivo esencial, es avanzar en la construcción de la nación, dotándola de un proyecto unificador, que es tal vez la

mayor ausencia en la república peruana, como suelen reclamar los mejores pensadores que ha tenido. Y también, siempre en las dimensiones trascendentes, examinar y cambiar la economía y la política para que dejen de ser una cíclica derrota del crecimiento a partir de booms exportadores y de democracias electorales interrumpidas. La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros para que los haga efectivamente ciudadanos.

Al final, pero no lo menos importante, es que debemos tener presente que el enfoque regional, descentralista, es profundamente democrático, especialmente en el mundo de las economías abiertas. Como bien señalaba Boisier¹, sin una política regional modernamente concebida, el territorio nacional asumirá el “orden” dictado por las inversiones de capital en su proceso de expansión, con racionalidad de rentabilidad microeconómica, antes que sobre la base de las sinergias macroeconómicas, sociales y culturales, en función de un orden integrador nacional. Ampliando este concepto, podemos ver cómo la expansión de las inversiones genera una dinámica – de hecho los mercados

articulan y crean economías de escala, y las inversiones exportan – pero será cada vez menos frecuente que esta dinámica coincida con los fines de la sociedad nacional, y que se produzca una concertación de intereses, que incluya a las poblaciones. Lo deseable, sin embargo, será siempre que el interés de la explotación económica se conjugue con los beneficios de los pueblos y su gente.

“Hacia una descentralización con ciudadanía”, debe servir para este fin ulterior. Su propósito va más lejos que reforzar el debate descentralista. Trata ante todo, de dotar de una perspectiva más amplia a la descentralización, para que deje de ser un tema más de gobierno - en el mar de los múltiples problemas del país - y pase a constituirse en el tema superior de todos los niveles de gobierno, el referente obligado de todas las reformas y cambios.

LOS CONCEPTOS

En este intento, el Informe comienza por discutir el marco conceptual de las relaciones entre desarrollo humano, democracia y descentralización. Concibe que el desarrollo humano se retroalimenta de la política

La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros, para que los haga efectivamente ciudadanos.

Recuadro Sinopsis 1

Las razones de la participación

“Hemos identificado tres objetivos del desarrollo participativo: eficiencia, equidad y delegación del poder. La eficiencia recibe un apoyo general porque permite movilizar y utilizar los recursos de la manera más conveniente. La equidad también goza de una amplia aceptación debido a que las élites centrales se procuran una estimación política de base amplia por medio de la distribución más justa de las oportunidades...”

... El tercer objetivo resulta más controvertido, ya que ni las élites centrales ni las locales pueden anhelar los resultados de conceder poder al pueblo. En parte, éste es el precio que hay que pagar para lograr que se asuman las responsabilidades financieras y de gestión, lo que cada vez es más necesario con las restricciones de los recursos disponibles para los gobiernos nacionales. Los enfoques puramente tecnocráticos han ido perdiendo crédito en la actualidad y las capacidades locales están en auge, gracias a los éxitos de los programas de desarrollo en los sectores de la educación, la salud y otros. En las actuales condiciones, los equilibrios políticos se inclinan cada vez más hacia el lado del enfoque participativo. Es posible que ésta no sea una alternativa perfecta, pero sobresale cada vez más como la opción preferible”.

Fuente: Norman Uphoff, en Michael M. Cernea, Coordinación, prefacio y notas. “Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural”, FCE, primera reimpression en español, México, 1997.

¹ Sergio Boisier, “Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial”, Revista Austral de Ciencias Sociales. No. 2, 1998, Valdivia, Chile,

La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

y que esta política, bien entendida, implica democracia y libertad. La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

La ampliación de la libertad – el fundamento que da Sen a la democracia y al desarrollo – se deduce de un cambio cualitativo de la participación, que la lleva hacia la eficacia, hacia grados mayores de influencia, con mayor amplitud y con mayor actividad política.

Los procesos descentralistas son exitosos y compatibles con los postulados democráticos, en la medida que no se ejecuten manteniendo estructuras económicas y sociales injustas, pues las reproducirían regional y localmente. Para evitarlo – igual que cuando se le construye – el proceso de definición y construcción de la descentralización debe cumplir con las exigencias de la ampliación de la libertad. La democracia no puede ser centralista, y la descentralización debe ser democrática.

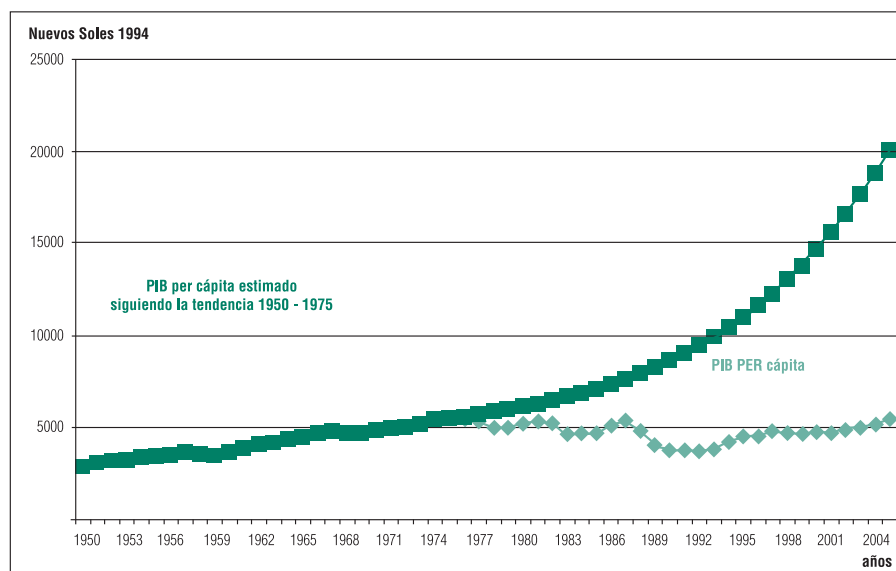
La experiencia de otros países y del nuestro, muestra la existencia de esta doble

vía entre democracia y descentralización, los riesgos de la descentralización como generadora de centralismos locales, y la asociación entre el surgimiento de dictaduras y la reversión de los intentos descentralistas. Desde luego, no es una asociación mecánica o total, procesos descentralistas intensos que ha vivido el Perú, como el de Cáceres y el del civilismo, han respondido en mayor medida a exigencias de las expansiones económicas, a las posibilidades de atender el reclamo de las provincias.

Una idea muy sugerente discutida en este capítulo, se refiere a que los impulsos descentralistas pueden provenir de distintos actores y fuentes tan diversas como: las necesidades de las agencias internacionales de contrarrestar los costos y deseconomías del centralismo, las necesidades de eficiencia fiscal con destinos no necesariamente nacionalistas, los requerimientos de las elites electorales, la instrumentalización del tema por los sectores opositores para servirse de él. Estas fuerzas son más bien riesgos, apariencias descentralistas, que al final explican los fracasos de los intentos anteriores. En estos intentos, cada cual se ha servido de la des-

Recuadro Sinopsis 2

Divergencia entre el PIB per cápita y el PIB per cápita estimado. 1950-2005



Una muestra de la profundidad de la disrupción económica peruana, de las últimas décadas, es la diferencia entre el PIB per cápita que hubiéramos tenido si se mantenía el ritmo de crecimiento del periodo 1950-75, la “era de oro” del desarrollo industrial posbélico, y el PIB per cápita que hemos alcanzado en la realidad: el primero es casi cuatro veces mayor. Tal ha sido el costo de la coincidencia histórica entre la explosión demográfica, la descapitalización y los ajustes estructurales, además de los pasivos de los gobiernos.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

centralización en la medida que pueda utilizarla para sus propios fines, y ha frustrado el proceso en cuanto amenazaba sus intereses particulares. No se debe olvidar nunca, no solamente que el proceso descentralizador es reversible, sino que en nuestro medio, todos los procesos de descentralización han revertido y que el riesgo sigue presente.

LA HISTORIA

Al examinar la historia nacional desde el punto de vista de la distribución de sus recursos y de su población, pueden entenderse los desplazamientos y la conformación de las regiones. El contrapunto norte - sur y costa - sierra, y en menor grado selva, viene desde las culturas originales y se asocia a las actividades económicas que la geografía imponía en un comienzo. La posterior importancia administrativa y financiera de la capital, Lima, es una consecuencia del proceso colonial, y posteriormente, del proceso republicano de conformación del Estado sobre esas mismas bases, inclusive en sus dimensiones culturales. Hasta que la explosión demográfica y el incipiente capitalismo industrial en el siglo XX, convierten al centralismo administrativo y económico, también en una conglomeración humana, en un centralismo demográfico, junto con la frustración del proyecto industrial autónomo. Este recorrido solamente es tangencial respecto a la historia de las relaciones políticas y económicas de la descentralización. La relación entre población y recursos, dice mejor acerca del volumen y ubicación territorial de una población que no ha accedido a la explotación autónoma de sus riquezas, que se ha ubicado marginalmente en la economía global, y que ha "explotado" exponencialmente, bastante más allá del monto de los bienes que dispone para generar el desarrollo y el bienestar.

En sus actuales circunstancias, dice el Informe, la historia ha cambiado cualitativamente al reto descentralista. Las dimensiones de la desproporción entre población y recursos, acelerada por la dinámica demográfica y la escasez de capital que los ajustes estructurales precipitaron, han transfigurado las tendencias del crecimiento. Se requiere con más urgencia hacer llegar el Estado a todos los confines nacionales, y paralelamente, generar nuevas riquezas, poniendo en valor a las potencialidades

existentes. Es difícil descentralizar – salvo que se reduzca este proceso a redistribuir recursos escasos y funciones irreales – sobre las actuales bases de productividad y modernidad empresarial, puesto que no hay una base económica suficiente.

En el escenario de nuestros días, el centro es una urbe enorme pero marginalizada y la periferia una especie de desierto – con la excepción y limitaciones de algunos centros de explotación y refinación mineras – sin capitales importantes y sin calificaciones suficientes de la población. Hay pocos recursos que descentralizar, se debe crearlos. La población se centraliza, es su estrategia para sobrevivir, buscando las pocas islas de recursos de capital, que posibilitan el empleo, el nexo entre la producción y la mejora de la vida de las personas.

Estas últimas constataciones vuelven a cerrar el círculo del desarrollo humano. Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad. Allí están los desafíos.

LA ECONOMÍA

En este capítulo, se examina el funcionamiento reciente de la economía y sus efectos en las relaciones entre el centro urbano-industrial y la periferia, principalmente extractiva.

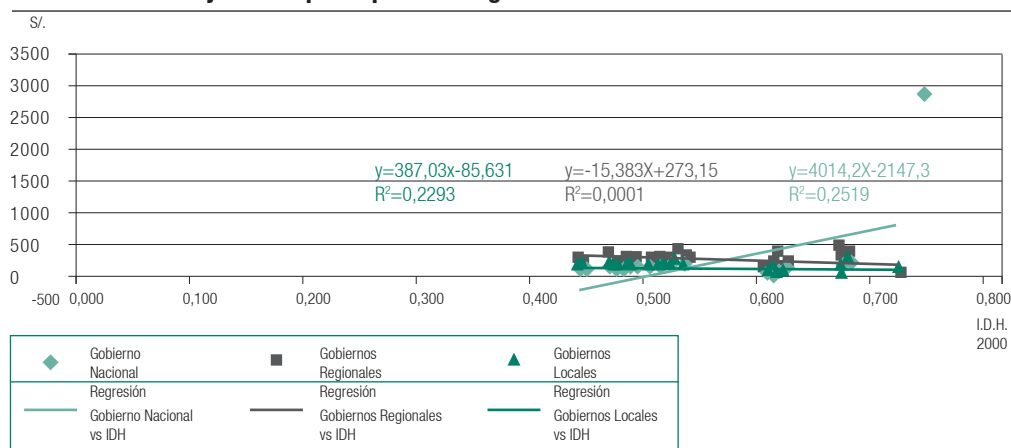
Lima, según se postula, influye actualmente sobre el resto del país en dos niveles. En el primero, el de la producción, la mayor disponibilidad de recursos concentra también la generación de empresas, y dada la escala productiva resultante, además de las ventajas administrativas y de disponibilidad financiera, inhibe la generación empresarial de las provincias; las ventajas creadas por las economías de escala son mayores que los costos de comercialización, en forma tal que solamente las empresas medianas y grandes de provincias pueden competir con la capital. En el segundo nivel, el del consumo, la magnitud del mercado de Lima, crea una demanda que invita a los empresarios provincianos a trasladarse a la capital, y lo propio podría decirse de los recursos humanos. El saldo, es desde luego negativo, centrípeto, inhibitorio

Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad.

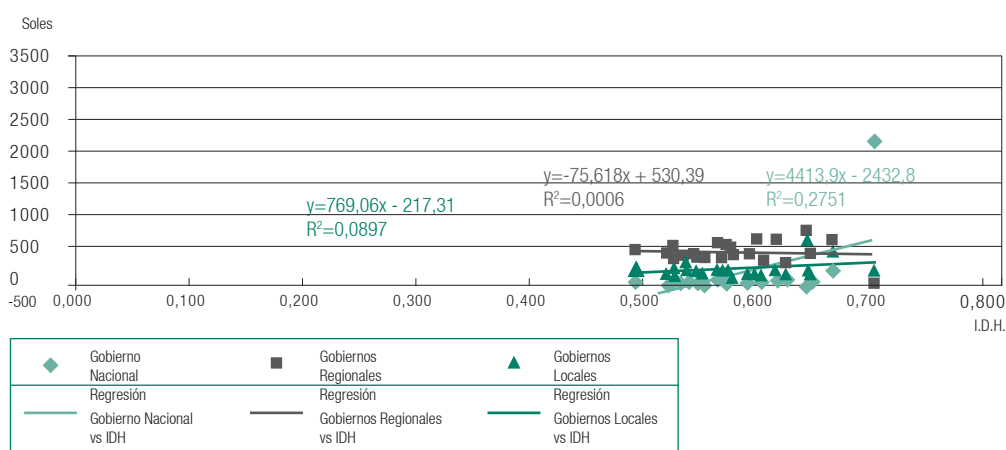
Recuadro Sinopsis 3

Gasto ejecutado y el índice de desarrollo humano

Perú 2000: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



Perú 2005: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



Los cambios en la correlación entre el índice de desarrollo humano y las asignaciones presupuestales per cápita para los diferentes niveles de gobierno, muestran indicios interesantes en la comparación del año 2000 y el 2005.

En primer lugar, la asociación es más alta cuando se trata del gasto per cápita del gobierno central. Esto se espera en la medida que este gasto, el mayoritario, es menos elástico a los cambios, y por tanto se conserva el hecho que a más desarrollo humano, hay todavía mayor asignación del presupuesto. En el caso de los gobiernos regionales, la correlación es nula y más bien se aprecia una diversificación. Estos cambios son más rápidos (grandes proyectos, planillas del sector social, FONCOR) y la independencia entre IDH y gasto regional es un dato positivo, pues indica que en lugares con IDH bajo se están recibiendo proporcionalmente más fondos que en otros de IDH alto.

Finalmente, también desciende la correlación del IDH con el gasto municipal y se nota la diversificación, indicando un cambio saludable, favorable a la equidad, aunque con intensidad menor, todavía, que en el ámbito interregional.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

del crecimiento regional.

En sus fundamentos, lo que se pone al debate es que existen dinámicas y modelos eco-

nómicos que son favorables o adversos a la descentralización con ciudadanía. Los planteamientos económicos no son neutros, im-

pulsan o retrasan la generación de economías regionales, la articulación comercial, la inclusión de las fuerzas productivas del interior.

Cuando se plantea la necesidad de una descentralización económica, se la concibe sobre la base de la inversión descentralizada, la complementariedad pública y privada y la armonización de políticas públicas – macroeconómicas, sectoriales y sociales – subrayando la participación empresarial, una descentralización de la empresa y los capitales.

En el terreno de las propuestas de corto plazo, se enfatizan los objetivos y posibilidades de la descentralización fiscal, incluyendo un esquema en detalle de los cambios en la estructura de la recaudación y el gasto, y se examinan los avances actuales, insuficientes pero presentes.

El procesamiento político de la transferencia de decisiones sobre tipos y niveles de impuestos a los gobiernos descentralizados toma un cierto tiempo que no debe interferir con el normal cobro de impuestos. Los debates políticos sobre este tema son absolutamente necesarios y de sus conclusiones han de surgir legitimidades en los cobros de impuestos, lo que habrá de facilitar el entendimiento de los ciudadanos-contribuyentes con sus distintos niveles de gobierno. Estos debates dan información sobre la transferencia de la función recaudadora, sobre sus razones, sus ventajas y desventajas, lo cual permite disipar asimetrías en la información que pueden resultar perniciosas para la recaudación de impuestos. Una vez alcanzados los acuerdos políticos y concretados estos en normas legales, se puede pasar sin tropiezos a una recaudación descentralizada.

Los contribuyentes difícilmente aceptarán pagar impuestos a gobiernos sub-nacionales, si estos no demuestran que pueden ofrecer bienes y servicios públicos con igual o mejor eficacia y eficiencia que el gobierno central. Se debe dar evidencias de la capacidad y probidad de los gobiernos regionales y municipales. Una vez que los bienes y servicios se ofrezcan de manera fluida, será natural que los gobiernos que los ofrecen tengan legitimidad para cobrar impuestos y echar a andar sus obligaciones descentralistas de plazos mayores.

LA POLÍTICA

Los aspectos políticos se enfocan integrando la descentralización al proceso de re-

forma del Estado. Esta sección subraya la existencia de una tercera generación en la concepción de las reformas estatales, que sucede a los cambios estructurales de promoción del funcionamiento del mercado y a las reformas institucionales. En el nuevo paradigma, el eje es el de la complementariedad entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre el interés de las personas y los colectivos, entre la iniciativa para el crecimiento y la participación para la equidad. La nueva política descentralista debe partir desde esta concepción.

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales. Debe conjugar el contrapunto entre la visión sectorial, centralista, y la visión territorial, de las provincias y regiones. Esta dualidad, que en el Informe se califica como una diferencia de lenguaje, es la manifestación esencial del mayor de los problemas del proceso, el del equilibrio entre lo que debe estar centralizado y lo que se debe necesariamente descentralizar, pues en el fondo refleja la voluntad de delegación del poder, presente en el azaroso proceso de transferencias presupuestales y de competencias, requisitos y acreditaciones.

Por este motivo, se subraya el hecho que la reforma del Poder Ejecutivo es una condición sine qua non de la descentralización. Inscrita en la reforma del Estado – que incluye al conjunto de sus instituciones, a la producción y aplicación de las normas, a la calificación y distribución de su burocracia – la transformación del Ejecutivo, debe superar los obstáculos de su propia agenda, cuyos criterios se destacan y han sido tema de reflexión continua de las instituciones y personas que se han sumado a la gesta descentralista.

Con estos supuestos, se pasa a examinar las características del proceso presente y sus nudos más visibles – especialmente en la dinámica de las transferencias y en los contratiempos de la demarcación – dando un lugar especial a la capacitación de recursos humanos. El telón de fondo del proceso es manifiesto: en lo que toca a la transformación política, estamos ante un reto complejo y diverso, con muchas particularidades normativas y de gestión y con una solución

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales.

La municipalización de la educación

En 1828, ya se había legislado que las municipalidades tenían la potestad de cuidar la enseñanza primaria de la juventud y establecer escuelas de primeras letras en los pueblos de su dependencia. El Reglamento de Instrucción de Castilla, 1855, obligaba a los municipios a asumir los costos de alquileres, sueldos y materiales de enseñanza de las escuelas, pero el incumplimiento fue muy amplio, por la escasa disponibilidad de fondos, debiendo el Estado central asumir los gastos. La Ley de Municipalidades de 1860 mantuvo, no obstante, esa obligación, hasta que en 1870; José Balta dispone que el Estado asuma los gastos en los municipios que demuestren su falta de recursos.

En 1873, cuando la Ley de Municipalidades promovida por el gobierno de Manuel Pardo establece en la práctica la llamada descentralización administrativa, vuelve a plantearse el tema de la responsabilidad municipal en la educación, especialmente primaria, siendo el eje del debate, las posibilidades de los gobiernos locales para asumir dichos gastos, que Pardo compensaba con la generación de un fondo especial para las escuelas. Había contradicciones con la obligación constitucional del Estado de garantizar la educación, y con la experiencia municipal: los municipios pobres estaban lejos de poder asumir sus funciones, los contenidos y métodos no podían descentralizarse de manera ampliada, las autoridades centrales y los planteles municipales tenían conflictos, la instrucción media y superior debería tener un tratamiento especial, la responsabilidad en las cuentas debería definirse, entre lo principal. La municipalización educativa fue sostenida en la legislación de instrucción pública y en la creación del fondo especial, ambas en 1875. La guerra suspendería su curso y el golpe de Piérola, interrumpiría el funcionamiento de los Concejos Departamentales, hasta su reaparición como Juntas Departamentales, en 1886 con Andrés A. Cáceres, y la descentralización fiscal.

En este nuevo intento descentralizador, también se encarga el fomento de la instrucción primaria, a los concejos distritales y provinciales, que debería ser apoyados, en lo que no puedan cubrir, por las Juntas Departamentales, volviendo así al esquema de 1873. Los problemas en materia de descentralización educativa, fueron similares a su antecedente. En 1905, se restringieron responsabilidades, trasladándolas de las esferas distritales a las departamentales. En el oncenio de Leguía, entrarían a su final agonía, junto con el proceso mayor, al recentralizarse el gobierno.

Fuente: Pedro Planas. "La descentralización en el Perú Republicano. 1821-1998".

Elaboración: PNUD/ Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

de fondo a partir de los recursos principales, los humanos, llevándolos al interior y creándolos para responder a las exigencias del presente.

LAS VOCES

El siguiente capítulo está dedicado a las múltiples voces y opiniones en el proceso descentralista, a la variedad de sus ansiedades, reclamos y propuestas. El recorrido realizado por las diferentes localidades del país, y en especial el intercambio directo con los actores del proceso descentralista, muestran la existencia de una enorme vocación y esperanza en la transformación de las regiones, una vez inscritas en un nuevo tipo de Estado. Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el

curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

Pero lo anterior no supone que en las regiones los actores – académicos, políticos, de la sociedad civil - se encuentren satisfechos con la forma en que se vienen sucediendo los hechos. Si hay algo unánime, es la percepción de una actitud, y a veces intención manifiesta - proveniente del centro y del Poder Ejecutivo - de no ceder poder real, de tratar de cumplir con las formas, pero a la vez retener para sí los hilos del poder de decisión.

A esto se suma una larga desconfianza, histórica, de las regiones con el poder central. Los reclamos para que la descentralización sea asumida en la capital como un proceso ineludible, con verdadera fe en ella, y no como un compromiso o una concesión, son frecuentes. Se fundamentan recordando

Recuadro Sinopsis 5

Los “desacreditados”

“.... hay una demanda por descentralización, esto nos muestra como estamos. Bueno, tenemos una cultura totalmente centralista, cada una de las cosas que se hacen acá, en Lima, se repiten en cada uno de los centros, y tenemos que vencer eso. Ese es un aspecto en el cual estamos empeñados quienes demandamos mucho más que son las municipalidades rurales, que somos quienes hemos ido construyendo descentralización y democracia desde cada uno de estos pequeños espacios de gobierno. Y allí, en este proceso de descentralización hemos visto que a las municipalidades se nos ha ido considerando de la siguiente forma: Primero, que para que haya descentralización en las municipalidades rurales, hay que ver en primer lugar la transferencia de los programas sociales. Para ello, teníamos que estar acreditados. Entonces, dividieron al país entre los acreditados y los no acreditados, que en la práctica éramos “los desacreditados”.

Los que no nos habíamos acreditado, eran supuestamente las municipalidades que no habían presentado los documentos en regla y no habían cumplido con los requisitos que exigía el CND. Lo cual es falso, porque la municipalidad de mi pueblo, en Anta, Cusco, ha sido acreditada pero no sabíamos cómo es que estaba acreditada. Ya después hemos averiguado y era porque dentro de los proyectos de FONCODES estaba ya considerado su proyecto y como parte de los requisitos era que debía estar acreditada; y entonces, para que el proyecto se ejecute la acreditaron a la fuerza, de tal forma que el presupuesto no se devolvía al MEF. Esto demuestra que la voluntad de descentralización no está presente y confirma que para que realice una efectiva descentralización tiene que haber una voluntad política y comprobamos que no la hay.

Y la otra discusión es qué cosa nos quieren transferir para descentralizar, nos quieren transferir solamente los programas sociales, o sea el programa de vaso de leche, el programa de ingreso temporal, nos quieren transferir el PRONAMACHCS, el PRONAA, o sea, todos los problemas. Nosotros no nos rehusamos desde las municipalidades rurales a recibir ese tipo de transferencias pero sí creemos que no solamente nos deben transferir los huesos, sino también la carne y eso es pues transferencia económica, administrativa y fiscal. Eso es lo que en realidad nosotros reclamamos desde las municipalidades rurales, cómo nos pueden transferir también programas de tipo económico porque somos también un gobierno subnacional, somos gobierno local y creemos que también debemos ser partícipes de estos programas económicos y no sólo de los programas sociales.”

Intervención del Alcalde Wilbert Rozas, Coordinador de REMURPE en Foro de Lima. PNUD-SNV, setiembre 2006.

Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos.

las experiencias fallidas en toda la vida republicana, y se alimentan con cada contrasentido o error del proceso.

Estas desconfianzas – de ida y de vuelta – son posiblemente la raíz de los problemas del proceso. Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos. Los actores perciben y son muy concientes de este problema de fondo, aunque no sean siempre explícitos en este aspecto. Pero este conocimiento y conciencia suyos de los problemas, es un buen punto de partida para que esta vez la descentralización se plasme, y contribuya a generar un nuevo Estado y una economía afín al bienestar general.

LAS PROPUESTAS

El Informe, intenta también proponer que se debatan algunos aspectos que considera cruciales para la continuación exitosa y definitiva del nuevo proceso descentralista. Tras recordar los fundamentos, se concentra en tres aspectos. Primero, resolver el tema de la demarcación, reconstruyéndola “desde abajo”, es decir, resolviendo el absurdo de la presencia de multiplicados distritos, provincias y departamentos, que se han yuxtapuesto en la historia, perdiendo toda racionalidad geográfica, política y económica. Lo hace, en oposición - o mejor, complemento - a la visión demarcatoria “desde arriba”, enfrascada en la constitución de regiones.

El debate sobre la demarcación, sería

La participación ciudadana

La futura estructura regional debe apoyarse y beneficiarse con apropiados mecanismos de participación ciudadana respecto a las decisiones regionales, que favorezcan la transparencia de los actos públicos y la permanente rendición de cuentas. Aquí debe contemplarse, además de los mecanismos tradicionales (iniciativa popular, referéndum, revocatoria), la prepublicación y el debate prudente de las propuestas de inversión pública y sus alcances, antes de efectuarse la discusión y aprobación del presupuesto regional. Es decir, la participación en las decisiones descentralizadas no debe verse como un veredicto sobre la conducta funcional o la gestión de determinadas personas o autoridades regionales, que conmine al uso de la revocatoria o de la remoción. Debería verse, más bien, como los procesos destinados a favorecer la capacidad formativa del ciudadano y su interés por los asuntos vinculados al desarrollo regional y, en esa medida, a incorporar mayores niveles de información, preocupación, opinión y decisión de los ciudadanos respecto a los actos esenciales e institucionales, que afectan o promueven su desarrollo regional.

Fuente: Pedro Planas, "Manual del buen descentralista", Trujillo, Perú, 2001.

El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniando distritos... Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

más propio – en el sentido de su cercanía a los intereses y al conocimiento de la población – si se diera en el ámbito distrital y provincial, que en el de los expedientes técnicos de conformación de las regiones. El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniando distritos, salvo en los casos metropolitanos, y delinea pautas técnicas para su constitución. Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

Estas nuevas unidades serían también de utilidad para una asignación más eficiente de recursos provenientes de externalidades – los cánones, sobrecanon y regalías actuales – que tienden a constituirse en un procedimiento injustificadamente heterogéneo y además, alejado de la equidad. Se deberían uniformar los criterios diversos de la asignación, dar una mayor universalidad a la distribución de los recursos, precisamente, utilizando una demarcación más acertada, al menos para los fines inmediatos de administración presupuestal básica. Una reforma de los actuales sistemas de acreditación y transferencia de funciones y de presupuestos, es indeclinable y se ha convertido en un punto crítico, todavía en el camino hacia la descentralización fiscal. Los fondos de

canon, sobrecanon y regalías, son posiblemente la fuente más inmediata para ensayar una redistribución justa - actualmente tienden a generar inequidades entre los propios pobres – sobre criterios técnicos robustos, dando a los gobiernos locales y regionales una fuente para la deliberación autónoma de su destino.

La tercera propuesta es directamente política y pretende, partiendo del sistema electoral, enfrentar las actuales críticas y atingencias a los mecanismos de gestión y participación. Considera la posibilidad de integrar a los actores sociales en la política, haciendo que sean candidatos con identificación especial en las listas de los gobiernos locales y regionales, sin que por ello dejen de actuar los instrumentos participatorios reformados, los cuales más bien se reforzarían por la intervención de nuevos aliados en la administración municipal y regional. Plantea también que se experimente la posibilidad que las listas municipales de los diversos partidos se hagan provinciales, incluyendo a todos los distritos, como una manera de contraponer la actual dispersión política, agravada por la multiplicación de listas de candidatos.

Desde luego, las propuestas que se ponen en debate, no son tan circunstanciales como pueden aparentar, pues se refieren a acciones básicas, fundamentales, que quieren tener un papel organizador. Tratan de tocar temas neurálgicos, y de acercar la práctica de las decisiones a la vida cotidiana.

na, a las consideraciones más inmediatas de la población y de potenciar la gestión de los gobiernos regionales y locales, dando mayor impulso a la legitimidad de la gestión descentralista Sin dejar de ser propuestas para el debate son, además, un resultado como el propio Informe, del esfuerzo colectivo, sustentado en múltiples reuniones y talleres, e incluso en una encuesta nacional urbana y rural sobre el tema de la democracia – ya publicada – que recogió la situación y opiniones de más de 11 mil personas distribuidas en todo el territorio nacional. Acercar la política y hacer palpables sus resultados es el propósito permanente.

EL APORTE EMPÍRICO

El Informe, reúne en una sección especial sus aportes empíricos. En dicha sección, puede hallarse un nuevo cálculo del índice de desarrollo humano, a escala distrital, generado a partir de estimaciones que tienen como fuente el reciente Censo de Población

y Vivienda del año 2005, que se suma a la versión anterior distrital del 2003 y la provincial del año 2000. Los resultados nuevamente confirman la desigual distribución del bienestar en el país, la situación desfavorecida del interior y de las mayorías, y la lejanía de las metas de desarrollo, a pesar que se han confirmado avances sucesivos de recuperación de la época de hiperinflación recesión y ajustes estructurales. Como en las ocasiones previas el IDH distrital corresponde a una demanda de información, cada vez más extendida, de las organizaciones sociales y académicas y los investigadores sociales. En general, los ordenamientos distritales son de utilidad para la planificación del desarrollo regional.

El cierre de este Informe se hace con la exposición resumida de casos de gestión local – aportados por la Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE) - que develan el ingenio y la persistencia de los pueblos alejados y sus actores para insistir en la búsqueda del desarrollo, con bienestar, equidad y participación.

Cuadro Sinopsis 2

IDH 2005. Regiones naturales y tamaños del distrito

Región y Estrato	Población	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (Años)	Alfabetismo (%)	Escolaridad (%)	Logro educativo (%)	Ingreso Familiar per capita N.S. mes	Nro de distritos
Perú	26,207,970	0.598	71.5	91.9	85.4	89.7	285.7	1831
Lima Metropolitana 1/	7,817,956	0.707	76.1	97.8	89.3	95.0	698.5	49
Costa con Lima Metropolitana	13,988,575	0.672	74.5	96.0	88.1	93.4	563.3	319
Costa sin Lima Metropolitana	6,170,619	0.626	72.5	93.8	86.5	91.3	391.9	270
Distritos más de 100 mil habitantes	1,921,146	0.635	73.3	96.4	88.2	93.7	372.9	11
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	2,133,247	0.629	72.6	93.4	86.2	91.0	413.7	42
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	1,901,246	0.616	71.9	91.6	85.3	89.5	389.0	137
Distritos menos de 5 mil	214,980	0.610	70.9	92.2	85.8	90.0	372.4	80
Sierra	8,894,635	0.555	67.6	84.2	84.8	84.4	264.2	1259
Distritos más de 100 mil habitantes	1,082,595	0.615	71.0	94.6	90.4	93.2	332.6	8
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	1,915,912	0.594	70.1	90.2	88.1	89.5	314.0	35
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	4,152,337	0.529	66.3	79.9	81.5	80.4	228.1	396
Distritos menos de 5 mil	1,743,791	0.539	66.0	81.4	85.4	82.8	252.9	820
Selva	3,324,760	0.565	69.0	90.4	80.6	87.1	220.4	253
Distritos más de 100 mil habitantes	365,821	0.614	69.7	98.2	87.8	94.7	347.7	2
Distritos entre 20 mil a 100 mil hab.	1,570,226	0.573	69.9	91.7	82.0	88.5	214.8	41
Distritos de 5 mil a 20 mil hab.	1,155,314	0.539	67.8	86.3	76.6	83.0	188.7	120
Distritos menos de 5 mil	233,399	0.556	68.4	89.0	79.0	85.7	215.5	90

Nota: 1/ Incluye la provincia de Lima y la del Callao

Fuente: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú



CAPÍTULO 1

La descentralización en democracia y hacia el desarrollo humano

“El fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo”.

José Carlos Mariátegui.
“Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana” (1928)

La descentralización en democracia y hacia el desarrollo humano

Estas primeras páginas tienen el propósito de dar un sustento conceptual al conjunto del Informe. Obedecen al precepto que los informes requieren de un marco de ideas que ordene las búsquedas que se hacen desde otras disciplinas y enfoques – la historia, la economía, la política, la práctica social – dirigidos en este caso a un examen multidisciplinario del proceso descentralista.

La vocación de esta exposición de ideas – apoyada principalmente en Amartya Sen – es sustancialmente teórica, aunque apela también a algunas referencias de la experiencia nacional y regional. Se trata de revisar las nociones principales que – desde la perspectiva del paradigma del desarrollo humano – han ido estableciendo las relaciones entre este desarrollo y la política – entendida como práctica democrática – y ubicar en este marco, las posibilidades y riesgos de la descentralización.

El enfoque del desarrollo humano tiene grandes ventajas en la medida en que es capaz de dar cuenta de las variadas dimensiones de la vida y de ordenar o jerarquizar dichas dimensiones. Lo hace siempre poniendo el acento en que la construcción de ideas, sus jerarquías y procedimientos, se edifiquen sobre la base de deliberaciones públicas o en privado, que ratifiquen la vigencia medular de la libertad.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL DESARROLLO HUMANO

Los ámbitos de la descentralización y de la democracia, se enriquecen con la perspecti-

va del desarrollo humano, entendido como la ampliación de la libertad que destaca a las personas como agentes de su historia individual y colectiva. En las conocidas palabras de Sen: “el aumento de la libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial”¹.

En esta proyección, las carencias materiales son el resultado de limitaciones personales y sociales al ejercicio efectivo de la libertad por parte de las personas y grupos humanos. Las carencias humanas tienen como causa importante la falta de libertad; y siguiendo esta noción, podemos asumir que “el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo”.

Las capacidades a las que se refiere Sen no son monopolio de los países o individuos más ricos. Los países con bajo desarrollo humano tienen ante sí la misma tarea que los de mayor nivel: asumir su propia responsabilidad, ejercer todas las libertades disponibles para ampliarlas y ponerlas al servicio de todos y todas. Que el subdesarrollo restrinja las posibilidades en ese terreno, hace más urgente la tarea de superarse, pero no reduce las responsabilidades. Es aquí importante tener en cuenta que el desarrollo humano no deja de implicar obligaciones, sin que ello contradiga la solidaridad de quienes son más libres.

Una de las maneras privilegiadas de actuar como ser humano en la sociedad, nos la brinda la propia democracia. Desde la perspectiva del desarrollo humano, esta aproximación al desarrollo y a la democra-

¹ Sen, Amartya, “Desarrollo y libertad”. Planeta, 2000, Buenos Aires. Las citas de Sen contenidas en este capítulo pertenecen a este libro.

El ejercicio de la libertad política es parte constitutiva del desarrollo humano y no únicamente un medio para el desarrollo económico del país o para el progreso económico familiar y personal.

cia, obliga a poner un acento especial en su práctica; esto es, la ampliación, pero también el ejercicio regular de las libertades políticas propias de ese régimen. Las instituciones democráticas, las reglas, normas y derechos, son importantes pero tienen su principal razón de ser en la actividad política que permiten y estimulan, no sólo en su sostenimiento o permanencia.

Luego, el ejercicio de la libertad política es parte constitutiva del desarrollo humano y no únicamente un medio para el desarrollo económico del país o para el progreso económico familiar y personal. Estos son también instrumentos para un objetivo superior: el de poder escoger y ejercitar el modo de vida que las personas y colectividades consideran valioso. Estudiar la libertad política es, por lo tanto, indagar directamente sobre el desarrollo humano; se trata de una relación que tiene el mismo status que el estudio de la libertad respecto del bienestar.

La principal *actividad* política, es la que consiste en las deliberaciones públicas sobre los objetivos a lograr y sobre los medios y procedimientos para usarlos. La principal *libertad* política es la relativa a la participación en esas deliberaciones. Luego, viene la participación política en la actividad ejecutora, que utiliza los medios decididos para lograr los objetivos y a ella le sigue la participación en los resultados de dicha actividad. En la medida en que esa actividad pretenda conducir al desarrollo, debe ser evaluada desde la calidad de las deliberaciones que se llevan cabo, asumiendo la participación compartida de responsabilidades y beneficios.

Esa calidad depende de cómo se realizan, pero también, de los resultados que se logran en reducir las restricciones a la libertad de las personas y los grupos y de creación de nuevas libertades. La secuencia, el orden de las acciones del desarrollo con libertad no responden a un enfoque exclusivamente "procedimental" y menos aún basado en las normas e instituciones existentes. Son creaciones colectivas, con iniciativas y responsabilidades, que se evalúan según la calidad de las mismas. En otros términos, las limitaciones a la libertad política, son resultado tanto de la pobreza económica que impide el ejercicio de la ciudadanía a plenitud (costos de la participación, acceso a información), como

de las desigualdades culturales y sociales (idioma, género, percepción racial, origen geográfico).

Ahora bien, las libertades y su capacidad de ejercerlas, se pueden ampliar también por cambios tecnológicos o el surgimiento de nuevas formas de convivencia social que abren el horizonte de las relaciones humanas. Por tanto, el cambio social y la libertad individual están indisolublemente asociados, tienen relaciones mutuas.

En este marco conceptual, la descentralización política tiene su primera razón de ser en el aporte a la calidad de la libertad política que permite e incentiva; a la calidad de los procedimientos de la democracia descentralizada y su relación con la sociedad y a la calidad de los resultados de las decisiones públicas, en términos de desarrollo humano. Esa calidad depende principalmente del grado de acceso de las personas a dichas decisiones, a su puesta en ejecución y a la evaluación de los resultados obtenidos, desde el punto de vista del bienestar general.

Por ello, el estudio político de la descentralización apunta también a enriquecer el significado del desarrollo humano, es siempre perfectible y, de hecho, un proceso continuo, inacabable. La experiencia nacional, muestra que hasta ahora los procesos descentralistas han enfatizado las innovaciones institucionales y, en menor grado, han tenido avances en importantes -aunque todavía embrionarios- ejercicios de nuevas libertades.

Democracia y desarrollo humano

El debate mundial de las últimas décadas sobre democracia y desarrollo, ha estado enmarcado en la lógica de la guerra fría y de la primacía de los aspectos económicos del bienestar. Una derivación de este punto de vista, es la contraposición – errada pero frecuentemente citada – que algunos exhiben entre los resultados obtenidos en algunos componentes que están en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las libertades políticas, que son un componente esencial del desarrollo humano, pero no están contabilizadas en el índice. En el enfoque de estos críticos, la visión desde el IDH, tendría un acento menor en las libertades políticas, o extendiendo más la contraposi-

ción, daría mayor incidencia a lo económico que a lo político.

Aludiendo a ellos, en el “*Desarrollo y libertad*”, Amartya Sen se pregunta: “¿Es razonable esta manera de enfocar los problemas de las necesidades económicas y las libertades políticas basada en una dicotomía elemental que parece que socava la importancia de las libertades políticas debido a que las necesidades económicas son urgentes?” La respuesta del autor es que tal debate no conduce a nada y que: “Las verdaderas cuestiones que hay que abordar se encuentran en otro lugar e implican prestar atención a las extensas conexiones que existen entre las libertades políticas y la comprensión y la satisfacción de las necesidades económicas.” Más precisamente: “Las conexiones no sólo son instrumentales (las libertades políticas pueden contribuir extraordinariamente a dar incentivos y a suministrar información para solucionar las necesidades económicas acuciantes) sino también constructivas. Nuestra conceptualización de las necesidades económicas depende fundamentalmente de la discusión y de los debates públicos abiertos, cuya garantía requiere la insistencia en las libertades políticas y en los derechos humanos básicos.”

Concluye Sen afirmando lo siguiente: “Creemos que las acuciantes necesidades económicas se suman a –no se restan de– la urgente necesidad de reconocer las libertades políticas”. Sin embargo, él reconoce que “hay tres consideraciones distintas, pero interdependientes, que indican la primacía general de los derechos políticos y liberales básicos:

- su importancia *directa* en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la participación política y social);
- su papel *instrumental* en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas las exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas);
- su papel *constructivo* en la conceptuali-

zación de las ‘necesidades’, incluida la comprensión de las ‘necesidades económicas’ en un contexto social².

A la vez, Sen alerta sobre la importancia de no exagerar el valor instrumental de las libertades políticas y los derechos humanos. En sus términos: “Sin embargo, cuando se presentan estos argumentos sobre las ventajas de las democracias, existe el peligro de exagerar su eficacia. Como ya hemos señalado antes, las libertades políticas y los derechos humanos, son ventajas permisivas, y su eficacia depende de cómo se ejerzan”.

El status de los derechos, debe ser precisado en el marco conceptual de las capacidades³, para evitar confusiones. Para ello, es útil recordar que “La democracia tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la *práctica* de los derechos democráticos y políticos”. De igual manera: “la cuestión de la práctica, tiene una importancia fundamental para la contribución que cabe esperar de los derechos humanos y las libertades políticas.”... “Se trata, pues, de valorar los derechos, pero reconocer que se puede tenerlos y no ejercerlos. El uso de las libertades democráticas, depende de nuestros valores y prioridades, además, del uso que hagamos de las oportunidades de expresión y participación que existan”. El autor sigue: “El papel de los grupos organizados de oposición es muy importante en este contexto”. La evaluación de la presencia de la democracia en las regiones del Perú tiene que basarse fundamentalmente en la práctica de los ciudadanos y ciudadanas. Una razón poderosa para justificar este enfoque, es el desfase entre las normas y su vigencia efectiva.

El acento en la práctica no se opone a una alta consideración de las normas y reglas, pero permite ubicar bien el ejercicio de la democracia en el marco conceptual del desarrollo humano. Una consecuencia de ese acento es el debate y aportes recientes sobre el aspecto deliberativo de la de-

La democracia tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos.

² Sen, Amartya, (ob.cit).

³ No está demás precisar, que en la concepción de Sen, las “capacidades” no son precisamente facultades, habilidades o activos, sino que significan también posibilidades reales, efectivas.

El ejercicio de la democracia en un contexto de desigualdades regionales no puede ser idéntico al que ocurre en países más igualitarios en oportunidades. El ejercicio de la libertad política, la deliberación propia de ese ejercicio, debe ser sensible al contexto en el que se realiza.

mocracia. La dimensión *constitutiva* de la democracia descansa en el planteamiento de que el desarrollo es la ampliación de lo que se “es” y se “hace”, esto es, en cómo se practica la vida. La dimensión *instrumental* pone nuevamente de relieve la importancia de la actividad democrática, en cuanto es ella la que termina en resultados concretos y no sólo de las reglas que la permiten. El proceso que lleva a la toma de decisiones es el medio privilegiado para alcanzar fines valiosos, incluidos por supuesto los económicos. Esa misma deliberación contribuye a la dimensión constructiva que lleva a la formación o comprensión o difusión de nuevos valores, no sólo al logro de objetivos que la estructura vigente de valores considera valiosos. El aspecto deliberativo de la democracia es *per se* crucial en cualquiera de las tres dimensiones, independientemente de la importancia de los resultados de tales deliberaciones.

La libertad en su circunstancia

Cuando la libertad política se ejerce en particulares contextos estructurales, tal como el de la desigualdad, puede reproducir las desigualdades de dichos contextos, y si son contextos violentos, pueden reproducir y ampliar la violencia. Cuando esas desigualdades tienen un componente regional y cultural ¿a qué prácticas políticas recurren? El ejercicio de la democracia en un contexto de desigualdades regionales no puede ser idéntico al que ocurre en países más igualitarios en oportunidades. El ejercicio de la libertad política, la deliberación propia de ese ejercicio, debe ser sensible al contexto en el que se realiza.

El acento en la deliberación tiene la ventaja de poner por delante una actividad, la de deliberar, que expresa libertad pero le faltan fines. ¿Deliberación para qué? Los procedimientos deben estar asociados a fines, no basta que tales procedimientos sean democráticos. La deliberación puede llevar a acciones que aumentan, por ejemplo, la desigualdad económica o la violencia o la discriminación. La explicitación del

contexto es, pues, crucial para establecer si la libertad política contribuye al desarrollo humano. En cada contexto las opciones son diversas. Por lo tanto, la calidad de las libertades políticas en su sentido más completo puede ser evaluada tomando en cuenta los fines, pero sin perder de vista los cambiantes contextos y las variables posibilidades de lograrlos. De ese modo, la democracia y la descentralización se ejercen y se las puede y debe evaluar tomando en cuenta el contexto.

Democracia y participación

Si la deliberación pública no es necesariamente conducente al progreso humano, ¿en qué medida, la participación en ella contribuye al enriquecimiento de un aspecto de ese progreso, cual es la democracia? La pregunta es importante para evaluar avances y retrocesos y para aprovecharla puede recogerse el planteamiento de Drydyk⁴ quien recuerda que “...el significado de ‘más democrático’ no se agota con la introducción de instituciones democráticas; ello también supone que la actividad política funcione más democráticamente.”

Drydyk nos alerta sobre los aspectos de procedimiento o procesales que no son suficientes para constituir progresos en la calidad del proceso descentralizador. Según él, desde la perspectiva de la ampliación de la libertad, un funcionamiento más democrático supone mayor: a) acceso a la actividad política; b) influencia en las decisiones; y c) eficacia en el logro del desarrollo humano. Esta manera de entender el funcionamiento de la democracia tiene la ventaja de ser aplicable tanto a las instituciones del Estado, como a los miembros de la sociedad civil. Para definir con precisión el significado de un mejor funcionamiento de la democracia, nos dice, que hay que tomar en cuenta la influencia de los ciudadanos y para ello estudiar: i) el carácter más o menos decisivo de dicha influencia; ii) la cantidad de decisiones sobre las que influye; y iii) la importancia de los aspectos de la vida sobre los que se

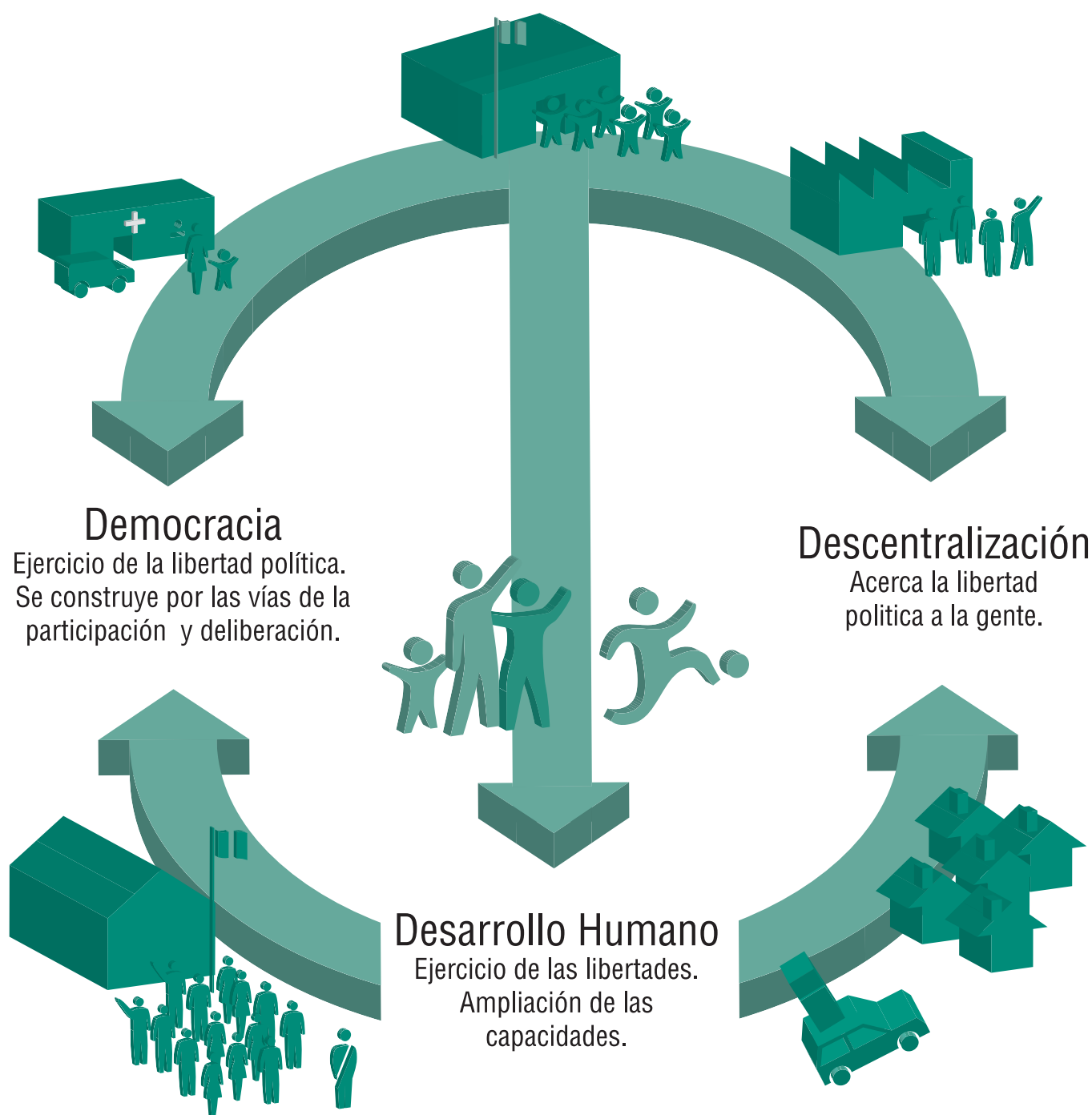
⁴ Drydyk, Jay, “When is Development More Democratic?”. *Journal of Human Development*, Vol. 6, no. 2, Julio, 2005, pp. 247-267

Figura 1.1

Democracia descentralizada para el Desarrollo Humano

La democracia en un entorno descentralizado favorece a la deliberación y participación equitativa del ciudadano, sobre todo en las decisiones públicas que mejoran la calidad de vida.

Marco conceptual de las relaciones entre desarrollo humano, democracia y descentralización



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

El objetivo es la ampliación de la libertad; específicamente, la expansión de las capacidades humanas más esenciales: vivir bien, mantenerse saludable, ejercer una ocupación apreciada, disfrutar de las amistades, y en general, poder ejercer las actividades que configuran el conjunto de capacidades que se ha escogido en la vida.

busca influir.

En efecto, puede haber más influencia pero de poca o menor importancia; sea porque las decisiones tomadas no son puestas en práctica, porque se influye sobre un número insuficiente de decisiones para que algo cambie o porque los aspectos en deliberación son de poca relevancia desde el punto de vista de un objetivo valioso, como el del desarrollo humano. “Más democrático”, en términos generales, no es sinónimo de más influyente en la construcción del desarrollo humano, aunque lo aparente. La influencia puede ser de muy diversa naturaleza y abundan los ejemplos de influencias que cumplen los requisitos indicados arriba, pero que no pueden considerarse orientadas al desarrollo.

Así, la democracia no puede restringirse a elegir autoridades, candidatear a un cargo o votar sobre los asuntos públicos en caso de ser elegido. Quienes hacen campaña por algún candidato o quienes buscan influir en temas como derechos humanos o medio ambiente o legislación laboral, también organizan y movilizan apoyo para influir en decisiones públicas⁵. Junto a la amplitud de las instancias de carácter político que influyen en las decisiones públicas hay que incorporar el problema de la importancia de esa influencia. En nuestro caso, el objetivo es la ampliación de la libertad; específicamente, la expansión de las capacidades humanas más esenciales: vivir bien, mantenerse saludable, ejercer una ocupación apreciada, disfrutar de las amistades y, en general, poder ejercer las actividades que configuran el conjunto de capacidades que se ha escogido en la vida.

La ampliación de la libertad no depende solo de los resultados de la actividad política, sino también de las características de la participación en ella. En otros términos, la mayor influencia puede ser de muy pocos o aumentar la que tiene un grupo muy exclusivo. Por eso, se postula incorporar en el análisis de la importancia y calidad de la influencia democrática, el grado en el que se comparte socialmente dicha influencia, la amplitud del acceso a las instancias influyentes, del acceso a la actividad política.

Es necesario añadir otros elementos a

la definición de mejoras en la democracia. Puede ocurrir que la incorporación a la política de una elite que antes no lo estaba tiene como resultado la preservación del alto grado de desarrollo humano que habían logrado. En cierto sentido, la libertad se amplía pues más miembros de la sociedad comparten las responsabilidades políticas. Sin embargo, Drydyk propone ampliar el significado de una democracia “más fuerte” introduciendo los siguientes criterios: a) Los estándares sociales para los servicios y resultados relevantes para el mejoramiento de capacidades básicas (como salud, educación y empleo) son aumentados; b) Las insuficiencias en tales capacidades, debajo de esos estándares sociales, son reducidas; y c) El apoyo para capacidades excepcionales (como educación superior, entrenamiento en artes y deportes) es más ampliamente accesible.

Un problema adicional de la formulación básica sobre la fortaleza de la democracia, es el relativo a los efectos de las decisiones democráticas cuando éstas refuerzan el interés de una comunidad, que toma la decisión contra el interés de otras comunidades. Una “mayor influencia” en el desarrollo de las capacidades no tiene por qué suponer que éstas solo se refieran a un grupo con marginación o exclusión de otro. De ahí que Drydyk proponga un elemento más a la democracia, para que sea más fuerte y mejor compartida la solidaridad. La democracia, tanto en su construcción como en sus frutos, debe ser “compartida”, esto es lo que garantiza su funcionamiento.

NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización que se han seguido en Latinoamérica no son similares. En algunos países, el énfasis ha sido puesto en el fortalecimiento de las instancias estatales y municipales. Otros, han preferido fortalecer la institucionalidad regional pero aún con bajos poderes; y finalmente, hay países que han centrado su interés en la descentralización local-municipal. Sin embargo, todos ellos reconocen y

⁵ Drydyk, recuerda que esta ampliación del significado de lo democrático es promovida desde el PNUD.

Recuadro 1.1

Los desafíos de la democracia en América Latina

Los desafíos de la democracia en América Latina son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta, a las que el Informe aspira a contribuir. Ello requiere precisar los fundamentos teóricos: los conceptos de democracia, ciudadanía y sujetos en la democracia, Estado y régimen. Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquella, y 4) la democracia latinoamericana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada.

Fuente: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. New York, 2004.

han transitado tres componentes conocidos: el político, el administrativo y el fiscal⁶.

Mientras que algunos países han entendido esencialmente la descentralización como la transferencia de recursos y responsabilidades del nivel nacional a los niveles más bajos de gobierno, otros han ensalzado la participación social (Bolivia), la efectividad administrativa (Chile), o la coordinación intergubernamental por medio de la mera delegación (México) como la regla principal de la descentralización.

La centralización y la descentralización, pueden ocurrir simultáneamente según como operen los distintos aspectos de las reformas anteriores. No hay sólo un movimiento pendular centralización – descentralización que opere de manera agregada o donde los elementos parciales se mueven en la misma dirección. De ahí la relevancia de la pregunta: “¿Qué descentralizamos? y ¿Por dónde comenzamos?”

La iniciativa por la descentralización en Latinoamérica ha surgido más como resultado de las crisis institucionales o presiones por el poder, que de la vocación política por encontrar mecanismos que permitan el mejoramiento de la vida de sus ciudadanos. Por ello, la creatividad y el protagonismo innovador de los líderes es sobre todo una esperanza.

Uno de los problemas más comunes es la falta de legitimidad del sistema político y de sus líderes, por lo que la sociedad alberga justificadas dudas de las reformas estructurales, elaboradas y decididas muchas de ellas en secreto y con pretensiones tecnicistas que no han calado en el espíritu ni en la energía movilizadora de los pueblos. En cualquier caso, los procesos de descentralización están cruzados por un conjunto muy diverso de intereses que pugnan por hacer de ellos los dominantes. Cada propuesta supone agentes distintos, les asigna papeles distintos y propone políticas también diversas.

La relación entre descentralización y desarrollo humano depende de la continuidad y cambios en los procesos. Tras dos décadas de recorrido de la última ola de intentos descentralistas, el proceso en América Latina parece haber bajado su ritmo. “La dialéctica de la descentralización en América Latina puede seguir un curso similar al visto en el pasado: excesiva descentralización poniendo en marcha presiones en dirección contraria...La política de la descentralización fácilmente puede enfrentar estados (regiones) más ricos contra los más pobres”⁷. Las regiones más ricas preferirán retener sus mayores rentas mientras que los más pobres buscarán redistribución.

Uno de los problemas más comunes es la falta de legitimidad del sistema político y de sus líderes, por lo que la sociedad alberga justificadas dudas de las reformas estructurales, elaboradas y decididas muchas de ellas en secreto y con pretensiones tecnicistas que no han calado en el espíritu ni en la energía movilizadora de los pueblos.

⁶ Véase una descripción en Efraín Gonzáles de Olarte, “La difícil descentralización fiscal en el Perú” Teoría y Práctica. IEP, 2004, Lima.

⁷ Willis, Eliza, Christopherda C.B. Garman y Stephan Haggard, “The Politics of Decentralization in Latin America” Latin American Research Review, vol. 41, Number 1, 1999.

La descentralización no ocurre ni en espacios socio-económicos relativamente homogéneos, ni de ejercicio democrático semejante. Por ello, resulta necesario añadir el tema de la diversidad de los espacios y procesos políticos, para no perder de vista que estamos tratando sobre estructuras complejas.

La descentralización en América Latina es muy diversa, parcial, de distinto grado de solidez institucional, y por tanto, reversible. El cambio que ella pueda significar en la sociedad en su conjunto, siempre será materia explícita o implícita de disputa. Al determinar qué es considerado estable y qué es materia de cambio, los métodos de investigación utilizados revelan percepciones bastante diferentes de la naturaleza y profundidad del cambio. Para algunos, la voluntad política y el liderazgo son asociados a procesos radicales que, sin embargo, no tienen en cuenta factores estructurales de índole social o económica y presiones “de abajo”.

La continuidad de las descentralizaciones podría depender pues, de dicha voluntad política, pero también de la resolución de problemas estructurales. Pocos han trabajado esta última perspectiva que, sin embargo, está presente implícitamente. En realidad, el problema de la legitimidad del sistema político y sus efectos sobre la supervivencia de los líderes parece un factor común e importante.

En cualquier caso, el aspecto defensivo de las iniciativas descentralizadas ha estado presente. “Puesto que las fuerzas invisibles en pro de una rápida y completa descentralización chocan con la resistencia de los gobiernos nacionales y los partidos políticos nacionales, el resultado es una descentralización controlada y monitoreada”⁸. Por su lado, Rojas⁹ señala que: “Al adoptar la descentralización de arriba abajo los regímenes presidencialistas latinoamericanos eran, en la mayor parte de los casos, reactivos, no proactivos”. Es decir, responden a la desigualdad, pero no se plasma aún un proceso constructivo de la democracia y la ciudadanía. Cabe la sospecha, que si esta no es la razón central de sus intermitencias y fracasos.

La descentralización no ocurre ni en espacios socio-económicos relativamente homogéneos, ni de ejercicio democrático semejante. Por ello, resulta necesario añadir el tema de la diversidad de los espacios y procesos políticos, para no perder de vista que estamos tratando sobre estructuras complejas.

Para Sinesio López (1997)¹⁰ conviene distinguir entre distintas concepciones y diversos grados de ciudadanía. La liberal enfatiza los derechos civiles (propiedad, compra-venta, movimiento, expresión, etc.); la democrática pone de relieve el grado de participación política (en elecciones de autoridades, en las deliberaciones sobre las decisiones públicas, en el acceso a cargos de responsabilidad, etc.); la socialdemócrata pone el acento en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos incluyendo aquella en el acceso a los resultados de la actividad colectiva de la sociedad. El aspecto común es que: “Estas diversas perspectivas comparten, sin embargo, un núcleo básico constituido por dos elementos centrales: el carácter universal de la ciudadanía y la homogeneización de las diferencias como forma de concretar esa universalidad”. Siguiendo las pistas clásicas, reconoce tres tipos de ciudadanía: civil, política y social, e intenta la medición de cada tipo a través de indicadores que las reflejen, aplicados a la realidad peruana.

Cuando mide la “ciudadanía civil”, López toma tres variables asociables a la autonomía de las personas: el porcentaje de asalariados en la PEA del ámbito territorial, el porcentaje de trabajadores familiares no remunerados y la tasa de dependencia económica. La primera es un indicador indirecto de desarrollo de una sociedad de ciudadanos modernos y las dos restantes sugieren la permanencia de viejas ataduras. Para medir la “ciudadanía política” el autor utiliza la extensión del derecho al

La diversidad de la ciudadanía

⁸ Grindle, Merilee S., “Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America”. The John Hopkins University Press, 2000, Baltimore and London.

⁹ Rojas, Fernando, “The Political context of Decentralization in Latin America. Accounting for the particular demands of Decentralization in the Region”. En Burki, Shaid Javed y Guillermo Perry editors, Annual Work Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1999. Decentralization and accountability of the Public Sector, 2000, Washington D.C.

¹⁰ López, Sinesio, “Ciudadanos reales e imaginarios”. Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997, Lima.

sufragio, la participación política efectiva en los procesos electorales y la abstención electoral. Para medir la “ciudadanía social” se toman en cuenta variables como la salud y la educación. En este último componente, la ciudadanía social se relaciona con elementos importantes en la medición del desarrollo humano.

El resultado de aplicar estas definiciones y estimar el nivel de los indicadores correspondientes es la comprobación de una gran desigualdad entre ciudadanías. López encuentra que “Los distritos que tienen niveles más altos de ciudadanía presentan también mayores niveles de consistencia ciudadana...”. Quienes tienen niveles más altos tienden a tener más nivel en más dimensiones e indicadores. Para los ciudadanos de niveles altos y medios, que López denomina de “primera clase”, la ciudadanía contribuye a contrarrestar las desigualdades de status y de clase mientras que en el caso de la ciudadanía de “segunda clase”, ésta refuerza las diferencias de status y clase social¹¹.

La relación del nivel y consistencia de la ciudadanía es inversa a la pobreza. Ya no es sólo la pobreza del Estado y de la sociedad la que hay que tomar en cuenta, sino la de los ciudadanos mismos. Aún así, la diferenciación de categorías no oculta la gran cantidad de ambigüedades en la naturaleza de la ciudadanía, sobre todo en el mundo rural. De hecho, el status de ciudadano y ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía en el mundo rural han sido poco estudiados. Díez Hurtado¹² expresa ese escenario de la siguiente manera: “Si estamos seguros de que el proceso vivido por la sociedad rural peruana de las últimas décadas está marcado por una mayor participación de su población en el mercado, en el sistema político y en la sociedad mayor en general, no somos capaces de formular un juicio sobre las características específicas de la misma, y menos de precisar sus posibles tendencias o dinámicas a futuro”.

Más aún, “es posible que la participación en la sociedad mayor que hace apare-

cer una sociedad rural con más opciones, sea el origen de esta situación de indeterminación e incertidumbre que se manifiesta en la organización misma de la sociedad, en la formación de espacios de poder, en sus relaciones con la sociedad mayor, e incluso en las identidades de los pobladores.”

Se constataría, pues, la existencia de más posibilidades de acción para el desarrollo como ha sido propuesto, como ampliación de la libertad, pero con un sentido curioso como es el que se derivaría de la indeterminación y el desorden. Lo tradicional y estable estaría debilitándose y los nuevos tipos de vínculos no terminarían de surgir. “Los grupos y asociaciones que surgen en el nuevo escenario no tienen necesariamente su fundamento en redes de parentesco, vecindad y paisanaje, sino en una mezcla de factores y circunstancias.”¹³

La ambigüedad sería una característica de las relaciones entre actores. “A raíz de todo esto se generan nuevos espacios y formas de ejercicio y organización del poder o se redefinen los antiguos, todos llevando el mismo sello de ambigüedad: el clientelismo y la pretensión de autonomía coexisten contradictoriamente, el liderazgo oscila entre la democracia y el autoritarismo, y ello es probablemente válido para las presidentas de los clubes de madres como para los presidentes de las comunidades o los alcaldes.”

Descentralización y recentralización

En América Latina, y también en el Perú, todavía el acento de la investigación está en la descentralización y no en la recentralización que podría ocurrir y que algunos avizoran. En la medida en que los factores causales de los procesos descentralizantes no son inmutables, el debilitamiento de su influencia puede explicar su reversión o dar lugar a diversas hipótesis sobre las razones del freno de dichos procesos. La experiencia peruana está llena de episodios descentralizadores y recentralizadores, y

La relación del nivel y consistencia de la ciudadanía es inversa a la pobreza. Ya no es sólo la pobreza del Estado y de la sociedad la que hay que tomar en cuenta, sino la de los ciudadanos mismos.

¹¹ López, Sinesio, ob.cit.

¹² Díez, Hurtado, Alejandro, “Organizaciones e Integración en el campo peruano, después de las políticas neoliberales”. En Giarraca, Norma editora, “Una nueva ruralidad en América Latina?”. CLACSO, 2001, Buenos Aires.

¹³ Díez Hurtado, ob.cit

Sentido fundamental de la descentralización y su relación con la democracia

En gran parte del debate cotidiano la descentralización es entendida fundamentalmente como una reforma de la administración pública, lo que en verdad en la práctica vendrá a ser simplemente una desconcentración, incluso territorial, del aparato tecno-burocrático de gobierno. En otros casos la discusión sube de nivel y se interpreta como una reforma del Estado, envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder. Pocas veces el debate alcanza el verdadero nivel en que hay que plantear esta cuestión, es decir, como un cambio estructural societal, que como tal involucra a todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social. En este sentido es clara la naturaleza política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder, el recurso colectivo por antonomasia; lo cual implica superar su dimensión administrativa.

Inescapable resulta también una breve referencia a la relación entre descentralización y democracia, relación preñada de ambigüedad. Es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político; o sea, supone una descentralización. Pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder a regiones por ejemplo, puede resultar completamente anti democrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.

De nuevo, una relación entre descentralización y democracia debe ser puesta en su contexto histórico porque en no pocos casos la centralización ha sido un requisito para, precisamente, dar paso posterior a una democracia descentralizada, si la centralización previa tuvo por propósito consolidar la construcción de un Estado/Nación, como podría ser el caso de Francia en Europa y de Chile en América Latina.

Fuente: Párrafos parcialmente tomados de: "La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización". 2001, Sergio Boisier con ocasión del Seminario "Descentralización en los sectores sociales: Nudos críticos y alternativas", organizado por los Ministerios de la Presidencia, Educación y Salud del Perú; realizado en Lima, entre el 9 y el 11 de Abril del 2002.

el temor está presente ya que muchas de las reformas de la llamada transición democrática, tienden a revertirse.

Una serie de publicaciones recientes sobre la descentralización en América Latina ponen la mirada en la racionalidad política de quienes diseñan e implementan los dispositivos legales que promueven el descentralismo. Después de todo, algún líder, alguien a título en buena medida personal, o de alguna colectividad identificable, partidaria, o miembros de alguna instancia del Estado, han impulsado esos procesos en los últimos lustros.

