



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

LA ULTIMA OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACION
EN EL PERU: ENTRE LA PARALISIS
Y LOS NUEVOS CONSENSOS

Jesús E. Guillén */

Documento 95/29

Serie Ensayos

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
I. INTRODUCCION	1
II. UNA EVALUACION CRITICA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION	3
1. Descentralización: la visión de los movimientos "Regionales"	4
2. Descentralización: los problemas de la legislación	7
3. Los problemas centrales de la descentralización .	8
4. Los resultados de la descentralización	11
III. LA RECENTRALIZACION DEL PROCESO	17
1. Las causas de la recentralización	17
2. El proceso de los últimos años	18
IV. EL FUTURO DE LA DESCENTRALIZACION	20
1. Las condiciones actuales de la descentralización .	20
2. Las bases de una propuesta	27

RESUMEN

A partir del año 1979 el Perú entró a una fase de acelerada descentralización territorial que acompañó al no menos rápido proceso de regionalización. De hecho, durante el Gobierno de Alan García el Perú mostraba la más avanzada arquitectura institucional regional de todo el Continente.

Con posterioridad, la descentralización político/territorial sufre un serio retroceso, motivado por razones de saneamiento fiscal y también por razones estrictamente políticas. La modificación constitucional de 1993 retrae la situación a los antiguos departamentos, aunque abre una posibilidad de configuración regional voluntaria mediante la agrupación de departamentos contiguos.

Jesús Guillén M., economista y profesor del Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", analiza los altibajos de la descentralización peruana y reseña una propuesta para el futuro. Guillén hizo sus estudios de post-grado en Francia y es Diplomado en Gestión Regional por el ILPES.

Esta publicación se inscribe en la política de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES de abrir espacios a los trabajos de participantes de cursos del ILPES.

I. INTRODUCCION

Las dificultades del último quinquenio de los 80, en particular los efectos negativos de la reactivación heterodoxa, la hiperinflación, el aislamiento internacional, el terrorismo, la crisis terminal del populismo y otros fenómenos internos y externos, definieron en 1990 el retorno al neoliberalismo económico, a través de la aplicación del shock, la ejecución de un severo Programa de Ajuste Estructural (PAE) y la ejecución de reformas estructurales. En pocas palabras, el ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO ECONOMICO, sin la menor duda, el cambio más radical de la economía y la sociedad peruana desde las reformas implementadas por el Gobierno Militar en los sesentas y setentas.

Las transformaciones se han producido a una velocidad inusitada respecto a los cambios ocurridos en otros países latinoamericanos y a los tiempos de análisis e interpretación de las ciencias sociales. En menos de un cinco años el Perú ha sostenido un radical conjunto de transformaciones que están alterando dramáticamente su estructura económica, social y política 1/.

En el plano económico, los resultados del modelo se revelan exitosos. La inflación estaría prácticamente controlada con índices de crecimiento mensuales entre 1 y 1.5 por ciento; crecimiento del PBI por encima del 6% anual (explicado por la recuperación del crecimiento sectorial en pesca, minería, hidrocarburos, construcción, agricultura, etc.); reducción del déficit fiscal y aumento de la presión tributaria por encima del 10%; incremento de la inversión extranjera y nacional; éxitos en la privatización de empresas públicas, algunas reformas institucionales (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Banco Central de Reserva), etc.

Aunque estos resultados están acompañados de serias dudas sobre la reducción de la pobreza, una auténtica reactivación económica sustentada en nuevas inversiones, el crecimiento de los otros sectores de la economía, el aumento del subempleo, etcétera; el éxito de la política económica y el prestigio alcanzado por los resultados de la lucha antiterrorista han sido los argumentos más contundentes para la reelección del actual régimen en las

1/ Retratada por ejemplo, en la virtual desaparición de los partidos políticos como organizaciones de intermediación democrática.

elecciones de abril pasado. Simultáneamente, la prensa internacional y los organismos multilaterales colocan al Perú como ejemplo exitoso de la aplicación de Programas de Ajuste Estructural para otros países subdesarrollados.

Más allá de la fama, el Programa no está exonerado de paradojas, las más relevantes son el déficit crónico de la Balanza Comercial; el elevado compromiso de recursos fiscales en el servicio de la deuda externa; el retraso cambiario; la eliminación de algunos sobrecostos; la inadecuación del reducido aparato estatal a las exigencias del modelo expresado en los problemas de gestión del Programa 2/; el exceso de reservas internacionales, el desempleo, etc.

Por ahora, la oposición que nos interesa subrayar es el éxito de la apertura externa y la inserción parcial del país en la globalización 3/ y la cerrazón interna del país entendida como la menor participación de la población en el sistema de toma de decisiones y una menor equidad en el reparto de los frutos de la apertura externa 4/. Más exactamente: 1. la práctica eliminación del proceso de descentralización; 2. la persistente recentralización del país (entendida como el crecimiento del poder y el gobierno central; la pérdida de poder, autonomía, competencias y recursos por parte de los gobiernos locales y, finalmente, la creación de órganos descentralizados de carácter sectorial o problemático, dependientes del poder central que actúan en forma compartimentada sobre el territorio 5/ y 3. el mantenimiento de

2/ Cuantas veces no se han oído las quejas de los funcionarios del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, etc. cuando advierten las limitaciones de las instituciones y de los interlocutores gubernamentales para negociar y ejecutar sus programas y proyectos.

3/ Parcial porque: a) estamos insertados en la internacionalización de los mercados más como demandantes que como oferentes, a diferencia por ejemplo de Chile o México; b) participamos marginalmente en las estrategias mundiales de producción, comercialización y gestión de las empresas mundiales y c) obviamente, porque la mayoría de empresarios peruanos no piensan aún su desarrollo a escala mundial. Ver Elie Cohen, "Les Etats sont-ils encore souverains dans l'ordre économique?"; Relations Internationales et Stratégiques, reproducida en Problèmes Economiques, No. 2415-2416, París, marzo de 1995, pp. 60.

4/ Boisier, Sergio: Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina. Santiago de Chile, ILPES, Doc. 94/09, Serie Investigación, 1994, pp. 8.

5/ Borja, Giordi et. al. Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, s/f.

los clásicos problemas de la cuestión regional: los desequilibrios regionales, la falta de integración y el subdesarrollo de los espacios interiores del país 6/.

Las experiencias internacionales, especialmente en Chile, Argentina, España y Colombia revelan que los procesos exitosos de apertura externa van paralelos a procesos de apertura interna y que ambos generan sinergias que potencian y consolidan la senda de crecimiento y desarrollo nacional 7/.

Por su lado, una vez que se admite que uno de los componentes de la globalización económica es la globalización de los negocios y que ella debe ser considerada sobretodo como una estandarización de sus actividades que tiene que adaptarse a las innegables diferencias entre culturas, tecnologías, industrias, **regiones y países**, se puede concluir que la descentralización y la globalización son compatibles 8/.

Considerando únicamente estos argumentos, queda preguntarse porqué la evolución del Perú va a contracorriente, cuáles son los argumentos que permitirían rectificar el camino, y cuáles serían las propuestas para relanzar exitosamente la que quizás sea la última oportunidad del siglo para lograr la descentralización del Perú. La respuesta a estas interrogantes es el contenido de la presente ponencia.

II. UNA EVALUACION CRITICA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Por razones ampliamente conocidas, la memoria colectiva fecha el proceso de descentralización entre inicios de 1990 y el 5 de abril de 1992, día del autogolpe de Estado. A pocos días de esa fecha, el Gobierno disolvió todas las asambleas regionales y sustituyó los Gobiernos Regionales por Gobiernos Transitorios con autoridades nominadas por el Gobierno Central. Así la experiencia de descentralización en el Perú habría tenido menos de tres años.

En varias oportunidades, este argumento ha sido utilizado para afirmar que el proceso no puede ser evaluado correctamente porque el tiempo fue insuficiente para conseguir resultados, o que cuando

6/ Hilhorst, Jos. "Planificación y desarrollo regional en el Perú: 1968-1977", Revista EURE, Santiago de Chile, 1986.

7/ Boisier, Sergio, op. cit., pp. 17.

8/ Ron K. Glover, Information Networks' New Nervous Systems, Leaders, 1993, pp. 42.

recién se iniciaba la organización y funcionamiento de los Gobiernos Regionales el proceso fue truncado violentamente 9/.

Esta afirmación tiene dos defectos, en primer lugar una confusión entre evaluación de la gestión de la descentralización y la propia descentralización y en segundo lugar, una limitación del significado de la evaluación. Según los criterios esgrimidos en el párrafo anterior, prácticamente ninguna actividad podría ser evaluada si es que no ha tenido el tiempo necesario para el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, es bien conocido que cualquier gestión puede ser evaluada haciendo un corte en tiempo, es decir, preguntándose, hasta aquí: cuáles fueron los resultados, cuáles los éxitos y los fracasos, qué dificultades se tuvo, qué acciones se tomaron para superar los problemas, etc. Si el 5 de abril de 1992 es una fecha de corte, sin duda es posible efectuar una evaluación de la gestión del proceso de descentralización en cualquiera de las regiones del país.

