

Foro Descentralista

Boletín N°2

Agosto 2003



- Balance de la Descentralización
- Integración y Ordenamiento Territorial
- Miradas Regionales

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Contenido:

Dirección: León de la Fuente 110
Magdalena
Teléfono: 613 8313
Correo electrónico: propuest@desco.org.pe

- 3 Editorial
- 4 Luces y sombras de una posibilidad democratizadora
- 11 Gestión regional del Cusco: notas para un primer balance
- 12 Piura: aproximaciones para un balance
- 13 El proceso de descentralización en Ancash
- 14 Ordenamiento territorial y desarrollo regional
- 21 Descentralización: cómo integrar y conformar regiones
- 26 Directorio del IV Foro Descentralista
- 28 Convocatoria a la VII Sesión del Foro Descentralista



Editorial

A casi dos años de iniciado el proceso de reforma descentralista con la aprobación de la legislación básica y la posterior instalación de los gobiernos regionales, constatamos el enorme reto que significa dotar a la reforma de su contenido más sustancial: diseñar la estructura del Estado de manera que ésta sea más inclusiva, equitativa y democrática. Más allá de los importantes avances en el marco normativo, se ha hecho evidente que no existe desde el gobierno ni desde los principales actores políticos, un proyecto político, social y económico estructurado, que oriente el proceso de descentralización en el mediano y largo plazo. Esta falta de visión pone en riesgo sus posibilidades de avanzar y de profundizarse.

La consolidación del proceso descentralista supone que la reforma supere la mera desconcentración administrativa. Haciendo un balance inicial del proceso es evidente que algunos temas no han sido priorizados adecuadamente. La descentralización fiscal, los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, la promoción de la inversión privada, la integración y el ordenamiento territorial son algunos de los principales aspectos que deben incluirse en el debate legislativo.

Desde una perspectiva territorial del desarrollo, un tema que debe asumirse con mayor fuerza en la reforma es el ordenamiento y la integración regional. El territorio, como espacio base del desarrollo y la gestión, desde el que se deben integrar las reformas políticas, sociales, económico-productivas y administrativas, se constituye en un elemento fundamental que nos permite mirar y proyectar el proceso. Se abre así la imperiosa necesidad de vincular la descentralización desde la reestructuración administrativo-política (regiones geopolíticas) hacia una perspectiva económica (regiones económicas), que cree condiciones para que ésta pueda ser un instrumento orientador de acciones integradas para el desarrollo sostenible. Se plantea la pregunta de cómo la descentralización ofrece oportunidades con-

cretas para promover un desarrollo regional balanceado, que permita corregir los efectos perversos del centralismo económico.

La descentralización económica como un tema sustantivo de la agenda, a través de la integración de las regiones, creando nuevos y complementarios centros de desarrollo económico, amplía el concepto de descentralización política, que ha sido hasta hoy el paso dado en la reforma. Para avanzar en este aspecto, las propuestas de integración regional en sus dos niveles, el horizontal (relación entre las regiones) y el vertical (articulación de las regiones y Lima), exigen a la reforma incluir mecanismos, incentivos y normas concretas que permitan un avance sustancial en este aspecto.

En esta perspectiva, el VII Foro Descentralista buscará profundizar la discusión entre los principales actores y movimientos regionales alrededor de estos temas. El balance de la descentralización, el contexto internacional de la economía y la globalización, el modelo económico y su vinculación con el desarrollo regional, junto con las propuestas y modelos de integración y ordenamiento territorial en el marco de la descentralización, serán temas desde los cuales buscaremos promover la construcción de visiones compartidas acerca de los retos de la descentralización y el desarrollo en el Perú, de tal manera de avanzar en la formulación de una agenda estratégica para la consolidación de la reforma descentralista.

La consolidación del proceso descentralista supone que la reforma supere la mera desconcentración administrativa

l u c e s y s o m b r a s

DE UNA POSIBILIDAD DEMOCRATIZADORA*

Javier Azpur**

La descentralización es un viejo y hasta ahora siempre frustrado proyecto de amplios sectores democráticos del país que, especialmente luego de la crisis del régimen oligárquico, se han movilizado demandando una reforma descentralista del Estado, que aporte a la consolidación de la democracia y acabe con ese constante flagelo de nuestra historia que es el autoritarismo. Al igual que en la experiencia regionalista de los ochenta, el actual proceso de reforma es parte de un nuevo intento por hacer realidad una democracia estable y consolidada.

El carácter hipercentralista del régimen fujimorista acabó o distorsionó los avances alcanzados en descentralización durante los ochenta, destruyó la institucionalidad democrática, debilitó aún más el sistema de partidos y llevó a extremos una forma de relación clientelista con la sociedad, sobre todo con los sectores populares. En este contexto, marcado por una herencia nefasta del fujimorismo y un régimen democrático precario, llevar a buen puerto la reforma descentralista es un desafío de gran envergadura.

El resurgimiento de los movimientos descentralistas, la continuidad y persistencia de los espacios participativos de concertación, así como el protagonismo regional en la lucha por la democracia, generaron desde fines de los noventa un consenso ciudadano que explica el reinicio del proceso de reforma descentralista, luego de la frustrada experiencia de los ochenta. Se trata de un nuevo intento, impulsado por las corrientes democráticas del país, que busca dar una salida viable a lo que es ya una constatación: la incapacidad del Estado centralista y autoritario para conducir procesos de desarrollo que respondan a las exigencias de integración e inclusión de las mayorías nacionales, requisito imprescindible para dar sostenibilidad a la democracia en nuestro país.



FOTO: Grupo Propuesta Ciudadana

La descentralización es un viejo y hasta ahora siempre frustrado proyecto de amplios sectores democráticos del país

Es necesario reconocer, sin embargo, que este consenso inicial tuvo lugar en el marco de una notoria ausencia de propuestas estratégicas claras sobre el sentido y los alcances de la reforma. En la confrontación electoral del 2001, todos los sectores señalaban su compromiso con la descentralización, pero ninguna fuerza política que aspiraba a gobernar el país precisaba sus posiciones y planteamientos al respecto. Éste es un aspecto particularmente crítico, ya que el vacío de proyectos ha bloqueado hasta hoy la posibilidad de construir un acuerdo político y social favorable a la descentralización.

* Artículo publicado en el libro *Perú hoy. La economía bajo presión de la democracia*. Lima: Desco, 2003.

** Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

Si bien es cierto que el diseño legislativo del proceso descentralista se inició hace dos años con el primer mensaje presidencial del actual gobierno, su implementación tiene menos de siete meses. Estamos, pues, en una fase inicial, por lo que es prematuro proponernos arribar a posiciones definitivas sobre lo avanzado. Sin embargo, consideramos necesario hacer una lectura crítica de lo realizado y del contexto en el cual se desenvuelve, de tal manera de dar seguimiento a un proceso por definición dinámico, identificando sus posibilidades y sus límites. En este breve artículo queremos aportar algunas ideas generales sobre temas que nos parecen de particular importancia para el futuro de la descentralización.

DEL CONSENSO AL CONFLICTO

En la construcción e implementación del proceso se están poniendo de manifiesto los temores y las resistencias de diversos sectores políticos, económicos e institucionales conservadores, los cuales no pusieron en debate sus posiciones explícitamente durante la campaña electoral ni durante la primera etapa del debate legislativo. El inicial consenso, expresado en la reforma constitucional y en la aprobación de la ley de bases, se fue transformando en un escenario de tensiones y conflictos en sus distintas dimensiones y momentos.

Un aspecto que explica esta situación es que la descentralización tiene un contenido fundamentalmente político, ya que está en discusión, en última instancia, la forma en la cual se distribuye y se ejerce el poder en el país. La resistencia de los grandes y pequeños grupos que sustentan su poder en una estructura centralista del Estado es un hecho no sólo explicable, sino una constante que deberán enfrentar las corrientes descentralistas y democratizadoras. No sólo son los go-

El inicial consenso político permitió definir el marco normativo básico para la elección de los gobiernos regionales y locales

bernantes sino también los funcionarios, y gran parte del sistema de partidos, los que se verán afectados si se implementa una real y sustantiva descentralización del país. No es posible pretender una transformación de la envergadura de la descentralización al margen de tensiones y conflictos.

El cambio del consenso inicial al surgimiento de preocupantes señales de entrapamiento se explica también por la evolución del propio proceso de transición. Lo que se inició con una gran expectativa de fortalecimiento de las instituciones democráticas, que abrió espacios a la concertación y la participación ciudadana, está sufriendo un creciente deterioro. Si bien la precariedad que caracteriza el proceso tiene que ver con los graves errores del gobierno en la conducción política del proceso, por encima de todo responde a la ausencia de ajustes sustantivos a un modelo económico que bloquea toda posibilidad de responder de manera efectiva a las crecientes demandas sociales. Se ha producido una clara ruptura del gobierno con amplios sectores sociales y políticos democráticos y populares que contribuyeron de manera significativa al inicio de la transición y a la propia elección del actual gobierno.

