



# **Descentralización y regionalización en el Perú**

**Javier Azpur**

**Lima, junio del 2005**

# Descentralización y regionalización en el Perú <sup>1</sup>

Por: Javier Azpur<sup>2</sup>

## I. Introducción

Una característica estructural de la sociedad peruana es la concentración del poder político y económico, lo que ha generado un profundo desequilibrio entre Lima y las regiones. Se pone así en evidencia que la exclusión social y económica tiene también una dimensión territorial.

Las regiones tienen el rol de periferia subordinada a un bloque dominante, nacional y transnacional, que ha sido incapaz de construir un proyecto de desarrollo inclusivo durante nuestra historia republicana. La forma centralizada y autoritaria de ejercicio del poder ha facilitado la imposición de una estructura social con profundas inequidades y desequilibrios sociales.

La exigencia por transformar esta realidad está presente desde nuestra primera Constitución, en la cual se planteó el debate entre centralismo y federalismo. Desde entonces, los sectores dominantes han tenido la capacidad y, sobre todo, la fuerza para bloquear y frustrar los diversos intentos descentralistas, en el marco de la preservación de una sociedad muy excluyente.

Los desequilibrios territoriales se profundizaron en los años noventa, durante los cuales el fujimorismo aplicó el modelo neoliberal mediante un régimen político autoritario, que encontró las condiciones adecuadas para su desenvolvimiento luego del fracaso del gobierno aprista y la crisis general del sistema de partidos. Para imponerse, el régimen impulsó una estrategia orientada a debilitar el rol del Estado, de las instituciones básicas de la democracia, del sistema de partidos y de las diversas formas de organización de la sociedad. La hiperconcentración del poder fue un aspecto sustancial del modelo autoritario.

El colapso del régimen fujimorista abrió una nueva posibilidad para institucionalizar la democracia en el Estado y la sociedad peruana. En ese marco favorable, la descentralización logró abrirse espacio y, junto con la participación, se constituyeron en componentes significativos del proceso político democrático.

Los cuatro años de transición nos han mostrado los serios problemas que deben enfrentar nuestras sociedades para avanzar en la consolidación del régimen democrático. La incapacidad, la debilidad y la falta de liderazgo del gobierno toledista son sin duda algunos factores, pero son sólo parte del problema. Continúan vigentes los ejes fundamentales del modelo económico del fujimorismo, con un crecimiento sostenido que es al mismo tiempo profundamente excluyente y generador de mayor pobreza y desigualdad. Asimismo nos

---

<sup>1</sup> Artículo escrito para la revista del CAAP, Ecuador Debate, Junio 2005.

<sup>2</sup> Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana.

encontramos con la persistencia de la crisis del sistema de partidos, sin capacidad de renovación para superar la profunda brecha que los separa de la sociedad y el ciudadano. Finalmente está la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de las diversas expresiones organizadas de la sociedad, en particular de los sindicatos.

Se trata, por tanto, de una crisis que va más allá del gobierno y que abarca al conjunto del sistema político. En este marco se ha logrado que el gobierno cumpla con los plazos constitucionales y avance hacia las elecciones del año 2006, para la conformación de un nuevo gobierno. La crisis de la política es tan profunda que la continuidad electoral se vuelve un logro.

Nos encontramos, además, con un creciente descontento y distanciamiento de la población respecto de la democracia. En este marco resurgen las tendencias autoritarias, que no son coyunturales sino que representan una forma de entender el ejercicio del poder a lo largo de nuestra vida republicana, en la cual han fracasado los diversos intentos por sustentar la dinámica política en un marco constitucional.

La descentralización –junto con la participación ciudadana– es la única reforma significativa que se ha logrado instalar en este período. Ha enfrentado grandes problemas y errores en su implementación, pero está avanzando y estamos iniciando una nueva fase: la regionalización. En este artículo presentamos un rápido recuento de la descentralización en las últimas décadas, así como un análisis del actual proceso descentralista, para terminar con una descripción y un balance de la recién iniciada regionalización.

## **II. La regionalización frustrada**

En las últimas cuatro décadas hubo diversas iniciativas descentralistas que carecieron de coherencia y sostenibilidad. Avances, retrocesos y muchas frustraciones han sido el resultado predominante en esta etapa.

Podemos rastrear el inicio de la actual tendencia descentralista a inicios de los sesenta, cuando el gobierno democrático de Fernando Belaúnde estableció la elección popular y directa de las autoridades provinciales y distritales. El gobierno militar de fines de la década regresó al mecanismo de la designación aunque, paradójicamente, estableció instancias desconcentradas en los departamentos, denominadas inicialmente Comités Departamentales de Desarrollo, para luego transformarse en Organismos Regionales de Desarrollo (ORDE).

Estas instancias estuvieron presididas por el jefe militar del departamento; estaban encargadas de coordinar y promover las acciones del sector público en cada jurisdicción con una clara dependencia del poder central. Su objetivo era orientar e impulsar el desarrollo del departamento. El cambio de nombre obedeció a una nueva perspectiva de abordar espacios más amplios que resultarían de la

conformación de nuevas demarcaciones regionales, pero este paso nunca se llegó a dar.

Es importante resaltar que el gobierno militar tuvo un contenido reformista, socialmente inclusivo, con un sentido totalmente distinto a su tradicional rol de defensa de los intereses de una oligarquía incapaz, insensible, racista y excluyente.

Las ORDE pusieron en agenda los temas vinculados al desarrollo territorial y fueron parte de una tendencia descentralista al crear mecanismos desconcentrados de ejercicio del poder. Esto se vio reforzado por el surgimiento de los denominados frentes de defensa, también de base departamental, los cuales se extendieron a lo largo del país, vinculando las más diversas demandas sociales con la exigencia de democracia y descentralización efectiva del Estado. El protagonismo de estos actores heterogéneos y diversos en la lucha contra la dictadura militar contribuyó a poner el tema de la reforma descentralista en el debate político y constitucional de la transición de fines de los setenta.