Una pregunta propia de la investigación contemporánea es: ¿Cuándo se ponen en marcha los procesos de descentralización recientes? Siguiendo una vieja relación entre temporalidad y causalidad, podríamos añadir a la anterior: ¿Qué nos dice el "cuándo" sobre el "por qué"? Otra que está también, y cada vez más presen-

te es: ¿Cuánto duran esos procesos? ¿Qué los frena o detiene? O, más precisamente, ¿Qué los acota en unos aspectos y deja libres a la creatividad en otros?

Varios estudios indican que, como sucede en el proceso de la construcción democrática, la historia descentralista avanza con acciones y reacciones. Y como corolario, que la relación entre la descentralización y la democracia, apunta en una doble dirección. Por un lado, la descentralización es considerada parte y/o consecuencia de la democratización de los países después de la gran ola dictatorial que registró América Latina; y por otro, la descentralización es considerada una experiencia enriquecedora de la democracia. Es posible adelantar que en términos generales ambos factores se refuerzan entre sí y, en esa medida, tienden a aportar al desarrollo humano.

EL CONTRAPUNTO DE LA

DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La democracia como factor descentralizador

El Perú no solamente es un país muy centralizado, económica y políticamente, sino que posiblemente lo es de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos, sus fuerzas centrípetas son muy fuertes.¹⁴ Es, pues, necesario indagar con cierto detalle en los factores contribuyentes a una descentralización que se presenta como de muy difícil logro. Una de las conclusiones asumidas es que la democracia es el contexto más favorable a la descentralización y la continuidad democrática y aunque no sea garantía total, parece ser una condición importante para la consolidación y enriquecimiento de estos esfuerzos descentralistas. Aunque a lo largo del siglo XX, las fuerzas centralizadoras se han hecho cada vez más fuertes, la demanda descentralista vuelve a emerger cada cierto tiempo y, con ellas, la búsqueda de formas viables de descentralización también prosigue.

Para responder a la pregunta sobre las causas de la descentralización y la recentralización en el Perú debe aludirse a la perspectiva histórico social. En general, hay un gran consenso entre historiadores y entre cientistas políticos en que un factor que contribuye al origen y a la persistencia de la descentralización es la existencia de regímenes democráticos. La reversión de experiencias descentralizadoras está asociada a la emergencia de regímenes dictatoriales¹⁵.

Esta asociación entre autoritarismo-centralismo se confirma en la experiencia autoritaria. Como recuerda Gonzáles de Olarte,¹⁶ "Esta necesidad inicial de centralización fiscal pudo relajarse hacia 1994, en

la medida en que el equilibrio fiscal se había restablecido y en que se había logrado la estabilidad macroeconómica, pero debido al cambio de régimen político a raíz del autogolpe de 1992 y, posteriormente, a los afanes reeleccionistas de Alberto Fujimori, no sólo se mantuvo sino que se convirtió en pieza clave para conservar el modelo económico y consolidar el régimen político autoritario." En síntesis, la descentralización, también en el Perú avanza en democracia y retrocede con las dictaduras.

Aunque nuestro interés es poner de relieve los factores políticos, es necesario dejar constancia de que la centralización es más comúnmente asociada al tipo de desarrollo económico del país. Este patrón de desarrollo refuerza la persistencia de la discriminación, pero origina a la vez las reacciones adversas, al considerarse la discriminación como inconveniente.

Luego, las presiones descentralistas vendrían de varias fuentes, no necesariamente convergentes: a) agencias internacionales contra "costos acumulados de la sobre-centralización"; b) crisis fiscal asociada al endeudamiento externo y sus consecuencias impulsan a búsquedas de eficiencia fiscal; c) democratización y mayor competencia política entre las elites para abrir espacios de participación en la escena electoral más allá de estos selectos grupos exclusivos y excluyentes; d) grupos de oposición a favor de la descentralización suponiendo que es más fácil entrar a la política desde niveles subnacionales.

Esta confluencia inarmónica de intereses, es parte importante de la explicación de la dualidad descentralista y recentralista, y de las limitaciones de los diversos procesos descentralistas. Cada fuente de poder apoya parcialmente la descentralización, y admite su proceso hasta el cumplimiento de sus propios fines. Favore-

El Perú no solamente es un país muy centralizado, económica y políticamente, sino que posiblemente lo es de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos, sus fuerzas centrípetas son muy fuertes.

¹⁴ Un resumen de algunas de estas fuerzas centrípetas, pueden encontrarse en Gonzáles Olarte, Efraín, "Descentralización para el desarrollo humano". Cuadernos PNUD, 2003, Lima.

¹⁵ La descentralización "no puede considerarse novedosa, aunque parece conveniente refrescarla y actualizarla: se trata de recordar que autoritarismo y centralismo fueron -y son- aliados por naturaleza y que ese matrimonio por conveniencia perjudicó el desarrollo de los pueblos del interior y del Perú como Nación." Planas, Pedro, "La descentralización en el Perú Republicano, 1821-1998", Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998 Lima. Más precisamente: "La revolución militar de 1968 implicó, como la de Ramón Castilla en 1854, la de Piérola en 1895 y la militar de 1930-33 un reforzamiento del centralismo." Contreras, Carlos, "Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente", The Japan Center of Area Studies, 2000, Osaka.

¹⁶ Pensando en América Latina, Levine y Molina (2006). recuerdan "la convergencia de la ascendente democracia con los tiempos económicos difíciles".

Una hipótesis frecuente es que la descentralización reciente en América Latina, ha sido parte indelible de la redemocratización y de la radicalidad del centralismo dictatorial.

cido el financiamiento de sus acreencias, equilibrado el presupuesto público, generado un nuevo espacio político, o captado a través de una campaña opositora, las presiones centralistas se retraen y entran en conflicto, y se origina un nuevo ciclo de acumulación de fuentes, a cargo de nuevos actores o en una nueva situación política económica.

Dos aproximaciones parecen útiles al respecto. Una es la que apunta a explicar las descentralizaciones como respuesta a crisis políticas de las propias democracias, y la otra explica las descentralizaciones como parte y consecuencia de las democratizaciones tras las dictaduras.

Sin duda, muchas crisis políticas no han dado lugar a descentralizaciones, pero no se puede pretender que cualquier crisis política dé lugar a ese proceso para que sea una de sus causas. El tipo de crisis es fundamental. Un resumen de la experiencia de ciertos países puede ayudar a distinguir tipos de impulso descentralista resultante de crisis en partidos. En Venezuela, la crisis económica y fiscal a mediados de los 80 y el descontento con el bipartidismo llevaron a una limitada descentralización. También en Colombia, la crisis fiscal y oposición movilizadora contribuyeron a la descentralización.

Una hipótesis frecuente es que la descentralización reciente en América Latina, ha sido parte indelible de la redemocratización y de la radicalidad del centralismo dictatorial. La respuesta se ha dado en términos de movimientos que buscan darle gran peso a la rendición de cuentas y a la transparencia en el gobierno, así como a una mayor participación de minorías étnicas y grupos sociales excluidos anteriormente bajo reglas semidemocráticas o autoritarias.¹⁷ La democratización tiene sus elementos clásicos como elecciones, libertad de expresión, etc. pero también relativamente nuevos. Por ejemplo, si bien es cierto que del retorno a la democracia no se deriva necesariamente la presencia de una institucionalidad participacionista, el desprestigio de las instituciones democráticas impulsado por los autoritaris-

mos y la importancia de la resistencia a estos regímenes por agrupaciones alrededor de ONGs, grupos religiosos y otros, pueden haber inducido a que el retorno a la democracia haya incluido aspectos participativos.

La descentralización no es "resultado automático de la democratización en la región", en Bolivia, la descentralización ocurre (1993-4) bastante después del retorno a la democracia (1982) y algo similar sucede con Colombia donde la democracia se recupera en 1958 o 1974 y la descentralización ocurre en 1982-6 y 1991, en Ecuador en 1979 y 1997-8 respectivamente y en Venezuela en 1958 y 1989 (O'Neill 2003). Sin embargo, en el Perú la descentralización ocurre tras el fin del gobierno militar en 1980 y la recentralización sigue a la ruptura constitucional de 1992, retomándose el proceso descentralizante inmediatamente a partir de la transición democrática.

América Latina ha vivido y sigue inmersa en proyectos de transformación significativa. La ola de reformas estructurales impulsadas por organismos multilaterales, gobiernos de países ricos y de grandes empresas no es un mero ajuste gradual. En ese marco uno, de los criterios en el diseño de la nueva democracia era impedir el resurgimiento del "populismo", particularmente en lo que tenía de atención a las demandas de los sectores asalariados organizados y, también, en lo referido al crecimiento del Estado. El acento se pone, por un lado, en una visión de la pobreza basada en características de los hogares y no en el tipo de inserción en la actividad económica; se supone que este último enfoque lleva fácilmente a una mirada "clasista" de las causas y de las personas afectadas por la pobreza. Y por otro lado, se enfatiza la eficiencia del gasto público más que su magnitud en la cobertura. En el mismo sentido puede ir el empoderamiento de los segmentos más excluidos y pobres por medio de esquemas participativos, mientras se desempodera y empobrece a los trabajadores organizados durante los ajustes estructurales. La democratización política habría ido a contrapelo de la democratización social¹⁸.

¹⁷ Es una de las hipótesis recogidas por Willis et.al. ob.cit. (1999). También es considerada como parte del saber convencional por Wilson, Robert H. "Governance and reform of the State. Signs of progress?" 2006, Review Essay Latin American Research, vol.41, Number 1, y criticada por Montero y Samuels 2004.

Los partidos serían factores causales de estas correlaciones entre descentralización y democracia. Cuando los partidos están organizados de tal manera que los niveles subnacionales son fuertes, la demanda por descentralización debe ser fuerte y, menos fuertes cuando no lo son. En el Perú no parece ser esta una explicación poderosa de las recientes iniciativas descentralistas aunque puede servir para explicar sus ambivalencias y debilidades. Para empezar, los partidos no son importantes para la opinión de amplios sectores electorales¹⁹. Segundo, al no haber aparatos partidarios subnacionalmente organizados, con la excepción quizá del Partido Aprista Peruano, y menos aún una institucionalidad política gubernamental descentralizada que demande más atribuciones o recursos, resulta difícil considerar a esta perspectiva para explicar las recientes iniciativas descentralistas. Por tanto, la descentralización obliga a que los partidos se descentralicen o que se organicen movimientos o partidos de corte regional y local.

Normalmente las reformas descentralizantes pueden ser analizadas siguiendo la interacción de tres procesos: político, administrativo y fiscal. En la ciencia política se analizan esas reformas de manera separada y aisladamente. Los estudios que se interesan en las políticas acentúan los aspectos administrativos, especialmente la transferencia de educación y salud. Desde el enfoque de la elección racional, se tiende a priorizar la pregunta sobre los orígenes del proceso y sobre las razones por las cuales el gobernante impulsaría una reforma que lo debilita. Otros, desde una perspectiva institucionalista han puesto la mira en el sistema político para explicar la descentralización fiscal.

La solidez de estos procesos puede depender, en efecto, de la secuencia en la que se avanzan los distintos aspectos de la descentralización. Tras analizar varios países latinoamericanos, Falleti²⁰ considera que cuando predominan los intereses subnacionales, la descentralización política tiende a ser primera y ello refuerza el proceso de descentralización de las otras

dimensiones y aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales. Si por el contrario, prevalecen los intereses centrales es probable que ocurra primero la descentralización administrativa y puede generarse una situación de desfase entre la entrega de atribuciones y la de recursos con lo que el Estado central se fortalece para los efectos de las siguientes etapas de la reforma descentralista. El grado de autonomía subnacional logrado tenderá, entonces, a ser bajo.

El valor democratizador de la descentralización y sus peligros

En párrafos anteriores, se ha mostrado que la viabilidad de la descentralización es mucho mayor en contextos democráticos y ha sido generalmente vista como un aporte a la calidad de la democracia. La descentralización tiene, para la mayoría de quienes la han analizado, un efectivo, valor democratizante. El aporte de la descentralización ha sido valorado por diversos motivos; algunos relativos a su contribución al desarrollo económico, otros a su función de igualar los ingresos entre regiones y en la sociedad, también por su impulso al reconocimiento cultural.

Políticamente, la descentralización ha sido apoyada y reconocida con la expectativa de fortalecer la calidad del sistema democrático desde varios frentes. Desde la preocupación por la gobernabilidad, Grompone considera que la descentralización ordenará la actividad política diversificando los ámbitos de resolución de los problemas entre el Estado y la sociedad civil y la hará más manejable. Para él, la actividad privada tendría más campo de acción y habría mecanismos de contención y contrapeso en las relaciones entre instancias nacionales y subnacionales que le darían racionalidad a muchas decisiones públicas²¹. Para González de Olarte: “La descentralización es un proceso que contribuye a la ampliación de las libertades, de la participación y de las oportunidades para todas las personas que logran ser in-

La viabilidad de la descentralización es mucho mayor en contextos democráticos y ha sido generalmente vista como un aporte a la calidad de la democracia. La descentralización tiene, para la mayoría de quienes la han analizado, un efectivo, valor democratizante.

¹⁸ PRODDAL – PNUD (2004)

¹⁹ La democracia en el Perú Vol. 01 El mensaje de las cifras, PNUD, 2006

²⁰ Falleti, Tulia, “A sequential theory of decentralization and its effect on intergovernmental balance of power”, Working Paper 314, julio.

²¹ Grompone, Romeo “Construyendo el sentido de la idea de Buen Gobierno”. Índice de Buen Gobierno, Defensoría del Pueblo, 2004, Lima, pp 17-50.

Los Obstáculos de la Descentralización

“Otro obstáculo importante surge del hecho de que muchas de estas iniciativas descentralizadas que buscan promover la participación ciudadana, son impulsadas por gobiernos municipales progresistas en un escenario nacional en el que existe una profunda desmovilización social. El establecimiento de nuevas esferas institucionales para facilitar la participación del ciudadano, no puede atenuar por sí mismo los factores que producen nacionalmente desmovilización y apatía. En algunos casos, los gestores se sorprenden al ver que la sociedad civil no ocupa los espacios institucionales abiertos para ellos y se quejan de una supuesta apatía ciudadana... Tampoco se puede dar por sentado que el ciudadano quiere participar y que sólo basta que los gobiernos ofrezcan canales para realizar ese deseo; debe reconocerse que ha habido importantes cambios culturales y de estilo de vida (incluyendo un aumento significativo en las horas laborales) que afectan la voluntad y posibilidad de participar. En muchos casos, entonces, es necesario generar dinámicas participativas que tiendan a cambiar las bases culturales de la participación y que reconozcan las dificultades estructurales que obstaculizan la participación efectiva.”

Fuente: Canel, Eduardo (2001) “Dos modelos de descentralización y participación en América Latina : una discusión conceptual”. En: Burchardt, Hans Jürgen y Haroldo Dilla editores, “Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización”. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 113-123.

La descentralización de aquello que se pueda descentralizar y la centralización de lo que se requiere mantener unido tienen que ir de la mano. Una nueva centralización debe ser la contrapartida del nuevo descentralismo.

cluidas en la economía y/o en el Estado, mediante esta reforma. Es, en este sentido, un proceso y una reforma favorable al desarrollo humano”.²²

Los peligros y problemas

Las promesas vienen acompañadas de riesgos para la calidad de la democracia. Diversos críticos afirman que la descentralización lleva a restricciones en el manejo presupuestal, inestabilidad macroeconómica, clientelismo, y aumento de las burocracias. (Falleti 2004). Pero las oportunidades no necesariamente se aprovechan o no lo hacen a la velocidad que se desearía.

Eduardo Canel²³ destaca otros peligros: el empoderamiento de las elites autoritarias, la incoherencia entre las reglas y entre políticas nacionales y subnacionales, la dificultad del equilibrio fiscal y de las coordinaciones entre niveles del Estado, el debilitamiento de los partidos, el aumento de diversas desigualdades entre territorios, dialécticamente, la recentralización, la baja calidad de la participación al marginarse “las críticas más integrales

al orden social”.

HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN CON CIUDADANÍA

La experiencia peruana demuestra que casi cualquier fórmula de descentralización requiere en primer lugar, de un gobierno democrático. Además, esa experiencia sugiere también que las fórmulas de descentralización no pueden ser hoy menos que nunca, extremas; sea federalistas o sea basadas en meros sentimientos de identidad localista. La descentralización de aquello que se pueda descentralizar y la centralización de lo que se requiere mantener unido tienen que ir de la mano. Una nueva centralización debe ser la contrapartida del nuevo descentralismo y ambos operan en un medio donde el mercado ha penetrado en mayor profundidad en todo el territorio nacional gracias a las vías de comunicación, la presencia de medios de comunicación, la expansión de las ciudades y la relación entre ellas. Es desde esta nueva realidad que hay que pensar en una nueva descentrali-

²² Gonzáles de Olarte, Efraín “Descentralización para el desarrollo humano “. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano Nro. 4, 2003 Lima.

²³ Canel, Eduardo. “Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual” En: Burchardt, Hans Jürgen y Harold Dilla editors, Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización. 2001, Caracas.

zación, eventualmente basada en un “novísimo” regionalismo. Por tanto, hay que reconocer y aceptar que el proceso será largo y las medidas inmediatas que se vayan adoptando deberán tener la virtud de esa mirada alta que define el largo plazo.

Entre los nuevos rasgos de la realidad que obligan a una nueva manera de pensar y proponer en el campo de la distribución geográfica de la actividad social en el país, están: a) el tamaño de las ciudades distintas a la capital y el peso de sus sociedades; b) el mayor acento de lo político al constituirse esas ciudades en expresiones de una ciudadanía ilustrada y exigente; c) el mayor peso de la actividad económica privada; d) el menor aporte de la agricultura y el mayor de los servicios; e) un mayor acento en el ámbito local.

Esto abona en favor de un novísimo regionalismo. A los viejos regionalismos peruanos del siglo XIX y comienzos del siglo XX, le siguieron el nuevo regionalismo surgido en los años 20 y 30 y que todavía motiva a muchos. Las últimas propuestas apuntan a darle un peso mayor a las ciudades como lugares políticos, económicos y culturales y desde ahí reorganizar el campo; a valorar las posibilidades existentes en la competencia del sector privado en el mercado; a poner en su propia dimensión al Estado y a encontrar en la política, en la economía y la cultura identitaria cambios en la correlación de fuerzas entre Lima y las regiones del país.

Para entender adecuadamente el alcance de la aproximación al desarrollo humano desde el componente de las libertades políticas, resulta conveniente distinguir entre desarrollo humano a secas y desarrollo humano *asociado al territorio*. El territorio puede ser el lugar de desarrollo humano de varias maneras. Una, dependiente del ciclo de vida de las personas que nacen en él. Otra, de la dimensión particular del desarrollo humano a la que nos refiramos.

Un argumento de base consiste en admitir que el ciclo de vida de las personas es cada vez más largo y multi-territorial, se

vive simultáneamente en lo local, lo regional y lo nacional²⁴. El resultado es que los distritos, las provincias y los departamentos han sido base de un desarrollo humano que, muchas veces, no han podido crecer suficientemente y por ello retener a su población. La migración temprana de los jóvenes por razones educacionales, puede hacer que la dimensión política del desarrollo humano no sea cultivada en su lugar de origen por quienes luego no regresan a esa circunscripción política.

De la calidad de la democracia depende también la respuesta concreta a la ciudadanía en temas de política social. Pareciera que en bastantes lugares de América Latina, la expansión de las atribuciones delegadas al nivel municipal de gobierno estaría contribuyendo a que algunas demandas sociales de alcance vecinal y familiar tengan un lugar de expresión en la institucionalidad participativa existente y deban ser tomadas en cuenta por las autoridades. Además, la cercanía cotidiana de autoridades y electores en contextos de apreciable competencia política, estaría obligando a responder a las aspiraciones de los ciudadanos. Sin embargo, la capacidad de responder a las demandas sociales por atención social pública depende de una coordinación constructiva entre niveles del Estado y las disputas al respecto son parte de la realidad²⁵. El retorno del crecimiento económico con el aumento de la recaudación tributaria y la importancia de la atención en los temas sociales para la legitimidad de las autoridades de cualquier nivel, puede estar haciendo que los gobernantes del nivel nacional reivindiquen para sí el derecho a la ejecución de la política social y lo ejerzan con gran presencia de los medios de comunicación, reduciendo el protagonismo de las autoridades subnacionales.

En el Perú, la capacidad de los ciudadanos de revocar gobernantes o de no reelegir allí donde esa posibilidad está abierta, favorece una creciente respuesta de las autoridades a las aspiraciones y demandas ciudadanas. Sin embargo, recién se están

Resulta conveniente distinguir entre desarrollo humano a secas y desarrollo humano asociado al territorio. El territorio puede ser el lugar de desarrollo humano de varias maneras... el ciclo de vida de las personas es cada vez más largo y multi-territorial, se vive simultáneamente en lo local, lo regional y lo nacional.

²⁴ INDH 2005, “Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos”. PNUD-Perú.

²⁵ Para los distintos tipos de bienes que pueden resultar de la política social puede verse Tanaka, Martín y Carlos Meléndez, “De qué depende el éxito de las experiencias de la participación ciudadana”, en Zárate Ardela editora, 2005. Sobre la necesidad de tener resultados para legitimar la participación en programas sociales Tanaka, Martín, “Participación popular en políticas sociales”, CIES e Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

Cualquiera que sea el balance de los procesos resulta valioso el aprendizaje en el campo de las relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales del Estado. La democratización debe incluir esa dimensión del problema.

transfiriendo las responsabilidades en el campo de las políticas sociales.

Un rasgo del proceso de descentralización que merece atención, es el relativo a la incorporación de indígenas originarios en la actividad política. La representación de los gobiernos estaría ampliándose, aunque lentamente. En algunos países, líderes provenientes de grupos étnicos con antiguas raíces se postulan y hasta logran ganar elecciones nacionales o participan de los Ejecutivos. La identidad está siendo, cada vez más, capital político. En países como México y Guatemala, la participación social en algunas municipalidades da lugar a una discusión sobre el status de normas propias de las culturas a las que pertenecen los indígenas, Selee²⁶. En el Perú, el proceso de incorporación es todavía débil, pero es posible avanzar. Al hacerlo, resulta necesario tomar en cuenta que la descentralización supone inevitablemente la incorporación de una gama difusa pero muy amplia de mestizajes con apreciables componentes originarios.

Menos extensivo, pero de dimensiones apreciables, es el aumento de la participación social en las deliberaciones y decisiones públicas a niveles subnacionales. La complementariedad de estos procesos puede ser grande, pero debe admitirse que el aumento de participación no es automáticamente equivalente a aumento de democracia. La inserción creciente de representantes de los grupos más pobres de la sociedad en foros de deliberación política es un reto. En general y a pesar de los estudios que hay al respecto, observar la calidad y extensión de esas prácticas participativas es tarea por realizar.

En el Perú se puede reconocer que hay una importante extensión de estas prácticas pero que tienen aún un arraigo débil que hacen reversible la institucionalidad lograda. Los planes de desarrollo concertados, los presupuestos participativos, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza y otras múltiples experiencias han merecido una adhesión ambivalente o débil de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales, debido a que

afectan de manera potencialmente sustantiva el tipo de ejercicio del poder que es tradicional y que es el que se aspira obtener en elecciones y por el cual se compite.

Las perspectivas “estatistas”, verticales, de quienes manejan centralmente las políticas supuestamente a favor de la descentralización y de algunos funcionarios de organismos no gubernamentales de desarrollo, tampoco han contribuido a valorar ese proceso, naturalmente lento y accidentado, de aprendizaje ciudadano. Así, la gran calidad de la deliberación no es acompañada por la extensión social de su práctica y falta evaluar el grado en el que persisten e incluso, pueden estar alimentándose prácticas de gobierno autoritarias. En cualquier caso, esas experiencias han producido una generación de líderes regionales y distritales con trayectoria participativa. Seguir y evaluar cuantitativa y cualitativamente este aspecto de la democratización es muy importante.

Cualquiera que sea el balance de los procesos resulta valioso el aprendizaje en el campo de las relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales del Estado. La democratización debe incluir esa dimensión del problema. El manejo de la tensión entre la dimensión sectorial y la territorial, o de la que hay en las instancias municipales generada por las demandas del nivel nacional y las de la sociedad, o de la que existe entre viejos grupos de poder local y las nuevas presencias sociales en la escena pública son partes de un proceso democratizador que puede cambiar la manera en que la política se conecta con la vida cotidiana y la gestión pública al nivel local.

Ética de la descentralización democratizante

Se ha afirmado en este capítulo, al hablar de la libertad y su circunstancia, que si la libertad política se ejercita en situaciones estructuralmente desiguales, puede reforzar tales desigualdades. Cuando estas desigualdades tienen un carácter territo-

²⁶ Selee, Andrew, “Exploring the link between decentralization and democratic governance” En: Tuchlin, Joseph S. y Andrew Selee editors.

Recuadro 1.4

Cuarta tesis: la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses

En el “discurso” la participación ha triunfado en América Latina. Se escuchan permanentemente desde los más altos niveles gubernamentales y de grupos de gran peso en la sociedad, referencias a la necesidad de incrementar la participación, a su deseabilidad para una sociedad democrática, a su tradición histórica en cada comunidad. A diferencia de décadas cercanas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. En los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con el declaracionismo al respecto. Las investigaciones que se han internado en la práctica de la participación han encontrado, con frecuencia, llamados a participar que no se plasman en apertura efectiva de puertas, experiencias iniciadas con amplias promesas pero que se quedan en el “título” inicial, frustraciones pronunciadas de numerosas comunidades.

La brecha tiene explicaciones. La participación comunitaria es, en definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias y que al vulnerar intereses instalados éstos desarrollen estrategias de obstaculización.

Fuente: Más ética más desarrollo. Bernardo Kliksberg. 6ta. Edición junio 2006

La perspectiva del desarrollo humano impone que la descentralización deba evaluarse desde lo que les sucede a los más pobres, a los que menos libertad real pueden ejercer.

rialmente definido, las prácticas políticas tienen que tomar en cuenta el peligro de aumentarlas²⁷. No cualquier libertad política propicia el desarrollo humano. La institucionalidad política debe minimizar los costos de la libertad de unos que recaen sobre otros. En tal sentido, es pertinente reiterar las razones fundamentales para una descentralización democratizante.

En principio, la perspectiva del desarrollo humano impone que la descentralización deba evaluarse desde lo que les sucede a los más pobres, a los que menos libertad real pueden ejercer. El “requerimiento de prioridad” apunta a tomar en cuenta a los que más lejos están de alcanzar los recursos, derechos y habilidades para vivir y decidir libremente qué tipo de vida llevar. El “requerimiento de no arbitrariedad” propone a la descentralización en curso la necesidad de explicar las razones de las medidas que se toman al respecto. Se requiere que las instancias promotoras de la descentralización pongan a los medios y fines de la descentralización con ciudadanía en contacto, con el fin de ofrecer lo posible.

Dada la importancia de cada una de las dimensiones del desarrollo humano, se trata de minimizar el sacrificio de algunas de estas dimensiones a favor de la consideración que merezcan otras. La alfabetización no debe ser sacrificada por la nutrición. La libertad política más básica, elegir, no debe ser sacrificada para lograr una educación básica de calidad. La positiva asociación encontrada entre descentralización y democracia evita, en parte por lo menos, una contraposición entre aspectos importantes del problema.

La relevancia práctica de estos criterios nos parece enorme. Por ejemplo, obliga a no definir la naturaleza del problema de acuerdo a nuestra mayor o menor voluntad de enfrentarlo, a buscar recursos en actividades menos básicas para el desarrollo humano y no generar una competencia por recursos entre las actividades fundamentales para ese desarrollo. La discusión sobre el Presupuesto de la República es uno de los momentos en los que estos criterios de racionalidad para el desarrollo humano deben hacerse presentes.

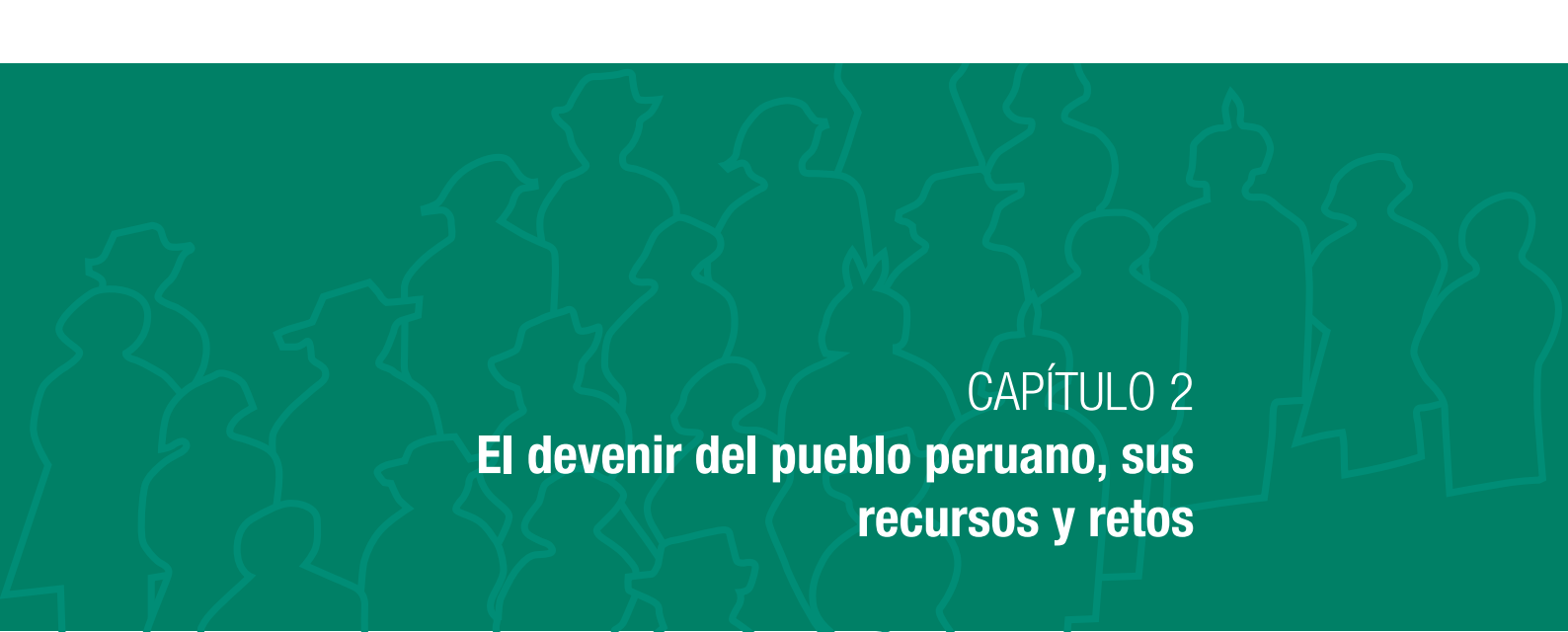
Queda entonces reafirmado, que un

²⁷ Y esas desigualdades y exclusiones son muchas y grandes. “A pesar de que ... el avance del proceso de apertura hacia la participación social es acelerado (y muchas veces efectivo), la exclusión y la concentración de poder continúan, con lo que la pregunta central sigue siendo ... cómo construir una “cultura de la equidad” y una “sociedad inclusiva”. Bombarolo, Félix, “El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social” En: Bodemer, Klaus editor, RECAL, Instituto de Estudios Iberoamericanos-IKK y Nueva Sociedad, 2003, Caracas.

proceso de descentralización que aumente la libertad tiene que considerar el tipo de participación ciudadana que promueve. No todo aumento de la participación mejora la calidad de la democracia y expande las libertades que propugna el enfoque del desarrollo humano. La influencia política de la ciudadanía en las decisiones públicas puede ser mayor; pero, a la vez, contraria a un “mejor compartir” de dicha influencia. Ocurre cuando la mayor participación es de grupos pequeños y relativamente pode-

rosos. La descentralización debe ampliar la influencia de los pobres en las decisiones más importantes. No sirve tanto aumentar la participación, tener más influencia, si las decisiones sobre las que se incide, son menos importantes.

Todos los retos de la descentralización son exigentes. Ello explica en parte su inacabado y recurrente proceso. Y a la vez, justifica el redoblamiento de esfuerzos para superar los desafíos y lograr los objetivos.



CAPÍTULO 2

El devenir del pueblo peruano, sus recursos y retos

“Tomar conciencia de la historia es hacer del pasado eso: pasado. Ello lleva a aceptarlo como carga de gloria y de remordimientos; pero implica, además, percibir que lo muerto, por el hecho de haber vivido en forma irrevocable, ya dejó de ser y hay que asimilarlo al patrimonio del presente. Somos producto del ayer y estamos viviendo en parte en lo que de él quedó al deslizarse para convertirse en presente, por todas partes nos rodea; pero a la vez tenemos que afrontar nuestra propia vida con sus propios problemas, como individuos, como generación, como pueblo, como Estado, como humanidad”.

Jorge Basadre.
Historia de la República (1939)

CAPÍTULO 2

El devenir del pueblo peruano, sus recursos y retos

Este capítulo intenta revisar el proceso de poblamiento – y de despoblación – en la historia peruana, de la ubicación física de los peruanos en la búsqueda de recursos. Se plantea que una mirada del proceso político, de las relaciones de gobierno o del contrapunto entre poder central y el reclamo de la periferia, requiere el telón de fondo – mayor, histórico – de la manera cómo ha evolucionado la demografía, la explotación del territorio, la frustrada, hasta el momento, posibilidad de que el país se sume a los procesos masivos de transformación.

¿Qué nos ha quedado del privilegio de ser una cultura original y un espacio privilegiado de recursos de todo orden? Esta es una de las preguntas más frecuentes de los peruanos. Especialmente en las últimas décadas, cuando el desencanto y la ignorancia de la política compiten con el cíclico proceso de negociación de recursos naturales que, esperamos prodigue bienestar generalizado.

En un principio, fue el dominio de los valles y de las alturas. Una cultura de la que quedan vestigios, generó sistemas sumamente creativos de explotación y cultivo agrario, de redes de caminos y de riego, de intercambios entre el mar y la puna. En fin, la historia conocida de las grandes culturas y su integración incaica, que se encuentra con la civilización de los metales y con el mercantilismo europeo. Éste hubiera sido simplemente un proceso cultural, si a la vez no hubiera estado unido a una catástrofe demográfica y a la revisión de los sistemas de trabajo para servir a las minas. La colonización fue eso, en esencia, aunque la sobrevivencia de la población original peruana haya creado después un extendido mestizaje. La colonia reorganiza a la población alrededor del gran eje minero del sur, y cuando éste se debilita, en las posibi-

lidades mineras del norte (Hualgayoc) y en las haciendas. Subordina las posibilidades industriales de los obrajes, hace reformas políticas – desde Toledo hasta Abascal – para recoger tributos y facilitar el comercio, entendido como exportación de minerales e importación de productos elaborados; pero esta población reorganizada, no crece, casi no aumenta en volumen.

Un siguiente cambio pudo esperarse de la república. Pero vista en perspectiva, ha tenido más de continuidad que de renovación. Desde San Martín hasta la guerra con Chile, más que la construcción de un Estado republicano, se tuvo la enorme lección del guano y el salitre, de cómo un recurso inmenso y gratuito, puede convertirnos en un país endeudado – sin siquiera la excusa de haber sido explotado por extranjeros – en medio del desorden y los intereses mezquinos de los propios criollos peruanos. El segundo periodo republicano, tras la derrota con Chile, es el de la reconstrucción, del civilismo, de las posibilidades de la modernización capitalista, del tránsito de la hegemonía mundial europea a la norteamericana, reflejado en el Perú. La población comienza a crecer y se afirma la presencia de la política, esta vez de masas. Pero la nueva política para la población que despertaba, igualmente fracasa. A pesar de la variedad, nuevamente, de productos de exportación, el país no llega a generar suficiente industria como para proyectarse hacia un nuevo estadio. La posibilidad industrial fue casi un espejismo, salvo en la evidencia del centralismo limeño, ya no solamente económico, sino también demográfico. No se produjo el cambio cualitativo capaz de posesionarse del mercado interno y participar del intercambio mundial, pero con un acervo de productos elaborados. La violenta explosión demográfica de la segun-

El tránsito hacia la civilización aceptado por la historiografía, que parte de los grupos de pescadores, cazadores y recolectores, hacia los clanes y culturas de base agraria y luego sociedades con Estado, tuvo muy posiblemente el mismo curso en el Perú¹.

da mitad del siglo XX, termina por agravar y desnudar nuestra contradicción: pocos capitales, sobre todo propios, población multiplicada, política desacreditada.

Este fue el telón, y es lo que se quiere mostrar con algo más de detalle. En especial se notará que el esfuerzo descentralista – el más serio fue seguramente el civilista – ha estado dominado por corrientes de enorme profundidad, que han venido restringiendo sus posibilidades, convirtiéndolo en un anhelo sucesivamente frustrado.

Ahora se vuelve a presentar este anhelo y desafío, pero se comprenderá que con muy distinto escenario. Más exigente y complicado, pero ojalá, más claro en sus propósitos y en las dimensiones de los problemas que debe enfrentar. Los capítulos posteriores a éste, se encargarán de presentar organizadamente el múltiple esfuerzo que en el terreno de la economía y la política se viene ejerciendo para salvar las vallas actuales. En lo que sigue, solamente se muestra esas corrientes profundas que han traído al país al momento en que se encuentra.

LA CIVILIZACIÓN ORIGINAL Y LAS REGIONES INICIALES

La arqueología peruana ha ido estableciendo la presencia del hombre en el territorio del país, en los alrededores de los 20 mil años A.C. Los restos en Paccaicaca, Lauricocha, Canario, Arenal, Oquendo, Chivateros, entre otros que se seguirán develando, muestran el largo proceso – desde los 20 mil hasta los 5 mil años A.C. – por el cual los cazadores de valles interandinos y los pescadores costeros, inmigrantes asiáticos y polinesios, fueron estableciendo los principios de la cultura mediante el cultivo agrario.

El reciente descubrimiento de Caral, 2500 A.C. en la costa peruana, en Supe, ha brindado más fuerza a estas hipótesis y a la aseveración de Toynbee, acerca del carácter original y la importancia de la civiliza-

ción incaica pues sustenta su desarrollo en culturas de larga antigüedad (La Florida, Garagay, Sechín), que dan continuidad al desenvolvimiento de la historia nacional.

Se da por sentado que la primera civilización desarrollada más allá de sus marcos locales en el Perú, fue el Estado teocrático Chavín, que se extendía desde Cajamarca y Lambayeque hasta los actuales territorios de Ayacucho e Ica, -1200 ac hasta el siglo IV de nuestra era- protagonizando desde el 1500, el periodo Formativo, en atención a la presencia de un gobierno central, organizaciones sociales y dominio del territorio. Lumbreras anota que en Chavín se define el paso del curaca étnico local, designado por la tribu, al curaca rey, investido como gobernante por herencia “divina”. También señala el dominio de la tecnología hidráulica y la presencia de sectores productivos no agrícolas.

Tiene importancia esta alusión, porque la descomposición del Estado chavinense, marca la delimitación de identidades regionales que emergen con autonomía y destino propios, hacia los siglos previos a la era cristiana, en la era que se denomina Formativo Superior. Los primeros perfiles regionales se muestran en los valles de la costa norte (Mochicas), la costa central (cultura Lima), la costa sur (Nasca), los valles interandinos de Cajamarca y callejón de Huaylas (fase Recuay), Ayacucho (fase Huarpa) y el altiplano del Titicaca (Tiawanaku). Tienen estas culturas la presencia de formaciones urbanas, aunque no se halle la conformación de ciudades, en el sentido actual, como núcleos extensos de viviendas, sino más bien centros ceremoniales, donde residían señores y se desarrollaba el culto y la producción artesanal, a cargo de asociados que residían en el entorno, sin desligarse totalmente de la agricultura. Estados que fueron despegándose de la dominación religiosa, y concentrando el poder en su capacidad militar, para entrar en conflicto entre ellos, en los primeros siglos de nuestra era².

¹ Ver al respecto de Arnold Toynbee, su clásico “Estudio de la historia”, especialmente los capítulos iniciales.

² Luis Guillermo Lumbreras, “El Perú prehispánico”. En: “Nueva visión del Perú”, volumen 1, Tarea, Democracia y Socialismo, Lima, 1988.

Cuadro 2.1

Perú. Desarrollos Regionales previos al Imperio Incaico

	NORTE	CENTRO	SUR
COSTA	Mochica y Gallinazo, Wari Norteño, Chimú	Lima, Wari, Pachacamac, Chancay	Nasca, Wari, Ica-Chincha
SIERRA	Cajamarca y Recuay, Reinos locales Wari	Huarpa, Wari, Chancas, Wancas	Tiawanacu, Pucará, Reinos Aymaras (Pacajes, Lupacas, Collas), Cusco
SELVA	-	-	-

Fuente: Lumbreras, Luis G. "Los orígenes del Estado en el Perú", Lima, 1972.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

La reunificación de estos reinos vino con el desarrollo del imperio Wari, desplegado desde la ciudad del mismo nombre en Ayacucho, hoy desaparecida, pero más cercana a nuestra concepción urbana, con mayor desarrollo de los talleres-vivienda, y un complejo más amplio de actividades productivas. Wari fue un Estado plenamente guerrero, que sometió prácticamente todo el territorio peruano, hasta la frontera del reino Tiawanacu, desde donde se originaría después el imperio de los incas, y la frontera natural selvática³. También se había establecido en los estados regionales una diferenciación productiva, partiendo de sus condiciones naturales, que todavía perdura. La textilería en la costa y sierra sur, a partir del algodón y la lana, respectivamente; la orfebrería de la costa norte, la ingeniería agrícola de la sierra; la pesca y navegación (comercio) en el litoral, especialmente norteño.

El predominio Wari, de alrededor de siete siglos, entre el IV y el XI, que lo convierte en el Estado nacional más durable de la historia peruana, fue acompañado por una

nueva recomposición de las economías y estados regionales tardíos, con la secuencia agregada que se muestra en el cuadro.

El incanato y la debacle poblacional del siglo XVI

Aunque no el más extenso en términos temporales, sí el de mayor amplitud territorial, el imperio incaico se fue forjando con el avance de los reinos del Collao y Cusco, prácticamente hacia todas las direcciones, conformando el Tawantinsuyo, el reino de los cuatro suyos o puntos cardinales, cuyas características han sido ampliamente difundidas desde los cronistas españoles hasta los investigadores de nuestros días⁴. Para nuestro recuento, interesa recordar que los cuatro suyos – no está confirmado, indica Rostorowsky, que el término Tawantinsuyo existiera antes del siglo XVI, pues aparece recién a fines de este siglo en las crónicas – no necesariamente indicaban la presencia de

Hacia esta época podrían encontrarse actividades en todas las ramas productivas actuales, sin excepción, con la sola diferencia de la especialización. Agricultura, minería, industria, comercio, construcción, transportes, almacenaje, servicios públicos, servicios sociales y estatales, podían contabilizarse en el país, desde los primeros siglos de la era cristiana.

³ La Selva se ha estudiado muy poco, y se considera prácticamente desintegrada del desarrollo de la civilización peruana, pues no se le conocen estados regionales, y se le entiende más bien como detenida en los estadios tribales y de clan, con desarrollos relativamente modernos, a partir de los puertos fluviales sobre el Amazonas y el Ucayali.

⁴ Tras los clásicos tratados sobre el imperio incaico de Valcárcel, Markham, y la interpretación de Baudin, destaca en el periodo reciente, con bastante más información que sus antecesores, la obra de Espinoza, Lumbreras, Pease y Zuidema, y de Murra, Rowe, Watchel, Rostorowsky; estos últimos especialmente divulgados, como parte de una importante revisión de la historia nacional desde el Instituto de Estudios Peruanos.

Perú. La población alrededor de 1520 (Miles y porcentajes)

	NORTE	CENTRO	SUR	Miles	%
COSTA	723 (7.7%)	2 860 (30.6%)	1 635 (17.5%)	5 218	55.9
SIERRA	694 (7.4%)	976 (10.4%)	1 977 (21.2%)	3 647	39.0
SELVA	478 (5.1%)			478	5.1
Total	-			9 343	100.0

Fuente: Varillas y Mostajo, "La situación poblacional peruana", INANDEP, 1990. Elaborado en base a las estimaciones de Cook y Denevan.
Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

El tránsito hacia la civilización aceptado por la historiografía, que parte de los grupos de pescadores, cazadores y recolectores, hacia los clanes y culturas de base agraria y luego sociedades con Estado, tuvo muy posiblemente el mismo curso en el Perú¹.

una identidad común. Existía el Collasuyo, la región altiplánica; el Chinchaysuyo, la más amplia, que cubría las dimensiones del anterior imperio Wari; el Contisuyo, para las tierras sureñas y el Antisuyo, o región selvática. Pero a la vez, en el incanato, se hacen patentes las diferencias entre las regiones naturales – en especial, la importancia de la costa – que determinan ejes longitudinales, como a la vez, el “control vertical” que dice Murra, por el cual, especialmente los pueblos andinos tratan de integrar diferentes pisos ecológicos desde las quebradas hacia las cumbres.

El históricamente breve imperio incaico – esencialmente desarrollado en el siglo XV, pero sobre todo, en su segunda mitad, a partir de Pachacutec, el inca conquistador – logró en su esplendor imponer el centralismo, expresado por el control sobre sus regiones, institucionalizando el trabajo colectivo a favor del Inca, así como sistemas de dominación poblacional – mitimaes y yanás – que garantizaran su dominio.

También debe recordarse, que su amplia red de caminos, alabada por casi todos los cronistas, tenía un rol integrador y daba continuidad a la historia previa de reinos y regiones, en un sistema político propiamente imperial y un verdadero Estado central. El dominio de la tierra y de las irrigaciones, pero también de la producción minera e industrial, dieron su esplendor al incanato, que posiblemente se corresponde con décadas de expansión demográfica, derivadas de la optimización productiva y el progreso técnico.

Este supuesto, que sugiere el traspaso de umbrales de la esperanza de vida al nacimiento situados alrededor de los 25 años – como sería después, en 1876 – refuerza la hipótesis de que la población peruana de 1520 se situaba en los alrededores de los 9 millones de habitantes, bastante concentrados en la costa y en el norte, pero con un importante contrapeso de la sierra sur. El bienestar generado en las civilizaciones antiguas, incluyendo los propios desarrollos regionales, permitiría alcanzar esta especie de explosión demográfica en niveles aún altos de mortalidad. La vida media duraría tanto como para generar parejas estables con varios lustros de convivencia, más aún en un medio social con uniones tempranas y descensos – dentro de márgenes elevados – de la mortalidad infantil.

En estos niveles, los de una pirámide poblacional aplanada, la participación en el trabajo es elevada: no hay muchos niños ni ancianos. Los niveles organizativos del trabajo predominante, a su vez, daban amplia participación laboral a mujeres, e incluso ancianos y niños, como subrayan la mayor parte de cronistas. Inicialmente, el crecimiento poblacional se resuelve por la explotación extensiva y los avances técnicos, pero es también esperable que el aumento de la población superará la productividad del agro, e impulsará entonces las guerras de conquista. La expansión incaica puede considerarse asociada a este fenómeno demográfico y productivo.

Ahora bien, todavía no está definido el tema de las dimensiones de la población

incaica y su distribución espacial⁵. Se trata de una larga y sombría duda – más que polémica – sobre cuyos resultados persiste aún un amplio escepticismo, y que divide a los investigadores entre maximalistas (en la estimación de la población indígena previa a la llegada española) y minimalistas, lo cual para el caso del imperio incaico da un rango entre 3 y 38.8 millones, poco menos que inútil⁶. Hay consenso, en cambio, acerca de dos hechos. El primero, que la explicación principal de la caída inicial en la cantidad de habitantes son las pes-tes – especialmente viruela y sarampión, y luego, la bubónica y la influenza – que diezmaron la población indígena. Segundo, que hacia 1550-1570, sobre la base de los estimados de las visitas coloniales, la población peruana (unos dos tercios de la del imperio incaico) era de alrededor de 1.2-1.5 millones. Por tanto, si se acepta esta cifra pueden “retrocederse” las estimaciones, y reducirse la discusión a hipótesis sobre la velocidad del despoblamiento.

Los 9.3 millones que se muestran para 1520, asumen una drástica despoblación⁷, tesis que ha ido creciendo en investigaciones más recientes – despoblamiento posible por ejemplo para el caso de los tainos e indígenas caribeños en general, que prácticamente desaparecieron tras la peste de viruela de 1520 – asumiendo además que existe una cota de esta velocidad dada por la lentitud de la propagación de las epidemias en las zonas alto andinas, por su clima frígido y la dispersión de poblados.

Favorece también la tesis de un despoblamiento drástico⁸, la lentitud de la recuperación de la población durante los dos siglos siguientes, en parte por nuevas pestes

y factores adicionales – como la desestructuración social y la explotación esclavista – pero también por el efecto demográfico de una rápida pérdida de población previa, que dada su intensidad, postergó la acumulación de parejas en edad fértil por varias generaciones.

EL BRUSCO CAMBIO DE IMPERIO A COLONIA

El ingreso de la colonización española al imperio de los incas, fue bastante más allá que la ya grave catástrofe poblacional. El fortísimo impacto del periodo 1520-1550 al que se asocia la casi total desaparición de la población indígena, llevó a ésta a reducirse al ya mencionado millón y medio de personas, de acuerdo con estimaciones de las visitas, o empadronamientos de tributarios⁹.

Compartiendo sucesos con la intensa mortalidad de la población indígena, se desarrollaba el fenómeno de la conquista a partir de la guerra civil entre Huáscar y Atahualpa, los descendientes de Huayna Cápac (muerto de viruela, por una extensión de la epidemia centroamericana y mexicana de 1520), y los herederos de éstos. Y a la vez, el enfrentamiento entre pizarristas y almagristas tras la incierta delimitación de sus territorios, enfrentamiento que prosiguió entre sus descendientes y los propios representantes de la corona española.

Entre la llegada de Pizarro al Cusco y la captura de Atahualpa en Cajamarca, en 1532 y el término del mandato del Pacificador La Gasca en 1551, pasan demasiadas cosas. Mueren Huáscar y Atahualpa,

El fortísimo impacto del periodo 1520-1550 al que se asocia la casi total desaparición de la población indígena, llevó a ésta a reducirse al ya mencionado millón y medio de personas, de acuerdo con estimaciones de las visitas, o empadronamientos de tributarios.

⁵ Sobre este punto revisar especialmente el libro de Varillas y Mostajo ya citado; el “Informe demográfico 1970”, del CEPD, y el artículo de Juan Julio Wicht en “Problemas poblacionales II”, de AMIDEP, como ordenadores de información. Las referencias obligadas para pasar a un estudio de mayor detalle son invariablemente Noble David Cook, Nathan Watchel, Sherburne Cook, Woodrok Borah, Angel Rosenblat, Carlos Assadourian, y más recientemente Nicolás Sánchez Albornoz, William Denevan y Robert McCaa, estos últimos bastante más centrados en la investigación del despoblamiento en México.

⁶ Ver en el “Informe demográfico 1970” CEPD y “Aspectos históricos” de Alejandro Arancibia.

⁷ La otra opción, que Witch adopta, es la delimitación de la población peruana de 1520 en el rango de 5-6 millones, que implícitamente significan una caída menos intensa del volumen poblacional. También podría postularse. En realidad, el método de la tasa de despoblamiento, se centra en el periodo de visitas iniciales tributarias. Para colmo, durante casi todo el periodo colonial, estas visitas son contradictorias y no permiten, sino sobre nuevos supuestos, dar continuidad a los estimados de población hasta finales del siglo XVIII.

⁸ El despoblamiento drástico, es tesis aceptada implícitamente por Peter Klarén (“Nación y sociedad en la historia del Perú”, IEP, Lima, 2004) al aceptar una estimación de 16 millones de habitantes para 1530 (ob.cit. pág. 521) y un decrecimiento anual de 7.1%, entre 1530 y 1548. Ese ritmo, sin embargo, es extremo, y hubiera hecho desaparecer la población.

⁹ Parece estar comprobado que la caída poblacional continuaría hasta avanzado el siglo XVIII, e incluso parte del XIX, comprendiendo el importante suceso intermedio de la epidemia de viruela de 1720 que asoló todo el territorio virreinal. Alrededor de los mediados del XIX, recién se detiene la caída de la población indígena, cuando posiblemente había descendido hasta el entorno de los 600-700 mil habitantes, que eran aproximadamente el 60 por ciento de la población total. El crecimiento posterior, hasta mediados del siglo XX, de otra parte, fue lento pero firme.

Las exportaciones pasaban necesariamente por el puerto del Callao, constituyéndose así Lima en el centro administrativo y comercial, además de ser la sede de gobierno.

Pizarro vuelve al Cuzco en 1533, se funda Lima en enero de 1535, marcha Almagro hacia el sur en julio de ese año, se rebela Manco Inca en 1536, vuelve Almagro en 1538 y es vencido y ejecutado por Pizarro tras la batalla de Las Salinas; pero a la vez el hijo de Almagro, Diego, mata a Pizarro en 1541. Interviene el rey de España en un afán de proteger a la población indígena atribulada por reparticiones y encomiendas, con las Leyes Nuevas de 1542, y nombra primer Virrey a Blasco Núñez Vela en 1544, al que asesina Gonzalo Pizarro en 1547. Gonzalo Pizarro es vencido a su vez y ejecutado por el Pacificador Pedro de la Gasca, quien estabiliza de esta forma la región, hacia 1551.

Las primeras actividades españolas en el Perú, fueron el saqueo directo, las reparticiones de tierras y las encomiendas indígenas de tributarios. Fueron las discusiones derivadas de estos trances las que originaron la guerra civil entre españoles, paralela al desmembramiento del imperio incaico, cuyos miembros participan en el enfrentamiento interno tomando uno y otro bando, en razón de sus propias enemistades. La búsqueda de objetos de oro y plata, las encomiendas y reparticiones, la lucha de facciones, son en la práctica una unidad en la fase inicial de la colonia que acompaña un fenómeno al menos semejante en importancia al de la caída poblacional. Es el fenómeno de la suplantación de culturas – la evangelización y la respuesta del *taky onqoy*, lamento y rebelión – de la implantación forzada de nuevos esquemas para la organización política y territorial, de intensa reforma productiva. Idioma, religión, productos agrícolas y especies de crianza, sistemas nuevos de explotación de la tierra y de locomoción, todos entran simultáneamente. La reorganización urbana y la proliferación de encomiendas de indios, van haciendo intensa la historia nacional y planteando, por primera vez de manera explícita, ya no sobre la base de las culturas originales sino sobre las nuevas necesidades de explotación, la alternativa de Lima y la Costa, frente al eje

longitudinal interandino, serrano.

Un fenómeno trascendente se suma a los repartos, tributación y encomiendas de los primeros años (en 1536, habían ya quinientos encomenderos señala Klarén¹⁰), y es el descubrimiento del cerro de plata de Potosí, en 1545, que genera el rasgo esencial de la explotación colonial. Burga señala que la población de Potosí, era de 4000 habitantes en 1555 pero 120,000 en 1572, 150,000 en 1630 y solamente 60,000 en 1705. El siglo XVI (más específicamente, el periodo entre 1580 y 1650), es denominado por Burga el “Siglo de la Plata”¹¹. La explotación inicial de la plata, que se separa del mineral por los métodos tradicionales andinos de calentamiento en hornos pequeños, se transforma radicalmente con el uso de la amalgama de mercurio y el descubrimiento de las minas con este metal en Huancavelica, generándose el enorme circuito del sur virreinal. El azogue o mercurio de Huancavelica, la mina de plata en Potosí, las recuas de mulas del norte argentino, la salida hacia los puertos costeros en el sur peruano, en especial Arica y la afluencia de productores y comerciantes que medraban de la riqueza minera, crean esta región sur virreinal dominante en la economía, y todavía presente en la cultura actual de la zona¹².

La Ciudad de los Reyes, sin embargo, no quedaba al margen de este negocio, pues las exportaciones pasaban necesariamente por el puerto del Callao, constituyéndose así Lima en el centro administrativo y comercial, además de ser la sede de gobierno. Desde el Callao, las naves con plata eran escoltadas hasta Portobello y su carga trasladada, otra vez en mulas, a Panamá para salir al Atlántico.

Adicionalmente, también desde el inicio de la dominación, comienzan a instituirse los obrajes (y las versiones menores de obrajillos, batanes y chorrillos) que fueron la expresión industrial de la colonia, principalmente textil, pero también extendidas a otras formas artesanales, como el tratamiento de cueros, la orfebrería y la

¹⁰ Peter Klarén, ob.cit.

¹¹ Manuel Burga, “La Sociedad colonial”. En: “Nueva visión del Perú”, volumen 1, Tarea, Democracia y Socialismo, Lima, 1988.

¹² Por ejemplo, en la comida – el chairo y la empanada – o la música – en el carnavalito, la cueca y el wayno – se extiende la comunidad cultural, incluso ahora, entre la sierra sur peruana, el altiplano boliviano, el norte argentino y la costa sur peruana y norteña de Chile.

¹³ Ver en especial Fernando Silva Santisteban, “Los obrajes en el virreinato del Perú”, Publicaciones del Museo Nacional de Historia, Lima, 1964 y Emilio Romero, “Historia económica y financiera del Perú”, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1937.

alfarería¹³. Los obrajes fueron sistemas de explotación y tributación, bien derivados de las encomiendas, o bien autónomos, que están presentes, según Santisteban, ya en los primeros años de la conquista, pero se extendieron en todo el territorio virreinal hacia fines del siglo XVI, llegando a los alrededores de 300 en el S XVII, reduciéndose a 150 en el siglo XVIII para extinguirse en la república, después de haber sido la rama industrial de la colonia y de sus rezagos.

El orden colonial toledano

La gran reforma del Estado colonial se realizó por la gestión del quinto virrey del Perú, enviado de Felipe II, Francisco de Toledo, que llegó en 1569 y gobernó hasta 1581. Toledo debía responder no solamente al reto de establecer un Estado funcional y pacificar el reino, sino sobre todo de maximizar el rendimiento económico para aliviar las vicisitudes de la metrópoli. Para cumplir estos objetivos, la reforma toledana, en palabras de Klarén¹⁴, se centró en tres cambios fundamentales; (1) la concentración de la población india en grandes asentamientos denominados reducciones, (2) la regularización y monetización del sistema tributario, y (3) la creación de un sistema de reclutamiento forzado para sectores cruciales de la economía, las minas de plata, en particular.

La tarea de Toledo se inicia con una larga visita de cinco años, entre 1570 y 1575, y el consiguiente resultado censal de 1 millón 677 mil 697 tributarios indígenas hombres de 18 a 50 años, repartidos en 614 ayllus¹⁵. Continúa con la fijación de reducciones de indios; urbes forzadas con la evidente finalidad de facilitar la provisión de

mano de obra y el cumplimiento del aporte (un sétimo de los adultos de la comunidad) poblacional para la mita real, usualmente minera.

La provisión de mano de obra, tenía como fuentes las mitas comunales, los enganches y la esclavitud en la modalidad del yanaconazgo (el “yana” era generalmente un trabajador de hacienda sin mayores rentas pero exento de tributos), pero también la venta de trabajo asalariado. En un marco de demanda creciente de mano de obra, paralela a la caída demográfica, se explica la contradicción entre el sojuzgamiento colonial y la presencia de indios semi libres y libres. En efecto, la necesidad de trabajadores, posibilitó también la existencia de indígenas - además de los pobladores cercanos a los curacas y comerciantes, más mestizos - que buscaban suerte por su propia cuenta, en minas y en obrajes, tras cumplir sus obligaciones de mitayos o huyendo de las reducciones y creando la figura de los “mingados”, “alquilas”, y la de los “forasteros”, liberados o furtivos¹⁶.

Los corregimientos fueron haciendo las veces de división política fundamental¹⁷. Creados por asociación de las antiguas reparticiones y encomiendas, eran responsables de la recaudación en colaboración con los curacazgos locales, siguiendo el molde clásico de dominación occidental. Los corregidores a su vez, generalmente inconformes con las “libertades” de los indios y con sus propios pagos y rentas crearon una institución adicional, el reparto. El reparto funcionaba como un sistema de compra y venta obligatoria de productos a la población indígena, de manera que se incrementaba su exacción por estas vías, para provecho de los intermediarios, más que de la

Los corregimientos, fueron haciendo las veces de división política fundamental. Creados por asociación de las antiguas reparticiones y encomiendas, eran responsables de la recaudación en colaboración con los curacazgos locales, siguiendo el molde clásico de dominación occidental.

¹⁴ Klarén, ob.cit. páginas 89 y siguientes.

¹⁵ Las cifras de este censo - que supondría una población indígena en el Virreinato de más de 6 millones de personas, y alrededor de 3.5 a 4 millones para el territorio peruano - no son utilizadas usualmente por los demógrafos, que suponen una exageración debida a la amplitud del plazo de ejecución, o bien, prefieren asentarse en las coincidencias de las demás visitas para no tener cambios bruscos de sus propios estimados.

¹⁶ La mano de obra se incrementó también con inmigrantes africanos, pero el destino de éstos, que no lograron aclimatarse a la sierra y menos a la minería de plata, fue principalmente las haciendas de la costa y las casas de españoles y criollos, y su significado numérico fue de menor importancia frente a la población indígena y mestiza.

¹⁷ El Virreinato, se dividía en audiencias (en orden de creación, entre 1538 y 1787: Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, La Plata de los Charcas, Quito, Chile, Buenos Aires, Caracas y Cuzco), y éstas a su vez en corregimientos que llegaron a ser 56, en 1565. Las reformas borbónicas, crearon 8 intendencias en el territorio peruano y dos en Chile, además de separar del Virreinato del Perú, las audiencias de Panamá, Santa Fe de Bogotá y Quito para conformar el Virreinato de Nueva Granada y la audiencia del Río de la Plata para constituirse en Virreinato). Las intendencias se dividían en partidos (la nueva versión de los corregimientos) y venían luego los cabildos, que los había de españoles o ayuntamientos y de indios. Existían además demarcaciones especiales como las gobernaciones y la división administrativa paralela, eclesial, de arzobispados, obispados y parroquias.

La compraventa de trabajo o productos se intermedia con monedas, y con las monedas se cobraban tributos y se les podía remitir a España, en formas contables concretas. De esta forma se generó en el país el germen del Estado actual y del mercado, patrimonial uno, oligopólico y deformado, el otro, pero Estado y mercado al fin.

corona real.

En el siguiente eslabón, el comercio local y de ventajas verticales ejercido por los repartos, que registran los historiadores coloniales, permitió también engarzar al sistema político y comercial, el objetivo de monetizar la tributación. La compraventa de trabajo o productos se intermedia con monedas, y con las monedas se cobraban tributos y se les podía remitir a España, en formas contables concretas. De esta forma se generó en el país el germen del Estado actual y del mercado, patrimonial uno, oligopólico y deformado, el otro, pero Estado y mercado al fin. Estado y mercado confinados a los núcleos de las reparticiones y encomiendas y los ahora corregimientos; sobre la base de una convenida y frágil alianza entre curacas y corregidores, cabildos de españoles y de indios; con legislación protectora del indigenado permanentemente incumplida y origen de infinitos juicios; con religión superpuesta de íconos católicos y dioses locales. Estado y mercado, sin cubrir el íntegro del territorio y la población, imperfectos, si se quiere, pero también un sistema mejor que el simple saqueo y el desastre social de la época de conquista. Esto es lo que convierte al Virrey Toledo en el Solón del coloniaje en los andes.

La diversificación y la reforma borbónica

Para fines de esta revisión mantendremos la cifra baja de población, fluctuando por debajo de los dos millones de habitantes, que parece ser la que predomina hasta el siglo XVIII. En España reina el absolutismo de la casa austriaca de Habsburgo, y la suerte del reino, en continua decadencia frente a las potencias europeas occidentales, traslada en buena parte sus necesidades a las colonias. El reino impone el monopolio comercial y sus flotas atacadas permanentemente por los piratas, llevan oro y plata, después tejidos de lana, mientras traen sus propias manufacturas, destinadas a los repartos. Tras el agotamiento de la plata, alrededor de 1650, la lana alcanza a tener importancia pero no llegará a rendir las ganancias eleva-

das de los metales preciosos.

La población peruana del siglo XVII era dispersa, y su economía diversificada por la producción en las haciendas y los obrajes, adicional a la minería y el comercio. Los productos peruanos competían con la metrópoli, a pesar del proteccionismo español, al redistribuirse desde España hacia el resto de Europa por obra de los comerciantes de dicho continente. Ya desde el siglo anterior se habían perfilado – además de la minería de la sierra – algunas especializaciones productivas que tienen, en su mayor parte, influencia solamente local. El algodón, las cabras, las acémilas, cascarilla, el cedro y el salitre de Piura; el arroz, las menestras, jabón, azúcar y salitre en Lambayeque; los vinos y piscos, la alfarería en Ica; la ganadería en el valle del Mantaro y el altiplano; comercio y los tejidos en Cusco y Arequipa¹⁸. Los criollos van copando la economía productiva, las haciendas proliferan y se conforman latifundios. Se afirma como un poder económico el clero, no solamente por sus propiedades, sino también por su repercusión en la cultura y su liberalidad política, en especial, por acción de los jesuitas.

En 1700, muere el último Habsburgo, Carlos II, y tras las guerras franco – austriacas por la sucesión, se instala en Madrid la dinastía francesa de los Borbón, al reinar Felipe de Anjou, tras el tratado de Utrecht en 1713. Este cambio repercutiría de manera notable en las colonias, al redefinirse su sistema político con énfasis centralista.

Frutos de las reformas borbónicas, especialmente en el reinado de Carlos III (1759-1788) son la modernización burocrática, el reforzamiento del ejército, la mayor apertura comercial en un esfuerzo por resarcir la economía de las colonias; y en 1767, como resultado de las doctrinas de independencia frente al clero, la expulsión de los jesuitas y la venta de sus bienes en remates públicos, y la creación de intendencias (1777). La creación del Virreinato de Nueva Granada (1739), pero sobre todo el de Río de la Plata y la separación de la audiencia de Chuquisaca, apartaron a Lima del eje hacia el Potosí, y debilitaron la economía de las intendencias del sur, al reforzarse la vía comercial hacia el Atlántico. En contrapartida se refuerza un eje alternativo

¹⁸E.Romero, ob.cit

Cuadro 2.3

Perú. Población y comercio a fines del siglo XVIII

Censo "1791"						Ingreso en Aduanas (Pesos 1780) (*)
Intendencias	Pob. Total % País	Partidos	Población del Partido capital. % respecto de su Intendencia	No. de distritos	% de Indígenas	
Arequipa	136 952 (12.7%)	Arequipa, Camaná, Condesuyos, Collaguas, Moquegua, Arica y Tarapacá	Arequipa 37 721 (27.5%)	60	48.95	Arequipa, 94 019; Arica, 7 908, Cailloma 2 278 (Total 104 205, 10.9%)
Cusco	216 629 (20.1%)	Cusco, Abancay, Aymaraes, Calca, Lares, Urubamba, Cotabambas, Paruro, Chumbivilcas, Tinta, Quispi- canchis, Paucartambo	Cuzco 32 082 (14.8%)	102	73.53	Cusco 41 527 (4.3%)
Huamanga	111 760 (10.4%)	Anco, Andahuaylas, Cangallo, Huamanga, Huanta, Lucanas, Parinacochas	Huamanga 25 970 (23.2%)	59	67.48	-
Huancavelica	31 031 (2.9%)	Angaraes, Castrovirreina, Huancavelica, Tayacaja	Huancavelica 5 176 (16.7%)	22	77.30	Huancavelica 41 347 (4.3%)
Lima	149 375 (13.9%)	Lima, Cañete, Ica, Yauyos, Huarochirí, Canta, Chancay, Santa	Lima 62 910 (42.1%)	74	42.37	Callao 676 933 (70.6%)
Tarma	201 551 (18.7%)	Cajatambo, Conchucos, Huamálies, Huánuco, Huaylas, Jauja, Tarma	Tarma 34 911 (17.3%)	79	52.23	Jauja 15 804, Pasco, 2 623 (Total 18 427) (1.9%)
Trujillo	231 210 (21.4%)	Cajamarca, Chachapoyas, Chota, Huamachuco, Lambayeque, Pataz, Piura, Trujillo	Trujillo 12 032 (5.2%)	87	50.07	Lambayeque 18 344, Trujillo 30 172, Paíta 28 239 (Total 76 755) (8.0%)
Total	1 078 508	53	Lima, 62 910 (5.8%)	483	56.54	959 194

(*) Los ingresos aduaneros eran el 28.7% de los ingresos fiscales de ese año (3 339 534 pesos).