MARCO NORMATIVO

Con todos sus límites, el proceso que se ha iniciado se puede caracterizar como descentralista, ya que abre la posibilidad de hacer realidad una efectiva redistribución del poder político entre el gobierno central y las instancias subnacionales y locales, así como la modificación de una lógica claramente centralista en la organización del territorio. Se trata de un proceso que enfrenta grandes riesgos y desafíos, entre los cuales quizá el más relevante es la ausencia de un proyecto claro de reforma descentralista. Es evidente, asimismo, que existen vacíos y errores muy grandes en su diseño, al igual que poderosas corrientes e intereses que buscan limitar al máximo su profundización y desarrollo.

El inicial consenso político permitió definir el marco normativo básico para la elección de los gobiernos regionales y locales, así como para el inicio del proceso de transferencia de las competencias y recursos. La modificación de la Constitución de 1993 en este tema,

la Ley de Bases de la Descentralización, así como la Ley Orgánica de Regiones y la de Municipalidades son parte de este primer paquete legislativo.

Es importante resaltar que en este diseño general de la descentralización se define como objetivo final del proceso la construcción de una nueva forma de organización del Estado basada en la autonomía administrativa, política, normativa y económica de las instancias regionales y locales de gobierno. Para hacer realidad este mandato se requiere ir mucho más allá de un mero proceso de desconcentración administrativa para abrir el camino hacia una redistribución democrática del poder.

A pesar de lo avanzado están pendientes leyes fundamentales de la arquitectura legislativa descentralista. Temas como la descentralización fiscal, la promoción de espacios macrorregionales, la participación ciudadana y la promoción de la inversión privada no han sido normados. En el Congreso se pone de manifiesto una creciente resistencia a culminar este imprescindible marco legislativo y, desde el Ejecutivo, se carece de la voluntad política necesaria para jugar un rol proactivo en este terreno. La ausencia de una propuesta de ley que defina los alcances de la reforma del Poder Ejecutivo es otro tema fundamental para culminar con el diseño legislativo de la descentralización.

DE LOS DEPARTAMENTOS A LAS REGIONES

Una constante de nuestra historia ha sido la organización centralista del territorio, cuya lógica se ha dirigido a reforzar la concentración de poder político y económico en Lima, originando una forma distorsionada y desequilibrada de ocupación del territorio. La descentralización ha sido definida como un proceso integral que abarca las múltiples dimensiones de la dinámica social, económica y política. Se propone, por tanto, responder a las diversas exigencias que plantea la promoción del desarrollo de los espacios locales y de las regiones. Bajo esta perspectiva se le asignan roles vinculados a la planificación del desarrollo, la distribución de los recursos públicos, la promoción de la economía y la producción regional, así como la gestión de los programas y los sectores sociales.

Si bien es cierto que el proceso se ha iniciado a partir de la demarcación de los actuales departamentos —con lo cual se ha evitado cometer el error de la frustrada regionalización, de imponer una demarcación arbitraria—, se entiende también que se trata de una primera etapa de la descentralización. El objetivo declarado en el marco legislativo es construir regiones más amplias sobre la base de territorios contiguos integrados histórica, cultural y económicamente. Se trata, pues, no sólo de un proyecto de transformación del Estado, sino también de un proceso que, por lo menos en lo normativo, busca una nueva forma de organizar el territorio.

El tema central para la construcción de estos espacios macrorregionales no es definir una demarcación, sino generar políticas y estrategias que promuevan proyectos e iniciativas conjuntas entre las regiones, las cuales en su desarrollo vayan creando las condiciones para su integración. En esta perspectiva es poco lo avanzado y, dado el plazo de un año planteado en la Ley de Bases para iniciar la integración regional, existe poca claridad sobre la dimensión de este objetivo, así como sobre las dificultades que deberá enfrentar, entre las que se cuenta la resistencia de los pequeños poderes departamentales.

DESCENTRALIZACIÓN COMO PARTE DE LA REFORMA DEL ESTADO

Al definirse tres tipos de competencias —las exclusivas, las compartidas y las delegadas— se plantea la posibilidad de diseñar un sistema de relaciones entre los tres niveles de gobierno que permita un adecuado

El objetivo declarado en el marco legislativo es construir regiones más amplias sobre la base de territorios contiguos integrados histórica, cultural y económicamente

No existe un diseño hegemónico claro acerca del sentido y los alcances de la reforma descentralista, que se ubique en el marco de un proceso de reforma integral del Estado

equilibrio entre el carácter unitario y el descentralizado que define al Estado peruano. Son las competencias compartidas las que pueden marcar la ruta que permita definir un marco institucional favorable a la promoción de relaciones de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Constatamos una revaloración de la planificación como un rol fundamental del Estado, al establecerse la obligatoriedad de formular planes de desarrollo concertados. Asimismo se destaca la importancia de la inversión pública en las regiones y se asume una visión territorial del desarrollo, al vincularse planes con recursos y financiamiento. El diseño de la descentralización señala con claridad que estos sistemas de planificación territorial deben ser parte de un sistema nacional de planificación, abriendo así un marco de referencia distinto para el debate programático sobre el rol del Estado. Se supera la imposición del discurso hegemónico neoliberal que, desde una perspectiva puramente ideológica, pretende negar toda propuesta que señale que el Estado debe tener un rol activo en una estrategia de desarrollo nacional y descentralizado.

No existe un claro diseño hegemónico acerca del sentido y los alcances de la reforma descentralista que la ubique en el marco de un proceso de reforma integral del Estado. Esto se expresa en la ausencia de un enfoque estratégico preciso y existe una evidente tensión entre quienes la entienden sólo como un mecanismo



FOTO: Grupo Propuesta Ciudadana

para hacer más eficiente el gasto público y quienes la conciben como un proceso de cambios que abarca las distintas dimensiones del desarrollo. La imprecisión en la distribución de las competencias, así como las indefiniciones en las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno son un reflejo de este problema.

La descentralización debe ser parte de un proceso de reforma integral del Estado que oriente sus objetivos en tres dimensiones: la profundización de la democracia mediante la participación y la concertación; la generación de estrategias de desarrollo territorial en el marco de un proceso nacional de cambio en este terreno; y la construcción de una maquinaria estatal más eficiente y transparente. Sólo desde esta perspectiva podemos hablar de un proceso de transformación del Estado que fortalezca la democracia. En este aspecto, consideramos que el Acuerdo Nacional es, lamentablemente, un instrumento insuficiente y marginal en las estrategias y las formas de actuación de los principales actores sociales y políticos.

CONDUCCIÓN DEL PROCESO

En el diseño e implementación del proceso de parte del gobierno central no se ha logrado consolidar una instancia de conducción estratégica. Si bien fue adecuada la propuesta de generar un mecanismo formado por representantes del Ejecutivo, de los presidentes

regionales y de las autoridades municipales, el actual Consejo Nacional de Descentralización (CND) tiene vacíos muy significativos que limitan su capacidad de ser un efectivo eje articulador y orientador del proceso de reforma.

Existe un marcado divorcio entre la amplitud de las funciones que se le otorgan en su reglamento de organización y el limitado poder efectivo del que dispone y los limitados recursos con los que cuenta para cumplirlas. Éste no es un tema menor si constatamos que estamos frente a un proceso sumamente complejo y que estará marcado por grandes y diversas tensiones. A esta realidad institucional se suma la debilidad de esta instancia para definir las prioridades y liderar un proceso que es fundamentalmente político antes que técnico.

Un factor que contribuye a tensar el funcionamiento de esta instancia es la preeminencia del Poder Ejecutivo en el CND, sin que existan mecanismos claros que fuercen el consenso. Son evidentes, además, los problemas de representatividad, sobre todo en la dimensión municipal, lo cual contribuye a debilitar este referente como eje de una conducción concertada del proceso. Por ello es fundamental fortalecer y rediseñar el actual CND.

El problema de conducción no se queda en el plano central. La conformación de los gobiernos regionales es un cambio importante en la estructura del Estado y estas instancias han comenzado a asumir responsabilidades construyendo las bases para su autonomía. Sin embargo, existen limitaciones muy marcadas en lo que se refiere a la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales. La continuidad de la crisis del sistema de partidos no sólo se ha reflejado en la fragmentación del voto regional y local, sino también en la dificultad que tienen los nuevos gobiernos para consolidar su legitimidad y representatividad ante la sociedad regional.

Igualmente constatamos que existe una marcada debilidad en términos de una visión programática de desarrollo de las regiones, que se refleja en la dificultad existente para formular proyectos sólidos que orienten la inversión pública, así como para diseñar políticas de promoción de la inversión privada que vayan más allá del discurso privatizador del neoliberalismo, todo ello en el marco de estrategias más amplias de desarrollo. Con muy pocas excepciones, predomina una actitud reivindicativa



FOTO: Grupo Propuesta Ciudadana

Es urgente la construcción de proyectos regionales que comprometan a los sectores sociales estratégicos, así como al sistema de partidos

antes que propositiva y concertadora, junto con una persistente resistencia a la participación ciudadana.