Se crearon, así, las condiciones para avanzar hacia un nuevo intento de modificar la estructura centralista de la sociedad y el Estado. La regionalización fue incluida en la Constitución de 1979 como una característica fundamental del Estado peruano, lo que reflejaba el consenso, por lo menos discursivo, de las diversas corrientes políticas democráticas.

Es en el largo y trabado proceso de implementación de la regionalización que se expresaron las resistencias del poder político y económico. Se generó una dinámica desarticulada e intermitente, que reflejó la poca disposición de los gobiernos democráticos de los ochenta y de la oposición conservadora para avanzar en esta reforma.

Al evaluar esta experiencia sería injusto no tomar en cuenta el gran desafío que significaba llevar adelante el proceso de regionalización en un contexto de profunda inestabilidad económica y política. Varios fenómenos confluyeron para hacer mucho más difícil el camino de esta reforma democratizadora, entre ellos: la inflación transformada luego en hiperinflación; la guerra declarada por el terrorismo contra la democracia; la profundización de la inequidad, la desigualdad y la exclusión extrema; así como la paulatina pero creciente pérdida de legitimidad del sistema de partidos y del propio régimen democrático. Es bueno recordar que en ese momento no existía el consenso internacional que hoy tienen la descentralización y la participación ciudadana.

Sería igualmente erróneo no ponderar adecuadamente la incapacidad de los gobiernos y de la clase política para conducir el proceso como un factor que llevó a la frustración de la reforma y que facilitó la imposición del hipercentralismo en el nuevo régimen autoritario del fujimorismo. Aspectos relevantes en el fracaso de este proyecto democratizador fueron los serios problemas de su diseño e implementación, entre ellos: a) ausencia de un proyecto descentralista que ordenara la agenda nacional sobre el tema; b) creación de una instancia regional

de gobierno con una composición confusa y asambleísta, difícilmente sostenible; c) desproporción absoluta entre las competencias transferidas y los recursos y capacidades existentes para ejercerlas.

Todo ello bloqueó el adecuado funcionamiento de los gobiernos regionales y contribuyó a generar un rápido proceso de deslegitimación de estas instancias, las cuales corrieron la misma suerte que el Congreso, cerrado por Fujimori en 1992 como parte del autogolpe. Lo lamentable es que, en ambos casos, esta imposición dictatorial se realizó con el apoyo de la amplia mayoría de la población.

### **III. Retorno descentralista**

Cuando se pensaba que el fracaso de la regionalización de los ochenta había sacado por un buen tiempo el tema de la agenda, al derrumbarse el régimen autoritario e iniciarse una nueva transición, la reforma descentralista volvió a lograr un espacio significativo en la agenda pública. Una vez más se dio el encuentro de la movilización regional por mejores condiciones de vida y por el retorno a la democracia con la exigencia de modificar un orden concentrador del poder político y económico.

La reaparición de los frentes regionales a mediados de los noventa, con una significativa capacidad de movilización contra el fujimorismo –aunque con un limitado nivel de organización– contribuyó a generar un amplio consenso crítico contra el hipercentralismo que caracterizó al régimen autoritario. Este contexto ayudó a que la reforma descentralista se ubicara como un componente significativo del proyecto de instalación y consolidación del régimen democrático.

A diferencia de la experiencia regionalista de fines de los ochenta e inicios de los noventa, en estos años de transición, la reforma ha tenido un escenario de estabilidad económica y de crecimiento sostenido –si bien ha sido persistentemente excluyente–, así como una precaria estabilidad política. A ello debemos agregar la existencia de un ambiente favorable para este tipo de reformas en diversos e importantes sectores de la cooperación internacional.

Estas tendencias favorables parecen minimizarse frente a los desafíos que debemos enfrentar, entre ellos, la crisis de legitimidad de los partidos y de las instituciones democráticas del Estado, así como la continuidad de la pobreza y las profundas desigualdades. Está aún por verse si nuestra sociedad, en un contexto sumamente difícil, tiene la fuerza suficiente como para aprovechar esta oportunidad de acabar con el viejo problema del centralismo. Hace falta vincular la necesaria transformación de un Estado ineficiente y excluyente, con la ampliación de los derechos democráticos y la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

La descentralización está aún en la fase inicial de un proceso político y económico que se proyecta hacia el mediano y largo plazo. Desde sus primeros pasos está

poniendo en evidencia que se trata de una dinámica social y política de gran complejidad, en la cual confluyen diversos factores económicos, fiscales, políticos, institucionales y culturales.

Para darle viabilidad fue necesario modificar la Constitución fujimorista. Aunque parcial, este cambio fue imprescindible para avanzar en una efectiva descentralización, pues en el marco jurídico autoritario era impensable un sistema de poder con diversos niveles de gobierno, todos ellos con autonomía política, económica, normativa, administrativa y legislativa. Sin embargo, ésta ha sido la única transformación que se ha logrado llevar a la práctica. El mantenimiento de la Constitución autoritaria sin mayores modificaciones es una clara muestra de que los grupos beneficiados con este modelo tienen una significativa presencia económica y política en nuestra sociedad.

La elección democrática del presidente regional y de sus consejeros, así como la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública se sustentan en esta modificación constitucional, lamentablemente sin que se haya producido simultáneamente un cambio general en la estructura del Estado y del sistema político. Al aprobarse y promulgarse la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Regiones y Municipalidades se conformó el marco legislativo básico para la elección y posterior instalación de los gobiernos regionales y municipales, lo cual culminó en enero de 2003. Se pasó así del diseño de la reforma a su implementación y se inició la transformación institucional más importante de la transición.