1. Descentralización: la visión de los movimientos "Regionales"

La evaluación de la descentralización nos podría llevar varias décadas en la historia del país, para el caso nos ubicaremos antes de la promulgación de la Constitución de 1979 que consagró en su capítulo XII la descentralización, más precisamente el análisis de los movimientos regionales que consiguieron ubicar la descentralización en la agenda constitucional.

La revisión de las investigaciones sobre los movimientos regionales revela que incluso los movimientos más avanzados en sus reivindicaciones y propuestas tenían una escasa claridad del significado y contenido de la descentralización. Los estudios de Remy, Rénique, Moore, Henríquez y otros, revelan que los movimientos regionales de los setenta tenían las siguientes características:

a) Eran movimientos básicamente anticoncentralistas por el asfixiante poder del gobierno central localizado en Lima;

b) Su principal eje movilizador era la demanda de mayores inversiones, obras y gasto público para aliviar las necesidades de empleo, condiciones de vida, comunicaciones etc. Los pedidos más frecuentes eran la construcción de construcción de hidroeléctricas, carreteras, fábricas, mayores rentas para los municipios y proyectos especiales, etc;

9/ II Sesión de Evaluación Información SEDEI SUR 1995. Descentralización y Desarrollo Regional, Política Social, Desarrollo Agrario, Educación, y Administración de Justicia. ASOCIACION PROPUESTA. Arequipa, enero de 1995.

c) Estaban fraccionados por intereses territoriales (en su mayoría fueron movimientos urbanos y departamentales) y sectoriales (industria, agricultura, turismo, transporte, etc.);

d) Casi todos tenían carácter reivindicativo democrático (retorno a la democracia, respeto a las libertades ciudadanas, elecciones, etc.) y laboral (atención de pliego de reclamos, elevación de remuneraciones, etc.);

e) No tenían un liderazgo definido y en mayoría fueron copados por dirigentes políticos de partidos políticos de vocación centralista que les restaba legitimidad local 10/;

f) En los pocos casos de demandas de autonomía, se pedía autonomía administrativa 11/;

g) Por último, no eran movimientos regionales en el sentido de la definición territorial que se tiene hoy día, sino departamentales. En pocos casos se logró la coordinación de dos o más movimientos departamentales, para denominarlos "regionales".

Ahora bien, si se entiende que la descentralización "pretende organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado en provecho de las comunidades locales" 12/, es decir la transferencia espacial y parcial de poder del estado a los territorios y sociedades locales, los movimientos departamentales no se

10/ "Las corporaciones departamentales o juntas departamentales que habían constituido en estos años no lograron afirmar grupos locales de poder ni constituir elites regionales dirigentes", Henríquez Narda, Notas y tesis sobre los movimientos regionales en el Perú, en Movimientos sociales y crisis: el caso peruano, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1986, pp. 175.

11/ Remy María Isabel, "Movimiento Regional Cusqueño (1977 - 1982)", en Promoción campesina, regionalización y movimientos sociales, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1985, pp. 95 - 106.
 Renique José, Los sueños de la sierra, Cusco en el siglo XXI, especialmente el capítulo 10, pp. 281 - 316.
 Moore Thomas, "Movimientos populares en Madre de Dios y Regionalización", Centro de Investigación y Promoción Amazónica, CIPA, Promoción campesina, regionalización y movimientos sociales. Henríquez Narda op. cit.

12/ Palma Eduardo y Rufián Dolores. Los proceso de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional, Santiago de Chile, 1989, pp. 1.

plantearon la verdadera esencia de la descentralización 13/. En el límite, si suponemos que las reivindicaciones de autonomía administrativa hubieran sido representativas del pedido de una descentralización administrativa, el ejercicio también sería ocioso porque ello hubiera significado la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones territoriales, demanda que nunca estuvo presente en las luchas departamentales 14/.

En síntesis, coincidimos con Henríquez cuando escribe que "tratándose de movimientos regionales, en el Perú éstos no se plantean el problema del poder, como ocurre con el movimiento vasco en España" 15/, agregando que a pesar de su éxito en conseguir que la descentralización fuera consagrada en la Constitución de 1979, los movimientos regionales de los setentas fueron movimientos reivindicacionistas y ambiguos, muy alejados, por ejemplo, de las adelantadas propuestas descentralistas del ilustre cusqueño Don Juan Manuel Gamarra 16/. Contrariamente a lo que se podría pensar con el transcurso del tiempo, el centralismo, el gobierno departamental - prefectural, la limitada calidad intelectual de las vanguardias y los políticos departamentales, entre otros factores, impidieron mantener y mejorar los planteamientos del Congreso Constituyente de 1930.

13/ La definición de Rondinelli apunta en la misma dirección cuando define la descentralización "como la transferencia o delegación de la autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar las funciones políticas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de esas agencias, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones autónomas semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área espacial, autoridades funcionales, gobiernos autónomos locales, u organizaciones no gubernamentales" Rondinelli, D. "Government Decentralization in Comparative Perspective", International Review of Administrative Sciences, Vol, XLVII, 2. 1981, tomado de Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional, José Luis Curbelo Ranero, Pensamiento Iberoamericano No. 10, 1986, pp. 70.

14/ Más allá de las obras y proyectos prometidos y pocas veces ejecutados, la respuesta del Gobierno Militar mediante la creación de los Organismos de Desarrollo (ORDES) parece superar las pretensiones de los movimientos departamentales.

15/ Henríquez, op. cit. pp. 168.

16/ Gamarra Juan Manuel, Gobierno Departamental, Imprenta de la Escuela de la Guardia Civil, Lima 1934.

2. Descentralización: Los problemas de la legislación

Superando las limitaciones y hasta las expectativas de los movimientos "regionales", la Constitución de 1979 consiguió una buena conceptualización de la descentralización entendiéndola como la transferencia territorial de poder a las "regiones", dotándolas de competencias, de personería jurídica, de un sistema de elección democrática de sus autoridades que les aseguraba independencia frente a las autoridades centrales del Estado, y un control de su legalidad pero no de sus decisiones políticas y administrativas.

Aunque en el Título II, del Estado y la Nación, apenas hay una sola mención a la descentralización sin dar pista alguna de lo que debiera entenderse por descentralización, el Capítulo XII, de la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales, contiene precisiones cuando los artículos 259 y 261 reconocen la conformación de regiones, su autonomía económica y administrativa y la atribución de varias competencias. Igualmente cuando el artículo 264 crea los órganos de gobierno regional y define la manera de elegir sus autoridades.

Las limitaciones del texto constitucional fueron escasa claridad de la definición de la personería jurídica de las regiones y el contenido del artículo 266 que dejaba entrever una perpetua subordinación a la legislación nacional en contra de uno de los principales atributos de la descentralización, el reconocimiento de competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado 17/.

El error más flagrante fue la normatividad de la elección del Presidente Regional. Su elección indirecta por los miembros de la Asamblea Regional, creó un mecanismo perverso donde el Presidente de la Región era prisionero de las negociaciones partidarias para su nominación y continuidad en el cargo. Su precaria estabilidad, les obligaba a la práctica de la "negociación" en base a la entrega de cargos y prebendas a los representantes de los partidos e instituciones conformantes de las Asambleas Regionales.

A diferencia de Chile o Venezuela el proceso de descentralización no fue instrumentado mediante leyes orgánicas, sino por el Plan Nacional de Regionalización y la Ley de Bases de la Regionalización .

A pesar que el Plan Nacional de Regionalización respondió a una visión burocrática de la descentralización dentro del estilo de la planificación regional de los años sesenta y setenta, con falta de precisión en algunos temas y un texto muy amplio, mantuvo la

17/ Boisier Sergio, Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional, ILPES, Documento 90/07, Santiago de Chile, 1991, pp. 12.

línea de la Constitución, sin embargo, los políticos nacionales y locales, los legisladores, y las personalidades regionales sobrevaloraron el tema de la delimitación de las regiones porque ello definía el número de regiones y las posibilidades de conquistar su gobierno, minimizando y/o dejando la comprensión del resto de su contenido a los técnicos del Instituto Nacional de Planificación, quienes habían elaborado el documento.

La Ley de Bases de la Regionalización definió mejor los procedimientos para la creación, delimitación y modificación de las regiones, la naturaleza y finalidad de los Gobiernos Regionales, sus competencias, sus órganos de gobierno, las funciones de la Asamblea, del Consejo Regional y del Presidente Regional (incluida la manera de elegirlo), las relaciones con los demás órganos de gobierno nacional, el ordenamiento jurídico, y el régimen económico, financiero y de planificación de las regiones. Esta fue la herramienta básica para iniciar la creación de regiones.