Es fundamental crear condiciones que garanticen la gobernabilidad de las regiones, cuya precariedad se refleja en que, en algunas de ellas, está en la agenda política el tema de la revocatoria del mandato. Es urgente la construcción de proyectos regionales que comprometan a los sectores sociales estratégicos, así como al sistema de partidos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una característica significativa de la descentralización es la participación ciudadana. Se han definido los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y en gran parte del país se han implementado. Asimismo está en agenda la creación y puesta en marcha de los Consejos de Coordinación Local (CCL). Si bien estas instancias tienen

un carácter consultivo, han sido definidas como parte de la estructura de gobierno y tienen protagonismo en aspectos sustantivos de la gestión pública, como son la planificación del desarrollo, la asignación de los recursos públicos y el seguimiento de la gestión gubernamental.

No es casual que el proceso descentralista incorpore el componente participativo en su diseño. La modificación de la forma de distribución del poder lo acerca a la población y a sus organizaciones sociales y abre la posibilidad para un ejercicio efectivo de la participación en la gestión pública. Las experiencias de concertación local y departamental, acumuladas a lo largo de los noventa y en esta etapa de transición, han sido el punto de apoyo que permite hoy pensar con seriedad en la posibilidad de institucionalizar este mecanismo democratizador como un componente central del funcionamiento del sistema político.

A pesar del significado que tiene esta posibilidad de institucionalizar la participación, es también cierto que hacer de ella el punto de apoyo de una visión concertadora y dialogante de la política encuentra serias limitaciones. Entre ellas las imprecisiones y generalidades del diseño normativo, así como también la resistencia del sistema de partidos, que la ven como una amenaza antes que como una posibilidad para reconstruir y renovar sus formas de relación con la sociedad a fin de generar nuevas condiciones de legitimidad y representatividad.

La descentralización y su carácter participativo han abierto en el país el debate sobre las formas de relación que deben existir entre la democracia representativa y la participación, así como entre el Estado, la sociedad civil y el sistema de partidos. Los CCR y los CCL, como mecanismos de institucionalización de la participación, son fundamentales en un escenario marcado por la precariedad y la inestabilidad. Son la base desde la cual es posible construir proyectos compartidos que vinculen la dimensión territorial con la nacional. Comprometer a actores claves como los gremios y los empresarios en estas dinámicas de diálogo y concertación puede abrir un nuevo escenario para reducir las tradicionales prácticas del cabildeo a espaldas de la institucionalidad, así como la vieja cultura de la confrontación como único camino de expresión y defensa de los intereses sociales y económicos.

La participación ciudadana en la gestión pública es un mecanismo imprescindible para construir condiciones de gobernabilidad regional y local. No sólo involucra a la sociedad en las decisiones del Estado, sino que también permite la construcción de un proyecto de futuro compartido y la negociación de los diversos intereses en aras de arribar a priorizaciones compartidas. Para ello es fundamental que las instancias de gobierno entiendan que se debe ir más allá del mero cumplimiento de la formalidad de instalar las instancias de concertación, y que la sociedad civil debe fortalecer su capacidad de propuesta, diálogo y vigilancia.

LA DESCENTRALIZACIÓN PRESUPUESTAL

Para este año, los gobiernos regionales tienen asignados recursos equivalentes a los de los CTAR y, en general, los recursos de inversión han decrecido. Es decir que, en lo que se refiere a la responsabilidad en el gasto público, la descentralización tiene como punto de partida un nivel que está por debajo de las competencias y responsabilidades que tenían los funcionarios designados desde el gobierno central. Esta realidad refleja una interpretación sumamente conservadora de la gradualidad del proceso y amenaza incluso las posibilidades de avanzar de manera efectiva en la transferencia de competencias y recursos. Esta característica se expresa igualmente en que la transferencia a las regiones para el 2003 es un monto poco significativo. Son 128 millones de soles de los cuales sólo 24 millones corresponden a recursos ordinarios; el saldo está sujeto a la continuidad del proceso de privatización.

La descentralización tiene como punto de partida un nivel que está por debajo de las competencias y responsabilidades que tenían los funcionarios designados desde el gobierno central



FOTO: Grupo Propuesta Ciudadana

Hemos iniciado un proceso que abre posibilidades para hacer realidad instancias autónomas de gobierno que se conviertan en palancas efectivas del desarrollo territorial y nacional

A este inicio excesivamente conservador se suma el hecho de que no existe una voluntad política clara para llevar adelante una reforma fiscal integral que permita mejorar la redistribución de los recursos. En general, se puede afirmar que no se ha logrado establecer un adecuado sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y éstos quedan sujetos a la eventualidad de las privatizaciones o de la eliminación de las exoneraciones. Se mantiene un alto nivel de discrecionalidad del MEF en la asignación de los recursos y se carece de una propuesta de descentralización del sistema fiscal.

La departamentalización del presupuesto y su carácter participativo son aspectos positivos, pero no han logrado modificar la distribución de responsabilidades en la gestión del gasto y evidencian grandes limitaciones para vincular la inversión pública con estrategias de desarrollo de mediano y largo plazos. En la mayoría de casos, los presupuestos reflejan un listado de demandas y no un enfoque integral de desarrollo.

Es fundamental un nuevo pacto fiscal, la profundización de la organización territorial del presupuesto, así como el incremento sostenido de la descentralización de los recursos y de la capacidad de recaudación del Estado en los distintos niveles. Para ello es fundamental un replanteamiento del presupuesto público que abarque dimensiones como la deuda, la lucha contra la corrupción y la austeridad fiscal.

UNA REFLEXIÓN FINAL

La reforma descentralista está estrechamente ligada a la consolidación de la democracia que, a su vez, necesita de ella para su profundización. Hemos iniciado un proceso que abre posibilidades para hacer realidad instancias autónomas de gobierno que se conviertan en palancas efectivas del desarrollo territorial y nacional. Pero existen riesgos y límites que se deben enfrentar a partir de una amplia y democrática voluntad social, y de una política descentralista y democratizadora. Se trata de un proceso con luces y sombras en el que el factor central para su continuidad y consolidación descansa en el rol activo que tengan las corrientes sociales y políticas descentralistas. ■

Gestión regional del Cusco

NOTAS PARA UN PRIMER BALANCE

Carlos Chevarría*

A seis meses de instalado, el gobierno regional del Cusco goza de escasa legitimidad y capacidad de acción autónoma. Ello se debe, por un lado, a “fallas de origen”. El presidente de la región, Carlos Cuaresma, logró 19,6% de la votación electoral y se hizo del triunfo en medio de cuestionamientos que mermaron su débil base y polarizaron a un segmento de la población. A ello se suma la debilidad programática y organizativa de su agrupación política que le ha impedido concertar con el resto de fuerzas políticas de la región, e incluso con la sociedad civil regional, la puesta en práctica del Acuerdo de Gobernabilidad Regional.

Un segundo aspecto es la ausencia de un equipo de conducción regional coherente, que transmita una visión programática sobre el desarrollo regional, tanto económico como social y político. Predomina, en cambio, una visión de respuesta inmediata a demandas de corto plazo.

Por otra parte, la gestión regional se ha visto enfrentada a “cuellos de botella” externos. Uno coyuntural ha sido la emergencia por los fenómenos naturales que azotaron a 60% del territorio regional, que absorbieron y rebasaron su capacidad de respuesta durante los primeros meses de gestión.

La dependencia económica del gobierno central determina una ineficaz gestión regional. Al primer trimestre, el gobierno regional ha ejecutado solamente el 3,6% de su presupuesto de inversiones. La raíz se encuentra en la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas para la transferencia de recursos a las regiones, ante la ausencia de una propuesta de descentralización fiscal. En palabras del presidente de la región, “hay que estar personalmente en Lima para lograr algo de fondos, sino...”.

La relación asimétrica con el CND, en cuya conducción tiene preeminencia el Ejecutivo, influye también en la gestión regional, ya que –en opinión del presidente– “el paternalismo” que ejerce sobre las regiones “no entiende la complejidad del proceso real” y desconoce, además, que “en las regiones hay capacidades”. Esta relación con el CND ha trabado las posibilidades de encuentro fructífero entre la gestión regional y las iniciativas de la sociedad civil, sobre la base del Plan Estratégico Regional Concertado Cusco al 2012.

A pesar de lo señalado, estamos a tiempo para que la gestión regional sea significativa y contribuya a afianzar la descentralización y el desarrollo regional. Ello pasa por construir mayores niveles de autonomía real frente al gobierno central y establecer relaciones con la sociedad regional basadas en la participación y concertación verdaderas.



Fuente: SIAF. Elaboración: Sistema de Vigilancia.

* Director de Planeamiento y Proyección Regional de la Asociación Arariwa, Coordinador del Foro Regional del Cusco.

Piura

APROXIMACIONES PARA UN BALANCE

Maximiliano Ruiz*

Quizás el tiempo transcurrido no sea suficiente para hacer un balance, pero sí se pueden tener apreciaciones de lo avanzado. En el nivel más general destaca el hecho de que nuestras autoridades no se prepararon con la debida anticipación para asumir el gobierno regional.

Es cierto que el entorno en el que iniciaron su gestión fue de por sí complicado; coincidió con la apertura del año presupuestal y cuesta poner en marcha el aparato por el desfase y la lentitud de las transferencias del Tesoro Público. Hasta hace poco, la región estaba bajo la amenaza del fenómeno El Niño leve o moderado, lo cual no ocurrió, pero generó mucha distracción, incluso de recursos.