Fuentes: Francesco Pini, "La población del Perú a lo largo de un siglo 1785-1884". En: CEPD, "Informe Demográfico 1970" y Emilio Romero, ob.cit.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

Trujillo, que es el menor partido en población de su intendencia... Lima, en el extremo opuesto, es el partido de más incidencia demográfica en su respectiva intendencia. Y en términos de la recaudación aduanera su gravitación es ya descomunal: 70.6% de la recaudación aduanera nacional.

Lima- Pasco- Hualgayoc, también de base minera, pero que influencia la economía de todas las intendencias del norte.

Las reformas borbónicas tuvieron frutos favorables en su primera fase, especialmente desde el punto de vista de la recaudación para la corona. Pero son también el inicio de la desacreditación de los peninsulares frente a los criollos. El acentuamiento de la tributación, la anulación de los nombramientos de criollos en los cargos burocráticos que habían comprado para reemplazar a los nacidos en España, y la militarización, se enfrentaron con las ideas de la ilustración y la renovación liberal europea, para crear el germen de la futura independencia peruana. La rebelión de Tupac Amaru II, breve e intensa en el Cusco (1780) pero de extendidas repercusiones en casi todo el continente, son el antecedente más representativo de los cambios: la encabeza un curaca que ejecuta a un corregidor abusivo, es seguida por una represión crudelísima, pero genera rebrotes que adoptan la bandera más radical de una independencia del Perú, según los criollos y la vuelta al imperio incaico en el imaginario indígena.

Las décadas finales del siglo XVIII y las iniciales del XIX – básicamente entre 1780 y 1825 – son el intento final de la corona española de modernizar sus colonias y hacerlas más productivas en términos rentistas, lo cual se logró parcialmente, a pesar de la extinción de la economía del oro y la plata. A la vez, son las décadas de la guerra de independencia de España dirigidas por los criollos americanos.

El país tenía al acabar el siglo XVIII, solamente siete intendencias, en un intento de reagrupar las demarcaciones, y 53 partidos. La visión de la población según el censo 1791 y las rentas aduaneras pueden darnos el perfil de las economías regionales de entonces.

Se notará en principio que – descontada la mayor parte de la amazonía no censada o parte de la Audiencia de Quito, y Puno como integrante de la Audiencia de

Chuquisaca–, la población nacional apenas supera el millón de habitantes. Entre el comienzo y el final del coloniaje, desde las primeras visitas hasta este censo de Francisco Gil de Taboada¹⁹, el volumen poblacional es casi constante, y lo que llamativamente cambia, es la estructura racial. Al inicio, previamente al mestizaje, la población blanca y negra era marginal y la amplia mayoría era indígena. A fines, los indios son menos del 60 por ciento, salvo en la sierra sur donde son las tres cuartas partes; es ya importante el mestizaje, que conforma más de un cuarto de la población total, y se cuentan más de 40 mil esclavos negros. La población blanca española es de 136 mil habitantes según este censo, pero de ellos solamente 22 mil residen en Lima, mientras en Arequipa bordean los 40 mil y en Cusco superan los 30 mil.

La segunda característica importante a ser apreciada es la dispersión de la población en las intendencias. El Cusco es la mayor, y le sigue Trujillo antes de llegar a Lima, graficando así el contrapeso norte- sur. Los partidos más grandes, sobrepasando los 60 mil habitantes son Lima y Cajamarca.

La Guía Política, Eclesiástica y Militar de Hipólito Unánue, que con las Guías de Forasteros son los documentos estadísticos de la época, destaca a Cajamarca, mucho más importante que Trujillo – la capital – dentro de su respectiva intendencia. Hay otras capitales de intendencia sin peso poblacional, dada su pérdida de importancia económica y política. El caso saltante es el de la ciudad de Trujillo, que es el menor partido en población de su intendencia y Huancavelica, que es el penúltimo; Cusco es sobrepasado por Tinta; Tarma por Jauja y Huaylas.

Lima, en el extremo opuesto, es el partido de más incidencia demográfica en su respectiva intendencia. Y en términos de la recaudación aduanera su gravitación es ya descomunal: 70.6% de la recaudación aduanera nacional. No toda la economía fiscal se reflejaba en las aduanas, dada

¹⁹ El censo de 1791, como bien esclarece Pini en su investigación citada, no corresponde a ese año pues se relevó en varios, siendo imprecisa la fecha exacta a la cual se le puede referir, pues tiene información del periodo 1791- 1795.

²⁰ Aunque es muy arriesgado, puede especularse una aproximación al PIB de entonces en términos actuales. Si se acepta la equivalencia de seis dólares por peso (Klarén, esboza 5 dólares para los alrededores de 1990) y se limita a los alrededores del 5 por ciento la presión tributaria (Contreras acepta 10, para fines del S XIX), se tendría un PIB per cápita de 400 dólares anuales, semejante a los países actualmente más atrasados. Para apreciar esta forzada comparación – que más bien da algo de fiabilidad a los supuestos – se debería tener en cuenta, sin embargo, que la gran mayoría de la población vivía del autoconsumo, mientras que una fracción muy pequeña concentraba las rentas.

la importancia del tributo indígena, pero éste era también alto para la capital²⁰. Muy lejos, siempre contrapuestas, están las aduanas de Arequipa y de Trujillo. Lo que dicen con claridad las cifras es que a pesar de la crisis o gracias a ella, en el Callao y Lima se detentaban las llaves del comercio y la administración del fin de la época colonial.

LA REPÚBLICA SIN CIUDADANOS

Como es sabido, tras la independencia peruana, la institución republicana guardó consigo, a pesar de su importante significación, una continuidad con la colonia, especialmente en lo que se refiere a la explotación de indios y negros – en la sierra y en la costa – en condiciones de esclavitud y de exacción tributaria, a través de las contribuciones personales.

Para el caso de los indígenas peruanos, su situación debe contemplar también la desprotección y abuso – a diferencia de otras naciones andinas – en contra de su institución social elemental, la comunidad heredera del ayllu y la pérdida de poder del curacazgo, su engranaje con el gobierno central, como secuela de la represión contra la rebelión tupamarista. Indios y negros, hasta su liberación real por Castilla en 1854, continuaron siendo esclavos y estaban excluidos de la vida civil, excepto para tributar. Nace pues la república, sin ciudadanos²¹.

Nace también sin muchos recursos eco-

nómicos, sin recuperarse de la crisis minera y del desplazamiento del comercio hacia el Atlántico por el Río de la Plata - Brasil, apoyada débilmente en la producción del interior de orden agroindustrial²², y en menor grado, minera y comercial. Debe además enfrentar la crisis financiera derivada del cambio político, y agravada por la emigración de españoles, que significaba perder parte sustancial de la élite comercial y administrativa.

La crisis política del periodo inicial de la república, es extrema. En los primeros 10 años, hasta llegar al periodo de Gamarra (1829-1833), se suceden en la presidencia 20 personas y dos juntas, sin contar las suplencias del propio Agustín Gamarra, quien formalmente es el primero en concluir un periodo presidencial. Antes de 1840, en las primeras dos décadas, además de continuar las sucesiones caudillistas, se había promulgado el Estatuto Sanmartiniano de 1820, y las Constituciones de 1823, 1826, 1834 y 1839.

La república se inicia con un debate ideológicamente intenso sobre la conveniencia del federalismo, propiciado especialmente por Faustino Sánchez Carrión, Luna Pizarro y Toribio Pacheco para la Constituyente de 1828. Tal posición resultaba antagónica con la visión más centralista de San Martín y Monteagudo, y más ampliamente, de la nobleza española y criolla en el poder. Esta polémica se prolongaría durante las siguientes décadas, pero tendría una significación menor, desligada del interés nacional, salvo su irregular expresión du-

Tras la independencia peruana, la institución republicana guardó consigo, a pesar de su importante significación, una continuidad con la colonia, especialmente en lo que se refiere a la explotación de indios y negros – en la sierra y en la costa – en condiciones de esclavitud y de exacción tributaria.

²¹ Ver la acertada revisión de Nelson Manrique Gálvez, "Democracia y nación. La Promesa pendiente", en PNUD, "La Democracia en el Perú. Vol 2. Proceso histórico y agenda pendiente", Lima, 2006.

²² La distribución regional de la producción agropecuaria, tenía, sin embargo, diferencias importantes con los patrones del siglo XX. Pablo Macera, por ejemplo, señala la concentración de la producción azucarera de fines del siglo XVIII en la costa central (entre Ancash e Ica), mientras que el sur (Camaná y Tambo), Abancay y Cuzco, tenían una participación mayor que Saña-Lambayeque y Trujillo, norteños. Pablo Macera, "Plantaciones azucareras andinas. 1821-1975", en: INC, "Trabajos de historia". Volumen 33.

²³ Al comienzo de su ensayo "Regionalismo y centralismo", José Carlos Mariátegui, postula; "La polémica entre federalistas y centralistas es una polémica superada y anacrónica, como la controversia entre conservadores y liberales...", y a continuación, "El federalismo no aparece en nuestra historia como una reivindicación popular, sino más bien como una reivindicación del gamonalismo y de su clientela. No la forman las masas indígenas. Su proselitismo no desborda los límites de la pequeña burguesía de las antiguas ciudades coloniales. (J.C. Mariátegui, "7 ensayos sobre la realidad peruana", Lima, 1928). La impronta del ensayo mariateguiano es la dualidad nacional entre la costa criolla y la sierra indígena. Víctor Andrés Belaúnde, dedica su libro "Peruanidad" a desmentir esta dualidad - al decir de Basadre, con éxito - propugnando una visión integradora, de españoles en la sierra e indios en las ciudades de la costa y vínculos mestizos. Participa también, con una visión más ceñida a la economía Emilio Romero (ver la reedición de sus aportes de 1932, en Emilio Romero, "El descentralismo", Tarea, Lima, 1987).

Basadre, por su parte, en "Perú problema y posibilidad" habla de dos federalismos en esta época: uno continental, el de Bolívar, y el otro localista o separatista, ya sea para avanzar sobre o dominar a Bolivia, o para segregar los departamentos del Sur y unirlos o no a Bolivia. Y en "La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú", de un federalismo supranacional, el de Bolívar y la Gran Colombia, y otro infra-nacional, más clandestino, especialmente sureño y separatista, que se inicia con la Confederación pero pervive durante el siglo XIX.

Las primeras constituciones tienen también idas y venidas alrededor de la institucionalidad política republicana, en cuanto a los roles municipales, pero sobre todo, las instancias departamentales.

rante la Confederación Perú-Boliviana²³, o en todo caso, limitada a la pléyade política y académica con expresiones débiles en los procesos políticos que no sean los regionalismos, forzosamente interpretados como intentos federales²⁴.

Las primeras constituciones tienen también idas y venidas alrededor de la institucionalidad política republicana, en cuanto a los roles municipales, pero sobre todo, las instancias departamentales. Así, las Juntas Departamentales se instituyen en la Constitución de 1823, pero las suprime a continuación la de Bolívar. Reaparecen en la de 1828, con autoridades elegidas y funciones de gobierno, pero se suprimieron en 1834, tras críticas variadas a su origen –europeo y desligado de la realidad peruana– y las contingencias de su funcionamiento, y no se mencionan en la Constitución de 1839. El retorno liberal de 1856, las contempla nuevamente, pero sin que funcionen desaparecen en la Constitución de 1860, y son igualmente –solamente un texto, subordinado a una ley de funcionamiento– en la fallida Constituyente de 1867. El civilismo, las volvería a establecer en 1873, año en que también se pone en vigencia la hasta entonces más avanzada Ley de Municipalidades, en la que destaca el intento de “municipalizar la educación” por inspiración de Manuel Pardo, que había sido alcalde limeño. Este proceso, se inscribe en el esquema de tres niveles, central –regional– local, que conocemos hoy, y fue el más firme y duradero intento de descentralización, (1873-1880) aún sin tener que apelar al rango constitucional, pues la Carta de 1860 fue vigente hasta 1919.

Los intentos descentralistas responden obviamente a las ideologías dominantes en cada periodo. La fase inicial de la república está signada, en lo político, por el debate entre lo “conservador”, centrista, autoritario, que se adjudica a la línea de Bolívar, del cuzqueño Gamarra y la Confederación proteccionista; y la línea “liberal”, descentralista, aperturista, de los criollos limeños, de Orbegoso, así como de Castilla, el soldado de la ley. La oposición entre liberales

y conservadores en el Perú, es como en el resto de la historia política continental, sui generis. No llega a enfrentar a la nación en dos bandos, sino parcialmente; en otros términos, no tiene las connotaciones que tuvo en Argentina o en Colombia, pues se circunscribe a la élite política central, y como señala también Mariátegui, no es clara la identificación liberal centralista o conservadora federal y descentralista.

En efecto, la identidad del liberalismo y los conservadores es feble. Los conservadores no fueron necesariamente la facción retrógrada, y su proteccionismo tenía razones nacionales. Incluso su centralismo, tenía como buena justificación la preservación de la unidad, frente al desmembramiento postcolonial. Y de su lado, el liberalismo, sin llegar al populismo, tuvo alianzas –por ejemplo con Chile contra la Confederación– no precisamente nacionalistas, y su posición a favor de los indios fue bastante más declarativa que real.

De otra parte, como se propuso demostrar Basadre para toda la historia peruana, y como a su vez muestra Méndez²⁵ para los inicios republicanos, *la república de peruanos*, no estuvo al margen de la historia, ni siquiera en el periodo caudillista. Ambos bandos se apoyaron en poderes locales y negociaron con ellos. Lo que se registra usualmente, es que las élites siempre tienen el protagonismo, a pesar que necesitaron y necesitan, definitivamente de la multitud de la ciudad y el campo y de sus líderes, como parte de su ejército, y como parte de su caudal electoral. Pero se debe relativizar esta simplificación, recordando que, además de este rol subordinado y utilitario, el indigenado y el mestizaje peruanos, mantuvieron y mantienen para sí un poder local, una capacidad de negociar conservando su poder y preservando autonomía en su entorno cercano.

Guano, dominio inglés, guerra con Chile y civilismo

La historia peruana posterior al caudillaje

²⁴ La historia del descentralismo en la república está descrita en el trabajo de Pedro Planas, especialmente en su central “La descentralización en el Perú republicano. 1821-1998”, publicado en 1998 por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

²⁵ Cecilia Méndez, “Tradiciones liberales en los Andes: Militares y campesinos en la formación del Estado peruano”, Estudios Interdisciplinarios de América Latina, E.I.A.L., http://www.tau.ac.il/eial/XV_1/mendez.htm

Recuadro 2.1

Los inmigrantes

Cuando Castilla decreta la manumisión definitiva en 1854 en el Perú, el número de esclavos, en su mayor parte de edad avanzada, era 25,505. Una cifra mucho menor con respecto a la independencia, en 1821, cuando fueron un poco más de 41,000. En 1854, los dueños de los esclavos fueron indemnizados con el dinero del guano, y recibieron 300 pesos por cada esclavo liberto. Para el Estado, esta operación tuvo un costo de 7,651,500 pesos. En aquel entonces, la principal población negra esclava se ubicaba en Lima con 5,791 esclavos, y seguían en cantidad, los negros liberados en Arequipa y Cusco con 3,550 y después Ica, Trujillo y Chancay con un promedio de 2,000.

Este proceso puso a disposición de la clase propietaria, capitales que en la mayoría de casos fueron utilizados en el desarrollo de la agricultura del litoral costero. La escasez de mano de obra en la época, llevó a la importación masiva de coolíes chinos, surgiendo un sistema de esclavitud disfrazada que reemplazó a la que habían sufrido los negros. La masa de inmigrantes chinos durante el periodo 1850 – 1874 fue de cerca de cien mil, llegando a representar entre el 3 y 4 por ciento de la población total de la época.

La llegada de los coolíes al Perú produjo un arduo debate, entre quienes defendían su llegada por ser una mano de obra barata y dócil, los hacendados; y aquellos que preferían la inmigración europea, puesto que ellos poseían capacidad de trabajo, así como virtudes ciudadanas enriquecedoras del orden republicano, pero su propuesta no prosperó por la competencia sudamericana y norteamericana y por el descrédito que el Perú tenía en el trato a los inmigrantes. Los gobiernos europeos se opusieron a la venida de sus nacionales al país. En 1876, hubo 18,078 residentes europeos en el Perú, de los cuales el 39% eran italianos. La mayoría de ellos venían con la intención de ser agricultores independientes, mas no esclavos, y se ubicaron principalmente en el comercio y la producción artesanal. En el balance, la inmigración que prosperó fue aquella deseada por los hacendados y aborrecida por los intelectuales, la élite política y la plebe urbana.

Adicionalmente, al amparo de un tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en 1873 entre los gobiernos de Japón y Perú, ingresaron al país durante el periodo 1898 y 1930 unos 18 mil japoneses, que inicialmente venían a trabajar en las haciendas de la costa para reemplazar a los coolíes chinos, y luego, fueron integrándose por las vías del comercio y los servicios personales. Algunos aportes menores, como la de centroamericanos para las haciendas azucareras o de alemanes para la colonización del Pozuzo, completan el cuadro racial que se integraría a la inmensa ola de mestizaje que se desencadena en la segunda mitad del siglo XX.

Fuente: Carlos Contreras y Marcos Cueto, "Historia del Perú contemporáneo", Carlos Contreras, "El aprendizaje del capitalismo" y Heraclio Bonilla, "El Futuro del pasado," Tomo I.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

de las primeras décadas, está signada por el auge del guano y el salitre – especialmente del primero – que conjuntamente con la intensificación de la dominación inglesa, la potencia más importante del siglo, determinan la economía y la política peruanas de 1840 hasta el periodo previo a la guerra

con Chile, e incluso, la guerra misma.

La importancia del guano fue trascendental. Ningún producto en la historia republicana ha llegado a tener tal incidencia en la economía, del orden del 60-70 por ciento de las exportaciones en su mayor momento, llegando a multiplicar hasta por

²⁶ Una referencia histórica esencial sobre este tema es seguramente Heraclio Bonilla. Una edición reciente, que reúne y revisa buena parte de su trabajo e ideas, es "El futuro del pasado. Las coordenadas de la formación de los Andes" Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. Instituto de Ciencias y Humanidades. 2 tomos, Lima, 2005. También es imprescindible el trabajo de Jonahattan Levin (1960, la versión en español, "Las economías de exportación", UTEHA, Madrid, 1964) y el de Shane Hunt, (1973, la versión en español, "Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX" en HISLA, 1984). Versiones interpretativas recientes están en las obras de Carlos Contreras, ("El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social en el Perú republicano", IEP, Lima, 2004 y con Marcos Cueto, "Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas de la independencia hasta el presente", IEP, Lima, 2004.

El norte peruano, es así, precursor industrial, en el sentido clásico que va de los valles y la artesanía hacia las usinas e ingenios, y de las haciendas y las minas surgirá después una burguesía industrial.

seis los ingresos fiscales, en un plazo de tres décadas y a constituirse en la razón del 80 por ciento de dichos ingresos²⁶. Hunt calculaba que debido a que en buena parte del periodo, la propiedad fue estatal con concesiones a consignatarios peruanos - usualmente intermediarios y luego directamente a consignatarios extranjeros, hasta arribar al debatido Contrato Dreyfus, del ministro de economía de Balta, Nicolás de Piérola - que la mayor parte del ingreso del guano quedó en el Perú, y su explotación no se corresponde con el esquema de economía de enclave, que Levin adopta. La era del guano propicia un periodo de modernización y constitución real del Estado, con ambigüedades y limitaciones que Castilla representa bien. Son los años de la manumisión de los esclavos negros (aunque se sustituyeron con los coolíes chinos), de la eliminación de la tributación indígena (que se incumple y se sustituye con las contribuciones personales), de reafirmación de la independencia tras el triunfo del combate del 2 de mayo de 1866, y de extensión de la red ferrocarrilera encarnada por Meiggs y Malinowski y el empeño de José Balta, y luego, Manuel Pardo. Pero la era del guano es también, y por eso la polémica, de endeudamiento externo, de turbia "consolidación" de la deuda interna, de gasto burocrático, de irregularidades en las concesiones.

Manuel Pardo, el primer presidente civil, en 1872, debe a su vez enfrentar la crisis financiera internacional, reflejada en la drástica caída del precio del guano, que trata de contrarrestar con el manejo estatal directo del salitre. Cuando el Contrato Dreyfus se firma, en 1869- transfiriendo a dicha casa la concesión guanera a cambio del pago de la deuda externa - el país ya estaba inmerso en la crisis financiera que llevaría a Dreyfus a anunciar que desde 1875 ya no asumiría la responsabilidad de la deuda peruana. Para entonces, se había redoblado la importancia del salitre tarapaqueño, origen de las ambiciones que desencadenaron el conflicto bélico con el país del sur, que estalla durante la presidencia de Mariano Ignacio Prado, enfren-

tado a Nicolás de Piérola.

La derrota en la guerra con Chile, "consolidaría", en expresión de Bonilla, la crisis financiera. Para finalizar el siglo, el Perú, tras la debacle del guano "centralista", ingresaría a un periodo de recuperación penosa de la guerra. Reaparece el militarismo y la guerra civil entre Iglesias y Cáceres, concluye con la asunción al poder de este último, quien tiene que enfrentar la tarea de la recuperación en medio de una grave crisis financiera que había dejado sin poder adquisitivo a la moneda nacional.

La deuda se enfrenta con el también controvertido Contrato Grace, que concede la administración de la mayor parte del patrimonio estatal a cambio del saneamiento de la deuda exterior, y del congraciamiento con las inversiones inglesas, metas que se lograron cumplir. Es la época del desarrollo del civilismo, como expresión política de las oligarquías agrarias y de desarrollo de la incipiente industria. La crisis fiscal origina a su vez el planteo de la descentralización fiscal y administrativa, iniciada en 1886 con duración hasta 1920, para unos aristocrática y gamonalista, y para otros, preclara y modernizadora.

La población y las lecciones no aprendidas del siglo XIX

La población del siglo XIX tuvo un lento crecimiento medio. En cien años, algo más que se duplica, pasando de los 1.5 hasta los alrededores de 3.5 millones de habitantes, lo que significa a su vez una tasa media de crecimiento en el siglo de 0.6 por ciento medio anual, seguramente menor que este promedio en el comienzo, y ligeramente superior al 1 por ciento medio anual hacia el final de este amplio periodo²⁷.

En cuanto a la distribución territorial de los pobladores, la región que se destaca es el norte, debido a la presencia de sus valles, el ingreso de los cultivos comerciales y el desarrollo de la agroindustria, sobre todo en la segunda mitad del siglo. El norte peruano, es así, precursor

²⁷ Aunque se consignan los resultados de los censos, las fluctuaciones intercensales no son aceptables, pues no son posibles cambios tan bruscos de crecimiento demográfico, en periodos relativamente cortos, sin la intervención de factores exógenos de dimensiones importantes. Una proyección de extremo a extremo, de casi un siglo, da una mayor estabilidad, pero sacrifica la data intermedia.

Cuadro 2.4

Perú. Población peruana en los censos de 1793-1796 a 1876

Departamento	Perú: Censos nacionales (miles)					Perú: Tasa de crecimiento intercensal			
	1793-1796	1827	1850	1862	1876 1/	1793-1827	1827-1850	1850-1862	1862-1876
PERÚ	1 209	1 517	2 001	2 488	2 699	0.7	1.2	1.8	0.6
Norte	360	425	519	789	902	0.3	0.3	0.7	0.2
Tumbes	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Piura	-	54	74	130	136	-	0.5	0.9	0.1
Lambayeque	-	43	-	52	87	-	-	-	0.8
La Libertad	231	73	262	133	147	-1.8	2.0	-1.1	0.2
Cajamarca	-	94	-	177	213	-	-	-	0.3
Amazonas	15	41	27	33	34	1.6	-0.6	0.3	0.1
Ancash	114	121	156	264	285	0.1	0.4	0.8	0.1
Centro	135	196	322	447	452	0.6	0.8	0.5	0.0
Ica	-	18	-	61	60	-	-	-	0.0
Huánuco	-	28	-	75	79	-	-	-	0.1
Pasco	-	37	-	-	45	-	-	-	-
Junín	87	61	246	203	165	-0.5	2.2	-0.3	0.0
Huancavelica	48	52	76	107	103	0.1	0.6	0.5	-0.1
Lima	149	159	189	226	260	0.1	0.3	0.3	0.2
Callao	29	7	8	19	34	-2.3	0.4	1.3	1.0
Lima	120	152	181	207	226	0.4	0.3	0.2	0.1
Sur	565	737	959	975	1 023	0.4	0.4	0.0	0.1
Arequipa	137	101	135	136	157	-0.5	0.5	0.0	0.2
Moquegua	-	30	61	27	29	-	1.1	-1.3	0.1
Ayacucho	112	103	130	183	142	-0.1	0.4	0.5	-0.4
Tacna	-	29	-	53	74	-	-	-	0.5
Apurímac	-	98	-	117	119	-	-	-	0.0
Puno	100	200	286	225	259	1.1	0.6	-0.4	0.2
Cusco	216	175	346	234	243	-0.3	1.1	-0.6	0.1
Oriente			11	52	62	-	-	-	0.3
Loreto	-	-	11	52	62	-	-	-	0.3
San Martín	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ucayali	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1/ El departamento de Tacna incluye la población del departamento de Tarapacá. Este número total de habitantes de la República, cifra menor en 839 de la suma que se ha indicado en el Resumen General del Censo.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Comercio. "Censo General de la República del Perú 1876" y "Censo Nacional de Población y Ocupación 1940". Instituto Nacional de Planificación. "Censo Nacional de Población y Vivienda 1961".

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

La lección central del siglo XIX, es la reafirmación – con enorme vigencia actual - de que la exportación de materias primas no tiene impactos mayores en el empleo directo de la población.

industrial, en el sentido clásico que va de los valles y la artesanía hacia las usinas e ingenios, y de las haciendas y las minas surgiría después una burguesía industrial. La contraparte sureña, protagonista en muchas ocasiones de la política continuando su tradición colonial, comienza a ceder especialmente por la pérdida de valor comercial de la lana, asentando su economía en la agricultura hacendaria. El centro peruano, en especial su eje, el valle del Mantaro²⁸, también emerge al menos con intensidad local, explotando la minería y las haciendas, y su vinculación comercial con Lima y el Callao. En la dinámica socioeconómica el centro peruano está fragmentado: algunas de sus provincias se vinculan al norte siguiendo el curso de la cordillera negra, otras a la sierra sur, continuando una larga tradición histórica precolombina, y otras, comercialmente, a la costa, especialmente a Lima y Callao, y en menor grado, a Ica. El oriente, la selva o montaña como se decía antaño, era aún una región lejana y misteriosa, más definida por la ceja en Amazonas, que por Loreto, e irrumpiría en la economía y en la política con la breve pero intensa explotación del caucho en el siglo XX.

¿Había ya mercado en el Perú, en este siglo? En el sentido de las articulaciones ferrocarrileras, según William Bollinger, citado por Bonilla, para el azúcar en el norte, para el cobre en el centro, para el algodón en Ica y para la lana en el sur, ya se establecían redes mercantiles, y habría que agregar las primeras fundiciones y la industria de bienes de consumo en Lima y las principales ciudades. Pero es todavía precaria la existencia de un mercado laboral asalariado. El censo de 1876, consigna la presencia de una población ocupada de 1.3 millones – la décima parte de la actual – y el censo la clasifica por “profesiones”. La mayor parte de estas ocupaciones – dos tercios – están vinculadas al agro y la ganadería del interior, y en los centros urbanos, a la artesanía. El asalariamiento industrial, es todavía marginal, pero aparecerá significativamente en las décadas

inmediatamente siguientes, las de la diversificación de las exportaciones y en general de la economía, cuando la recuperación de la guerra con Chile.

La lección central del siglo XIX, es la reafirmación – con enorme vigencia actual - de que la exportación de materias primas no tiene impactos mayores en el empleo directo de la población. La vieja lección de la minería es reafirmada por el guano. El impacto de los enormes ingresos que produjo, se diluye entre tributos y las ganancias de particulares, en especial de extranjeros con poco interés en la reinversión interna. De tal forma, queda de experiencia que cuando el crecimiento es exportador de materias primas, el Estado y sus gobiernos, deben asumir la responsabilidad no solamente en el cobro de las cuotas de ganancia nacional que correspondan – si hay concesiones y no es el explotador directo – sino sobre todo en las decisiones que se tomen para el uso de los ingresos. La riqueza originada por las exportaciones de materias primas, nuevamente plantea el dilema de tener efectos duraderos para la población – creando desarrollo humano - o destinarse por la tradición rentista nacional al beneficio particular. En el siglo XIX, el del guano, hay un interés expreso en la generación de infraestructura para el desarrollo, especialmente en lo que respecta a la red ferroviaria, pero ese mismo intento, como la propia explotación del recurso, se ve enturbiado por la injerencia de los intereses de grupo nacionales y extranjeros.

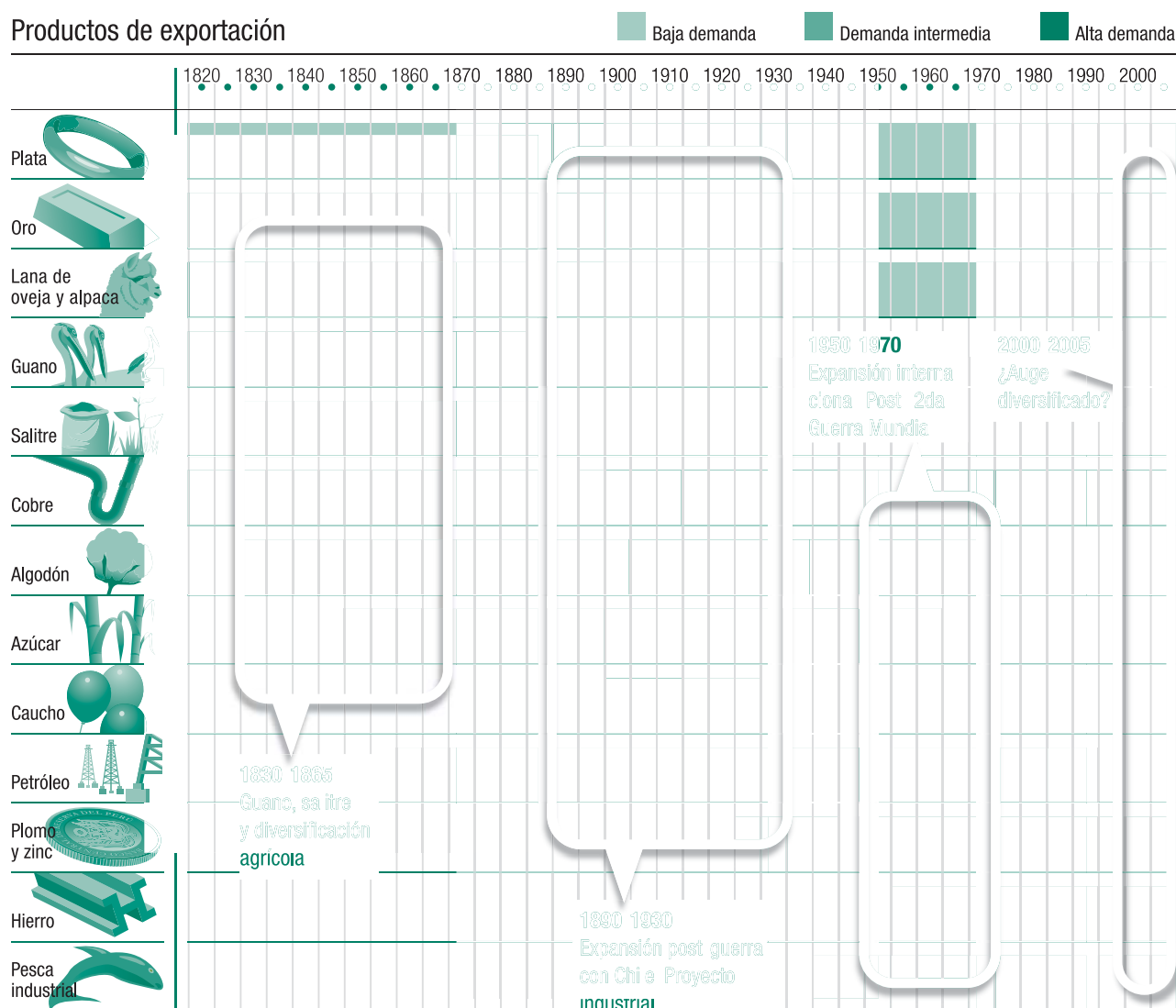
El siglo XIX es centralista, en sus comienzos y descentralista hacia sus años finales, cuando vuelven los Concejos Departamentales y las Municipalidades con nuevos poderes en la gestión de Manuel Pardo, y sobre todo, cuando se inicia la descentralización fiscal de 1886, en la reconstrucción liderada por Cáceres, con nuevas Juntas Departamentales, que se prolongarían hasta 1920. En el terreno económico, continúa la afirmación del poder administrativo, burocrático, comercial y financiero de Lima. Ni el sur en la primera mitad del siglo, ni la emergencia del norte en la se-

²⁸ Ver Nelson Manrique “Mercado interno y región. La sierra central 1820-1930”, DESCO, 1987. Para el caso del Sur, Carlos Barrenechea, “Gran Sur. Elementos de una estrategia común”, Bartolomé de las Casas, Cusco, 1990 y la compilación de Scarlett O’Phelan e Yves Saint-Geours, “El Norte en la historia regional”, CIPCA_IFEA, Lima, 1998.

Figura 2.1

Los booms de exportación

Los productos de exportación más relevantes de la balanza comercial peruana durante los siglos XIX, XX y XXI.



Fuente: Bonilla, Heraclio. "La coyuntura comercial del Siglo XIX en el Perú". Lima, 1968 / Portocarrero, Felipe: "Compendio Estadístico del Perú 1900-1990". Lima, 1992. Cuánto S.A. "Perú en Números 2004". Lima, 2004.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

gunda mitad, son suficientes para ejercer un contrapoder. La descentralización fiscal, es más una necesidad administrativa que una respuesta a demandas desde el interior, a pesar que estas existieron como en el caso de la rebelión de Atusparia en 1885. Sin llegar a los extremos de densidad poblacional de ahora, Lima, la ciudad, ya tenía hace 150

años, establecidas con carácter irreversible las bases de su dominación sobre el resto del país, pero la población ocupada del departamento de Lima era menor que la de los principales departamentos del interior – Puno, Ancash y Cusco – y era ligeramente superior a Junín.

El Perú, tenía imágenes contradictorias.

Desde inicios de siglo estaría presente un nuevo actor trascendente, el movimiento popular obrero que comanda desde el norte el APRA de Haya de la Torre, fundada en 1924, y en Lima, la influencia intelectual de José Carlos Mariátegui.

Por un lado, sobre todo antes de la guerra, como reseñan frecuentemente los extranjeros que lo recorrieron – incluidos los ilustres Humboldt y Raymondi – era un país desarticulado, sin formaciones económicas potentes, descoyuntado por la dinámica económica minera de los siglos anteriores. Por otro, en especial para los estudiosos de la historia económica finisecular, estaba creando las bases de su modernización, asociada al capitalismo inglés y norteamericano.

Los finales del siglo, desde la década anterior a la debacle de la guerra con Chile, muestran otra característica esencial, que es la intervención civil en la política en reemplazo del caudillismo militar. Es muy claro, que para su tiempo esta intervención – la del civilismo de Pardo o el Partido Demócrata de Piérola hasta los comienzos del siglo siguiente, donde destaca en especial la figura de Gonzáles Prada – es no solamente novedosa, sino también renovadora. No precisamente por su evidente aporte intelectual, sino en especial por su reconocimiento del país indígena, por su debate permanente del destino nacional y la necesidad de generar, en la educación sobre todo, una verdadera nación. Mucho de esta revolución del pensamiento que no llegó jamás a plasmarse en el ejercicio político, está asociado a las posibilidades del industrialismo en el Perú.

Republica aristocrática, fluctuaciones capitalistas, industrialización incipiente

El periodo mayormente expansivo entre 1895 y 1919, conocido como el de la República Aristocrática, por la dirección de la oligarquía agraria nacional a través de la afirmación en el gobierno del civilismo, con el protagonismo de Piérola en un segundo periodo (1895-1899), de José Pardo y Barreda (1904-1908), Leguía en su primer periodo (1908-1912), la breve incursión populista de Billinghurst (1913-1914), la restauración extra democrática de Oscar R. Benavides (1914-1915), y el segundo periodo de Pardo (1915-1919) está signado por la diversificación de exportaciones, por la creciente influencia norteamericana en la economía, el industrialismo original y el ingreso – estimulado por las revoluciones mexicana de 1905 y rusa de 1917 – de una

visión popular de la política.

En un siguiente plazo, la dictadura de Leguía de 1919 a 1930, tras la crisis de la primera guerra mundial, retomaría el crecimiento asociado a las inversiones americanas, y culminaría con su derrocamiento por Sánchez Cerro, en un nuevo periodo de crisis determinado por el crack estadounidense, que llevó al Perú a otra moratoria de su deuda externa. El protagonismo pasaría después por el nuevo gobierno de Benavides (1933-1939) y el primer gobierno de Prado (1939-1945).

Pero ya desde inicios de siglo estaría presente un nuevo actor trascendente, el movimiento popular obrero que comanda desde el norte el APRA de Haya de la Torre, fundada en 1924, y en Lima, la influencia intelectual de José Carlos Mariátegui, y el Partido Socialista denominado tras su muerte, en 1930, Partido Comunista. Ambos, en abierto enfrentamiento con el poder oficial. Es la época gloriosa del sindicalismo, de los movimientos campesinos y frentes populares, de los albores del industrialismo y de la recuperación democrática con Prado y Bustamante, vuelta a interrumpir por la dictadura odriísta de 1948-1956, primera beneficiaria de la expansión capitalista posterior a la segunda guerra mundial, que establece la hegemonía norteamericana en el mundo occidental.

En los propósitos descentralistas, el periodo está signado primero, por la ya mencionada descentralización fiscal administrativa de 1886 – 1920, y su propósito de hacer que cada región viva de sus propios recursos y desde otro punto de vista, de lograr que lo recaudado en cada Junta Departamental se gaste en sus propios ámbitos. Las juntas tenían responsabilidades en la educación, en la administración de justicia hasta el nivel de las cortes superiores, en la construcción de puentes y caminos, y en la dirección de la guardia civil. Esta es la más intensa descentralización que ha vivido la república, a pesar de las críticas que recibió y del hecho que estas Juntas eran dirigidas inicialmente por prefectos, lo cual cambia, con leyes – entre 1889 y 1893 – que refuerzan su autonomía separándolas de los prefectos, brindándoles locales propios, confiriéndoles la administración de las beneficencias y dándoles mayor legitimidad al elegirse sus representantes partiendo del sufragio de los alcaldes.

Cuadro 2.5

Perú. Los principales vaivenes descentralistas republicanos

Años	Gobernante(s) protagónico(s)	Descripción
1821 - 1835	San Martín , Bolívar, Torre Tagle, Riva Agüero y La Mar.	Primer debate sobre el federalismo, en especial en 1827-1828. La municipalización y las primeras Juntas Departamentales, que permanecen entre 1828 y 1834.
1836 - 1839	Santa Cruz , Gamarra y Orbegoso	Confederación Perú-Boliviana. Federalismo, separatismo o descentralismo.
1856 - 1867	Castilla, Vivanco	La vuelta de las Juntas Departamentales.
1873 - 1883	Manuel Pardo, Piérola	Los Concejos Departamentales. Primera Ley Orgánica de Municipalidades. Funciones educativas, judiciales, policiales, en los Concejos.
1886 - 1920	Cáceres, José Pardo	Las Juntas Departamentales. La descentralización fiscal y administrativa amplía el proceso civilista. Elecciones municipales.
1919 - 1930	Augusto B. Leguía	Los Congresos Regionales, prácticamente decorativos. Se suprimen las Juntas y las elecciones municipales.
1931 - 1935	Asamblea Constituyente Oscar R. Benavides	Los Concejos Departamentales, se mencionan en la Constitución, tras la presión política regionalista, pero no llegan a funcionar
1962 - 1968	Fernando Belaúnde	Vuelven las elecciones municipales. Se crean las Corporaciones Departamentales de Desarrollo.
1968 - 1975	Velasco, Morales Bermúdez	Se suprimen las elecciones municipales. Se crean los Organismos Regionales de Desarrollo Económico (ORDES).
1980 - 1985	Fernando Belaúnde	Elecciones Municipales. CORDES, Corporaciones de Desarrollo, departamentales CORDES.
1985 - 1990	Alan García	Ley de Bases de la Descentralización. Consejos Regionales parcialmente elegidos. Transferencias incompletas.
1990 - 2000	Alberto Fujimori	Frustración del proceso. Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).
2002 - 2005	Alejandro Toledo	Proceso actual. Nueva Ley de Bases y Reforma Constitucional. Elecciones Departamentales. Transferencias de funciones y recursos. Fallido referéndum para constituir regiones.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

La vigencia de este régimen – notoriamente el que más lejos llegó en su intento por descentralizar al país – culmina con la intervención de Leguía, que vuelve al centralismo con el pretexto de la nueva Constitución de 1920, planteando esquemas de congresos regionales – que sesionarían 30 días al año – y tornando los municipios a la designación de Juntas de Notables. Luego, en 1931-1935, época de intensa polémica sobre el tema²⁹, volvería a ahogarse el intento descentralista, durante las gestiones

de Oscar R. Benavides y el mandato de la Asamblea Constituyente de 1933, al frustrarse el funcionamiento de una nueva ley de descentralización con Concejos Departamentales que deberían tener rentas propias, según la Constitución de 1933 ordenaba.

Para Planas, aquí concluyen los intentos descentralistas. No considera al conjunto de instituciones administrativas establecidas por los gobiernos de la segunda mitad del siglo XX; ni siquiera el intento del primer gobierno de Alan García (1985-

²⁹ Ver el trabajo de Baltasar Caravedo, “El problema del descentralismo”, Lima, Universidad del Pacífico, 1983, y “El debate descentralista durante la Asamblea Constituyente” en Carlos Barrenechea, editor, “El problema regional hoy”, Tarea, Lima, 1984. Un buen recuento del descentralismo en el período republicano, es también el de Johnny Zas Friz Burga, “La descentralización ficticia: Perú 1821-1998”, Universidad del Pacífico, Lima, diciembre 1998.

Esta expansión de la industria, no era de desarrollo uniforme y tuvo tanto los altibajos de las crisis internacionales, como del debilitamiento de los mercados internos de productos, especialmente de la agricultura y la industria para el consumo interno.

1990). Para él, a fines del siglo XX se vivía ya ochenta años de centralismo. Y no llegó a ver, por su temprana y sentida muerte, el actual proceso.

El amplio interregno sin censos - salvo los de Lima en 1920 y 1931- que va de 1876 a 1940, impide una lectura acompasada de la situación de la población en tan amplio lapso. Thorp y Bertram³⁰ acusan que el periodo de 1900 a 1930, a pesar del evidente auge del azúcar y el algodón en el norte, de la minería del cobre y metales preciosos en la sierra, sobre todo central, del caucho en el Oriente, del petróleo en Talara y de la expansión industrial en las ciudades principales, no era de desarrollo uniforme y tuvo tanto los altibajos de las crisis internacionales, como del debilitamiento de los mercados internos de productos, especialmente de la agricultura y la industria para el consumo interno, que tuvieron fluctuaciones como resultado de periodos intermitentes de apertura comercial. La combinación de exportaciones en auge y aperturismo no resultó favorable como se esperaba - financiando importaciones de maquinaria que favorecieran el proceso industrial - sino más bien dañó el desenvolvimiento de la producción interior, deteniendo el crecimiento de los salarios.

La nueva producción, sin embargo, determinó incrementos de la demanda de mano de obra de mayor envergadura que sus antecedentes. Todavía las tasas de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo eran bajas, como también sus volúmenes. La PEA ocupada de 1920 no llegaba a los dos millones de personas, y la gran mayoría residía en el mundo rural serrano. El país ya tenía experiencia de esta insuficiencia de mano de obra para las minas en la colonia, y para la agricultura y la minería cuando la manumisión de los negros en la república a mediados del siglo XIX. Y tuvo en estos años que volver a enfrentar la escasez de oferta laboral para las minas, las haciendas norteñas y la industria. El enganche - un sistema de engaños a través de intermediarios para retener mano de obra - se combinaba con la oferta salarial. Las extensas jornadas de obreros - a pesar de la

ley de 8 horas de 1919 - y el trabajo intenso de mujeres y niños en la industria, tienen también correlato con esta desproporción favorable al volumen de capital frente al trabajo. Como símbolos, quedaron vigentes hasta 1980, cuando ya la explosión demográfica y la crisis financiera los habían desprovisto de sentido, disposiciones como la ley de vagancia que sancionaba el no trabajar, o la ordenanza municipal, en Lima, de registro adelantado en los municipios de quienes quisieran renunciar al trabajo, para evitar así traslados masivos.

La lectura de la población ocupada en el censo de 1940, nos da más luces acerca de la economía y el trabajo, como resultado del accidentado proceso de expansión e industrialización de la primera mitad del siglo pasado. Se tiene allí una población trabajadora de casi 2.5 millones de personas, nunca antes conocida en la historia colonial o republicana. Alrededor del 60 por ciento del total, es agropecuaria, pero la ocupación agropecuaria de Lambayeque, La Libertad e Ica (que incluyen casi toda la producción moderna dirigida a la exportación), equivale a menos del 10 por ciento de la ocupación agraria total.

En la industria (15.2%), más la construcción (1.8%) y los servicios de infraestructura (2.1%), estaban ocupados menos del 20 por ciento de los trabajadores, que equivalían a menos de un tercio del sector primario. En el departamento de Lima, residían unos 60 mil trabajadores de la industria que son la sexta parte del trabajo nacional en este sector; otros departamentos del interior también tenían ocupación industrial significativa: 50 mil en Cajamarca, 40 mil en Cusco, 32 mil en Puno, más de 20 mil en La Libertad y Junín. Desde luego, la industria del interior tiene un mayor componente de sector artesanal, que de plantas industriales. El eje industrial de Ate y Vitarte, ya existía, y residían también importantes fábricas en las afueras de Lima, previas al eje de la Avenida Argentina, hoy desaparecido. Otro dato significativo: la participación de Lima en el comercio y los servicios, incluido el empleo público, era más importante que su participación en

³⁰ Ver el texto imprescindible de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, "Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta", Mosca Azul, Fundación Ebert y Universidad del Pacífico, Lima, 1985. La primera edición, en inglés, es de la Universidad de Columbia, Nueva Cork, 1978.

la industria, pero este sector – el terciario – era relativamente más “moderno” que el actual, ya que no había caído en su masiva informalización.

Cotler subraya otro aspecto esencial del siglo, el del desarrollo y transformación del Estado³¹. El Estado aristocrático, de “funcionarios públicos”, pocos y privilegiados, pasaría a ser cada vez más un Estado masivo, de “servidores”, hasta su crisis total para el último cuarto de siglo. Citando a Hunt, muestra cómo entre 1900 y 1965, el presupuesto público deja de ser prioritariamente administrativo, financiero y militar, para pasar a gastarse en educación, salud y fomento, atendiendo al vuelco demográfico que definirá las siguientes décadas de historia.

La parábola industrial del siglo XX. Explosión demográfica e informalidad

La segunda mitad del siglo XX continuará mostrando un progreso de la industria, y en especial del empleo público, hasta comienzos de los años setenta, e incluso una progresión favorable de las remuneraciones. Mas le proseguirá una profunda crisis económica, que derivó en debacle recesiva e inflacionaria de las décadas finales del siglo, y en la aplicación de shocks de sueldos y salarios para salir de la espiral de precios. Con mayor rigor que en otras ocasiones y para una población mucho más grande, esta vez la crisis se resuelve reduciendo la demanda a través del poder adquisitivo, empobreciendo de manera inédita a la población especialmente a la urbana, más vinculada al mercado.

Con esta crisis se completa el siglo, y con él, una parábola: la del auge y fracaso del proceso industrial peruano. Los supuestos del desarrollo, por los cuales el fortalecimiento de la agricultura crearía la base industrial, partiendo de la industria de bienes de consumo – generadora de empleo por excelencia – y creando sectores de bienes intermedios y de bienes de capital, fracasaron en la experiencia nacional. Los amplios

periodos aperturistas y de oportunidades de exportación no generaron suficiente acumulación interna ni atendieron la grave carga de las masas campesinas del interior del país derivada del retraso de la agricultura, crecientemente refugiada en el autoconsumo y subordinada en la fijación de precios.

Tampoco se dio un cambio tecnológico autónomo que permitiera desarrollar el sector transformador, para llegar a exportar productos industriales. Por el contrario, el sector industrial ha sido más bien importador de técnicas, de maquinaria e incluso de insumos: así, su crecimiento, que debe ser crecimiento en el empleo, originaba más bien déficit en la balanza de pagos, que se resolvían con contracciones de la economía y pérdida de la dinámica de empleo. Como una carga más, la economía ha sufrido de constantes retracciones de capital, especialmente en el periodo militar de 1968 – 1975, cuando la reforma agraria e industrial y la nacionalización y expropiación de empresas extranjeras, ahuyentaron el capital nacional y la inversión foránea directa y se tuvo que enfrentar a continuación la coyuntura desfavorable de una severa y exigente deuda externa.

Se puede abundar y sobre todo discrepar en el listado de las características adversas de la estructura económica peruana, que llevaron al país a los difíciles momentos del cuarto final del siglo XX. Pero sería muy grave, como suele suceder, ignorar, por el lado de la oferta de trabajo, las graves exigencias de la explosión demográfica desencadenada por las cúspides de fertilidad de los años sesenta paralelas a las sensibles mejoras de salubridad y salud públicas, que permitieron los años de crecimiento relativamente sostenido de la primera mitad del siglo.

Una cita numérica puede graficar la gravedad de las exigencias demográficas: la población peruana había crecido en solamente cinco millones de personas – de dos a siete – durante aproximadamente cuatrocientos años, pero solamente necesitó un poco más de medio siglo para aumentar 20 millones adicionales. La curva de la evolu-

Los amplios periodos aperturistas y de oportunidades de exportación no generaron suficiente acumulación interna ni atendieron la grave carga de las masas campesinas del interior del país derivada del retraso de la agricultura, crecientemente refugiada en el autoconsumo y subordinada en la fijación de precios.

³¹ Julio Cotler, “Clases, Estado y Nación en el Perú”, IEP, 3ª. Edición, Lima, 2006. Las fuerzas armadas mantuvieron su relevancia en el presupuesto nacional hasta el fin del gobierno militar en 1979. Pero ésta disminuye sensiblemente a partir de entonces, por las exigencias de la deuda externa – la única constante del siglo – y la presión del gasto social.

Perú 1876 – 2005. Cambios en la población por grandes regiones y departamentos

Departamento	Miles de habitantes							Tasa de crecimiento intercensal							% Pob.	
	1876 (1)	1940	1961	1972	1981	1993	2005	1876 - 1940	1940 - 1961	1961 - 1972	1972 - 1981	1981 - 1993	1993 - 2005	1876 - 2005	1940	2005
PERÚ	2 699	7 023	10 420	14 123	17 762	22 639	27 947	1.5	1.9	2.8	2.6	2.0	1.8	1.8	100.0	100.0
Norte	902	2 188	3 238	4 240	5 178	6 442	7 805	1.4	1.9	2.5	2.2	1.8	1.6	1.6	31.2	27.9
Tumbes	-	26	57	79	108	159	216	-	3.8	3.0	3.5	3.3	2.6	-	0.4	0.8
Piura	136	431	692	888	1 156	1 409	1 711	1.8	2.3	2.3	3.0	1.7	1.6	1.9	6.1	6.1
Lambayeque	87	200	354	533	709	951	1 151	1.3	2.8	3.8	3.2	2.5	1.6	2.0	2.8	4.1
La Libertad	147	417	626	825	1 012	1 287	1 573	1.6	2.0	2.5	2.3	2.0	1.7	1.8	5.9	5.6
Cajamarca	213	555	770	940	1 063	1 298	1 550	1.5	1.6	1.8	1.4	1.7	1.5	1.4	7.9	5.5
Amazonas	34	90	129	213	268	354	450	1.5	1.7	4.7	2.6	2.3	2.0	1.9	1.3	1.6
Ancash	285	469	609	761	862	984	1 154	0.8	1.3	2.0	1.4	1.1	1.3	1.0	6.7	4.1
Centro	452	1 184	1 626	2 052	2 435	2 989	3 607	1.5	1.5	2.1	1.9	1.7	1.6	1.5	16.9	12.9
Ica	60	145	261	373	447	579	721	1.4	2.8	3.3	2.0	2.2	1.8	1.9	2.1	2.6
Huánuco	79	272	349	427	499	678	845	2.0	1.2	1.9	1.7	2.6	1.9	1.7	3.9	3.0
Pasco	-	120	153	184	230	239	284	-	1.2	1.7	2.5	0.3	1.4	-	1.7	1.0
Junín	210	381	547	720	897	1 093	1 289	0.9	1.7	2.5	2.5	1.7	1.4	1.3	5.4	4.6
Huancavelica	103	266	316	347	362	400	468	1.5	0.8	0.9	0.5	0.8	1.3	1.1	3.8	1.7
Dep. Lima	260	933	2 312	3 927	5 447	7 127	8 968	2.0	4.4	4.9	3.7	2.3	1.9	2.8	13.3	32.1
Callao	34	84	219	332	454	648	824	1.4	4.7	3.9	3.5	3.0	2.0	2.5	1.2	2.9
Lima	226	849	2 093	3 595	4 993	6 479	8 144	2.1	4.4	5.0	3.7	2.2	1.9	2.8	12.1	29.1
Sur	1 023	2 250	2 638	3 104	3 640	4 371	5 258	1.2	0.8	1.5	1.8	1.5	1.6	1.2	32.0	18.8
Arequipa	157	271	407	561	738	939	1 139	0.9	2.0	3.0	3.1	2.0	1.6	1.5	3.9	4.1
Moquegua	29	36	53	78	103	130	167	0.4	1.9	3.6	3.1	2.0	2.1	1.3	0.5	0.6
Ayacucho	142	414	430	479	524	512	582	1.7	0.2	1.0	1.0	-0.2	1.1	1.1	5.9	2.1
Tacna	74	38	68	100	148	224	318	-1.0	2.8	3.6	4.5	3.5	3.0	1.0	0.5	1.1
Apurímac	119	280	304	321	343	396	486	1.4	0.4	0.5	0.7	1.2	1.7	1.0	4.0	1.7
Puno	259	646	727	813	910	1 104	1 314	1.4	0.6	1.0	1.3	1.6	1.5	1.2	9.2	4.7
Cusco	243	565	648	751	874	1 066	1 252	1.3	0.7	1.3	1.7	1.7	1.3	1.2	8.0	4.5
Oriente	62	467	606	799	1 062	1 710	2 309	3.2	1.2	2.5	3.2	4.0	2.5	2.7	6.6	8.3
Loreto	62	294	321	410	516	736	944	2.5	0.4	2.3	2.6	3.0	2.1	2.1	4.2	3.4
San Martín	-	121	170	234	332	572	788	-	1.6	2.9	4.0	4.6	2.7	-	1.7	2.8
Ucayali	-	27	90	130	178	332	469	-	5.9	3.4	3.6	5.3	2.9	-	0.4	1.7
Madre de Dios	-	25	25	25	36	70	108	-	0.0	0.1	4.0	5.7	3.7	-	0.4	0.4

1/ El departamento de Tacna incluye la población del departamento de Tarapacá. Este número total de habitantes de la república, cifra menor en 839 de la suma que se ha indicado en el Resumen General del Censo.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos Nacionales de Población y Vivienda 1972, 1981, 1993 y 2005.

Ministerio de Hacienda y Comercio. "Censo General de la República del Perú 1876" y "Censo Nacional de Población y Ocupación 1940".

Instituto Nacional de Planificación. "Censo Nacional de Población y Vivienda 1961".

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

ción demográfica peruana, tiene la forma de una “J” en las últimas décadas. Se hubieran necesitado muy ingentes e improbables flujos masivos de inversiones para atender este fenómeno sin un empobrecimiento general. Por el contrario, el Perú se descapitalizó en estos años, entre las desventajas de su comercio y finanzas externas, los errores políticos, la ausencia de inversiones y reinversiones y su desfase productivo y de productividad. Más población y mucho menos recursos coinciden en la historia peruana de fines del siglo XX. La ola poblacional ha venido recorriendo sucesivamente las edades de la atención de salud infantil, de la educación en todos sus niveles, del empleo y de la jubilación causando graves pérdidas de atención de la cobertura y de la calidad de los servicios sociales³². Particularmente en el empleo, donde el plazo de exposición es más amplio y las responsabilidades sociales de los adultos son más graves, el conflicto entre capitales disponibles escasos y población abundante y de mayor duración de la vida se hizo más patente³³.

La nueva configuración poblacional del territorio, no solamente muestra crecimiento. En lo que respecta a su dinámica, puede apreciarse que el siglo XX tiene un ascenso y caída de la tasa de crecimiento, de manera que aunque la población sigue creciendo, lo hace ahora con un ritmo tan lento, que pronto será semejante al de los comienzos del siglo pasado. La diferencia, está en que antes la tasa de crecimiento se daba entre niveles altos de natalidad y mortalidad, mientras ahora, es resultado de niveles más bajos en ambos factores, y continuará descendiendo en el futuro.

El reducido crecimiento de la tierra disponible en el campo, el abandono político, la escasa formación de los campesinos, la ausencia de capitales, las importaciones masivas de productos alimenticios y la subordinación de precios agrícolas a los bajos salarios urbanos, han determinado

productividades agrarias menores al crecimiento natural de la población y la consiguiente emigración masiva del campo a la ciudad durante décadas seguidas. En especial Lima Metropolitana – pero también la costa y las principales ciudades – tuvieron un crecimiento significativamente mayor al ya elevado crecimiento de la población. Mientras el resto del país creció 3.1 veces de 1940 al 2005, el departamento de Lima lo hizo 9.6 veces, con una secuela de hacinamiento que aún no se detiene. El centralismo limeño ya no es solamente de poder político, sino también poblacional: Lima Metropolitana concentra en menos de tres milésimos del territorio, la tercera parte de la población peruana.

En el resto del país, el peso de la región Norte se ha incrementado, mientras pierden importancia en el conjunto la región Sur, en grado sumo, y el Centro. El Norte ha tenido a su favor la diversidad productiva, la mayor incidencia de la pesca, el desarrollo agroindustrial y manufacturero. La pérdida de importancia del eje minero de la plata en el Sur, la competencia a las exportaciones de lana, la pobreza de la tierra y escasa posibilidad de ampliación de la frontera agrícola, debilitaron esta región sobre todo en Ayacucho, Abancay, Puno y Cusco, pero no en Arequipa, Moquegua y Tacna, favorecidos por la minería y refinación del cobre y por las irrigaciones. En el caso de Arequipa, además, por lo que pudieron conservar de su industria y su rol articulador comercial. En la región Centro, sucede algo semejante; la imposibilidad de crecer del agro, limita su crecimiento, mientras que solamente Ica mantiene vigencia. Por su parte, el Oriente tiene un crecimiento de su representatividad poblacional, pero no hay que olvidar que es el área menos poblada del país, y que – salvo San Martín donde ha habido un periodo de tres décadas de colonización desde la sierra central y norteña – el poblamiento está afectado por la lejanía física de la región.

El centralismo limeño ya no es solamente de poder político, sino también poblacional: Lima Metropolitana concentra en menos de tres milésimos del territorio, la tercera parte de la población peruana.

³² Ver el Informe de Desarrollo Humano del Perú 2005, “Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos”, la Sección Especial y la discusión sobre el indicador algoritmo del desarrollo humano. PNUD, Lima 2005.

³³ La ampliación de la esperanza de vida, no se toma siempre en cuenta – como debiera ser – cuando se evalúa la demanda de servicios. En apariencia, la población ha crecido de 7 a 27 millones de habitantes entre 1940 y el 2005, pero el volumen de años de vida tiene un crecimiento bastante mayor, pues la esperanza de vida al nacimiento en el primer caso era menor de 40 años, y en la actualidad es ligeramente superior a 70.

³⁴ Se podría aducir, que para los periodos recientes el despoblamiento de la sierra sur se debió principalmente al conflicto interno. Pero este último, más que una causa social, es en buena parte un resultado de lo mismo, del empobrecimiento del agro y la ausencia de fuentes de trabajo y progreso.

Está en marcha un nuevo movimiento de descentralización y la población tiene esperanzas en ambas vertientes del bienestar, la de su vinculación comercial con el mundo, y la del reforzamiento del poder de decisión local frente a las arbitrariedades del centralismo.

En apariencia, son los departamentos con costa los que menos descienden en importancia, mientras que lo contrario sucede con los departamentos serranos³⁴. Pero la cercanía o acceso al mar no es la razón fundamental, sino el grado de desarrollo industrial que se logró acumular. Si se desagregara la población de los departamentos, se vería que aún en los más pobres, las personas se acumulan en las ciudades, y como se demostró hace tiempo, migran escalonadamente hacia la capital.

La desigualdad de ingresos y oportunidades sigue haciendo atractiva a la capital, pero a la vez se ha incrementado la emigración al exterior, de manera tal que se asume que al menos dos millones de peruanos viven en el extranjero. Desde 1970 a la actualidad, como efecto del ajuste de precios y salarios de 1988-1990 y la reducción del empleo de calidad, los ingresos reales por trabajo han descendido a menos de la mitad y la relación entre salarios/utilidades empresariales ha pasado de 3 a 1 a su inversa 1 a 3, en uno de los fenómenos más agudos de involución de la equidad en el mundo del subdesarrollo.

En fin, muchos más indicadores negativos podrían sumarse a una lista desesperanzadora, pero el telón de fondo es lo más importante: el objetivo de desarrollar la industria ha sido avasallado por las políticas erróneas y la presión demográfica, y estamos ante una estructura económica que "emplea" principalmente a través de la agricultura minifundaria y la informalidad urbana, ambas, altamente improductivas.

LAS REGIONES ACTUALES, LA PRODUCCIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

La situación nacional actual se muestra como una nueva oportunidad de crecimiento basándose en exportaciones, especialmente a partir del boom del precio de los metales, y en menor grado a las variadas posibilidades de exportar una segunda fila de productos, de origen agrícola y de

las variadas potencialidades nacionales. Está en marcha un nuevo intento de avanzar a la descentralización y la población tiene esperanzas en ambas vertientes del bienestar, la de su vinculación comercial con el mundo, y la del reforzamiento del poder de decisión local frente a las arbitrariedades del centralismo.

¿Cuál es el punto de partida del nuevo proyecto descentralista y de la marcha hacia el desarrollo? La estadística oficial de los últimos treinta años muestra los avances de la relación entre producto y ocupación³⁵, entre 1972 y 1981, su grave deterioro posterior al caer en todos los departamentos y sectores económicos, así como la todavía incompleta recuperación hacia el presente. De allí partimos.

La razón entre producto y ocupado, en el promedio nacional, es de aproximadamente 2,000 soles por mes en la actualidad. Cada trabajador está inmerso en una unidad económica ideal, un promedio, que cubre todos los costos y utilidades posibles, con esos 2,000 soles al mes. Pero a la vez, sabemos que un ingreso de ese monto no es un ingreso muy importante. En sentido más estricto, sabemos que la mitad de ese monto son para la manutención del trabajador y su familia, considerando todos los subsidios y autoconsumo, si nos atenemos a las cifras oficiales. La otra mitad sería el costo conjunto de terreno, maquinarias y equipo, mobiliario, pago de servicios, insumos, tributos y utilidades, entre lo principal. Pero resulta que es muy poco, desde cualquier punto de vista, como para que este monto unitario de la producción, además de proveer magros ingresos, sea productivo. ¿Cómo se puede tecnificar esta economía? ¿Cuánto tiempo se necesita acumular para dotarla de suficiente infraestructura y maquinaria? ¿Podrían ahorrar los trabajadores, a partir de estos montos como para crear nuevas empresas que prosperen?

Estas preguntas se complican si recordamos que hace un cuarto de siglo este monto unitario de producción, tenía un valor de más del doble, y nos hallamos en lenta recuperación. A pesar de su enorme

³⁵ El cociente producto/ocupado es frecuentemente denominado como "productividad laboral" lo cual no tiene sentido porque el numerador incluye todos los factores. Más bien podría ser una aproximación a la productividad del capital, y reflejar caídas intensas de la formación de capital respecto a la expansión poblacional.

Cuadro 2.7

Perú. La ratio producto / ocupación 1972, 1981, 1993, 2004 (Miles de soles 2004)**Por departamentos**

Departamentos	1972	1981	1993	2004
PERÚ	36 727	52 159	15 761	23 405
Amazonas	18 204	23 654	8 766	12 977
Ancash	22 863	29 096	7 100	25 549
Apurímac	12 201	15 457	4 268	6 376
Arequipa	45 281	57 859	23 527	39 397
Ayacucho	16 286	14 612	4 539	5 994
Cajamarca	15 355	19 025	5 325	14 822
Cusco	16 640	21 700	7 719	11 465
Huancavelica	15 203	23 320	7 540	6 443
Huánuco	29 147	31 581	5 950	12 808
Ica	41 068	49 706	15 155	32 633
Junín	36 712	43 379	12 596	16 867
La Libertad	36 891	43 487	15 891	22 761
Lambayeque	43 651	52 385	20 559	19 488
Lima y Callao	56 393	74 359	22 830	34 101
Loreto	40 605	187 161	21 410	23 527
Madre de Dios	71 415	58 573	12 914	27 547
Moquegua	57 918	143 766	39 102	52 255
Pasco	31 486	46 247	10 551	31 982
Piura	26 385	54 194	11 524	12 880
Puno	14 595	16 577	5 349	7 077
San Martín	29 470	39 237	7 070	13 811
Tacna	91 576	52 381	13 714	33 545
Tumbes	32 319	40 110	9 664	15 522
Ucayali	-	29 775	11 007	16 885

Por sectores

Producto (Millones de S/.)				
Sectores	1972	1981	1993	2004
PERÚ	131 202	256 938	104 083	234 260
Agricultura	20 882	25 108	6 837	14 097
Pesca	1 121	1 374	962	1 436
Minería	5 205	30 299	1 846	18 372
Manufactura	26 627	47 143	23 715	33 753
Construcción	9 329	17 761	9 974	12 832
Servicios	68 038	135 253	60 749	153 770
Ocupación (Miles de personas)				
Sectores	1972	1981	1993	2004
PERÚ	3 572	4 925	6 602	10 007
Agricultura	1 551	1 919	2 059	3 100
Pesca	33	41	52	70
Minería	54	99	76	119
Manufactura	492	593	850	981
Construcción	162	198	250	386
Servicios	1 280	2 075	3 315	5 351
Ratio Producto/ocupación (Miles de soles 2004)				
Sectores	1972	1981	1993	2004
PERÚ	36 727	52 159	15 761	23 405
Agricultura	13 467	13 085	3 321	4 547
Pesca	33 475	33 103	18 382	20 277
Minería	95 554	303 047	24 015	153 821
Manufactura	54 076	79 500	27 885	34 408
Construcción	57 750	89 865	39 957	33 217
Servicios	53 165	65 180	18 323	28 735

Fuente: Censo 1972, 1981 y 1993. INEI

Anuario Estadístico Perú en Número 2005. Cuanto S.A.

Encuesta Continua 2006. INEI

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

población e informalidad, o por esa razón, el departamento de Lima ya no conserva su primacía. Su valor producto/trabajador es incluso inferior al de Moquegua y Arequipa – influenciados por la minería – y muy cercano a los de Tacna, Pasco, Ica, Madre de Dios, Ancash y Loreto, también producto de los yacimientos mineros y refinerías y en algunos casos, el efecto combinado de la economía extractiva con el reducido tamaño de población. En el otro extremo, el

menos productivo, están los departamentos secularmente retrasados, especialmente los de la sierra sur.