Como ha sido reconocido por la Comisión de Descentralización del Congreso en un documento de balance del proceso, éste se inició sin que existiera una planificación previa que permitiera delinear la ruta de referencia para ir dando forma a esta profunda transformación del Estado. Éste no es un problema menor, ya que se trata de modificar las condiciones sociales y económicas bajo las cuales está organizado el territorio, es decir los actores sociales, productivos y empresariales, que son los que le dan contenido y sentido.

Ha sido por la voluntad de una significativa corriente descentralista, formada por representantes de diversos partidos en el Congreso, por liderazgos regionales de distintas corrientes, así como por amplios sectores sociales e institucionales que se ha podido avanzar. La definición de la reforma como un proceso gradual y por etapas ayudó a continuar sin caer en apresuramientos peligrosos, sobre todo cuando se constata la ausencia de una estrategia clara. Este criterio está reiterada e infaliblemente señalado en cada ley vinculada a la descentralización.

La imprecisión sobre el significado de la gradualidad, así como la ausencia de un plan estratégico orientador han originado las más diversas interpretaciones y planteamientos sobre sus alcances. Pero lo cierto es que nadie ha cuestionado el enfoque procesal y por fases de la reforma descentralista. Las corrientes favorables a la reforma, con matices y énfasis, parecen asumir que no se trata de dar saltos al vacío sino de diseñar e implementar estrategias y políticas

sostenidas en el tiempo, que nos permitan transitar hacia un Estado efectivamente descentralizado y más democrático.

La gradualidad está obviamente presente en el diseño del proceso de transferencia de competencias y funciones. Sin embargo, en este caso, las instancias ejecutivas y legislativas tienen un evidente retraso. Más de dos años después de instalados los gobiernos regionales no cuentan con instrumentos para diseñar e implementar políticas sino sólo con recursos limitados para inversiones. Las denominadas gerencias regionales, instancia ejecutiva cuyo diseño busca integrar a diversos sectores desde un enfoque territorial, tienen seriamente limitadas sus posibilidades de actuación, lo que afecta al conjunto de la administración regional.

El cumplimiento de los planes de desarrollo concertados con la sociedad civil no dependen fundamentalmente de lo que los gobiernos regionales y locales están en capacidad de hacer, debido a las limitadas competencias y recursos con los que cuentan. Esto se agrava con la ausencia de una propuesta que ordene el funcionamiento, los roles y competencias del Poder Ejecutivo, de tal manera de alinearlos con el proceso de reforma descentralista en curso en el país. En el caso de la transferencia de competencias, la gradualidad se ha transformado en un práctico estancamiento, no sólo por la ausencia de voluntad política sino también por la carencia de un proyecto estratégico del tipo de Estado descentralizado que se quiere construir. En resumen, se puede decir que se trata de un proceso de transferencia lento, desordenado y, en varios aspectos, incoherente.

Es preocupante la ausencia de una instancia articuladora del proceso, lo cual hace que cada sector del Ejecutivo defina y negocie la transferencia desde su particular punto de vista e interés. No se puede obviar en este aspecto la debilidad de las instancias descentralizadas de gobierno para asumir una gestión pública eficiente y transparente, así como la ausencia de una política de Estado orientada a construir las capacidades que un proceso de esta complejidad demanda.

Otro aspecto en el cual la gradualidad es sinónimo de lentitud es en lo que se refiere a la descentralización fiscal y presupuestal, la cual va ligada al tema de las competencias. En los hechos, el incremento de los recursos bajo responsabilidad de las regiones y municipalidades ha sido poco significativo; se mantiene una desproporcionada presencia del gobierno central en roles y proyectos que tienen un claro carácter regional y local. Aquí es necesario resaltar algunos problemas: la estructura del gasto público deja poco espacio para las inversiones, hay una baja presión tributaria y los gastos corrientes y de personal tienen un peso excesivo y, en muchos casos, son ineficientes.

La descentralización ha iniciado la institucionalización de la participación ciudadana al incluir como parte de la gestión pública a los espacios de concertación regional y local. Se ha recogido así la experiencia participativa generada por algunas municipalidades y organizaciones de la sociedad civil desde mediados de los ochenta. El objetivo es poner en la agenda pública la

distribución de los siempre limitados recursos del Estado y vincular el corto con el mediano plazo a través de los planes concertados. Con esta reforma está planteada la posibilidad de modificar una estructura estatal vertical y excluyente de la sociedad. Para ello es importante revertir varios problemas: falta de flexibilidad en su diseño; procesos de concertación alrededor de recursos muy limitados; desvinculación entre la dimensión regional y la local; resistencia del sistema de partidos y debilidad de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Más allá de las limitaciones señaladas –que es necesario reconocer para enfrentarlas y revertirlas– se han dado pasos importantes en estos tres años y la situación está muy lejos de los desastres que anunciaban muchos opositores, abiertos y soterrados, de la descentralización. La mayor legitimidad que alcanzan los gobiernos regionales en relación con el gobierno central y el parlamento, así como el surgimiento de figuras políticas nacionales desde las regiones son indicadores de una aceptable receptividad en la población.

## **IV. De la descentralización a la regionalización**

### ***a. Los primeros pasos hacia las regiones***

A dos años de instalados los gobiernos regionales sobre la base de la vieja demarcación departamental se ha iniciado la que consideramos la dimensión fundamental y más compleja para la consolidación de la reforma descentralista, que es la conformación de regiones. En el marco legislativo de la descentralización se señala que los departamentos son el punto de partida del proceso y se asume como objetivo la construcción de una nueva demarcación territorial a partir de las articulaciones económicas, sociales y culturales existentes entre los departamentos y provincias colindantes.

El enfoque que orienta el proceso es la construcción de nuevas demarcaciones políticas, lo cual es un paso importante, ya que es evidente que la estructura departamental actual no es adecuada para modificar los profundos desequilibrios existentes entre Lima y las regiones, así como entre la costa, la sierra y la selva.