La partidización del aparato de gobierno amenaza el proceso, lo que complica aún más el panorama. El presidente regional, militante y dirigente aprista, ha optado por vincular su gestión a la estrategia política nacional del partido aprista en la perspectiva del 2006.

Si bien se aprecia cierta disposición para ensanchar el campo de las relaciones institucionales y reconocer algunos espacios de encuentro entre los actores regionales y las autoridades, algunos medios cuestionan la designación de cuadros apristas altos y medios en el gobierno. Si bien son los menos, cabe reconocer que algunas responsabilidades han sido encargadas a personalidades reconocidas por su profesionalismo y no por su filiación política.

La instalación del Consejo de Coordinación Regional no parece haber estado dentro de las prioridades del gobierno regional. No obstante, el reglamento que aprobó contiene lo sustancial de las propuestas emanadas del taller regional "Los Piuranos Participando en el Gobierno Regional", organizado con Propuesta Ciudadana. Por otro lado, han ampliado el período para

la inscripción de organizaciones e instituciones hasta el próximo mes, lo cual ha generado un mejor clima para la participación.

Un aspecto que preocupa es el referido al presupuesto participativo. Mientras muchas municipalidades se están movilizando, el gobierno regional, más allá de las reuniones que ha sostenido con técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, no muestra iniciativa para comenzar el proceso.

Del mismo modo, el gobierno regional aún no toma posición formal sobre la formulación del plan de desarrollo regional; en lo que sí se está avanzando es en el proceso de formulación del programa de competitividad regional, con un núcleo impulsor conformado por la Cámara de Comercio y por instituciones que están trabajando el tema, como el Centro Regional de Estudios Económicos y Empresariales (CREE) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), entre otras. ■

Mientras muchas municipalidades se están movilizando, el gobierno regional, más allá de las reuniones que ha sostenido con técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, no muestra iniciativa para iniciar el proceso

* Director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).



l p r o c e s o

DE DESCENTRALIZACIÓN EN ANCASH

José Reátegui*

Como resultado de las elecciones regionales y municipales en Ancash, el Apra ganó la presidencia del gobierno regional y tiene la primera mayoría en el consejo regional. Ganó también las alcaldías en 4 provincias (20% del total) y en 17 distritos (11% del total). Han transcurrido los primeros 4 meses de la gestión de Freddy Ghilardi, presidente del gobierno regional, y los logros más importantes que puede mostrar son: su designación como integrante del Consejo Nacional de Descentralización en calidad de representante de los presidentes regionales; la creación de cinco subregiones con autonomía administrativa y económica; el anuncio de la transferencia del proyecto especial Chincas para julio de este año y la alianza con sus homólogos de las regiones de San Martín y Huánuco para la construcción de la carretera de penetración Chimbote-Sihuas-Tocache-Uchiza.

Sin embargo, la opinión pública viene criticando un conjunto de aspectos que considera deficiencias de la gestión de Ghilardi, entre las que resaltan el sueldo que se asignó al presidente regional y las dietas de los consejeros regionales, la lentitud para definir los aspectos administrativos y normativos internos del gobierno regional, la impuntualidad e informalidad con la que asume sus compromisos, la no rendición de cuentas de su primer trimestre de gestión, la pésima relación que tiene con un importante sector de la prensa regional, la demora en convocar a los espacios de concertación para formular el plan de desarrollo regional y el presupuesto participativo, y la demora en la constitución del Consejo de Coordinación Regional.

La nueva normatividad descentralista establece el uso de dos herramientas claves de gestión del desarrollo: los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos. Ambas herramientas de ges-

ción de los gobiernos locales y regionales deben ser formuladas con participación ciudadana, no sólo desde la propia estructura del gobierno, sino también desde la sociedad misma. Ancash entró al proceso de descentralización con un capital social acumulado: la Mesa de Concertación Regional para la Implementación del Plan Estratégico Departamental (MERCOPED), la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP-Ancash), la Audiencia Regional de Ancash y el CONREDES-Ancash. Gracias a estos espacios de concertación, la región Ancash está en condiciones de articularse muy fluidamente con el nuevo marco normativo y legal que ofrece la descentralización, y puede contribuir a viabilizar de manera ágil los planes de desarrollo concertados a nivel regional y local con sus correspondientes presupuestos participativos.

Para avanzar en el proceso descentralista en Ancash se tienen que concretar las siguientes tareas:

- Constituir el Consejo de Coordinación Regional.
- Constituir los Consejos de Coordinación Local a nivel provincial y distrital en las municipalidades.
- Institucionalizar, reactivar y fortalecer las mesas de concertación.
- Revalidar y validar los planes de desarrollo concertados a nivel local y regional.
- Elaborar el presupuesto participativo 2004.
- Preparar la transferencia de los programas sociales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (PRONAA, FONCODES).

Éste es un reto para el gobierno regional y para la sociedad civil ancashina. Esperemos que el presidente regional y los alcaldes sean descentralistas consecuentes, y que faciliten este proceso, potenciando todo el capital social que se ha construido en Ancash en los últimos años. ■

* Director de Atusparia.



Ordenamiento territorial Y DESARROLLO REGIONAL*

Bruno Revez** / Julio Oliden***

El ordenamiento del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices¹.

Hoy en día existe un amplio consenso en torno a la necesidad de promover esquemas institucionales que creen las capacidades de negociación suficientes para construir un espacio regional caracterizado por sus condiciones de competitividad e integración. Así lo confirma la Primera Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local-Regional y la Descentralización realizada en junio del 2003, en Arequipa. Como se repite, a veces hasta la saciedad, hoy no son las empresas las que compiten, sino, los territorios donde operan. Los cambios en las concepciones y las condiciones del desarrollo hacen imprescindible el lanzamiento de procesos que fortalezcan las capacidades de los diferentes grupos de actores para articular sus intereses y la definición conjunta de las estrategias necesarias.

En el último tramo del régimen fujimorista, vimos multiplicarse iniciativas “desde el centro” abocadas a generar, en diferentes regiones y en forma casi compulsiva, impactantes “imágenes de futuro”. En Piura, por ejemplo, desembarcaron en 1999, y en varias oportunidades, expertos o misioneros de la Confiep y de Promperú, quienes convocaron, cada uno por su cuenta, a los “líderes de la sociedad civil”, o sea a los representantes de las grandes instituciones de la región, para que participen en talleres realizados en el más lujoso hotel de la capital departamental.

Gracias a ellos y al acogedor buen humor local, Piura sabe ahora que “será el segundo centro exportador de productos hidrobiológicos para consumo humano de América Latina” (¡nunca se precisó cual será el primero!) y que además se ha “convertido en un centro nacional e internacional de turismo” (de playa, esotérico y de medicina natural). No subestimemos el valor de estos aportes. Es importante tener una visión clara y concertada de las potencialidades regionales, y los actos de autoestima colectiva pueden ser provechosos; sin embargo, tales visiones de futuro pueden quedar en pura ilusión si no se dispone de herramientas de conocimiento y de gestión que permitan abrir en el presente los caminos que combinan lo deseable con lo posible.

La experiencia que presentamos a continuación, todavía en curso, ha tenido propósitos promocionales del ordenamiento territorial desde la región, entre un público intermedio profesional y no profesional, cuyos productos tienen una naturaleza que podemos calificar de preliminar. No obstante, esto ha servido para movilizar, sensibilizar e inducir una visión territorial de la región de Piura entre funcionarios, profesionales y líderes locales. Lo destacable es que tiene una ambición

**Piura sabe ahora que
“será el segundo centro
exportador de productos
hidrobiológicos para
consumo humano de
América Latina”**

* Ponencia presentada a nombre del Grupo Propuesta Ciudadana y del CIPCA a la Primera Cumbre Latinoamericana de Desarrollo Local/Regional y de Descentralización, organizada por el CEDER, Arequipa, con la colaboración y el apoyo de diversas instancias internacionales.

** Director del Programa de Proyección Regional del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

*** Coordinador del Proyecto de desarrollo de la Región Piura.

¹ Carta Europea de la Ordenación del Territorio, 1983.

muy concreta: proporcionar al flamante gobierno regional y a las autoridades locales legítimamente elegidas, lineamientos concertados para la formulación y la gestión de un Plan de Ordenamiento Territorial entendido como una herramienta política, técnica y administrativa que les permita hacer efectiva su visión de desarrollo.

Calificamos tal experiencia como proceso. No se trata de hacer borrón y cuenta nueva. No sólo hemos heredado un pasivo sino un capital social y físico que ha acondicionado –por cierto, de manera desigual– el territorio en el que vivimos y ha iniciado un camino de modernización tecnológica y productiva. Entendemos este proceso como una contribución a la continuidad de los procesos de planificación iniciados en la región, facilitando el desarrollo de las acciones estratégicas planteadas.

LA REINVENCIÓN DEL TERRITORIO

Al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial, la descentralización política y administrativa nos plantea nuevos desafíos. En primer lugar, tener una visión territorial; en segundo término, implementar una estrategia de desarrollo territorial.