En conjunto, la Constitución, el Plan Nacional de Regionalización, la Ley de Bases y las leyes de creación de las regiones, definieron la formación política de las regiones y la transferencia parcial de poder a los territorios del interior del país. Así, como en casi toda América latina fue un acto político voluntarista y las regiones se formaron "agregando" los antiguos departamentos en base a criterios técnicos pero sobretodo como productos de la "politique politicienne" de los partidos de izquierda y del gobierno aprista en los departamentos y la capital.

3. Los problemas centrales de la descentralización

Sin embargo, la cuestión no residió en las cualidades o defectos de la legislación, el problema central fue que los legisladores y los políticos nacionales y locales entendieron la descentralización sólo como un proceso jurídico - político. La descentralización tiene un carácter holístico, es un "proceso de carácter global que supone, por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y política-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" 18/. Más simplemente, no se trataba únicamente de transferir territorialmente porciones de poder, recursos y gobernar, sino de saber si existía un cuerpo económico y social regional a quien transferirlo, y en caso de haberlo,

18/ Borja Giordi et al., op. cit. pp.48.

estar seguro si tenía la suficiente calidad para recibirlo y gestionarlo en su propio beneficio.

La tradición departamentalista del Perú, el exagerado centralismo y el simple acto de agregar departamentos para formar regiones son argumentos obvios para aceptar la inexistencia de **sujetos, de sociedades o colectividades regionales** con personalidad socio cultural a quienes transferir los atributos de la descentralización 19/.

La descentralización creó regiones artificiales o "no regiones" 20/. Ninguna de ellas tenía identidad e historia común; habían pocos intereses comunes capaces de movilizarlas; no tenía liderazgo "regional" reconocido y legitimado por sus habitantes, su identificación no era regional sino departamental; estaban confrontadas a dramáticas rivalidades históricas, territoriales, partidarias, gremiales y hasta personales; su capitalidad era discutida y no habían desarrollado un sentimiento regionalista. **En conclusión, no había sociedades regionales cohesionadas a quien transferir los atributos de la descentralización lo que creó un impasse y la inviabilidad social, política y económica de las regiones creadas entre 1989 y 1990.** Desde esta constatación es absolutamente erróneo afirmar que la delimitación regional fue una discusión bizantina 21/.

En si mismo el vacío de sociedades regionales no es un problema, ni es un fenómeno exclusivo del Perú, como bien señala Boisier, "por una variedad de razones, de entre las cuales el centralismo histórico es tal vez predominante, en América Latina, las comunidades regionales constituyen la excepción y no la regla y ello conduce a concebir el proceso de desarrollo regional como un proceso gradual en el tiempo y selectivo en el espacio en una modalidad de verdadero aprendizaje social" 22/. **La cuestión es**

19/ Quizá la excepción sea la Región de Arequipa, sin embargo, parece que en esos años ya se procesaba la expansión nacional de los grupos económicos y políticos arequipeños dejando de lado sus intereses propiamente regionales, así, la sociedad regional fue perdiendo uno de los principales elementos de su personalidad.

20/ Galicismo utilizado para definir la situación de la Región Rhone-Alpes en Francia. Rhone-Alpes, Une prospective, Rapport au Préfet de Région et au Président du Conseil Régional, Lyon, 1988, pp. 26 a 31.

21/ Paca Romeo, "La Integración Regional", Gaceta Universitaria, Universidad Nacional del Altiplano, Puno. Año I, No.1, marzo de 1994, pp. 25.

22/ Boisier Sergio, "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" en Pensamiento Iberoamericano No. 10, MADRID 1986, pp. 155.

reconocer el problema y no equivocarse en el objetivo estratégico y la direccionalidad del proceso.

Desafortunadamente las clases políticas nacionales y locales, las inteligencias departamentales, los grupos sociales (hegemónicos o no), los líderes de opinión pública, etc. no reconocieron el problema y equivocaron la estrategia 23/. Así, lejos de fijar como objetivo estratégico la construcción social de regiones en términos boiserianos 24/ o cualquier otro objetivo, los gobiernos regionales electos optaron por otros objetivos. En el plazo inmediato, la instalación y funcionamiento de las Asambleas Regionales y la elección de los Presidentes Regionales; la transferencia de los recursos, personal y empresas públicas de las corporaciones y el Estado a las regiones; el diseño y funcionamiento de la organización tecnocrática y burocrática regional, la nominación - reparto de autoridades públicas, etc. En el corto y largo plazo, en la mayoría de los gobiernos regionales: el "desarrollo regional" sin mayor claridad de su significado a través de la planificación regional y obviamente utilizando las metodologías y hasta el personal de la fracasada planificación regional de los años sesentas y setentas 25/.

23/ A manera de hipótesis, las limitaciones de los movimientos "regionales" explicadas en el texto y su posterior disolución; la fuerte intermediación política de los partidos políticos (todos ellos comprometidos con el proceso); los efectos de la crisis económica, la euforia de la formación de las regiones, especialmente en las poblaciones cabeza de región, etc. parecen explicar la limitada comprensión del fenómeno al interior de las poblaciones locales.

24/ Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad - región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. Boisier Sergio.

25/ Una crítica a los métodos y los resultados de la planificación regional de esa época puede encontrarse en Hilhorst, Jos, "Planificación y desarrollo regional en el Perú: 1968-1977", EURE, 1986.

4. Los resultados de la descentralización

Casi cualquier debate sobre descentralización se inicia y prácticamente culmina en un lugar común: el fracaso de la regionalización implementada en 1990. El límite de esta afirmación fueron los debates en el Congreso Constituyente Democrático que partieron precisamente de esa premisa.

Desde un punto de vista científico este juicio no es objetivo precisamente por que uno de los vacíos más graves de la investigación social contemporánea es la limitada cantidad de trabajos de investigación que den cuenta de los resultados del proceso de descentralización a nivel nacional y regional.

La pérdida o deterioro de los archivos de los pasados gobiernos regionales limita la realización de trabajos objetivos sustentados en evidencias empíricas ^{26/}; igualmente, los efectos de la crisis terminal de los ochenta, la hiperinflación, el shock y el Programa de Ajuste Estructural dificultan separar los efectos de las políticas nacionales de las regionales, por último, la crónica debilidad de las instituciones y las limitaciones de las cifras estadísticas regionales es un escollo difícil de superar para alcanzar una evaluación objetiva.

Reiterando las limitaciones descritas y la escasa literatura que englobe una evaluación del proceso en el conjunto de las regiones del país, circunscribiremos el análisis para el caso de la Región Inka.

Un primer aspecto susceptible de evaluación es el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo regional.

El grupo político que gobernó la región hasta abril de 1992 preparó una plataforma política de gobierno para ganar las elecciones regionales, pero no elaboró de antemano un verdadero programa de gobierno y desarrollo regional para ser aplicado en los años siguientes. Así, prácticamente el primer año de gobierno estuvo marcado por la ausencia de políticas de desarrollo regional, el manejo de la coyuntura, el nombramiento de autoridades y la posesión del aparato público cedido a la Región. En ausencia de políticas regionales, no hay impactos que identificar y evaluar, sólo señalar que no se tuvo la previsión suficiente para enfrentar el gobierno de la región y que el manejo regional no tuvo un rumbo

^{26/} Los archivos de la Región Inka están dispersos y se han perdido abundantes documentos e informes. La documentación de la Región Mariátegui se encuentra en Puno en desorden pero aún es consultable. El archivo de la Región Grau esta completo y es accesible. En las demás regiones la documentación esta perdida o en un desorden tal que impiden su consulta. (Dra. Débora Urquieta, comunicación personal).

preciso más allá de anunciar la voluntad de trabajar por el desarrollo regional 27/.

Sin embargo, el Gobierno Regional utilizó los presupuestos que le fueron asignados por el Gobierno Central, su priorización y ejecución manifiestan la política implícita del régimen regional. El punto de arranque es el que el Gobierno Central nunca transfirió los presupuestos consignados en el Presupuesto de la Nación. En el primer año de gobierno, se transfirió con enorme retraso algo más del 50 por ciento del presupuesto aprobado. Esta especie de sabotaje permitió apenas cumplir con el pago de la burocracia regional, financiar la nueva organización regional y ejecutar pequeñas obras. La situación descrita impide saber cuál fue el impacto del gasto y la inversión pública regional sobre la economía regional; por otro lado, el importante monto de la inversión comprometida no facilita una lectura de la política económica regional. Finalmente, es muy probable que la política macroeconómica haya neutralizado algunos de sus impactos, especialmente en términos de empleo e ingresos.

En 1991 y 1992 se mantuvo el comportamiento del gobierno central en cuanto a la cantidad y oportunidad de la transferencia de recursos fiscales, así, lo más interesante fue el debate y la asignación de los recursos a nivel intraregional, Por primera vez, los departamentos de Apurímac y Madre de Dios recibieron mayor asignación presupuestal en inversiones que Cusco, revelando la intención de favorecer a las zonas más pobres y de frontera de la región. No es posible evaluar sus impactos materiales, pero a nivel político la población de esos espacios manifestó su satisfacción. Las autoridades cusqueñas, en cambio hicieron conocer su descontento argumentando la postergación del espacio cusqueño y el reducido impacto que tendrían esas inversiones en espacios pequeños y desarticulados.