Con un retraso de más de un año en relación con el cronograma del proceso, se promulgaron la Ley de Incentivos a la Conformación de Regiones y sus reglamentos, lo cual dio presencia y fuerza al tema de la regionalización. Las características que tendrá esta nueva demarcación dependerán, en última instancia, de la voluntad democrática de la población, pues será la que defina con su voto en un referéndum si acepta o no la región que se le propone.

También es importante resaltar que la consulta sobre las nuevas regiones puede originarse en los actuales gobiernos regionales de base departamental, los gobiernos locales o en la sociedad civil. En los dos últimos casos requieren 10 y 25% de firmas de respaldo a la iniciativa, respectivamente. Si la iniciativa proviene de los actuales gobiernos regionales, éstos requieren la aprobación de sus

Consejos y la consulta a los Consejos de Coordinación Regional, en los cuales participan los alcaldes provinciales y representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

La solicitud de integración debe estar acompañada de un expediente técnico que respalde con información y análisis la viabilidad económica, fiscal, social e institucional de la región que se quiere conformar. Luego de dos postergaciones de la fecha límite para la presentación de los expedientes, que requirieron la intervención del Congreso para efectuar la respectiva modificación legislativa, se presentaron 17 expedientes técnicos, la mayoría de los cuales no cumplía con los requisitos formales que señala la ley.

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, un objetivo prioritario del Consejo Nacional de Descentralización (CND) es la formación de regiones. La legislación específica de la integración le da la función de aprobar los expedientes antes de la consulta ciudadana. Una vez que culminó su evaluación en junio, el CND aprobó cinco expedientes, los cuales serán objeto del referéndum del 30 de octubre de este año. Será consultado el electorado de 16 de los 25 departamentos, es decir más de la mitad de la población electoral del país.

Las regiones en consulta son: a) en el norte, la formada por los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque; b) en el sur hay dos regiones potenciales: una formada por los departamentos de Cusco y Apurímac, la otra por los de Arequipa, Puno y Tacna; c) en el centro son dos las regiones propuestas: la primera, formada por los departamentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho, mientras que la segunda por los de Ancash, Huánuco, Junín, Pasco y las provincias del departamento de Lima, con excepción de las de Lima Metropolitana y Callao.

Ningún departamento de la Amazonía ha sido incluido en el proceso. Se presentó un expediente para la integración de Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali, pero fue rechazado con argumentos de forma y de procedimiento.

El retraso del Congreso para aprobar la imprescindible legislación sobre la integración, así como la ausencia de una estrategia clara desde el Ejecutivo para cumplir con el mandato de la ley de promover la formación de las regiones, planteó plazos sumamente estrechos para llevar a buen término esta primera etapa de un proceso cuya complejidad trasciende la formalidad y forma parte de la construcción de proyectos colectivos.

El resultado ha sido que las iniciativas presentadas por la sociedad civil y las municipalidades no pudieron cumplir con el requisito de las firmas exigidas y fueron descartadas. Tampoco se contó con el tiempo necesario para trabajar de mejor manera algunas iniciativas. Por ejemplo, Moquegua quedó fuera de la propuesta de la Región del Sur que forman Arequipa, Puno y Tacna, cuando este departamento se ubica en el medio de los cuatro. Otro ejemplo es el caso de la propuesta de la región Amazónica que no llegó a consolidarse, a pesar del interés –con matices sobre los tiempos– de los partidos regionales de mayor relevancia en esta importante zona del territorio nacional.

En los plazos existentes sólo eran viables las iniciativas que partieran de un acuerdo de todos los presidentes regionales involucrados, lo cual dejaba de lado a las autoridades municipales, a la sociedad civil y a los sectores empresariales. Estos tres sectores no han sido consultados, por lo que se desconocen sus posiciones en relación con las propuestas presentadas. Esto puede ser complicado, sobre todo si asumen que éstas se han formulado con una actitud excluyente hacia ellos. A esto debemos agregar que, dados los plazos y mecanismos utilizados, es evidente la desinformación de la población de los departamentos involucrados. Finalmente se constata entre las propias autoridades regionales la ausencia de una visión clara frente al tema de la integración, lo cual ha generado decisiones de última hora sobre con quién y cómo impulsar el proceso.

En este marco es sin duda meritorio que se hayan consolidado cinco propuestas de integración. Se trata de alternativas heterogéneas en sus aciertos y en los temas que deberán resolver para consolidarse como nuevos referentes territoriales. Las regiones que se constituyan serán un modelo básico para delinear la ruta por la cual llevar adelante la transformación de la actual demarcación departamental.

Las iniciativas que generan mayor consenso son las que integran Tumbes, Piura y Lambayeque en la costa norte –a la cual debe integrarse en el corto plazo Cajamarca–, así como la formada por Arequipa, Puno y Tacna –que incluye una parte muy significativa de la costa y la sierra del sur–, a la cual debe sumarse inevitablemente el departamento de Moquegua. Se trata de espacios económicos significativos, con una gran potencialidad de integración con los países vecinos y que pueden convertirse en efectivos factores de modificación de los desiguales términos de la relación entre ellos y el centro del poder político y económico nacional. En ambos casos existen núcleos empresariales y políticos interesantes y de gran potencialidad.

En lo que se refiere a la región formada por los departamentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho hay una fuerte resistencia de los sectores empresariales iqueños, que no valoran la importancia de la transversalidad y no parecen ser del todo conscientes del peso que tienen los vínculos sociales que existen con Huancavelica y Ayacucho. Tampoco valoran su dependencia de recursos como el agua y la energía, que son parte del patrimonio del cual disponen sus potenciales socios en la nueva región. Más aun, teniendo en cuenta que en este departamento de la costa peruana se ha producido un sustantivo y sostenido crecimiento de la actividad agroexportadora.

