

## DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

**EFRAÍN GONZALES DE OLARTE<sup>1</sup>**

### INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

Es conocido que el Perú es un país muy centralizado, tanto económica como políticamente. Los indicadores estadísticos así lo muestran. Aún más, la percepción o imagen generalizada de la población es que en Lima (centro) se concentran todas las oportunidades y la riqueza, mientras que en el resto del país (la periferia) están la pobreza y la exclusión. Por estas razones, existe también la idea que la descentralización es uno de los grandes remedios para resolver estos problemas que, en el fondo, son de un agudo desarrollo desigual regional.

Si bien existen varios indicadores sobre centralización económica, estatal y fiscal, la mayor parte son muy agregados, discontinuos y, en muchos casos, poco confiables. La información existente no permite tener ideas precisas sobre la centralización; por ello, a menudo se tiende a confundir concentración con centralización, o centralismo estatal con centralización económica en Lima. Pero lo más importante es que la centralización es catalogada como un mal en sí. Es importante, en consecuencia, explicar qué es centralización, a qué se debe y porqué es un problema.

En el presente trabajo trataremos de responder a estas preguntas. Analizaremos la centralización como problema y la descentralización como solución, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, es decir, considerando a la persona humana como el fin y el medio del desarrollo. En este sentido se hacen propuestas alternativas sobre cómo cierto tipo de descentralización económica y política podrá favorecer el desarrollo humano.

Según el Informe de Desarrollo Humano del Perú (2002), el mayor Índice de

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Jorge Bernedo, Raúl Lizarraga y Luis Vargas Aybar que han permitido mejorar ostensiblemente la primera versión de este documento, Javier Iguíñiz hizo comentarios de fondo y de forma a la versión final del texto. Obviamente, todo lo escrito es sólo responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> GONZALES DE OLARTE, Efraín. "Capítulo I: El desarrollo humano en el espacio". En: GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*, Cuadernos PNUD, PNUD, Lima, p.5-9

Desarrollo Humano (IDH) lo tienen tanto el Departamento de Lima (0.747) como la provincia de Lima (0.755), mientras que el menor IDH departamental lo tiene Apurímac (0.457) y, a nivel provincial, éste le corresponde a Pachitea (Huánuco) (0.377). Por otro lado, los mayores índices provinciales se concentran en la costa alrededor de Lima Metropolitana y en las ciudades grandes de la costa, mientras que los menores índices los tienen las provincias más rurales y menos pobladas de la sierra y algunas provincias de selva (INDH 2002, Cáp. 3). Además, el IDH se asocia con la cantidad y calidad de las vías de comunicación. Allí donde hay una buena carretera las probabilidades de un índice mayor son altas, mientras que en aquellas provincias alejadas y sin buenos caminos el índice se hace bajo.

Este conjunto de datos nos dice que en el Perú existe una concentración del desarrollo humano en Lima y la costa los cuales muestran una notable superioridad en comparación con la sierra y la selva. Estas conclusiones no sorprenden; más bien, confirman el saber convencional. Lo que es novedoso, desde el enfoque del Desarrollo Humano, es que la centralización no es sólo de ingresos o producto por persona, sino también de gente que puede vivir más tiempo y que tiene mayor educación. En buena cuenta, lo que el IDH refleja es toda una organización social, económica y política que favorece a aquellos que están en los centros y desfavorece a los que están en las periferias. El gran desafío de la descentralización es en verdad tratar de cambiar esta organización, para favorecer a todos de la misma manera.

En este documento presentaremos una reflexión conceptual sobre el centralismo y una propuesta descentralista desde la perspectiva del desarrollo humano. El caso peruano sirve de ilustración, tanto como ejemplo de centralización como de las posibilidades de descentralización. Queremos ofrecer una alternativa de análisis y de acción, no tanto como una receta o una plantilla, sino como un instrumento de movilización de ideas y propuestas regionales y locales. Ello permitiría ir a la esencia de la descentralización, que es la de imaginar y promover el desarrollo humano desde cada lugar del Perú; es decir, con una metodología también descentralizada. Por ello, este trabajo está dirigido a políticos, empresarios, gobernantes, académicos, sindicalistas, regionalistas, centralistas, descentralistas, estudiantes y a todos aquellos interesados en el desarrollo humano y en la descentralización.