Este desencuentro, la presión de los grupos de oposición en la Asamblea Regional y de un importante segmento de la opinión pública, así como la necesidad de disponer de herramientas que condujeran el accionar del Gobierno Regional promovieron la preparación de varios documentos de gestión, el más importante fue el de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Regional de Mediano Plazo, 1991-1995, preparado por la Secretaría Regional de Planificación, Presupuesto y Hacienda. Su importancia no radica en los resultados que se pudieron obtener con sus propuestas (porque no fue aplicado por la disolución de los Gobiernos) sino en su coherencia y la calidad y la viabilidad de sus propuestas.

El sustento de la Estrategia, es una clásica Caracterización (diagnóstico?) de la situación económica y social de la región que

27/ La sabiduría popular expresaba este mismo juicio diciendo: "el Gobierno Regional no se hace sentir".

no difiere de cualquier otro elaborado por las antiguas corporaciones o las oficinas de planificación del Organismo de Desarrollo del Sur Oriente (ORDESO) de los 60' y 70'. Contiene un breve análisis histórico sin mencionar la inexistencia de una comunidad regional, la falta de una identidad regional, las rivalidades departamentales, la falta de liderazgo, etc. Enseguida aborda la problemática económica regional desde una descripción regional, sectorial y espacial introduciendo de manera novedosa el tema de las potencialidades regionales y el impacto de la violencia en la región. Continúa con una presentación de los recursos naturales y culmina con un resumen de los principales problemas regionales: deterioro y escasa capacidad de la base productiva regional (especialmente agropecuaria); pobreza extrema; violencia socio-política; sub empleo y desempleo; abandono de la infraestructura vial; distorsiones en la ocupación del espacio regional y abandono de las zonas de frontera.

En la parte propositiva y contra cualquier previsión no se aparece la conocida "imagen - objetivo" de la planificación, sino los objetivos generales de gobierno: mejoramiento de los niveles de vida de la población regional e incremento del empleo; reactivación de la economía regional, especialmente de la agricultura, la minería, el turismo y la agroindustria; consolidación y democratización del proceso de descentralización interno; búsqueda de la integración regional; cambio de la tendencia de la violencia socio política en la región mediante el desarrollo regional y finalmente una importante voluntad de construcción de la unidad e identidad regional desde su heterogeneidad y cultura regional (que se asemejaría a uno de los pilares de la construcción social de regiones).

Enseguida se mencionan los objetivos específicos y la estrategia para alcanzarlos. La estrategia partió priorizando la atención de los estratos más pobres de la región, las Provincias Altas (por sus precarias condiciones de vida y la presencia del terrorismo) y por primera vez en la historia de los departamentos, las provincias de frontera; luego, la explotación de los yacimientos de gas de Camisea y finalmente la consolidación y ampliación de las empresas públicas regionales.

Más adelante estableció que la base material del desarrollo regional serían:

- a) La optimización del uso de los recursos regionales según el principio de la ventajas comparativas estáticas a través de la explotación de los recursos naturales y el uso intensivo de la mano de obra regional;
- b) La creación de un sólido soporte de infraestructura básica vial, energética, agropecuaria, social, etc.;

- c) La elección de los sectores silvo-agropecuario, minero, de hidrocarburos y turismo (complementados por la industria, la agroindustria y la artesanía) como bases del desarrollo regional, y;
- d) La ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

El documento concluye con un inventario de proyectos de inversión clasificados su impacto espacial y sectorial 28/.

En general el diagnóstico recogió los problemas sectoriales y espaciales de la región, sin embargo, el problema más serio fue la base estadística y la interpretación de la estructura económica regional. El cuadro siguiente muestra la estructura productiva regional asumida por el documento y la estructura captada por la Tabla Insumo Producto Regional estimada por el Centro Bartolomé de Las Casas. Aunque las cifras corresponden a años diferentes, la diferencia temporal no puede significar cambios sustantivos.

Cuadro No. 1
ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA REGION INKA, 1988, 1990
(en porcentajes)

Actividades Económicas	PBI Región Inka 1988 <u>1/</u>	PBI Región Inka 1990 <u>2/</u>
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	25.2	13.4
Explotación de minas y canteras	7.9	13.6
Industria Manufacturera	12.8	15.9
Construcción	5.0	5.3
Comercio, restaurantes, hoteles	16.4	20.0
Alquiler de Viviendas	1.9	3.3
Producción servicios sociales	12.3	10.4
Otros servicios	18.5	18.1

Fuentes:

1/ Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Regional de Mediano Plazo, Región Inka, Secretaría Regional de Planificación, Presupuesto y Hacienda, pp. 6.

2/ Análisis de la Economía de la Región Inka, en Base a las Tablas de Insumo Producto, Jesús Guillén, Epifanio Baca, Guillermo Mosqueira, Leonith Hinojosa, Ruth García, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1993, pp. 25.

Ambos documentos coinciden en el carácter terciario de la Región, sin embargo la Secretaría Regional consideraba que la actividad más importante era la agropecuaria y por tanto la ella debería ser el primer eje del crecimiento regional. Sin duda esta actividad es la más relevante en términos de empleo y masa social,

28/ Los más importantes eran: explotación de los yacimientos de Camisea, proyectos de colonización, de cultivos y crianzas andinas, irrigaciones, carreteras, aeropuertos, centrales y líneas eléctricas, líneas de ferrocarril, educación, seguridad alimentaria, creación y reforzamiento de empresas regionales.

pero los cambios ocurridos en el país y la región hicieron que perdiera enorme importancia relativa y que sus potencialidades, especialmente en la sierra de la región no sean tan importantes como antaño. En este sentido, su priorización fue un error de valoración que luego se reflejó en el resto del documento, denotando una incoherencia entre realidad y propuesta.

El otro gran problema de la Estrategia, fue la ausencia de políticas, programas, y actividades, es decir, la manera y el costo de conseguir los objetivos planteados en el documento. Esta constatación confirma la continuidad del primer año en materia de políticas de desarrollo regional, la limitada claridad de lo que en realidad se quería conseguir para desarrollar la región y los escasos grados de libertad que dejaba la política económica y social del Gobierno Central. En el hipotético caso que el documento hubiera servido para planificar el desarrollo regional, su utilidad hubiera sido marginal, salvo que hubiera tenido el auxilio de otras propuestas más específicas, que hasta donde se conoce no fueron elaboradas. Para terminar, un detalle que merece ser anotado, sobre todo por las diferencias ideológicas del Gobierno de la Región Inka y el Gobierno Central, es que las propuestas del documento eran bastante coherentes con el modelo económico del actual régimen.

Otra importante área de evaluación es el desempeño de las empresas públicas regionales. La tarea supera el propósito del presente trabajo sobretodo considerando que la Región Inka recibió cinco empresas públicas, esta magnitud nos obliga a acotar el trabajo y presentar un rápido análisis de los resultados obtenidos en las principales empresas de la Región: la Empresa Electro Sur Este S.A. y la empresa Minera Especial Tintaya S.A.

Luego de un accidentado proceso de transferencia, Electro Sur Este S.A. inició sus operaciones con serios problemas de gestión producto de la política económica y sectorial del régimen aprista y el manejo politizado de sus operaciones. Sus balances eran negativos y habían serios problemas técnicos y de gestión acompañado de una especie de tiranía sindical en el manejo empresarial. A las pocas semanas de gestión regional, se ejecutó la reorganización de la empresa mediante una racionalización del personal y cambios en la organización y funcionamiento de la empresa. La férrea decisión de un manejo técnico y empresarial y la terminante limitación al crecimiento burocrático de la empresa, apoyado por una política sectorial de alcanzar tarifas reales, posibilitaron la rápida recuperación de sus estados económicos y financieros y del principio de autoridad, la eficiencia en sus operaciones y el crecimiento de sus servicios a nivel regional. En este campo, el éxito más notable fue la interconexión del departamento de Puno al sistema de la Central Hidroeléctrica de Machupicchu que permitió un notable ahorro de costos.

Obviamente, la gestión regional no logró resolver todos los problemas, en particular el contencioso con ELECTRO PERU S.A. sobre

la propiedad de la segunda etapa de la Central Hidroeléctrica de Machupicchu, una mayor reducción de pérdidas técnicas y económicas, o la definición de tarifas regionales, pero demostró que era capaz de gestionar una empresa importante y conseguir resultados positivos.