Las personas viven y por lo general desarrollan sus actividades en determinados territorios, que tienen un nombre propio con el cual se identifican. A nivel mundial tienen su país; a nivel nacional, su departamento o región; a nivel regional, su distrito o provincia. El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, y sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social; es decir, “un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados”².

El territorio es, por lo tanto, simultáneamente una *f fuente de identidad y de autoestima colectiva*, un *objeto de análisis* y un *espacio funcional* a los objetivos y alcances del proyecto de desarrollo que se proponen sus actores (organizaciones, instituciones, autoridades elegidas). Un conocimiento profundo del territorio ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue; a determinar cuáles son nuestras potencialidades y cuáles nuestras deficiencias, y es la base de partida para identificar obstáculos y definir estrategias para avanzar hacia nuestras aspiraciones.

En esta perspectiva, la finalidad del ordenamiento territorial es la de ser un “instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr acciones de desarrollo sostenibles en un espacio territorial determinado”³.

El enfoque dominante en el último medio siglo, genuina expresión de la modernidad, tenía carácter instrumental: el enfoque sectorial orientado al incremento de la producción y productividad de bienes y servicios. En la organización del Estado, lo que Durkheim caracterizó como “división del trabajo social” se refleja en la especialización de administraciones, actores y normas (agricultura, minería, salud, educación, etcétera). ¿Cuál es en el gobierno el operador que permite integrar y ponderar según una lógica transversal estas acciones sectoriales, implementadas en forma verti-

La finalidad del ordenamiento territorial es la de ser un “instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr acciones de desarrollo sostenibles en un espacio territorial determinado”

² Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú. *Desarrollo territorial rural*. Borrador de trabajo. Santiago de Chile: RIMISP, febrero 2003, p. 27.

³ *Acerca del ordenamiento territorial*. Documento orientador, Lima: DGPU del MTC, 1997.

cal? Es el ministerio de los ministerios, el MEF, el que tiene el control de los recursos financieros o —como decía Marx— de la única mercancía que es equivalente universal de las otras: el dinero. Sin embargo, hay otra instancia de integración de las políticas sectoriales; ésta es, precisamente, el territorio como espacio donde se puede integrar y coordinar los factores que determinan el desarrollo. Como lo declara la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio, “el ordenamiento del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de cualquier sociedad”.

En función de lo dicho, debe quedar claro que el ordenamiento territorial es una operación distinta de otras dos con las cuales a veces se le confunde: la demarcación territorial o división político-administrativa del espacio y los mapeos de zonificación ambiental, a las cuales se sumarán muchas otras.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE LA REGIÓN⁴

La metodología adoptada consiste en constituir un amplio *equipo de trabajo*, convocado por un *núcleo promotor* (líderes de opinión, medios de comunicación, ONG, etcétera), para concertar, a lo largo de una secuencia de *talleres* de análisis y debates, propuestas orientadas a solucionar los problemas más importantes relativos a la reducción de los desequilibrios en la región, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y la prioridad de inversiones urbano-regionales, y que sirvan de orientación a la formulación y gestión de un plan de ordenamiento territorial de la región.

En Piura, el núcleo promotor está formado por la Universidad Nacional de Piura (UNP), la Cámara de Comercio, el diario *El Tiempo*, el IRAGER (una institución de segundo piso), el CTAR y el CIPCA como soporte técnico de la iniciativa. Su función es legitimar el

proceso, motivando a los actores locales a participar activamente asegurando su continuidad.

El grupo de trabajo está constituido por representantes de gobiernos locales, del sector público, de la sociedad civil y de profesionales destacados en su disciplina. Son alrededor de 140 representantes que participaron en casi la totalidad de talleres, los que se distribuyeron en una secuencia de tres etapas (ver cuadro 1).

En primer lugar, una etapa de *diagnóstico* en la que se analiza y sintetiza el modelo territorial actual, identificando y caracterizando los cinco subsistemas que conforman el sistema territorial. Son seis talleres en los cuales se presenta y planifica el proceso, se analizan las variables, se evalúa cada subsistema, se prepara la información que será analizada o validada en cada uno de los talleres y se revisan los resultados de los talleres y los acuerdos tomados, cuyo cumplimiento es responsabilidad y tarea del equipo técnico⁵.

En segundo término, una etapa de *prospectiva* que tiene por objeto reconstruir el sistema territorial, integrando los cinco subsistemas que lo componen, con el fin de entenderlo como una unidad territorial específica. Identificando, ponderando y priorizando problemas claves, se adoptan, mediante la construcción de escenarios, hipótesis de solución; de este modo, se plasman bases para el modelo territorial futuro.

Por último, una etapa de *propuesta*. Sobre la base de escenarios de consenso que permitan guiar el pro-

**La metodología adoptada
consiste en constituir un
amplio equipo de trabajo,
convocado por un núcleo
promotor**

⁴ Los resultados de los talleres relativos a Piura pueden ser consultados en el sitio web del CIPCA (www.cipca.org.pe), escogiendo la entrada “información regional” o escribiendo directamente a la dirección www.cipca.org.pe/webot/. La secuencia, herramientas técnicas y otros componentes del proceso que se presentan aquí de manera sucinta, están desarrollados en Oliden Milla, Julio C. y Gina E. Alvarado Merino. *Hacia el ordenamiento territorial de Piura, una propuesta metodológica*. Piura: CIPCA, julio 2003.

⁵ Profesionales del CIPCA en el marco del proyecto “Descentralización y Desarrollo Regional en Piura”, realizado con el apoyo del Gobierno Foral de Navarra y de la Fundación Alboan.

Cuadro 1**POCESO PARA LA FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

SUBETAPAS	DIAGNÓSTICO	PROSPECTIVA	PROPUESTA	DIFUSIÓN
PRODUCTOS	Mapas Matrices Caracterización de subsistemas Estrategias Modelo territorial actual	Escenario tendencial Escenario óptimo Escenario de consenso Modelo territorial futuro	Objetivos Programas sostenibles Proyectos regionales Instancias de gestión Convenios	Documento síntesis Formalización de convenios
INSUMOS E INSTRUMENTOS	Estudios de diagnóstico Informes 6 talleres	Sistematización de visiones de desarrollo 5 talleres	Sistematización de propuestas previas 2 talleres	Presentación a autoridades regionales Presentación pública en medios

ceso de decisión en cuanto a ocupación, utilización y transformación del territorio a corto, mediano y largo plazo, se busca definir y formular los objetivos, metas y estrategias para el logro de estos escenarios.

Sin embargo, el marco teórico del proceso incluye, además de estos cuatro subsistemas, el subsistema urbano-regional, por la importancia de su función de articulación del territorio.

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Generalmente, dentro de una visión multidimensional del territorio, se concibe su desarrollo en relación con cuatro dimensiones básicas:

- Ambiental. Vinculada con los recursos naturales y la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- Económica. Referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- Social y cultural. Vinculada con la calidad de vida, la equidad y la integración social.
- Política. Referida a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales⁶.

a) Subsistema medio natural

El primer paso es la determinación de los subespacios entendidos como la primera gran unidad geográfica en la que se puede dividir la región para su respectivo análisis. Tomando en cuenta la complejidad y las heterogeneidades físico-biológicas encontradas, los medios de vida y las condiciones de producción, estos subespacios son definidos de acuerdo con sus elementos comunes en su funcionalidad y con las características que los diferencian. Para su delimitación se pueden emplear los límites políticos internacionales y departamentales, los límites de cuenca y las cotas de altitud.

Es sobre la base de estos subespacios que se analizarán tanto las variables del subsistema medio natural (relieve, clima, agua, riesgo físico, cobertura vegetal, uso del suelo, etcétera), como las variables de los cuatro otros subsistemas, que se tratarán en los siguientes talleres.

⁶ Winchester, Lucy y Enrique Gallicchio (eds.). *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: SUR/CLAEH, 2003, p. 18.

Por otra parte, en tanto que estos subespacios, por su magnitud, pueden no ser suficientemente operativos para la planificación regional, se pueden encontrar y definir a través de su análisis, rasgos distintivos entre espacios menores, los que se denominan áreas. En los talleres de Piura se validó una división de tres subespacios y dieciséis áreas:

- subespacio litoral y costero (diez áreas)
- subespacio intermedio (dos áreas)
- subespacio andino (cuatro áreas).

b) Subsistema económico

Incluye variables como el tipo de actividades productivas y de unidades de producción, el ingreso (promedio de jornales) y la PEA por subespacio o área, la inversión y el desarrollo tecnológico, la articulación a mercados y el destino principal, los servicios de apoyo a la producción, el nivel de organización empresarial, la organización y participación comunitaria, etcétera.

c) Subsistema social

Comprende variables como demografía, educación, salud, empleo, vivienda, actores sociales, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, entre otras.

d) Subsistema político-administrativo

Sus componentes son de dos tipos:

- Territorial. Las barreras a la atención de los servicios básicos; conflictos territoriales originados por las leyes de creación de distritos o provincias, o entre comunidades campesinas y municipios; conflictos en el uso de los recursos (agro versus minería), etcétera.
- Institucional. Competencias regionales y municipales, experiencias de concertación y de gestión, recursos humanos y financieros, etcétera.

e) Subsistema urbano-regional

Las variables consideradas comprenden las grandes funciones urbanas (producción, servicios, residencia), la jerarquización de los asentamientos humanos, la infraestructura vial y los flujos de intercambios (corredores), entre otros.