El discurso de un sector significativo de Ica es preocupante. Rechazan la integración por el alto nivel de pobreza y las características étnicas predominantes en los otros dos departamentos. La ausencia de criterios de solidaridad y compensación como elementos esenciales del diseño del Estado en sociedades tan desiguales como las nuestras, así como el contenido racista del discurso de

algunos sectores sociales cuestionan componentes básicos de un proyecto nacional democratizador.

En los meses que quedan para el referéndum, las corrientes descentralistas deberán revertir la situación de desinformación e indiferencia de la población, esclarecer los temas vinculados a las potencialidades y beneficios concretos que tiene para el ciudadano, el trabajador, el productor y el empresario, así como aislar a las corrientes que, desde visiones localistas e intereses electorales inmediatos, se resisten a la formación de nuevas regiones.

Es difícil y poco probable que el resultado sea positivo en todos los casos. Por ejemplo, en la región formada por Ancash, Huánuco, Junín, Pasco y las provincias de Lima, la tendencia parece orientarse hacia un mayoritario rechazo a la propuesta. Pero lo que es estratégico para la reforma descentralista es que se constituyan nuevas demarcaciones y éstas sirvan de referencia para avanzar de manera sostenida hacia un nuevo ordenamiento del territorio.

### ***b. La urgencia de modificar los mecanismos de representación***

La ausencia de un plan estratégico y la limitada fuerza de las corrientes descentralistas están en la base de los vacíos legales existentes; en algunos casos significan una seria barrera para la consolidación de las regiones. Dos aspectos de suma importancia se refieren a la forma como se construye la representación política y a sus características. En relación con lo primero, los actuales Consejos Regionales están formados por un representante de cada provincia, y se ha establecido un mínimo de 7 y un máximo de 25 representantes.

Este mecanismo está pensado para los actuales departamentos, pero no opera para las regiones, algunas de las cuales estarán formadas por más de 50 provincias. Existe el riesgo de que una gran cantidad de ellas quede fuera o que departamentos con una gran población electoral pero con pocas provincias tengan una representación muy por debajo de lo que les debería corresponder. Es fundamental que el Congreso debata este tema y ajuste la legislación a la nueva realidad regional. En ese marco se debe discutir si se mantiene la representación provincial o se opta por otra ruta que sería la de vincular la representación a la población electoral.

Los representantes provinciales no se eligen bajo la modalidad electoral uninominal para cada provincia. Con la legislación actual puede darse el caso que un partido que pierde la votación en una provincia logre su representación. Esto sucede porque en la elección del Consejo Regional la lista ganadora se lleva la mitad más uno de los consejeros. La lista está organizada con un representante de cada provincia en el orden de prioridad que cada partido o movimiento regional ha definido. Los ganadores colocan en el Consejo a la mitad más una de las provincias y las demás listas se reparten la representación de las que quedan, de acuerdo al orden que definieron, excluyendo aquéllas que ya están representadas por la lista ganadora.

Si bien es positiva la representación de cada provincia en el Consejo, para garantizar una efectiva y adecuada canalización de sus intereses se requiere afirmar un sistema en el que la población de cada provincia elija democráticamente a su consejero y se establezca una adecuada proporcionalidad en términos de la población electoral. Ésta es una modificación necesaria y de suma urgencia en un contexto en el que el desafío está en construir una nueva identidad territorial que reemplace a la departamental. Si no se manejan adecuadamente temas como el de la representación, esta última puede constituirse en la base de una resistencia localista que reivindique una raíz histórica y cultural que, aunque débil, se remonta a las intendencias coloniales.

El tema no se agota en la conformación del Consejo Regional. Actualmente existe una superposición que subordina esta instancia legislativa al presidente regional, pues al mismo tiempo que es la máxima autoridad ejecutiva lo preside, a pesar que el Consejo tiene entre sus funciones claves la fiscalización y la evaluación de la gestión de las instancias ejecutivas, empezando por el propio presidente. En ese sentido es imprescindible modificar la legislación para que los nuevos Consejos Regionales que serán elegidos en noviembre de 2006 tengan autonomía frente a su Ejecutivo y puedan cumplir adecuadamente su rol fiscalizador y legislativo. La formación de las nuevas regiones, así como el incremento de sus competencias y recursos, incrementa la complejidad de la gestión pública en estos espacios y plantea nuevas exigencias de representación, calidad y eficiencia a los Consejos.

Hace falta una instancia política que pueda reflejar las diversas corrientes, así como garantizar la capacidad de negociación de los departamentos más pequeños y generar las condiciones para una adecuada articulación entre los planos local y regional. Éste es un tema urgente, pues su implementación supone una modificación constitucional que requiere ser aprobada en dos legislaturas. El Congreso debe dar la prioridad del caso a este tema y a otros igualmente imprecisos o que no corresponden a la nueva realidad de la descentralización.

Resta por saber si la representación parlamentaria estará dispuesta a facilitar la constitución de referentes territoriales fuertes o si, más bien, primará la defensa de la actual estructura de poder, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Es por ahora también una incógnita si los partidos nacionales, tradicionalmente centralistas, estarán dispuestos a generar formas más horizontales de relación a partir de la consolidación de nuevos y significativos espacios de poder desde las regiones.

### ***c. La descentralización fiscal***

El incentivo más directo contenido en la ley de promoción de las regiones es el incremento de los recursos fiscales. En las nuevas regiones que se formen, el 50% del Impuesto General a las Ventas, del Impuesto Selectivo al Consumo y del Impuesto a la Renta de las personas naturales recaudados en la región pasarán directamente a ser manejados por sus respectivos gobiernos. Al parecer, ésta es la principal razón que ha llevado a los presidentes regionales a dar el paso hacia

la integración, superando la inercia del poder, es decir haciendo de lado las expectativas de las elites políticas de cada departamento de mantener su capacidad de gobierno en las actuales demarcaciones.