En este punto, la cuestión es conocer cuál fue la influencia del Gobierno Regional en la obtención de esos resultados. Su mayor contribución fue permitir la independencia y autonomía en la gestión empresarial. En ningún Plan o Programa hubo lineamientos para la gestión de la empresa, la fijación de metas físicas, económicas y financieras, o la manera de utilización de sus excedentes. Así, la empresa consiguió impedir el copamiento de cargos, la atención clientelista de empleos, el uso de recursos de la empresas en favor del Gobierno Regional, la fijación de tarifas subsidiadas, etc. En síntesis, los resultados positivos fueron producto de una gestión eficiente y relativamente autónoma antes que por efecto de políticas claras y la influencia del Gobierno Regional. Lo que probablemente nunca quede claro, es si esta situación fue discrecional o sucedió por que habían otras tareas más importantes que limitaron la influencia del Gobierno Regional o, si a pesar de las presiones, la fortaleza de la dirección impidió la injerencia política en la gestión empresarial.

El reverso de la moneda fue la gestión de la Empresa Minera Especial Tintaya S.A., la segunda mina productora de cobre del Perú, después de la Southern Cooper Corporation. Repitiendo la conducta del gobierno aprista, la empresa fue prácticamente tomada por las fuerzas políticas hegemónicas del Gobierno Regional, rápidamente fue utilizada para dar empleo a las clientelas políticas y muchas veces sus recursos financieros y materiales estuvieron a disposición del Gobierno.

Estas prácticas y la inestabilidad de los precios del cobre, generaron resultados negativos que deterioraron la posición de la empresa, los balances fueron negativos y en general la situación laboral, técnica, financiera y moral se degradó. Cuando la situación se hizo insostenible, la Asamblea Regional formó una comisión investigadora que verificó las denuncias sin mayores consecuencias para las personas comprometidas. En el primer trimestre de 1992 operaciones personales dudosas en la recompra de su deuda externa comprometieron la viabilidad de la empresa. A las pocas semanas, una de las primeras medidas después del autogolpe del 5 de abril, fue la recuperación de la empresa por el Ministerio del ramo.

Sin abundar en más argumentos, la evaluación de la gestión regional arroja resultados francamente negativos. La principal razón fue la exagerada intervención político en la definición de la gestión empresarial. Volviendo a los argumentos del capítulo, ni el limitado tiempo de gestión regional, ni el sabotaje presupuestal justifican los resultados obtenidos en Tintaya S.A.

El último campo de evaluación es la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno y del aparato regional y subregional. La norma constitucional, las características sociales de la "región", la limitada capacidad de sus miembros, los problemas y la inestabilidad política de su burocracia, las disputas departamentales y otros factores que sería largo enumerar y analizar, determinaron la continua adjetivación negativa de la Asamblea Regional y el aparato burocrático regional, Asambleísmo, rivalidades, conflictividad, improvisación, negociaciones, inmoralidad, nepotismo, clientelismo, etc. parecen resumir una evaluación y la oportunidad perdida de perfeccionar la democracia y la participación ciudadana por medio de la descentralización.

III. LA RECENTRALIZACION DEL PROCESO

Las demandas populares, la campaña política y el resultado de las elecciones generales de 1990 contenían un claro mensaje de cambio que fue interpretado y capitalizado por el actual régimen, al punto que en agosto de ese año el país cambió el modelo de desarrollo que venía procesando desde décadas atrás. Por otro lado, la población del Perú, tampoco quería reeditar la frustración provocada por la contradicción expectativas sociales y la capacidad de respuesta del aparato estatal.

1. Las causas de la recentralización

La crisis del populismo, los efectos devastadores del terrorismo y el clima de inestabilidad política y económica que vivía el país, limitaron las expectativas sociales prácticamente a dos realizaciones fundamentales: detener la hiperinflación y el terrorismo.

Nuestra hipótesis es que, tanto desde el punto de vista político y económico el cumplimiento de estas demandas requería un manejo centralizado de la economía y del aparato estatal.

Las características de la política de shock y de ajuste estructural basadas en el manejo disciplinado de las variables monetarias y fiscales casi no admitían grados de libertad para el manejo de sus componentes, en especial el gasto corriente y la inversión estatal, Esta exigencia hizo rápidamente evidente las contradicciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, mientras el primero trataba de limitar el gasto y la inversión pública, los segundos buscaban aumentarlo para cumplir sus ofertas de crecimiento y desarrollo regional.

El resultado de esta contradicción era obvio. El gobierno central admitía los presupuestos de las regiones, los recortaba y luego dejaba de girar y/o alargaba el envío de las partidas comprometidas, dejándolos sin recursos, al punto que en muchos

meses los Gobiernos Regionales no podían cumplir puntualmente con el pago de sueldos y salarios a su personal, obligándolos en muchos casos a convertir la partidas de inversión en gasto corriente, a sobregirarse en el sistema bancario y por último a tomar el dinero y los recursos de las empresas regionales. Aunque hubo mucho de sabotaje al desempeño de los gobiernos regionales, la contracción del gasto y la disciplina fiscal no eran un comportamiento necesariamente perverso, sino una necesidad para alcanzar los equilibrios macroeconómicos, superar la hiperinflación y sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo nacional.

En el plano político, especialmente en la lucha contra el terrorismo, las contradicciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales eran más que evidentes. No discutiremos la casi natural necesidad de un mando único y centralizado para el combate militar del fenómeno subversivo, en cambio vale la pena señalar que la presencia de la oposición en casi todos los gobiernos regionales, especialmente en las regiones gobernadas por partidos de izquierda, debilitaba la posición del gobierno frente a la población y al terrorismo.

Como en el caso de la política económica, esta situación era insostenible, de un lado por que el frente político de gobierno no tenía ninguna representación política en las Asambleas y Consejos Regionales y sobretodo, porque la única salida era la disolución antidemocrática de los Gobiernos Regionales y la ruptura del orden constitucional que fácilmente podía ser aprovechada por la oposición en el parlamento y en la opinión pública. Los eventos previos al 5 de abril, en particular los excesos del Parlamento y del Poder Judicial, ayudaron a resolver esta contradicción mediante la disolución de los Gobiernos Regionales, consolidando la posición política del gobierno en su lucha contra la subversión.

Sin duda, los limitados resultados conseguidos por los Gobiernos Regionales, el creciente desprestigio de sus órganos de gobierno y el desafortunado funcionamiento de sus organismos e instituciones, contribuyeron a la decisión del Gobierno Central de terminar con el experimento descentralista y recentralizar el proceso. Las limitadas manifestaciones de rechazo de las poblaciones regionales confirma que la opinión pública compartía esta misma voluntad.

2. El proceso de los últimos años

La disolución de los Gobiernos Regionales después del cinco de abril, hacia prever la virtual desaparición de cualquier tipo de manejo territorial y la vuelta al modelo centralista y departamentalista de períodos anteriores, sin embargo, el Gobierno mantuvo la organización regional y nombró nuevas autoridades.

Hasta ahora no es posible encontrar las razones que determinaron esta decisión. Sólo a manera de hipótesis, creemos que las tareas de gobierno y la estabilización política del país luego del autogolpe, convencieron al régimen de la necesidad de no abrir un nuevo frente de oposición y que las limitaciones de tiempo y recursos públicos no ameritaba volver a la completa recentralización del país. Por lo demás, las medidas dictadas, la nominación de las autoridades de los Gobiernos Regionales Transitorios y los resultados de los gobiernos regionales anteriores, prácticamente había eliminado la característica fundamental del proceso: la transferencia y uso del poder desde los espacios regionales.

Desde su instalación los Gobiernos Regionales Transitorios recorrieron el camino hacia la desconcentración, convirtiéndose en dependientes de la administración central, sin participación de la población en la toma de decisiones, sin autonomía política, económica y administrativa y que a la larga, aumentaron el poder del gobierno central.

En concordancia con la política fiscal, los Gobiernos Transitorios iniciaron la reorganización de las regiones adecuándolas a sus nuevas funciones. Se redujo el personal y los volúmenes de gasto corriente y de inversión de acuerdo a los montos y partidas presupuestales. Como siempre, los montos y los plazos de transferencia no fueron respetados, pero a diferencia de antes, no hubo reclamos (y si los hubo fueron a título personal) a pesar que ello reducía la amplitud y la eficiencia del trabajo de sus representantes, tampoco se elaboraron políticas y programas de acción espacial, etc.

Más allá de la culminación y ejecución de nuevas obras y que su rol en la sociedad era técnico y no político, en los primeros dos años de funcionamiento, (con algunas diferencias explicadas por la personalidad de sus autoridades) su impacto económico y social fue muy reducido sin atenuar o potenciar los efectos negativos y positivos de las políticas macroeconómicas del gobierno central. El protagonismo estatal estuvo más bien en los programas de gobierno manejados desde Lima, especialmente los fondos de compensación social y lucha contra la pobreza. Sólo en los último años parece que se logró definir nuevos roles, en particular de convertirse en órganos facilitadores para el incremento de las actividades y la inversión del sector privado, particularmente para la pequeña y mediana empresa y el sector agrario.