Es sobre la base del análisis de las variables en el marco de los subespacios, apoyándose en matrices de información y en los aportes de los participantes, que se caracterizan –en los diferentes talleres– las limitaciones y potencialidades de cada subsistema regional.

PROSPECTIVA

Una primera serie de talleres tiene como objetivo llevar a cabo el análisis estructural del sistema, estableciendo las relaciones de los subsistemas e identificando los problemas claves del sistema territorial.

El primer paso consiste en revisar el inventario de los problemas identificados en relación con cada subsistema, y ponderar y seleccionar, según el criterio del grupo, los más importantes (ver cuadro de los problemas seleccionados).

El segundo paso consiste, utilizando una metodología específica, en establecer las relaciones causales entre problemas, con el fin de identificar los problemas claves que son los que tienen influencia directa y real sobre los otros⁷.

Una primera serie de talleres tiene como objetivo llevar a cabo el análisis estructural del sistema

⁷ Ver Oliden Milla, Julio C. y G. Alvarado. Op. cit. e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogotá: CAR/ KFW/GTZ, 1998.

A partir de los veinte problemas seleccionados se identificaron, en el caso de Piura, ocho problemas claves:

- Falta de apoyo a la investigación y estudios
- Baja calidad del servicio de educación
- Debilidad en la gestión de las organizaciones
- Débil articulación y concertación entre alcaldes
- Crecimiento urbano desordenado
- Pobreza y exclusión en amplios sectores de la población.

Una segunda serie de talleres está abocada, por un lado, a identificar la influencia e importancia de los actores en la solución de los problemas más importantes, con vista a la formación de alianzas y a la formulación de estrategias de trabajo, y, por otro lado, a la construcción de escenarios:

- Escenarios tendenciales: ¿Que pasará con el sistema territorial si no se interviene en los problemas y procesos identificados?
- Escenarios óptimos: Se construyen suponiendo todas las posibles soluciones a los problemas identificados.
- Escenarios de consenso: Son el producto del debate orientado a buscar soluciones viables a los problemas existentes. Resultan de razonar críticamente sobre los recursos con que se cuenta y sobre los factores externos e internos que afectarían la real solución de los problemas.

PROPUESTA

Las propuestas son de dos tipos: unas corresponden a la formulación de acciones y las otras a los lineamientos para la implementación y gestión de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional.

a) Formulación de acciones

Sobre la base de estos escenarios y en relación con las áreas de tratamiento consideradas, se establecen los objetivos, estrategias y metas del Plan de Ordenamiento Territorial Regional. Por *objetivos* entendemos lo que se persigue a largo plazo (diez años), por *me-*

tas entendemos los logros secuenciales que permitan alcanzar el objetivo y, por *estrategias*, las acciones específicas que hay que emprender y cómo emprenderlas; éstas se concretan en programas y proyectos.

b) Lineamientos

La implementación y gestión del ordenamiento territorial presupone un cierto número de componentes, entre los cuales hay que destacar los siguientes:

- El involucramiento de los *actores del desarrollo*. Organismos del Estado, instituciones empresariales privadas, ONG, pobladores y cooperación técnica internacional.
- Un conjunto de normas legales que permitan *administrar el territorio*, regulando actuaciones y asentamientos con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades productivas, servicios e infraestructura.
- Una *estrategia territorial* de manejo de los subespacios y áreas de tratamiento a través de ejes de desarrollo.
- La elaboración de *planes e instrumentos para el ordenamiento del territorio*.
- *Inversiones selectivas* en torno a los problemas claves tal como los hemos definido.

Las propuestas son de dos tipos: unas corresponden a la formulación de acciones y las otras a los lineamientos para la implementación y gestión de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional

Subsistema	Problemas seleccionados para el análisis estructural
Urbano-regional	1. Carencia de sistemas de evacuación pluvial en ciudades.
	2. Vulnerabilidad de infraestructura, agua y desagüe.
	3. Vulnerabilidad de vías.
	4. Carencia de planificación urbana integral (crecimiento desordenado).
Medio natural	5. Mal manejo de los recursos del medio natural (suelo, vegetación, agua).
	6. Falta de apoyo a la investigación y los estudios.
	7. Centralismo en las decisiones sobre el medio natural de la región.
	8. Carencia de modelos regionales climáticos.
Económico	9. Bajo nivel educativo de los productores agrarios, pescadores y otros agentes económicos.
	10. Escaso nivel de manejo empresarial de los agentes económicos (agricultores, pescadores, artesanos, etcétera).
	11. Poca articulación intersectorial e interespacial.
	12. Desorganización de los productores agrarios, pescadores y otros agentes económicos.
Social	13. Pobreza extendida en amplios sectores de la población.
	14. Baja calidad del servicio de salud.
	15. Baja calidad del servicio de educación.
	16. Debilidad en la gestión de las organizaciones.
Político-administrativo	17. Imprecisiones en los límites distritales y provinciales (leyes de creación).
	18. Vacíos legales para el reconocimiento de la aceptabilidad social de proyectos mineros en espacios con fragilidad ecológica, desarrollo agrícola o asentamiento urbano.
	19. Débil articulación y concertación intersectorial e interespacial.
	20. Predominio del centralismo.

- Por último, la creación de una *instancia de gestión del ordenamiento territorial* en la administración del gobierno regional. Para elaborar el plan regional y asesorar su ejecución deberá contar con un presupuesto suficiente, un equipo técnico interdisciplinario y un soporte de información geográfico.

Es obvio que las limitaciones son grandes, pero pueden superarse si hay intenciones de hacerlo. A fin de cuentas, se trata del funcionamiento de la sociedad, que es, al mismo tiempo, un elemento determinante del buen funcionamiento de la economía. Sin un buen sistema educativo y sin un sistema de comunicación eficiente, la economía no funcionará, y el territorio y su población no serán ni integrados ni competitivos.

Para elaborar el plan regional y asesorar su ejecución deberá contar con un presupuesto suficiente, un equipo técnico interdisciplinario y un soporte de información geográfico

D

escentralización

CÓMO INTEGRAR Y CONFORMAR REGIONES*

El proceso de descentralización en curso se desarrolla sobre una base territorial sustentada en los viejos departamentos; sin embargo, el marco normativo señala claramente que esta situación se podrá modificar el año 2004, dando paso a un proceso de integración de regiones. Esto podría significar la reducción del número de regiones con el objetivo de aumentar sus capacidades y potencialidades económicas, y de reducir los gastos administrativos y burocráticos.

DESINTEGRACIÓN CENTRALISTA E INTEGRACIÓN DESCENTRALISTA

La complejidad del proceso de integración territorial en nuestro país está fuertemente influida por la existencia de regiones económicas que no corresponden a sus regiones geopolíticas. Es decir que el sustento económico de los gobiernos descentralizados no siempre coincide con los límites regionales actuales, que son los antiguos departamentos.

Este problema es abonado por la gran influencia económica que tiene Lima Metropolitana sobre el resto de regiones ya que, junto con el Callao, concentra 54% del PBI nacional, 50% del ingreso y 35% de la fuerza laboral, que es adicionalmente la más calificada del país. Esta realidad inhibe las posibilidades de crecimiento de las regiones, que se constituyen en la periferia de este centro articulador de la economía y del territorio.

Dos factores adicionales hacen aún más complejo este proceso:

- La pobre articulación de la economía limeña con el resto de las economías regionales. Lima, a través



FOTO: Instituto de Defensa Legal

de las importaciones y las exportaciones, está mucho más articulada al extranjero que a las regiones, ya que les compra poco de su producción. La balanza comercial de Lima es deficitaria, mientras que las del resto de las regiones es superavitaria; esto se debe al peso decisivo de las exportaciones tradi-

El sustento económico de los gobiernos descentralizados no siempre coincide con los límites regionales actuales, que son los antiguos departamentos

* Extracto del documento "Lineamientos económicos y políticos para la ley de incentivos para la integración y conformación de regiones", del economista Efraín Gonzales de Olarte.

cionales, sobre todo de las mineras. De esta constatación podemos afirmar que las regiones del interior del Perú exportan las materias primas para que Lima pueda importar los productos que requiere su aparato industrial y, sobre todo, el de servicios.

- La realidad descrita genera una enorme fuerza de atracción sobre Lima, lo que produce la fuga de los técnicos y los profesionales más calificados, así como de los empresarios más emprendedores y exitosos.

La integración de las regiones es una estrategia clave para superar esta relación basada en la inequidad y en la subordinación de las regiones hacia el centro político y económico. Un elemento clave es la inclusión del sector privado en el proceso de descentralización, para lo cual es fundamental definir e implementar incentivos que promuevan la permanencia de los sectores empresariales regionales, así como la llegada de nuevas inversiones. Entonces, no es posible promover el desarrollo regional si no se vincula la descentralización política y administrativa del Estado con estrategias que promuevan la descentralización del sector privado. En esta perspectiva, la integración de regiones y la descentralización fiscal pueden ser palancas fundamentales.