Reconociendo la importancia de lo fiscal y de la inversión pública es importante tomar en cuenta que se trata de una base frágil para apoyar una transformación que enfrentará tensiones y problemas de gran envergadura. Esto se complica más si tomamos en consideración que en el diseño del aspecto fiscal de la reforma descentralista también se han dejado de lado aspectos que deben ser resueltos como parte de la regionalización.

La dimensión tributaria del Estado peruano es pequeña, pues la recaudación bordea 14% del PBI, cifra muy inferior al promedio de los países de América Latina, que está ligeramente por encima de 25%. En ese sentido, para dar mayor sostenibilidad a un proyecto de reordenamiento del territorio, es fundamental incrementar el tamaño fiscal del Estado, pues sólo así su intervención podrá tener un impacto significativo en las dinámicas económicas nacionales, regionales y locales.

Como parte de la descentralización de los recursos públicos es necesario asumir también el objetivo de superar la actual debilidad estructural de las regiones en este aspecto. Se requiere incrementar sus capacidades para enfrentar los problemas de evasión, inequidad y limitada base tributaria que caracterizan nuestra realidad fiscal. Ésta no es una tarea sencilla, pues se trata de mejorar la captación de recursos tomando en consideración que el eje de la acción estatal es también dinamizar la actividad económica, lo cual exige de un adecuado equilibrio en este terreno.

Es importante dar prioridad al criterio de equidad y centrar la atención en los impuestos directos para que paguen más los que más tienen. En este tema, los gobiernos regionales pueden tener mayor legitimidad y efectividad, pues su cercanía les da la posibilidad de mostrar resultados concretos de la mayor captación de recursos. Un tema adicional es la eficiencia en la cobranza de los impuestos, que debe lograrse aumentando el número de contribuyentes y reduciendo los costos de la recaudación.

La mayor captación de impuestos requiere de mayor eficiencia en el gasto y de un diseño equitativo para la distribución de los recursos en el conjunto del territorio nacional. Para lo primero es fundamental: a) fortalecer las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos regionales; b) mejorar la formulación de los denominados planes de desarrollo, de tal manera de garantizar su implementación como efectivos instrumentos de gestión; c) incrementar las capacidades para la identificación y la formulación de proyectos; y d) establecer criterios precisos que permitan definir el carácter nacional, regional o local de un proyecto de inversión a fin de reducir el riesgo de la fragmentación.

En cuanto a la equidad territorial, se parte de una realidad de grandes desigualdades tanto entre los departamentos como en su interior, especialmente

entre las zonas urbanas y rurales. La regionalización y la descentralización deben asumir como objetivo no sólo una mayor captación de recursos –por ejemplo, incrementando el pago de canon y regalías por las actividades extractivas–, sino también su distribución adecuada, priorizando los grupos poblacionales en situación de mayor pobreza y exclusión, así como los sectores más vulnerables. Esto es de primera importancia para evitar que la regionalización signifique la profundización de las brechas existentes entre las diversas regiones y localidades.

Dos temas finales en relación con la descentralización fiscal. El primero se refiere a la necesidad de precisar los alcances del incentivo fiscal a la formación de las regiones. El Ministerio de Economía y Finanzas lo interpreta hoy como si se tratara de una simple sustitución de recursos y no de su incremento, con lo cual es evidente que pierde todo sentido su carácter de incentivo. De avanzar esta posición se pondrá en riesgo el proceso de regionalización y se abrirán las puertas a un escenario de tensión e inestabilidad social en las regiones.

El segundo tema tiene que ver con el punto de partida de la descentralización fiscal. Actualmente, en las estadísticas se atribuye a Lima una captación de 90% de los ingresos tributarios y a las regiones un aporte mínimo. Se trata de una distorsión de la realidad, que es posible porque la legislación autoriza a las empresas la posibilidad de fijar libremente su domicilio fiscal. Por ello, los impuestos que pagan, por ejemplo, las grandes empresas mineras y petroleras que operan en las regiones, aparecen como parte de los recursos fiscales generados en Lima. Es fundamental acabar con esta artificial hiperconcentración, para lo cual es necesario determinar que las empresas deben registrarse y tributar en el lugar donde realizan sus actividades económicas. Esto permitiría sincerar el aporte de Lima que, según algunos estudios, se reduciría de 90 a 50%.

#### ***d. Otros temas de la agenda***

1. En lo que se refiere al referéndum, cada departamento es definido como una circunscripción electoral. Con este criterio se protege la opinión de las jurisdicciones más pequeñas y menos pobladas. Sin embargo, de acuerdo a las normas vigentes, el proceso de conformación de la región podría bloquearse hasta el año 2009 por la decisión contraria a la integración de un sector minoritario de la población consultada.

Por ello es importante pensar posibles salidas para evitar que esto suceda en los casos en los que el sí gane en la mayoría de departamentos consultados, pero no en todos. Un camino, planteado por la Defensoría del Pueblo, es que se dé curso a la integración de estos departamentos siempre y cuando sean colindantes. Se trata de una propuesta que busca facilitar el proceso de integración y que se basa en una interpretación amplia del sentido del voto ciudadano.

Compartimos la idea de la Defensoría de buscar mecanismos que promuevan el proceso de integración y de proceder a una necesaria modificación del marco legal actual. Pero nos parece que si no todos los departamentos aceptan la

integración, se requiere una ratificación de la voluntad ciudadana de avanzar hacia la integración en las nuevas condiciones, que son distintas a las planteadas en la primera consulta. Para que ello sea posible debe programarse la realización de una segunda consulta, a 30 días de la primera, para que la población de los departamentos que votaron mayoritariamente a favor y que son colindantes entre sí, expresen nuevamente su decisión.

**2.** En este mismo aspecto de modificaciones a los procesos de referéndum es importante evaluar la pertinencia de los plazos definidos en la ley de incentivos, que posterga para el año 2009 la posibilidad que los departamentos –y en este segundo momento también las provincias– puedan promover nuevas iniciativas de integración.