El proceso de privatización determinó que las empresas públicas regionales pasara a sus respectivos ministerios con nuevas autoridades y otros objetivos. En la mayoría de ellas, los Gobiernos Transitorios mantuvieron su participación en el accionariado, pero no tuvieron ninguna injerencia en la gestión empresarial. En todos los casos, la misión empresarial fue el saneamiento empresarial y la optimización de su funcionamiento para

maximizar su valor de venta con fines de privatización (muchas de las cuales resultaron bastante exitosas). El entorno macroeconómico, particularmente la eliminación de los subsidios, la estabilidad económica y política, la independencia de la gestión de factores políticos y la competitividad, facilitaron la tarea de las nuevas administraciones. En la mayoría de los casos se logró revertir la tendencia, hecho que desvirtúa la pregonada ineficiencia crónica de las empresas públicas.

En síntesis, si los gobiernos transitorios tuvieran que ser evaluados comparando su actuación con otras experiencias de desconcentración o intervención espacial, se podría decir que pocos Gobiernos Transitorios lograron superar los resultados de las antiguas corporaciones. Sin duda, ordenaron la gestión dentro de los límites de la política central, gestionaron la crisis y atenuaron las expectativas de la población con pequeñas obras y proyectos, pero no tuvieron mayor trascendencia en la solución de los problemas regionales.

IV. EL FUTURO DE LA DESCENTRALIZACION

Los resultados del programa económico y de la lucha antisubversiva parecen haber satisfecho las expectativas sociales de la población peruana. El resultado del último acto eleccionario confirma esta afirmación, sin embargo ahora las expectativas sociales son mayores y de mejor calidad: empleo, inversión, lucha contra la pobreza, reactivación económica, reducción de la deuda, participación, educación, salud, en general mejores condiciones de vida. En estas condiciones caben tres preguntas centrales:

- ¿Tal cual, el modelo económico es capaz de satisfacer estas demandas?,
- ¿Cuáles son las reformas políticas y económicas que habría que efectuar para satisfacer las expectativas de la población?
Y,
- ¿Cuánto y cómo la descentralización puede ayudar a este proceso?

1. Las condiciones actuales de la descentralización

El tema y el espacio de la ponencia nos limita tratar las cuestiones planteadas en las dos primeras interrogantes, en cambio nos permite profundizar la respuesta a la tercera. Su abordaje, sin embargo, parte de compartir con otros analistas económicos y políticos la afirmación que el modelo tiene limitaciones para satisfacer las nuevas demandas de la población y que hay

efectuaran cambios importantes en la política y el modelo económico (evitando perder sus principales efectos virtuosos).

El consenso es tan amplio que hasta las autoridades del Banco Mundial manifiestan su acuerdo sobre el tema. Hace poco Yoshiaki Abe, funcionario del Banco "sostuvo que el Perú se encuentra en una situación muy especial actualmente ya que la reelección de Fujimori permitirá la continuidad de la política económica por diez años; sin embargo, para pasar de la estabilidad al crecimiento de manera suave se requiere continuar ajuste en los campos externo e interno..... Estamos hablando de ajustes de segunda y hasta tercera etapa, que no son como en primera etapa. Por ejemplo, la promoción de las exportaciones, pero sin perjudicar al resto de sectores, o definir mejor el rol del Estado, **ACELERAR SU DESCENTRALIZACION**, entre otros" 29/

En el plano teórico y de políticas económicas, el modelo económico neoliberal implementado en el Perú, no toma en cuenta el espacio como una variable para efectos de orientación o intervención en el desarrollo regional, de allí que los Gobiernos Regionales Transitorios no merecieran mayor interés por parte del régimen, ni una gran preocupación por sus efectos en el crecimiento regional 30/. Según el modelo, el impacto de las políticas sobre las regiones dependería de sus ventajas en términos de cantidad y calidad de sus dotaciones de recursos, sus ventajas de localización, nivel de infraestructura, calidad de la mano de obra y nivel de capacidad tecnológica.

Como en otras experiencias latinoamericanas, el modelo continuó favoreciendo a las regiones más desarrolladas en particular la franja costera y la ciudad de Lima. Obviamente, las razones no radican en la dotación y calidad de sus recursos naturales, sino en las ventajas de localización frente al mercado externo, las economías de aglomeración y sobretodo en las ventajas

29/ Gestión, 25 de abril de 1995, pp. 20. El énfasis es nuestro.

30/"En una economía de libre mercado con una elevada intercomunicación interna - esto es, en una economía donde se cumplan en el mayor grado posible los supuestos básicos del modelo neoclásico - el crecimiento de una determinada región estará condicionado por su dotación de recursos naturales y por el crecimiento que en ella tengan los factores capital y trabajo y por la incorporación de progreso técnico. Por otra parte, postulan que las fuerzas de mercado habrán de favorecer el desplazamiento del capital y del trabajo, en función de las diferencias de sus respectivas remuneraciones en distintas regiones". Carlos de Mattos, "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional", Pensamiento Iberoamericano. No. 10. Madrid, 1986, pp. 24.

"construidas" desde la actividad económica del sector público y privado: cantidad y calidad de la infraestructura social y productiva; calificación de la mano de obra y presencia y calidad de la capacidad tecnológica y del aparato de ciencia y tecnología. En otros términos, es precisamente el funcionamiento del mercado, en una especie de reedición de la causación circular acumulativa de Myrdal que mantiene la centralización de la economía y la política en los espacios privilegiados del territorio, limitando las posibilidades de lograr el ansiado desarrollo equilibrio y desarrollo regional. En este sentido, tampoco en el Perú será cierto que la descentralización se hará gracias a dios y el mercado.

La privatización de algunas empresas públicas y la actividad productiva de empresas privadas intensivas en la explotación de recursos naturales localizadas en el zonas muy particulares del espacio han logrado cambios importantes no solo por sus eslabonamientos técnicos hacia atrás y adelante, sino por los eslabonamientos en las actividades conexas: servicios bancarios, comercio, transportes, educación, salud, alimentación, reparaciones, hoteles, restaurantes, agricultura, radio, televisión, gestión, contabilidad, estudios de abogados, actividad gremial, deportes, diversiones, etc. Así, por ejemplo, la venta de la empresa Cerro Verde, Tintaya y la Refinería de lo están acelerando la descentralizando la producción y la inversión a la región de Arequipa y Cusco. Pronto nuevas inversiones, como la explotación de los yacimientos de gas de Camisea, harán lo mismo. Sin embargo, el factor decisional parece reducir sus efectos descentralizadores, puesto que algunas de las decisiones más importantes y estratégicas que antes se tomaban en Lima, ahora se efectúan en las matrices dentro del proceso de globalización 31/.

El mismo efecto puede ser atribuido a la ejecución de otras actividades como la minería, la exploración y explotación de hidrocarburos, la pesca, la silvicultura, la agricultura de exportación y el turismo. A pesar de estos esfuerzos y de las dos primeras empresas del Perú (Southern y PetroPeru) están localizadas fuera de Lima, su impacto no supera los efectos de la centralización en los tradicionales espacios de concentración económica, demográfica y política del país. Como es fácil de suponer este se explica por las características técnicas de la

31/ Entenderemos por globalización "al término que da cuenta de una doble realidad: de un lado, la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción; y de otra parte, la aparición de firmas industriales capaces de pensar su desarrollo a escala mundial y desarrollar para ello estrategias globales de producción, de comercialización y de gestión" Cohen Elie. "¿Los Estados son aún soberanos en el Orden Económico?" Problemes Economiques, No. 2415-2416, París, mayo de 1995, pp. 60.

producción, los limitados eslabonamientos de la producción y la inversión, y la intensidad del uso de capital y recursos naturales en sus operaciones.

El crecimiento económico y la reactivación productiva en las zonas de aglomeración no han permitido mejorar su situación general. Lima continua degradándose, los recursos para inversiones que pudieran favorecer actividades productivas tienden a ser distraídos en inversiones de infraestructura básica; la ampliación de los servicios básicos es cada vez más costosa, la demanda de empleo no ha crecido substancialmente y la migración continúa aumentando la oferta de trabajo y el crecimiento del sub empleo, etc. En otras palabras, la recentralización, antes necesaria para lograr la viabilidad de la economía y la sociedad peruana, ahora tiende a elevar los costos económicos y sociales del modelo, incrementar los desequilibrios regionales y reducir el impacto positivo de las economías de aglomeración.

A nivel político, a pesar de las continuas elecciones, los costos democráticos también comienzan a ser elevados por la persistente tendencia a la consolidación de un modelo de gobierno personalista, centralista y tecno-burocrático en los sectores claves de la gestión económica y política. Persistentemente la población esta perdiendo iniciativa, control, intervención, llegando en muchos casos a deshacerse complacida de sus obligaciones a favor de las instituciones públicas centrales. Sus reivindicaciones y organizaciones responden a fines pragmáticos y funcionales que terminan cuando se satisfacen las expectativas, sin crear y fortalecer la organización de la sociedad.