Más que territorial, o además de eso, el problema de la improductividad nacional es estructural. Como se avizora en los datos departamentales, la minería tiene un significado muy importante en esta productividad media. El valor en este sector es largamente superior al del resto de actividades económicas, por el hecho que está mucho

El punto de partida del cambio de la situación material de los pobladores peruanos, no solamente está afectado por la pobreza de recursos actuales, sino por el hecho que lo poco existente se encuentra sumamente concentrado.

más capitalizada y no emplea masivamente. En la minería y el petróleo, los salarios son más altos, aunque menores a los que se paga por esta actividad en otros países de la región, y además, su salto en los últimos años ha sido espectacular, gracias al cambio técnico y la afluencia de capitales. La cara opuesta es la agricultura; allí casi no hay capitales, el empleo es masivo – el sector agropecuario es el que “emplea” más en el país, pero su proporción de empleo moderno es poco significativa, como en 1940 – y su productividad tiene un retraso de enormes dimensiones.

La crisis de activos y la variedad de potencialidades, en la base de la recuperación económica

El tema mayor es, en efecto, la escasa modernización y la ausencia de activos. Si se distribuyen las ventas de las 10,000 empresas mayores³⁶, que significan todo el sector relativamente moderno del Perú, encontraremos, una apreciación aún más certera de nuestra realidad.

Allí veremos que el punto de partida del cambio de la situación material de los pobladores peruanos, no solamente está afectado por la pobreza de recursos actuales, sino por el hecho que lo poco existente se encuentra sumamente concentrado. En la realidad peruana de estos días, la abrumadora concentración en Lima de las empresas y sus finanzas, no es a la vez riqueza, como pueden apreciar quienes recorren las calles de la capital más allá de los barrios residenciales. Que el 82 por ciento de las empresas que pueden llamarse tales, tengan sus operaciones concentradas en Lima, no varía el hecho sustancial que Lima es un departamento con escasos capitales como para emprender una ruta al desarrollo.

¿Qué decir entonces de los demás departamentos? El cuadro muestra un paisaje desértico. Fuera de Lima, solamente hay algún capital visible en los departamentos con minería metálica, petróleo o gas. La industria no artesanal o casera, la verdadera

manufactura, prácticamente no existe sino en la capital, las refinerías y las unidades azucareras. El sector masivo en el empleo, el agrario, casi no tiene capitales fuera de Lima, o son incipientes si se les aprecia en el mar de la distribución nacional. El otro sector grande en empleo, el del comercio y servicios (que incluye al gobierno), tiene capitales empresariales importantes – similares a los que figuran para la industria – en actividades como las finanzas, el comercio mayorista y el propio sector público, pero como sabemos por la historia y el presente, su concentración en Lima es abrumadora.

Los niveles de producción actuales hacen muy difícil hablar con propiedad de ejes regionales productivos, en el sentido previo a la explosión demográfica. Tal vez hasta la primera mitad del siglo XX podía hacerse una identificación entre productos o sectores económicos y su presencia territorial, y considerarlos como la base de una región, del tipo azucareras del norte, petroleras en el oriente, de la lana en el sur, de los metales en la sierra. La actual desproporción entre el volumen de recursos puestos en valor en el mercado y la población – desproporción que ha llegado a sus expresiones históricas más graves – dificultan este optimismo. Por ese motivo, resulta claro el reto: más que descentralizar lo poco que dispone, en su situación actual, el Perú necesita generar riqueza en la periferia, apelando a sus potencialidades.

En los cimientos de este cambio, el PNUD ha propuesto en su Informe anterior, la generación de una base sólida y universal de desarrollo humano, con inversiones muy serias en salud y educación. Los fundamentos de una propuesta en esta dirección no son solamente éticos, sino también sólidamente económicos. Las provincias no tienen empresas porque no llegan capitales, y no llegan capitales a pesar de las variadas riquezas naturales por explotar, por la baja densidad del capital humano. Los recursos de población calificada y capaz de originar cambios a partir de sus capacidades e influencia social, radican en Lima y tienen una dinámica centripeta. Pero también los

³⁶ Perú Top Publications “Las 10,000 principales empresas del Perú”, Lima, 2006. Las ventas de estas empresas equivalen al 60 por ciento del producto interno bruto nacional. El resto, en su mayoría, deben ser imputaciones para cubrir el producto no registrado de la agricultura tradicional y la economía informal urbana.

Cuadro 2.8

Perú 2004. Ventas de las 10, 000 principales empresas, por departamentos y sectores (100.0 = 131,500 millones de nuevos soles)

Departamento	Total	Agricultura	Pesca	Minería (1)	Industria	Construcción	Servicios y comercio
PERÚ	100.0	2.5	1.2	18.0	38.3	1.6	38.4
Amazonas	0.0				0.0		0.0
Ancash	0.1		0.1	1.1	0.0		0.1
Apurímac	1.1			0.0	0.0		0.0
Arequipa	2.0	0.0		1.1	0.6		0.3
Ayacucho	0.0				0.0	0.0	0.0
Cajamarca	3.4			3.3	0.0	0.1	0.0
Cusco	1.1			0.9	0.2		0.1
Huancavelica	0.1			0.1	0.0		
Huanuco	0.1			0.1			0.0
Ica	0.2	0.0			0.1		0.1
Junín	0.4	0.0		0.2	0.1		0.1
La Libertad	1.3	0.4		0.3	0.4		0.2
Lambayeque	0.2	0.0			0.0	0.0	0.1
Lima	82.1	1.9	1.1	4.4	36.4	1.5	36.7
Loreto	0.1				0.0		0.1
Madre de Dios	1.0			0.9	0.0		0.0
Moquegua	4.5			4.5	0.0	0.0	0.0
Pasco	1.1			1.1			0.0
Piura	0.5	0.0		0.0	0.2		0.3
Puno	0.3			0.2	0.1		0.0
San Martín	0.1	0.0			0.0		0.1
Tacna	0.2				0.1		0.2
Tumbes	0.0		0.0		0.0		
Ucayali	0.1	0.0			0.0		0.0

0.0 Menos de un milésimo del total nacional

(1) Los ingresos de las empresas mineras se contabilizan en Lima. Estos han sido repartidos según la información del Ministerio de Energía y Minas sobre la ubicación de las minas metálicas y no metálicas.

Fuente: PERU TOP Publications: "Las 10,000 principales empresas del Perú". Edición bilingüe. Lima 2006

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

recursos humanos masivos, la gran población trabajadora, campesina y de informales, ha quedado en las últimas décadas al margen de la producción empresarial, desprovista de atractivos para los grandes

inversores, que no sean sino su bajo precio. Reducida a sus límites la calidad de su educación, insuficientemente cubierta su salud, esta población, que ha crecido rápidamente en el marco de una descapitaliza-

Perú. Recursos potenciales, proyectos prioritarios y restricciones

REGIONES NATURALES	RECURSOS POTENCIALES	PROYECTOS PRIORITARIOS	RESTRICCIONES
COSTA	- Peces y crustáceos y para industria y consumo humano directo (fresco, congelado, enlatado). - Turismo en Islas Costeras (Ballestas). - Cultivos y crianzas de exportación y consumo interno (primario o transformado). - Minerales no metálicos e hidrocarburos. - Centros Arqueológicos: Sechín, Chan Chan, Caral, Sican, Sipán, Nazca, Paracas. - Areas protegidas por el Estado. - Suelos aptos para la agricultura.	- Programa de reestructuración de la flota pesquera - Proyectos de agua, riego y energía: Chavimochic, Pariñas, Binacional Puyango -Tumbes, Valle del Alto Piura, II Etapa de Carhuaquero, Olmos. - Proyecto de Fosfatos Bayovar. - Proyectos turísticos: playas del norte, circuito Turístico Norte: La Libertad, Lambayeque, Amazonas y Cajamarca. - Ampliación del aeropuerto de Lima. - Mejoramiento de Puertos: El Nuro (Talara), Eten, Chimbote, Supe, Callao, San Martín, San Andrés, Ilo y Matarani. - Corredor Interoceánico Paita - Belén (transporte multimodal). - Proyecto de integración Vial Tacna - La Paz.	- Sobrepesca y sobreflota - Deficiente infraestructura portuaria. - Contaminación. - Pesca: Producción de harina vs. consumo humano. - Escasez de agua. - Amplias zonas desérticas. - Deforestación. - Deficiente infraestructura de riego. - Intensa inmigración a ciudades costeras.
SIERRA	- Cultivos y crianzas nativas e incorporadas. Para consumo interno y para exportación (reconversión de cultivos; potenciación de camélidos sudamericanos) - Minerales polimetálicos. - Disponibilidad de agua: Red de lagunas; derivaciones de cuencas andinas. - Pastos naturales - Áreas protegidas - Centros arqueológicos: Puno, Cajamarca, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Cuzco, Arequipa. - Aprovechamiento del Lago Titicaca (Energía, Acuicultura, Turismo).	- Vías transversales del centro y del sur (Bolivia, Chile, Brasil - IIRSA). - Programa de Caminos Rurales. - Aeropuerto del Cuzco - Anta. - Proyectos hidroenergéticos: Tambo-Ccaracocha, Mantaro, Río Cachi, Majes II Etapa, San Gabán I, II y IV Etapas, etc. - Proyectos Mineros: Las Bambas, Yanacocha, Pierina, San Antonio de Poto, Alto Chicama, Michiquiyay, etc. - Circuito Turístico Sur Altiplano (Ica - Arequipa - Cusco - Puno); Circuito Turístico Norte: La Libertad, Lambayeque, Amazonas y Cajamarca. - Ferrocarril: Junín-Huancavelica; Puno - Desaguadero - La Paz. - Asfaltado de carretera Ayacucho – Valle del Río Apurímac. - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). - Producción de Truchas en Puno, Junín, Ancash, etc.	- Deforestación. - Sobrepastoreo . - Desarticulación con mercados. - Baja tecnología en el sector agropecuario. - Minifundio. - Reducida área agrícola. - Deficiente infraestructura de vial y de riego. - Topografía agreste. - Contaminación de acuíferos y suelos (minería). - Pobreza extendida.
SELVA	- Cultivos y crianzas nativas e incorporadas. - Pesca (captura, crianza, industria) - Minerales no metálicos. - Complejo arqueológico de Kuelap. - Reservas acuíferas. - Areas protegidas. - Flora y fauna. Explotación racional del bosque y de la fauna nativa. - Hidrocarburos y gas.	- Mejoramiento de la Carretera Marginal. - Eje articulación multimodal transversal de la Amazonía (Brasil). - Ejes viales de integración del norte, centro y sur. - Proyecto Turístico Ecológico del Huallaga; Ecoturismo y conservación de bosques de la Amazonía. - Central Hidroeléctrica del Gera. - Proyecto Gas de Camisea. - Programa de exploración de hidrocarburos. - Programa de producción del Paiche y otras especies acuíferas. - Mejoramiento de Puertos: Nauta.	- Deforestación y desertificación. - Contaminación de acuíferos. - Cocalización y narcotráfico. - Inmigración inorgánica . - Desarticulación física; interna y con respecto al resto del país. - Deficiente infraestructura portuaria.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

ción nacional, es la primera prioridad para la recuperación productiva.

En la contraparte, estamos ante una nueva oportunidad histórica. Desde el año 2000 al presente, han cambiado los patrones comerciales de manera que la tendencia histórica de participación de las exportaciones en el producto, que en décadas anteriores fluctuaba alrededor del 10 por ciento, ha sobrepasado el doble de ese valor, y los saldos favorables de la balanza comercial del 2002 en adelante, equivalen al saldo de cuatro o cinco décadas anteriores, donde la pauta fue el déficit. Hace mucho tiempo que no se daba el hecho que el país no se descapitalizara, y pudiera mostrar balanzas de pagos positivas, como viene sucediendo por tres años consecutivos.

Pero en la actualidad – a diferencia de la extensa época del guano cuyo impacto fiscal era de dos tercios del ingreso del tesoro público – no podemos fiarnos de una

situación duradera de esta bonanza y el impacto fiscal es mucho menor. Las exportaciones actuales, principalmente de metales, no llegan a aportar el 10 por ciento del ingreso del erario nacional. Tampoco es factible un cambio drástico de corto plazo para vincular más provechosamente exportaciones e ingresos públicos; es más, son todavía muy limitadas las vinculaciones – por el empleo, las subcontrataciones y la generación de valor agregado – entre exportaciones e ingresos privados.

Tenemos recursos potenciales importantes. Todos ellos poseen perspectivas productivas favorables, pero también riesgos para una mejor marcha por la senda del desarrollo humano. Y tenemos ahora un nuevo intento descentralista. Para que este proyecto de generación de riqueza descentralizada, cumpla el objetivo de proveer suficiente salud y educación, como base de una ciudadanía real, debemos revisar los patrones del crecimiento, la acumulación y la distribución de la economía.



CAPÍTULO 3

Economía política de la descentralización y la integración democrática

“En principio, debe quedar muy en claro que, de persistir la actual estructura hipercentralista, que sólo provoca el recesamiento de los principales centros empresariales de provincias, los mercados regionales no podrán despegar. Es decir, no podrá pensarse seriamente en incorporar nuestras economías regionales al desafío de la globalización”.

Pedro Planas.
“Manual del buen descentralista” (2001)

Economía política de la descentralización y la integración democrática

¿Es posible que la democracia gobierne al mercado? Pregunta difícil de responder, pero muy legítima de plantearse en estos tiempos de retroceso del neoliberalismo extremo, que pretende que la relación entre la economía y la política debería ser mínima. En el mundo real hay una interacción permanente entre lo económico y lo político y la diferencia entre países es que en algunos el Estado es un buen coordinador y regulador de mercados en beneficio de todos, y en otros no. Por ello, es importante la calidad del Estado para promover el desarrollo humano a partir del crecimiento económico y de la consolidación de la democracia como sistema capaz de igualar los derechos y las libertades de las personas.

Un aspecto importante de la calidad del Estado es el grado de descentralización de su sistema de gobierno. La democracia funciona mejor cuando hay varios niveles de gobierno con funciones pertinentes para cada espacio y territorio en que se divide el Estado y la economía de cada país. Por ello, la descentralización resulta ser no sólo una reforma importante para modernizar y democratizar la estructura estatal, sino sobre todo para integrar e incluir social y políticamente a las personas.

La economía funciona en el espacio, los mercados existen en territorios específicos y la regla universal es que, con el tiempo, se va concentrando la actividad económica en determinadas ciudades, las cuales se convierten en centros económicos de vastos territorios, generándose así econo-

mías regionales conformadas por ciudades grandes y sus respectivos hinterland o entornos compuestos por ciudades de menor jerarquía y el campo. El problema se suscita cuando, en un país territorialmente grande como el Perú, una ciudad concentra una parte considerable de la economía, tanto en producción, capitales, gente calificada, finanzas y servicios. Aparece entonces la “concentración económica”; como un problema que inhibe el desarrollo de otras regiones y sus centros respectivos por la fortaleza económica de la capital. Aunque, en sentido estricto, la concentración económica es verdaderamente un problema para el desarrollo humano cuando los frutos del crecimiento del centro no se logran repartir con equidad hacia la población de la periferia, ya sea porque la estructura de los mercados en el espacio no lo permite o porque el Estado no tiene la suficiente capacidad de hacerlo (Gonzáles de Olarte 2003, 2004)¹.

Por ello, la descentralización del Estado puede constituir un medio importante para contrarrestar los efectos nocivos de la concentración económica, pues puede hacer que el Estado ayude a buscar los medios y mecanismos para que el crecimiento económico sea menos desigual. Es obvio que una economía menos concentrada será favorable a un Estado descentralizado, pues, a mayor desconcentración económica, mayor descentralización fiscal y, en consecuencia, mayores posibilidades de generar oportunidades iguales para todas las personas.

¹ Tomado de Gonzáles de Olarte, Efraín: “Descentralización para el desarrollo humano en el Perú”, Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano 4, PNUD, Lima 2003. “La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica”. Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 22, Lima 2004.

LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y SUS CONDICIONANTES

La extrema concentración económica de la economía peruana en Lima, es un resultado de la acelerada urbanización, después de la segunda guerra mundial, y de la conformación de un modelo de crecimiento primario-exportador y semi-industrial dependiente del ciclo de negocios internacionales, cuyas características han sido las siguientes:

- El centro urbano-industrial se conformó sobre la base de la concentración de los procesos económicos y su correlato con la migración post-segunda guerra mundial. Las áreas metropolitanas consumían sus propios productos industriales, además de servicios y en menor medida, bienes y servicios producidos en el resto del país. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones estuvo orientado a la producción para el mercado interno, en primer lugar para el centro, y luego para la periferia.
- Desde épocas anteriores la periferia, tanto agropecuaria, pesquera, petrolera como minera, ha sido la exportadora y la que generaba las divisas. Sin embargo, estas divisas relativamente baratas no favorecieron a una efectiva sustitución de importaciones de la industria peruana ni permitieron su competitividad. Se conformó de esta manera una economía con una doble fuente de dinamismo, en la cual la industria y en consecuencia la economía del centro (Lima-Callao) dependía de las divisas generadas por el sector exportador ubicado en la periferia. La centralización económica con relaciones asimétricas² de Lima con la periferia fue un resultado de este modelo.
- La centralización ha tenido resultados distributivos inequitativos: ha favorecido al centro y no ha logrado integrar a la periferia en los frutos del dinamismo económico. Cuando el centro crece en función de la industria y de los servi-

cios especializados, la periferia lo hace a una menor velocidad. Sin embargo, cuando el centro decrece, la periferia no lo hace de manera paralela y más bien se mantiene estancada, apoyada en los sectores extractivos. La centralización genera un problema de desigualdades regionales, lo que explica la migración de la periferia rural y urbana (ciudades pequeñas e intermedias) al centro (Lima-Callao y ciudades grandes).

A partir de 1990, el modelo económico peruano se transformó al compás del ajuste estructural inspirado por el Consenso de Washington. Los principales cambios fueron: la desindustrialización, la reprimarización sobre todo hacia el sector minero y el notable avance del sector de servicios. La economía pasó a ser primario-exportadora y de servicios. Los efectos de estos cambios sobre el sistema espacial centro-periferia han sido importantes. En principio, las relaciones entre el centro (Lima y las principales ciudades de la costa) y la periferia, se debilitaron debido a la reducción del sector industrial y al atraso cambiario que permite importar a menores precios productos industriales de otros países, lo que hace que las regiones compren más productos del exterior que los que podrían comprar entre ellas o en Lima. De otra parte, el crecimiento del sector servicios en Lima y las otras ciudades grandes ha hecho que el centro principal y los centros secundarios, hayan tenido tasas de crecimiento agregado relativamente más elevadas que el resto del país.

Si ilustramos el tema, nos encontraremos con indicadores que señalan una gran centralización económica, pero no hay suficiente información como para medir hasta qué punto existe desarticulación entre centro y periferia, es decir, entre Lima y el resto del país, o en el caso de otras regiones, entre la ciudad principal y su hinterland rural.

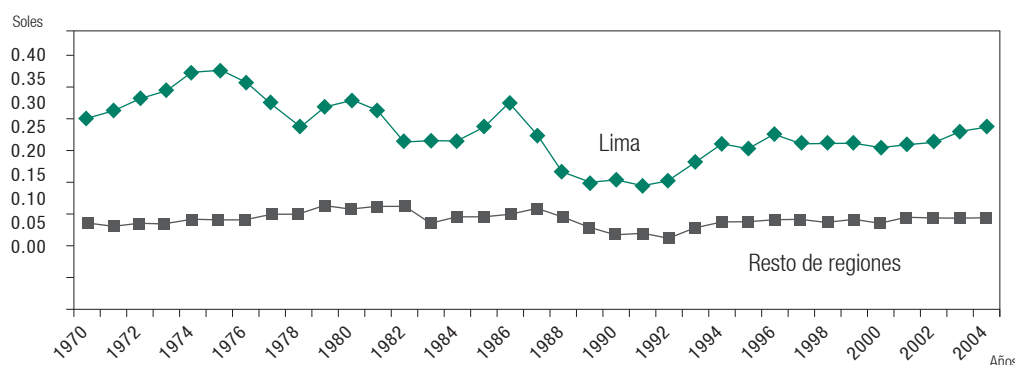
El primer problema es la diferencia

El crecimiento del sector servicios en Lima y las otras ciudades grandes ha hecho que el centro principal y los centros secundarios, hayan tenido tasas de crecimiento agregado relativamente más elevadas que el resto del país.

² La asimetría ha consistido en que Lima tiene una balanza comercial negativa con el exterior, mientras que la periferia la tiene positiva, en cambio la balanza comercial de Lima con el resto de regiones es positiva, en tanto que las otras regiones tienen balanzas negativas con respecto a Lima, Efraín Gonzáles de Olarte: "La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares", Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica, Lima 1993.

Figura 3.1

Perú 1979 - 2004. PIB per cápita Lima (centro) y el resto de regiones (periferia). (Soles de 1979)



Nota: A partir del 2000 es una proyección.

Fuente: Compendio Estadístico varios años. INEI

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

entre el PIB per cápita entre Lima (incluyendo la provincia del Callao) y el resto de regiones. Las fluctuaciones económicas del centro son más pronunciadas que las de la periferia y la tendencia del PIB, es a diverger en períodos de expansión y a converger en períodos de crisis y recesión, tal como se puede observar en la figura. El segundo problema es la centralización de la actividad económica y financiera en Lima, donde se concentra el 32% de la población total, el 43.1% de la población urbana y la población económicamente activa. Lima produce el 56.6% del producto bruto interno, concentra el 84.4% de las colocaciones del sistema bancario, el 61% de la manufactura y el 53% de los servicios y comercio. A no dudar, Lima es el centro económico y financiero del Perú. Como se observa, hay divergencia en el crecimiento regional peruano y no parecen existir mecanismos para que las distintas regiones converjan en su crecimiento si la estructura productiva en el espacio sigue igual.

La influencia de Lima sobre el resto de regiones y ciudades del país se da en dos niveles. En el primero, la aglomeración y concentración productiva de Lima inhibe la creación de empresas en otras regiones capaces de competir con las que están en Lima. Las economías de escala en Lima sólo hacen competitivas a las medianas y grandes empresas de provincias, pese a las

distancias y los costos de transporte que las podrían proteger. En el segundo nivel, la concentración de la demanda en Lima más bien invita a los empresarios provincianos a trasladarse a la capital. Es decir, por un lado se tiene fuerzas inhibitorias y, por otro, fuerzas centrípetas que combinadas fortalecen relativamente más al centro que a la periferia.

DESCENTRALIZACIÓN PARA LA DESCONCENTRACIÓN ECONÓMICA

Esta debe tener como objetivos promover la convergencia y la articulación económica entre centro y periferia y entre las distintas regiones. En otros términos, tiene por objetivo promover el crecimiento más acelerado de los centros secundarios (ciudades fuera de Lima) y de sus respectivas periferias y generar mecanismos de articulación económica entre Lima y el resto de regiones, y entre cada ciudad regional (ciudad intermedia) y su respectivo entorno urbano (ciudades pequeñas) y rural (campo).

Promover la desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: el excesivo peso económico del centro, la

La descentralización económica requiere de un cambio de flujos de inversión hacia otras ciudades fuera de Lima, para reforzar y/o crear centros económicos alternativos... La idea es que la tasa de crecimiento de la inversión en la periferia provinciana sea mayor que en Lima, sobre todo en las principales ciudades de costa, sierra y selva.

divergencia en el crecimiento entre centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s).

Los factores esenciales de la descentralización económica son: Primero, la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones fuera de Lima. Segundo, la búsqueda de complementariedades entre la inversión privada y la pública, sobre todo en infraestructura vial y energética. Tercero, la generación de incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas: macro, sectoriales y sociales. Cuarto, la participación activa del empresariado, a través de una suerte de descentralización empresarial.

La inversión descentralizada

La descentralización económica requiere de un cambio de flujos de inversión hacia otras ciudades fuera de Lima, para reforzar y/o crear centros económicos alternativos. La inversión en capital físico, es decir, en fábricas, infraestructura de servicios, hoteles, oficinas, etc. que permitan el incremento de la oferta en bienes y servicios urbanos debería ser el inicio de la descentralización económica. La idea es que la tasa de crecimiento de la inversión en la periferia provinciana sea mayor que en Lima, sobre todo en las principales ciudades de costa, sierra y selva. La concentración de la inversión en ciudades-eje es el mecanismo para incrementar la oferta, lo que permite aumentar, por un lado, el empleo y, por el otro, las ganancias lo que, en su conjunto, eleva la demanda descentralizada, generándose un proceso virtuoso de acumulación alternativo al que representa el centro limeño. La inversión descentralizada en capital físico debe ser fundamentalmente privada y debe "enraizarse" en cada ciudad y región para atraer más inversión, sobre todo si se da un proceso de especialización productiva por regiones.

La inversión en capital físico debe venir acompañada de inversión en capital humano funcional a la inversión física existente o nueva. La idea principal es que la formación técnica o profesional de los trabajadores es fundamental para que la inversión física contribuya a incrementar la producti-

vidad total de los factores de producción en cada ciudad y región y, en consecuencia, la de su propia productividad. Adicionalmente, la inversión en mejora del capital humano debe ser congruente con las especializaciones productivas regionales, y debe contribuir al incremento de la creatividad y empresarialidad regional y local. Por un lado, las instituciones de formación y capacitación de los trabajadores en cada región deben generar una oferta que corresponda a la demanda existente de los sectores productivos ya constituidos. Por otro, esa oferta educativa debe permitir la formación de profesionales y técnicos en las ramas de punta del conocimiento: informática, biotecnología, ecobiología, etc. para que se genere en las regiones procesos de investigación de ciencia y tecnología que, en el futuro, sean las que definan las inversiones en nuevos sectores, nuevos productos o nuevos servicios. Parte de la competitividad regional pasa por innovaciones tecnológicas realizadas en cada lugar.

Para que haya descentralización de la inversión en capital físico y en capital humano, es necesario tomar en cuenta sus determinantes. Es en función de éstos que se puede plantear los mecanismos e incentivos para promover este proceso que va a contracorriente de los flujos de inversión actuales y que tienden a concentrarse en el centro.

Los determinantes de la inversión son múltiples. Para que la inversión sea posible en cualquier región, en realidad se requiere de una combinación de condiciones a nivel macroeconómico (nacional), a nivel meso económico (regional) y a nivel microeconómico (empresas). Los determinantes macroeconómicos de la inversión son la estabilidad económica, la estabilidad jurídica e institucional, el riesgo país, la rentabilidad esperada y la oferta de crédito. A nivel regional o local, la inversión depende de la existencia de recursos naturales y humanos, del tamaño del mercado regional o local (demanda) y de la infraestructura productiva (electricidad, carreteras, agua, telefonía). A nivel microeconómico, los principales factores son la existencia de una demanda potencial para los bienes y servicios para cuya producción se invierte, una estabilidad jurídica y tributaria, precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés y salarios) y ba-

jos costos de transacción³. Para que se dé la inversión descentralizada, es necesario intervenir para compensar aquellos determinantes sobre los cuales el centro tiene ventajas. Estos factores son básicamente demanda, infraestructura productiva y acceso a crédito y tecnologías.

Complementariedad entre la inversión privada y pública

En países y regiones con escasez de capital financiero para la inversión como en el Perú, es imprescindible una relación cooperativa, si no asociativa, entre la inversión privada y pública. La inversión pública descentralizada en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), debería constituirse en el instrumento de atracción de la inversión privada a través de mecanismos de complementariedad y de coordinación. En regiones con escasez de capitales, donde sólo el Estado está dispuesto a invertir, es necesario buscar mecanismos para que dicha inversión atraiga o potencie la inversión privada. Para ello, se requiere de un marco normativo y de liderazgos de parte de los gobiernos locales o regionales para establecer proyectos en los que el capital privado participe con la condición de una inversión pública previa o de manera simultánea y asociada.

Ahí donde hay inversión privada y pública, la producción, el empleo y los ingresos se incrementan; en consecuencia, aumenta la base tributaria lo que favorece a los ingresos del Estado en sus diferentes niveles de gobierno y permite un mayor gasto público, con lo cual se comienza a cerrar el círculo virtuoso de la descentralización para el desarrollo humano.

Descentralización y combinación de las políticas públicas. Generación de incentivos para la desconcentración económica

Un proceso de desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de un contexto de políticas públicas bastante

peculiar. El conjunto de políticas públicas debe tener como metas simultáneas, el incremento de la producción, la generación de empleo con ingresos decentes y el suministro de los bienes y servicios públicos con una visión redistributiva. Para ello, es menester una combinación de incentivos económicos sectoriales más o menos precisos y arreglos institucionales y organizativos. Pero, además, es necesario relacionar todo ello con el espacio y sus características que, en muchos casos, resultan fuertemente condicionantes.

Políticas macroeconómicas descentralistas

El mejor contexto macroeconómico para la descentralización tiene tres componentes: Primero, estabilidad económica, traducida en baja inflación, déficit fiscal financiado y pequeño, equilibrio en la balanza de cuenta corriente y expansión monetaria adecuada. Segundo, precios relativos favorables a la producción regional y, sobre todo, favorables a la exportación interregional e internacional. Esto quiere decir que el tipo de cambio debe incentivar la producción de bienes y servicios para la exportación y debe proteger razonablemente a los productores locales y regionales de la competencia de las importaciones. La tasa de interés debe ser relativamente baja para incentivar las inversiones, sobre todo la tasa de interés de préstamos de capitalización. Los salarios deben estar relacionados con las productividades; es decir, deben ser altos si el trabajador tiene una alta productividad. Tercero, una combinación de metas monetarias nacionales coordinadas con una política fiscal descentralizada. El papel de estas dos políticas es estabilizar los ciclos económicos regionales y compensar posibles problemas regionales debidos a "shocks externos" o fenómenos naturales.

Varios de estos temas tienen una definición nacional cuyo control y vigilancia depende de organismos centralizados como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva. Pero hay otros que tienen una connotación regional. Los

En países y regiones con escasez de capital financiero para la inversión como en el Perú, es imprescindible una relación cooperativa, si no asociativa, entre la inversión privada y pública.

³ Son los costos de constitución, ejecución y fiscalización de los contratos. Muchos de ellos tienen que ver con la acción del Estado para la formalización y legalización de las diferentes actividades económicas.

Si la meta operativa del desarrollo humano es el crecimiento distributivo, con sueldos decentes y mayor bienestar de las personas, las políticas sectoriales constituyen el medio particular para ayudar a fomentar la inversión, el empleo y el cambio tecnológico en los diferentes sectores productores de bienes y servicios, ubicados en distintas regiones y que tienen distintos precios relativos a los que hay que agregar los costos de transporte.

más importantes son los relacionados con la cuestión fiscal.

Actualmente, los precios relativos no son los más adecuados para impulsar el desarrollo regional. El tipo de cambio está atrasado con relación a 1986, año considerado de paridad cambiaria, y paralelamente no es competitivo con los países vecinos. Esto hace que el tipo de cambio no sea un incentivo para las exportaciones, salvo que éstas tengan altísimas rentabilidades o productividades. Sólo el sector minero y algunos sectores agroindustriales tienen estas rentabilidades; en cambio, los otros sectores, como los manufactureros, no llegan a ser del todo competitivos. A la vez, un tipo de cambio atrasado combinado con aranceles bajos favorece las importaciones, las que deprimen a los sectores que destinan su producción para el mercado interno pero que tienen menores productividades. El dólar barato explica por qué el parque industrial de Arequipa o el sector productor de calzados en Trujillo prácticamente han colapsado ante la inundación de productos importados del Asia. Con el tipo de cambio actual que tiende permanentemente a la baja, las posibilidades de inversiones exportadoras en las regiones, a pesar de algunos auges locales, se hallan bastante limitadas.

Las únicas vías para contrarrestar un tipo de cambio barato son generar altas productividades en los sectores ya existentes, hacer nuevos productos sin competencia internacional, agregar valor a productos tradicionales o poco elaborados para incrementar la productividad sectorial.

Las tasas de interés son todavía elevadas, pese a los aún bajos intereses en los mercados internacionales, especialmente en Estados Unidos. El Perú aún mantiene tasas que no permiten una inversión mayor. Desde la perspectiva regional, el principal problema en muchas regiones del Perú es más bien la escasez de oferta de fondos prestables, lo que genera tasas de interés altas. Para que las tasas de interés bajen, se requiere del incremento de la oferta en varias regiones del Perú, mediante la generación de nuevos intermediarios financieros o la expansión de los existentes.

Finalmente, los salarios peruanos son bajos con relación a las canastas de bienes y servicios mínimos que necesitan los trabajadores, pero pueden ser altos en el con-

texto internacional en el que países como China o Vietnam pagan salarios mas bajos que los peruanos, por el importante subsidio estatal al consumo familiar y el agravante de que aquéllos pueden tener mejor poder de compra que los peruanos. Es decir, el Perú muestra una situación paradójica en salarios.

En las regiones, las disparidades de salarios son también bastante agudas, lo que hace que en las ciudades grandes –donde se pagan salarios mayores y hay más asalariados– la demanda sea mayor, mientras que en las pequeñas y en el campo –donde los salarios son bajos y la masa salarial es pequeña– generan niveles de demanda también bajos. Se establecen así, círculos viciosos de baja demanda con pobreza.

Un proceso de descentralización para el desarrollo humano debe tener un conjunto de precios relativos más favorables: un tipo de cambio más alto, tasas de interés más bajas y salarios pegados a las productividades. Éstas deberían constituir metas de las políticas macroeconómicas de mediano plazo para facilitar la descentralización económica, base del desarrollo humano en todas las regiones.

Políticas sectoriales-regionales

Si la meta operativa del desarrollo humano es el crecimiento distributivo, con sueldos decentes y mayor bienestar de las personas, las políticas sectoriales constituyen el medio particular para ayudar a fomentar la inversión, el empleo y el cambio tecnológico en los diferentes sectores productores de bienes y servicios, ubicados en distintas regiones y que tienen distintos precios relativos a los que hay que agregar los costos de transporte.

Como los sectores productivos tienen una localización específica en el espacio, las políticas sectoriales tienen una definición espacial. En consecuencia, su formulación y ejecución deben depender de los niveles de gobierno regionales.

Las políticas sectoriales, se diseñan en función y en coordinación con las políticas macro económicas. Por ello, existen por lo menos dos escenarios probables. Primero, cuando el contexto macroeconómico no es favorable a la producción exportadora no primaria. Segundo, cuando es desfavorable a los productores para el mercado interno.

Un contexto macro favorable a la producción exportadora, por ejemplo con un tipo de cambio competitivo, hace que las políticas sectoriales tengan un rol complementario y ayuda a precisar los sectores a los cuales hay que apoyar o promover para lograr mejores resultados en la inversión y orientar los cambios tecnológicos en función de la demanda externa. La repercusión regional o local es obvia, pues los sectores están en distintos lugares y las políticas sectoriales tienen, en consecuencia, un impacto espacial. Este contexto es muy favorable para el desarrollo humano regional, pues las políticas sectoriales y la macro van en la misma dirección y se potencian.

Un contexto macroeconómico desfavorable, con precios relativos que inhiben las exportaciones o el incremento de la demanda interna, tal como es el caso peruano actual, define las políticas sectoriales como compensatorias. Es decir, en el caso de un atraso cambiario persistente y difícil de remover, algunas políticas sectoriales pueden compensarlo. Por ejemplo, frente a una falta de competitividad por el atraso cambiario, una política de crédito para la inversión con cambio tecnológico puede ayudar a compensar los rigores de un bajo tipo de cambio, generando mayores productividades, lo que a la postre permitiría incrementar las exportaciones. Este tipo de políticas tiene resultados impredecibles, pues si no hay buena coordinación entre las instituciones responsables o si las políticas sectoriales no tienen los suficientes instrumentos para contrarrestar el contexto macro, los resultados pueden ser modestos y hasta negativos.

Existe la posibilidad de que sólo haya políticas macro, sin políticas sectoriales, como ha sido predominante en la experiencia peruana reciente. En este caso, el desarrollo regional depende de la estructura productiva previa. Se favorecerán los sectores que tienen altas productividades y rentabilidades ya establecidas y se desfavorecerán a los sectores menos competitivos y las regiones más tradicionales.

Con el proceso de descentralización, las políticas sectoriales están siendo progresivamente transferidas a los gobiernos

regionales. Por ello, se deben definir con precisión, cuáles van a ser las principales políticas sectoriales. Desde el punto de vista del desarrollo humano, las políticas sectoriales deben poner por delante la inversión generadora de empleo y de productividades con salarios altos. Además, estas políticas deben establecerse en concertación con los sectores productores y empresariales a fin de tener propuestas precisas por cada región, en función de las restricciones regionales existentes. La participación, la creatividad y la empresaria- lidad son fundamentales para definir las políticas sectoriales descentralizadas⁴.

Políticas sociales

Las políticas sociales no pueden estar dissociadas de las políticas macro y sectoriales. La consistencia entre las tres es fundamental. No se puede tener una política macroeconómica que genere poco empleo –y en consecuencia, pobreza– para luego compensar esta situación con una política social que ayude a los pobres extremos. Una política puramente asistencialista, sin vinculación con la generación de capacidades y productividad de las personas, en el ámbito local o regional, abona poco para el desarrollo humano.

El diseño y ejecución de las políticas sociales no tiene una fórmula única. Los objetivos redistributivos que se imponga un gobierno requieren de una definición política en el gobierno central y de su ejecución en los gobiernos regionales y locales. En general, en la educación, el gobierno central da las orientaciones generales y busca el financiamiento, mientras que la ejecución de las políticas puede estar en manos ya sea de los gobiernos locales (educación primaria y/o secundaria) o de los gobiernos regionales (educación secundaria y/o superior). Algo similar sucede con los servicios de salud. En cambio, la ejecución de los programas de reducción de la pobreza extrema y de infraestructura básica debe estar a cargo de los gobiernos locales.

Las políticas sociales deben tener objetivos de corto y largo plazo. En el corto plazo es imprescindible compensar a aque-

Desde el punto de vista del desarrollo humano, las políticas sectoriales deben poner por delante la inversión generadora de empleo y de productividades con salarios altos. Además, estas políticas deben establecerse en concertación con los sectores productores y empresariales.

⁴ PNUD-Perú. "Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades". Lima 2002.

El cuarto factor esencial de una descentralización –tal vez el más importante– es la activa participación del empresariado, con una perspectiva descentralista... El empresario que es innovador y que asume riesgos es un agente fundamental del desarrollo.

llas personas a las que, incluso una combinación de políticas no logra incorporar en el empleo. Los programas de alivio a la pobreza deben ayudar a satisfacer necesidades básicas –alimentación, nutrición, salud básica– y conectar el gasto público con la producción o el empleo local y regional. Es decir, ayudar a expandir el consumo de los sectores de menores recursos y expandir la oferta y el empleo local y regional.

En el largo plazo, las políticas sociales son las que incrementan y mejoran las capacidades de las personas, el denominado “capital humano”. La educación y la salud de calidad deben ser los objetivos básicos, y estar complementados con justicia, seguridad ciudadana, viviendas de calidad.

La armonización de las políticas públicas

La armonización de las políticas macroeconómicas descentralizadas, sectoriales-regionales y sociales es un requisito indispensable para que la descentralización tenga efectos en el desarrollo humano. La armonización debe existir tanto en el plano institucional como en el plano instrumental.

Primero, es necesario que las tres políticas vayan en la misma dirección, es decir, que tengan como objetivo el empleo, con salarios y productividades altas, y mejoras en el bienestar de las personas, todo a través de mayores exportaciones. Esta armonización implica la eliminación de superposiciones institucionales, la racionalización de la burocracia y el funcionamiento del Estado con un sistema presupuestal descentralizado, pero totalmente coordinado.

Segundo, se requiere de una armonización y coordinación institucional entre los niveles de gobierno en dos planos: el político y el técnico. En el nivel político, que es el que hace la democracia, es necesaria la compatibilización de metas y la concordancia de planes económicos y sociales de los distintos niveles de gobierno, mediante algún mecanismo de coordinación y consulta instituida por los gobiernos regionales y locales. Un sistema bien organizado debería aprobar planes concertados y coordinados de cada región con sus respectivos planes de desarrollo local (provincial y distrital), para luego efectuar la misma aprobación con los planes regionales en coordinación con el gobierno central. Las de-

cisiones políticas, basadas en este sistema de participación por niveles de gobierno, harían democráticamente gobernable el país a través de la aprobación y ejecución de las distintas políticas. En el nivel técnico, se requiere de una armonización de planes de mediano y largo plazo, reflejados en los presupuestos anuales, y de la eficiencia del organismo técnico coordinador.

Si las políticas se organizan, coordinan y armonizan se puede generar mayor estabilidad política y social y dar señales positivas a la inversión privada. Las políticas públicas coordinadas en los tres niveles de gobierno atraen y potencian inversiones que, con mecanismos de participación, pueden asociar a los capitalistas y empresarios privados, nacionales y extranjeros, a los procesos de desarrollo regional y local.

Descentralización empresarial y financiera

El cuarto factor esencial de una descentralización –tal vez el más importante– es la activa participación del empresariado, con una perspectiva descentralista. Como hemos señalado, el empresariado peruano está muy centralizado en Lima, no sólo por la aglomeración de empresas cerca del centro financiero y político, sino también porque las oportunidades de negocios fuera de Lima son de menor cuantía y rentabilidad.

El empresario que es innovador y que asume riesgos es un agente fundamental del desarrollo. En él se juntan la iniciativa y la creatividad y, por su acción, se constituye en el factor detonante del crecimiento económico. El problema es que el empresario combina factores buscando ganancias, con distintas percepciones del riesgo. Hay empresarios que buscan ganancias moderadas a cambio de riesgos también moderados o aquellos amantes del riesgo que van tras altas ganancias. Los incentivos y los contextos de riesgo son, en consecuencia, los elementos esenciales de las decisiones de inversión, de cambio tecnológico o de modernización de los empresarios. La centralización empresarial en las áreas metropolitanas es, en realidad, una estrategia conservadora, pues las posibilidades de obtener ganancias en centros poblados grandes, con gran concentración económica territorial y con gran demanda son mayo-

res debido a que los riesgos son menores. Las inversiones y cambios técnicos en ciudades más pequeñas de provincias se dan en contextos de mayor riesgo, de menores tamaños de la demanda o de percepciones económicas futuras de bajo crecimiento.

Frente a esta realidad, la descentralización empresarial, definida como el proceso de movilidad de los empresarios del centro a la periferia (desde las capitales a los centros menores y áreas rurales) para hacer negocios, requiere de incentivos económicos e institucionales que incrementen las posibilidades de ganancias en contextos de riesgo. Obviamente, cualquiera de estos incentivos deberá ser otorgado para inversiones que echen raíces en las regiones.

La descentralización puede y debería hacer ambas cosas. Por un lado, la descentralización de la inversión pública, en el sentido que se ha explicado anteriormente, es en realidad un incentivo en la medida en que el Estado asume las inversiones de larga maduración y de retorno social, favoreciendo la inversión privada al generar condiciones de rentabilidades más altas, con menor riesgo y en plazos menores. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales pueden generar incentivos institucionales a fin de atraer la inversión privada y a los empresarios.

El proceso de descentralización empresarial tiene también un significativo componente cultural. Existen identidades regionales y locales fuertes, que pueden constituir un factor de atracción para aquellos empresarios de una u otra región que emigraron y tuvieron éxito en Lima, en otras ciudades e incluso en el extranjero, para que hagan negocios a partir de su experiencia. Existe además, crecientemente, una corriente descentralista en ciertas capas sociales del centro que buscan irse de Lima y encontrar lugares atractivos en provincias donde se pueda hacer negocios en ambientes menos difíciles y exigentes. Se ve muchos ejemplos de limeños haciendo negocios en provincias, viviendo e invirtiendo en otras regiones. Es decir, también puede haber una descentralización empresarial por razones distintas, aparte de la búsqueda de ganancias.

La descentralización de capitales, la descentralización financiera, es un objetivo paralelo a la descentralización empresarial y de recursos humanos, que debe

dirigirse, especialmente, al desarrollo de las potencialidades regionales. En la medida que la descentralización financiera esté inmersa en un círculo vicioso – los capitales no van al interior porque no hay desarrollo y no hay desarrollo porque no hay capitales – el rol de los gobiernos debe tener cauces para el fomento del crédito en las ramas allí predominantes – como la agricultura, la ganadería y la artesanía – y sobre todo desplegar instituciones y cuadros técnicos, que agilicen la atracción de capitales por su iniciativa empresarial, en volúmenes significativos. En nuestro país, como muestra la información al respecto, esta dinámica tiene diversos aspectos negativos que superar.

El primero y el más visible rasgo, es el peso desmesurado de Lima en el movimiento financiero nacional, 86 por ciento de los depósitos y 84 por ciento de las colocaciones se hacen efectivos a través de la capital. Esta centralización tiene evidentes efectos políticos en el desarrollo. Otro indicador muy relacionado, es la concentración de la demanda de dinero a través del sistema bancario formal, medida por el ratio colocaciones/PIB. El promedio nacional es 22.3%, mientras que en Lima es 39.7% y en Huancavelica 0.01%, casi 400 veces menor.

Aún en términos per cápita, la desproporción es muy elevada; así, entre Lima y Moquegua o Arequipa, que le siguen en orden del per cápita de depósitos, la diferencia es de 3.5 y 4.7 veces, y entre Lima y el departamento con menores depósitos per cápita (Huancavelica), la proporción es de 103.8 veces. En términos de colocaciones la proporción Lima/Huancavelica es más exagerada, de 823.4 veces, debido a que Huancavelica prácticamente no tiene crédito, donde se coloca apenas 5 soles por persona al año.

Al margen de los niveles, algunos departamentos tienen más colocaciones que depósitos, y la razón entre ambas variables es mayor lo cual, les es ventajoso. Esto sucede con frecuencia entre los departamentos de la costa; en el caso de la sierra y la selva, con mayores índices de pobreza, sus depósitos son mayores a sus colocaciones, favoreciendo con sus escasos ahorros, los préstamos obtenidos en otros lugares relativamente menos pobres.

Los mayores problemas financieros son dos: a). La baja tasa de ahorro financiero en la mayor parte de regiones, lo que restringe

El proceso de descentralización empresarial tiene también un significativo componente cultural. Existen identidades regionales y locales fuertes, que pueden constituir un factor de atracción para aquellos empresarios de una u otra región que emigraron y tuvieron éxito en Lima, en otras ciudades e incluso en el extranjero, para que hagan negocios a partir de su experiencia.

Perú 2005. Concentración financiera, según departamento.

Departamento	Colocaciones				Depósitos				B-A (millones S.)	Ratio (A)/(B)
	Monto (millones S/.) (A)	%	Per cápita S/.	Profundiza- ción financiera (%) 2004	Monto (millones S/.) (B)	%	Per cápita S/.	Profundiza- ción financiera (%) 2004		
PERÚ	42 094	100.00	1 610	22.31	52 917	100.00	2 023	24.09	10 823	0.80
Amazonas	8	0.02	20	0.65	30	0.06	78	2.15	22	0.26
Ancash	423	1.00	407	11.11	451	0.85	434	7.28	28	0.94
Apurímac	7	0.02	16	0.79	40	0.08	95	4.72	33	0.17
Arequipa	1 044	2.48	916	10.14	1 286	2.43	1 128	10.51	242	0.81
Ayacucho	35	0.08	57	1.03	80	0.15	129	6.00	45	0.44
Cajamarca	169	0.40	124	1.26	442	0.84	325	3.79	273	0.38
Cusco	270	0.64	231	4.89	588	1.11	502	9.81	318	0.46
Huancavelica	2	0.01	5	0.01	23	0.04	51	1.12	21	0.10
Huánuco	82	0.19	112	1.51	102	0.19	139	3.65	20	0.80
Ica	537	1.27	806	7.89	390	0.74	586	5.77	- 146	1.38
Junín	324	0.77	297	2.44	416	0.79	381	7.06	92	0.78
La Libertad	1 061	2.52	689	8.37	887	1.68	576	8.29	- 174	1.20
Lambayeque	744	1.77	682	7.58	439	0.83	402	6.32	- 305	1.70
Lima y Callao	35 531	84.41	4 117	39.70	45 688	86.34	5 294	42.12	10 156	0.78
Loreto	259	0.61	293	2.57	256	0.48	290	4.20	- 3	1.01
Madre de Dios	4	0.01	45	0.54	28	0.05	305	2.95	24	0.15
Moquegua	91	0.22	568	2.48	243	0.46	1 519	4.85	152	0.37
Pasco	33	0.08	126	0.75	68	0.13	255	3.30	34	0.49
Piura	717	1.70	439	8.21	550	1.04	337	9.02	- 167	1.30
Puno	154	0.37	124	2.45	208	0.39	167	4.24	54	0.74
San Martín	177	0.42	263	4.55	108	0.20	162	4.65	- 68	1.63
Tacna	190	0.45	691	5.39	307	0.58	1 117	12.52	117	0.62
Tumbes	78	0.18	405	2.55	65	0.12	340	7.10	- 13	1.19
Ucayali	154	0.37	384	5.38	221	0.42	550	7.34	67	0.70

Fuente: Página web de la Superintendencia de Banca y Seguros y Censo 2005

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

la masa de dinero prestable. b). La baja demanda por crédito, aún en aquellos lugares con bajos ahorros. Esto quiere decir, que no hay suficientes proyectos de inversión y relativamente pocos empresarios capaces de correr riesgos. En el marco de la atracción de recursos financieros, se opina inclusive que se debiera empezar por recuperar los capitales nacionales depositados en el exterior a partir de políticas financieras esta-

bles, que favorezcan un flujo positivo y a la vez reduzcan los riesgos de volatilidad en plazos amplios. Es obvio que se trata de un área de política fundamental, que requiere de acciones y reformas para promover la mayor utilización del ahorro interno en cada región, lo que redundaría en incrementos futuros del ahorro regional, sobre todo por el incremento de las ganancias empresariales.

EL PROCESO FISCAL

La relación entre concentración económica territorial y centralización estatal es fuerte en el Perú. En verdad, ha existido un círculo vicioso entre ambas que no se ha superado y que, precisamente, la descentralización fiscal debería ayudar a resolver.

El punto de partida es de una centralización extrema como se ha señalado, es decir, existe una interrelación entre la concentración económica territorial y la centralización estatal y fiscal, que se retroalimentan permanentemente y que inhibe el desarrollo productivo de otras ciudades secundarias. El problema central, es que en Lima se llega a cobrar 4/5 de los impuestos recaudados por el gobierno central, en consecuencia, éste tiene un poder fiscal mayor que lo redistribuye a través del gasto público en función de la presión política que es mayor en el centro que en la periferia, porque Lima es la principal plaza electoral y en ella se definen las elecciones. Esto hace que un gobierno centralizado se ocupe más de los lugares (ciudades y regiones) donde hay mayores presiones electorales. Por otro lado, el gasto público en Lima, donde se encuentra la sede del gobierno central, hay una escala relativamente alta que tiene un efecto en la demanda agregada, la que a su vez, constituye uno de los factores más importantes para la inversión. Así, el gasto estatal contribuye a la concentración de la demanda y de la oferta en la región Lima. Esto explica la mencionada retroalimentación y desafía el éxito de un proceso de descentralización.

En esta perspectiva la descentralización estatal constituye una reforma que apunta a un objetivo enorme: revertir la causalidad que provoca la descentralización dura, y la descentralización fiscal se constituye en uno de sus principales instrumentos. La descentralización estatal debería cambiar el marco institucional y legal, que permita cambiar los incentivos para promover la desconcentración de la inversión, del empresariado y del capital humano. La descentralización fiscal debería comenzar a reparar el problema de la concentración de la demanda pública, para así convertirse en uno de los factores de descentralización de la inversión y de la oferta productiva. En la primera, hay de por medio un proceso político de integración entre los intereses

privados y los del Estado con una participación decisiva de empresarios y trabajadores. En la segunda, hay un proceso de reforma tributaria y administrativa que permita descentralizar las funciones fiscales de los tres niveles de gobierno, para permitir que los gobiernos regionales y locales puedan cumplir con las competencias y funciones que les han asignado las normas de descentralización.

En tal sentido, el presente Informe de Desarrollo Humano Perú 2005, señala que en el Perú existen grandes diferencias en el desarrollo humano en el territorio, dependiendo dónde se nace y dónde se vive, puede haber grandes desigualdades. Por ejemplo, hay una diferencia de 17 años de vida entre nacer en la provincia de Angaraes (Huancavelica) y la provincia del Callao, o una diferencia de 8 a 1 en el PIB per cápita entre el departamento con más alto PIB (Arequipa) y aquel con el menor (Apurímac). Son estas diferencias las que deberían acortarse. Para ello la desconcentración económica, combinada con la descentralización estatal, es el mejor camino.

En éste sentido, la descentralización es funcional a la consolidación de la democracia, no sólo porque permite una mayor participación de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno, sobre todo porque puede ser el medio para concertación en las regiones y las localidades sobre temas de inversión privada, de desarrollo tecnológico, de políticas exportadoras, de medio ambiente, es decir sobre temas en los que el Estado, a través de los gobiernos descentralizados, es un facilitador, un promotor, un incitador a la acción colectiva para el desarrollo territorial y humano. La apertura de espacios, no solamente de diálogo, sino de concertación es fundamental para que la democracia sea funcional al desarrollo. Pero todo esto, se completa con una economía fiscal que se articule a los planes y proyectos de desarrollo regional y local, para lo cual un proceso de descentralización del gasto y, posteriormente y en forma gradual, de la tributación es el acompañamiento imprescindible para atacar el problema del círculo vicioso de la centralización dura.

Finalmente, un proceso de descentralización estatal tiene un componente cultural, pues obliga a la concertación, a la negociación, a acumular sobre lo avanzado, a pensar en el resto, mejora los fundamentos

La relación entre concentración económica territorial y centralización estatal es fuerte en el Perú. En verdad, ha existido un círculo vicioso entre ambas que no se ha superado y que, precisamente, la descentralización fiscal debería ayudar a resolver.

de la solidaridad, pero sobre todo debería obligar a pensar en un horizonte de largo plazo en todas las decisiones económicas y políticas. Esta será la mejor forma en la que la democracia deja de ser formal y electoral y se convierte en una forma de convivencia social, con un gran contenido de desarrollo humano. Por ello, la descentralización estatal y, sobre todo la fiscal, son procesos que cambian más aristas sociales que otras reformas u otros procesos, sobre todo en un país tan centralizado como el Perú.

La descentralización fiscal debería corregir todos estos defectos del Estado centralista. Si esto ocurre, se genera un entorno fiscal favorable al desarrollo humano, no sólo porque se da un proceso de redistribución, ya sea a través del gasto o de los impuestos, sino porque la participación ciudadana se da en un doble nivel: tanto participando en el financiamiento del Estado como participando en los beneficios que ofrece el suministro de bienes y servicios públicos.

Descentralización fiscal: el puente entre la economía y la política

El principal medio de conexión entre la política y la economía, y viceversa, es la economía fiscal o economía pública. Para que el Estado pueda cumplir con sus funciones, necesita de recursos económicos, los cuales deben provenir de los impuestos pagados por los ciudadanos. El primer problema es, en consecuencia, el financiamiento. El segundo problema es cómo se asignan o redistribuyen los recursos, es decir, cómo se gasta. La descentralización fiscal presupone que el Estado centralizado no es un buen recaudador de impuestos, que no asigna eficientemente sus recursos y que no logra tener un impacto significativo sobre la equidad social. La descentralización fiscal debería corregir todos estos defectos del Estado centralista. Si esto ocurre, se genera un entorno fiscal favorable al desarrollo humano, no sólo porque se da un proceso de redistribución, ya sea a través del gasto o de los impuestos, sino porque la participación ciudadana se da en un doble nivel: tanto participando en el financiamiento del Estado como participando en los beneficios que ofrece el suministro de bienes y servicios públicos. La integración o inclusión ciudadana en el Estado se hace por medios económicos, aunque con resultados políticos y sociales.

Por ello, la idea esencial de la descentralización fiscal es que los habitantes de cada región o cada localidad sean capaces de financiar los gastos de los gobiernos regionales y locales, para poder suministrar los bienes y servicios que le competen.

Desde una perspectiva económica, esto significa que cada región o localidad debería generar una base tributaria que permita

financiar la producción de todos los bienes y servicios que competen al gobierno. Esto plantea una relación entre niveles de riqueza, producción e ingresos generados por una comunidad local o regional y los impuestos que se pueden recolectar. La secuencia: *riqueza-ingresos* → *base tributaria* → *gasto público* → *suministro de bienes y servicios*, genera altos impuestos donde hay riqueza e ingresos. El problema es qué se hace cuando la base tributaria es insuficiente para suministrar bienes y servicios de manera igualitaria en todas las localidades y regiones. Aquí, la centralización económica se convierte en el medio para generar mecanismos de compensación a través de transferencias y/o subsidios cruzados, de manera descentralizada, hacia las regiones menos favorecidas. Uno de los principios de la descentralización fiscal en un país unitario es la solidaridad interregional, lo que significa que es necesario hacer transferencias de las regiones de mayores recursos a las regiones más pobres. Por ello, se han creado los fondos de compensación regional y municipal.

La inequidad fiscal

En la mayor parte de la actual experiencia internacional, existen tres niveles de gobierno, inclusive cuando se organizan federalmente o con alto grado de intervención central. Lo que particulariza cada situación nacional es, en primer lugar, el peso del Estado en la economía nacional, reflejado por la participación del presupuesto público en el producto, usualmente elevado para los países industrializados y reducido en los países en desarrollo. En segundo lugar, las diferencias entre países desarrollados y los que no lo son, se encuentran en el grado de importancia presupuestal de los gobiernos en el nivel regional y local, con respecto al total del presupuesto, tendiendo esta proporción a ser más elevada para los primeros. Finalmente, la tercera vertiente es la relativa a la desigualdad en la distribución territorial del gasto, en parte por la fuerza centralista, pero también por la ineficiencia administrativa, que realimenta el circuito de la desigualdad.

La descentralización que actualmente se está promoviendo, en realidad tiene una base económica muy pequeña. Veamos por

Cuadro 3.2

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por niveles de gobierno, según departamento. (Millones de Nuevos Soles y %)

Departamentos	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ								
(Mils. Nuevos Soles)	24 938	4 443	3 605	32 985	20 734	9 017	6 282	36 033
(porcentaje)	75.6	13.5	10.9	100.0	57.5	25.0	17.4	100.0
Amazonas	0.0	0.3	0.1	0.4	0.0	0.5	0.2	0.7
Ancash	0.1	0.8	0.4	1.3	0.1	1.4	0.7	2.3
Apurímac	0.0	0.4	0.1	0.5	0.0	0.7	0.3	0.9
Arequipa	0.3	0.8	0.4	1.5	0.3	1.6	0.6	2.5
Ayacucho	0.1	0.5	0.2	0.8	0.1	0.9	0.4	1.4
Cajamarca	0.1	0.8	0.4	1.2	0.1	1.5	1.1	2.7
Cusco	0.2	0.8	0.4	1.4	0.2	1.4	1.2	2.8
Huancavelica	0.0	0.3	0.2	0.5	0.1	0.7	0.3	1.1
Huánuco	0.1	0.4	0.2	0.8	0.1	0.8	0.3	1.2
Ica	0.1	0.5	0.2	0.9	0.2	1.0	0.3	1.4
Junín	0.1	0.8	0.5	1.4	0.2	1.6	0.6	2.3
La Libertad	0.2	0.9	0.4	1.4	0.2	1.7	0.6	2.5
Lambayeque	0.1	0.5	0.3	1.0	0.2	1.0	0.4	1.6
Lima y Callao	73.5	0.4	4.4	78.3	54.6	1.5	6.6	62.7
Loreto	0.2	1.0	0.5	1.7	0.2	1.6	0.6	2.3
Madre de Dios	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.3
Moquegua	0.0	0.2	0.1	0.3	0.0	0.4	0.3	0.7
Pasco	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.5	0.1	0.7
Piura	0.2	1.1	0.7	2.0	0.2	1.7	1.0	2.9
Puno	0.1	1.0	0.4	1.5	0.2	1.5	0.8	2.5
San Martín	0.0	0.5	0.2	0.8	0.1	1.0	0.3	1.3
Tacna	0.1	0.3	0.3	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2
Tumbes	0.0	0.3	0.1	0.4	0.0	0.4	0.2	0.6
Ucayali	0.0	0.5	0.2	0.7	0.1	0.7	0.2	1.0

Nota: Los gastos del Gobierno Nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser Instituciones descentralizadas sus gastos se registran solo en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

qué. Los ingresos totales del gobierno constituyen el 15.9% del PIB, pero el total de la inversión pública nacional es solamente 2.5% del PIB, de los cuales 1.5 puntos quedan para ser ejecutados en Lima y Callao, mientras que para el resto de las regiones para efecto de nueva infraestructura, ma-

quinaria, energía, etc. solamente un poco más del 1 por ciento del producto. Si esto se transforma en términos de inversión descentralizada per cápita, queda alrededor de 180 soles anuales (50 céntimos de sol por día), que sería el capital público individual para el desarrollo. Ni siquiera la duplica-

En verdad, mientras la presión tributaria sea baja no habrá mucho para descentralizar, en términos del gasto público, ni lo habrá en la medida que se mantenga una dinámica económica desfavorable a la desconcentración económica y a la acumulación en las regiones fuera de Lima.

ción de estos montos puede transformar la economía regional. Obviamente, el impacto sería muy frustrante para los habitantes de las regiones y provincias que están esperando que la descentralización resuelva sus problemas de falta de empleo, falta de infraestructura básica y de servicios públicos educativos y de salud. A estas alturas, el problema mayor no es que el Estado peruano sea centralizado sino que es pequeño. El desafío para la descentralización es, entonces, cómo hacer que el Estado crezca al mismo tiempo que se le descentraliza.

Cuando proponemos, a manera de ilustración, el gasto⁵ por departamento antes y después del proceso de descentralización, comparando las cifras del año 2000 con las del 2005, nos permite entrever algunos aspectos de la descentralización fiscal particularmente sintomáticos:

- El presupuesto nacional, en cinco años, ha crecido en soles corrientes casi el 30 por ciento, debido al crecimiento económico. Eliminando de la contabilidad las cifras relativas al gasto en pago de deuda externa, defensa, relaciones exteriores, sistema electoral y algunas otras dependencias de alcance nacional cuyo presupuesto se ejecuta desde la capital, el crecimiento es solamente de 9 por ciento en términos corrientes y sería ligeramente negativo en soles constantes.
- La participación limeña, tanto en el 2000, como en el 2005, continúa siendo muy alta, y se da a través del gobierno nacional. En este nivel, el gasto de Lima respecto al total de todos los gastos en todos los niveles, es el 82.6% en el 2000, pero ha retrocedido al 74.7% en el 2005, por el avance de la descentralización fiscal. Si se deducen los gastos nacionales concentrados en Lima, estos porcentajes suben a 78.3 y 62.7 por ciento para el 2005, que reflejan de mejor manera el proceso de descentralización en marcha, especialmente a través de los proyectos de inversión y de nuevos ingresos por canon y regalías que perciben los gobiernos descentralizados.

- Pero todavía permanece una alta densidad presupuestal en la capital. En términos per cápita del 2005, 2.5 veces mayor que el promedio nacional y el triple que Moquegua y Tacna, sus más próximos en orden descendente. A la vez, nueve veces mayor que Lambayeque y La Libertad, uno de los menos atendidos según este indicador, pero a la vez los de economía más afín al desempeño de sus mercados y las inversiones privadas.
- La desconcentración de Lima hacia los gastos regionales y locales, aún siendo insuficiente, basta para dar la apariencia de presupuestos descentralizados en todos los departamentos, donde el peso del gasto de gobiernos regionales y locales varía en el rango aproximado de 80 a 95 por ciento de su gasto total. En Lima, en cambio, el fenómeno es inverso, es un departamento con escasos recursos regionales y locales, que se administra a través del gasto del gobierno nacional.

En la búsqueda de los patrones de la desconcentración fiscal, debe volverse a subrayar, el limitado monto de la recaudación y los recursos fiscales en general. Estamos todavía ante un Estado aún pequeño, administrando recursos insuficientes, en relación a las necesidades. En verdad, mientras la presión tributaria sea baja no habrá mucho para descentralizar, en términos del gasto público, ni lo habrá en la medida que se mantenga una dinámica económica desfavorable a la desconcentración económica y a la acumulación en las regiones fuera de Lima. Como es lógico presumir, el éxito de la descentralización económica se debe, ante todo, a la generación de economías regionales, en entornos favorables.

La función de la descentralización fiscal, no es solamente económica, debe ser también catalizadora, creadora de señales, provocadora de procesos diferentes, y debiera incidir en generar, a través de la mejora de recursos humanos, pródigos procesos de atracción de capitales, que cumplan con la generación de réditos privados.

⁵ El análisis del ingreso o recaudación por departamentos tiene menor sentido, dado que la recaudación por parte de SUNAT y SUNAD – el ente tributario y el aduanero – está concentrada administrativamente en la capital, pues allí tributan la mayor parte de las empresas independientemente de su localización y por la importancia del puerto del Callao y las dimensiones de sus instalaciones, sin que ello tenga mayores efectos sociales.

Los principios de la descentralización fiscal para el desarrollo de la ciudadanía

Para llevar a cabo una descentralización bajo la perspectiva del desarrollo humano, las reformas pertinentes deben llevarse a cabo en base a los siguientes principios: eficiencia, equidad, participación y sostenibilidad.

La **eficiencia** en la recaudación y en el gasto tiene dos significados. El primero, la eficiencia económica de la tributación significa fijar impuestos que no alteren los costos relativos de las unidades económicas, es decir, impuestos que sean neutros y que no generen distorsiones muy grandes en los precios relativos. La eficiencia en el gasto consiste en minimizar los costos de producción de los bienes y servicios, sin que ello conlleve una reducción de la calidad. En el segundo significado, la eficiencia administrativa significa que la recaudación de impuestos debe ampliar la base tributaria, minimizar los costos administrativos de las cobranzas, y por el lado del gasto, que las distintas actividades o programas se lleven a cabo con los menores costos administrativos y de gestión y con el máximo de provisión de bienes y servicios.

La **equidad** es un objetivo crucial del desarrollo humano. Las desigualdades de éste se presentan a nivel local, regional y nacional. En consecuencia, la política fiscal tiene como objetivo el corregir las desigualdades que existen en cada región, pero también entre regiones. Por ejemplo: en cada región existen desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, pero también hay desigualdades entre las personas de distintas provincias dentro de los departamentos y entre ellos, como se observa en el INDH 2002.

Frente a estas distintas desigualdades, el problema es si se alcanza mayor equidad por el lado tributario o por el del gasto. En un sistema descentralizado la combinación de ambas vías depende de cuán productivas y cuán desiguales son las provincias y regiones y, sobre todo, de cuáles son los

determinantes de la desigualdad. Se pueden presentar las siguientes situaciones:

- Se puede lograr mayor equidad interregional o interprovincial por el lado de la tributación con los impuestos al capital natural y al capital físico, ya sea a través del canon minero, pesquero, al gas o petrolero o a través del impuesto a los activos fijos. El gobierno central debe cobrar estos impuestos y repartirlos a los gobiernos regionales y locales con criterios de equidad y de acuerdo a su disponibilidad de recursos. Aquí funciona el principio de la equidad horizontal o espacial.
- Los impuestos a la renta (utilidades, salarios, intereses, alquileres y regalías) deben permitir una equidad en cada localidad o región. Su recaudación debería estar a cargo del gobierno regional, pues por razones de administración tributaria es más fácil y más eficiente la recaudación de este impuesto a nivel regional. Sin embargo, parte de lo recaudado debería ir a un fondo de compensación para ser repartido a otras regiones con contribuyentes de menores ingresos. Aquí funciona el principio de la equidad social o vertical.
- Los impuestos indirectos o al consumo deberían ser cobrados por el gobierno central. El mejor impuesto es el IVA (impuesto al valor agregado). Debido a sus características técnicas, este impuesto requiere de un ámbito nacional para ser eficientemente cobrado y por ello, su administración debe estar en manos del gobierno central. Sin embargo, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en el cobro, el gobierno central puede asociarse con los gobiernos regionales o locales para que ellos lo recauden a cambio de una comisión⁶. Sin embargo, la ley de descentralización fiscal permite que parte de este impuesto sea cobrado directamente por los gobiernos regionales que se establezcan⁷.
- Los impuestos al comercio exterior de-

La equidad es un objetivo crucial del desarrollo humano. Las desigualdades de éste se presentan a nivel local, regional y nacional. En consecuencia, la política fiscal tiene como objetivo el corregir las desigualdades que existen en cada región, pero también entre regiones.