Los plazos tan limitados del actual proceso de consulta están en el origen de varios problemas: a) no han permitido que se expresen las posiciones y las iniciativas de las autoridades locales y de la sociedad civil; b) han sido un factor restrictivo para el surgimiento de otras propuestas de integración, tal como se expresa en la ausencia de los departamentos amazónicos; c) han limitado las posibilidades de la población para acceder a la información y analizar las ventajas de la integración.

En esa medida, nos parece necesario evaluar el adelanto de la siguiente consulta para el año 2007, lo cual daría el tiempo adecuado para realizar un debate nacional sobre una propuesta y una estrategia que permita transformar nuestra organización territorial. Igualmente establecería un plazo suficiente para preparar la integración de las nuevas regiones. Adicionalmente, los departamentos que decidan mayoritariamente por el no en este referéndum tendrían un tiempo adecuado para la reflexión y la evaluación de su decisión.

**3.** Un tema importante en todo proceso electoral es el de la legitimidad de la autoridad electa. Se vuelve un aspecto de la mayor trascendencia cuando hablamos del gobierno de una nueva demarcación, surgida de la unión de dos o más departamentos, cada uno con su propia historia e identidad.

No es un tema menor si tomamos en consideración que algunos gobiernos de base departamental fueron elegidos con menos de 20% de votos y la gran mayoría recibió votaciones cercanas a 25%, con muy pocas excepciones. En ese sentido es necesario establecer como requisito para acceder al gobierno regional la obtención de un porcentaje mínimo de votos, que podría ser un tercio del electorado regional. De no alcanzarse esta votación se debería proceder a una segunda vuelta, la cual haría posible ampliar la base política y social de apoyo al nuevo gobierno.

**4.** Otro aspecto a tratar en este proceso es la desconcentración de las competencias en las nuevas regiones. En la Ley de Bases se mantienen las instancias subregionales como el mecanismo idóneo para ello. Ésta puede ser una ruta adecuada para reducir el riesgo del centralismo en las nuevas regiones y para facilitar el acceso a los servicios y procedimientos a la población, lo cual es

relevante con miras a aumentar la eficiencia del Estado y mejorar su relación con la ciudadanía. Sin embargo, ni la Ley Orgánica de Regiones ni la Ley de Incentivos señalan los criterios para constituir las; tampoco precisan los alcances y características de sus funciones.

Por otro lado existe el riesgo de que se busque dar continuidad a la actual demarcación departamental utilizando este mecanismo. Por ello, en la configuración de las subregiones se debe partir de espacios efectivamente articulados entre sí en cada región, tomando como referencia las provincias, independientemente del departamento al que pertenecieron. Esta ruta facilitaría la promoción del asociacionismo municipal, así como una adecuada relación entre la instancia regional y local de gobierno. La desconcentración de las gerencias regionales, mediante la transferencia efectiva de la capacidad de ejecución de las políticas y los proyectos a las subregiones, es un segundo aspecto que debe formar parte de esta necesaria modificación al diseño del proceso que ha sido puesto en la agenda por el inicio de la regionalización.

**5.** En relación con la participación ciudadana es un momento oportuno para modificar los mecanismos y procesos de concertación puestos en marcha por el proceso de descentralización. Es necesario redefinir el carácter restrictivo de los Consejos de Coordinación Regional –relegados por la legislación a un rol exclusivamente consultivo–, al igual que la periodicidad de sus reuniones –limitadas a dos anuales. Hace falta dotarlos de flexibilidad para que puedan adecuarse a la diversidad de las regiones y localidades, así como para armonizar su funcionamiento con los procesos de planificación concertada y formulación participativa de los presupuestos.

La conformación de regiones es una excelente oportunidad para integrar los diversos mecanismos existentes –Consejos de Coordinación Regional, Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y presupuestos participativos– en un solo sistema regional de concertación. Esto significaría un importante avance en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

**6.** Es importante que surjan nuevas regiones que sirvan de referencia para delinear un mapa diferente del territorio nacional, que acabe con la agotada y precaria demarcación departamental. Sin embargo, no debemos perder de vista que el ordenamiento territorial es un proceso que trasciende la demarcación política y que tiene un horizonte de largo plazo, que debe desarrollarse de manera sostenida y gradual.

En el marco legislativo descentralista existe un instrumento, las Juntas de Coordinación Regional, que han sido concebidas como el primer paso para la integración de las regiones. Éstas pueden cumplir un rol más amplio y convertirse en un instrumento para la concertación y la acción planificada de varios gobiernos regionales que comparten un mismo espacio económico.

Un ejemplo de referente territorial articulado en términos económico, comercial y vial lo encontramos con claridad en el sur, formado por los departamentos de

Arequipa, Apurímac, Cusco, Moquegua, Madre de Dios, Puno y Tacna. Igual podríamos identificar la gran región económica del norte formada por Ancash, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura, San Martín y Tumbes. Si bien sus vinculaciones son fundamentalmente económicas, abarcan también complejas articulaciones políticas y culturales. Podemos encontrar realidades parecidas en el centro y en la Amazonía.

En esta perspectiva es necesario hacer un análisis más detallado de las características y alcances de las juntas de coordinación para modificar sus roles a fin de darles las condiciones que permitan el desarrollo de sus potencialidades. No deben ser entendidas exclusivamente como un paso hacia la formación de nuevas demarcaciones, sino también como un mecanismo para canalizar y proyectar las tendencias integradoras que existen, más allá del aspecto administrativo o político.

## **V. Regionalización y desarrollo territorial**

El objetivo último de la regionalización es generar un nuevo ordenamiento territorial que permita reducir las profundas desigualdades espaciales que se originan en la gran concentración del poder económico y político de nuestra sociedad. Una visión de estas características nos permite entender que sólo estamos dando los pasos iniciales de un proceso que se proyecta en el mediano y largo plazo. Transformar una sociedad tan centralista como la peruana requiere cambios sostenidos en la estructura económica, política, institucional y cultural. En ese sentido, la regionalización debe llevarse adelante como una política de Estado.