En este proceso, el rol del Estado es central ya que, pese a su debilidad y pérdida de legitimidad, sigue teniendo un papel importante en una realidad social marcada por la frágil integración social y territorial al mercado. Las políticas públicas son el medio más favorable para la inclusión de la población en la vida pública, lo cual se ve favorecido por la descentralización y la conformación de los tres niveles de gobierno.

INTEGRACIÓN REGIONAL, FINES Y TIPOS DE ARTICULACIÓN

La integración de regiones se plantea como un medio para favorecer el desarrollo en el marco de un proceso de reforma descentralista que se inicia a partir de una débil integración entre Lima y el resto de regiones, y dentro de las mismas regiones.



FOTO: Instituto de Defensa Legal

Para revertir esta realidad es necesario definir previamente a la región como espacio económico. A ésta se le entiende como un territorio relativamente grande, organizado por los mercados y por la estructura del Estado, que está compuesta por varias ciudades que se articulan unas a otras, así como por sus entornos rurales. A diferencia de una región política, que tiene una

La integración de regiones se plantea como un medio para favorecer el desarrollo en el marco de un proceso de reforma descentralista que se inicia a partir de una débil integración entre Lima y el resto de regiones, y dentro de las mismas regiones

clara delimitación territorial, la cual es definida por ley, las regiones económicas son dinámicas y dependen de los procesos productivos y distributivos, así como de la demanda existente en sus ciudades, la que, a su vez, depende del número de habitantes, de la productividad y de los ingresos que obtienen. Por ello, algunas regiones pequeñas en territorio, o con ciudades pequeñas, no logran constituir la demanda efectiva crítica necesaria para generar procesos de desarrollo regional.

Desde el punto de vista económico, la idea central para la integración de regiones parte del concepto de “tamaño crítico”; es decir que se requiere de una determinada dimensión de la economía regional, que haga posible la generación de procesos de expansión, entendiendo a ésta como la combinación del crecimiento económico con la densificación productiva. Para ello se requiere una determinada mezcla entre el tamaño geográfico de la región con cierta cantidad de población, así como con una densidad productiva que pueda asegurar la reproducción de la población. Esto significa que la integración de regiones no sólo es un rediseño geográfico con anexiones o fusiones, sino que es básicamente un proceso de integración de personas, niveles productivos y factores productivos.

Las fuerzas favorables a la integración provienen de la creación de economías de escala y de condiciones para la integración económica, que incluyen sobre todo una mayor productividad y competitividad, así como una mayor oferta exportadora y una mayor eficiencia fiscal, tanto por el lado tributario como por el lado del gasto

Desde el punto de vista político, la integración tiene dos niveles: el estrictamente político y el fiscal. El político supone una estimulación para el acercamiento de los proyectos políticos, generando así intereses comunes; probablemente éstos sean sobre todo económicos, pero bien podrían darse similitudes culturales, étnicas e históricas que facilitarían la integración. En cuanto al fiscal, la integración es una condición para generar una base tributaria sostenible. No sólo por las economías de escala en la recolección de impuestos y en la aplicación del gasto público, sino también porque las regiones más amplias pueden promover una mayor articulación productiva desde la cual incrementar la captación tributaria y el gasto público, potenciando así la intervención del sector público en la promoción de las políticas sectoriales.

CONDICIONES GENERALES PARA LA INTEGRACIÓN DESCENTRALISTA

Las fuerzas favorables a la integración provienen de la creación de economías de escala y de condiciones para la integración económica, que incluyen sobre todo una mayor productividad y competitividad, así como una mayor oferta exportadora y una mayor eficiencia fiscal, tanto por el lado tributario como por el lado del gasto. Las fuerzas desfavorables tienen su origen en lo político y lo histórico, es decir que las identidades departamentales previamente constituidas pueden ser un obstáculo efectivo para la integración.

Pero también se requiere de un contexto institucional y macroeconómico de políticas públicas favorables, además de ciertas reglas que faciliten o hagan viables los resultados. Un contexto macroeconómico estable y precios relativos correctos son una condición importante para hacer viables los procesos de integración. Las políticas sectoriales son fundamentales para el desarrollo regional, ya que en la medida en que se ubiquen y respondan a realidades regionales con características específicas, se podrán constituir en el principal medio para las fusiones regionales. La descentralización de las decisiones, así como de la ejecución y el seguimiento de estas políticas, es una de las condiciones para facilitar el entendimiento entre gobiernos regionales en torno a metas y programas sectoriales. Las políti-

cas regionales son el medio para articular la inversión y el gasto público con la inversión y la producción de los sectores privados.

CONDICIONES, FORMAS Y MECANISMOS DE INTEGRACIÓN

Existen dos formas de integración económica de las regiones: la integración horizontal y la integración vertical. La horizontal es, por ejemplo, la que se da a nivel espacial en una cuenca, un corredor económico o una región natural. Se caracteriza por la continuidad territorial, por la articulación entre la ciudad principal y las ciudades secundarias, así como entre éstas y sus entornos rurales. La conformación de una región integrada, en esta perspectiva, es la incorporación de un mayor número de ciudades intermedias o secundarias alrededor de una ciudad eje mayor, incluyendo sus respectivos ámbitos rurales, con el objetivo de constituir una demanda agregada capaz de promover el incremento de la producción, la productividad y el empleo.

La articulación vertical es la que permite establecer o profundizar las relaciones económicas entre una ciudad eje (centro) y las ciudades secundarias, más el entorno rural, sin incorporar nuevos espacios. El efecto económico es muy parecido al de la integración horizontal, puesto que aumenta la producción y la demanda como fruto de una intensificación de la dinámica económica, con la consecuente mejora de la economía fiscal.

Condiciones para la integración horizontal:

- *Condiciones geográficas y de infraestructura.* El primer requisito para la fusión o anexión es la continuidad espacial y la existencia de vías de comunicación que integren físicamente las localidades urbanas y rurales. No es posible pensar en la fusión si previamente no hay una integración vial.
- *Condiciones económicas.* Una región debe tener las siguientes características: a) un territorio mayor que el que tienen los actuales departamentos; b) un eje espacial compuesto por una o más ciudades con más de 700 mil habitantes como población urbana y un total de alrededor de 2 millones de habi-

tantes; c) una estructura productiva capaz de satisfacer las principales necesidades de su población, para lo cual debe tener un buen nivel de actividad agrícola, pesquera y forestal; y d) un sector manufacturero y de servicios que debe estar especializado en algunos productos de exportación hacia el exterior y hacia las otras regiones.

- *Condiciones políticas e institucionales.* Las regiones que desean fusionarse deberán tener partidos o movimientos políticos constituidos, los cuales deben promover la integración *ex ante* y ser capaces de hacer alianzas para tal fin.
- *Condiciones culturales e históricas.* Es deseable que las regiones que se van a integrar tengan denominadores culturales comunes: lengua, antiguos procesos de integración y reconocerse en una historia compartida.

Condiciones para la integración vertical:

Las condiciones para la integración vertical están relacionadas con las posibilidades de conectar oferta y demanda entre los centros urbanos y la periferia, así como entre varios centros urbanos de la misma región. Se basa en las potencialidades, entendidas como aquellos recursos y capitales poco o mal aprovechados, que con algunos recursos financieros, humanos o institucionales adicionales podrían incrementar su producción, su productividad y su capacidad exportadora. Un factor que facilitaría la integración vertical sería la posibilidad de complementariedad entre la producción rural, la pro-

Es deseable que las regiones que se van a integrar tengan denominadores culturales comunes: lengua, antiguos procesos de integración y reconocerse en una historia compartida

ducción industrial y la de servicios, y el consumo urbano en base a productos ya existentes o a productos potenciales.

Mecanismos y procedimientos para conformar una región:

Es necesario destacar la secuencia que debe tener este proceso, es decir, los pasos previos que garantizan el cumplimiento de los objetivos que se han señalado en los acápite anteriores.

- Es fundamental que los ciudadanos manifiesten su voluntad, para lo cual deberán estar informados sobre los beneficios, alcances y obstáculos del proceso, así como de las propuestas de integración, que se deben presentar con anticipación para que sean evaluadas por los ciudadanos.
- Debe existir previamente un proceso de acondicionamiento territorial e inversiones previas o prioritarias para promover la integración. Además, el proceso de integración política y administrativa debe realizarse teniendo como referencia plazos claramente determinados. Una fase posterior es la fase económica, con la puesta en marcha de un plan regional proveniente de los procesos de concertación existentes.
- Las propuestas de integración territorial deben contener no sólo el nuevo territorio y la demarcación de las nuevas regiones sino que, además, deben sustentar el criterio de articulación espacial de carácter horizontal en las regiones económicas que estén funcionando, en las regiones históricas que existieron, así como en estudios de integración detallados.
- Finalmente, es muy importante que la integración regional coincida con las regiones económicas realmente existentes, articulando procesos reales, ampliándolos, potenciándolos y dinamizándolos. Esto constituye un enorme reto, difícil pero viable. Hay que considerar, que a pesar de las limitaciones y precariedades de distinto orden, existen factores económicos, productivos y fiscales que favorecen procesos de integración territorial y que pueden hacer de las regiones reales espacios de desarrollo.