⁶ El DL 776 de 1991 permite que los gobiernos locales hagan convenios con la SUNAT para cobrar el IGV o el ISC en sus respectivas jurisdicciones a cambio de una comisión. La norma tiene sentido, pues los costos de recaudación de la SUNAT son relativamente altos para localidades pequeñas con pocos contribuyentes. Por ello, las municipalidades podrían cobrar por delegación, depositar el monto de lo recaudado en la cuenta de la SUNAT y quedarse con una comisión que incrementaría sus ingresos netos.

⁷ La ley de incentivos para la integración de regiones permite que los gobiernos regionales integrados se queden con el 50% de los impuestos indirectos recaudados en sus territorios, así como aquellos impuestos recaudados en demasía.

ben ser cobrados por el gobierno central ya que no todas las regiones tienen aduanas fronterizas y aun cuando existen, pues no todas tienen iguales niveles de comercio. Por ello, todos los ingresos de aduanas deben ir al gobierno central para fortalecer el fondo de transferencias regionales y locales.

- Finalmente, los impuestos a la propiedad predial son, por definición, impuestos territoriales y deben ser administrados por los gobiernos locales, tal como ocurre actualmente.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la equidad debe ser lograda por la vía de la recaudación y la del gasto. La razón central es que el principio de solidaridad debe manifestarse explícitamente en quienes tienen o ganan más a favor de aquellos que no tienen las mismas oportunidades, es decir, los que más tienen y más ganan deben pagar proporcionalmente más impuestos. Al mismo tiempo, el Estado debe hacer efectiva la solidaridad redistributiva a través del gasto. La idea es que no basta cuánto se recauda; es importante también cuánto se paga y quién paga los impuestos.

La **participación** en el financiamiento de las actividades del Estado en sus tres niveles de gobierno es fundamental. Cuando los gobiernos regionales y locales tienen capacidad de fijar impuestos, tarifas o contribuciones, los mecanismos de participación en la toma de decisiones deben ser públicos, transparentes y debatidos en los foros que correspondan. De igual manera, la participación en la asignación del gasto público en cada nivel de gobierno, ya sea a través de cabildos, mesas de concertación, coordinadoras locales o regionales, es importante para revelar socialmente los criterios del gasto, sus objetivos y los grupos beneficiados. Una vez definidos los gastos y su estructura, los gobiernos tendrán como tarea la búsqueda de la eficiencia, pues la asignación se ha hecho de manera democrática, es decir, con participación en las decisiones.

La participación más importante, desde un punto de vista del cambio de la cultura fiscal, se da en la ejecución de lo acordado al pagar los contribuyentes puntualmente sus impuestos, al ejecutar el gobierno adecuadamente sus funciones y al recibir los usuarios de servicios públicos los bienes y servicios correspondientes. Finalmente, es

necesaria la participación ciudadana para la fiscalización y la rendición de cuentas de la acción y funcionamiento del gobierno. Esta forma de encarar el proceso fiscal es la que más se aproxima al uso de las libertades en sociedad que, en el fondo, generan un sistema fiscal socialmente robusto, creíble y legítimo. El desafío de la descentralización fiscal es que hay que hacerlo en los tres niveles de gobierno.

La **sostenibilidad** del sistema fiscal descentralizado depende mucho del grado de equidad que tengan los impuestos y de la cobertura y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Cuanto más pagan los que más tienen y ganan, la solidaridad genera legitimidad en sus actividades. Por otro lado, cada contribuyente debe sentir o beneficiarse de algún bien o servicio que el respectivo nivel de gobierno presta, por los impuestos que paga. Si bien se puede ser solidario con los que menos tienen, es necesario que el Estado beneficie a todos. Por su parte, cada nivel de gobierno debe mostrar que los recursos recibidos del contribuyente se gastan con eficiencia y equidad.

Si a esto se agrega que el sistema administrativo fiscal funciona con fluidez, es evidente que las posibilidades de sostenibilidad fiscal son bastante altas. Es decir, para que la descentralización alcance sus objetivos, es imprescindible que las bases fiscales sean sostenibles. Para ello, deben estar organizadas de tal manera que ayuden a generar oportunidades iguales para todos. Los que más pagan recibirán probablemente menos bienes y servicios materiales, pero tendrán legitimidad en sus actividades. De otra parte, quienes menos pagan recibirán más, lo que redundará en progreso para que en el futuro puedan estar en el lado de los que pagan. En este proceso la solidaridad intergeneracional es fundamental. De esto deben estar conscientes los gobiernos locales y regionales.

Cómo y qué descentralizar en la economía fiscal para generar desarrollo humano

La descentralización fiscal debe tener como finalidad incrementar las oportunidades para los habitantes de las distintas circunscripciones, a través del cumplimiento cabal de las funciones de los dis-

Quando los gobiernos regionales y locales tienen capacidad de fijar impuestos, tarifas o contribuciones, los mecanismos de participación en la toma de decisiones deben ser públicos, transparentes y debatidos en los foros que correspondan.

tintos niveles de gobierno, en el empleo, la producción y el consumo.

De una forma inicial con dos niveles de gobierno, en la que el gobierno central manejaba el 95% de los recursos y gastos y los gobiernos municipales el 5%, se debería evolucionar hacia otra que incluya a los tres niveles de gobierno contemplados por la nueva legislación. Promoviéndose una estructura mediante la cual al final del proceso de descentralización, el gobierno central cuente con el 70% de las finanzas públicas, los gobiernos regionales el 20% y los gobiernos municipales el 10%⁸.

Idealmente, los impuestos indirectos, IGV, ISC e impuestos al comercio exterior deberían ser recaudados por el gobierno central. En la medida en que el IGV (impuesto general a las ventas) funcione en el futuro con créditos tributarios que pueden originarse en una o más regiones, no debería haber restricciones territoriales a su aplicación. El peso de los impuestos indirectos (IGV e ISC), sobre la recaudación total, debería reducirse de 2/3 a un 50% del total para hacer menos regresivo el sistema fiscal.

Es deseable que los impuestos directos sean recaudados por los gobiernos regionales⁹ puesto que las bases tributarias, empresas y personas de cada región constituyen los factores de desarrollo territorial más importantes. El peso de estos impuestos, sin incluir al canon por la explotación de recursos naturales, debería aumentar del 24% actual a un 35% o más del total, para hacer más progresivo el sistema tributario. El cobro regional de impuestos a la renta o al patrimonio no predial genera menores posibilidades de evasión y elusión fiscal que a nivel nacional. Además, una adecuada concertación con los contribuyentes puede permitir optimizar la recaudación, al mismo tiempo de maximizar la producción y las rentabilidades, siempre que los impuestos recaudados sean utilizados para favorecer con mayores bienes y servicios públicos a los contribuyentes.

El impuesto al patrimonio predial, urbano y rural, es tradicionalmente recaudado por los gobiernos locales. Este es el impuesto más territorial y el más vinculado a la gestión del espacio. El canon sobre la utilización de los recursos naturales no renovables, o cualquier otra contribución al usufructo de ciertos monopolios naturales, deben ser cobrados por el gobierno central, pero deberá ir directamente al fondo de compensación regional o local.

La idea esencial de este tipo de fondos es que estén constituidos por recursos provenientes de parte de los diversos impuestos directos e indirectos, cobrados por el gobierno central y algunos gobiernos regionales y el canon a la explotación de los diversos recursos naturales. Cuanto mayor sea la desigualdad de riqueza e ingresos entre las regiones o localidades, más importante será el monto de este fondo, pues su función esencial es la de trasladar recursos de aquellos espacios o regiones donde se genera riqueza e ingresos, a aquellos que no lo pueden hacer y cuya población no tiene la alternativa de emigrar fácilmente. La existencia de este fondo se sustenta en los principios de solidaridad y de equidad, para hacer posible la igualación de oportunidades, dadas las desventajas de unas regiones frente a otras. El principal atributo de este fondo es que debería ser utilizado mayormente para la generación de nuevas formas de capital, ya sea de capital humano, capital físico o capital financiero, pues su función es incrementar las capacidades y derechos en aquellas regiones o localidades con desventajas. Si este fondo es utilizado sólo para el gasto corriente, puede generar el paternalismo de unas regiones sobre otras o regiones dependientes, además de una cultura de pasividad frente al desarrollo de aquellas regiones o localidades con recursos escasos.

Los tres niveles de gobierno deberán encargarse del uso y asignación de los impuestos recaudados. La transferencia del gobierno central a los gobiernos regiona-

Es deseable que los impuestos directos sean recaudados por los gobiernos regionales puesto que las bases tributarias, empresas y personas de cada región constituyen los factores de desarrollo territorial más importantes.

⁸ Aunque los porcentajes utilizados son aproximados, están sustentados en cifras históricas y experiencias regionales. Para una discusión más amplia de esta propuesta ver Efraín Gonzáles de Olarte, "La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica". 2004, IEP.

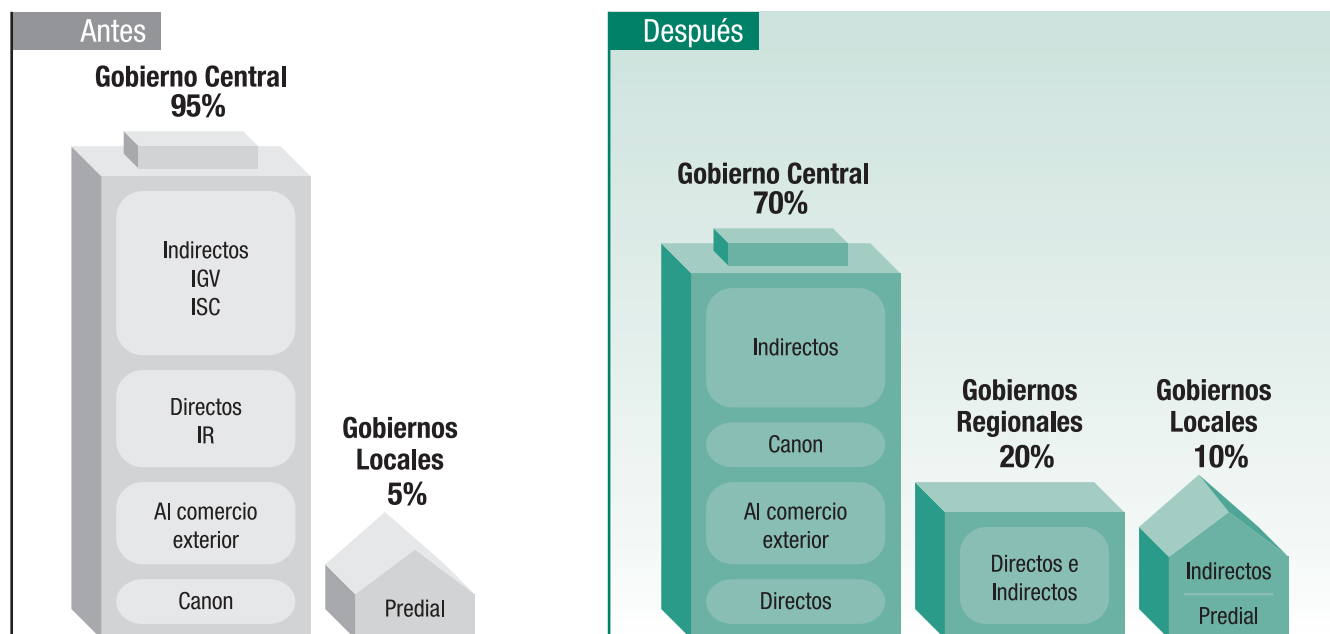
⁹ Salvo casos en los cuales una región tenga una economía demasiado grande, como es el caso de la región de Lima Metropolitana, donde parte importante del impuesto a la renta recaudado debería ser destinada a los fondos compensatorios: Fondo de Compensación Regional (FONCORE) o Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Figura 3.2

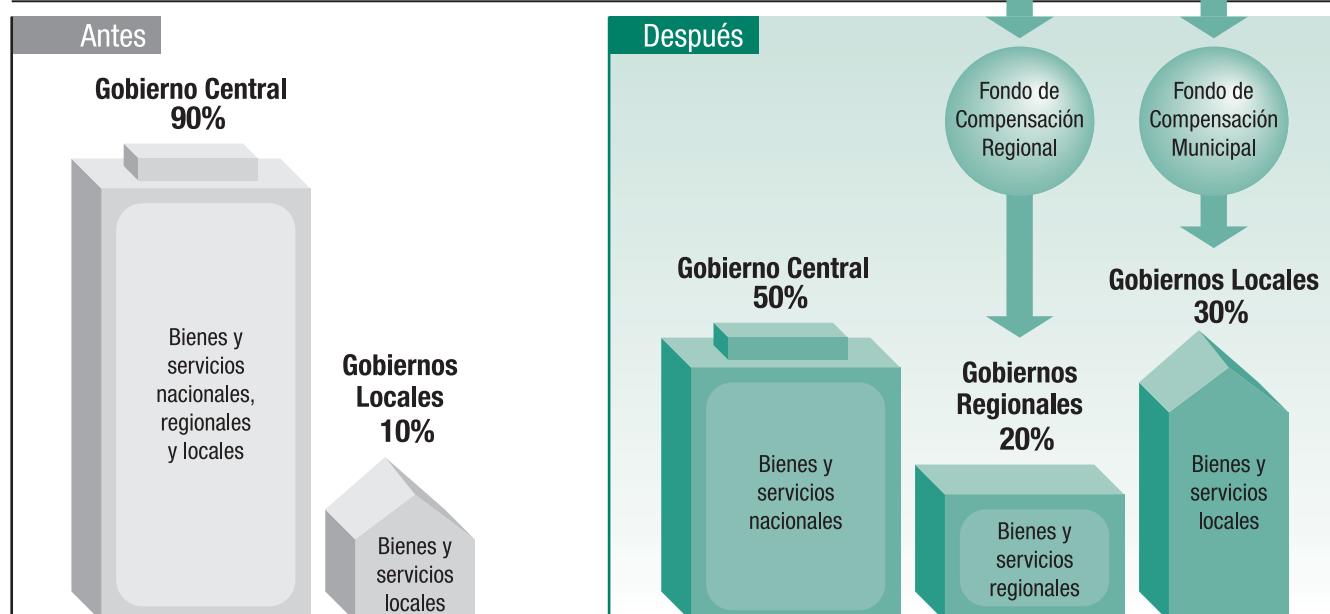
El antes y después de la descentralización fiscal

Una propuesta de descentralización del ingreso y gasto fiscal con equidad.

Impuesto descentralizado



Gasto descentralizado



Fuente: Gonzáles de Olarte, "La difícil descentralización fiscal en el Perú, teoría y práctica". Lima. IEP. 2004
Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

les y locales es un mecanismo que debe utilizarse hasta que las bases tributarias de las regiones y localidades permitan el financiamiento de sus gastos corrientes y de inversión al 100%. Por ejemplo, el 2% adicional que se impone por IGV y que es destinado al Fondo de Compensación Municipal, es cobrado actualmente por el gobierno central y transferido a cada municipalidad, lo que permite transferir recursos a regiones pobres desde otras que tienen mayores recursos. En el futuro la recaudación de este impuesto podría ser de competencia de las municipalidades, pero al mismo tiempo se deberá ir reduciendo las transferencias provenientes del gobierno central. El proceso de descentralización es precisamente un largo camino hacia la igualación de los sustentos económicos y, en consecuencia, de las bases tributarias de las distintas regiones.

El reordenamiento y descentralización tributaria es un proceso fundamental para el cambio en la composición y en las responsabilidades del gasto público. Los tres niveles de gobierno deben ofrecer y suministrar bienes y servicios a escala nacional, regional y local¹⁰.

En cuanto a la descentralización del gasto, se debe pasar de la situación actual, en la que el gobierno central gasta el 90% y los gobiernos locales el 10%, a una situación en la que el gobierno central gaste el 50%, los gobiernos regionales, el 20%, y los gobiernos locales, el 30%. El tema central es definir las competencias de cada nivel de gobierno en función de la territorialidad o espacialidad de los bienes y servicios a ser proveídos por cada nivel de gobierno. Se propone transferir el 40% de las competencias del gobierno central: el 20% a los gobiernos regionales y otro 20% a los municipales. Estas proporciones provienen de una estimación fiscal de los bienes y servicios producidos por el Estado, cuya provisión por el gobierno central ha sido hasta ahora ineficiente e ineficaz, por no corresponder a una adecuada revelación de preferencias de los contribuyentes y por las deseconomías de la centralización. La estimación se ha hecho tomando en cuenta

los cambios en las competencias antes y después de la descentralización.

AVANCES Y TROPIEZOS

La decisión de iniciar el proceso de descentralización, la intermitente aprobación de normas para darle forma y contenido a la nueva estructura del Estado con tres niveles de gobierno, el inicio de la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, la elección de gobiernos regionales aún sin existir regiones, han sido avances decisivos. Sin embargo, el fracaso del referéndum para integrar regiones, la lenta descentralización fiscal, la falta de capacidad de formulación de proyectos de inversión de los gobiernos regionales y locales, y la falta de un claro liderazgo descentralista y regionalista, son problemas que muestran las dificultades y frenos que se van encontrando en el largo camino de la descentralización.

Los avances de la descentralización económica con ciudadanía

El proceso de descentralización, con sus múltiples facetas políticas y económicas, ha ido generando espacios de construcción democrática como las mesas de concertación regional sobre la pobreza, los procesos de formulación de expedientes para la integración de regiones o la organización de movimientos políticos regionales o locales para participar en las elecciones. La descentralización resulta siendo también un proceso de construcción democrática. Siendo así, las expectativas sobre su efectividad se pueden convertir en futuras amenazas para el proyecto descentralista. La gente espera resultados positivos sobre sus vidas, su bienestar, empleo, reducción de la pobreza, oportunidades de progreso, a partir de la descentralización. Por ello, quizás es necesario ver algunos indicadores sobre los efectos que estaría teniendo la descentralización, en las distintas regiones y localidades del Perú.

El reordenamiento y descentralización tributaria es un proceso fundamental para el cambio en la composición y en las responsabilidades del gasto público. Los tres niveles de gobierno deben ofrecer y suministrar bienes y servicios a escala nacional, regional y local.

¹⁰ Para mayor referencia sobre las competencias de los niveles de gobierno ver: BID 1994, Gonzáles 1998 y 2002. Y para las competencias precisas ver las distintas leyes aprobadas para normar el proceso de descentralización.

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado per cápita por niveles de gobierno, según departamento. (Nuevos soles corrientes)

Departamentos	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	961.4	171.3	139.0	1 271.6	741.9	322.6	224.8	1 289.3
Amazonas	0.2	218.9	103.2	322.3	19.2	407.7	161.3	588.2
Ancash	23.5	250.4	124.7	398.6	45.6	451.0	212.4	709.0
Apurímac	0.7	283.3	76.5	360.5	17.5	484.7	188.9	691.1
Arequipa	78.0	246.7	123.1	447.7	87.8	493.3	198.1	779.2
Ayacucho	50.2	321.8	128.4	500.4	72.8	580.3	222.9	876.0
Cajamarca	18.7	173.9	84.9	277.5	31.2	355.6	245.8	632.6
Cusco	51.1	225.4	121.1	397.6	64.7	408.4	337.4	810.4
Huancavelica	18.0	240.3	156.2	414.5	38.9	557.2	261.7	857.8
Huánuco	44.6	186.4	102.7	333.7	58.4	337.6	135.0	531.0
Ica	70.4	261.6	96.8	428.8	87.0	479.4	141.9	708.3
Junín	39.1	229.6	122.9	391.5	49.6	438.5	166.0	654.1
La Libertad	41.5	196.6	87.0	325.1	47.6	384.6	139.4	571.6
Lambayeque	40.2	164.1	104.8	309.0	66.6	326.9	120.9	514.4
Lima y Callao	2 939.4	16.7	177.3	3 133.4	2 195.2	62.0	263.5	2 520.7
Loreto	58.7	377.7	192.9	629.3	67.0	615.7	213.1	895.8
Madre de Dios	0.9	412.7	142.1	555.7	77.2	697.1	150.4	924.7
Moquegua	4.1	403.5	223.9	631.5	4.6	852.6	716.1	1 573.3
Pasco	90.4	279.8	127.7	498.0	103.4	573.9	184.6	861.9
Piura	33.0	228.5	144.7	406.2	39.7	360.1	212.4	612.2
Puno	33.9	255.2	103.3	392.4	48.7	424.9	211.4	685.1
San Martín	16.0	241.3	81.1	338.4	23.5	461.0	123.0	607.6
Tacna	82.4	341.8	361.7	785.9	209.4	661.7	525.0	1 396.1
Tumbes	57.1	444.3	150.4	651.8	81.7	697.6	268.0	1 047.4
Ucayali	29.8	343.0	144.8	517.7	50.4	555.7	183.7	789.8

Nota 1: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser Instituciones descentralizadas sus gastos se registran solo en Lima.

Nota 2: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Nota 3: El gasto central de Lima se está reduciendo en favor de los otros departamentos.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Uno de los indicadores más importantes de los procesos de descentralización es cómo ha cambiado la asignación del gasto público en los distintos niveles de gobierno. En una comparación antes (año 2000) y después (año 2005) del inicio del proceso de descentralización, observamos que se ha dado un incremento del gasto per cápita promedio por departamento en los gobiernos regionales y locales, al

compás de una disminución relativa del gobierno central.

La participación del gasto del gobierno central ha disminuido de 75.6% a 57.5 %, entre el 2000 y el 2005; al mismo tiempo, el peso del gasto de los gobiernos regionales se ha incrementado de 13.5% a 25.0% y el de los gobiernos locales ha pasado de 10.9% a 17.4%. La descentralización comienza a avanzar¹¹.

¹¹ Estas cifras no consideran los gastos identificables del Gobierno Nacional que tienen carácter general (diplomacia, deuda, defensa, sistema electoral, principalmente). Para mayor detalle de datos fiscales ver cuadros 3.6 a 3.12.

Cuadro 3.4

Perú 2000 – 2005. Recaudación tributaria per cápita, según departamento. (Nuevos soles corrientes)

Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PERÚ	650	686	1 014	1 130	1 260	1 519
Amazonas	10	10	10	10	10	14
Ancash	111	89	103	111	148	186
Apurímac	17	15	16	17	17	21
Arequipa	565	585	840	810	845	1 044
Ayacucho	32	27	25	27	29	29
Cajamarca	55	56	48	46	40	51
Cusco	99	95	94	105	120	214
Huancavelica	9	9	9	11	11	8
Huánuco	25	22	21	22	25	30
Ica	161	154	339	471	460	456
Junín	92	78	86	95	107	152
La Libertad	189	167	235	275	296	335
Lambayeque	103	102	99	121	111	138
Lima y Callao	1 772	1 885	2 764	3 099	3 474	4 032
Loreto	72	83	176	137	115	167
Madre de Dios	63	61	85	84	104	154
Moquegua	193	153	814	648	953	1 378
Pasco	51	55	43	50	49	64
Piura	158	194	324	347	352	487
Puno	33	40	64	80	98	105
San Martín	41	40	41	46	56	68
Tacna	453	302	1 252	1 251	1 217	1 521
Tumbes	41	54	141	169	162	239
Ucayali	234	210	230	243	315	475

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Pagina Web: www.sunat.gob.pe. Lima. 2004 .

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

El incremento promedio del nivel del gasto per cápita de los gobiernos regionales, entre 2000 y 2005, casi se ha duplicado y el de los gobiernos locales ha crecido en 62%, mientras que el gasto per cápita del gobierno central cayó en 23%, en un período en el cual el gasto per cápita total del gobierno se incrementó en 1.3%, lo que indica una tendencia clara hacia la descentralización. También hay una clara disminución relativa del gasto del gobierno central en Lima Metropolitana y un incremento en el resto de regiones, incluyendo la de Lima-provincias.

La recaudación por departamentos también se ha incrementado, relativamente más que el crecimiento económico. Entre el año 2000 y el 2005 la tributación per cápita por departamento ha pasado de 650 a 1,519 soles, es decir se ha multiplicado por 2.3 a nivel nacional, con una tasa de crecimiento anual de más de 18% al año. Detrás del promedio hay, sin embargo una gran dispersión. En casi todos los departamentos se ha notado un crecimiento de la recaudación, salvo en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Cajamarca¹².

¹²Pareciera paradójico que en Cajamarca, donde se encuentra la mina de oro más productiva del Perú, la recaudación haya bajado. Esto se explica, precisamente porque las grandes empresas no pagan sus impuestos en el lugar de sus operaciones productivas directas, sino en el lugar de su domicilio legal, que para la mayor parte es Lima.

La desconcentración económica es una condición sine qua non para el desarrollo humano igualador y convergente. La descentralización estatal puede contribuir a que esto se haga realidad si la inversión pública se convierte en la palanca para atraer a inversionistas privados a provincias.

La descentralización tributaria en realidad no ha avanzado mucho, salvo en lo correspondiente al esfuerzo de mayor recaudación que hacen las municipalidades. Lo que se observa es todavía una gran centralización de la recaudación de impuestos en Lima.

La descentralización fiscal hubiera tenido un impulso si se hubiera integrado alguna región, pues, uno de los incentivos para dicho fin era la transferencia a los gobiernos regionales del 50% de los impuestos IGV, IVA e impuesto a la renta personal, recaudados en cada región. Esto estará a la espera de la segunda oportunidad de integración de regiones hacia el 2009.

Así, desde el tema fiscal, la descentralización ha avanzado por el lado del gasto, pero muy poco por el lado tributario. Hay mucho que trabajar en esta materia, no sólo desde la óptica cuantitativa, sobre todo, desde el punto de vista cualitativo, en los campos de la calidad del gasto en cada nivel de gobierno, la fiscalización social de los gobiernos regionales y locales y en general el “empoderamiento” de los mismos, interpretado por el grado de autonomía fiscal en que logren alcanzar.

La lenta desconcentración económica

La desconcentración económica, entendida como un incremento relativamente mayor de la actividad económica en las regiones fuera de Lima, parece ser un proceso un poco más lento que la descentralización fiscal. Hay indicios de la relación entre el crecimiento de la producción y las exportaciones regionales y el incremento de recursos fiscales para los gobiernos regionales y locales, sobre todo a partir del incremento del canon minero y del gas. La inversión pública desconcentrada en infraestructura parece que también está atrayendo nuevas inversiones en provincias.

Lo que no es fácil medir, por la ausencia de datos estadísticos de buena calidad y de fuente oficial, es si hay signos de reversión de la tendencia hacia el crecimiento divergente entre Lima y el resto de regiones. Es claro que el contexto es muy favorable para que esto suceda, tanto por la coyuntura de precios internacionales de los minerales que incrementa los fondos para la inversión pública, como por la existencia de presiones de las regiones para que sus

gobiernos regionales inviertan más en ellas y concierten con el sector privado mayores inversiones, porque han aparecido nuevos rubros de exportación – no primarios – en regiones como Ica, La Libertad, Lambayeque y en el sur que están comenzando a darle una dinámica distinta al crecimiento de las regiones.

Pese a ello, el dinamismo de Lima sigue en auge, debido a factores internos como el incremento de la construcción inmobiliaria, la aparición de nuevos servicios comerciales, financieros y personales propios al tamaño de la ciudad y el incremento de la demanda de los sectores de altos ingresos que viven en Lima. Cuando el “centro” es grande, las fuerzas centrípetas tienden a imponerse a las fuerzas centrífugas, que estarían constituidas por las inversiones de capitalistas limeños que se están haciendo en las distintas regiones del Perú, de la inversión extranjera que busca oportunidades de negocio aún al margen de los mercados regionales o de Lima mismo y de la inversión de los ahorros generados fuera de la capital, en proyectos en las mismas regiones.

El efecto de todas estas fuerzas, hace plantear la hipótesis que se estaría dando una lenta desconcentración económica que, con algunos incentivos como políticas sectoriales adecuadas, por ejemplo “sierra exportadora” o la de promoción de un TLC interno, podría comenzar a generar una masa crítica favorable a la convergencia en el crecimiento económico. Esto se observaría en los próximos cinco a seis años, si el gobierno logra establecer una matriz de políticas públicas macroeconómicas, con precios relativos favorables a la exportación, políticas sectoriales para incrementar la inversión y el cambio tecnológico en provincias, y políticas sociales capaces de mejorar las capacidades humanas, con mejora de la educación y la salud, así como políticas de alivio a la pobreza que permitan activar la producción para mejorar el consumo de las familias en situación extrema.

Como hemos señalado al inicio del capítulo, la desconcentración económica es una condición sine qua non para el desarrollo humano igualador y convergente. La descentralización estatal puede contribuir a que esto se haga realidad si la inversión pública se convierte en la palanca para atraer a inversionistas privados a provincias. Por ejemplo, el año 2005 se hizo un estimado

Cuadro 3.5

Perú: Principales procesos de inversión mayores de 50 millones promovidos por el Estado según sectores.

(En millones de dólares)

Sector	Proyecto	Ubicación	Inversión estimada
PERÚ	Total de inversiones		4 175.0
	Inversiones mayores de 50 millones de dólares		3 886.6
Transporte	Red Vial 1	Piura - Sullana, Sullana - Pte. Macará, Sullana - Aguas Verdes	122.0
	Red Vial 4	Pativilca - Trujillo y Pativilca - Conococha - Huaraz - Caraz	86.0
	Primer grupo Programa Costa Sierra	Piura, Lima y Lambayeque	75.6
	Segundo grupo Programa Costa Sierra	Tumbes, Lambayeque, Arequipa, Ica y Lima	114.5
	Eje del Amazonas de IIRSA - Ramal Centro: Pucallpa - Tingo María - Huánuco - La Oroya - Puente Ricardo Palma, La Oroya - Huancayo (1)	Lima, Junín, Huánuco, Ucayali	300.0
	Corredor Vial Interoceánica Perú - Brasil (Tramo 1 y 5)	Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Ica, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna	233.0
	Aeropuertos regionales (1er paquete)	Tumbes, Piura, Lambayeque, Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali, Huaraz, La Libertad, Cajamarca y Ica.	105.0
	Aeropuertos regionales (2do paquete)	Nazca, Arequipa, Tacna, Puerto Maldonado, Ayacucho y Juliaca	100.0
	Aeropuerto regional	Cuzco	250.0
	Terminal Portuario de Paita	Piura	80.0
	Terminal Portuario Ilo	Moquegua	97.0
	Nuevo Terminal de Contenedores	Callao	213.5
Hidrocarburos	Gasoductos Regionales	Ayacucho, Ica y Junín	180.0
	Gasoductos Regionales (Zona Sur)	Arequipa, Moquegua y Tacna	200.0
Saneamiento	Servicios de Saneamiento de la Provincia de Paita y Piura (2)	Piura	130.0
	Abastecimiento de Agua Potable para Lima (3)	Lima	300.0
	Servicios de Saneamiento de SEDAM Huancayo S.A.C.	Junín	110.0
Tierras y agricultura	Majes Sihuas. Regulación y derivación de recursos hídricos	Arequipa	260.0
	Hidroenergético y de Irrigación Olmos (4)	Lambayeque	170.0
Minería	Licitación Michiquillay (5)	Cajamarca	700.0
	Bayóvar Segunda Fase (6)	Piura	60.0

Notas:

(1) La inversión ascendería a US\$ 300 MM entre obras, mantenimiento y operación del corredor vial.

(2) Inversión Estimada para los primeros 5 años.

(3) Se divide en 2 Fases: la Planta de Tratamiento (IV trimestre 2006) de agua Huachipa y Traspase (I trimestre 2007).

(4) 2da etapa: Obras de Generación Eléctrica (Buena Pro 4to trimestre) y Obras de Infraestructura de Riego y Venta de Tierras.

(5) La inversión llegaría a los US\$ 700 MM dependiendo de los resultados de las exploraciones.

(6) Segunda Fase: explotación de recursos como salmueras, diatomitas, calcáreos, etc.

Fuente: Página Web de ProInversión. Proyectos en Agenda 2006. Mayo 2006

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

de inversión de casi 3,900 millones de dólares en distintas obras de infraestructura, que de llevarse a cabo en su totalidad, las condiciones para la inversión privada serían mucho más favorables. El desafío inmediato de la desconcentración económica es que este monto de inversiones se haga

efectivo, pues favorecería notablemente la inversión privada en provincias: habría mejores carreteras, aeropuertos, agua potable, puertos, gas y tierras de cultivo; es decir, mayores oportunidades de negocios.

Sin embargo, la capacidad actual de inversión de los gobiernos regionales y loca-

Fondos no utilizados: ¿Qué pasa con el gobierno central y los gobiernos regionales?

Perú: Recursos de Inversión utilizados y no utilizados. 2005

Durante el 2005, los Gobiernos Central y Regionales no utilizaron S/. 1 260 millones de los recursos de inversión. El primero dejó de utilizar el 22% de los S/. 4 071 millones que disponía; mientras el segundo, el 26% de los S/. 1 401 millones, como lo muestra los siguientes cuadros:

Gobierno Central Sectores	Recursos a utilizar (a)	No Utilizado (b)	(a)/(b) %	Gobiernos Regionales	Recursos a utilizar (a)	No Utilizado (b)	(a)/(b) %
TOTAL	4 071.5	899.4	22.1	TOTAL	1 401.4	361.1	25.8
Transporte y Comunicaciones	1 036.4	175.9	17.0	Cajamarca	133.2	78.3	58.8
Vivienda, Construcción y Saneamiento	536	163.1	30.4	Callao	74.5	55.9	75.0
Educación	566	137.3	24.3	Cusco	86.8	35.2	40.6
Agricultura	357.6	129.8	36.3	Tacna	74.9	30.3	40.5
Presidencia del Consejo de Ministros	186.9	62.4	33.4	La Libertad	80.5	21.5	26.7
Mujer y Desarrollo Social	514.8	58.8	11.4	Tumbes	36.9	19.2	52.1
Energía y Minas	207	45.1	21.8	Moquegua	52.4	17.5	33.4
Economía y Finanzas	101	37.4	37.0	Piura	113.6	13.4	11.8
Salud	157.7	29.1	18.5	Loreto	116.7	13.2	11.3
Trabajo y Promoción Social	176.7	9.5	5.4	Ucayali	76.0	13.1	17.3
Defensa	104.1	3.2	3.1	Otros	555.8	63.3	11.4
Otros	127.3	47.8	37.5				

Las posibles causas, en el caso del gobierno central, son la impugnación y revisión de las licitaciones públicas; demora en la preparación de los proyectos y expedientes técnicos, y el cumplimiento de las exigencias de las entidades financieras internacionales. En el caso de los gobiernos regionales están los problemas en la elaboración y aprobación de los proyectos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); elaboración de los expedientes técnicos; impugnación y otras demoras en las licitaciones públicas y, retraso en la suscripción de convenios entre el Gobierno Regional y los sectores del Gobierno Central.

Las medidas correctivas serían, la pronta solución de revisiones de las licitaciones públicas y la implementación de un sistema nacional de planificación. Para ello, se hace necesaria la activación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), asegurando un trabajo conjunto con el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el SNIP.

Además, se hace necesario desarrollar un sistema que brinde información sobre la gestión y la calidad de gasto de los gobiernos central, regional y local. Asimismo, es necesario mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF – SP); incorporando información sobre el avance físico de la obra, las modificaciones presupuestales, la ejecución de las inversiones que realizan los sectores por departamentos y la disponibilidad de dinero en las cuentas de los gobiernos subnacionales.

Fuente: Participa Perú

Elaboración: PNUD/ Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

les es menor a la disponibilidad de recursos financieros, los que se han acrecentado a raíz de la mayor recaudación fiscal por el incremento de precios internacionales de las exportaciones mineras peruanas. El año 2005, no se pudo invertir 1,206 millones de soles (ver recuadro) por una serie de razones, que desnudan la falta de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales y regionales, para ejecutar mayores niveles de inversión. Esta contingencia reduce el efecto multiplicador de la inversión pública sobre la privada y, obviamente, se pierden oportunidades de generar empleo

y mayores niveles de actividad económica de manera descentralizada. Se hace obvio que la descentralización administrativa y técnica está yendo a la zaga de los procesos económicos. La inusual coyuntura de alza de precios internacionales ha llevado a mostrar las debilidades del Estado en su afán descentralizador.

Lo que aún está ausente, o no se está notando, es la descentralización empresarial como indudable palanca del desarrollo humano a nivel local y regional. A los incentivos financieros, hay que incorporar el acceso a tecnologías de toda escala, po-

sibilidades de inversiones asociadas con el Estado, garantías estatales para proyectos de inversión que requieren de la cooperación de empresas medianas y pequeñas para alcanzar escalas. Es decir, hay una variedad de factores que pueden ayudar a desconcentrar a los empresarios. Pero también es importante el apoyo a la formación o conversión de pequeños o micro empresarios, en general muy adversos al riesgo y a menudo con poca información disponible, en empresarios más informados y con acceso a garantías bancarias o seguros. Todos estos temas son parte de las políticas sectoriales.

Un factor adverso a la desconcentración económica es la atomización de regiones-departamento como niveles territoriales intermedios del Estado. El fracaso del referéndum del año 2005, en el que se planteó la posibilidad de integrar varios departamentos en una sola región, fue un rudo golpe a la necesidad de integración y aglomeración económica que se necesita para facilitar el crecimiento económico desconcentrado. Difícilmente las regiones-departamento podrán generar condiciones favorables para las inversiones, sobre todo aquellas destinadas al mercado interno, pues las economías de escala, las economías de aglomeración y las externalidades, tan favorables al crecimiento regional, no tendrán los niveles suficientes como para atraer mejor a la inversión privada, para promover cambios tecnológicos y sobre todo para promover la formación de técnicos y profesionales útiles

para el desarrollo regional.

Sin embargo, los representantes departamentales aducen la necesidad de funcionar como región, y poder tener acceso a una mayor descentralización fiscal, sin necesidad de esperar hasta el 2009. Ello lleva a contemplar la probabilidad transitoria de atender este reclamo, hasta que se resuelva el tema de la integración regional. A quien primero favorecen, las economías de escala es al Estado mismo, pues sus compras, sus inversiones, sus proyectos de acondicionamiento territorial pueden ser más eficientes y generar mayor bienestar. Por estas consideraciones, el tema de la integración regional debe volver a ser planteado con seriedad, pues, constituye no sólo un factor de desconcentración económica, sino de fortalecimiento del Estado peruano, en la medida que gobiernos regionales integrados serán más robustos y tendrán más apoyo de la ciudadanía.

La descentralización estatal y la desconcentración económica son dos procesos que se han constituido en la nueva ideología del desarrollo y como tales pueden ser factores poderosos para movilizar recursos, voluntades y personas. Tener un Norte plasmado en una estrategia descentralizadora y desconcentradora es un requisito esencial para el desarrollo humano. La descentralización debe ser lo que muchos peruanos esperan: un medio de cambio favorables al desarrollo de las personas, sus localidades y sus regiones.

La descentralización estatal y la desconcentración económica son dos procesos que se han constituido en la nueva ideología del desarrollo y como tales pueden ser factores poderosos para movilizar recursos, voluntades y personas.

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.

(En miles de nuevos soles corrientes)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	24 937 605	4 442 606	3 604 858	32 985 069	20 734 385	9 016 574	6 281 579	36 032 539
Amazonas	69	90 415	42 641	133 126	8 631	183 699	72 659	264 989
Ancash	25 340	270 016	134 461	429 817	52 673	520 652	245 206	818 531
Apurímac	301	126 890	34 272	161 462	8 522	235 555	91 770	335 847
Arequipa	83 657	264 630	132 072	480 358	100 098	562 197	225 698	887 993
Ayacucho	26 777	171 739	68 553	267 069	42 335	337 518	129 665	509 518
Cajamarca	27 330	254 234	124 108	405 671	48 365	551 248	381 066	980 679
Cusco	60 348	266 014	142 877	469 240	80 958	511 369	422 511	1 014 838
Huancavelica	7 706	103 111	67 044	177 862	18 230	260 857	122 495	401 582
Huánuco	35 174	146 983	80 997	263 153	49 318	285 129	114 047	448 494
Ica	46 810	174 030	64 368	285 208	62 719	345 476	102 246	510 441
Junín	47 557	279 559	149 600	476 715	63 944	565 081	213 969	842 994
La Libertad	60 615	287 435	127 233	475 283	74 865	605 048	219 289	899 202
Lambayeque	44 059	179 972	114 953	338 984	76 739	376 375	139 192	592 305
Lima y Callao	24 243 429	137 994	1 462 193	25 843 617	19 687 199	556 047	2 363 480	22 606 725
Loreto	51 664	332 272	169 670	553 606	63 208	581 143	201 143	845 494
Madre de Dios	81	38 741	13 344	52 167	8 313	75 053	16 188	99 553
Moquegua	610	60 613	33 628	94 851	765	142 605	119 762	263 132
Pasco	23 044	71 297	32 541	126 882	29 337	162 788	52 362	244 487
Piura	52 389	362 816	229 718	644 924	67 854	616 016	363 449	1 047 319
Puno	41 679	314 228	127 194	483 102	64 023	558 190	277 695	899 908
San Martín	11 727	176 688	59 370	247 785	18 536	363 380	96 977	478 893
Tacna	22 994	95 333	100 890	219 217	66 498	210 161	166 753	443 412
Tumbes	11 034	85 800	29 039	125 873	17 626	150 431	57 800	225 857
Ucayali	13 210	151 794	64 093	229 097	23 628	260 558	86 157	370 344

Nota 1: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Nota 2: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Cuadro 3.7

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.

(Porcentaje del gasto total de cada nivel de gobierno)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Amazonas	0.0	2.0	1.2	0.4	0.0	2.0	1.2	0.7
Ancash	0.1	6.1	3.7	1.3	0.3	5.8	3.9	2.3
Apurímac	0.0	2.9	1.0	0.5	0.0	2.6	1.5	0.9
Arequipa	0.3	6.0	3.7	1.5	0.5	6.2	3.6	2.5
Ayacucho	0.1	3.9	1.9	0.8	0.2	3.7	2.1	1.4
Cajamarca	0.1	5.7	3.4	1.2	0.2	6.1	6.1	2.7
Cusco	0.2	6.0	4.0	1.4	0.4	5.7	6.7	2.8
Huancavelica	0.0	2.3	1.9	0.5	0.1	2.9	2.0	1.1
Huánuco	0.1	3.3	2.2	0.8	0.2	3.2	1.8	1.2
Ica	0.2	3.9	1.8	0.9	0.3	3.8	1.6	1.4
Junín	0.2	6.3	4.1	1.4	0.3	6.3	3.4	2.3
La Libertad	0.2	6.5	3.5	1.4	0.4	6.7	3.5	2.5
Lambayeque	0.2	4.1	3.2	1.0	0.4	4.2	2.2	1.6
Lima y Callao	97.2	3.1	40.6	78.3	94.9	6.2	37.6	62.7
Loreto	0.2	7.5	4.7	1.7	0.3	6.4	3.2	2.3
Madre de Dios	0.0	0.9	0.4	0.2	0.0	0.8	0.3	0.3
Moquegua	0.0	1.4	0.9	0.3	0.0	1.6	1.9	0.7
Pasco	0.1	1.6	0.9	0.4	0.1	1.8	0.8	0.7
Piura	0.2	8.2	6.4	2.0	0.3	6.8	5.8	2.9
Puno	0.2	7.1	3.5	1.5	0.3	6.2	4.4	2.5
San Martín	0.0	4.0	1.6	0.8	0.1	4.0	1.5	1.3
Tacna	0.1	2.1	2.8	0.7	0.3	2.3	2.7	1.2
Tumbes	0.0	1.9	0.8	0.4	0.1	1.7	0.9	0.6
Ucayali	0.1	3.4	1.8	0.7	0.1	2.9	1.4	1.0

Nota: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.

(Porcentaje del gasto total de cada departamento)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobiernos Nacionales	Gobierno Regional	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	75.6	13.5	10.9	100.0	57.5	25.0	17.4	100.0
Amazonas	0.1	67.9	32.0	100.0	3.3	69.3	27.4	100.0
Ancash	5.9	62.8	31.3	100.0	6.4	63.6	30.0	100.0
Apurímac	0.2	78.6	21.2	100.0	2.5	70.1	27.3	100.0
Arequipa	17.4	55.1	27.5	100.0	11.3	63.3	25.4	100.0
Ayacucho	10.0	64.3	25.7	100.0	8.3	66.2	25.4	100.0
Cajamarca	6.7	62.7	30.6	100.0	4.9	56.2	38.9	100.0
Cusco	12.9	56.7	30.4	100.0	8.0	50.4	41.6	100.0
Huancavelica	4.3	58.0	37.7	100.0	4.5	65.0	30.5	100.0
Huánuco	13.4	55.9	30.8	100.0	11.0	63.6	25.4	100.0
Ica	16.4	61.0	22.6	100.0	12.3	67.7	20.0	100.0
Junín	10.0	58.6	31.4	100.0	7.6	67.0	25.4	100.0
La Libertad	12.8	60.5	26.8	100.0	8.3	67.3	24.4	100.0
Lambayeque	13.0	53.1	33.9	100.0	13.0	63.5	23.5	100.0
Lima y Callao	93.8	0.5	5.7	100.0	87.1	2.5	10.5	100.0
Loreto	9.3	60.0	30.6	100.0	7.5	68.7	23.8	100.0
Madre de Dios	0.2	74.3	25.6	100.0	8.4	75.4	16.3	100.0
Moquegua	0.6	63.9	35.5	100.0	0.3	54.2	45.5	100.0
Pasco	18.2	56.2	25.6	100.0	12.0	66.6	21.4	100.0
Piura	8.1	56.3	35.6	100.0	6.5	58.8	34.7	100.0
Puno	8.6	65.0	26.3	100.0	7.1	62.0	30.9	100.0
San Martín	4.7	71.3	24.0	100.0	3.9	75.9	20.3	100.0
Tacna	10.5	43.5	46.0	100.0	15.0	47.4	37.6	100.0
Tumbes	8.8	68.2	23.1	100.0	7.8	66.6	25.6	100.0
Ucayali	5.8	66.3	28.0	100.0	6.4	70.4	23.3	100.0

Nota: Los gastos del gobierno nacional no incluyen los gastos de los Ministerios de RR.EE, Ministerio Público (para el año 2000) y Defensa, además el pago de la deuda, Defensoría del Pueblo, JNE, ONPE, RENIEC. A pesar de ser instituciones descentralizadas sus gastos se registran en Lima.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Cuadro 3.9

Perú 2000 y 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno, según departamento.
(Incluye el gasto de políticas nacionales ejecutado en Lima)
(En nuevos soles corrientes)

Departamento	Gasto 2000				Gasto 2005			
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
PERÚ	32 998 921	4 442 606	3 604 858	41 046 385	37 756 158	9 016 574	6 281 579	53 054 312
Amazonas	69	90 415	42 641	133 126	8 631	183 699	72 659	264 989
Ancash	25 340	270 016	134 461	429 817	52 673	520 652	245 206	818 531
Apurímac	301	126 890	34 272	161 462	8 522	235 555	91 770	335 847
Arequipa	83 657	264 630	132 072	480 358	100 098	562 197	225 698	887 993
Ayacucho	26 777	171 739	68 553	267 069	42 335	337 518	129 665	509 518
Cajamarca	27 330	254 234	124 108	405 671	48 365	551 248	381 066	980 679
Cusco	60 348	266 014	142 877	469 240	80 958	511 369	422 511	1 014 838
Huancavelica	7 706	103 111	67 044	177 862	18 230	260 857	122 495	401 582
Huánuco	35 174	146 983	80 997	263 153	49 318	285 129	114 047	448 494
Ica	46 810	174 030	64 368	285 208	62 719	345 476	102 246	510 441
Junín	47 557	279 559	149 600	476 715	63 944	565 081	213 969	842 994
La Libertad	60 615	287 435	127 233	475 283	74 865	605 048	219 289	899 202
Lambayeque	44 059	179 972	114 953	338 984	76 739	376 375	139 192	592 305
Lima y Callao	32 304 745	137 994	1 462 193	33 904 933	36 708 971	556 047	2 363 480	39 628 498
Loreto	51 664	332 272	169 670	553 606	63 208	581 143	201 143	845 494
Madre de Dios	81	38 741	13 344	52 167	8 313	75 053	16 188	99 553
Moquegua	610	60 613	33 628	94 851	765	142 605	119 762	263 132
Pasco	23 044	71 297	32 541	126 882	29 337	162 788	52 362	244 487
Piura	52 389	362 816	229 718	644 924	67 854	616 016	363 449	1 047 319
Puno	41 679	314 228	127 194	483 102	64 023	558 190	277 695	899 908
San Martín	11 727	176 688	59 370	247 785	18 536	363 380	96 977	478 893
Tacna	22 994	95 333	100 890	219 217	66 498	210 161	166 753	443 412
Tumbes	11 034	85 800	29 039	125 873	17 626	150 431	57 800	225 857
Ucayali	13 210	151 794	64 093	229 097	23 628	260 558	86 157	370 344

Nota: Alrededor del 10% del cambio entre el gasto del 2000 y 2005 está explicado por la inflación.

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2005. Gasto ejecutado por nivel de gobierno y tipo de gasto, según departamento. (En millones de nuevos soles corrientes)

Departamento	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Local			Gasto Sector Público		
	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión	Gasto Total	Gasto bienes y servicios	Gasto Inversión
PERÚ	37 756	5 710	3 204	9 017	742	1 020	6 282	1 971	2 185	53 054	8 423	6 409
Amazonas	9	2	4	184	17	19	73	24	27	265	42	50
Ancash	53	17	7	521	36	38	245	58	107	819	111	153
Apurímac	9	2	1	236	24	16	92	30	33	336	56	51
Arequipa	100	36	3	562	38	55	226	54	85	888	128	143
Ayacucho	42	6	8	338	25	36	130	37	56	510	68	100
Cajamarca	48	11	7	551	42	49	381	75	234	981	129	291
Callao	53	33	4	246	50	19	222	88	46	522	171	68
Cusco	81	21	6	511	38	51	423	73	254	1 015	132	311
Huancavelica	18	4	5	261	20	38	122	29	64	402	54	107
Huánuco	49	13	6	285	20	24	114	35	42	448	67	73
Ica	63	13	4	345	23	17	102	30	33	510	67	54
Junín	64	24	4	565	42	63	214	62	79	843	128	146
La Libertad	75	17	4	605	44	58	219	69	68	899	131	129
Lambayeque	77	29	5	376	28	19	139	35	38	592	92	62
Lima y Callao	36 656	5 392	3 091	310	26	21	2 141	887	364	39 107	6 305	3 476
Loreto	63	24	8	581	68	103	201	66	77	845	157	189
Madre de Dios	8	2	4	75	12	7	16	6	5	100	20	16
Moquegua	1			143	10	35	120	30	74	263	40	109
Pasco	29	6	2	163	10	45	52	15	23	244	31	69
Piura	68	20	8	616	40	100	363	87	153	1 047	147	261
Puno	64	11	7	558	42	41	278	64	149	900	118	197
San Martín	19	3	3	363	27	42	97	31	31	479	62	76
Tacna	66	12	4	210	18	43	167	53	75	443	83	123
Tumbes	18	5	4	150	13	18	58	11	28	226	29	49
Ucayali	24	5	7	261	27	63	86	22	39	370	55	109

Fuente: Contaduría General de la Nación

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Cuadro 3.11

Perú 2000 y 2005. Indicadores sobre el ingreso tributario, según departamento.

Departamento	2000				2005			
	Millones S/.	Per cápita S/.	%	Nro. Contribuyentes (miles)	Millones S/.	Per cápita S/.	%	Nro. Contribuyentes (miles)
PERÚ	16 867	650	100.00	1 881	39 723	1 421	100.00	3 127
Amazonas	4	10	0.02	9	5	12	0.01	14
Ancash	119	111	0.71	41	194	168	0.49	71
Apurímac	8	17	0.05	10	9	18	0.02	20
Arequipa	606	565	3.59	107	1 191	1 045	3.00	172
Ayacucho	17	32	0.10	17	18	31	0.05	28
Cajamarca	81	55	0.48	26	70	45	0.18	50
Cusco	117	99	0.69	63	250	200	0.63	124
Huancavelica	4	9	0.02	6	4	8	0.01	12
Huánuco	20	25	0.12	17	22	26	0.06	34
Ica	107	161	0.63	42	304	422	0.77	67
Junín	112	92	0.66	55	166	129	0.42	94
La Libertad	277	189	1.64	76	516	328	1.30	120
Lambayeque	113	103	0.67	57	151	131	0.38	88
Lima y Callao	14 613	1 772	86.64	1 109	34 800	3 880	87.61	1 820
Loreto	63	72	0.38	29	148	157	0.37	51
Madre de Dios	6	63	0.03	6	14	131	0.04	12
Moquegua	29	193	0.17	14	220	1 318	0.56	23
Pasco	13	51	0.08	9	17	60	0.04	14
Piura	250	158	1.48	67	793	464	2.00	107
Puno	40	33	0.24	32	131	100	0.33	55
San Martín	30	41	0.18	23	46	58	0.12	39
Tacna	126	453	0.75	32	417	1 314	1.05	52
Tumbes	8	41	0.05	11	46	213	0.12	18
Ucayali	103	234	0.61	24	191	408	0.48	40

* Incluye tributos internos y aduaneros.

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Página Web: www.sunat.gob.pe. Lima, 2004 .

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Perú 2000 y 2005. (*) Indicadores sobre transferencia de recursos, según departamento.

Departamento	2000			2005		
	Millones S/.	S/.	Per cápita S/.	Millones S/.	S/.	Per cápita S/.
PERU	2211.6	100.0	85.3	3642.7	100.0	130.3
Amazonas	35.7	1.6	86.4	56.2	1.5	144.2
Ancash	86.0	3.9	79.8	192.0	5.3	184.7
Apurímac	44.9	2.0	100.2	70.1	1.9	167.4
Arequipa	72.5	3.3	67.6	118.4	3.3	103.8
Ayacucho	61.3	2.8	114.8	83.7	2.3	135.1
Cajamarca	133.0	6.0	91.0	438.0	12.0	322.1
Cusco	115.4	5.2	97.8	313.8	8.6	267.9
Huancavelica	57.4	2.6	133.8	104.6	2.9	234.2
Huánuco	62.6	2.8	79.4	91.0	2.5	124.5
Ica	33.9	1.5	51.0	49.4	1.4	74.2
Junín	92.8	4.2	76.2	139.6	3.8	127.9
La Libertad	81.0	3.7	55.4	121.0	3.3	78.6
Lambayeque	62.7	2.8	57.2	77.3	2.1	70.9
Lima y Callao	373.1	16.9	45.2	612.5	16.8	71.0
Loreto	262.1	11.9	297.9	271.0	7.4	306.5
Madre de Dios	8.9	0.4	94.8	11.6	0.3	126.0
Moquegua	12.9	0.6	85.9	53.6	1.5	335.1
Pasco	29.3	1.3	115.0	38.8	1.1	145.6
Piura	255.4	11.5	160.8	276.7	7.6	169.7
Puno	128.3	5.8	104.2	214.0	5.9	171.8
San Martín	45.1	2.0	61.6	70.3	1.9	104.9
Tacna	22.5	1.0	80.7	83.9	2.3	305.7
Tumbes	43.0	1.9	222.7	45.0	1.2	234.7
Ucayali	91.8	4.2	207.4	110.2	3.0	273.8

(*) Incluye FONCOMUN, canon (minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y a partir de 2004 el gasífero), vaso de leche y renta de aduanas.

Fuente: Web del Ministerio de Economía y Finanzas. 2005

Tomado: Paula Muñoz Chirinos. El diseño institucional municipal, 1980 / 2004 y sus implicancias para las zonas rurales. SER. Lima. 2005

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú



CAPÍTULO 4

La reforma del Estado y la nueva descentralización

“Consecuencia fundamental también de nuestro concepto económico de la política es lo que nosotros llamamos el regionalismo económico. Nosotros consideramos que es precisa la investigación previa de la realidad nacional, de la apreciación geográfico-económica de la región. Sobre la región económica, hay que erigir la región política. Este regionalismo económico envuelve, pues, el llamado descentralismo, es decir lo implica, lo supone, va más allá que él porque lo garantiza mejor y no lo presenta como un fin, siendo el descentralismo en sí un medio”.

Víctor Raúl Haya De La Torre
“Discurso Programa” (1931)

CAPÍTULO 4

La reforma del Estado y la nueva descentralización

La reforma del Estado y la descentralización se refuerzan y condicionan mutuamente. Sin embargo, han venido abordándose sin mucha convicción, y con ritmos y prioridades distintos por parte de los actores sociales involucrados. Así, han tenido lugar iniciativas aisladas carentes de respaldo político; que se tradujeron en proyectos de ley aún sin veredicto¹; lo cual tiene serias repercusiones para el desarrollo y para la gobernabilidad democrática, en un nuevo escenario de globalización. En lo que sigue, se examinan las relaciones entre descentralización y reforma del Estado, y más precisamente del Poder Ejecutivo del gobierno nacional².

Una consideración de partida es que, en cierta forma, se ha recuperado un consenso en los medios académicos y en los organismos internacionales respecto de la importancia de las instituciones y del Estado particularmente, para explicar los éxitos o fracasos de los países en sus esfuerzos por alcanzar crecimiento económico, competitividad y equidad³. Sin embargo, subsiste el dilema de *cómo hacer* las reformas y cuál debe ser la estructura del Estado y sus instituciones para cumplir un efectivo papel como promotor del desarrollo humano.

Debe tenerse en cuenta que la descentralización y las reformas de la institucio-

nalidad pública no son fines en sí mismos. Son medios convergentes que se justifican si, en primer lugar contribuyen a superar la exclusión de la mayoría de la población peruana, generando igualdad de oportunidades, redistribución y reconocimiento. Y si de otra parte, logran poner en aplicación las capacidades productivas y potencialidades competitivas e innovadoras de esa misma población en sectores productivos y territorios determinados.

UN NUEVO PARADIGMA PARA LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Las exigencias planteadas a la descentralización y a la reforma del Estado en términos de desarrollo, requieren de un marco conceptual que ubique a sus principales contenidos políticos, económicos y técnicos para su implementación.

En el campo de la teoría y las propuestas de desarrollo, se asiste a la emergencia de un nuevo paradigma - basado en las formulaciones producidas por las nuevas teorías en los campos de la economía institucional, la geografía económica y el comercio internacional - que le asigna a las instituciones, y en particular al Estado, un papel significativo en la creación de condiciones de crecimiento a partir de la gene-

¹ En el 2005, el proyecto de reforma del Poder Ejecutivo, originalmente remitido por el gobierno, ha derivado finalmente en un proyecto modificatorio que mereciera un dictamen de las Comisiones de Constitución y de Descentralización del Congreso. El Proyecto fue al pleno y no alcanzó aprobación, al no haberse podido establecer un consenso sobre el número de ministerios.

² Aunque la descentralización compete a todos los poderes del Estado, es claro que el eje de las obligaciones y las mayores complejidades corresponden al Poder Ejecutivo, el Poder concentrador por excelencia, al cual se referirá este capítulo, especialmente en lo que se refiere a sus dificultades de enfoque y funcionamiento. El Poder Legislativo y el Judicial, tienen necesidad de ser descentralizados para ser eficientes, lo cual no quiere decir que lo hayan conseguido.

³ Un hito importante en este giro operado por los organismos multilaterales, son los estudios sobre el papel del Estado y las políticas públicas en los países del Sudeste Asiático (World Bank, 1993), la "Estrategia de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil" aprobada por el BID en 1995, y el Informe de Desarrollo Mundial 1997, "El Estado en un mundo en transformación", elaborado por el Banco Mundial.

La tercera generación de reformas del Estado, enfatiza las relaciones entre el Estado y las actividades productivas, y promueve una nueva relación Estado-mercado, con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos.

ración de ventajas competitivas basadas en la innovación. Se configura así un nuevo enfoque respecto de las relaciones entre las instituciones y el desarrollo, así como las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. En esta nueva visión se apoyan las propuestas de reforma del Estado que constituyen lo que se ha denominado una “tercera generación” de reformas institucionales⁴.

La tercera generación de reformas del Estado, enfatiza las relaciones entre éste y las actividades productivas, y promueve una nueva relación Estado-mercado, con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos⁵. En la segunda generación de las reformas del Estado, este es asumido como un órgano que define el entorno jurídico, la vigencia de normas y regulaciones y supervisa su cumplimiento. El eje de la propuesta de la tercera generación de reformas es el establecimiento de relaciones, o más bien alianzas entre el Estado y los emprendedores, lo que requiere diseñar desde esta perspectiva el planeamiento estratégico.

El paradigma emergente de reformas institucionales, adquiere una especial significación en el caso peruano. El Perú ha visto la aplicación de una primera oleada de reformas estatales, que acompañó al ajuste económico llevado a cabo en los años iniciales de la década del noventa. El Estado y sus sectores no adoptaron una estructura funcional que responda a un diseño previsto y deliberado, ni a un nuevo modelo de gestión pública. Más bien, el perfil resultante del sector público, fue simplemente un subproducto de la reforma económica, y los organismos estatales

se vieron forzados sobre la marcha a un esfuerzo de adecuación institucional, con distintas características y resultados, según los sectores de que se trate.

En perspectiva, puede afirmarse que las consecuencias de esas reformas de primera generación sobre el conjunto del sector público y cada uno de los sectores de la administración estatal, han sido significativas. Dichos cambios fueron especialmente intensos en algunos sectores, en términos de supresión de entidades públicas, ajuste de personal y reorientación de actividades.

Esas modificaciones aún muestran sus efectos, pues sigue pendiente la tarea de acometer una reforma integral del Estado, basada en una concepción y objetivos definidos de desarrollo. Inclusive las llamadas reformas de segunda generación relativas al poder judicial, los derechos de propiedad y la capacidad de regulación, se aplicaron en el Perú solamente de modo parcial y fragmentado, sin la continuidad y diseño integral recomendado por la experiencia de otras latitudes. En estas condiciones se abren ahora ante el Estado peruano las posibilidades y el reto de aplicar un modelo de reformas más cercanas al nuevo paradigma.

Una virtud del paradigma asociado a las reformas de tercera generación, es que contribuye a superar la tradicional oposición entre Estado y mercado. Esto lleva a destacar el tema de las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada. Se trata de un ámbito tradicional y muy importante de esta complementariedad, en donde el papel determinante de la inversión pública para inducir las decisiones de inversión privada en la economía nacional y a nivel de las economías regionales, se encuentra documentado en diversos estu-

⁴ Los cambios en la institucionalidad estatal, han tendido a apreciarse como una secuencia de sucesivas “generaciones de reformas”. A partir de los años ochenta, los inicios de la reforma del Estado en América Latina tomaron como referencia las recomendaciones del llamado Consenso de Washington referidas a la apertura de las economías, la liberalización de los mercados y el repliegue del Estado. Este primer impulso (“primera generación”) de cambios en la estructura y funcionamiento estatal, provino de la reforma económica diseñada para hacer frente a la severa crisis fiscal y externa, cuyo origen se atribuía a la excesiva presencia del Estado en la economía, a los altos niveles de proteccionismo y a la sobrerregulación. La privatización de las empresas públicas, la reducción del número y tamaño de las dependencias públicas y el licenciamiento de funcionarios y trabajadores, fueron los rasgos comunes de esta primera oleada de reforma estatal. Posteriormente, el fracaso de las reformas de primera generación indujo a los organismos multilaterales a propiciar una segunda generación de reformas dirigidas a configurar el marco institucional necesario para que los mercados, cuyo papel protagonista fue restablecido, puedan operar con la eficiencia esperada. Esta segunda ola se ocupaba de la infraestructura institucional, principalmente el fortalecimiento del poder judicial, de los organismos reguladores y la legislación sobre los derechos de propiedad.

⁵ Analizando el caso de la India, Rodrik muestra que una de las claves del exitoso desempeño económico de ese país, es el desplazamiento desde una política promercado (reglas, normas, bases del funcionamiento del mercado) hacia políticas pronegocios, de interacción con los emprendedores e innovadores.

dios para el caso peruano⁶.

Complementariamente, se destaca el papel del Estado como promotor de capacidades de aprendizaje y experimentación dirigidas al autodescubrimiento, por parte de las empresas privadas, donde poseen ventajas competitivas. En este enfoque del desarrollo económico como proceso de autodescubrimiento, los actores económicos son los propulsores de sus propias capacidades y ventajas, con lo que se elimina la visión del Estado dirigista y paternalista⁷.

Dentro de la nueva economía institucional, se pone el énfasis en la interdependencia de las decisiones de los actores económicos; es decir, en las distintas formas de competencia, cooperación y coordinación. Desde esa perspectiva, se tipifica a los problemas del desarrollo y a la falta de crecimiento, como un resultado de errores de coordinación entre agentes económicos que se produce por una falta de información oportuna entre estos con respecto a sus planes, intenciones y expectativas. Específicamente, con relación a las fallas del mercado, la nueva teoría remarca la existencia de incertidumbre y la información asimétrica como origen de éstas, además de los factores tradicionales referidos a la presencia de externalidades, bienes públicos y poderes monopolísticos. Se postula que el logro de mejoras simultáneas a nivel del Estado y del mercado, es decir, la reducción de las fallas de ambos, solo pueden darse mediante cambios que representen verdaderas innovaciones institucionales orientadas a proporcionar información, coordinar decisiones y responder a las expectativas individuales. De ello cabe esperar la aparición de sinergias y efectos de retroalimentación que promue-

van la combinación de economías de escala, de aglomeración, ampliación del mercado y mejoras de productividad.

El nuevo paradigma y la descentralización

¿Qué ubicación y qué tratamiento le espera a la descentralización en el marco definido por el nuevo paradigma de reforma de las instituciones?. La pregunta se puede traducir en cómo hacer converger la descentralización con la reforma del Estado, promoviendo a la vez la eficiencia económica.

El nuevo paradigma –como se señaló – pone el acento en la necesidad de potenciar la complementariedad entre el Estado y el mercado, en torno a tareas de promoción competitiva e innovación productiva. En ese propósito, identifica un conjunto de fallas de coordinación (que se suman a las conocidas fallas del mercado y fallas del Estado), señalando la necesidad de innovaciones institucionales, que se espera llevar a cabo para concretar la complementariedad positiva entre los actores públicos y privados en torno a la construcción de ventajas competitivas y a la creación de redes empresariales de innovación y aprendizaje⁸. En otros términos, la innovación de la acción pública y la interacción con el sector privado constituyen los ejes de las políticas de desarrollo en el nuevo escenario del siglo XXI. Y el reto, muy concreto en el caso peruano, es que estas políticas incluyan a la descentralización; pues lo que se busca son reformas institucionales compatibles con la promoción de territorios, regiones y localidades.

El nuevo paradigma pone el acento en la necesidad de potenciar la complementariedad entre el Estado y el mercado, en torno a tareas de promoción competitiva e innovación productiva.

⁶ Una investigación detallada es la hecha durante los años noventa por Gonzáles de Olarte (1997) respecto al papel de la inversión pública y privada en la economía peruana. Otras contribuciones importantes al tema en la década de los ochenta son las de Alarco y del Hierro (1989) y Jiménez (1987).

⁷ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en este proceso de complementación Estado-mercado, existen efectos de imitación y difusión de las ventajas competitivas autodescubiertas. Ello genera una corriente de externalidades positivas, donde los retornos sociales a la inversión en innovaciones son mayores que los retornos privados. Se produce entonces, un déficit de oferta de inversiones innovadoras y de autodescubrimiento que hacen necesaria la intervención del Estado. En otros términos, el “nuevo negocio” es imitado, multiplicado y adaptado hasta hacerlo no rentable para el inventor original. Se verifica aquí el enfoque schumpeteriano – muy pertinente a nuestra realidad – en el sentido de que las empresas no tienen los incentivos necesarios para invertir en investigación y desarrollo, cuando no pueden capturar las rentas de la innovación, salvo que tengan algún poder sobre el mercado de competencia imperfecta. Hausmann y Rodrik, han incidido sobre el tema.

⁸ La propuesta de alianzas público-privadas (APP) como ejes de estrategias de competitividad tiene una amplia base teórica, dada por los trabajos sobre externalidades positivas en los procesos de aprendizaje colectivo (Hausmann y Rodrik, nuevamente), la incorporación de los costos de transacción (Williamson) y la teoría sobre fallas de coordinación en los procesos de desarrollo (Hoff). Estas mismas APP forman parte fundamental de las recomendaciones sobre reformas institucionales que los organismos multilaterales proporcionan a los países en desarrollo.