Una debilidad estratégica del proceso de regionalización es la ausencia de un proyecto concertado para la construcción de un nuevo ordenamiento del territorio. La consulta democrática a la población no sustituye la necesidad de una visión de conjunto sobre la demarcación política, ni de una estrategia que articule esta dimensión política con los grandes espacios económicos que se han ido formando en el Perú y que son expresión de una tendencia de varias décadas.

Un objetivo que define una forma de entender la regionalización es la modificación del patrón económico y político centralista y excluyente. En esa perspectiva consideramos que la autonomía política, legal y fiscal del Estado regional debe estar en función de: a) avanzar hacia la conformación de nuevos espacios económicos sostenibles y competitivos; b) fomentar la competitividad de los productores y emprendedores regionales y locales para promover el empleo y la inclusión económica; c) promover el fortalecimiento de los principales actores sociales, políticos e institucionales locales y regionales; d) potenciar los recursos humanos existentes en las localidades y regiones; e) consolidar los referentes culturales compartidos, asumiendo que la diversidad es un capital a potenciar.

La regionalización debe orientarse a promover dinámicas económicas de mayor escala fomentando diversas formas de asociación entre sectores empresariales y

entre los diversos niveles de gobierno. El enfoque de las cadenas productivas es una propuesta que puede contribuir a mejorar las condiciones de competitividad de los distintos espacios económicos y regiones.

Asimismo, implementando estrategias orientadas a incrementar el potencial exportador de las regiones, entendiendo por ello no solamente el mercado internacional sino también el de otras regiones, aprovechando las ventajas productivas surgidas con la nueva forma de organizar el territorio nacional.

En una realidad como la peruana, con un Estado débil y un sector privado reducido y sin proyecto, el incremento de los recursos públicos y la mayor calidad en su utilización se convierten en factores fundamentales para promover el desarrollo económico e incrementar su impacto en los procesos económicos regionales y locales. Esto plantea la urgencia de fortalecer las débiles capacidades de planeamiento existentes. Es un avance que el Congreso haya conformado el Centro de Planeamiento Estratégico, institución con rango ministerial que debería ser el eje articulador de un sistema descentralizado de planificación.

Esta mejora en la eficiencia, en la capacidad de proyección y en la orientación de calidad del gasto público debe estar acompañada del liderazgo activo de la autoridad regional, definiendo políticas y proyectos que permitan atraer la inversión privada. Bajo este esquema son relevantes las políticas sectoriales porque tienen necesariamente una referencia y una implementación espacial, por lo que deben estar bajo responsabilidad de los gobiernos regionales en el marco de políticas nacionales de carácter orientador.

Replantear el desarrollo económico desde la perspectiva territorial pone en agenda el debate sobre las principales definiciones macroeconómicas, las cuales deben estar alineadas con la estrategia de desarrollo territorial. Sólo así podrán caminar en consonancia y favorecer la implementación de las políticas sectoriales nacionales en función de las diversas realidades regionales y locales.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo de las regiones. La política económica debe plantearse como desafío central evitar la polarización del país, lo que implica vincular la estabilidad con la modificación de la profunda desigualdad en la distribución de los recursos.

La política social es otra dimensión que complementa los cambios políticos y económicos que trae consigo la regionalización. Ésta debe estar vinculada a la construcción de capacidades, trascendiendo la dimensión asistencial y asumiendo su inviabilidad como mecanismo compensatorio de un modelo económico excluyente y generador de desigualdades, desempleo y pobreza. En el marco de grandes lineamientos y objetivos nacionales, los gobiernos regionales y locales deben asumir la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas sociales, de tal manera de facilitar su articulación a estrategias de desarrollo que tengan como eje crecientemente prioritario la educación y la salud.

Conviene insistir en que la regionalización es una modificación del ordenamiento del territorio, lo cual significa poner en debate elementos centrales del modelo de desarrollo nacional. Requiere de un cambio en la mentalidad de las autoridades y dirigentes políticos, de los empresarios y dirigentes sociales e institucionales en relación con el rol del Estado. La regionalización sólo tiene viabilidad en tanto sea un proyecto colectivo. No se trata de construir acuerdos y proyectos estáticos o de negar la existencia de intereses y conflictos, sino de dar forma a un conjunto de propuestas estratégicas flexibles, abiertas al debate y al procesamiento de los cambios en un mundo en que éstos parecen ser lo único constante.

## Bibliografía

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2005 “Evaluación anual y balance del proceso de descentralización”. Grupo de Trabajo de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Mimeo. Lima.

### DAMMERT, MANUEL

- 2003 *La reforma descentralista peruana. Enfoque territorial y autonómico*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- 2001 *La democracia territorial. Hacia la refundación nacional descentralista*. Red de Iniciativas de Asociatividad Descentralista (RINADES), Lima.
- 1999 *Desborde territorial descentralista*. Lima.

### GONZALES DE OLARTE, EFRAÍN

- 2004 “Lineamientos económicos y políticos para la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones”, en: Alejos, Walter (compilador) *Departamentos o regiones*. Grupo Propuesta Ciudadana, SER, IAA-FDCC, Lima.
- 2003 *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 4. PNUD, Lima.

### GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 2005 “Se vienen lo referendos para la integración de regiones”. Nota de Información y Análisis N° 47, Lima.

### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2005 *Informe sobre el Desarrollo Humano. Perú 2005*. PNUD, Lima.

### ZAS FRITZ BURGA, JOHNNY

- 2004 *La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Defensoría del Pueblo, Lima.
- 1998 *La descentralización ficticia, Perú 1821-1998*. Universidad del Pacífico, Lima.