Revertir y/o orientar positivamente estas y otras tendencias pueden dar a la descentralización su última oportunidad. José Luis Curbelo ha argumentado suficiente para entender sus beneficios para la **moderna** planificación económica regional 32/. En cambio agregaremos cuatro razones que justificarian colocar la descentralización en la agenda política nacional y quizás alcanzar su rápida implementación:

a) En la coyuntura, la descentralización sería el instrumento privilegiado para acercar el Estado a la población y lograr mayores niveles de participación y democratización de la sociedad peruana.

b) Permitiría identificar, analizar y cuantificar de manera más precisa y efectiva las nuevas expectativas sociales, económicas y políticas de las poblaciones del interior del país.

32/ Curbelo José Luis, "Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional" Pensamiento Iberoamericano No. 10, Madrid, 1986. pp. 75.

c) Elevaría la calidad de las políticas públicas y privadas frente a las nuevas expectativas económicas y sociales de la población, especialmente en el campo del empleo, la lucha contra la pobreza y la prestación de servicios sociales de calidad.

En ciertos aspectos, Bolivia es el espejo en el que debemos mirar algunos aspectos de nuestra realidad. Los últimos sucesos demuestran que no se puede anunciar por mucho tiempo los éxitos de un programa económico y esperar que la población no demande una mayor participación de sus frutos. En este sentido, la descentralización puede actuar como catalizador político y convertirse en un medio para distribuir de manera más eficiente los beneficios del modelo.

Posiblemente esto tampoco logre el equilibrio regional (objetivo que tal vez ya este a nivel de las utopías), pero quizás objetivos más modestos en términos de igualdad de oportunidades, acceso general a servicios básicos, mayor eficiencia en la focalización e intervención de las políticas sociales y espaciales, atenuar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y potenciar sus efectos positivos, etc.

d) también ayudaría a reparar las fisuras "regionales" (provocadas por las anteriores experiencias) y el desencanto de la regionalización; identificar y aliviar las presiones sociales y canalizar la solidaridad. Igualmente, ayudaría a renovar las organizaciones sociales regionales para perfeccionar la descentralización, apoyar a la población en la solución de sus problemas y contribuir a la unidad nacional, por último,

e) serviría para tener una actitud proactiva frente a las enormes demandas que nos plantea el futuro: el rápido crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas; la gestión de ciertos recursos de acuerdo a las peculiaridades de cada espacio nacional y que no pueden ser normalizadas para todo el país (agua, el medio ambiente, etc.); el manejo de futuras inversiones en infraestructura cuya asignación, gestión y mantenimiento necesitan criterios territoriales (carreteras, saneamiento, energía, etc.); defensa nacional; manejo de fronteras; narcotráfico; seguridad ciudadana (rondas, mecanismos de justicia local, etc.) 33/.

Trascendiendo las buenas intenciones, la cuestión es saber si existen condiciones favorables para reiniciar el proceso de descentralización.

El entorno internacional y la transición hacia nuevos paradigmas tecnológicos y organizativos, sostienen la influencia favorable de la megatendencia descentralizadora. Boisier sostiene y demuestra que "la megatendencia descentralizadora cabalga a

33/ Agradezco esta observación al Dr. Carlos Amat y León.

horcajadas en los cuatro jinetes apocalípticos del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y, el transporte); las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado y; la privatización y desregulación" ^{34/}. En la situación peruana, posiblemente, el juicio anterior deba ser atenuado porque las condiciones tecnológicas, políticas y sociales del país todavía están alejadas de las posibilidades ofertadas por los nuevos paradigmas. En todo caso, su influencia política y académica apoyan las posibilidades de la descentralización.

A nivel nacional, la estabilidad económica y política podría apoyar el inicio de nuevas experiencias de descentralización. El mejoramiento de las variables fiscales, la culminación de los procesos de reducción del aparato estatal, la necesidad de afinar las políticas sociales y ampliar la reactivación de la economía favorecen las posibilidades de la descentralización. Políticamente, la práctica eliminación de los grupos terroristas, la desaparición de los partidos políticos y la popularidad del partido de gobierno ayudarían las posibilidades de la descentralización. En este punto, la opinión de los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial que tiene en su agenda el firme propósito de apoyar la descentralización, como uno de los medios para optimizar las políticas macroeconómicas y sociales, puede ayudar a decidir al gobierno a ensayar una nueva experiencia.

Esta posibilidad, debe tomar en cuenta algunas condiciones básicas:

- a) Comprender la complejidad que tiene cualquier proceso de descentralización;
- b) El reconocimiento de las dificultades que planteaba un entorno macroeconómico sumamente difícil y el impacto del terrorismo;
- c) Una visión autocrítica del impacto de sus propias actitudes en el pasado que también contribuyeron al fracaso de la experiencia;
- d) Aceptar que los actos de corrupción del pasado no tienen necesariamente porqué volver a repetirse -o diseñar mecanismos que los minimicen y sancionen severamente;

^{34/} Boisier Sergio, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (ed.). Descentralización política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

e) El favorable escenario político y macroeconómico del momento 35/;

f) Aceptar que hay un conjunto de problemas y desafíos para el país que sólo pueden resolverse descentralizando, y finalmente;

g) Aceptar que el protagonismo de un nuevo ensayo de descentralización es también una responsabilidad del poder ejecutivo, sobre la base de una especie de pacto social sobre el tema, donde sin duda, pocas serían las fuerzas políticas y sociales que se opongan, como tampoco lo harían, por ejemplo, para promover la elevación de la calidad de la educación.

El juzgamiento de las condiciones locales es más difusa y depende de la experiencia y sentimiento de cada "región". Por ejemplo, el temperamento en la Región Inka pareciera poco propicio intentar una nueva experiencia, por los dramáticos resultados de la experiencia 1990 -1992 y las limitaciones del período 1992-1995. Sin embargo, los éxitos de algunos gobiernos locales estimulan a la población para ampliar y potenciar las ventajas de la descentralización, igualmente, la acumulación de necesidades de inversión y la ejecución de urgentes obras de carácter interdepartamental apuntan en la misma dirección y finalmente y sobretodo, por la certeza que un nuevo proceso de descentralización debería ser muy diferente al de las experiencias pasadas.

El cuidado de utilizar la forma condicional en esta parte del texto debe ser leída como un llamado de atención para avanzar en el conocimiento de las expectativas de la población en cuanto al tema y la pertinencia de interpretar los fenómenos sociales de manera adecuada. Con abundantes argumentos, queda bastante claro el desencanto de la población y del régimen actual frente al experimento de 1990 - 1992 y su temor a reeditar nuevos errores, en este sentido, la primera dificultad del proceso es convencer al gobierno de la urgencia de abordar la descentralización como una reforma política y económica necesaria para profundizar los éxitos de su programa económico y de gobierno. A diferencia de los movimientos "regionales" de los setenta, ahora se trata de presentar a la población una nueva versión de la descentralización para conseguir su adhesión, afortunadamente, la nueva Constitución contiene un marco relativamente adecuado a esta iniciativa y los futuros grupos organizados regionales ya tienen una noción muy clara de lo que significa el proceso de descentralización.

35/ Ver Schuldt Lange Jurgén. La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana. Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Discusión, No. 7, 1995.

2. Las bases de una nueva propuesta

En la primera parte del trabajo hemos demostrado que la principal fuente del fracaso de la descentralización fue la **ausencia de un sujeto social regional** que pudiera recibir las cuotas de poder transferidas por el poder central y utilizarlas eficientemente para alcanzar el desarrollo regional. Las lecciones son obvias:

a) Cualquier nueva propuesta debe comenzar por verificar la existencia de comunidades regionales y en caso de identificarlas, analizar su calidad para recibir las ventajas (y defectos) de la descentralización;

b) De no existir estas condiciones e insistir en la regionalización, el proceso debe comenzar por la construcción social de las regiones.

La fuerza de los hechos y la historia del Perú parecen haber demostrado que la agregación de departamentos para formar regiones no conducen a la descentralización.

Todavía en la década de los 30, Manuel Jesús Gamarra demostraba y advertía que **"el regionalismo no ha existido, el Perú nunca ha sido dividido en regiones, sino en corregimientos, intendencias y departamentos Entonces, si adoptamos la división en regiones, tendríamos que entrar en un período de ensayos, que no sabemos si podrían dar buenos resultados. Por eso es que yo había buscado la base del departamento para la descentralización. Los departamentos que concurren a formar la nacionalidad peruana son verdades personas jurídicas y morales y como tales tienen derecho para dirigir por si mismos sus intereses"** 36/.

Más cercanamente, en el debate de la delimitación de regiones, Ernesto Gonzales, insistía en lo mismo, " se reconoce que la demarcación político - administrativa es una parte de la historia y que en algún momento anterior nuestro país tuvo un número de departamentos menor que el actual. Es decir, que en un momento de la historia el Perú contó ya con un número de regiones que es el que actualmente se pretende crear. **¿Porqué entonces no aceptar a tiempo las inexorables lecciones de la historia y admitir que las doce regiones propuestas terminarán alguna vez, siendo nuevamente por lo menos 24"** 37/.