Las políticas asociadas a estas reformas enfatizan no solamente la coordinación e interdependencias entre los actores institucionales de la esfera pública y privada, sino también las relaciones al interior del propio sector público. Se trata, por ejemplo, de la articulación nacional-regional-local de las políticas públicas de carácter transversal, del orden de la promoción del desarrollo territorial, la protección ambiental y el fomento científico tecnológico, entre lo principal.

La inevitable combinación descentralización – centralización

Una importante derivación del paradigma de cambios institucionales centrados en la coordinación para la innovación y la competitividad, es la necesidad de combinar modelos de gestión basados tanto en la descentralización como en la centralización.

Ello viene a confirmar que, desde una visión de conjunto del proceso social, económico y político, la descentralización y la centralización no constituyen procesos mutuamente excluyentes. No son polos dicotómicos e irreconciliables, que obliguen a optar permanentemente y para toda decisión por una sola óptica. Dado su carácter múltiple, toda experiencia de desarrollo, desde una perspectiva global y de largo plazo, revela que juegan un papel los procesos basados en la descentralización, así como aquellos otros caracterizados por la centralización de la gestión de capacidades y recursos⁹. Esta aparente paradoja expresa que las relaciones entre descentralización y desarrollo, poseen una naturaleza que no es unívoca sino más bien ambigua como lo destacan diversos estudios¹⁰.

En el terreno de la innovación, el proceso de autodescubrimiento de las propias

ventajas, siendo un rasgo propio del nuevo paradigma, requiere un papel facilitador por parte del Estado, mediante políticas e incentivos adecuados. El impulso al protagonismo de los emprendedores privados demanda una atmósfera institucional lo más cercana a ellos. Esto quiere decir, políticas de carácter regional o intermedio (mesopolíticas) y órganos capaces de ejecutarlas; como son, gobiernos regionales con autonomía, recursos y capacidades de gestión. La descentralización en el nivel regional o intermedio, cobra vigencia como instrumento clave para el aprovechamiento de economías de escala, economías de aglomeración, e incorporación de externalidades de redes.

No obstante, en este punto hay que reparar que las circunstancias que se invocan - aprovechamiento de economías de escala y externalidades - implican también un proceso de agregación o centralización de recursos y capacidades de decisión. A nivel intermedio o regional, se produce entonces una inevitable combinación entre descentralización (donde operan políticas de nivel inferior a las políticas nacionales) y centralización de recursos (de un alcance superior a la escala local).

Así, el tránsito a ventajas competitivas implica rendimientos crecientes a escalas agregadas, y por lo tanto, una dimensión que generalmente excede los límites de lo local. Aprovechar las externalidades de redes presentes en los circuitos de innovación y aprendizaje, significa también consolidar economías de dimensión agregada. La articulación de conocimientos es un ámbito de la construcción regional y nacional; en la medida que se extiende este intercambio, sus efectos tienden a manifestarse con rendimientos crecientes. Por lo tanto, las nuevas tendencias del desarrollo y del comercio internacional, obligan a combinar los

⁹ En el presente texto, diferenciamos a nivel conceptual y político, la centralización y el centralismo. La primera alude al manejo y gestión que concentra en una sola entidad de nivel superior competencias, funciones y recursos a fin de aprovechar economías de escala. Existen funciones y parcelas de la gestión del Estado que requieren una gestión centralizada, como son, por ejemplo, las relaciones exteriores, la defensa y el orden interno, el comercio exterior, la política monetaria y cambiaria, las políticas nacionales de salud y educación, la gestión de los recursos naturales estratégicos, la sanidad agraria, etc. En cambio, el centralismo constituye una propuesta política general, un patrón de crecimiento económico y de relaciones sociales que busca convertir a la centralización en la única, exclusiva y excluyente forma de manejo del Estado y de la sociedad. Mientras que la centralización como modalidad de gestión puede y debe combinarse con la descentralización, el centralismo como método y estilo de gobierno se opone y bloquea a la descentralización.

¹⁰ Véase, por ejemplo Gaitán Pavia, Pilar (1992): "Los equívocos de la descentralización", en Gaitán, P. y C. Moreno: "Poder local, realidad y utopía de la descentralización en Colombia" (Ed. Tercer Mundo, Bogotá).

Desde una visión de conjunto del proceso social, económico y político, la descentralización y la centralización no constituyen procesos mutuamente excluyentes...Esta aparente paradoja expresa que las relaciones entre descentralización y desarrollo, poseen una naturaleza que no es unívoca sino más bien ambigua como lo destacan diversos estudios.

principios rectores de la descentralización con los de la agregación o centralización para maximizar las ventajas competitivas y la eficiencia.

La sintonía adecuada de esta combinación entre lo central y lo descentralizado, pasa en gran medida por la presencia de un Estado reformado en el que el nivel centralizado, el nivel intermedio (regional) y los niveles más descentralizados (locales) actúen coordinadamente en torno a estrategias comunes, visiones compartidas, procesos concurrentes y a la vez jerárquicamente ordenados, con asignación precisa de competencias y funciones, además de relaciones de cooperación y complementación.

Se concluye que, tal como ha ocurrido en otras etapas y bajo otros enfoques de desarrollo, el nuevo paradigma de innovaciones institucionales, tampoco es unívocamente descentralizador o concentrador. Da lugar a combinaciones complejas que la reforma del Estado debe estar preparada para comprender y atender. Por eso, un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado – sus dimensiones y alcances, sus instituciones, sus normas, y sobre todo, su burocracia – conduce a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad y retención de rentas de la innovación, como también desde la perspectiva social. Así, el carácter incompleto de las reformas puede terminar descuidando las finalidades esenciales que le dan sentido al proceso, como son la inclusión y la competitividad.

ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE LA REFORMA DESCENTRALISTA

No existen recetas ni modelos preestablecidos para la reforma del Estado y la descentralización. Los temas concretos a tomar en cuenta para una agenda de reforma del Poder Ejecutivo en el Perú, revelan el fuerte condicionamiento de las circunstancias particulares en que se desenvuelve el país. Un obligado punto de partida es la crisis de

legitimidad del Estado, su alejamiento de la ciudadanía, y la fragmentación social, territorial e incluso étnica que confronta el país.

Por ello, el propósito central de esta reforma es reconciliar al Estado con los ciudadanos, buscando crear condiciones a fin de ofrecer a la población el acceso a bienes y servicios públicos con la cobertura y calidad indispensables para una vida digna, confortable y segura. Además, para garantizar a todos los peruanos el reconocimiento de sus derechos, la inclusión y pertenencia a la comunidad nacional y a cada una de sus expresiones regionales y locales. La orientación general, es la de modificar radicalmente la conducta de un Estado que es percibido por la población más pobre y excluida del país no solamente como insensible frente a sus demandas, sino como opuesta a sus derechos más elementales.

En un sentido más específico, la reforma busca también, en el presente, modificar las estructuras y el funcionamiento del Poder Ejecutivo nacional para hacerlo compatible con la descentralización que es, a la vez, una sentida demanda histórica y una reivindicación secular de los pueblos del Perú. Dado el marco del Acuerdo Nacional que aspira a dar continuidad y vigencia a estas reformas como políticas de Estado, emprender la transformación de sus objetivos y funciones supone no partir de cero, sino más bien rescatar los avances de los períodos anteriores, afirmar su continuidad, y a la vez, empujar su progreso y superación.

Visión sectorial y visión territorial

La principal dimensión a tomar en cuenta en la interacción entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo es la de las relaciones intergubernamentales o de coordinación vertical entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales¹¹. Estas relaciones entre niveles de gobierno son el espacio clave para estructurar una conexión provechosa entre los procesos, tendencias y actores de la des-

Un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado... conduce a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad y retención de rentas de la innovación, como también desde la perspectiva social.

¹¹ Adicionalmente debe considerarse otra esfera de relaciones de coordinación horizontal que establecen entre sí los gobiernos regionales, y también las relaciones entre gobiernos locales. Esta otra esfera, sin embargo, se encuentra subordinada a la forma en que se desenvuelven, en el marco de la descentralización, las relaciones verticales entre los niveles nacional, regional y local de gobierno.

Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos.

centralización y de la reforma del Estado.

En la percepción de un Estado con reducidas capacidades, hay algunas deficiencias especialmente relevantes por su impacto en la descentralización y en el desarrollo regional. Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos. En general, el predominio de los enfoques sectoriales en la gestión del Estado predispone y refuerza el sistema centralista de distribución del poder, de toma de decisiones y de asignación de los recursos.

Hay que admitir que, por la desigual distribución de poder y recursos y por la extrema asimetría entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados¹², la transferencia constituye un medio a través del cual el gobierno nacional impone sus propios enfoques y criterios *sectoriales*, por encima y en contraposición con los enfoques *territoriales* que debieran asumir los gobiernos regionales y locales. Se exacerban entonces las tensiones y conflictos recurrentes entre los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Téngase en cuenta que sin una visión de desarrollo hacia el largo plazo, aparecen compulsivamente tendencias a favor de cómo “ganar” posiciones en el corto plazo. La descentralización se muestra así como espacio de confrontación y desencuentros.

El tema se torna complejo porque, más allá de los problemas y tensiones suscitados en la transferencia, debe reconocerse la importancia de los enfoques y políticas sectoriales propuestos por el gobierno nacional a través de los ministerios correspondientes. En términos de desarrollo, cabe afirmar que las políticas sectoriales nacionales constituyen un requisito indispensable y crucial para acometer las tareas del desarrollo regional y local, y el respectivo diseño de políticas regionales. Se trata de potenciar la capacidad del gobierno nacional y de los propios gobiernos

regionales, para formular y ejecutar estas políticas, superando la etapa anterior, en los años noventa, cuando se privó al Estado de la formulación de políticas sectoriales porque se privilegió en exclusividad la política macroeconómica como condición suficiente para el desarrollo. Por lo tanto, el problema no puede plantearse como una oposición excluyente - una “suma cero” - entre, por un lado, el enfoque y políticas sectoriales del gobierno nacional; y por otro, el enfoque y políticas territoriales de los gobiernos descentralizados, sino como un esfuerzo y un desafío por hacer convivir positivamente ambos enfoques.

Por cierto, no se trata de promover una simple reproducción del sectorialismo en escala regional y local, lo cual constituye un contrasentido, pues lo que necesitan las regiones y municipalidades es principalmente afirmar los enfoques territoriales para abordar los problemas de sus respectivos ámbitos. El reto consiste en crear condiciones para que el gobierno nacional, al lado de su concepción sectorial, asuma también el “lenguaje” territorial. Lo anterior implica que el punto crítico de una agenda para reformar el Poder Ejecutivo desde una perspectiva descentralista, es la dificultad del gobierno nacional para asumir y aplicar perspectivas territoriales en sus concepciones de desarrollo y en sus modalidades de gestión.

Por su parte, los gobiernos regionales deben actuar como intérpretes del lenguaje sectorial y “traducirlo” a lenguaje territorial en sus propios ámbitos. En esa línea puede esperarse que el nuevo paradigma del desarrollo y las innovaciones institucionales faciliten esta función de los gobiernos regionales - una especie de bisagra entre lo sectorial y lo territorial - y el esfuerzo del gobierno nacional por “territorializar” sus enfoques, sin renunciar a las necesarias concepciones y políticas sectoriales.

La idea es que la adopción de un consistente enfoque territorial de desarrollo por parte del gobierno nacional puede contribuir a mejorar sustantivamente la asignación de competencias y funciones hacia los gobiernos subnacionales. Esta percepción

¹² Las asimetrías entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en el proceso de transferencia de la descentralización pueden verse como “asimetrías de información y fallas del Estado”.

no debería distorsionarse buscando una salida excesivamente localista o microregional, con tendencias a una permanente fragmentación, lo que impide en muchos casos apreciar debidamente y trabajar en escalas regionales o macroregionales, para aprovechar economías de escala y externalidades positivas.

Los problemas del gobierno nacional

Uno de los puntos de partida para abordar la reforma del Estado y la descentralización son los problemas específicos que confronta el gobierno nacional. No obstante su peso y recursos, el gobierno nacional exhibe limitaciones y carencias que deben tomarse en cuenta por su enorme incidencia en las relaciones entre sus niveles de operación, comprometiendo el destino del proyecto descentralista.

Un primer problema es su reducida capacidad de formular y ejecutar políticas públicas referidas a algunos temas de carácter transversal y sectorial. Ello impide una efectiva acción de gobierno y es un factor potencial de conflictos en diversos grupos de ciudadanos, territorios o sectores de actividad. El origen de esta deficiencia se sitúa en algunos casos en la debilidad y desmantelamiento de los órganos de línea – las direcciones generales – e instancias técnicas de los ministerios centrales vinculados a esos temas, así como en la sustitución por equipos temporales adscritos a las autoridades de turno y ubicadas fuera de la institucionalidad formal.

A estas dificultades, se agregan limitaciones y debilidades de coordinación en la acción de gobierno, con la pérdida consiguiente de sinergias, efectos multiplicadores e impactos positivos sobre la población. Los problemas de falta de liderazgo y la reducida capacidad de coordinación afectan directamente el avance de la descentralización, un proceso complejo que requiere generar y usar de economías de coordinación.¹³ Un tema a resolver al respecto, es la asignación precisa al interior del Poder Ejecutivo de las competencias de coordina-

ción de carácter transversal o intersectorial; particularmente entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cuando se ponga en operación.

Las fallas de coordinación al interior del Poder Ejecutivo, traen como consecuencia una frecuente dispersión y duplicación de funciones en los ámbitos de los ministerios y sus Organismos Públicos Descentralizados (OPDs). Adicionalmente, los ministerios se han visto reducidos en muchos casos a ser ejecutores de programas y proyectos desprovistos de orientaciones y objetivos consistentes con una política general de gobierno. La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

En el proceso de formulación del presupuesto público, no obstante algunos avances significativos, la asignación de recursos y los instrumentos de control no permiten definir prioridades para el gasto y controlar su ejecución en función de criterios de eficiencia. Todavía actúa una dinámica inercial en el proceso presupuestal (peso de gastos comprometidos en el pasado), y es visible la desconexión respecto de los procesos de planeamiento y programación, la desatención a objetivos de desarrollo y una excesiva fragmentación y dispersión. Aún es excesivo el número de sectores presupuestales (de los 26 existentes, 16 corresponden al Poder Ejecutivo), pliegos y unidades ejecutoras en el sistema presupuestario. Ello agrega dificultades al proceso de transferencia en la descentralización. El seguimiento, cuando se realiza, generalmente no está relacionado a indicadores de gestión.

Por el lado administrativo pesa significativamente la ausencia de una carrera pública y las distorsiones que se han acumulado en el sistema remunerativo, lo que redundará, a su vez, en inexistencia de incentivos y en un deterioro de las capacidades

La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

¹³ Téngase en cuenta que coordinar es esencialmente definir prioridades y asignar responsabilidades. Ambas definiciones se asumen en función de objetivos y metas de política.

técnicas y profesionales del funcionariado público.

Criterios estratégicos para un nuevo Estado

La descentralización tiene el carácter de ser un proceso permanente (o, por lo menos, con vocación de largo plazo) de distribución del poder; lo cual requiere de estabilidad política e institucional para favorecer objetivos de crecimiento, competitividad, equidad e inclusión. Sin embargo, este ejercicio de poder distribuido entre tres niveles de gobierno, puede convertirse en fuente de tensiones y conflictos, o de generación de desequilibrios macroeconómicos y fiscales; debilitándose, de ese modo, las perspectivas de desarrollo prometidas por la descentralización.

La hipótesis asumida es que un proceso de descentralización sin el acompañamiento *prioritario* de una profunda reforma del Poder Ejecutivo¹⁴ - es decir, del gobierno nacional - conduce con alta probabilidad a la confrontación creciente de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional. El origen de tales conflictos y tensiones es que, en ausencia de una reforma, el Poder Ejecutivo nacional tiende inercialmente a retener competencias y recursos que no le corresponden y a invadir fueros de las instancias subnacionales, lo cual erosiona las relaciones de complementariedad y la coordinación intergubernamental. A la larga, se generan así condiciones de riesgo para la gobernabilidad democrática y la estabilidad económica.

Por el contrario, una descentralización llevada a cabo junto con una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo. Del mismo modo,

se establecen mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, reduciéndose significativamente los riesgos de corrupción.

Es posible identificar algunos criterios estratégicos a tener en cuenta en este esfuerzo simultáneo de descentralizar el país y reformar el Poder Ejecutivo:

En las relaciones entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo. Resulta fundamental diferenciar la esfera de lo político y de lo técnico-administrativo. De hecho, debe reconocerse que existe un predominio absoluto de las relaciones y variables políticas. En tanto gira en torno a relaciones de poder, al ejercicio de capacidades de decisión y a la permanente necesidad de legitimidad y cercanía respecto de los ciudadanos-electores, la descentralización y las reformas del aparato estatal conforman un proceso de naturaleza eminentemente política y solo en segundo lugar de carácter técnico y administrativo.

En el Acuerdo Nacional. La descentralización ha sido consagrada como la octava política de Estado. En la medida que este organismo sea efectivamente respaldado y comprometa a las principales fuerzas políticas y organizaciones sociales del país, ello le otorgaría a la descentralización y a la reforma del Poder Ejecutivo, la legitimidad y capacidad de convocatoria plural indispensable para proyectarse establemente en un horizonte de largo plazo y activar de modo sostenido el crecimiento, la equidad y la competitividad.

En la capacidad para formular y realizar políticas públicas. Resulta crucial la capacidad de formular, ejecutar y evaluar *políticas públicas* por parte de los distintos niveles de gobierno. Pero, en particular, es decisiva en el gobierno nacional por su mandato Constitucional de establecer y conducir políticas nacionales (transversales o sectoriales), que tienen primacía sobre las políticas de alcance regional y local. Esta jerarquía de políticas es funda-

¹⁴ Cabe observar que la llamada Ley Marco de la Modernización del Estado, promulgada en el año 2002, no ha logrado funcionar como instrumento de la reforma. En este caso el proceso prácticamente se atascó por falta de impulso político y por problemas de diseño. La "modernización" estatal, como proceso operativo e instrumental, no pudo avanzar sin un marco de redefinición de las funciones generales del Estado en el contexto de la descentralización y de las nuevas relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado. Específicamente, las normas que podrían impulsar dicha redefinición de las funciones del Estado y su régimen de gestión y que se encuentran pendientes de aprobación son: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley Marco del Empleo Público y sus normas adicionales de desarrollo (Ley de Carrera Pública, Ley de Gestión del Empleo Público, Ley del Sistema de Remuneraciones del Sector Público).

Una descentralización llevada a cabo junto con una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo.

Recuadro 4.1

La concentración del poder

El desequilibrio del poder resulta absolutamente marcado, pues bajo la concepción presidencialista de la Constitución Política, el poder bajo su control es tan grande que convierte a los alcaldes en representantes elegidos pero incapacitados para responder a las demandas de su población; los torna en administradores de servicios relativamente marginales antes que en promotores del desarrollo integral de sus circunscripciones.

El Poder Legislativo es igualmente un espacio de representación formal, especulativo, poco eficaz y desgastado en su legitimidad. Lo propio ocurre con el Poder Judicial. Nuestras instituciones atraviesan por una crisis de legitimidad muy grande y no existen a la fecha esfuerzos de innovación lo suficientemente profundos para salir de tal situación.

La concepción presidencialista vigente desde la Constitución de 1979, tiene doble efecto sobre el sistema político: Alimenta el caudillismo que lleva a autoritarismo y debilita la construcción de ciudadanía. La población elige entre personas más que entre programas o agrupaciones políticas y luego tiende a abandonar sus obligaciones pero también sus derechos para adjudicárselos al líder, sea éste local, regional o nacional. El rechazo a la crisis del sistema representativo y de partidos se expresa hoy en un supuesto “apoliticismo”, alimentado peligrosamente por el espectáculo cotidiano de instituciones que como el Parlamento no hacen sino reproducir lo inútil y desgastado. La resistencia de los partidos a la innovación de cuadros, concepciones y comportamientos se constituye de esta manera en el canal más efectivo para el desgaste e ilegitimidad, estimamos indispensable, del sistema representativo formal que no representa ya una alternativa para la aspiración democratizadora de nuestras poblaciones.

Fuente: Urgencia Descentralista. Carlos Barrenechea Lercari. 1998

La necesidad del nivel intermedio o regional para la descentralización se acrecienta en el escenario definido por los nuevos paradigmas del desarrollo que ofrecen posibilidades de innovar, captar las rentas derivadas, aprovechar economías de escala y rendimientos crecientes en los territorios.

mental para un proceso de descentralización ordenado y compatible con el carácter unitario del Estado. La capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas en los tres niveles de gobierno tiene, además, relevancia para dar orden y sentido coherente a la descentralización y la reforma del Estado como instrumentos al servicio de los objetivos de desarrollo planteados por el país y sus regiones. Son estos objetivos los que orientan el contenido de las políticas, y éstas, a su vez, ordenan las formas de organizar el Estado y los pasos de la descentralización.

Las reformas efectivas en estos niveles centrales, son precondiciones del variado conjunto de cambios en las diferentes instancias del Poder Ejecutivo destinados a facilitar la descentralización. Estos cambios deben producirse en ámbitos variados, que los diferentes diagnósticos se han encargado de ir señalando con amplitud. Se trata de revisiones profundas de las relaciones institucionales, de los mecanismos de gestión y de transparencia, que den cauce positivo a las relaciones del poder central con las instancias descentralizadas, y que deben estar en el núcleo de la modernización del Estado.

Desde luego, el destino del proceso regional y descentralista no se agota en los cambios institucionales y de gestión que se tienen que hacer inevitablemente. La definición del éxito del proceso es más compleja y exigente, y en su temática hay tres temas que se destacan en el resto de este capítulo: demarcación política, procesos de transferencia y formación de recursos humanos.

LA DEFINICIÓN DE REGIONES Y LA DEMARCACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

La convocatoria y realización de un referéndum en octubre del 2005, para aprobar la formación de cinco regiones por integración de departamentos, puso el tema de la regionalización en el centro de la agenda política nacional. Los resultados negativos de ese referéndum obligan a revisar las bases teóricas y políticas que sustentaron dicho proceso.

La regionalización, en tanto componente fundamental de la descentralización, se propone crear unidades territoriales de carácter intermedio –vale decir, regiones- en

Por ser el Perú un país de territorios históricamente diferenciados, se requiere dar a esos territorios una expresión política estable y democrática.

las cuales tengan jurisdicción gobiernos regionales elegidos mediante voto popular, y dotados de autonomía, competencias y rentas. En el Perú, los fundamentos de este proceso tienen que ver con la clara vocación regional del país, dada su base geográfica y formación histórica. Los factores determinantes de la existencia de regiones y la naturaleza de éstas han sido materia de diversos estudios y debates en los que se subraya el carácter económico del proceso de formación de regiones en el territorio peruano.¹⁵ Desde esta escala puede articularse la dinámica local con las perspectivas nacionales y la inserción en el proceso mundial de la globalización. La necesidad del nivel intermedio o regional para la descentralización se acrecienta en el escenario definido por los nuevos paradigmas del desarrollo que ofrecen posibilidades de innovar, captar las rentas derivadas, aprovechar economías de escala y rendimientos crecientes en los territorios.

La ya mencionada combinación descentralización-centralización que acompaña estos procesos se hace más evidente cuando se trata de la regionalización. En efecto, por su estructura y funcionamiento, y por las tareas que están llamadas a realizar en sus ámbitos territoriales, las regiones constituyen niveles o escalas intermedias que adoptan formas de descentralización respecto del nivel nacional; pero a la vez son una instancia de centralización o concentración de poder, recursos y capacidades, frente a la escala local. Por eso las regiones adquieren también un carácter ambivalente, y vienen a encarnar del modo más representativo la naturaleza ambigua de la descentralización. Así, en una perspectiva de desarrollo, el nivel regional tiene como funciones principales:

- Inducir cambios en las economías regionales, a partir de articular intervenciones multisectoriales, favorecer la complementación entre el sector público y el privado y la gestión de recursos de

magnitud y complejidad mayores a los del nivel local.

- Proveer infraestructura productiva y favorecer el acondicionamiento del territorio, fomentar la conformación de clusters o complejos productivos en torno a recursos naturales o grandes circuitos turísticos; aplicar el enfoque de macro cuencas para la gestión territorial.
- Articular la red de ciudades intermedias y favorecer la vinculación de modo equilibrado y complementario de los espacios urbanos con las formas de vida rural, hacer posible que el potencial natural y socioeconómico de las regiones, así como su patrimonio cultural, se conviertan en una base de competitividad para una mejor inserción frente al resto del país y el escenario mundial.

El proceso regionalista, envuelve asimismo la aplicación combinada del principio de *subsidiariedad* y de las *economías de escala*. Frente al nivel nacional, los gobiernos regionales aplican la subsidiariedad cuando, por ejemplo, ejercen sus competencias exclusivas¹⁶ relativas a diseñar y ejecutar programas regionales en cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias, desarrollan circuitos turísticos en sus ámbitos, o administran y adjudican terrenos eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción; funciones éstas que generarían ineficiencias si las asume el gobierno nacional. De otro lado, los gobiernos regionales generan y aprovechan economías de escala cuando conducen los proyectos especiales de irrigación, gestionan las áreas naturales protegidas o desarrollan convenios de investigación tecnológica con las universidades de la región. Es claro que todas estas tareas por su dimensión y complejidad, sobrepasan las capacidades de gestión y los recursos de las municipalidades.

Más allá de los resultados del referéndum, el proceso de formación de regiones mantiene su valor y vigencia como una

¹⁵ Un trabajo reciente del PNUD desarrolla una caracterización de los territorios económicos existentes en el Perú, cuya diferenciación atribuye, en unos casos, a la presencia de economías urbanas; y, en otros, a la disponibilidad de recursos naturales de gran volumen y calidad, lo que les confiere una capacidad de estructurar el espacio. Ver PNUD, "Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos" Lima, 2002.

¹⁶ La asignación de funciones exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno (nacional, regional y local) se encuentra formulada de modo general en la Ley de Bases de Descentralización. Una mayor especificación de estas competencias y funciones de los gobiernos subnacionales aparece en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

propuesta estratégica para conducir la descentralización y promover el desarrollo en el Perú. Este llamado tiene como sustento la necesidad de constituir, en el plano político, núcleos de poder regional, con el manejo de recursos, proyectos y capacidades de gestión de volumen y calidad suficientes para contrarrestar el poder acumulado en el gobierno nacional y en la capital de la república.

Justifica también la permanencia de la regionalización en la agenda, la necesidad de hacer uso de las economías de escala asociadas a la gestión y manejo de recursos y proyectos de mayor dimensión que lo local, para generar impactos efectivos de carácter regional. El no aprovechamiento de estas economías de escala implicaría la significativa pérdida de un potencial de crecimiento y de competitividad, y por lo tanto la renuncia a ingresos y bienestar para la población.

Por ser el Perú un país de territorios históricamente diferenciados, se requiere dar a esos territorios una expresión política estable y democrática. Hacer converger los territorios económicos con regiones políticas, es clave para aprovechar la enorme diversidad del país y convertirla en herramienta de desarrollo.

En las condiciones actuales de la descentralización en el país, el valor más significativo del proceso de formación de regiones a través de la integración de departamentos consiste en que apunta a revertir el curso de dispersión del poder y de los recursos que amenaza con equiparar descentralización con fragmentación de las instituciones, de los presupuestos y de las capacidades de gestión, en instancias de gobierno y territorios cada vez más pequeños. El “ideal descentralista” está lejos de ser un mecanismo para multiplicar sin límites la constelación de pequeños gobiernos locales, aunque estos cuenten con muy escaso poder y ninguna capacidad de contrarrestar el peso enorme

y la hegemonía del gobierno nacional.

La integración de regiones marcha a contracorriente de esa tendencia a la dispersión y por eso constituye un proceso difícil, pero audaz y progresivo, encaminado a rescatar un modelo de descentralización eficiente y, en el largo plazo, políticamente sustentable. Con la integración de regiones se busca desencadenar impulsos de carácter estructural en lo político, económico y territorial, y esa apuesta conserva su vigencia por encima de las contingencias del momento.

De otro lado, se trata de utilizar a fondo y potenciar un instrumento creado por la propia Ley de Incentivos para la Formación de Regiones: Las Juntas de Coordinación Interregional (JCIs) constituidas por los gobiernos regionales de departamentos que son vecinos¹⁷. El papel asignado a las Juntas es, desde todo punto de vista fundamental, y está referido a la generación de propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos en una misma región.

En concordancia con la necesidad arriba mencionada de conectar la dinámica regional con la local, resulta conveniente abrir las JCIs a la participación de las municipalidades provinciales y sus alcaldes. Igualmente es posible articular las propuestas y proyectos impulsados por las JCIs con los programas y proyectos que a otra escala, plantean las mancomunidades y corredores económicos impulsados por las municipalidades¹⁸.

Para estos fines es fundamental contar con un instrumento orientador y de largo plazo para el conjunto de iniciativas y procesos a emprender en torno a la formación de regiones. Dicho instrumento es

Es fundamental contar con un instrumento orientador y de largo plazo para el conjunto de iniciativas y procesos a emprender en torno a la formación de regiones. Dicho instrumento es un Plan Nacional de Desarrollo Territorial.

¹⁷ Tras la aprobación de esta Ley se formaron en el país seis Juntas de Coordinación Interregional: (i) Nor Oriente con Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín; (ii) Macro Sur con Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios; (iii) Amazónica con Loreto y San Martín; (iv) Apurímac-Cusco; (v) Ayacucho-Huancavelica-Ica; y (vi) Norcentro Oriente con Ancash, Lima provincias, Huánuco, Pasco y Junín.

¹⁸ Al respecto, debe tenerse presente la necesidad de potenciar los espacios y experiencias emprendidas por las municipalidades en torno a mancomunidades y corredores económicos. Una tarea pendiente es la institucionalización de las mancomunidades mediante la ley respectiva, en armonía con el proceso de reforma de la demarcación.

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias es de prever que el proceso de regionalización requerirá de ritmos y velocidades diferentes. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única para realizar las consultas a nivel nacional.

un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que anticipe los escenarios y condiciones de articulación y competitividad de los territorios económicos del país y sus vínculos con la economía internacional y los mercados externos. Dicho Plan deberá asimismo explorar en forma prospectiva las tendencias principales de uso de nuestros recursos naturales y los procesos tecnológicos correspondientes, determinar las complementariedades entre territorios, así como las necesidades de ordenamiento e infraestructura.

Una visión alternativa de la demarcación política

Se debe recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista con la que se inició el proceso de descentralización y que suscitó un importante nivel de consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales involucradas. Frente a la regionalización, el gradualismo supone postular que la formación de regiones constituye un *punto de llegada* que puede alcanzarse tras un proceso prolongado y complejo de afirmación de los vínculos económicos y territoriales entre los actuales departamentos. Se requiere aprovechar el impulso a la construcción de grandes espacios o territorios económicos que habrá de provenir de la globalización y de los obligados vínculos del país y de sus departamentos con los países vecinos y con los procesos más amplios de integración económica y comercial con el resto del mundo. Ello obliga a replantear el proceso de regionalización en horizontes más largos. La Ley de Incentivos, dictada para la integración, ha tenido más bien resultados controvertidos.

Un aspecto de un enorme valor estratégico para una regionalización exitosa es la articulación y convergencia entre la dinámica intermedia o departamental y la dinámica propiamente local a nivel de las provincias. La desconexión existente hasta el momento, tuvo ocasión de expresarse

con fuerza en el período del referéndum, en que las municipalidades y sus autoridades se mantuvieron al margen de la convocatoria, y grandes porciones de población interpretaron que el proceso de formación de regiones era distinto y hasta contrario a la descentralización. La articulación regional-local puede y debe resolverse con un enfoque territorial que ubique los espacios e instituciones con mayor capacidad para operar como puentes o bisagras de esa conexión. Ese papel conector puede ser eficientemente asumido por las *provincias*, cuya dimensión territorial y desarrollo institucional - municipalidades provinciales - permite desplegar procesos, que sin dejar de ser locales, tienen una proyección cercana a los departamentos.

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias es de prever que el proceso de regionalización requerirá de ritmos y velocidades diferentes¹⁹. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única para realizar las consultas a nivel nacional y se debiera relativizar provisionalmente la condición de "ser región" para tener acceso a determinadas transferencias. En este punto resulta necesario flexibilizar y modificar la legislación, dejando abiertas las posibilidades que los departamentos y provincias que crean haber madurado lo suficiente sus procesos de convergencia y gestión conjunta, soliciten específicamente la realización de una consulta para sancionar formalmente su integración en una sola región.

Un punto central para la nueva estrategia es resolver el tema de la demarcación actual, y su improcedencia como instrumento para el desarrollo nacional y regional. La arbitrariedad del proceso de creación de divisiones políticas, especialmente de provincias y distritos, pero también de departamentos, crea un problema tan o más importante que el de la creación de regiones, puesto que atenta la base misma de la administración del proceso, sosteniendo la actual fragmentación al interior de las futuras regiones.

¹⁹ Un aspecto que debiera merecer un análisis objetivo y detenido se refiere al tema de las identidades y lealtades que suscitan las demarcaciones. Así, sin dejar de reconocer que en algunos departamentos las identidades ciertamente son fuertes y se han expresado en múltiples ocasiones, lo cierto es que al lado de ese fenómeno existen en el país otras identidades referidas a los ámbitos provinciales, e incluso más locales, que en muchos casos se revelan más intensas que las departamentales, y que deben considerarse en las reformas administrativas.

Cuadro 4.1

Perú 2005. División político administrativa.

Departamento	Capital	Fecha de creación (1)	División político - administrativa								
			Provin- cias (1)	Distritos (1)	Centros poblados (2)		Municipios de centros poblados (2)	Comuni- dades campe- sinas recono- cidas (3)	Comuni- dades campe- sinas con título (3)	Comuni- dades indígenas recono- cidas (3)	Comuni- dades indígenas tituladas (3)
					Urbano	Rural					
PERÚ	Lima	-	195	1 832	3 108	80 402	2 022	5 998	4885	1 265	1 175
Amazonas	Chachapoyas	21 nov 1832	7	83	124	2 595	69	52	52	168	168
Ancash	Huaraz	12 feb 1821	20	166	245	6 399	158	347	315	-	-
Apurímac	Abancay	28 abr 1873	7	80	127	3 424	95	467	410	-	-
Arequipa	Arequipa	26 abr 1822	8	109	195	4 260	19	103	77	-	-
Ayacucho	Ayacucho	26 abr 1822	11	111	205	6 368	113	646	446	1	-
Cajamarca	Cajamarca	11 feb 1855	13	127	160	5 647	238	105	82	2	2
Callao	Callao	20 ago 1836	1	6	6	-	-	-	-	-	-
Cusco	Cusco	26 abr 1822	13	108	165	8 142	112	928	807	51	49
Huancavelica	Huancavelica	26 abr 1822	7	94	119	5 758	182	573	508	-	-
Huánuco	Huánuco	24 ene 1869	11	76	109	5 457	215	269	148	9	8
Ica	Ica	30 ene 1866	5	43	84	1 083	5	10	4	-	-
Junín	Huancayo	12 feb 1821	9	123	187	3 543	97	389	364	156	151
La Libertad	Trujillo	12 feb 1821	12	83	164	3 114	86	119	103	-	-
Lambayeque	Chiclayo	01 dic 1874	3	38	71	1 290	25	26	17	-	-
Lima	Lima	04 ago 1821	10	171	321	3 644	57	289	204	-	-
Loreto	Iquitos	07 feb 1866	7	51	86	2 218	8	92	41	488	430
Madre de Dios	Pto. Maldonado	26 dic 1912	3	11	15	280	8	-	-	24	20
Moquegua	Moquegua	02 ene 1857	3	20	44	1 128	19	75	72	-	-
Pasco	Cerro de Pasco	27 nov 1944	3	28	66	2 484	60	72	65	113	98
Piura	Piura	30 mar 1861	8	64	223	2 377	43	136	125	-	-
Puno	Puno	26 abr 1822	13	109	141	7 318	264	1 253	1 001	-	-
San Martín	Moyobamba	04 set 1906	10	77	157	2 260	99	1	1	27	27
Tacna	Tacna	25 jun 1875	4	27	42	604	21	46	43	-	-
Tumbes	Tumbes	25 nov 1942	3	13	25	157	6	-	-	-	-
Ucayali	Pucallpa	18 jun 1980	4	14	27	852	23	-	-	226	222

Fuentes:

(1) Anuario Estadístico Perú en Números 2005. Instituto Cuánto S.A.

(2) Dirección Nacional de Censos. INEI

(3) Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT. Ministerio de Agricultura. Diciembre 2004

Elaboración: PNUD/Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Diversas posiciones críticas coinciden en que, luego de un inicio auspicioso en el año 2003, en que se dispuso el inicio de las transferencias de proyectos regionales y locales y programas de lucha contra la pobreza, las transferencias se han tornado lentas y cargadas de procedimientos burocráticos.

Esto lleva a contemplar la posibilidad de resolver con prioridad el tema de las demarcaciones menores – mientras se facilita el funcionamiento provisional de los departamentos como “regiones” para fines de la transferencia de recursos y funciones – dándoles racionalidad mediante un proceso de transición que demuestre la conveniencia de esta revisión. Dichas unidades menores deberían integrarse en búsqueda de una mayor armonía entre las dimensiones de la población en las unidades demarcatorias, las responsabilidades y derechos políticos, la acumulación de activos productivos y disposición de redes comerciales, y la efectiva participación y democratización política.

La opción de resolver los retos de la demarcación “desde abajo” – que no es necesariamente opuesta a la demarcación regional – no solamente es válida, sino también esencial. Se halla más cerca de los compromisos y las aspiraciones de la población, y debería entenderse como una acción necesaria para llevar la gesta de la ciudadanía y la regionalización a espacios más cercanos a los actores del descentralismo. Esto es lo que convierte a esta opción como una propuesta del Informe considerada como de urgencia para el corto plazo.

UN SIGNIFICATIVO CUELLO DE BOTELLA. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Para abordar el *proceso de transferencias*, conviene pasar revista a los criterios generales útiles para un *marco de distribución de competencias* entre los tres niveles de gobierno.

Al Gobierno Nacional le corresponde fijar políticas y estrategias nacionales para el desarrollo, formulación y ejecución de programas y provisión de servicios de alcance nacional. En perspectiva de mediano plazo debe ser diseñador de políticas, normativo, regulador y promotor, más que ejecutor.

A los Gobiernos Regionales les corresponde determinar estrategias de ordenamiento territorial de sus ámbitos, adecuación al ámbito regional de las políticas y estrategias nacionales, promoción del desarrollo rural regional. Deben ser normativos y diseñadores de políticas regionales en el marco de las políticas y normas nacionales y ejecutores de los proyectos y

servicios de carácter regional. No ejecutan proyectos locales.

A los Gobiernos Locales les corresponde generar políticas y normas locales en el marco nacional y regional; ejecutar proyectos y servicios de carácter local; gestionar infraestructuras económicas y sociales; así como promover el desarrollo rural en escala local.

Sobre la base de esta distribución primaria, la normativa de la descentralización precisa las competencias y funciones de carácter transversal y sectorial que corresponden a cada nivel de gobierno, de modo exclusivo o compartido. Dentro de ese marco opera el principio de progresividad del traslado de competencias desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, cuando éstos hayan acumulado un nivel básico de capacidad de gestión.

En aplicación del principio de gradualidad se distinguen tres momentos en el proceso de descentralización y de transferencias:

Primer momento. La asignación de competencias entre niveles de gobierno, mediante un acto legislativo. Así, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha fijado las competencias exclusivas del gobierno nacional, las exclusivas de los gobiernos regionales y locales; y las competencias compartidas entre estos niveles.

Segundo momento. La transferencia propiamente dicha de funciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Este es un proceso complejo de carácter político y técnico en el que las modalidades, requisitos y plazos se establecen en los planes sectoriales de transferencia y se definen instrumentos tales como los convenios de gestión a suscribirse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Tercer momento. El ejercicio de las competencias y funciones en las distintas materias sectoriales por parte de los gobiernos regionales y locales.

Usualmente los análisis se centran en el segundo momento, por la complejidad y las tensiones que envuelve entre los niveles de gobierno. No obstante, el éxito y sostenibilidad de la descentralización como proceso de largo plazo tiene que ver más bien con el tercer momento, en el que los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias y funciones adquiridas.

Figura 4.1

Gradualidad de la descentralización

La descentralización es un proceso por etapas que se retroalimenta



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

Recuadro 4.2

Los señalamientos del Consejo Nacional de Descentralización

“ En cuanto a los gobiernos regionales:

De un universo total de 185 funciones transferibles hacia éstos, hasta el año 2005 se han entregado 91, y en el 2006 se espera alcanzar a 122, es decir el 66% de las funciones consideradas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En cuanto a los gobiernos locales:

Para un universo de 194 provincias donde operan los programas de asistencia alimentaria del PRONAA, 67 se declararon aptas el año 2003, 58 provincias adicionales el año 2004 y otras 68 provincias se consideraron aptas para la transferencia el año 2005, con lo cual prácticamente se cubre el 100%, quedando pendiente solamente la provincia de Lima.

Para un universo de 1,580 distritos donde se ejecutan proyectos de FONCODES, 241 distritos se consideraron aptos el año 2003, 165 distritos adicionales el 2004, y el año 2005 se produjo un salto con 700 distritos adicionales declarados aptos. Se totalizan así unos 1,106 distritos, esto es un 70% del universo total.

En cuanto al conjunto de gobiernos subnacionales (regionales y locales):

Del total del Presupuesto General de la República, los gobiernos regionales y locales han saltado de un 4.3% de participación en el año 2003 hasta un 25.4 % en el año 2006, lo cual supone percibir en este año unos 13 mil millones de nuevos soles.”

Fuente: Comunicado público del 19 de mayo de 2006

Es en esta etapa cuando son sometidos por la ciudadanía a la exigente prueba respecto de la cobertura, calidad y costos de los servicios que brindan. El ejercicio de las funciones es también el campo en el que debiera promoverse la más estrecha complementación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para una gestión estatal democrática, eficiente y transparente. La clave para un ejercicio eficiente de competencias y funciones es ciertamente la adquisición previa de capacidades básicas de gestión.

Contratiempos de las transferencias y sus vinculaciones con el diseño descentralista

Siendo la transferencia de competencias, funciones, programas y proyectos, (“segundo momento”) el proceso más visible de la descentralización, este ha sido objeto

de análisis y tomas de posición de todos los actores involucrados. Desde la óptica gubernamental se recurre a determinados indicadores cuantitativos para mostrar que, desde el año 2003 hasta la fecha, existen avances en ese sentido.

Este reconocimiento no debiera impedir un análisis más desagregado y cualitativo para formarse un juicio certero acerca del estado real del proceso de transferencia, como eje de la descentralización. Así, diversas posiciones críticas coinciden en que, luego de un inicio auspicioso en el año 2003, en que se dispuso el inicio de las transferencias de proyectos regionales y locales y de los programas de lucha contra la pobreza, las transferencias se han tornado lentas y cargadas de procedimientos burocráticos²⁰.

La percepción diversa que suscita el proceso entre los distintos actores indica que la transferencia ha pasado a ser uno de los espacios de mayor tensión y con-

²⁰ Incluso en las transferencias presentadas como avances al 100%, como es el caso del PRONAA, las municipalidades provinciales señalan que esta institución solamente ha comprometido en la transferencia un 25% de su presupuesto, postergándose el traslado de los más importantes programas nutricionales. En referencia al PRONAA, los gobiernos locales distritales se quejan de un proceso regimentado desde el nivel central por el MIMDES, el mismo que los ha reducido a simples “mesas de partes” de un modelo cuyas operaciones se encuentran decididas al margen de las municipalidades.

flictos, reales y potenciales, de la descentralización; habida cuenta que representa el procedimiento concreto de distribución del poder entre niveles de gobierno y territorios en el país.

Este planteo obliga a algunos señalamientos concretos – desde luego alimentados por la amplia literatura generada por los observadores y actores comprometidos en el proceso – en el sentido de específicos, pero formulados con el propósito de hacer notar que no son incidentales, sino que tienen deudas importantes con la propia concepción y diseño de la actual descentralización.

Relaciones asimétricas y ventajas del gobierno nacional. El acuerdo político expresado en la Ley de Bases de Descentralización (LBD) le otorga al Poder Ejecutivo la capacidad de iniciativa y de voluntad para definir la modalidad y los ritmos del proceso de transferencia. Definidas por la LBD las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y las competencias compartidas, esa es la esencia del modelo de transferencia: el manejo del proceso desde el lado de la “oferta” por parte del Poder Ejecutivo nacional, a través de los sectores que “ofrecen” las funciones a transferir y bajo la coordinación del CND. A este diseño básico se ha intentado añadirle en el camino un elemento de “demanda” consistente en que los gobiernos regionales y locales solicitan las funciones correspondientes a las competencias que la LBD les reconoce. Ello se ha plasmado en la presentación de propuestas tanto por el lado de regiones y localidades como por el lado de los ministerios centrales.

Con esa información, el CND elaboró el Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009. Este intento de poner en marcha un modelo mixto de “oferta-demanda” en la práctica no ha funcionado, pues en el “mercado” de funciones a transferir, son visibles las relaciones asimétricas entre el ofertante gobierno nacional y los “demandantes” gobiernos regionales y locales. De modo que el gobierno nacional ha concluido imponiendo las reglas, los contenidos y los plazos. Hace pesar unilateralmente su poder, disponibilidad de recursos y capacidad de decisión e iniciativa.

Ausencia de una visión de desarrollo y de objetivos de reforma del Estado. La transferencia se plantea sin una imagen objetivo

de país y de sus regiones. Tampoco propone metas a alcanzar por el gobierno nacional, y los gobiernos regionales y locales; es decir, no cuenta con una visión de desarrollo que oriente la reforma del Estado. Al desconectarse de estas visiones, la transferencia pierde su carácter instrumental como medio para reordenar el sector público, el poder territorial y las relaciones del Estado con la sociedad. Más aún, la descentralización misma no aparece como factor de desarrollo.

En estas condiciones, las instituciones y personas que vienen llamando a profundizar o relanzar la descentralización, aducen con razón que sus propósitos no se confían a relanzar y *acelerar* la transferencia, o incrementar simplemente la cantidad de lo que se transfiere. “Profundizar”, en este caso debe entenderse como desplegar una visión integral de desarrollo y de reforma del Estado capaz de articular y dar sentido estratégico al proceso, cuidando la calidad de los servicios transferidos a los que acceden los ciudadanos. La preferencia por la calidad de la descentralización es la que hará sostenible y eficiente el ejercicio de las funciones transferidas, y aseguraría que el proceso de descentralización adquiriera condición de irreversible.

Presiones opuestas y tensión en el modelo. Por la pérdida de visión y de horizonte de largo plazo se hace patente la presión de los gobiernos regionales y locales, y de distintos sectores sociales por ampliar y acelerar el proceso, mientras el gobierno nacional y sus sectores, salvo excepciones, apuntan a lo contrario. Por ejemplo, la operación del modelo por el lado de la oferta muestra a los sectores del gobierno nacional con visibles resistencias y seleccionando las funciones a transferir, sin visión de conjunto ni coordinación con los demás sectores. Los gobiernos regionales y locales, por su parte, definen su demanda de funciones frecuentemente al margen de una estrategia de desarrollo, ni se apoyan en una apreciación objetiva de sus capacidades de gestión.

Concepción fragmentada de las políticas y programas. Otra característica de la transferencia y que se relaciona con la falta de visión de desarrollo, es la reducida importancia que el proceso le otorga a las capacidades de diseño y formulación de políticas sectoriales y territoriales. Según el modelo en curso, las competencias se desagregan

La transferencia sin normatividad permanentemente ajustada y evaluación ex post abriga riesgos importantes de ineficiencia y deslegitimación de la descentralización.

Son visibles los problemas en el manejo de los enfoques territoriales del desarrollo, y la conexión de estos enfoques con la programación de proyectos de inversión... los programas de inversión resultan siendo listados inorgánicos de proyectos sin consistencia interna y sin posibilidades de responder efectivamente a las necesidades expresadas a nivel de diagnóstico.

en funciones y estas se considera que pueden ser transferidas por separado (una por una) a los gobiernos regionales y locales. Hay entonces una pérdida del concepto de integralidad de las políticas sectoriales y transversales y de las condiciones de su aplicación. Este problema del fraccionamiento de las políticas en funciones prácticamente independientes conduce a algunos absurdos que se han hecho patentes durante la transferencia²¹.

De modo semejante, en el caso del desarrollo social se produce la separación entre el manejo de las políticas sociales y de los programas de lucha contra la pobreza. Se promueve así una concepción y una práctica puramente proyectista, sin el soporte y de una formulación de políticas. Además, al no haberse realizado, por parte del gobierno nacional, una consolidación y depuración previa de los programas sociales (mediante ley de transferencias programáticas) se ha visto prolongarse la existencia de un gran número de programas alimentarios y asistenciales que se superponen. La corrección ideal en forma previa de las duplicaciones, superposiciones y dispersión, habría significado un proceso de transferencia más ordenado, orgánico y eficiente.

En estas condiciones, el modelo tal cual está diseñado plantea que cada uno de estos programas se transfiera por separado, debiendo para cada uno de ellos, aplicar los gobiernos locales todo el ciclo del procedimiento de acreditación, además de adecuarse a modelos de gestión de los programas sociales generalmente no compatibles con la realidad local. La reproducción a nivel local de esquemas de gestión contruidos para el nivel nacional, genera ineficiencias y deseconomías de escala. Debe entonces evitarse esa fragmentación y transferir paquetes completos de funciones y programas, para aprovechar las ventajas de la integralidad y de las externalidades existentes.

Inexistencia de mecanismos de evaluación del proceso. La pérdida de visión ha significado también que la transferencia no prevea la necesidad de establecer mecanismos y espacios para la articulación entre las

instancias de dirección y técnico-normativas del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, con fines de mantener la producción de normas, así como el seguimiento y la evaluación de las funciones transferidas en términos de cobertura, calidad y costos de los servicios. La transferencia sin normatividad permanentemente ajustada y evaluación ex post abriga riesgos importantes de ineficiencia y deslegitimación de la descentralización. Aquí también es importante haber realizado en forma articulada la reforma del Poder Ejecutivo para poner a punto los esquemas según los cuales, la alta dirección de los sectores del gobierno nacional se especializa y concentra en las funciones de producción de políticas, normatividad y control, al tiempo que otras instancias (OPDs), unidades ejecutoras, programas y proyectos especiales se dedican en exclusividad a las funciones de ejecución. Este mismo esquema de división de competencias puede proyectarse a las relaciones intergubernamentales generadas por la transferencia.

Falta de sincronía con otros instrumentos técnicos y burocratización. La Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento se han aprobado con visible retraso (fines del 2004). Se hace notar adicionalmente, que la aplicación de las normas del sistema de acreditación a una transferencia sin visión de desarrollo, tienden a convertir al proceso, tal como ha estado ocurriendo, en una rutina complicada, plena de normas y exigencias burocráticas. Ello origina que el proceso sea dominado por criterios puramente cuantitativos (número de funciones que se transfieren, número de provincias o distritos que se acreditan etc.) y de sujeción a los procedimientos, dejándose de lado el tema de la calidad de los servicios transferidos y el examen de los resultados de la gestión.

Débil atención a la Capacitación y Asistencia Técnica. El Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica del CND, no ha sido aplicado sistemáticamente y con claros objetivos y contenidos en los gobiernos regionales. En su lugar se han realizado solamente eventos de capacitación fragmentarios a car-

²¹ Por ejemplo, en algunos gobiernos regionales, en materia agraria se ha transferido la primera función de carácter amplio relativa a "formular y ejecutar políticas de desarrollo agrario"; sin embargo, no se ha transferido aún la función específica como "promover el desarrollo de camélidos sudamericanos, etc". Es decir, el gobierno regional es competente para la función general, pero no para la específica.

go de los sectores, sin alcanzar a satisfacer las necesidades y expectativas de autoridades y técnicos de los gobiernos regionales y locales. La inaplicación de este Plan (no obstante su carácter obligatorio según la LBD), ha acentuado la asimetría y desventaja de los gobiernos descentralizados al carecer, en muchos casos, de respaldo técnico para estructurar en forma consistente la demanda regional y local de competencias. Este es un tema central, que se desarrolla algo más ampliamente a continuación.

LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES Y LOCALES

La experiencia acumulada en los últimos cuatro años de funcionamiento de los gobiernos regionales y locales, muestra la existencia de áreas críticas a resolver en términos de capacidades regionales y locales.

En primer término, son visibles los problemas en el manejo de los enfoques territoriales del desarrollo, y la conexión de estos enfoques con la programación de proyectos de inversión. La experiencia de los planes de desarrollo concertado de escala departamental, provincial y distrital, muestra que hay dificultades para realizar diagnósticos e identificación de potencialidades con criterios de articulación territorial. Luego hay deficiencias mayores aún para vincular estos diagnósticos y relevamiento de potencialidades con la identificación de necesidades de inversión. De modo que, los programas de inversión resultan siendo listados inorgánicos de proyectos sin consistencia interna y sin posibilidades de responder efectivamente a las necesidades expresadas a nivel de diagnóstico.

En segundo término, persisten serias limitaciones en la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. La percepción compartida por muchos actores e instituciones es que la mayoría de gobiernos regionales y locales no cuentan con la capacidad técnica suficiente en los órganos encargados del tema (Oficinas de Proyectos de Inversión - OPIs) para formular proyec-

tos cumpliendo las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se señala que aproximadamente dos tercios de los proyectos declarados viables por los gobiernos regionales o locales no pasarían la evaluación si se realiza con los criterios o estándares del MEF.

Respecto de los enfoques territoriales y su aplicación a la práctica de elaboración de planes concertados de desarrollo, resultaría beneficioso reforzar las áreas de planificación de los gobiernos regionales y locales en las metodologías existentes acerca de la identificación y estimación cuantitativa de las potencialidades asociadas a un territorio, los métodos y técnicas de ordenamiento territorial y la aplicación de los métodos georeferenciados y cartografía digital.

Lo anterior reviste importancia si se trata de mejorar y potenciar los procesos de presupuesto participativo (PP) aplicados a todos los departamentos, provincias y distritos del país. Las dificultades principales que señalan distintas evaluaciones sobre los PP se refieren a la carencia o escasez de información socioeconómica y territorial ordenada, actualizada y sistemática.

En cuanto a información estadística para fines de planeamiento territorial, su actualización permanente con cobertura y calidad requeridas, recae en el gobierno nacional y en el INEI, que hace posible identificar las áreas donde los propios gobiernos regionales y locales pueden tomar a su cargo parte de estas tareas, mediante cuestionarios o fichas simplificadas sobre diversas temáticas²².

Generación de capacidades en gestión de proyectos de inversión

El objetivo básico es cubrir en el plazo más corto las carencias técnicas actuales para responder a los requisitos del SNIP²³. La aplicación de esta Ley, debería ser ocasión para una acción conjunta de generación de capacidades, utilizando inclusive los propios recursos del canon. La respuesta a la desconfianza y resistencias expresadas a la

Las experiencias de asociatividad por el lado de gobiernos regionales y de municipalidades, generan condiciones favorables a la adquisición de capacidades de gestión.

²² La Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD-Perú ha preparado un conjunto de instrumentos para la captación de información para la gestión local (SIDEL).

²³ Ley 28802, de modificación del SNIP.

Otra fuente de experiencias generadoras de capacidades son los presupuestos participativos, respecto de los cuales se han venido promoviendo recientemente eventos dirigidos a mostrar casos exitosos a nivel municipal, para su difusión y réplica.

descentralización del SNIP, debiera consistir en una iniciativa enérgica y eficaz de acciones de capacitación y reforzamiento de las OPIs regionales y locales. Las OPIs deben contar con parámetros técnicos adecuados para ejercer su competencia, en vista que tienen la grave responsabilidad de evitar en sus ámbitos la ejecución de obras de poco impacto o de rentabilidad nula, la presencia de proyectos que se duplican con los que ejecuta el gobierno nacional, o proyectos que quedan inconclusos.

Sin embargo, es previsible que mientras se concreta la adquisición de capacidades se produzca un “bache” en el proceso de selección y control de calidad de los proyectos. Frente a ello, es posible pensar también en otras modalidades de apoyo, mientras se resuelven los agudos problemas de reducidas capacidades de gestión y de gasto. Esas soluciones pueden consistir en (i) procesar concursos de proyectos, (ii) que los gobiernos regionales y locales deleguen o encarguen provisionalmente a organismos de nivel nacional la ejecución de sus proyectos; y (iii) obtener el apoyo de las empresas privadas en la generación de capacidades.

Problemas del sistema a tomar en cuenta

No puede perderse de vista, que existen múltiples problemas en la propia operación del SNIP y que deben ser considerados al momento de diseñar los programas de generación de capacidades de inversión en los gobiernos regionales y locales. Los problemas evidenciados en la gestión de proyectos de inversión son:

- El gobierno nacional no cuenta con un mecanismo claro de priorización inter e intra sectorial. No existe el organismo o instancia político-técnica que proponga prioridades para asignar recursos de inversión entre sectores, entre regiones o entre niveles de gobierno²⁴.
- Por no existir un sistema efectivo de establecimiento de prioridades se aprue-

ban proyectos (se declaran viables) por un monto no consistente con las disponibilidades del presupuesto, lo que origina que el promedio asignado a cada proyecto se reduce y se alarga demasiado el plazo de su ejecución. Ello afecta la rentabilidad, eleva el costo fiscal y reduce la calidad de los proyectos. Este problema tiene relación con la permanente presión política sobre las autoridades para la inclusión de nuevos proyectos.

- En algunos casos y en función de necesidades políticas se combinan períodos de lenta ejecución a los que siguen otros en los que la presión de gastar hace acelerar la ejecución, afectándose la calidad de las inversiones.
- Otra carencia se refiere a la provisión de recursos para el mantenimiento de la infraestructura existente. En balance se conoce que una porción importante del déficit de ésta, obedece a la ausencia de mantenimiento.
- No se están realizando evaluaciones ex post por los largos periodos de ejecución de los proyectos.

Mecanismos institucionales para la generación de capacidades

En sí mismas, las experiencias de asociatividad por el lado de gobiernos regionales y de municipalidades, generan condiciones favorables a la adquisición de capacidades de gestión. Ello es así, porque las propuestas de formación de espacios mayores generalmente vienen acompañadas de mecanismos de gestión conjunta de proyectos, de manejo de montos mayores de recursos o de procedimientos de articulación de presupuestos. Los casos de asociatividad a explorar y fomentar son: (i) las mancomunidades municipales, cuya consolidación requiere de la aprobación de la ley correspondiente; (ii) la constitución de autoridades autónomas de cuencas, favorecida por la emisión de la norma que crea el Programa PROCUENCA (DS N° 060-2004-PCM)

²⁴ La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público DGPMSP del MEF (Ex-ODI), solamente hace una evaluación técnica individual de cada proyecto, que concluye en su declaración de viabilidad pero no prioriza entre los diversos proyectos que declara viables.

con el objetivo de coordinar y concertar programas y proyectos para superar la pobreza en las cuencas identificadas, articulando la oferta pública y privada; y (iii) a nivel de los gobiernos regionales se tiene a las Juntas de Coordinación Interregional normadas por La Ley de Incentivos para la Formación de Regiones que, incluso, establece incentivos para su funcionamiento; (iv) si bien hasta el momento no ha tenido una aplicación efectiva, es esencial el funcionamiento exitoso del Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica; se trata de hacer de este Plan un instrumento fundamental para la formación de capacidades institucionales a nivel regional y local. No solamente para la aplicación del SNIP en el caso de inversiones; sino también para el aprovechamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en el control y regulación financiera, así como en la focalización de los programas sociales.

Otra fuente de experiencias generadoras de capacidades son los presupuestos participativos, respecto de los cuales se han venido promoviendo recientemente eventos dirigidos a mostrar casos exitosos a nivel municipal, para su difusión y réplica. En la misma línea se ubica la promoción e identificación de instituciones públicas con buenas prácticas gubernamentales que tiene a su cargo una ONG del medio, la misma que otorga premios y distinciones y difunde las experiencias²⁵.

Las experiencias que generan economías de coordinación, promueven condiciones de aprendizaje y formación de nuevas capacidades. Siendo la descentralización un espacio de coordinación, sinergias y de complementación público-privada, se tiene allí otra fuente de capacidades a utilizar por los gobiernos regionales y locales. En esta línea, las acciones de coordinación intergubernamental tienen un alto potencial de creación de capacidades y apoyo a

emprendimientos del sector privado. En el Perú este tipo de incentivos y las condiciones de rendición de cuentas, recién empiezan a difundirse con la descentralización y han empezado a ponerse en práctica sobre todo en el nivel local.

Se han creado también, mecanismos de incentivos a nivel global, como por ejemplo el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo (FIDE) para proyectos de carácter intergubernamental. En el campo de las políticas sectoriales agrarias, existen los proyectos como el de Innovación y Competitividad para el Agro (INCAGRO) y el de Manejo de Recursos Naturales Sierra Sur (MARENASS) que fomentan la innovación también con mecanismos concursables²⁶. Otros casos importantes de articulación intersectorial e intergubernamental son los programas de inversión concurrente en territorios; que se impulsan por los ministerios de Transportes, Energía y Minas, Agricultura, Vivienda y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) para la formulación de proyectos de infraestructura económica en convenios con las municipalidades provinciales.

Un área clave de coordinación intergubernamental es la gestión conjunta de proyectos de inversión pública. Para determinado tamaño, carácter y prioridad de los proyectos, pueden establecerse relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales para coordinar y aprobar los proyectos con criterio de desarrollo territorial.

Finalmente y sin evadir la responsabilidad del gobierno nacional en la formación de capacidades, queda planteada la interrogante de qué pueden hacer los propios gobiernos regionales y locales por expandir sus capacidades y dejar de depender absolutamente de la iniciativa del nivel central.

Queda planteada la interrogante de qué pueden hacer los propios gobiernos regionales y locales por expandir sus capacidades y dejar de depender absolutamente de la iniciativa del nivel central.

²⁵ Hay toda una corriente entre especialistas y centros de promoción de rescatar, sistematizar y presentar las experiencias exitosas de grupos humanos e instituciones –que aún en condiciones adversas– han tenido la capacidad de salir adelante en sus propósitos. El INDH 2006 se suma a esta corriente pues reconoce que ella fortalece un nuevo estilo de disfrutar con el triunfo ajeno y replicar las buenas prácticas (cultura del éxito) frente a la consuetudinaria costumbre de rescatar sólo las carencias (cultura de la pobreza), por ello se listan un conjunto de casos en el anexo II de este Informe.

²⁶ Este sistema de incentivos llamados endógenos, ha tenido una aplicación aleccionadora en el sudeste asiático, en donde se establecieron acuerdos entre el Estado y los conglomerados empresariales basados en mecanismos explícitamente condicionados al desempeño empresarial. Estas recompensas basadas en el rendimiento constituyen un criterio importante para el diseño de innovaciones institucionales.



CAPÍTULO 5

Las voces de la ciudadanía en las regiones

“¿Quiere decir esto que si la organización, la técnica, el planeamiento y la acción, en muchos aspectos indicados tiene que ser nacional y centralista, debe quedar abolida la personalidad de los municipios y de las regiones? En forma alguna. Al contrario, una acción eficiente determinará el progreso y el bienestar de las regiones, consolidará su estructura económica, extenderá su preparación técnica y favorecerá su personalidad política. El progreso nacional, no realizado por una artificial centralización, sino por una política de desarrollo general de la economía, por la multiplicidad de la industria y el incremento de las comunicaciones, se traduce siempre en el levantamiento de un nivel de vida en todas las localidades, propicio a la conservación o acentuación de su fisonomía cultural”.

Victor Andrés Belaúnde
“Peruanidad” (1943)

CAPÍTULO 5

Las voces de la ciudadanía en las regiones

Este Informe – como los anteriores – es el resultado de un amplio proceso de debate y consultas. Los enfoques, el análisis de los factores que envuelven el centralismo y las propuestas para contrarrestarlo, se han elaborado recurriendo sistemáticamente a los aportes de líderes locales, autoridades regionales, académicos y expertos involucrados con el tema. Estos aportes provienen de reuniones técnicas y foros¹ multisectoriales convocados para tal fin, así como de los testimonios de especialistas que respondieron a una encuesta diseñada para este texto, y las opiniones de académicos y organizaciones promotoras del desarrollo. Los argumentos y ponencias dejan de ser así, el reflejo exclusivo de los enfoques e ideas del equipo del PNUD - Perú, para convertirse, efectivamente, en una creación colectiva.

El conjunto de opiniones ha coincidido en que los procesos orientados a lograr una descentralización con ciudadanía, pasan por tres facetas críticas. El primero, la administración o gestión operativa de los gobiernos descentralizados. El segundo, la organización económica del territorio y los procesos de desconcentración productiva, financiera y fiscal. El tercero, la conducción política de los esfuerzos a favor de la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana. Este triángulo de consideraciones enmarca el contenido de

los segmentos del presente capítulo, que propone transmitir las ideas y expresiones más significativas de los agentes del desarrollo regional.

CONCEPCIÓN DEL PROCESO Y DE SU ADMINISTRACIÓN

El centralismo político-económico y sus efectos sobre el desarrollo nacional

Es un aserto que el centralismo en el Perú sigue vigente. Es uno de los símbolos más visibles de un Estado y de un aparato económico, que no han podido resolver las aspiraciones fundamentales de las mayorías y que bloquea la llegada a los objetivos propios del desarrollo humano sostenible.

“(…) creo que en la descentralización se juega tanto la posibilidad de que el Perú, en su extrema diversidad, logre desarrollar las potencialidades diversas de los diferentes territorios que lo conforma. El centralismo desperdicia recursos y hace que las personas sobren”. (María Isabel Remy, Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Peruanos – IEP).

Dificulta el aprovechamiento de los recursos disponibles del país, simboliza las grandes diferencias y desigualdades en la distribución del ingreso, del acceso a

¹ Con el apoyo de la Cooperación Holandesa – SNV - se realizaron entre mayo y agosto del 2006 foros regionales en Chiclayo (con representantes de Piura, Lambayeque y Cajamarca); Tarapoto (con representantes de Loreto y San Martín) y Huamanga (con representantes de Ayacucho y Huancavelica). Con el apoyo de la Cooperación Suiza - CO-SUDE se realizó un foro en Huaraz (con representantes de varios distritos y provincias de Ancash) y otro también en Huamanga (con representantes de varias provincias de Ayacucho). Los foros acogieron, entre 40 y 50 personas. El 11 de Agosto se efectuó en Lima un conversatorio con 12 especialistas en descentralización, en el marco de los objetivos del Informe. Para este capítulo, adicionalmente, se han consultado fuentes diversas, que contienen actividades de participación y consulta sobre la descentralización actual.

El centralismo conduce a una desigual distribución del Presupuesto Público entre regiones, a una focalización asimétrica de las inversiones entre las ciudades costeras y el resto del país, a una débil captación de ahorros en los ámbitos lejanos a los centros tradicionales del poder y a la persistencia de bajos niveles de democracia.

oportunidades para la realización plena de las personas y comunidades. Configura, en lo fundamental, la concentración del poder político y económico, especialmente en Lima. En esa imagen general, Lima es considerada como el origen de esa situación indeseada aun cuando, en la práctica, allí también existen graves desigualdades y pobreza.

En todos los aportes se reafirma el hecho que el centralismo conduce a una desigual distribución del Presupuesto Público entre regiones, a una focalización asimétrica de las inversiones entre las ciudades costeras y el resto del país, a una débil captación de ahorros en los ámbitos lejanos a los centros tradicionales del poder y a la persistencia de bajos niveles de democracia. Esta figura se reproduce en el plano de los servicios sociales básicos: concentración en espacios metropolitanos costeros de las infraestructuras educativas, hospitalarias y de saneamiento.

"(...) Sólo un Estado descentralizado podría generar un escenario de país con igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos y ciudadanas, en el cual la ubicación geográfica no fuese determinante para acceder a servicios públicos de calidad y para poder ejercer todos los derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales)". (Johnny Zas Friz Burga, Coordinador del Programa de Descentralización y Buen Gobierno, de la Defensoría del Pueblo).

Por lo general, actores políticos y académicos tienen muy en claro que el proceso descentralista es inacabado, podría revertirse, como se sabe por la experiencia histórica anterior.