En el primer capítulo se presenta brevemente el paradigma del desarrollo humano y se introduce a su dimensión espacial. En el segundo capítulo se discute la centralización económica y el centralismo político, así como sus

orígenes y causas. Se explica cuándo y porqué la centralización es un problema y qué repercusiones tiene sobre el desarrollo humano. En la tercera parte, se analiza la descentralización, sus principales modelos teóricos y se presenta los principales componentes de una estrategia de descentralización económica para el desarrollo humano, abordándose de manera específica la descentralización política y la descentralización fiscal como factor clave. Se concluye con reflexiones sobre los contenidos de una descentralización orientada a un mayor desarrollo humano.

## CAPITULO I

### I. EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESPACIO

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades y derechos de las personas, hacia un marco de igualdad de oportunidades, en el cual todas las personas pueden progresar en libertad. Así, el desarrollo humano (DH) es un *proceso permanente* en el cual debe progresar cada persona, al mismo tiempo que progresan todos los demás. Para que ello suceda, es necesario contar con *un marco institucional, legal y cultural que fomente la igualdad de oportunidades*. Sobre esta base, el desarrollo viene a ser *el uso pleno de la libertad* que tienen las personas para decidir sobre sus vidas, sus ocupaciones, su consumo, su cultura y, en general, para lograr vidas plenas. Los dos primeros de estos tres elementos, un proceso permanente y un marco contextual, son condiciones para que se dé el tercero, el pleno uso de las libertades, y son los aspectos sobre los que se puede actuar directa o indirectamente desde la sociedad y desde el Estado. El tercero es potestad exclusiva de cada persona y puede ser tan diverso como personas hay en el mundo. Esto hace del desarrollo humano un proceso muy personalizado, pero que al mismo tiempo se realiza en sociedad, pues el desarrollo como libertad depende de toda la sociedad. En otras palabras, el desarrollo humano se da a un nivel micro-social, pero como parte de toda la sociedad.

Todo proceso de desarrollo humano se da en un determinado lugar que tiene características geográficas y socio-económicas particulares que, a menudo, condicionan las posibilidades de un mayor o menor progreso. En consecuencia, el desarrollo humano se da en un territorio donde las personas establecen una doble relación con él. Por un lado, dependen o se subordinan a los fenómenos generados por y dentro del espacio, como lo son las distancias y la tendencia a la aglomeración humana en centros poblados de distinto tamaño. Por otro lado, las personas son capaces de cambiar las características del espacio en función de sus intereses individuales y colectivos. Además, el espacio es apropiable; en consecuencia, tiene dueños que organizan sistemas de propiedad de territorios, aguas y de recursos naturales existentes en diversos lugares.

Así, el desarrollo humano evoluciona dentro de territorios determinados en función de tres parámetros espaciales: las distancias, los centros y la propiedad del espacio y sus recursos. Sobre la base de estos parámetros, la ampliación de capacidades, derechos y oportunidades puede favorecerse en

algunos casos y desfavorecerse en otros. Todo depende de la manera en que los factores espaciales afectan los determinantes del desarrollo humano de las personas.

Las distancias y la centralidad<sup>3</sup> llevan inexorablemente a la organización espacial de la sociedad en centros urbanos contornados de periferias rurales. Es decir, las sociedades funcionan mayormente en espacios comprendidos por una o varias ciudades (centros) que articulan económica y socialmente, hasta ciertos límites, un entorno rural. El continuum espacial de ciudad y campo cuando alcanza cierta dimensión, conforma una región que, desde una perspectiva económica, es un conjunto de mercados existentes en el espacio articulado a un centro del cual dependen. Desde una perspectiva socio-política, la región es el espacio de reproducción de la sociedad regional, con los intereses sociales definidos en buena parte por la estructura de propiedad de los factores productivos existentes en su ámbito.

Así, el desarrollo humano se da por regiones, en sistemas centro-periferia, que organizan la economía y la sociedad. La centralidad y los centros urbanos actúan como los ejes dinámicos de la sociedad en el espacio. Si el centro es capaz de tener un crecimiento económico de manera articulada con su periferia y, al mismo tiempo, de repartir hacia la periferia los frutos de dicho crecimiento, entonces las posibilidades de generación de oportunidades iguales para todos (habitantes urbanos y rurales) es alta. En dicho caso, el desarrollo humano regional debería progresar positivamente. En caso contrario, es decir, cuando el centro crece y no disemina sus mejoras hacia la periferia, entonces la centralización se presenta como problema y como factor de segmentación del desarrollo humano. Los factores esenciales del desarrollo regional del sistema centro-periferia son: la articulación económica y la distribución.