FOTO: Instituto de Defensa Legal

Es muy importante que la integración regional coincida con las regiones económicas realmente existentes, articulando procesos reales, ampliándolos, potenciándolos y dinamizándolos

Directorio

DEL VI FORO DESCENTRALISTA

PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	TELÉFONO FAX	CORREO ELECTRÓNICO
APURÍMAC José Pérez	Agroacción Andina	084-722000	agroaccion@terramail.com.pe josechanka@hotmail.com
AREQUIPA Alipio Montes Luis Saraya Hernán Vela José Lombardi Jorge Novoa	CEDER Frente Amplio Cívico de Arequipa SADA COPEME Cámara de Comercio de Arequipa	054-950424 054-202139 054-285890 054-201340 054-257043	ceder@unsa.edu.pe luis_saraya@hotmail.com sada@lared.net.pe jlombardi@copeme.org.pe jnovoa@camara-arequipa.org.pe
ANCASH Javier Castro Eduardo Molinari José Reátegui Hugo Salazar Artemio Guevara Carlos Chong Nelly Villanueva Teófilo Benites	CEDEP CEDEP Atusparia CARE MCLCP Consejo de Colegios Profesionales Red de Regidoras Federación Agraria Departamental	044-722192 044-722192 044-324135 044-613811 044-722694 044-722192 044-727802	cedephz@terra.com.pe cedephz@terra.com.pe atuspa-terra.com.pe salazar@huaraz.care.org.pe mclp_ancash@terra.com.pe ciphz@terra.com.pe mclp_ancash@terra.com.pe cooruan@cooru.org.pe
CAJAMARCA Carlos Silva Rodrigo Sánchez José Dávila Julio César Arrieta Máximo Coro Marco Arana	CEDEPAS CEDEPAS Universidad Nacional de Cajamarca FONGAL Asociación de Colegios Profesionales MCLCP	044-825628 044-825628 044-823663 044-838585 044-825583	csilva@cedepas.org.pe rsanchez@cedepas.org.pe jdavila@unc.edu.pe fongalcaj@terra.com.pe cdcc@terra.com.pe mesacaj@hotmail.com
CUSCO Hugo Yanque Carlos Chevarría Daniel Maraví Luz Boluarte Javier Ricardi Desiré Tizoc Ilse Alvizur Alberto Delgado Armando Villanueva Jesús Manyá Washington Román	ARARIWA Foro Regional ARARIWA Asamblea Regional del Cusco Centro Bartolomé de las Casas Vicaría de la Solidaridad MCLCP COINCIDE Foro Regional Foro Regional Coordinadora de Frentes Regionales	084-236887 084-225333 084-236887 084-934948 084-236494 084-351356 084-233435 084-235959 084-694924 084-636302 084-744740	arariwa_cusco@terra.com.pe carlos_arariwa@terra.com.pe Arariwa_cusco@terra.com.pe luzicha@hotmail.com javier@apu.cbc.org.pe tchmd@hotmail.com ilsealvizuri@yahoo.es coincide@terra.com.pe arvime55@hotmail.com delande@latinmail.com
HUANCAVELICA Hilario Aquino Marta Rivasplata Humberto Lizama Raúl Garagundo Romero Angélica Betalilluz Fredy Rivera	DESCO CEPES CEPES Cámara de Comercio Red de Promoción de la Mujer Colegio de Economistas	064-752444 064-753490 064-753490 064-753104 064-752725 064-753239	descohuancavelica@hotmail.com rivas7plata@yahoo.com humbertolizama@yahoo.com mcodeh2002@hotmail.com jabch43@peru.com inapro@terra.com.pe

PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	TELÉFONO FAX	CORREO ELECTRÓNICO
ICA Jorge Silva Jorge Aparcana Hermes Infante Valentín Janampa Rosario Zárate Teodosio Torres	CEDEP CODEICA Colegio Médico FREDEJU MCLCP CEDEP	034-226028 034-668647 034-234217 034-215535 034-226028	cedepsil@hotmail.com joaparcana@yahoo.es miel241@starmedia.com miel241@starmedia.com miel241@starmedia.com
LIMA Jaime Joseph Rodolfo Alva Janeth Bustamante Iliana Estabridis Elvira Rafo Marisa Remy Roxana García Sobeida Gonzales	Alternativa Alternativa Alternativa Consejería en Proyectos CRS IEP MCLCP AID	481-1585 481-5801 481-1585 444-4219 424-4856 222-4318 618-1200	jaime@alter.org.pe rodolfo@alter.org.pe janeth@alter.org.pe iliana@pcsperu.org eraffo@crspe.org.pe mremy@iep.org.pe mclcp@mesadeconcertación.org.pe sgonzales@usaid.gov
CONO SUR Ramiro García José Rodríguez Juan Arvañil	DESCO Dirigente-VES Dirigente-VES	862-5575 287-4650 923-8685	ramiro@urbano.org.pe
CONO NORTE Rebeca Calero Clara Olaya	MCLCP Federación de Comedores	541-0525 263-0596	laachirana@yahoo.es femoocpaalc@telefonica.com.pe
LA LIBERTAD Delfín Cotos Fany Ruiz Eduardo León	CEDEPAS Asociación de Colegios Profesionales Cámara de Comercio y Producción	044-291651 044-296565 044-231114	jcotos@cedepas.org.pe Fany,mr@terra.com.pe e_leon@camaraturu.org.pe
SAN MARTÍN Lincol Rojas José Luis Carranza Régulo Ramírez Leonel Bardales Rafo Núñez Yolanda Rojas	CAAP CISCAP Dirección Regional Agraria FRECIDES AMRESAM Cámara de Comercio	094-523803 094-543271 094-526700 094-525902 094-527418 094-522234	caap@terra.com.pe ciscap@terra.com.pe Régulo Ramírez Camacho Leonelbardales@yahoo.es yrojas26@hotmail.com
UCAYALI Angel Guisado Limber Zumaeta Zoila Fernández Raúl Amaringo	CAAAP Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú MCLCP FECONADIN	064-571853 064-575083 064-821436	reshinka@hotmail.com reshinka@hotmail.com zoilemma@latinmail.com www.feconadim@hotmail.com
JUNÍN Alicia Orrego Nivardo Santillán Washington Gonzales	Flora Tristán MCLCP Cámara de Comercio de Huancayo	064-235717 064-231432	epram@terramail.com.pe chuancayo@caritas.org.pe orquidea_913@hotmail.com
PIURA Maximiliano Ruiz Miguel Zapata Esperanza Castro	CIPCA Colegio de Economistas Tumbes-Piura IDEAS	074-345533 074-308817 074-332418	mruiz@cipca.org.pe zazamig@yahoo.es ecastro@ideas.org.pe

CONVOCATORIA A LA VII SESIÓN DEL FORO DESCENTRALISTA

27, 28 y 29 de agosto

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

El Foro Descentralista es un espacio de encuentro, discusión y debate de dirigentes sociales, institucionales y políticos de diferentes regiones del país que buscan aportar a la consolidación y profundización del proceso de descentralización. Nuestro objetivo es establecer una red nacional que promueva el análisis y la difusión de temas y propuestas sustantivas para la viabilidad de la reforma.

Consideramos que existe un peligroso retraso para relacionar los cambios institucionales con la construcción de estrategias de desarrollo que involucren a los actores sociales, económicos y políticos de las regiones y los ámbitos locales. El debate sobre el proceso de descentralización ha estado centrado en los cambios en la estructura y la institucionalidad del Estado, lo cual es sin duda trascendente, pero insuficiente. La descentralización es un proceso integral que abarca el componente administrativo del Estado, pero que involucra también, y sobre todo, al conjunto de los aspectos sociales, económicos y políticos.

En ese sentido, la VII Sesión del Foro Descentralista se propone avanzar en el análisis de las posibilidades y límites que tienen las regiones, partiendo de la diversidad que nos caracteriza, y asumiendo la importancia que tienen las dinámicas económicas más generales del país y su relación con las tendencias hoy predominantes en el mundo. No es posible asumir el desafío de impulsar estrategias de desarrollo para las regiones al margen del modelo económico hegemónico, ni de las tendencias y las condicionalidades que nos plantea la globalización política y económica.

Es decir, buscamos promover una visión compartida entre las instituciones y los dirigentes integrantes del Foro Descentralista sobre los desafíos y posibilidades de la descentralización y el desarrollo regional en el marco del proceso de transición democrática.

Este evento se realizará en Lima los días 27, 28 y 29 de agosto y contará con la participación y los aportes de aproximadamente ochenta dirigentes y líderes regionales que asisten en representación de diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil regional. Esperamos que, una vez más, el Foro Descentralista sea el escenario de una reflexión seria y comprometida con los avances del proceso de descentralización y democratización del país.

**Grupo
Propuesta
Ciudadana**

**Propuesta
Regional
de Piura**

**Audiencia
Regional
de Ancash**

**Foro
Regional
del Cusco**