"(...) la descentralización debería ser un proceso irreversible, en tanto que la sociedad civil como el sector público la mantengan vigente en la agenda política del país". (Alex Gómez Narváez, Especialista en Planificación Regional del Centro de Investigación para el Desarrollo Integral del Ande Peruano - CI-DIAP Apurímac).

"(...) el proceso de descentralización no es irreversible, depende en mucho de la decisión política y de las instituciones" (Carlos Herz, especialista de Red-Perú, taller PNUD-SNV en Lima, agosto 2006).

"(...) Este proceso ha avanzado con dificultad en los últimos años y requiere no sólo voluntad política, sino esfuerzos de todos los miembros de la sociedad para asegurar que se obtengan frutos que mejoren la vida diaria de la mayoría de la población del país y generen las condiciones para un desarrollo más equilibrado" (Javier Abugattás, Consultor en desarrollo integral, portal PALESTRA).

Lima Metropolitana concentra la mayor cantidad de actividades económicas, así como las áreas administrativas y económicas más complejas. En muchos territorios rurales del país la presencia del Estado es frágil. Se reduce en la mayoría de los casos, al funcionamiento de escuelas, postas de salud, juzgados de paz y puestos policiales. En estas zonas históricamente desvalidas los procesos administrativos encargados a las autoridades locales son más engorrosos e ineficientes. Las dirigencias y los académicos del interior tienen quejas permanentes sobre la inequidad y la discriminación que significan la dominación limeña.

" (...) Hay un factor histórico, originado desde la época colonial, heredada por la república, configurando Lima una ciudad que siempre sintetizó el centralismo. A partir de ellos las manifestaciones de ese centralismo están dadas por la concentración de los tributos (las empresas generan sus ingresos fuera de la capital pero en esta tienen establecido su domicilio fiscal), de las finanzas, de la producción, de los servicios principales. También se expresa en la toma de decisiones políticas, en la ubicación de los centros de poder diversos (ministerios, instituciones políticas, sociales, gremiales). Asimismo en Lima se concentra la academia y el saber, expresado en las mejores universidades y aportes intelectuales". (Carlos Herz, Coordinador Nacional Programa Fortalece – CARE PERU.

"(...)La inversión pública que se concentra en las ciudades más grandes, en Lima y departamentos. La falta de una integración transversal de la economía a la geografía del país y la falta de visión unitaria y de identidad común, falta visión de integridad". (Dulio Plácido Salazar Morote, Coordinador de la Universidad Micaela Bastidas, Ayacucho).

" (...) La concentración de la mayor parte de las instituciones públicas y demás reparticio-

nes de gobierno en la capital de la República y la dependencia de la economía supeditada al desarrollo limeño". (David Habram Salazar Morote. Gerente General de Agroindustrias Andahuaylas).

"(...) La expresión clásica es: ¿Cómo crees que los de Ayacucho pueden saber manejar sus recursos? Yo sabía que iban hacer un mal trabajo. Otra expresión clásica es: cómo crees que esos profesionales egresados de la Universidad de Garcilazo de la Vega del Cusco pueden ser mejores que los egresados de la Universidad del Pacífico.

Un hecho común que define claramente el centralismo, es la emisión de permisos de exportación de productos de la biodiversidad de parte de las oficinas de INRENA en Lima. Un exportador de pupas de mariposas en Iquitos o en Madre de Dios tiene que esperar a un funcionario de INRENA de Lima para que pueda viajar y hacer la supervisión correspondiente, aun cuando tienen especialistas sobre el tema en cada una de las regiones. Cuando INRENA emite los permisos en Lima, las pupas de mariposas en Iquitos o Madre de Dios ya no pueden ser exportadas, por la demora del trámite, las pupas ya se convirtieron en adultos. Conclusión, los empresarios tienen que cerrar sus negocios." (Dennis del Castillo Torres. Ex Presidente del IIAP).

Los procesos descentralizadores tienen que partir de decisiones políticas del más alto nivel, que impliquen esfuerzos y capacidades para revertir la acumulación extremadamente inequitativa del poder y redefinir el rol del Estado, haciéndolo más proactivo y eficiente en la promoción del desarrollo. En consecuencia, descentralizar económica y políticamente el país es una condición prioritaria para el desarrollo nacional en términos de acceso al bienestar material, a los derechos, a la solidaridad y a la gobernabilidad democrática. La existencia de gobiernos descentralizados, facilita la creación de mecanismos de democracia participativa y transparencia en la gestión de los recursos públicos, por estar sometidos a una auditoría social más directa y cercana.

"(...) Desafortunadamente, los problemas del proceso de descentralización que se viene implementando en el Perú, no sólo están asociados a los aspectos deficientes del proceso, sino tam-

bién a la lógica existente del papel del gobierno en el desarrollo económico local, regional y del país. Esta lógica requiere cambiar radicalmente" (Mario Tello, consultor internacional y profesor e investigador del Departamento de Economía y CENTRUM Católica, portal PALESTRA).

En el foro convocado en Ayacucho (SNV-PNUD), el tema de la pobreza se asoció con las secuelas o impactos sociales, económicos y organizacionales provocados por el conflicto interno de los 80'y 90', con énfasis en Ayacucho, Apurímac, Junín, Huánuco y Huancavelica. Se señaló la necesidad de reforzar las decisiones políticas y recursos que amplíen el Plan Integral de Reparaciones (individuales y colectivas), a favor de las comunidades y personas que fueron más afectadas y que ha surgido de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). En este sentido, se expresó que los recursos se formalicen efectivamente en los planes y presupuestos del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales (tal como ha ocurrido en el presupuesto de la provincia de Huamanga, capital del departamento de Ayacucho).

" (...) En el año 2000 el Perú inició una nueva transición a la democracia. Se retomaba así una promesa muchas veces defraudada en la historia del país. Este nuevo intento empezó después de la caída de un gobierno autoritario y corrupto. Amplios sectores de la población expresaron, entonces, su esperanza de que esta vez el país encontrara verdaderamente el camino hacia la construcción de un Estado que represente los intereses de las peruanas y peruanos sin excepción y, al mismo tiempo, hacia la edificación de una sociedad unida, pacífica y próspera.

Para transitar ese camino, el país necesita afrontar y vencer diversos obstáculos. Uno de ellos, el más grande tal vez, es el legado de dos décadas de violencia durante las cuales se produjeron masivas violaciones de derechos humanos. Esa violencia, que afectó a todos los peruanos, se encarnizó principalmente en la población rural de los andes, la que ha sido históricamente la más postergada y excluida en el Perú". (Introducción del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación).

Los procesos descentralizadores tienen que partir de decisiones políticas del más alto nivel, que impliquen esfuerzos capaces de revertir la acumulación extremadamente inequitativa del poder y redefinir el rol del Estado, haciéndolo más proactivo y eficiente en la promoción del desarrollo.

Fortalecimiento de las instituciones y conducción política del proceso

Para consolidar o reconfigurar los procesos orientados a la descentralización, se requiere reforzar la capacidad de gestión y negociación de las diferentes redes nacionales y locales, públicas y privadas. En esta línea, se postula el otorgamiento de un mayor peso político y técnico al Consejo Nacional de Descentralización (CND). Una de las mayores críticas que se le hace al CND, se centra en el desempeño de su labor durante la campaña informativa de cara al Referéndum de octubre del 2005, que no consiguió resolver las dudas de los ciudadanos y ciudadanas, con el resultado final ya conocido. Pero también por su insuficiente nivel político para tomar decisiones, por haber abarcado un número muy grande de tareas que no han podido cumplirse y por la configuración limitada de su Consejo (donde la representación regional y municipal es minoritaria e insuficiente²).

" (...) Diversas organizaciones políticas departamentales y nacionales se opusieron al proceso. No hubo incentivos políticos que promovieron el proceso en las organizaciones políticas, éstas consideraron que constituir regiones que trascendieran el ámbito departamental afectaría su poder territorial. Los promotores y responsables del proceso no lograron realizar una campaña de información eficaz ni persuadir a la ciudadanía contra un conjunto de discursos fragmentados y heterogéneos negativos; la viabilidad técnica de algunas propuestas no fue lo suficientemente sólida; hubo muchas percepciones negativas relacionadas con el proceso de regionalización de los años ochenta e inicios del noventa del siglo XX que se asociaron al actual proceso de integración; y no se resolvieron diversos vacíos legales vinculados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones: la determinación de la sede regional, la conformación del Consejo Regional, la distribución de los recursos de canon y regalías, la aplicación de los incentivos fiscales y la consideración de un plazo para concluir con el proceso de descentralización". (Johnny Zas Friz. Coordinador del Progra-

ma de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo).

" (...) Protagonismo político de los líderes locales de no perder su influencia a nivel local-intereses. Limitada difusión de las bondades de la descentralización y conformación de regiones. Estrategia inadecuada aplicada por parte del CND" (Alex Narváez Gómez. Planificador. Apurímac).

En las reuniones técnicas sostenidas con representantes del Grupo Propuesta Ciudadana, de la RED - Perú y de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), se señaló, al respecto que, en lo sustantivo, el CND no ha sido exitoso en el cumplimiento de sus objetivos, en los siguientes sentidos:

- no ha sido posible crear una sola región,
- no existe un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades (en los gobiernos regionales y municipales),
- los gobiernos subnacionales no se sienten representados por el CND y sus negociaciones con el gobierno nacional, son más bien de carácter sectorial y se realizan al margen del CND,
- los esfuerzos del CND por propiciar la articulación de los gobiernos regionales y municipales, han sido escasos y no muestran frutos sostenibles.

Se sugirió mayoritariamente, trasladar la priorización de las inversiones y el establecimiento de políticas de desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Una cuestión vital, relacionada tanto con el MEF como con el CND, se refiere a la calificación de los proyectos de inversión pública, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Estas consideraciones de corte institucional reconocen la conveniencia de redefinir el rol del Estado, incluso como base para fijar competencias y atribuciones en los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y distrital.

Por otro lado, está presente en el debate el rol de la cooperación técnica externa,

² El Presidente del CND precisó a fines de agosto del 2006 que esta entidad sería potenciada y que su composición se ampliaría precisamente en ese sentido. También expresó, que la descentralización se asumía como una de las Políticas de Estado prioritarias, bajo la orientación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para consolidar o reconfigurar los procesos orientados a la descentralización, se requiere reforzar la capacidad de gestión y negociación de las diferentes redes nacionales y locales, públicas y privadas. En esta línea, se postula el otorgamiento de un mayor peso político y técnico al Consejo Nacional de Descentralización (CND).

bilateral o multilateral, como donante de recursos adicionales que contribuyan a impulsar los procesos de descentralización, la formulación de planes de desarrollo subnacionales y la gerencia orgánica de los gobiernos locales y regionales.

Este tipo de esfuerzos implica modificar, algunos contextos normativos que van desde la Constitución, hasta una nueva Ley Marco de la Descentralización, pasando por las Leyes Orgánicas de los gobiernos regionales y municipales, así como las regulaciones sobre la conformación de regiones. Esas iniciativas deben tener como soporte fundamental la reforma o modernización del Estado en general y del gobierno en particular.

“(...) Dentro de las políticas para mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno, se deben considerar aquellos relacionados con el ensamble de las actividades centrales a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Estas entidades deben proporcionar a las regiones un contexto integrador para planificar, formular sus presupuestos y operar las transferencias de proyectos y atribuciones que se les asignen.

De otro lado, se asume la urgencia de integrar a las direcciones regionales de los ministerios dentro de los gobiernos regionales, en razón de la duplicación o contraposición que significa su accionar frente a las gerencias de los gobiernos regionales y de su misma presidencia”. (Conclusiones de foros con SNV y la Red de Municipalidades Rurales del Perú)³.

Lentitud e incoherencia del proceso de transferencias

Tanto en las respuestas a la encuesta que convocaron a 20 dirigentes locales y especialistas en el tema de la descentralización, como en las reuniones y foros regionales, predominó el juicio de que el proceso de transferencias –uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización– se ha desempeñado con re-

trasos, deficiencias, vacíos y confusiones. La explicación radica, se dijo entonces, en que hasta el régimen anterior, el gobierno central no había mostrado la voluntad política necesaria para llevar a cabo este proceso, de manera eficaz, por la baja jerarquía decisoria del CND, y por la fuerte resistencia de los ministerios (sobre todo del MEF) así como de los organismos públicos descentralizados a entregar algunas de las atribuciones que les otorgan poder.

“ (...) Desde el punto de vista de las transferencias financieras, incluyendo canon, fondos especiales (FOCAM) y regalías es fundamental que se analicen los criterios de transferencia de manera integral y evitar las desigualdades que en este momento se están generando.

De un lado el FONCOR y FONCOMUN deben ser efectivamente fondos de compensación a los que menos tienen y reciben. Del otro, se deben encontrar mecanismos para prever situaciones adversas debido a las fluctuaciones que podrían mostrar los ingresos provenientes de canon y regalías, que son inestables por naturaleza; para lo cual es importante ligarlos con responsabilidades específicas – actualmente estos recursos no se transfieren-sujetos al financiamiento de una función específica.

Adicionalmente, será necesario poner en marcha la descentralización fiscal efectiva – asignación de la recaudación del 50% de algunos impuestos nacionales a las regiones- cuidando de generar incentivos para que los gobiernos descentralizados mejoren su recaudación fiscal y cumplan con las reglas fiscales que buscan garantizar la estabilidad macroeconómica”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

Se mencionó que el CND había informado que durante los últimos dos años, han sido transferidas 122 funciones sectoriales de las 185 programadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Este dato es dudoso considerando que, en rigor, las 122 funciones incluidas en los planes anuales de transferencias, no han podido

Se asume la urgencia de integrar a las Direcciones Regionales de los Ministerios dentro de los Gobiernos Regionales, en razón de la duplicación o contraposición que significa su accionar frente a las Gerencias de los Gobiernos Regionales y de su misma presidencia.

³ En setiembre el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República un proyecto de ley que restituye la autonomía administrativa de los gobiernos regionales para el desarrollo de sus funciones y la designación de los directores regionales sectoriales.

Una de las limitaciones más importantes del proceso de transferencias, es que éstas se han efectuado sin la asignación de los recursos correspondientes para cumplir las funciones y competencias transferidas.

ser totalmente realizadas debido a que no todos los gobiernos regionales han pasado el proceso de acreditación. Por otra parte, resulta que las funciones y competencias programadas para transferirse en esta primera etapa, corresponden básicamente a compromisos de planificación y promoción que ya se vienen realizando, por las gerencias de línea o por las direcciones sectoriales regionales.

Sobre este tema, en los tres foros regionales se ha coincidido en que una de las limitaciones más importantes del proceso de transferencias, es que éstas se han efectuado sin la asignación de los recursos correspondientes para cumplir las funciones y competencias transferidas.

“(...) Ha habido un gran retraso en la promulgación de los Decretos Supremos para los Planes Anuales de Transferencia de funciones y no se ha cumplido con los plazos y propuestas elaborados por los ministerios y gobiernos regionales. Los planes de transferencia de mediano plazo, han sido elaborados sin tener en cuenta las propuestas de los gobiernos regionales e incluso, luego de elaborados, no han tenido concordancia con los Planes Anuales. Los requisitos específicos han sido elaborados solo por los ministerios, lo que no ha permitido que todos los gobiernos regionales puedan acreditar. Además, las funciones a transferir han sido desagregadas arbitrariamente por los ministerios en “facultades”, sin que el CND haya puesto ninguna objeción. No ha habido, en ningún momento, la capacitación ni la asistencia técnica de los ministerios a los gobiernos regionales, necesarias para el proceso de transferencias, y tampoco se han elaborado los convenios de cooperación con los ministerios, para la capacitación y asistencia técnica. El CND no ha sido acucioso ni vigilante para que se de cumplimiento en este aspecto.” (Neri Saldarriaga, Vicepresidenta del Gobierno Regional de Lambayeque).

En el caso del Gobierno Regional de Lambayeque, por ejemplo, la transferencia de más del 50% del total de competencias sectoriales programadas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR), no ha significado mayores recursos presupuestales ni tampoco un cambio en las funciones que venía ejerciendo.

En San Martín, el sector agricultura ha logrado la acreditación de 4 de las 17 facul-

tades programadas para el año 2004 pero, sin transferencia de recursos presupuestales. Lo mismo sucede con comercio exterior y turismo, cuyas funciones han sido transferidas en su totalidad; pero sin bienes, personal ni recursos presupuestales. En resumen, ninguna de las 10 facultades previstas para ser transferidas en el 2005 fueron aprobadas y, muy probablemente, suceda lo mismo con las 8 programadas para el 2006.

Respecto de Ayacucho, participantes de los foros, mencionaron que pese a haberse acreditado las condiciones para la transferencia de la Dirección de Comercio, Turismo y Artesanía de Ayacucho, en el acta respectiva no se asignaron los recursos correspondientes para efectuar las funciones transferidas. Similar situación habría ocurrido con la Dirección Regional de Promoción Agraria, y con el Proyecto de Riego del Río Cachi.

En suma, se trata de un proceso excesivamente centrado en la superación de escollos burocráticos y administrativos, que no termina de hacerse efectivo en la práctica, y que representa para los gobiernos regionales una dificultad, más que un aporte. La imagen insiste en la convicción de que este tipo de procesos, con sus correspondientes exigencias, se establecen en la capital (Lima) con muy poco conocimiento de la realidad de las provincias.

LOS RECURSOS Y SU PLANIFICACIÓN

Hacia una reingeniería de los planes y presupuestos participativos

Los planes concertados y presupuestos participativos regionales y municipales, son mandatos legales que deberían operar como guías para la gestión tanto de las autoridades como de la propia población organizada. Una mayoría de las fuentes que nutren este capítulo considera que dicho propósito se ha debilitado porque: a) ni los planes ni los presupuestos han sido contruidos con solvencia técnica suficiente; b) los planes no se han articulado con los presupuestos; c) los planes regionales no han logrado integrar funcionalmente a los planes provinciales y municipales; d) el grado

Figura 5.1

La agenda de la descentralización peruana

Superar las limitaciones del actual proceso es urgente y permitirá que la reforma descentralista adquiera un ritmo más consistente e irreversible.

LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO. Para superar sus limitaciones existente, se necesita:



- a) Renovar el consenso social y político por la descentralización.
- b) Diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios.
- c) Fortalecer instituciones y actores sociales y políticos.
- d) Un Consejo Nacional de Descentralización con mayor representatividad, dinamismo y capacidad para tomar decisiones y conducir el proceso.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL. Para mejorar su amplitud y calidad, es necesario:



- a) Potenciar el impacto de la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.
- b) Ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana.

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES. Para mejorar el desempeño, se requiere:



- a) Incrementar las condiciones de legitimidad en la elección de autoridades regionales y municipales.
- b) Modificar la estructura de los gobiernos regionales.
- c) Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y municipales.
- d) Consolidar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN. Para mejorar su participación, es necesario:



- a) Adecuar la legislación sobre municipalidades.
- b) Incluir de manera efectiva a las municipalidades en el Plan Quinquenal de Transferencias.
- c) Fomentar las asociaciones de municipalidades.
- d) Aumentar los ingresos propios y mejorar la calidad del gasto.

LA TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS. Para superar los actuales retrasos, se requiere:



- a) Revisar y adecuar el Plan Quinquenal de Transferencias.
- b) Facilitar la concertación entre los gobiernos subnacionales y los actores locales respecto de la transferencia de competencias.
- c) Facilitar la concertación entre los tres niveles de gobierno y precisar sus responsabilidades en el proceso de transferencias.
- d) Poner en marcha un efectivo Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para desarrollar en los gobiernos regionales y las municipalidades las capacidades necesarias para la mejor gestión de las competencias a ser transferidas.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. Está pendiente



- a) Revisar el reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.
- b) Revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales.
- c) Impulsar una reforma tributaria que favorezca la descentralización.
- d) Optimizar el gasto público.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL. Está pendiente



- a) Formular un Plan Nacional de Regionalización

Fuente: "La descentralización peruana. Una agenda para relanzar un proceso impostergable". Grupo Propuesta Ciudadana-Participa Perú. Lima. 2006
Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

de aportación de la población en la formulación y control de estas herramientas gerenciales ha sido frágil y no persistente.

De otro lado, se expresó por la mayoría de los participantes en los foros y reuniones técnicas, que, en general, los planes regionales concertados no han incorporado funcionalmente los planes sectoriales, los planes de competitividad y los planes de prevención o gestión de desastres. Ante este panorama, se postula armar una masiva “reingeniería” de esos instrumentos, para darles coherencia, efectividad y transparencia.

“ (...) De un lado se requiere mayor claridad en las competencias entre niveles de gobierno lo que coadyuvaría a una mejor definición de la inversión pública entre los tres niveles de gobierno.

Del otro lado, es importante que el planeamiento concertado de mediano plazo – Presupuesto de Desarrollo Concertado – se desarrolle en procesos distintos a los de presupuesto participativo evitando que éstos se revisen anualmente. Además es necesario que este planeamiento se articule con las políticas nacionales y con lo que el Centro de Planeamiento Estratégico pueda generar cuando se ponga en marcha. Además se requiere de una metodología que permita tener instrumentos uniformes y comparables entre sí.

En cuanto al presupuesto participativo, en primer lugar se requiere simplificar el instructivo y aprobarlo con carácter permanente y no anualmente. Asimismo, a casi tres años de implementarse este tipo de procesos se requiere una evaluación que analice los beneficios reales de los mismos y sus pertinencias de realizarse tanto a nivel regional como provincial y distrital. Entre los temas a analizar se encuentran: comparación entre tipo de proyectos antes del presupuesto participativo y ahora, tipo de proyectos priorizados versus los efectivamente financiados, beneficiarios de los proyectos (dónde se están invirtiendo los recursos y quiénes se benefician), perfiles de quiénes participan (a quién representan), efectos en la legitimidad de las autoridades”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

Esto implica redimensionar las funciones del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en la orientación

requerida para formular los planes y presupuestos concertados regionales y municipales. Implica, así mismo, perfeccionar los mecanismos que faciliten la participación organizada y representativa de la sociedad civil, un programa potenciado de formación de cuadros técnicos y partidas especiales para la realización de diagnósticos, la formulación de proyectos viables y prioritarios. Se consideró persistentemente que el papel de las universidades debe ser fundamental en este propósito, aunque se señaló también que estas entidades han estado, en general “a espaldas” de las iniciativas orientadas al desarrollo de las regiones donde están ubicadas.

“(...) La articulación entre los gobiernos regionales y locales debe tener como herramienta fundamental el Plan Concertado de Desarrollo Regional, pero no todos los planes concertados recogen esta articulación porque, por diversas razones no se dieron las condiciones adecuadas para dicha concertación. La situación se pone más difícil, cuando se trata de la articulación entre los gobiernos municipales provinciales y distritales.

La falta de coordinación entre los planes de las instancias regional y local, en gran parte se debe a que no está claro el rol de liderazgo que le corresponde a los gobiernos regionales y a que los ministerios, sus OPD y el CND no le reconocen ese papel, pues mantienen relación directa con cada uno de ellos. Pasan por encima de los GR, cuando lo que se debe hacer es apoyarlos para que éstos convoquen a todos los actores públicos y sectores de la sociedad civil, a fin de concretar un acuerdo regional de largo plazo. (Carlos Esteves. Asesor del Presidente Regional de Loreto, Foro Regional de San Martín).

También se reconoce que ha habido una fuerte dinámica de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y de la cooperación técnica externa, bilateral o multilateral, en los esfuerzos de planeamiento y programación presupuestal, aún cuando frecuentemente han participado en aspectos muy puntuales y con limitadas cooperaciones entre ellas.

Se reconoce que ha habido una fuerte dinámica de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y de la cooperación técnica externa, bilateral o multilateral, en los esfuerzos de planeamiento y programación presupuestal.

Nuevas oportunidades para impulsar las potencialidades competitivas regionales

El Perú posee una amplia diversidad de sustratos ecológicos, climas y acervos culturales que constituyen una ventaja comparativa para empujar procesos orientados a la producción de productos primarios y transformados, en la minería, el agro, las crianzas (especialmente de camélidos sudamericanos), la pesquería y el bosque maderable. Muchos nichos de comercio en el mercado externo pueden ser ampliados atendiendo a la exclusividad de los productos o a su oportunidad para reemplazar la caída de ofertas de países competidores por razones estacionales. Aprovechando al máximo estas potencialidades, se facilitaría el camino hacia un desarrollo social, sectorial y territorial.

Los casos de Pro-Limón y Pro-Mango en Piura, y seguramente de otras experiencias similares en el Perú, son también casos a estudiar para entender las diversas posibilidades de concertar institucionalmente aspectos productivos. Se trata de organizaciones de productores, medianos y grandes que, en interacción con la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional, hacen uso de su capacidad de negociación y mejoran su posicionamiento frente a los exportadores. (Eduardo Larrea Tovar. Asesor en Gobernabilidad - SNV).

La predisposición a invertir de los promotores privados, es un factor determinante, especialmente si va unida con una capacidad de innovar procesos no solo en las plantas procesadoras o chacras, sino también en la gerencia. Sustentar esta buena práctica requiere de una amplia y actualizada base de datos sobre oportunidades de negocios competitivos; precios; mercados demandantes; fuentes de financiamiento; recursos naturales y humanos disponibles; red institucional pública, privada, regional y nacional ligada a este tipo de esfuerzos.

“(...) uno de los requisitos principales (para promover la descentralización económico - productiva), es contar con información integrada sobre las potencialidades y limitaciones del territorio y de sus recursos naturales. Esta información debe conseguirse de manera participativa considerando que se trata de un pro-

ceso de construcción social para el desarrollo”. (Doris Rueda Curimania. Gerente de Ordenamiento Ambiental, del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM).

Existen importantes experiencias de emprendimientos productivos específicos de alcance local y regional, que deben tomarse como referentes para impulsar nuevas opciones. Muchas de estas han sido apun- taladas por ONG’s vinculadas al desarrollo local y por entidades de cooperación externa. Su realización proviene de la capacidad creativa de organizaciones comunitarias y líderes empresariales locales; que se han enfrentado a las dificultades que les impone el esquema centralista vigente. Los Informes sobre Desarrollo Humano del 2002 y del 2005 del PNUD-Perú, así como los reportes sobre Buenas Prácticas de Gestión Local de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE, dan cuenta de algunas experiencias en esta línea. En el Foro de Ayacucho, se presentaron algunas importantes experiencias de impulso concertado para el estímulo de cadenas productivas con énfasis en pequeñas y medianas empresas.

(...) Frente a las dificultades para articular intereses en una agenda común y contar con una conducción acertada del proceso, se producen también iniciativas positivas que es importante resaltar y compartir entre las regiones. Por iniciativa de empresarios y entidades no gubernamentales, se está llevando con éxito en Ayacucho, un proceso de formación de un sistema de organización empresarial con un horizonte de 10 años y en el que participan los principales actores económicos de Huamanga y de las demás provincias. Luego de haber logrado esbozar una visión compartida, comienza el período de recomposición del tejido socio-productivo. Frente a una ausencia de líderes (quienes fueron perseguidos durante los veinte años de violencia), se vio la necesidad de redinamizar las organizaciones de pequeños productores y micro empresarios que estaban en suspenso, y facilitar la constitución de nuevas asociaciones, las que luego serán articuladas en las redes empresariales que constituyen las bases del Centro de Competitividad de Ayacucho, el cual ha tenido importantes logros”. (Clelia Gálvez Presidenta del Centro Regional de Competitividad de Ayacucho).

Existen importantes experiencias de emprendimientos productivos específicos de alcance local y regional, que deben tomarse como referentes para impulsar nuevas opciones.

LA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA CIUDADANA

Importancia de la conformación de regiones para la descentralización

Es apreciable la convicción mayoritaria de que la regionalización, en el sentido del establecimiento de ámbitos territoriales mayores y diferentes a la de los actuales departamentos, distritos y provincias, es una condición política y económica para apuntalar procesos descentralizadores. Uno de los argumentos operativos, es que una escala regional facilita el tratamiento de proyectos de inversión, cuyas escalas medianas o grandes permiten provocar impactos sustantivos en los escenarios sociales y económicos donde operan o influyen. El punto crítico radica en cómo definir los enfoques y criterios para constituirlos. El desafío es poderoso por la complejidad de una definición en ese sentido. Sin embargo nuevas rutas se facilitan a partir de las evaluaciones que se han efectuado sobre el fracaso de iniciativas anteriores; particularmente del referéndum de octubre del 2005.

El relanzamiento exitoso de los esfuerzos dedicados a la regionalización, implica disponer previamente de una estrategia nacional de ordenamiento del territorio en la cual se considere el fortalecimiento de flujos de intercambio comercial, el manejo de cuencas, el impulso de circuitos turísticos, el desenvolvimiento de ejes de desarrollo provocados por algunos grandes proyectos de generación hidroeléctrica, la ampliación de tierras cultivables y el reforzamiento de centros urbanos dinamizadores de sus entornos; así como el potenciamiento de vías de integración intranacional y multinacional, entre las que pueden considerarse las impulsadas por la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Con ese marco integrador, la mayoría de los testimonios reconoce la importancia de practicar ejercicios de zonificación al nivel subregional, que articulen espacios relativamente homogéneos desde el punto de vista económico, físico social y cultural. La zonificación no tiene por qué ceñirse a las actuales delimitaciones político - administrativas distritales y pro-

vinciales.

"(...) Organización de los territorios con afinidades históricas, culturales, sociales; identificación de corredores productivos, turísticos y de biodiversidad, infraestructura vial y de telecomunicaciones, posibilidad de producción y de servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales. Gestión integrada de cuencas y ordenamiento territorial que permite una ocupación inteligente del territorio. Viabilidad de articulaciones entre gobiernos regionales con los locales, especialmente la definición de las provincias como unidades de planificación y de gestión más fuerte que las existentes, lo que debe estar debidamente articulado con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico" (Julio E. Díaz Palacios. Presidente de la Red Perú de Iniciativas de Concertación Local. Consultor CARE – Programa Fortalece).

"(...) Partir el proceso desde las unidades más pequeñas: articulación de distritos por provincia. Se debe proponer incentivos sustantivos a la articulación efectiva El gobierno local por sí mismo y aislado no cuenta con potencialidades de creación de riqueza. De ahí la necesidad de articulación desde potencialidades con otros municipios no solo para organizar cadenas de producción sino para articuladamente responder a necesidades (salud, educación, recolección de basura, etc) de los servicios básicos." (Juan Ignacio Gutiérrez. Director Nacional Fundación Ayuda en Acción).

"(...) Para que los territorios sean sustento de gobierno descentralizado deben ser suficientemente amplios como para contener una proporción significativa de población, recursos productivos diversos (agro, minería, petróleo, turismo...), integración vial (existente o realizable al corto plazo); que sea un territorio cuyo dinamismo económico (actual o potencial) permita por vía tributaria financiar un aparato de gobierno y sustentar políticas sectoriales" (María Isabel Remy Simatovic. Investigadora Asociada del IEP).

En los debates realizados, algunos especialistas estimaron la conveniencia de considerar algunas situaciones prácticas vinculadas a la regionalización:

- los reajustes de las delimitaciones político - administrativas requieren de complejos consensos sociales y tramitaciones legales, generalmente, com-

El relanzamiento exitoso de los esfuerzos dedicados a la regionalización, implica disponer previamente de una estrategia nacional de ordenamiento del territorio.

- plicadas. En consecuencia, no parecería aconsejable esperar todos los reajustes posibles como condición para conformar regiones,
- mientras se definan zonas de gestión económica y social reales, como referentes funcionales en la configuración de regiones, la unidad de base, con posibles ajustes en cada caso, sería la provincia,
- entre tanto se constituyan las regiones, deberían fortalecerse las iniciativas de las Juntas de Coordinación Regional, especialmente en lo que atañe a la gestión de proyectos de articulación macro regional,
- una redefinición de los calendarios y los procedimientos para la conformación de regiones. Algunas ponencias sugerían dejar abierto el cronograma, de modo que los procesos sigan el curso de la evolución social, política y económica del país. Otras ponencias, al contrario, sugerían adelantar los esfuerzos sin esperar a la siguiente consulta programada para el 2009.

Estrategias deseables para impulsar el desarrollo descentralizado con ciudadanía

Fue una percepción general, el asumir que desde el 2002 se están produciendo algunos logros descentralistas, particularmente a través de los presupuestos participativos y los planes concertados. Sin embargo, persisten fuertes vacíos en el manejo de esos instrumentos de gestión, así como en el grado de representatividad y compromiso de las organizaciones civiles en esos esfuerzos. La opinión generalizada es que el centralismo sigue vigente en sus aspectos estructurales: concentración del poder y una frágil estructura del Estado, cuyos mecanismos de control y comando político no han podido transferirse suficientemente a las instancias descentralizadas de gobierno.

“ (...) Es fundamental acompañar los procesos

de descentralización con estrategias que incentiven la transparencia y rendición de cuentas, solo así se podrá no sólo incidir en la mejora en la prestación de servicios, sino además, fortalecer la relación entre representantes y representados. En cuanto a la participación directa, es fundamental que ésta sea promovida sin debilitar un sistema representativo, por el contrario, lo ideal sería que la primera complemente la segunda. En cuanto a equidad, será muy importante que el diseño del proceso de descentralización administrativa adopte criterios que la garanticen”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

En los foros, se recogió ese malestar evidenciándose con situaciones concretas: la mayor parte del presupuesto de las regiones se asignan al gasto corriente; en Ayacucho solo el 7% se deriva a inversiones. En Lambayeque de la inversión ejecutada en el 2005, solo el 19% correspondió al gobierno regional, mientras que el 81% lo realizó el gobierno central, a través de sus organismos públicos descentralizados (FONCODES, PRONAMACHS, INIA, INRENA, PROVIAS, etc.). Se consideró fundamental que esta situación se revierta. De esta manera se profundizaría la transferencia total de programas, proyectos y capacidades.

Otro tema coincidente en las opiniones recogidas, es la crítica al papel dominante y centralista del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre el manejo de los asuntos públicos. En Chiclayo, Josué Portocarreño, representante del Gobierno Regional de Lambayeque, expresó, que el MEF ha frenado la descentralización financiera y fiscal mediante el control de varios sistemas: presupuestario de inversión⁴, de contabilidad, de endeudamiento y de patrimonio.

Por otro lado, se apreció que a pesar de las limitaciones que impone el esquema económico en curso, varios gobiernos regionales y municipales han mostrado una predisposición activa para impulsar, apoyar o aportar directamente en la consolidación de inversiones productivas competitivas que facilitan la salida de los productos

Entre tanto se constituyan las Regiones, deberían fortalecerse las iniciativas de las Juntas de Coordinación Regional, especialmente en lo que atañe a la gestión de proyectos de articulación macro regional.

⁴ Mientras no funcione el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue reconocido como el vehículo de mayor peso en esa evaluación, aun cuando algunos participantes reconocieron la conveniencia de mantener algunos criterios que faciliten la realización de proyectos prioritarios y sostenibles. Para agosto del 2006 ya se habían flexibilizado algunas directrices, permitiendo a los gobiernos regionales aprobar los proyectos de inversión que les corresponda.

La descentralización permite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública y facilita los procesos de construcción y “empoderamiento” de la ciudadanía a través de los espacios de participación concertada, así como de las herramientas que permitan esa construcción.

hacia mercados internos y externos. Algunas experiencias en este campo aparecen en la sección especial del Informe.

Una política importante está referida al establecimiento de incentivos que permitan la inversión privada descentralizada en las regiones, lo cual supondría el gradual incremento de las recaudaciones locales y la puesta en valor de las potencialidades regionales; particularmente en los ámbitos rurales⁵.

“(...)Es necesario promover una línea persuasiva que genere mayores beneficios a la economía campesina, a las cadenas productivas rurales, para consolidar su posicionamiento en mercados competitivos y de exportación”.(Guillermo Dávila Rosazza. Ex Consultor del Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas en la Sierra del Perú, de la Oficina del Primer Ministro).

Aparece en prácticamente todas las referencias recogidas, un amplio consenso sobre la conveniencia de adoptar algunos objetivos y estrategias que permitan mejores desempeños de los procesos hacia la descentralización, tales como:

- Nuevo patrón de ordenamiento económico territorial, basado en nuevas y mejores infraestructuras de comunicación, portuarias y energéticas, facilitando la articulación económico-comercial de las regiones entre sí y entre éstas y el resto del mundo.
- Búsqueda de incentivos económicos, legales y organizacionales para desarrollar áreas de producción competitivas basadas en las diferentes potencialidades regionales y locales.
- Ampliación y consolidación de las funciones, atribuciones y capacidades de los gobiernos regionales y municipales, en el ámbito de una nueva Ley Marco de la Descentralización.
- Mejora en el diseño y aplicación de las herramientas que requieren los gobiernos descentralizados, para efectuar

una gerencia o gestión eficiente en el contexto de la participación social. Al respecto, son esenciales los planes de desarrollo concertados, los planes de competitividad, los presupuestos participativos, los programas de formación de capacidades humanas, los programas de transferencias (comedores populares, proyectos del FONCODES) y los programas dedicados a fortalecer los sistemas de gerencia corporativa en los gobiernos municipales y regionales.

- Rediseño de las diferentes fuentes de financiamiento descentralizadas, como el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FOCOMUN), el canon y las regalías⁶ por explotación de recursos no renovables. Estas líneas tienen que configurarse dentro de una nueva política integral de financiamiento y tratamiento fiscal, que eleve la base tributaria, redefina los términos de las exoneraciones tributarias y establezca prioridades en el uso de los recursos públicos.
- Reforzamiento de las políticas de protección ambiental y de manejo racional de los recursos naturales.
- Potenciación del ejercicio de los derechos ciudadanos y de la democracia; paralelamente a mayores esfuerzos y cambios en los sectores de salud y educación.

“(...) la descentralización permite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública y facilita los procesos de construcción y “empoderamiento” de la ciudadanía a través de los espacios de participación concertada, así como de las herramientas que permitan esa construcción”. (Julio Díaz Palacios. Especialista en Descentralización. Miembro del Directorio de Red Perú. Consultor de CARE).

En suma, la imagen generalizada sobre las virtudes de la descentralización incluye los siguientes argumentos: mejora la distribución de los recursos y del bienestar, facilita la maduración de la democracia;

⁵ El actual gobierno ha previsto otorgar algunas facilidades tributarias, financieras y de soporte técnico a las inversiones en las zonas alto andinas en particular y a la sierra centro sur. El Programa “sierra exportadora” y la creación de un Fondo de Garantías, la potenciación del Banco Agropecuario, del Banco de la Nación y de COFIDE por el lado financiero, así como el fortalecimiento del Instituto de Investigaciones Agrarias del MINAG y del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos por el lado de la asesoría técnica a los campesinos, corren en esa dirección.

⁶ El canon y las regalías son otro factor importante que contribuye a la inequidad en la distribución de recursos, al no llegar a todas las regiones del país y al reducirse los montos recaudables, por la existencia de bases de recaudación cuestionables.

aprovecha mejor las potencialidades y contribuye mejor al desarrollo humano del Perú. Así mismo, facilita la cohesión social, la construcción de ciudadanía y empoderamiento de una propuesta de desarrollo nacional (Proyecto Nacional) donde, entre otras cosas, las personas tengan plenas capacidades para ejercer sus derechos y obligaciones.

Sin embargo, se trata, sin duda, como se reconoce en todas las fuentes que nutren este capítulo, de un proceso de cambios cuya complejidad y magnitud implica tiempos de medianos a largos, pero que no supongan decaimientos en las decisiones políticas y económicas que lo respalden. El siguiente testimonio apunta en esa dirección.

(...) Se debe reconocer que el proceso de descentralización no trae necesariamente logros inmediatos. No es un producto que se logra en base a la promulgación de leyes y elecciones regionales. Es un proceso que se va fortaleciendo a partir de la madurez ciudadana. Es la ciudadanía, desde sus organizaciones reforzadas, la que tiene que hacer tangible el proceso; reconociendo las debilidades y potencialidades de los habitantes de cada región y apelando a la madurez de los políticos regionales para actuar en un país integrado. La principal barrera es de carácter social. Es difícil ver cambios de conductas sociales en periodos relativamente cortos. Es muy difícil que se reconozca qué capacidades humanas son altamente competitivas y qué oportunidades de desarrollo también están fuera de Lima". (Dennis del Castillo. Ex Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP).

Estas consideraciones, que tienen un sentido previsor y realista, no evaden la necesidad de disponer de una propuesta descentralista muy ágil y aguda. Tampoco dejan de reconocer las barreras que deben superarse ni las urgencias a ser atendidas en los años inmediatos para ir avanzando. En general, se aprecia en los diferentes testimonios una postura de esperanza y de aporte que se expresa cuando todos añaden a sus análisis críticos propuestas concretas. En los siguientes párrafos aparecen dos referencias fundamentales en este sentido.

"La descentralización económica y político-administrativa permitirá que las regiones decidan dónde y cómo invertir sus recursos, pero fundamentalmente permitirá una mejor redistribución de los recursos que se generen

en el país. (...) la distribución de los recursos financieros debe basarse en el Índice de Desarrollo Humano de las regiones y provincias". (Saúl Rivera Borjas. Gerente General de la Consultora Mercadeo y Negocios. Asesor en la Formulación de los Planes de Competitividad de las Regiones de Moquegua y Tacna).

"El nuevo Gobierno tiene la posibilidad de responder a la evidente demanda de cambios en prácticamente todos los departamentos de la sierra y de la selva, aunque con mayor claridad en el sur. Tiene por delante una agenda muy compleja que requiere amplias convocatorias: renovar un consenso social y político descentralista, diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestra diversidad territorial, profundizar la transferencia de competencias y recursos en el marco de una profunda transformación del Estado, ampliar los mecanismos para la transparencia y la concertación, fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales. En estos temas consideramos que es viable un acuerdo entre los diversos sectores del gobierno y de la oposición, de las organizaciones sociales y de los empresarios". (Proyecto Participa Perú, del Grupo Propuesta Ciudadana. Boletín Número 34, Julio 2006).

Avances y retrocesos en los espacios de concertación y participación ciudadana

Los testimonios y los actores regionales reconocieron, mayoritariamente, que uno de los avances más significativos del proceso de descentralización es la elección de los gobiernos subnacionales, en cuyo seno ha aparecido la posibilidad de la participación de organizaciones civiles, en los esfuerzos orientados a impulsar el desarrollo de sus regiones y municipios. En este contexto, los mecanismos de participación y concertación ciudadana, aún en proceso de institucionalización, constituyen elementos clave para consolidar el ejercicio de la ciudadanía y fortalecer la democracia. Ello no quiere decir que estén desprovistos de dificultades.

"(...) En términos generales, en el país, donde todo discurso político alude a la participación ciudadana y hasta se sustenta en ella, la reserva de poder de la ciudadanía expresada en su capacidad de tomar iniciativas por encima de los

En suma, la imagen generalizada sobre las virtudes de la descentralización incluye los siguientes argumentos: mejora la distribución de los recursos y del bienestar, facilita la maduración de la democracia; aprovecha mejor las potencialidades y contribuye mejor al desarrollo humano del Perú.

La consistencia y sostenibilidad de la participación, es posible cuando los diversos actores de la sociedad –empresariado, universidad, colegios profesionales, cámaras de comercio, organizaciones de base, entidades del Estado- buscan realizar acciones concertadas alrededor de una agenda común.

electos; es decir, los mecanismos de democracia directa afirmados en la Constitución y desarrollados en la Ley de Participación y Control, no se utilizan; porque son más costosos que el ejercicio de influencia directa sobre el poder, o que la presión de los movimientos y protestas sociales, o porque sus consecuencias no están claramente definidas, o las condiciones son casi imposibles de cumplir, o porque, a despecho de análisis muy entusiastas, en realidad, la sociedad civil en el Perú es extremadamente débil. Se utilizan sólo en casos de comunidades pequeñas y pobres, muchas veces para dirimir pequeños conflictos de poder local; no en la vanguardia de la modernidad, sino en el terreno, recuperado por la crisis del sistema de partidos, de poderes personales tradicionales. (María Isabel Remy, investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos).

La participación de las organizaciones sociales en el desarrollo regional y local, se hace efectiva, fundamentalmente, en los consejos de coordinación regionales y locales, en los planes concertados y presupuestos participativos, en las audiencias públicas, en los comités de vigilancia ciudadana y en los comités o mesas sectoriales relacionadas con los consejos de coordinación regionales y locales. Sin embargo, ha sido claro que esta participación ni es semejante en sus estilos ni tiene la misma profundidad en sus resultados o compromisos. Entre las experiencias más resaltantes se mencionaron las de los municipios de Santo Domingo, Chalaco, La Arena y Frías, en Piura; donde la innovación fue la orientación del presupuesto participativo, en el marco de un proceso de planificación y gestión municipal concertada. Uno de los impactos inmediatos ha sido el de la descentralización de la inversión a las zonas rurales.

“(...) La descentralización implica una posibilidad estratégica para la participación ciudadana en los sistemas de decisión, ya que al establecer una mayor proximidad entre las instancias de decisión y el ciudadano puede convertirse en una herramienta de inmenso valor para la construcción de una democracia más participativa.

Está planteada la necesidad y posibilidad de transformar un sistema de representación que ha dado claras muestras de agotamiento. No se trata de eliminar la democracia representativa sino de recrearla, integrando mecanismos y

formas de democracia directa y de seguimiento y fiscalización de los gobernantes por los gobernados.

La generación de canales que permitan el acceso de los ciudadanos a la información y al diálogo con los gobernantes es un requisito básico. Esto sólo es posible mediante la descentralización y la creación de diferentes niveles de gobierno: nacional, subnacional y municipal.

Esta no es una perspectiva de fragmentación del país ni de debilitamiento del Estado sino de promover su reconstrucción a partir de nuevas bases para que sea capaz de funcionar con mayor eficiencia y flexibilidad. Consolidar el Estado y el sistema político desde los distritos, provincias y regiones significa incorporar nuevas formas de organización cercanas al territorio. Es evidente que así se generan bases mucho más sólidas para el ejercicio del gobierno”. (Javier Azpur, especialista en regionalización, Grupo Propuesta Ciudadana).

A pesar de los logros obtenidos hasta el momento, la participación de la sociedad civil puede caracterizarse, en general, como “débil y fragmentada”. La consistencia y sostenibilidad de la participación, es posible cuando los diversos actores de la sociedad –empresariado, universidad, colegios profesionales, cámaras de comercio, organizaciones de base, entidades del Estado- buscan realizar acciones concertadas alrededor de una agenda común. Sin embargo, la dispersión de intereses y de actores en las regiones, y las propias deficiencias en el diseño de estos mecanismos participativos, hacen lento el avance e impiden realizar acciones integradas y sostenibles.

El hecho que los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), integrado por autoridades y representantes de la sociedad civil, tengan un status consultivo o no vinculante y que carezcan tanto de información oportuna como de soportes técnicos, limita su gestión real en términos de la conducción de procesos de desarrollo concertados hacia el mediano y el largo plazos. Además, se dijo, que las priorizaciones sugeridas en estos espacios no siempre se respetan por las instancias del nivel central ni por los propios gobiernos subnacionales.

La legitimidad y efectividad de los espacios de participación, se ve en algunos casos también limitada por su débil representatividad. Frecuentemente, es el mismo grupo

reducido de personas o instituciones el que participa en los consejos de coordinación, en los consejos sectoriales y en las audiencias públicas. Por otro lado, la selección o elección de los representantes de la sociedad civil no necesariamente incluye a instituciones que tienen alta gravitación en la localidad o región, entre otras cosas por la complejidad de los procedimientos legales (personería jurídica entre ellas), para ser inscritos como postulantes en esas instancias.

“ (...) Debilidad del tejido o de las organizaciones sociales, fragilidad de movimientos sociales, locales y regionales que levanten las propuestas descentralistas, y subordinación de gruesos segmentos de la población a prácticas asistencialistas y clientelares de los partidos o movimientos de turnos en los diversos niveles del sistema gubernamental. Escasa participación en los espacios y procesos participativos: CCRs y CCLs, planeamiento concertado, presupuesto participativo, vigilancia social”. (Julio E. Díaz Palacios. Presidente de la Red Perú de Iniciativas de Concertación Local. Consultor CARE – Programa Fortalece).

Como resultado, parte de la población, sobre todo del ámbito rural, que no sabe cómo participar o que carece de recursos para hacerlo, queda excluida de estos espacios. Fueron bastante comunes en los testimonios recogidos para este Capítulo, en el sentido de una limitada participación de dos actores clave: las Universidades y los Gremios Empresariales; lo cual restringe la validez de planes económicos concertados, hace escasa la investigación aplicada y la formación de cuadros técnicos precisamente para mejorar la calidad de los planes, presupuestos y proyectos. Esta es, se recalcó, una situación grave que las nuevas estrategias a favor de la descentralización debieran construirse.

“ (...) La marginación de la población rural que para el caso de Apurímac representa el 75%, que impide un conocimiento real del otro Perú donde se originan las leyes y se toman las decisiones, concentrando aquí, en la Sierra Apurimeña, la gente que desconoce la base teórica del Estado.

La presencia del Estado en el Perú profundo, como Apurímac; si es que hay presencia, es sólo para cumplir metas que justifiquen la inversión, especialmente social”. (Raúl Dueñas

Casihuallpa. Director Ejecutivo de CIDIAP. Apurímac).

En las reuniones con líderes sociales y autoridades tanto regionales como municipales, se analizó la creación de consejos, mesas o comités encargados del tratamiento de diversos temas: producción y competitividad, salud, educación, turismo, adulto mayor, infancia, cultura, deporte, ambiente. Esa fórmula tiene la ventaja aparente de abordar cada asunto con mayor rigor. Sin embargo, en muchos casos, ha mostrado algunas inconsistencias o problemas:

- una irreal segmentación de asuntos que son interdependientes, como es el caso de la salud, la nutrición, el saneamiento básico e incluso la educación;
- dificultades prácticas para ensamblar cada aporte sectorizado en los consejos de coordinación, cuyo funcionamiento es en general muy irregular y carece de soportes técnicos para articularlos eficientemente;
- el involucramiento repetitivo y tedioso de los mismos representantes en varios comités, cuando el tejido institucional es débil, lo que ocurre frecuentemente en distritos rurales con poblaciones pequeñas y con patrones de actividad concentradas en muy pocas actividades. En suma, se consideró que un trabajo disperso de los agentes convocados dificulta la formulación de programas integrados, donde distintas actividades se nutren o condicionan entre sí.

“ (...) La descentralización abre la oportunidad de imaginarse nuevos escenarios de desarrollo local, regional y nacional. También de construcción de nuevos términos de la relación Estado y ciudadanos. Ofrece condiciones para organizar y ordenar nuestros complejos tejidos sociales y propender a su mejor representación e institucionalidad. Y el desafío principal no está en lo normativo, sino en los actores, en las personas, en nosotros mismos. No podemos seguir haciendo lo mismo, pues ya sabemos lo insatisfactorios que son estos resultados. Ojalá que no se imponga nuestra conocida propensión nacional a las oportunidades perdidas. Ojalá que, como el Cienciano de Cusco, podamos comprobar que sí se pudo”. (José López Ricci. “Planes de desarrollo y presupuesto participativo. Los precarios inicios de una compleja reforma del Esta-

La legitimidad y efectividad de los espacios de participación, se ve en algunos casos también limitada por su débil representatividad. Frecuentemente, es el mismo grupo reducido de personas o instituciones el que participa en los consejos de coordinación, en los consejos sectoriales y en las audiencias públicas.

En las regiones hay un ansia por tener la posibilidad de manejar directamente los recursos asignados a las localidades del interior, y este deseo hace más sensibles los esfuerzos para superar las deficiencias legales, los enredos en la administración, la desidia de las burocracias.

do”, Grupo Propuesta Ciudadana”).

Los señalamientos anteriores no dejaron de reconocer que en algunos casos, los comités, consejos o mesas sectoriales han mostrado una enorme capacidad de trabajo creativo y propositivo, particularmente cuando generan planes concertados sectoriales eficaces. Se mencionaron varios casos en este sentido. Uno de ellos, es el del Consejo Regional de Turismo de Lambayeque, que ha permitido contar con un plan de turismo cuya perspectiva hacia el mediano y el largo plazo se sustenta en el denominado Circuito Turístico Nororiental, que pretende ser el segundo destino turístico del Perú, después del Circuito del Sur con el eje Cusco - Machu Picchu. Otro es el de las mesas o consejos de educación, derivados de los Consejos de Coordinación Regionales de Ayacucho y Lambayeque (COPARE), que han presentado propuestas integrales para el desarrollo del sector, con énfasis en los contenidos curriculares y en su articulación con otros sectores tanto sociales como económicos.

EL CLIMA DE ESTOS DEBATES Y APORTES

El recorrido realizado por las diferentes regiones, y en especial el intercambio con los actores del proceso descentralista, muestran una enorme vocación y esperanza en la transformación de las regiones una vez inscritas en un nuevo tipo de Estado. Los actores están convencidos de estar inmersos en el curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

Esta esperanza no supone que en las regiones se encuentren satisfechos con la forma en que se vienen sucediendo los hechos. Si hay algo unánime en ellas, es la percepción de una actitud - y a veces intención manifiesta - proveniente del centro y del Poder Ejecutivo, de no ceder poder real, de tratar de cumplir con las formas, pero a la vez retener para sí los hilos del poder de decisión. Desde luego, las voces más autorizadas de este poder del Estado han señalado al respecto, en múltiples ocasiones, que esta percepción no tiene fundamentos.

Donde posiblemente sea más claro este conflicto es en el tema de las transferencias de recursos y funciones. En las regiones hay un ansia por tener la posibilidad

de manejar directamente los recursos asignados a las localidades del interior, y este deseo hace más sensibles los esfuerzos para superar las deficiencias legales, los enredos en la administración, la desidia de las burocracias. En el bando opuesto, las autoridades centrales, y también muchas visiones críticas de partidarios del proceso, tienen razones variadas para argumentar que lo peor que podría sucederle a la descentralización es caer en la precipitación, improvisando situaciones difíciles, al delegar funciones y recursos a quienes no están en capacidad de hacer un uso adecuado del poder de decisión que se les asignaría.

El otro tema de gran sensibilidad - y uno de los más estudiados - es el del significado, avance y naturaleza de la participación popular en la conducción de los gobiernos locales y regionales. Pocos actores políticos tienen verdadera fe en las posibilidades de la democracia directa y participativa. Para la clase política implicada en los gobiernos municipales, tanto en Lima como en el interior, esta participación es vista como un problema, como una incomodidad a resolver, para poder tener un mejor ejercicio del poder. Y se tiene la contradicción de que todos estén a favor de la descentralización como proceso de construcción de ciudadanía, mientras cuestionan, eluden y hasta abiertamente frustran los mecanismos por los cuales la ciudadanía se construye.

“ (...) La descentralización parece ser una de las pocas promesas de la transición democrática que se vienen haciendo realidad. Ciertamente, es un proceso plagado de problemas, como resultado de un consenso programático entre sus actores que dé una perspectiva de mediano y largo plazo a los pasos que se dan en cada oportunidad. Y, sin embargo, se mueve. Lentamente a veces, sin claridad en otras, pero se mueve. Frente a la parálisis de otras reformas sustantivas del Estado (como las del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales, por mencionar solo tres) y la continuidad del manejo macroeconómico, la descentralización sí aparece como un proceso en curso que puede dejarnos cambios de fondo en cuanto a la distribución de recursos y de poder entre los ámbitos nacionales, regionales y locales de gobierno, y -sobre todo- en las relaciones entre los ciudadanos y sus autoridades”. (Carlos Monge Salgado. “La descentralización en el Perú. Situación actual, perspectivas y al-

gunas interrogantes de fondo”, Grupo Pro-puesta Ciudadana).

A estos desencuentros “interiores” se suma una larga desconfianza, histórica de las regiones con el poder central. *Los reclamos para que la descentralización sea asumida en la capital como un proceso ineludible, con verdadera fe en ella, y no como un compromiso o una concesión, son frecuentes. Se fundamentan recordando las experiencias fallidas en toda la vida republicana, y se alimentan con cada contrasentido o error del proceso.*

Estas desconfianzas – de ida y de vuelta – son posiblemente la raíz de los problemas del proceso. Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recur-

sos, y de las provincias para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, para entender que esos recursos y poder son un medio y que el fin es el bienestar de la población, el proceso está en muy serios riesgos. Los actores perciben y son conscientes de este problema de fondo, aunque no sean siempre explícitos en este aspecto. Pero este conocimiento y conciencia son un buen punto de partida para que este crucial aspecto de la transformación del Estado se haga realidad y que este pueda servir, bastante mejor que antes a las mayorías nacionales, dotándolas de democracia real, es decir de libertad y bienestar.



CAPÍTULO 6

Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuesta para un debate

“La demarcación territorial del Perú, o sea la forma cómo está organizada administrativamente la República, es injusta y anacrónica. De la demarcación territorial defectuosa, empírica, anticuada, arranca la mayor parte de nuestra errónea administración. Porque la demarcación no es simplemente trazar líneas en un mapa de colores. Demarcación supone organización administrativa, gobierno. A mala demarcación, gobierno defectuoso”.

Emilio Romero
El Descentralismo. (1932)

Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuestas para un debate

PETICIONES DE PRINCIPIO

La descentralización se menciona – en todos los niveles sociales, sus instituciones y las personas – como una necesidad impostergable, de aceptación generalizada¹. Es esperable que así sea, por un lado, debido a que el centralismo es injustificable desde todo punto de vista; y de otra parte, que su opuesto, la descentralización, trae consigo beneficios en el mejor aprovechamiento de las capacidades y oportunidades locales, y eleva de manera sustancial las posibilidades de transparencia y gobernabilidad, al acercar la cosa pública a los ciudadanos. Las voces de la ciudadanía en las regiones del capítulo anterior, confirman estas apreciaciones.

Con estas premisas, parece difícil entender los motivos por los cuales los intentos descentralistas han fracasado durante toda la vida republicana. Sin embargo, resulta más bien simple entender estos fracasos, en la medida que se recuerde que muchas aspiraciones sociales plenamente justificadas, igualmente, no se han logrado plasmar. Nadie o casi nadie está de acuerdo, por ejemplo, con la desigualdad social, ni con los déficit en salud y educación, ni con la ausencia de una justicia eficiente, ni con la inseguridad. Sin embargo todos estos males continúan presentes.

Las razones del desencuentro entre la realidad social y la razón están, desde luego, en el fracaso de la política para concertar interés privado y bien común.

Este argumento es una constante de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano. Cambiar el curso de la historia, requiere que se reformen radicalmente sus patrones, en la dirección de establecer como principio y fin el bienestar de las personas, ubicándolas como centro de toda preocupación, superando cualquier interés de parte.

Para este Informe, por esos motivos, el tema descentralista no necesita mayores justificaciones. Apunta más bien a la comprensión de su naturaleza, y a partir de ella, a la búsqueda de medios correctos para superar sus dificultades. Reclama a la vez, vocación nacional para sostener el proceso hasta la superación de sus dificultades.

En este punto es que interviene la propuesta de la descentralización como una oportunidad – y a la vez un requerimiento – para el desarrollo de la ciudadanía democrática.

La idea esencial es que la descentralización solamente puede avanzar retroalimentándose intensamente con el conocimiento y ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos. Es esta práctica de la política la que debe ejercitarse en el camino hacia la distribución del poder central, si es que se apunta hacia un proceso con sostenibilidad. Sin ciudadanía real no hay descentralización, y simultáneamente, la conformación de un país eficientemente descentralizado sería el mejor sostén de la democracia ciudadana.

¹La Encuesta Nacional sobre la Democracia, del PNUD 2006, realizada a más de 11 mil votantes de una muestra urbana y rural en todos los departamentos del país, recoge que 63.4 por ciento de la población se halla a favor de la aceleración de la descentralización, solamente 12.3 en contra y 24.3% no respondieron a esta pregunta. (Excluyendo a estos últimos, la población a favor asciende a 83.7 por ciento). En términos generales, los pobladores de las ciudades, con mayor ingreso e instrucción, que trabajan en sectores más capitalizados y ocupaciones de mayor calificación, son partidarios de esta aceleración. PNUD, “La democracia en el Perú. Vol.1. El Mensaje de las cifras”.

La frustración descentralista recorre, en el terreno económico, una doble vía: la del creciente poderío central, instalado desde el coloniaje, y la vía del debilitamiento interior del país hasta llegar a su actual incapacidad para la generación de mercados con relativa autonomía, que compensen o al menos amengüen el poder centrípeto de Lima.

En esta perspectiva, se reconoce que los fracasos anteriores para liberarse del centralismo tienen obvia explicación en la resistencia a la cesión de poder político que esta decisión implica, en la medida, igualmente evidente, que la pérdida de control político de las familias y empresas asentadas en la capital, sería a la vez una pérdida de ventajas económicas locales.

Pero también, como alecciona la historia, el fracaso descentralista reside en la inexistencia de centros de poder alternativos a la capital capaces de crear un equilibrio real en función de su poderío económico, de la presencia de mercados locales relacionados internacionalmente que equilibren la dinámica concentradora de recursos y poder.

La frustración descentralista recorre, en el terreno económico, una doble vía: la del creciente poderío central, instalado desde el coloniaje, y la vía del debilitamiento interior del país hasta llegar a su actual incapacidad para la generación de mercados con relativa autonomía, que compensen o al menos amengüen el poder centrípeto de Lima.

Esta desigualdad entre centro y periferia no es suficientemente descrita por las cuentas nacionales, que son solamente una aproximación general. La evolución sectorial de la producción, por ejemplo, puede acercar el per cápita de Lima con otras regiones, sobre todo si la economía se asienta en el sector primario. Pero la configuración de ese volumen monetario puede no tener repercusiones regionales, en la medida que no genere en esos entornos valor agregado, y no se distribuya ni se acumule localmente. La historia de nuestras exportaciones lo muestra claramente.

El crecimiento del producto puede tener efecto nulo o muy débil sobre las familias, en tanto que las rentas se concentren en unas pocas empresas o corporaciones, sin repercusiones mayores en la población. Ello sucede si se hallan debilitados los mecanismos de transmisión entre las ventas empresariales y las ganancias de las personas, o entre las rentas particulares y los consumos masivos. Un modelo de crecimiento, que en sus bases sociales y en la institucionalidad de la producción no sea distributivo, tiene sus reflejos en la centralización económica territorial.

Si hubiéramos tenido una cuenta nacional en el coloniaje, dicha cuenta registraría

una alta producción per cápita de las regiones en las que se explotaba el oro, la plata y el mercurio o donde había muchos obreros. Observaríamos un PIB per cápita alto para Cajamarca, Trujillo y Huancavelica, tal vez más elevado que para Lima, que no tenía entonces dimensiones poblacionales muy diferentes a las demás intendencias. Pero, Lima, era el nudo comercial interno y el vínculo casi único hacia el exterior, allí se negociaban y determinaban los precios. En Lima, unas pocas familias concentraban el poder económico y administrativo virreinal, mientras en las provincias la gran mayoría indígena trabajaba en condiciones indeseables, aislada de las decisiones y de los frutos de la producción.

Ahora bien, desde el punto de vista del desarrollo humano, hay otra premisa fundamental a tomarse en cuenta. La equidad entre la capital y las provincias no se va a transformar solamente por una más justa distribución del presupuesto público e inclusive de las inversiones privadas que se pueda estimular. Para acortar el camino hacia el desarrollo sostenible, debe también preservarse los recursos naturales y debe distribuirse mejor el más valioso de los capitales, que es el capital humano.

La descentralización económica y política – tal vez no se haya comprendido lo suficiente – debe ser también una defensa de la naturaleza y una descentralización de las capacidades. La defensa del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales son un objetivo válido *per se*, pero también son la garantía del bienestar de las generaciones futuras y de una mayor eficiencia productiva de mediano y largo plazo.

Por su parte, con la misma relevancia, la descentralización debe ser también de cuadros técnicos y profesionales, de promotores que movilicen recursos y generen la economía requerida. Luego, sin negar la vital importancia de la descentralización económica, debemos poner especial interés en la aceleración de una descentralización del capital humano.

Nuestro proceso descentralista, conociendo los problemas estructurales, no debiera caer, en su camino, en la trampa de la falsa oposición entre economía y política de la descentralización, como si tuvieran un orden de precedencia. Es cierto, en algunos procesos se apuntala primero la inversión

descentralizada y la generación de circuitos productivos, como condición previa a las transformaciones de la estructura política, a veces a partir del reforzamiento municipal, antes que la conformación regional.

En nuestro caso, es posible que la conformación de regiones económicas en sentido estricto sea una meta temporalmente distante, una meta que puesta como condición diferiría largamente el proceso y esa es seguramente la mayor justificación de la secuencia que se ha adoptado oficialmente. En ésta, se va de la política a la economía y, por ejemplo, la elección de autoridades ha antecedido al fortalecimiento municipal y a la descentralización fiscal.

La realidad impone el orden, la secuencia, y sobre todo el ritmo, “el tempo” del proceso, sería la premisa. Es posible que pueda generalizarse en el sentido que la economía gobierna el largo plazo y la política los plazos cercanos y que por tanto, la transformación del Estado es un impulso esencial para la generación de condiciones que modifiquen la estructura económica centralista.

En esta dirección de las reflexiones, la cuestión mayor sería si un modelo económico como el que ha predominado en los últimos lustros, no es en sí mismo centralista y que por lo tanto, es necesario reformar sus patrones para favorecer la descentralización. En el Informe, se plantea la necesidad de cambios de giro en el esquema básico del modelo económico actual, en especial en la determinación de los precios fundamentales – tipo de cambio, tasas de interés, salarios – y en la política fiscal y comercial, para dar estabilidad y sostén a la descentralización.

Esta formulación de una política económica descentralista, es un punto de debate fundamental, pues no tiene sentido un proceso de reforma estatal de las dimensiones históricas de la descentralización, contrapuesto con la dinámica económica. Más aún, ubicados en este punto, se hace notoria la ausencia de un proyecto nacional, que dé norte y unidad al conjunto de las fuerzas productivas y políticas del país.

Sin embargo, nada debería, ni siquiera la polémica sobre los patrones del crecimiento, la acumulación y la distribución, detener la marcha del proceso descentralista, o expresado alternativamente, sería absurdo reforzar y dar continuidad a las

inequidades y deseconomías que el centralismo ha venido imponiendo. En todo caso, más que las razones estructurales de fondo, el camino de la descentralización corre el riesgo inmediato de trabarse por las variadas ineficiencias que la propia experiencia descubre en el diseño del proceso, y que han señalado con franqueza y transparencia sus propios actores e impulsores.

En efecto, las organizaciones, instituciones y personas que han tenido mayor protagonismo y preocupación por el tema de la descentralización y la regionalización en el Perú, proponen su relanzamiento y señalan – con mucha objetividad y coincidencias – los males principales del momento.

Tales males son – entre lo más notable – el conflicto de intereses entre el poder central de óptica sectorial y el poder local de óptica y lenguaje territoriales; los variados desencuentros prácticos de la legislación patentizados por el traspies del referéndum para la conformación de regiones, los contrasentidos de las transferencias de funciones y recursos, las exigencias para hacerlas efectivas y la propia realidad regional y local; la necesidad de dar mayor ensamblaje a las relaciones políticas de los niveles de gobierno (central, regional y municipal) y de cada nivel con sus respectivos mecanismos de participación y vigilancia por parte de la sociedad civil; la necesidad de revisar el sistema electoral regional y municipal para elevar la representatividad de las autoridades.

En lo que sigue, sin embargo, estas notas incidirán en aspectos tan inmediatos como cruciales, y quizás menos advertidos. La hipótesis es que en los plazos más próximos, los del relanzamiento, se debe priorizar la solución de algunos problemas eminentemente prácticos, y que demandan una mayor eficiencia técnica que la que ha venido actuando, como la fórmula más importante para asegurarse que esta vez el intento no vuelva a fracasar.

Para patentizar este aserto, se señalan tres temas – con vínculos notorios – que exigen ser prioritarios. El replanteamiento de la demarcación político administrativa, la revisión de la metodología de asignación de transferencias hacia los gobiernos regionales y locales y la verificación de los mecanismos de representación de los ciudadanos en los gobiernos regionales y municipales. Son aspectos cruciales para

Esta formulación de una política económica descentralista, es un punto de debate fundamental, pues no tiene sentido un proceso de reforma estatal de las dimensiones históricas de la descentralización, contrapuesto con la dinámica económica.

continuar con el progreso de la descentralización y en los que este Informe considera que se debería intensificar el debate en plazos inmediatos.