36/ Gamarra, Manuel Jesús, op. cit. pp. 31 y 53. El énfasis es nuestro.

37/ Gonzales Ernesto. La Descentralización en el Perú. Lima CENEAP - TAREA, pp. 75.

Parafraseando a Keynes, no pretendemos convertirnos en prisioneros de algún político o analista pasado, basta revisar los resultados y señalar cuanta razón tenían sus propuestas, especialmente el reconocimiento que la historia ha formado en los departamentos el sujeto social que requiere la descentralización. Tampoco hay que olvidar el costo de tiempo y esfuerzos perdidos en el altar de la modernización, por el sólo hecho de pensar que modernizar consistía en eliminar el viejo orden social expresado en una división política por otro nuevo, pero sin anclaje en la historia,

Aparte de las lecciones de la historia, los nuevos conceptos de la economía regional y la descentralización están dejando obsoletos los principios que guiaron la delimitación de las regiones: tamaño, continuidad, distancia, costos de transporte y fricción y mayor poder político frente a los gobiernos centrales. La literatura especializada se ha ocupado de demostrar la escasa utilidad de estos conceptos en los procesos de desarrollo regional contemporáneos, sin embargo nos referiremos dos de ellos por la influencia que aún ejercen en la política, la economía y la opinión pública del país 38/.

La justificación de un gran tamaño regional para disponer de importantes y diversificados recursos naturales y sustentar el desarrollo en base a las ventajas comparativas, ha sido superado. Ya hemos visto, que en economías de mercado, incluso en países como el nuestro, el desarrollo regional no está altamente correlacionado con las ventajas comparativas estáticas sino con las ventajas comparativas construidas, las economías de aglomeración, la disponibilidad de tecnologías, de un aparato científico y tecnológico, de infraestructura, etc.

La experiencia del desarrollo de los países asiáticos verifica esta hipótesis, todos ellos son pequeños y sin grandes dotaciones de recursos naturales. Con las distancias del caso, Lima es un espacio reducido sin grandes recursos naturales, pero genera la mayor parte de la riqueza del país. En la nueva economía regional, no interesa el tamaño sino la complejidad social y económica contenida en el espacio.

Se argumenta que regiones grandes con importante peso demográfico tienen mayor poder de negociación política en las negociaciones con el gobierno. La revolución de los medios de comunicación, el cambio de los estilos políticos, la calidad del liderazgo, etc. están desvirtuando esta afirmación. Basta señalar por ejemplo, que el Alcalde de una ciudad mediana como el Cusco con algo más que 170 mil habitantes, tenía más influencia política que el ex-presidente de la Región Inka que tenía más de un millón de habitantes. Así, tampoco el poder político y de negociación están

38/ Boisier Sergio. op. cit. 1994.

altamente correlacionados con el tamaño regional; existen otras variables más importantes que explican un mayor o menor poder político, por ejemplo, la legitimidad, el liderazgo, el apoyo, etc.

La nueva Constitución abre la posibilidad de que las regiones no tengan que ser necesariamente la agregación de los departamentos y que por tanto cada departamento pueda convertirse en región. Afortunadamente, también plantea que sea la población quien decida mediante consulta popular su delimitación territorial. No debería sorprendernos entonces que como adelantaba Gonzales tengamos 24 regiones. Creemos que el sentimiento departamentalista de gran parte de la población; la frustración del anterior proceso de descentralización (1990-1992) y de desconcentración (1993-1995) y los argumentos que hemos presentado sustentan esta posibilidad.

Esta solución no pretende eliminar o ocultar las limitaciones del **sujeto social denominado por el momento sociedad departamental**, recordemos que la experiencia departamentalista antes de la regionalización tampoco fue suficientemente alentadora (prefecturas, caudillismo, caciquismo, etc.).

Por otro lado hay hechos que advierten sobre la necesidad de que cualquier propuesta de descentralización debe contemplar la reconstrucción y/o renovación del tejido social departamental utilizando el arsenal teórico e instrumental de la construcción social de regiones o cualquier otro que busque el mismo objetivo. Por ejemplo, a pesar de que algunas "regiones" de la pasada experiencia eran departamentos, las sociedades "regionales-departamentales" no fueron lo suficientemente sólidas para sustentar procesos exitosos de descentralización ^{39/}. Igualmente que la población de ciertas provincias de algunos departamentos están dispuestas a desprenderse de sus departamentos y adherirse a otros. En esta observación hay que tener presente que el centralismo debilitó y continua debilitando las sociedades locales; la migración limita el liderazgo; la ausencia o debilidad de grupos o burguesías departamentales fuertes y lúcidas las posibilidades de crecimiento y liderazgo económico; la debilidad de las organizaciones departamentales (muchas de la cuales no tienen influencia sobre el conjunto de las provincias) limitan las posibilidades del tejido social; las rivalidades provinciales corroen la unidad departamental; las limitaciones o ausencia de tecno-burocracias departamentales debilitan la gestión y la prospectiva; etc.

Estas realidades no sustentan una transferencia irrestricta e ilimitada de competencias. El proceso debe ser incremental en función del nivel de desarrollo relativo de las regiones (departamentos) y de las habilidades que vayan desarrollando en la gestión de los recursos y las competencias transferidas al inicio.

^{39/} Agradezco a Francisco Santa Cruz esta valiosa observación.

Esta situación obligará a superar la idiosincrasia nacional de demandar los mismos derechos, sin haber demostrado las mismas capacidades para el manejo de cualquier asunto. En este sentido, el debate de la asignación de competencias en el Congreso deberá tener un carácter pedagógico para demostrar porque sí o porque no tal o cual región recibe mayores o menores competencias y los recursos necesarios para ejecutarlas. Por lo demás, la asignación de competencias deberá efectuarse sobre la base de estudios rigurosos y precisos que limiten la posibilidad un nuevo fracaso en la descentralización del país. Creemos que las lecciones del caso español o venezolano puede ser útiles para el país.

El carácter incremental de la descentralización tiene que ver también con las posibilidades de coordinación interregional. Sin duda habrá algunas acciones e inversiones que comprometan a dos o más regiones, nada debería impedir la coordinación regional ni las coordinaciones con el gobierno central para empresas comunes. Tampoco deberían limitarse las posibilidades de asociación estratégicas o permanentes entre regiones. Las experiencias internacionales de regiones pivotaes y virtuales revelan las sinergias de la cooperación para el desarrollo regional.

Un punto de extrema importancia en la propuesta son los estilos y la calidad del manejo regional. Pocos dudan de los escasos resultados de la planificación regional, hay que dejar de lado gran parte de los conceptos y metodologías de la planificación de las últimas tres décadas y cambiarlas por los métodos de la denominada **gestión regional**. Las nociones y métodos de cuasi - estado y cuasi - empresa podría resultar útiles en este propósito, igualmente los principios y métodos de la gestión privada de empresas; la planificación estratégica, etc 40/. El gran problema es que la actual tecno-burocracia estatal y regional no ha tenido la posibilidad de formarse en estas disciplinas, así, uno de los grandes retos de los futuros gobiernos regionales debería ser formar técnicos y personal capaces de utilizar estos nuevos instrumentos de gestión regional. En este sentido también se puede hablar de construir una capacidad de gestión en las regiones.

41/

La descentralización en cualquiera de sus dimensiones espaciales y estas propuestas requieren una elevada legitimidad democrática. Afortunadamente la nueva Constitución ha consagrado la elección de los presidentes regionales por sufragio directo, superando la gravísima deficiencia de la Constitución de 1979, sin embargo, no ha dejado establecida la manera de elección del Consejo

40/ Boisier Sergio. La Gestión de las Regiones en el Nuevo Orden Internacional: Cuasi-Estados y Cuasi-Empresas, en, El Difícil Arte de Hacer Región. Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1992, pp. 169 a 212.

41/ Agradezco este comentario a Teobaldo Pinzas (IEP).

de Coordinación Departamental ni sus atribuciones. La legitimidad demandada requiere que los miembros del Consejo sean elegidos de la misma manera que el Presidente Regional y que sus funciones sean ejecutivas y legislativas.

Los retos del país en el siglo XXI son enormes, el Perú debe estar preparado para abordarlos de manera real y efectiva. La descentralización, como dice de Mattos no es una panacea, pero su impacto elevará el nivel de democratización de la sociedad y sustentará un desarrollo nacional más justo y humanitario. Plantearse y lograr la descentralización para fin del siglo, equivaldría, utilizando las palabras de Nieto a "no conformarse con que el cielo sea sólo para las estrellas" 42/.

42/ Nieto, Luis, La joven que subió al cielo, (cuento). Lima, Ediciones El zorro de abajo, 1988, pp.72.