LA DEMARCACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA NACIONAL. UNA FUENTE MOTIVADORA

Las condiciones absurdas de la actual estructura de la demarcación política nacional son reconocibles de manera inmediata para quienes estén habituados a la estadística nacional, pero seguramente sorprenderán a gran parte de los interesados en el desarrollo nacional. Partiendo de las cifras preliminares del reciente Censo de Población y Vivienda del 2005, es bueno saber que:

- La proporción entre el departamento más poblado (Lima, 7 millones 819 mil 36 habts.) y el departamento menos poblado (Madre de Dios, 92 mil 024 habts.) es de 85 a 1. Descontando el departamento de Lima, entre Piura y Madre de Dios, la desproporción es de más de 7 a 1.
- La proporción entre la provincia más poblada (Lima, 7 millones 7 mil 388 habts.), y la menos poblada (Purús, en Ucayali, 3 mil 485 habts.) es de 2011 a 1. Descontando Lima, entre Arequipa y Purús es de 247 veces.
- La proporción entre el distrito más poblado (San Juan de Lurigancho en Lima, 812 mil 656 habts.) y el menor, (Santa María del Mar, también en Lima, con 88 habts.) es de 9235 a 1.
- El distrito de San Juan de Lurigancho tiene más población que 13 de los de-

partamentos y que casi todas las provincias. Solamente lo superan, de las 195 provincias actuales, Lima, Callao y Arequipa, estas dos últimas con valores muy cercanos a este distrito.

- Más de la mitad de distritos, no alcanzan a tener 5000 habitantes, es decir, la población que puede entrar en una o dos de las manzanas más congestionadas de los barrios populares limeños.

Aún así, se sigue irresponsablemente creando distritos y provincias, a pesar de la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial, (25.07.2002) que suspende por 5 años la creación de nuevos distritos y provincias, salvo que resulten indispensables. La media anual republicana es de 8 distritos por año. Para complicar más este panorama, se ha venido generando una nueva unidad administrativa sobre la base de las antiguas gobernaciones, la municipalidad de centro poblado – de los cuales hay actualmente 2022 que se eligen mediante elecciones propias – y existen iniciativas de convertirlos a su vez en distritos.

Las preguntas surgen de inmediato. ¿Es posible planificar utilizando como idénticas categorías que reflejan realidades tan abismalmente heterogéneas? ¿Tiene sentido hablar de “regiones o departamentos”, “provincias” o más aún “distritos” y legislar de manera uniforme sobre conglomerados tan desiguales?

Un buen ejemplo del problema generado por estas desigualdades, se da en los incontables “mapas” de pobreza o de otras variables, elaborados en el país con desagregación distrital². Si, en el caso de los mapas de pobreza, una vez construido el

¿Es posible planificar utilizando como idénticas categorías que reflejan realidades tan abismalmente heterogéneas?
¿Tiene sentido hablar de “regiones o departamentos”, “provincias” o más aún “distritos” y legislar de manera uniforme sobre conglomerados tan desiguales?

Cuadro 6.1

Perú 1833-2005. Evolución de la demarcación política

División \ Años	1833	1850	1876	1940	1961	1972	1981	1993	2005
Departamentos	8	11	18	22	22	23	24	24	24
Provincias	58	64	98	122	144	150	153	188	195
Distritos	426	606	765	1054	1491	1676	1680	1793	1832

Nota: Incluye tres provincias litorales en 1876. A partir de 1940, la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: Pini, ob, cit y Censos Nacionales.

Elaboración: PNUD/ Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

²El problema es secundario si se trata de una apreciación de las unidades y si la lectura se asocia con los tamaños de población como sucede con nuestro propio IDH distrital. Pero si el indicador se utiliza para asignar recursos, como veremos, las complicaciones son variadas.

indicador respectivo, se ordenan los distritos por la cantidad de pobres, Lima aparece – por su cantidad de pobladores pobres – a la cabeza, y los distritos pequeños en una larga cola final. En cambio, si el ordenamiento se hace a partir de la proporción de pobres, el listado prácticamente se invierte, pues la pobreza es más intensa en los distritos pequeños, rurales y aislados, y a pesar de la cantidad, en Lima la proporción de pobres en sus distritos grandes, es relativamente baja.

Ante tal dilema, el planificador usualmente no sabe qué preferir. Lo más fácil es escoger como variable de interés la proporción de pobres y abandonar a los pobres metropolitanos y es lo que frecuentemente sucede. La secuela de esta decisión es la débil acción sobre la profusión de lacras sociales (delincuencia, violencia, tráfico de drogas, drogadicción y prostitución), así como la desatención en salud, educación y seguridad de los asentamientos humanos periféricos, sobre todo en Lima.

La solución aritmética al dilema entre cantidad y proporción, se da si todas las unidades de asignación tienen la misma dimensión. Si los “distritos” fueran del mismo tamaño, la lista sería la misma para cualquiera de las alternativas y – lo que interesa – la asignación sería justa. Resulta en verdad incomprensible, cómo tras décadas de “lucha contra la pobreza” no se ha generado por parte de los asignadores de recursos, unidades relativamente semejantes en dimensiones para resolver este tema.

Para los fines del proceso descentralista, esta anomalía se traduce en interrogantes mayores. ¿Por qué se ha debatido, votado y arriesgado tanto en el debate sobre la conformación de regiones, planteando uniones de departamentos, y haciendo de este proceso un tema crucial? ¿Tiene sentido este debate, si se mantiene incólume el absurdo de las demarcaciones distritales y provinciales? ¿No debe resolverse el problema de la demarcación política, partiendo más bien desde la base – los distritos y provincias – que ignorando el tema y concentrándose en unir departamentos?

Crear una nueva demarcación, que reemplace la existente, es un problema político, es el comentario más inmediato. La población de los anexos y caseríos aspira a ser reconocida como distrito, y a su vez la de los distritos a convertir su circunscripción

en provincias, y éstas en departamentos. Y ciertamente este afán de los pobladores no es un prurito localista. La condición distrital, además de un reconocimiento jerárquico, permite disponer de un presupuesto y una administración edil autónomos, y lo propio puede decirse de la categoría provincial y departamental. La asunción de la demarcación, guarda un afán de reconocimiento y sobre todo ejercicio de poder local, pero a la vez es una ruta segura hacia el desorden y la pérdida de gobernabilidad, tanto en la propia unidad administrativa, como en el conjunto de ellas.

La solución a plantearse es la creación – en la base demarcatoria – de nuevas unidades administrativas, a partir de la unión de distritos hasta llegar a dar mayor uniformidad a estas en sus tamaños de población. En la mayor parte de casos, esto va a significar una especie de “mancomunidad de distritos”, o “racionalización de las dimensiones provinciales”, pero sobre todo en la capital de la república y en algunas áreas metropolitanas, se presentará la necesidad de subdividir sus distritos.

La heterogeneidad del tamaño de los distritos es tan amplia, que se requiere hacer la división al interior de “estratos de población”, de forma tal que las unidades creadas puedan constituirse en función de los distritos, pero al interior de los estratos, en niveles complementarios. Para fines de un ejemplo, llamaremos UGDs (Unidades de Gestión del Desarrollo).

Se definirían algunos estratos, y para la elaboración de las UGDs, se plantearían condiciones específicas, en un procedimiento que resumimos a continuación.

- **Estrato 1.** Distritos de Lima Metropolitana. 7.8 millones, 29% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 100 mil habitantes.
- **Estrato 2.** Distritos de las capitales departamentales y de las ciudades con más de 100 mil habitantes. 6.5 millones. 24% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 80 mil habitantes.
- **Estrato 3.** Distritos de más de 30 mil a 100 mil habitantes en la costa y sierra y de más de 20 mil a 100 mil habitantes en la selva, y sus distritos cercanos. 3.5 millones, 13% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 50 mil, habitantes.

La asunción de la demarcación, guarda un afán de reconocimiento y sobre todo ejercicio de poder local, pero a la vez es una ruta segura hacia el desorden y la pérdida de gobernabilidad, tanto en la propia unidad administrativa, como en el conjunto de ellas.

- **Estrato 4.** Distritos de menos de 30 mil habitantes en la costa y sierra, o menos de 20 mil habitantes en la selva. 9.3 millones, 34 % de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 50 mil habitantes.

El establecimiento de los estratos, como condición previa, no solamente obedece a la regla lógica que el tamaño de las unidades debe ser mayor para las poblaciones que se encuentren concentradas, y menor para las áreas menos densas en términos demográficos, lo cual es lógicamente sustentable desde el punto de vista práctico.

El argumento esencial es que, si las unidades van a ser objeto de políticas, la estratificación por su tamaño y densidad, permitiría que se deslinden medidas específicas para cada tipo de estrato. Las unidades que pertenecen a ciudades, por ejemplo, requieren acciones relativas al mercado laboral, como la colocación de trabajadores o la administración de los salarios mínimos, la habilitación de servicios sociales como comedores y guarderías, el abaratamiento de sus comunicaciones, políticas de acceso a viviendas, reducción de tarifas públicas, la especialización en servicios, o la mejora de infraestructura de pistas, veredas y accesos, o la seguridad pública. En el otro extremo, el de las unidades de menor concentración poblacional, tienen mayor sentido las políticas de promoción de la producción agropecuaria y agroindustrial, la instalación de servicios básicos, la articulación a cadenas productivas, la lucha contra el analfabetismo y los programas de salubridad y salud básicos, el acceso a la información y comunicaciones.

En el paso siguiente, las condiciones para la constitución de las UGDs serían:

- Las UGD se construyen con distritos contiguos.
- Sus límites sobrepasarían solamente de manera excepcional los límites provinciales, y de manera excepcional, los departamentales.
- La población de la UGD, no podría ser menor de la mitad del tamaño sugerido ni mayor a 1.5 veces de dicho tamaño medio.
- Las UGD, en el interior del país deben respetar al máximo las divisiones natu-

rales, en especial las cuencas y micro cuencas hidrográficas.

- Las UGD, en lo posible, deben estar vialmente integradas en su interior, de manera que tengan circuitos comerciales propios.
- Los distritos pequeños en la periferia de distritos grandes, y con mercados comunes laborales y de bienes, deben integrarse al distrito mayor.
- Las UGD, en lo posible, deben tener un centro urbano de referencia con al menos 4-5 mil habitantes, en el estrato 4.
- Las UGD, solamente deben identificarse con un código o un nombre diferente a los distritos que la integran.
- En caso de crecimiento de una UGD por encima de 1.5 veces el tamaño medio inicial, se debe subdividir.
- Para sus fines administrativos las propias autoridades municipales de las UGD elegirían un comité, cuyas funciones iniciales serían principalmente relativas a la planificación y gestiones conjuntas del total de municipios de dichas UGD.

Siguiendo con nuestro ejemplo, esto define alrededor de 400 UGD, de tamaños bastante cercanos en el caso de cada estrato, e incluso, de baja dispersión en el caso del conjunto de los estratos.

El objetivo de esta confección de UGD, no se limita a facilitar las clasificaciones de población. Se trata principalmente de ir construyendo una nueva demarcación política, que se instale en el futuro, corrigiendo la actual existencia de distritos y provincias arbitrariamente generados – se tendría que prohibir la creación de provincias y distritos – y sentando mejores bases para una futura demarcación regional, que podría incluso ser principalmente basada en los actuales departamentos – como viene ya sucediendo de manera espontánea con las actuales Juntas de Coordinación Interregional – pero sin problemas internos. Se trata, en buena cuenta, de recuperar el sentido común.

Seguramente el proceso no estará exento de dificultades, pero sus beneficios posibles serán mayores que éstas.

Un aspecto fundamental para la implantación de la nueva demarcación a partir de estas unidades uniformes, es crear un estímulo para que funcionen en la práctica como tales, articulando la gestión de

Cuadro 6.2

Fuentes y distribución de los canon, sobrecanon, regalías y otros recursos transferibles

Recursos Transferibles	Recaudado en el 2005 (Millones de Nuevos Soles)	Fuente de recaudación	Distribución
Fondo de Compensación Municipal FONCOMUN	2 031	Para el año 2005 fue en promedio: a) 93.21% Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Es el 2% del IGV. b) 6.72% Impuesto al rodaje. c) 0.07% Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.	Se construye en dos etapas: 1. El FONCOMUN nacional se distribuye entre las 195 provincias en base al Índice Provincial compuesto: población total y tasa de mortalidad. 2. El FONCOMUN provincial se reparte a cada uno de los distritos que la conforman, de la siguiente forma: a) Se asigna 20% del FONCOMUN provincial a la municipalidad provincial. b) El 80% del resto se reparte entre todos los municipios distritales incluido el municipio provincial. Los municipios de Lima y Callao se asignan en función a la población y a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el resto de municipios, en función a su población, se pondera por 2 si la población es rural y 1 si es urbana. Ningún municipio puede recibir menos de 8UITs, para ello se tendrá que redistribuir los fondos entre los distritos.
Fondo de Compensación Regional FONCOR	427	Se constituye de los recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo gobierno regional, y de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones (Ley N° 27783), así como los montos que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público (D.L. 955).	Se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones (Ley N° 27783). El uso de este recurso es íntegramente para proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27867).
Vaso de Leche	363	Porcentaje de los recursos ordinarios provenientes de la recaudación y otros conceptos.	Se distribuye según un índice con información distrital, proporcionado anualmente por el INEI, que considera la población objetivo que son: niños de 0-6 años, madres gestantes (estimado en base a la tasa de natalidad bruta), ancianos (65 años a más), niños de 7 - 13 años, afectados por TBC e índice de pobreza en base NBI. En Lima, el presupuesto es estable pues presenta los mayores niveles de atención. Ningún municipio recibe una asignación inferior al año anterior. Los distritos con cobertura inferior al 100% se les incrementa anualmente un porcentaje hasta llegar al 100%.
Canon y sobrecanon petrolero	537	El Canon y Sobrecanon Petrolero está constituido por el 12,5% del Valor de la Producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados en los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, y se paga con las regalías que se derivan de su explotación. Sin embargo, el Canon Petrolero de la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco se conforma por el 10% del valor de la producción de hidrocarburos de la zona.	La distribución del Canon y Sobrecanon Petrolero es particular para cada departamento. - Loreto (canon/sobrecanon): 52% gobierno regional, 40% gobiernos locales, 5% universidades nacionales y 3% Instituto Investigación de la Amazonia Peruana. - Ucayali (canon): 20% gobierno nacional, 70% gobiernos locales (10% distrito productor, 20% provincia productora y 40% departamento productor), 5% universidades nacionales, 2% Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana y 3% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Ucayali (Sobrecanon): 52% gobierno regional, 40% gobiernos locales, 5% universidades nacionales y 3% Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana. - Piura (canon/sobrecanon): 20% gobierno regional, 70% gobiernos locales (20% provincia productora y 50% departamento productor) 5% universidades nacionales y 5% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Tumbes (canon/sobrecanon): 20% gobierno regional, 70% gobiernos locales (20% provincia productora y 50% departamento productor) 5% universidades nacionales y 5% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Huánuco - Puerto Inca (canon): 100% gobiernos locales.
Canon minero (2)	888	a) 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras metálicas con concesión y cuya actividad se encuentra regulada por la Ley General de Minería. b) 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras no metálicas, las cementeras, con concesión, cuya actividad principal no está regulada, ponderado por el Factor (obtenido de la estructura de costos de producción) del Ministerio de la Producción, que es el porcentaje de los insumos utilizados en la etapa de extracción sobre el costo total. El Factor se aplica a la etapa de extracción más no a la de transformación.	a) 10% a la municipalidad distrital donde se encuentra el recurso extraído. Si existe más de una municipalidad se reparte en partes iguales. b) 25% a las municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído, (el lugar de desembarque para el caso pesquero) excluyendo al distrito productor, según población y NBI. c) 40% a las municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído, (el lugar de desembarque para el caso pesquero) excluyendo a la provincia productora, según población y NBI. d) 25% al gobierno regional donde se encuentra el recurso (el lugar de desembarque para el caso pesquero). El 80% del total va a los gobiernos regionales y el 20% restante a las universidades públicas de la región.
Canon hidroenergético	113	a) 50% del impuesto a la renta de las empresas con concesión de generación de energía hidroeléctrica. b) 50% del impuesto a la renta de las empresas con concesión de generación de energía hidroeléctrica, térmica y otros, ponderado por el Factor del Ministerio de Energía y Minas. Este factor se obtiene en base a la información de las fuentes de generación de energía eléctrica, que es el porcentaje de generación de energía hidroeléctrica sobre el total de energía generadas por diversos tipos. El Canon solo se aplica a la generación de energía hidroeléctrica y no a los otros tipos de generación.	

Canon forestal	1	a) 50% de los derechos de aprovechamiento de productos forestales y fauna silvestre. b) 50% de los permisos, autorizados y concesiones de productos forestales y fauna silvestre.	
Canon gasífero	302	a) 50% del Impuesto a la Renta. b) 50% de las Regalías. c) 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios. Actualmente este canon solo está constituido de las regalías de Camisea, debido que la empresa aún no genera utilidades.	
Canon pesquero	22	a) 50% del impuesto a la renta de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de los recursos marítimos, continentales, lacustres y fluviales. b) 50% del impuesto a la renta de las empresas que extraen y procesan industrialmente el recurso extraído, ponderado por el Factor (obtenido de la estructura de costos de producción del Sistema de Estadística Pesquera Anual) del Ministerio de la Producción, que es el porcentaje de los insumos sobre el costo total. El canon se aplica solo a la etapa de extracción. c) 50% de los derechos de pesca de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala.	
Fondo de Desarrollo Socio-económico de Camisea FOCAM	63	Se compone por el 25% del 47% de los recursos del Tesoro Público que obtiene el Gobierno Nacional a través de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, después de efectuado el pago del Canon Gasífero y otras deducciones correspondientes a PERUPETRO S.A., OSINERG y el Ministerio de Energía y Minas.	a) 30% a los gobiernos regionales, según población y NBI de la región. b) 30% a las municipalidades provinciales, según población y NBIs de la provincia. c) 15% a las municipalidades por donde pasan los ductos, según población, NBIs y longitud de ductos. d) 15% a las municipalidades por donde no pasan los ductos, según población y NBIs. e) 10% a las universidades públicas en partes iguales. Esta distribución cambia en el departamento de Ucayali (1).
Renta de Aduanas	215	2% de las rentas recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva. Esta renta constituye ingreso propio de las mencionadas municipalidades, únicamente la Provincia Constitucional del Callao, el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo creado con la Ley 27613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa Provincia.	El 2% de Renta de Aduanas se distribuye considerando los siguientes criterios: a) 40% proporcional a la población total de cada distrito. b) 10% proporcional a la extensión territorial de cada distrito. c) 50% proporcional al número de Órganos de Gobierno de cada distrito.
Regalías mineras (2)	207	La regalía minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, de acuerdo a los siguientes rangos del volumen total de las ventas: Primer rango: hasta US\$ 60 millones de dólares anuales, paga el 1%. Segundo rango: por el exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones anuales, paga el 2%. Tercer rango: por el exceso de US\$ 120 millones de dólares anuales, paga el 3%. Para el caso de los minerales cuyos precios no cuentan con cotización internacional, pagan el 1% sobre el componente minero. En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales la regalía será de 0% en el marco de lo señalado en el art. 10 de la presente Ley.	a) 20% del total recaudado para la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra en explotación el recurso natural, de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el yacimiento. b) 20% del total recaudado para la municipalidad provincial o municipalidades provinciales donde se encuentra en explotación el recurso natural. c) 40% del total recaudado para las municipalidades distritales y provinciales del departamento o departamentos de las regiones donde se encuentra en explotación el recurso natural. d) 15% del total recaudado para el o los gobiernos regionales donde se encuentra en explotación el recurso natural. e) 5% del total recaudado para las universidades nacionales de la región donde se explota el recurso natural.

(1) En Ucayali, la distribución cambia. 60% para los gobiernos locales de la provincia de Atalaya, 10% para los gobiernos locales de la provincia de Coronel Portillo, 10% para los gobiernos locales de la provincia de Padre Abad, 3% para los gobiernos locales de la provincia de Púrus, 13% para el gobierno regional de Ucayali y 4% para las universidades públicas del departamento de Ucayali.

(2) La regalía minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Las empresas mineras Yanacocha, Barrick, Santa Luisa, Los Quenuales, DOE RUN, BHP Billiton, Cerro Verde, Sipán, Milpo y Antamina no pagan regalías mineras por estar protegidas con contratos de estabilidad tributaria. 66 mineras pagan, entre ellas están: Southern, Volcán, Minsur, Shougang, Aruntani, Aurífera, Retamas, Ares, Huaron, Corona, Perubar, Cedimin, Yura, Orduz, Consorcio Horizonte, etc.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Económica - Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional y Local.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

sus autoridades y convocando a las poblaciones para atender problemas comunes. Puede ser muy útil para este propósito, el acceso a determinado tipo de fondos, que justifiquen tamaños adecuados de población para ser eficaces, como pueden ser obras de infraestructura en determinados servicios de salud y educación (como hospitales e institutos superiores), asistencia técnica especializada, instituciones de crédito u otras similares, que tendrían allanado el camino de la existencia de una base poblacional suficiente para su desenvolvimiento eficaz. Esta acción y atención comunes irían dando solidez a la presencia de las unidades y mostrando sus beneficios, para dar lugar a una demarcación racional.

De lo técnico a lo programático y la gestión para el desarrollo humano

¿Modificar la demarcación “desde abajo”, en el ámbito de las unidades administrativas menores, es exclusivamente técnico, operativo? Este tema resulta esencial a la luz de la experiencia vivida en lo que respecta a la generación de las regiones. De una parte, sabemos que el poner a voto la conformación de regiones puede ser tema de controversia desde el punto de vista que los argumentos para la propuesta que se somete a votación – es decir, el expediente técnico – no es conocido por casi la totalidad de los votantes, y por lo tanto, el voto solamente lo efectúa con su intuición o su vocación de identificación y afinidades “departamentales”. De otra parte, la intención democrática era que se debata en la medida de lo posible – que no era mucho – y se dé cariz democrático, universalista, a este procedimiento, de manera que las regiones resultantes hayan “emanado de la voluntad popular”.

Ahora bien, se sabe que el ejercicio de la voluntad popular depende de la calidad de la ciudadanía, y hay una amplia y contundente bibliografía respecto a las limitaciones del sufragio como expresión genuina de la voluntad popular, especialmente si hay una brecha entre las propuestas a ser votadas y el conocimiento y posibilidades de análisis de los electores, o si los temas reales son transfigurados por influencia de los

intermediarios políticos. El sometimiento a voto de la demarcación política es, situados en este campo crítico, un blanco fácil de los argumentos acerca del relativismo de la representatividad del sufragio.

En esta línea de reflexión, puede postularse que el tema de la demarcación es más bien técnico y especializado que público y sometido a la voluntad de los ciudadanos. Por la experiencia histórica podemos decir que la demarcación es el resultado de apelaciones al localismo populista, juegos políticos ocasionales, intereses particulares; en fin, todo, menos la expresión de la racionalidad geográfica económica, ni la voluntad de los pueblos a partir de su convencimiento y conocimiento de causa. Su evidente desorden, se debe, precisamente, a que es el producto de ese limbo delimitado por los intereses de grupo, en versiones diferentes.

Salir de los estrechos márgenes actuales en los que se debate la conformación de regiones, y discutir en el terreno de los distritos y provincias, una demarcación regional, partiendo de propuestas técnicas y debates a esa escala local, es un excelente motivo para entender el carácter territorial del desarrollo, la necesidad de una “masa crítica” local, que actúa como su base, la necesaria unidad geográfica de esa escala básica, la urgencia de unir a los actores con metas comunes.

Cuando se plantean estas UGDs, los objetivos están más allá de un afán simplemente demarcativo, de establecimiento de linderos, y reordenamiento político. La movilización de esfuerzos en esta dirección tiende más bien a lograr que las personas e instituciones locales – su capital social – enfrenten el tema del desarrollo local y su inscripción en el marco mayor, de la estrategia de desarrollo para el país.

En el plano distrital y provincial – incluso sin oponerse a la conformación de regiones – el debate es mucho más cercano al conocimiento de los pueblos, sobre todo de sus agentes sociales con mayor grado de representatividad y legitimidad, de las autoridades locales y gremios de diferente origen. Se trataría ahora, de debatir, a partir de lo cercano y conocido, frente a lo lejano y menos conocido. Y en lo que es más profundo, se debe tratar que la mayoría de ciudadanos se enteren y debatan este tema – desde esta esfera de la cercanía – pues

Puede postularse que el tema de la demarcación es más bien técnico y especializado que público y sometido a la voluntad de los ciudadanos.

es en este tipo de controversia que realmente se comienza a enaltecer la política y las personas ven la posibilidad de llevar la democracia a la altura de ellos mismos, para que deje de ser una facultad de pocos o un acto esencialmente obligado, además de eventual y mecánico.

LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS FISCALES

Como ha sido muy bien anotado, el proceso de transferencias presupuestales, es ya un nudo gordiano en la administración de la descentralización. Se espera que se cumplan un conjunto de requisitos para hacerlas efectivas, y las unidades más pequeñas, tienen un horizonte lejano como para llegar a cumplir con las exigencias que reciben.

Para el caso de los diversos cánones y regalías, que es el que revisaremos a continuación por su administración localizada, se proponen fórmulas disímiles, con variables, porcentajes diferentes y arbitrarios entre lo que será el fondo común, además de los que se destinan al distrito, provincia y departamento, y cada asignación se hace de manera independiente.

El resultado deviene heterogéneo e inequitativo, por tres razones principales:

- Por la diversidad de criterios, a pesar de tener la finalidad común distributiva.
- Asimismo la mayor parte de unidades – especialmente en el caso de distritos – no reciben cánones o regalías por no disponer de recursos naturales en explotación, ser estos de importancia muy diversa o encontrarse alejados de los mismos.
- Además, en los casos respectivos, se distribuye adoptando las disímiles demarcaciones actuales. Así por ejemplo, si dos fuentes de canon que hipotéticamente fueran del mismo monto, pero se hallan en distritos, provincias o departamentos muy disímiles en tamaño de población, tendrán efectos inequitativos, pues se favorecería más a las unidades con menos habitantes.

En consecuencia, se requiere:

- Generar una bolsa común presupuestal nacional con todas las formas de recaudación, para ser distribuida con un cri-

terio uniforme.

- Asignar un porcentaje inicial – el más utilizado actualmente es el 50 por ciento, pero debería definirse con criterios no arbitrarios – para el fondo común a ser repartido entre toda la población con una fórmula simple. Si las unidades administrativas son de tamaño inicialmente uniforme – o al menos muy semejantes dentro de los estratos, como en el caso de las UGD que se proponen, bastaría un solo buen indicador para hacer la asignación (la mediana del ingreso familiar, o la severidad de la pobreza, por ejemplo), al interior de cada estrato.
- Asignar el resto en dos partes. Una para las UGD calificadas como aportantes de recursos naturales no renovables y otra para las UGD limítrofes de éstas. En este caso, la homogeneidad del tamaño de las unidades, evita inequidades per cápita.
- Mantener un margen de ajuste y control en la asignación sectorial y en la de recursos propios municipales, con respecto a estas transferencias.

En la discusión de esta propuesta, se notará que en esencia se están “disolviendo” las inequidades actuales derivadas de la posesión de recursos naturales, pero no de manera tajante. Posiblemente tenga oposición política de distritos o provincias que tienen asignaciones altas e imprevistas, pero en cambio evita el problema mayor actual, que es el del distanciamiento de asignaciones presupuestales entre las provincias y distritos que tienen recursos en explotación y aquellos que nunca los tendrán.

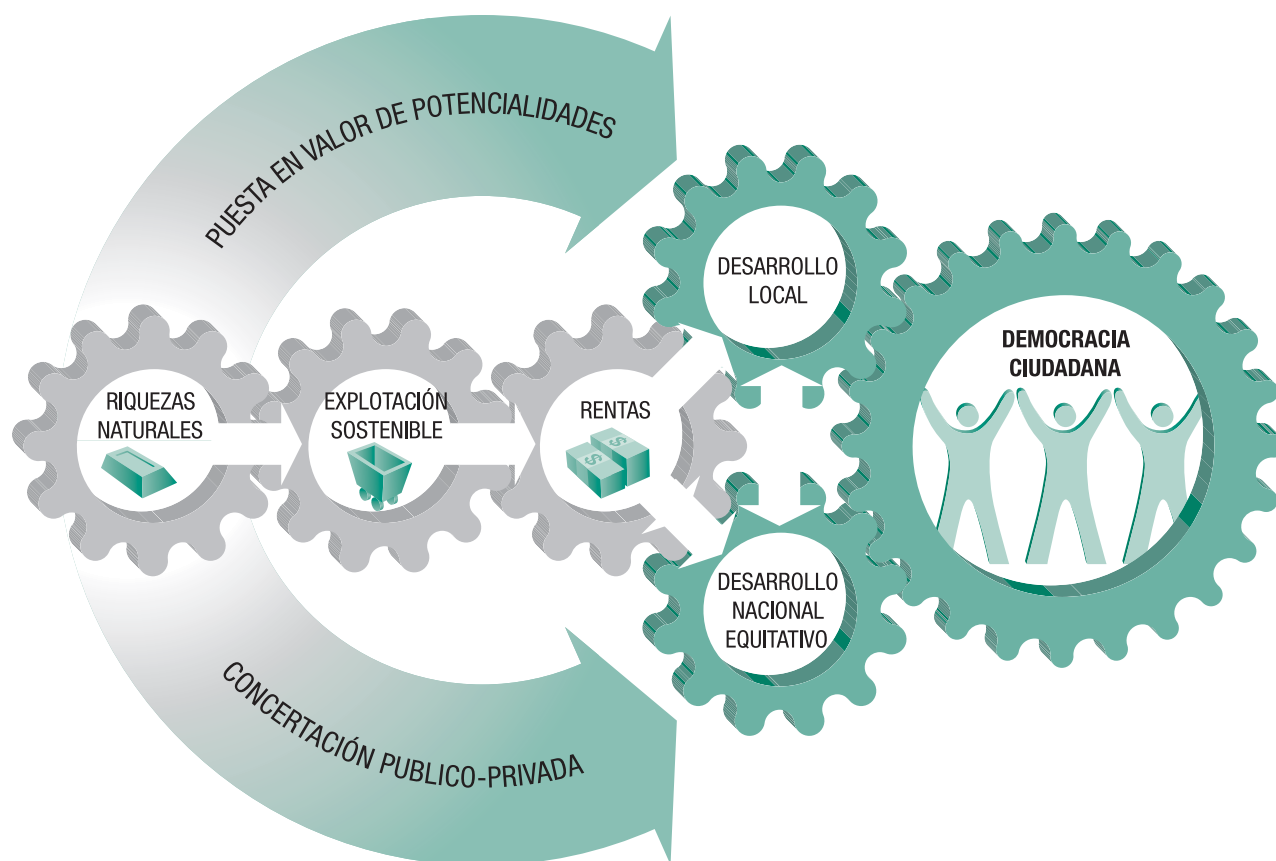
De otra parte, resulta evidente que mucho de su eficacia depende de la existencia de las UGD, que serían la base de una futura demarcación política más racional, pero que no se necesita sean legalmente constituidas de inmediato. Las UGD pueden existir “virtualmente”, solo para fines de una asignación presupuestal eficiente. Realizada ésta, los recursos pueden redistribuirse nuevamente de manera proporcional en función de la población de los distritos, pero la distribución sería más justa.

Resulta evidente que mucho de su eficacia depende de la existencia de las UGD, que serían la base de una futura demarcación política más racional, pero que no se necesita sean legalmente constituidas de inmediato. Las UGD pueden existir “virtualmente”, solo para fines de una asignación presupuestal eficiente.

Figura 6.1

El circuito benéfico de las rentas regionales y locales

Las rentas locales son una fuente de apoyo a la gestión regional autónoma.



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

¿En qué medida la mejora de la asignación de las transferencias, fomenta la ciudadanía y el desarrollo humano?

En principio, se debe establecer que, en lo positivo, la intención de las transferencias es generar equidad, en doble direccionalidad, primero, de compensar a las áreas – casi siempre del interior del país, secularmente abandonadas – en las cuales no hay efectos visibles para la población y su entorno, de las riquezas naturales que poseen y son explotadas, de manera ajena e independiente a sus decisiones, y a veces,

intereses locales; pero también se trata de una compensación a la desigualdad de la distribución presupuestal. Las transferencias de ingresos a partir de recursos extraordinarios, son un factor, que puede ser de importancia decisiva en el proceso de ir generando crecimiento en las regiones.

Aquí es bueno recordar que los gastos de inversión sectoriales del gobierno central son de menor elasticidad, más “resistentes” al cambio que sus gastos corrientes – que no tienen impacto inmediato sobre el desarrollo y que crean sus propios problemas de gestión, como se ha venido comprobando – relativos al personal y su ad-

La disponibilidad de fondos con perspectiva de crecimiento, debe reforzar la capacidad de gestión del desarrollo humano, pues estas capacidades tendrían recursos concretos a partir de los cuales ejercerse.

ministración. Las grandes inversiones del gobierno central, aún transferidas, tienen plazos largos de ejecución y el gobierno central “ajusta” o no los recursos, sea para salvar el déficit público o para ceder eventualmente a las presiones locales. La asignación económica de transferencias, permite, por el contrario –aunque todavía sea un objetivo – un gasto autónomo regional y de los gobiernos locales³.

Las limitaciones actuales, los condicionantes burocráticos, pero también reales, que se tiene para el gasto, son posiblemente el punto más álgido del proceso descentralista, el escenario más claro de las tensiones de poder entre el centro y la periferia, y podría suceder que esta tensión y prevenciones, además de su justificación técnica, tengan también razones más prosaicas, de conservación del poder.

Lo que es más difícil de aceptar, es que la propia mecánica establecida con propósitos descentralistas, mantenga fallas que den como resultado inequidades regionales, a partir de externalidades, como las que resultan de asignaciones provenientes de yacimientos sumamente importantes a distritos sin densidad poblacional, que no tienen efectivamente, capacidad de gasto, y que no pueden convertirse en desarrollo por los propios absurdos de las normas de asignación, sumadas a la desigualdad de la demarcación política.

El tema es que no puede desperdiciarse el propósito original igualitario. Pero menos aún, dejar de emplearse en sus mayores posibilidades la existencia de este instrumento, que es un incentivo, tanto para el desarrollo de las potencialidades productivas, como para una gestión en verdad autónoma, con resultados visibles a toda la población.

Al afirmarse y mejorar los procedimientos de transferencias, se tendría el mejor sistema de evaluación de los progresivos alcances de la regionalización. En efecto, las regiones se esforzarían crecientemente

para que se pongan en valor la variedad de sus riquezas potenciales, y la colaboración público-privada en la presencia de capitales. Los esfuerzos regionales para optimizar el empleo de sus recursos humanos creando cada vez más capital humano y social, se potenciarían con un acertado proceso de transferencia de recursos, siempre y cuando la estructura de este proceso sea dinámica, estable – en el sentido de una legislación, ya propuesta, que compense las fluctuaciones en los flujos de estos fondos – y justa, más que reconcentrada.

Esta sería posiblemente la vía más corta y efectiva para traducir en aportes palpables, un proceso que hasta ahora más parece ser – en el entender de los agentes regionales y locales – un motivo de discurso político que un sincero deseo de eliminar las rémoras en la transferencia efectiva de poder. La disponibilidad de fondos con perspectiva de crecimiento, debe reforzar la capacidad de gestión del desarrollo humano, pues estas capacidades tendrían recursos concretos a partir de los cuales ejercerse, en lugar de mantenerse en el plano discursivo y de propuestas que no tienen correlato en el bienestar.

LA DEMOCRACIA LOCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN

El tercer y quizás más importante planteo que debe realizarse en el relanzamiento de la descentralización compete a la generación de mecanismos que perfeccionen el ejercicio democrático en la base poblacional, incorporando crecientemente las responsabilidades populares.

La premisa esencial de este Informe, es que la descentralización es una gran oportunidad del ejercicio democrático de la ciudadanía, para establecer bases firmes para su desempeño, y que a la vez, sin una base suficiente de ciudadanía, que tiene raíces más amplias y profundas, la descentraliza-

³El tema de transferencias, asignaciones, competencias y acreditaciones, uso y procedimientos de los fondos en la descentralización es, por supuesto, bastante más amplio que el del mejoramiento de las fórmulas de cálculo para deducir los fondos. Siendo éste, un tema crucial está asociado a la propuesta de revisión de la demarcación política de este Informe, y tendrá que insertarse en el proceso de revisión de las fórmulas de asignación de los cánones, sobre cánones y regalías. Un cuadro general, bastante informativo y completo, puede apreciarse en “Lo que debemos saber acerca del canon, sobre canon y regalías” Boletín 5 de Vigila Perú (Grupo Propuesta Ciudadana, Revenue Watch, Participa Perú) en <http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa>.

ción corre un alto riesgo de frustrarse.

El esquema actual de la descentralización, no ha sido ajeno a esta premisa. Considera que las autoridades regionales y municipales deben elegirse por sufragio universal, que el destino de estos gobiernos descentralizados debe fundarse en ejercicios colectivos de autoridades y representantes de la sociedad civil en respectivos consejos de concertación – como son la planificación concertada, los planes de competitividad y los presupuestos participativos – y que las autoridades políticas pueden ser revocadas sin que se cumpla su mandato, si el 50 por ciento de electores solicita esa revocatoria.

La propuesta de democracia participativa vigente, es en realidad bastante más compleja, tanto desde el lado de las autoridades elegidas que emergen del sistema político, como del lado de las que se supone representarán adecuadamente la sociedad civil. La práctica participativa ha devenido en una fuente para el análisis crítico⁴.

Las áreas problemáticas provienen de la reglamentación electoral – donde nuevamente aparecen los absurdos de la demarcación política actual – la delimitación de funciones entre los elegidos y los “invitados” a los procesos participativos y de control, la profusión de instancias que tienden a complicarse – además de los concejos regionales, provinciales y distritales, están las juntas de delegados vecinales y comunales, mesas temáticas o instituciones instaladas como extensiones de las políticas sectoriales centrales – y desde luego, el incumplimiento de los planes y presupuestos resultantes.

Tal vez la más sintomática expresión de las imperfecciones de este modelo participativo – que a su vez, paradójicamente tiene buenas intenciones y también éxitos – es que las protestas populares lo exceden. En los casos más extremos, las agresiones a los alcaldes – incluso su asesinato – superan a los procedimientos de la revocatoria; en otros, las protestas populares reemplazan a los canales de participación, y en otros

más, se cuestiona frecuentemente la representatividad de las organizaciones participantes, en especial, en la amplia cantidad de distritos de tamaño poblacional escaso, tornándose ineficaces sus acuerdos por el incumplimiento de la población.

Lo más inmediato es criticar la propuesta fundándose en la inexistencia práctica de ciudadanía, por el distanciamiento entre la política oficial y los intereses de la población y por las propias incapacidades de ésta para participar en procesos como los políticos, que solamente entienden cuando tocan sus intereses más inmediatos, o cuando caudillos locales manipulan su conducta.

Las imperfecciones sociales, sin embargo, tendrán que tomarse como datos de la realidad, sobre los cuales actuar. Y nuevamente, se requiere resolver, o al menos intentarlo, para incidir los aspectos operacionales con los cuales atacar el problema en el corto plazo. Bajo este principio, una propuesta tentativa derivada de la observación del proceso, que podría ser punto de partida del debate, se fundaría en:

- La preeminencia del sufragio como sistema de representación. Todos los organismos de participación deberían emerger del voto ciudadano, y las instituciones de todo tipo – sociales, de productores, locales – pasar por la horma de la aceptación de los pobladores y su refrendación por los votos. Para ello deberían integrarse e identificarse al interior de cada lista postulante a las alcaldías.
- La designación – mientras se resuelve el tema de una demarcación administrativa racional – de la provincia como la instancia clave de los procesos de participación y vigilancia, salvo casos de aislamiento muy marcado.
- Estos basamentos requieren de un cambio importante de la mecánica electoral futura. Entre las principales medidas de esta reforma, las listas de candidatos a alcaldes provinciales y distritales deberían estar integradas, es decir se debería debatir la posibilidad de que la votación

La propuesta de democracia participativa vigente, es en la realidad bastante más compleja, tanto desde el lado de las autoridades elegidas que emergen del sistema político, como del lado de las que se supone representarán adecuadamente la sociedad civil, y la práctica participativa ha devenido en una fuente para el análisis crítico.

⁴Dos trabajos publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, ambos en el 2005, son sumamente ilustrativos en este tema. “Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales”, editado por Patricia Zárate y “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”, de María Isabel Remy.

municipal se haga por listas generales que determinen a todos los alcaldes de la provincia, en el caso de las provincias no metropolitanas.

El propósito principal de esta última propuesta, es en principio, estimular la mayor relevancia posible del sufragio universal. Si las listas de candidatos incluyeran sus

Cuadro 6.3

Resultados de los comicios municipales distritales 2002

Rango del % votos del ganador	Número de distritos	Número acumulado de distritos	% de distritos acumulados	Promedio de votos validamente emitidos	Promedio de votos válidos obtenidos para ser electo
Menos de 20%	147	147	9.0	5 102	896
20% - 24.99%	317	464	28.4	4 669	1 064
25% - 29.99%	384	848	51.9	5 178	1 422
30% - 34.99%	325	1 173	71.7	4 291	1 386
35% - 39.99%	178	1 351	82.6	4 461	1 668
40% - 49.99%	205	1 556	95.2	4 499	1 989
50% - más	79	1 635	100.0	927	535

Fuente: Resultados distritales 2002. ONPE

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

Cuadro 6.4

Resultados de los comicios municipales provinciales 2002

Rango del % votos del ganador	Número de provincias	Número acumulado de provincias	% de provincias acumulados	Promedio de votos validamente emitidos	Promedio de votos válidos obtenidos para ser electo
Menos de 20%	32	32	16.5	31 843	5 558
20% - 24.99%	55	87	44.8	35 293	7 975
25% - 29.99%	52	139	71.6	33 446	9 253
30% - 34.99%	30	169	87.1	52 041	16 775
35% - 39.99%	9	178	91.8	416 023	156 308*
40% - 49.99%	14	192	99.0	44 594	19 604
50% - más	2	194	100.0	62 702	36 882

*Incluye Lima

Fuente: Resultados provinciales 2002. ONPE

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

propios representantes de la sociedad civil, una vez elegidos ellos, adquirirían compromisos derivados de su condición de ediles. Ello no debería eliminar la presencia de organismos de concertación y consulta. Pero los miembros de la sociedad civil local, se verían involucrados en el sistema electoral, excepto que piensen que son más útiles en los organismos de concertación y consulta.

La pertinencia de una elección en bloque de los municipios provinciales menos poblados, es la de terminar con la actual tendencia a la fragmentación política, que se produce en la mayoría de provincias y distritos actuales, si no en todas las provincias no metropolitanas, donde el compadrazgo es el sistema político esencial, pero evita la conformación de consensos para el desarrollo.

Esta fragmentación es visible en los resultados de los últimos comicios electorales para elegir autoridades municipales, en el 2002. Especialmente en el caso de los distritos puede notarse que en la mitad de ellos, el candidato ganador tiene a su favor menos de la tercera parte de los votos válidamente emitidos, y que el caudal electoral promedio del ganador varía entre 500 y 2000 votos, aún teniendo en cuenta que estos promedios han sido elevados por las mayores dimensiones de los distritos metropolitanos. Inclusive, para el caso de los alcaldes provinciales, puede verse igualmente que más del 70 por ciento de ellos, no alcanzan a ser elegidos con la tercera parte de votos válidos, y su caudal electoral no llega a los 10 mil votos.

La actual adjudicación a la lista ganadora de la mayoría de concejales, es el mecanismo compensatorio de la debilidad de los alcaldes elegidos por votaciones minoritarias, y debería mantenerse. Pero no otorga una fuerza real, electoral, pues sigue siendo cierto que el caudal electoral del ganador es reducido, debido especialmente a la profusión de listas, y como ha quedado demostrado en la experiencia, el alcalde ganador queda expuesto a la revocatoria de su mandato, o una gestión difícil y accidentada.

El problema es mayor, sin embargo, para el alcalde provincial. La fragmentación electoral en los distritos le genera un serio problema de gobernabilidad en el sentido que los alcaldes distritales pertenecen a agrupaciones muy diferentes, con frecuencia simplemente locales, casi imposibles de

coordinar y organizar para los fines del gobierno provincial y para la creación de vínculos con el gobierno regional; de tal manera que es por esta vía que se produce uno de los mayores vacíos políticos, la ausencia de continuidad entre gobiernos regionales y locales. La creación de listas provinciales en el interior del país, en cambio, obligaría a los partidos nacionales y a los movimientos políticos locales a integrarse, y a integrar a las poblaciones con alcances mayores en términos de la definición de propuestas para el desarrollo. Los dirigentes locales de arraigo, tendrían que integrarse a partidos políticos – a la vez que los propios partidos se hallarían, como ahora, en la necesidad de convocarlos – o en su defecto, tendrían que generar movimientos que al menos tengan alcance provincial, especialmente en las zonas metropolitanas, para las cuales tiene sentido esta propuesta.

Podría plantearse en contra de esta medida, que su ejercicio debilitaría la posibilidad de oposición, en los distritos y en las propias provincias, favoreciendo una especie de dictadura de los partidos más organizados. Pero serían también los que tuvieran mayor reconocimiento de la población. Adicionalmente, quedarían siempre abiertas las posibilidades de la revocatoria como mecanismo correctivo.

La integración electoral en las provincias de menor población – que podría ensayarse provisionalmente – permitiría debatir la política del desarrollo en un espacio más amplio y coherente, en el cual existan suficientes posibilidades de hallar cuadros capacitados con visiones más extensas que las del compadrazgo localista, que promuevan el progreso de sus entornos. En el nivel provincial, por otra parte, tienen más sentido los debates para la planificación y la orientación presupuestal de mediano plazo.

De hecho, en las elecciones inmediatas, ya en marcha su proceso, no es posible efectuar modificaciones a sus reglas. Pero pasado el evento electoral, se podría recomendar el reforzamiento de los procesos, especialmente en lo que atañe a los municipios provinciales como ejes del sistema de planificación y presupuestos descentralistas y de debate de los problemas regionales, mientras se avanza en las modificaciones legales para un siguiente periodo.

Lo principal, es que esta propuesta de cambios en el sistema electoral, puede tener

La pertinencia de una elección en bloque de los municipios provinciales menos poblados, es la de terminar con la actual tendencia a la fragmentación política, que se produce en la mayoría de provincias y distritos actuales, si no en todas las provincias no metropolitanas, donde el compadrazgo es el sistema político esencial, pero evita la conformación de consensos para el desarrollo.

réditos mayores en la revaloración electoral, al incorporar las personas y agrupaciones con base social efectiva a los eventos electorales. El objetivo es que se reconozca la importancia de los agentes de cambio, y se les vincule con los procesos políticos, de manera que los electores tengan una forma de dar valor tangible a su reconocimiento de las tareas de éstos, agregando a su decisión en los comicios la necesidad de conocer en un plano cercano los aspectos relativamente “técnicos” de las propuestas para el desarrollo.

A su vez, las agrupaciones políticas se verían ante la necesidad de sumar a estos agentes en sus filas o adquirir compromisos con ellos, reforzándose así la calidad de la participación de los partidos, al dotarlos de mayores preocupaciones en términos concretos de propuestas de desarrollo encarnadas en sus gestores. Como se ha indicado, esta propuesta no es contradictoria con las que se hacen para la mejora de los actuales procesos de gestión participativa. Por el contrario apoya las iniciativas destinadas a dar mayor transparencia y vigilancia a estos mecanismos, garantizando la efectividad mandataria de las decisiones tomadas en los eventos permanentes de carácter público y abierto. La calidad de la participación – en los aspectos constitutivos, instrumentales y constructivos de la democracia, que señala Sen – se debería reforzar si se da identidad a los agentes sociales, si tienen roles tanto en las justas electorales como en la participación directa, vecinal.

Por su lado, la “provincialización” de las listas electorales municipales distritales, además de concentrar la participación partidaria, pretende crear escalas adecuadas de acción en el terreno político. Con esta idea se intenta reforzar la gestión de las autoridades locales elegidas, dar mayor coherencia e integridad a la acción de los partidos, elevar las dimensiones de las propuestas de desarrollo y crear compromisos y solidaridades mayores entre los pueblos. La idea intenta seguir el mismo curso – ya defendido – de la generación

de masas críticas de recursos materiales y humanos y sobre todo ciudadanía, para el desarrollo local.

REFLEXIÓN FINAL

Se ha señalado⁵ que la descentralización actual, con sus dificultades y exigencias, es la más importante reforma estructural en marcha. El reto es amplio porque para el caso peruano, hablamos de un Estado débil, imperfecto, con insuficiente presencia nacional y escasos recursos. Tenemos que descentralizar lo poco que se tiene y está concentrado, evitando la escasez asociada a la inequidad. En el sustrato de los fracasos anteriores y la incapacidad de defender o hacer crecer las economías regionales, juega como actor principal: el subdesarrollo y la frustración de no haber construido una economía de acumulación interna. A nuestros pueblos, les espera, pues, un camino dificultoso y una exigencia de tesón y sacrificios.

Se tiene por ello, de una parte, la ausencia de vocación y las dificultades reales para adoptar una nueva visión y llevarla a la práctica. De la otra, la voluntad por el cambio, pero igualmente, la ausencia de poder y recursos para hacerlo efectivo. Por este motivo, el Informe se propone transmitir con firmeza – para quienes mantengan vívida la esperanza de un mejor futuro nacional – que la preocupación por la descentralización, es la principal tarea actual para una nueva economía y una nueva política, superiores a las que hemos tenido en los últimos siglos de nuestra historia.

En palabras de Wilbert Rozas, Coordinador Nacional de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, “descentralizar es difícil y descentralizar con ciudadanía es más difícil aún”⁶. En el fondo, se trata de un intento de superar el actual estado de cosas, que descentraliza – cuando realmente lo intenta – en el ámbito de las decisiones administrativas y sobre todo, desde la visión y el espíritu del centro.

La descentralización con ciudadanía, ha tratado de sostener el Informe, es un intento

⁵Ver Propuesta Ciudadana- CIES “La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”. Lima, febrero 2006.

⁶SNV, PNUD, Foro de Lima. “Descentralización con ciudadanía en el Perú. Perspectivas regionales” setiembre 2006.

Para el caso peruano, hablamos de un Estado débil, imperfecto, con insuficiente presencia nacional y escasos recursos. Tenemos que descentralizar lo poco que se tiene y está concentrado evitando la escasez asociada a la inequidad.

para fomentar la democracia desde nuevas perspectivas, las de abajo y de la periferia. Las propuestas y acciones que refuerzan la participación de las poblaciones excluidas, planteando un proceso histórico a la medida de sus conocimientos, sus exigencias, sus problemas inmediatos y su capacidad de acción; esas propuestas y acciones, refuerzan la descentralización con ciudadanía.

En el sentido contrario – sin negar que deben existir espacios definitiva y necesariamente de carácter centralista – los procesos que insistan en que los mecanismos y decisiones se administren, como sucesivas concesiones al interior, no pueden ser parte de la descentralización con ciudadanía. Ésta reclama, en los márgenes del Estado único, prácticas crecientes de la autonomía.

No es posible el éxito del proceso, si se “descentraliza” con una visión controlista, que no deja de utilizar las decisiones importantes como riendas conductoras de una descentralización a la imagen y semejanza – y también requerimientos – del centro, con lo cual se asegura que no haya economía ni políticas exitosas de carácter regional. Estos son procedimientos adversos a la democracia y la ciudadanía. Poco importará que su tema sea la descentralización. No lo es su espíritu esencial, el que lleva el poder cada vez más a los ciudadanos del país en condiciones y grados de oportunidad similares.

Las propuestas que se hacen en este capítulo, tratan de ser sintomáticas de una corriente que busca cambiar la visión del proceso descentralista, llevando el debate hacia esta nueva visión, como lo vienen

intentando las personas y organizaciones que más atención han dado a este proceso. En este intento tratan de dirigirse hacia medidas muy concretas, pero a la vez efectivas, que concurren hacia esta perspectiva. Si bien el desarrollo humano es una ideología a difundirse – en la mejor aceptación de la política – y su discusión permanece en el mundo de las ideas, dejaría de tener implicancias en la vida de personas y pueblos, si no se lleva al terreno de los hechos. Esta concreción, es la única manera de hacer de las ideas, realidades, y de contrastar en la práctica lo que se postula en la teoría.

Entornos geográficos y económicos apropiados, solidaridad y eliminación de posibles fuentes de desigualdad entre pueblos y regiones, extensión de los compromisos de los agentes, escalas ampliadas de la práctica política. Estas son las ideas de las propuestas en el capítulo. Suponen que si aspectos esenciales – a pesar de su carácter operativo y técnico – se mejoran con la vista puesta en la mayor cercanía entre las decisiones populares y el efectivo ejercicio del poder, la descentralización con ciudadanía avanza.

Se trata de eliminar aspectos conflictivos y críticas al proceso, pero también de variar de óptica. El desarrollo nacional, ha sido una entelequia, propia de minorías ilustradas, discutido al margen de la gente. Hay que llevar hacia ellos no solamente los temas, sino las capacidades y mecanismos que permitan ese acercamiento. En el difícil trecho que todavía espera, confiamos en no cejar y mantener la esperanza; y para ello, unir esfuerzos y concretar el cambio.

La descentralización con ciudadanía, ha tratado de sostener el Informe, es un intento para fomentar la democracia desde nuevas perspectivas, las de abajo y de la periferia.



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

- AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN (COSUDE)
(2006) *Foro taller La planificación y el presupuesto participativo: aportes para la descentralización incluyente. Reflexiones e intercambio de Experiencias Exitosas*. Realizado en Huaraz 21 y 22 julio 2006. En el Marco del Convenio Promoción, Divulgación y Abogacía del Desarrollo Humano en diferentes regiones del Perú, firmado entre PNUD-Perú y COSUDE.
- ALARCO, Germán y Patricio del Hierro
(1989) *La inversión en el Perú: Determinantes, financiamiento y requerimientos futuros*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
(2005) *Informe sobre la situación social en el mundo*. En: Sexagésimo Periodo de Sesiones de la ONU.
- BANCO MUNDIAL
(1993) *El papel del Estado y las políticas públicas en los países del Sudeste Asiático*.
(1997) *Informe de Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*.
- BARRENECHEA, Carlos
(1984) *El problema regional hoy*. Lima, TAREA.
(1990) *Gran sur. Elementos de una estrategia común*. Cusco, Bartolomé de las Casas.
(1998) *Urgencia descentralista*. Lima, ESAN/USAID.
- BASADRE, Jorge
(1980) *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Lima, Ediciones Treintatrés y Mosca Azul Editores.
(1980) *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*. Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- BELAÚNDE, Víctor Andrés
(1987) *Obras completas. Primera serie El proyecto nacional V Peruanidad*. Lima, Edición de la Comisión Nacional de Centenario.
- BOISIER, Sergio
(1998) *Teoría y metáfora sobre desarrollo territorial*. En: *Revista Austral de Ciencias Sociales* nro. 2, Valdivia, Chile.
(2001) *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del; desarrollo territorial y de la descentralización*. En: *Seminario Descentralización en los Sectores Sociales: Nudos Críticos y Alternativas*, organizado por los Ministerios de la Presidencia, Educación y Salud del Perú, realizado en Lima, 9-11 de abril de 2002.
- BOMBAROLO, Félix
(2003) *El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social*. En: BODEMER, Klaus editor *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*. Red de Cooperación Eurolatinoamericana-Recal, Instituto de Estudios Iberoamericanos-IIK y Nueva Sociedad. Caracas, Nueva Sociedad, p. 257-282.
- BONILLA, Heraclio
(1968) *La coyuntura comercial del siglo XIX en el Perú*. En: *Revista del Museo Nacional*, Tomo 35 (1967-1968) p. 159-187. Lima.
(2005) *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los andes*. Tomo I. Lima, Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades.
- BURGA, Manuel
(1988) *La sociedad colonial*. En: *Nueva visión del Perú*, volumen I, Tarea y Democracia y Socialismo, Instituto de Política Popular.

- BUSTIOS, Carlos
(2004) *El Perú en la colonia*. En: *Cuatrocientos años de Salud Pública en el Perú 1533 – 1933*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- CARAVEDO, Baltasar
(1983) *El problema del descentralismo*. Lima, Universidad del Pacífico.
- CANEL, Eduardo
(2001) *Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual*. En: BURCHARDT, Hans Jürgen y Haroldo DILLA editores, *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*. Caracas, Nueva Sociedad, p. 113-123.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO (CEPD)
(1972) *Informe demográfico del Perú 1970*. Lima, CEPD – AID.
- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO DE FRONTERA
(2006) *Bases de la estrategia nacional de desarrollo e integración fronteriza*. Lima, Secretaria Ejecutiva.
- CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN (CND)
(2006) *El modelo peruano de descentralización*. Lima.
(2006) *La descentralización en el Perú. Compendio normativo*. Lima.
(2006) Comunicado publicado el 19 de mayo.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
(2000 y 2005) *Gastos de los gobiernos nacional, regional y locales*. Lima.
- CONTERNO, Elena
(2006) *Proceso de descentralización 2005-abril 2006: balance y desafíos*. Lima, PRODDES.
- CONTRERAS, Carlos
(1996) *Modernizarse o descentralizar: La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano*. En: *Bulletin de l' Institut Français d'Études Andines*, Vol. 25, n° 1.
(2000) *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*. Osaka, The Japan Center for Area Studies. National Museum of Ethnology. JCAS-IEP Series ii, número 4.
(2002) *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Documento de Trabajo 127. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- (2004) *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*. Lima, IEP.
- COTLER, Julio
(2006) *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Primera reimpresión de la tercera edición. Lima, IEP.
- CUETO, Marcos
(2004) *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas de la independencia hasta el presente*. Lima, IEP.
- DÍEZ HURTADO, Alejandro
(2001) *Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales*. En: GIARRACA, Norma editora, *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO.
- DE LA CRUZ, Rafael
(2002) *Promesas y riesgos de la descentralización*. En: *Seminario Internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre Disciplina fiscal, eficiencia en el gasto público y descentralización*. En: GONZÁLES DE OLARTE, Efraín (2003).
- DRYDYK, Jay
(2005) *When is Development More Democratic?* En: *Journal of Human Development*. Vol. 6, No. 2, Julio. Pp. 247-267.
- FALLETI, Tulia
(2005) *Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. En: *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, Agosto, 327-346.
- FLORES GALINDO, Alberto
(1988) *Región y regionalismo en el Perú*. En: *Tiempo de Plagas*. Lima, El Caballo Rojo Ediciones.
- GAITÁN, Pilar
(1992) *Los equívocos de la descentralización*. En: GAITÁN, Pilar y P.C. MORENO, *Poder local realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Edición Tercer Mundo.
- GONZÁLES DE OLARTE, Efraín
(1993) *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica, serie Análisis Económico.
(1997) *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. Lima, IEP.
(1998) *Economías regionales del Perú*. Tercera edición. Lima, IEP.
(2003) *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima, PNUD, Docu-

- mento para el Desarrollo Humano 4.
(2004) *La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica*. Lima, IEP.
- GRINDLE, Merilee S.
(2000) *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- GROMPONE, Romeo
(1995) *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias. Serie: Lecturas Contemporáneas 1*. Lima, IEP.
(2004) *Construyendo el sentido de la idea de buen gobierno*. Índice de Buen Gobierno. Lima, Defensoría del Pueblo, p. 17-50.
- HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl
(1984) *Obras completas*. Lima, Librería – Editorial Juan Mejía Baca.
- HUNT, Shane
(1973) *Price and quantum estimates of peruvian exports, 1830-1962*. New Jersey, Princeton.
(1984) *Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX*. Lima, HISLA: Revista latinoamericana de historia económica y social, número especial, Lima, 4, p. 35-92.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
(1981) *Censo Nacional VIII Población y III Vivienda 1981*. Lima.
(1987) *Producto bruto interno por departamento 1970 – 1987*. Lima.
(1993) *Censo Nacional IX Población y IV Vivienda 1993*. Lima.
(2002) *Producto bruto interno por departamentos 1994 – 2001*. Lima.
(2004) *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) anual*. Lima.
(2005) *Censo Nacional X Población y V Vivienda 2005*. Lima.
(2005) *Compendio Estadístico Económico Financiero*. Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION
(1966) *Censo Nacional Población y Vivienda 1961*. Lima, Dirección Nacional de Estadística y Censos.
- KLARÉN, Peter
(2005) *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima, IEP.
- LEVIN, Jonahattan
(1964) *Las economías de exportación*. Madrid, UTEHA.
- LEVINE Daniel H. y José Enrique MOLINA
(2006) *The quality of democracy in Latin America. Another View*. Presentado en la reunión del Latin American Studies Association (LASA) marzo 15-18. San Juan de Puerto Rico.
- LÓPEZ, Sinesio
(1997) *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- JIMÉNEZ, Felix
(1987) *Demanda, inflación, crecimiento económico y estado: enfoques en conflicto*. Lima, CEDEP.
- LUMBRERAS, Luis Guillermo
(1988) *El Perú prehispánico*. En: *Nueva visión del Perú*, volumen I, Tarea y Democracia y Socialismo, Instituto de Política Popular.
- MACERA, Pablo
(1977) *Las plantaciones azucareras andinas (1821 – 1875)*. En: *Trabajos de historia 4*. Volumen 33. Lima, Instituto Nacional de Cultura.
- MANRIQUE, Nelson
(1987) *Mercado interno y región. La sierra central 1820-1930*. Lima, DESCO.
(2006) *Democracia y nación. La promesa pendiente*. En: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*, volumen 2. Lima, PNUD-Perú.
- MARIATEGUI, José Carlos
(2002) *Regionalismo y centralismo*. En: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Amauta.
- MENDEZ, Cecilia
(2004) *Tradiciones liberales en los andes: militares y campesinos en la formación del Estado peruano*. Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, E.I.A.L., volumen 15 nro. 1, enero-junio. http://www.tau.ac.il/eial/XV_1/index.html#libros
- MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO
(1878) *Censo General de la República del Perú*. VII tomos. Lima.
(1948) *Censo nacional de población y ocupación 1940*. Lima, Dirección Nacional de Estadística.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
(2005) *Transferencia a los gobiernos nacional, regional y locales. Base legal y aspectos metodológicos: canon, FONCOMUN, vaso de leche, FOCAM, renta de aduanas, FONCOR, canon y sobrecanon petrolero, y regalías*. Lima, Transparencia Económica.
(2005) *Presupuesto por sectores económicos*.

- Lima, Transparencia Económica.
- MUÑOZ, Paula
(2005) *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima, SER.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS
(1972) *VII Censo Nacional de Población 1972*. Lima.
- O'NEILL, Kathleen
(2003) *Decentralization as an Electoral Strategy. Comparative Political Studies*. Paginado corresponde a copia previa a publicación.
- O'PHELAN, Scarlett e Yves Saint-Geours
(1998) *El norte en la historia regional*. Lima, CIPCA-IFEA.
- OPPENHEIMER, Andrés
(2005) *Cuentos chinos. El engaño de Washington la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Miami, Sudamericana.
- PARTICIPA PERU
(2006) *Vigilancia del proceso de descentralización. Balance anual 2005*. Reporte nacional nro 9. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, Area de Vigilancia Ciudadana.
- PERU TOP
(2006) *Las 10 000 principales empresas del Perú*. Edición bilingüe. Lima. PERU TOP Publications.
- PLANAS, Pedro
(2001) *Manual del buen descentralista*. Lima, Editora Nuevo Norte S.A.
(1998) *La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998)*. Lima, Municipalidad Metropolitana de Lima.
- PRODES
(2006) *Boletín: Aportes al debate en temas de descentralización*, varios números. Lima, USAID/Perú.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
(2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York.
(2004) *Informe sobre de desarrollo humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York, Mundi-Prensa.
(2005) *Informe sobre de desarrollo humano. La cooperación internacional ante una encrucijada*. Nueva York, Mundi-Prensa.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PERU (PNUD – Perú)
(2002) *Aprovechando las potencialidades*. Lima.
- (2005) *Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima.
(2006) *La democracia en el Perú. El mensaje de las cifras*. Lima, PNUD-Perú.
(2006) *Procesos históricos y agenda pendiente*. Lima, PNUD-Perú.
(2006) *Encuesta sobre descentralización*. Lima, PNUD-Perú.
- PRO INVERSIÓN
(2006) *Proyectos en agenda 2006*. Página web. Lima.
- RITTER, Patricia
(2005) *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: Una aproximación para América Latina*. Documento de trabajo 72. Lima, Universidad del Pacífico.
- RED DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ (REMURPE)
(2005) *Boletín*. Varios números. Lima.
(2006) *Informe de gestión*. Lima.
- REMY, María Isabel
(2005) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, IEP.
- ROJAS, Fernando
(2000) *The political context of decentralization in Latin America. Accounting for the particular demands of decentralization in the Region*. En: BURKI, Shaid Javed y Guillermo PERRY editors, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. Decentralization and accountability of the public sector*. Washington D.C.: World Bank.
- ROMERO, Emilio
(1937) *Historia económica y financiera del Perú*. Lima, Imprenta Torres Aguirre.
(1987) *El descentralismo*. Lima, TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas.
- SELEE, Andrew
(2004) *Exploring the link between decentralization and democratic governance*. En: TUCHLIN, Joseph S. y Andrew SELEE editors, *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Report on the Americas No. 12.
- SEN, Amartya
(1989) *Development as capability expansion*. En: *Journal of Development Planning*. Num. 19. Nueva York: Naciones Unidas.

- (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SERVICIO HOLANDES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (SNV)
(2006) *Informe interno sobre los foros en Chiclayo, Huamanga y Tarapoto*. En: Convenio Impulso al diálogo con actores regionales sobre la descentralización con ciudadanía en el Perú. Lima.
- SILVA SANTISTEBAN, Fernando
(1964) *Los obrajes en el virreinato del Perú*. Lima, Museo Nacional de Historia.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGURO (SBS)
(2005) *Colocaciones y depósitos*, varios años. Página web. Lima.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)
(2005) *Recaudación tributaria y contribuyentes*, varios años. Página web. Lima.
- TANAKA, Martín
(2001) *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y cuándo todo lo contrario*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) e Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- TANAKA, Martín y Carlos MELÉNDEZ
(2005) *¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?* En: Zárate Ardela editora. (2005) *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- THORP, Rosemary y Geoffrey Bertram
(1978) *Perú 1890 – 1977: Crecimiento y políticas en una economía cerrada*. Lima, Mosca Azul Editores, Fundación Friedrich Ebert, Universidad del Pacífico.
- TOYNBEE, Arnold
(1985) *Estudio de la historia*. Barcelona, Planeta.
- TORERO, Máximo
(2002) *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*. Lima, GRADE.
- TORRES, Eduardo
(2006) *Corte de virreyes. El entorno del poder en el Perú del siglo XVII*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.
- VALDERRAMA, Mariano
(2004) *Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea*. En: Hujo, Katia, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch editores *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Red de Cooperación Eurolatinoamericana-Recal, Centro Studi di Politica Internazionali-CESPI, Nueva Sociedad. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 49-62.
- VARILLAS, Alberto y Patricia MOSTAJO DE MUENTE
(1990) *La situación poblacional peruana. Balance y perspectivas*. Lima, Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo (INANDEP).
- WICHT, Juan Julio
(1986) *Realidad demográfica y crisis de la sociedad peruana*. En: GUERRA, Roger (ed.): *Problemas poblacionales peruanos II*. Lima, AMIDEP-Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población.
- WEBB, Richard y GRACIELA FERNÁNDEZ BACA
(2005) *Perú en Números 2005*. Anuario Estadístico. Lima. Instituto Cuánto S.A.
- WILLIS, Eliza, Christopher da C.B. GARMAN y Stephan HAGGARD
(1999) "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*. volume 34, number 1.
- WILSON, Robert H.
(2006) *Governance and reform of the state. Sings of progress?* En: *Review Essay Latin American research review*, Vol. 41, Number 1.s.
- WORDL BANK
(1993) *Los estudios sobre el papel del Estado y las políticas públicas en los países del Sudeste Asiático*. Nueva York.
(1997) *El Estado en un mundo de transformación*. New York.
- YEPES DEL CASTILLO, Ernesto.
(2003) *Memoria y destino del Perú*. Jorge Basadre. *Textos esenciales*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- ZAS FRIZ, Johnny
(1998) *La descentralización ficticia: Perú 1821 – 1998*. Lima, Universidad del Pacífico.