La forma como adquieren las personas habilidades y derechos y la manera como se generan oportunidades iguales dentro de un territorio son las cuestiones centrales que determinan las posibilidades de un desarrollo humano regional o local. La adquisición de derechos y capacidades pasa por un proceso que comienza por tener una adecuada alimentación y salud en la niñez, un buen entorno familiar, una buena educación y acceso a la cultura, para luego encontrar trabajo o realizar alguna actividad empresarial, tener una familia, participar en sociedad, en la política, en la cultura, en la creación y llegar a una madurez y vejez plenas para continuar así con el ciclo

---

<sup>3</sup> Centralidad es el conjunto de características socio-económicas generadas por la aglomeración humana en centros urbanos, en espacios limitados.

de vida de la siguiente generación. Todo ello se realiza en sociedades que se reproducen o, más bien, entre personas y familias que lo hacen como parte integrante de una sociedad local o regional. Las oportunidades iguales se generan socialmente a través de los mercados, del Estado, de las redes sociales, de las organizaciones; es decir, se generan a través de organizaciones, normas, leyes y políticas que tienen materialidad en el espacio. En verdad, el desarrollo humano se da, en su mayor parte, en territorios limitados o localidades donde las personas viven cotidianamente.

Por ello, el desarrollo humano requiere que en cada uno de los momentos de la vida de las personas las cosas estén organizadas en cada espacio o territorio habitado y que los recursos estén disponibles para que se logre los mejores resultados. Esto hace que el desarrollo humano dependa de muchos Factores, múltiples instituciones y organizaciones que deben tomarse en cuenta para plantear estrategias de desarrollo regional o local.

El concepto del desarrollo humano es de una gran amplitud. Por esta razón, a menudo se le reduce, adoptando el índice de desarrollo humano (IDH) como un sinónimo. El IDH, que es la combinación de esperanza de vida, logro educativo e ingreso, es tomado como los factores que llevan al desarrollo humano; a pesar de ser solamente un indicador resumen. De aquí, sin más trámite, se pasa a la mejora de la educación, salud, alimentación e infraestructura básica como los objetivos del desarrollo humano. Se puede inclusive llegar a una situación en la cual los componentes de las políticas sociales, como la educación y la salud, se convierten en las únicas políticas para el desarrollo humano, pese a que si bien son instrumentos imprescindibles para dicho fin no lo abarcan en su complejidad. Esta es, una interpretación limitada del sentido del desarrollo humano. Veamos porqué.

Los componentes del IDH miden mejor el nivel de desarrollo que el tradicional producto o ingreso per-cápita. De hecho, si en cada distrito o provincia se alcanzara mayor educación, mayor esperanza de vida y mejores ingresos, los niveles de desarrollo de las personas serían cualitativamente mejores. Sin embargo, el desarrollo humano es poder utilizar todos estos atributos para que cada individuo alcance sus aspiraciones dentro de su localidad y región. En realidad, el desarrollo humano no sólo es alcanzar ciertas características personales y ciertos niveles de bienestar; es poder utilizarlos para el bien propio y el ajeno. Ahí es donde el desarrollo humano deja de ser una meta alcanzada y se convierte en un proceso permanente y motor para el desarrollo del resto de personas, de la familia, del barrio, de la localidad, la región y la nación. Es entonces cuando las personas muestran su

creatividad y su capacidad emprendedora para mejorar su situación y las condiciones productivas en sus provincias y regiones. La libertad de poder crear para beneficio del resto y para la propia satisfacción, o la capacidad de combinar los factores para generar empresas, contribuyen al desarrollo humano.

Pero todo esto no siempre puede hacerse en solitario; ahí es donde aparece la asociatividad como medio para agrupar a las personas y para superar las debilidades propias del individuo. Esto se da en general en la localidad donde uno vive, generando y construyendo organizaciones e instituciones que permiten mejorar la interacción humana, tanto en el plano económico y social como en el político y cultural. La asociatividad en política lleva a la organización del Estado, a la conformación de gobiernos y a la gobernabilidad. Así, las personas se asocian libremente para resolver sus problemas colectivos. Por ello, participar en política de manera asociada es una forma de ejercer el desarrollo humano.

Finalmente, las personas más pobres, de las localidades y regiones más excluidas y desposeídas, pueden aspirar a tener los mismos derechos que el resto si se las agencian para abogar por sí mismas. El desarrollo humano debe permitir la inclusión de las voces de estas personas, pues es a partir de ellas que la sociedad y los gobiernos deben procesar soluciones para su inclusión y para hacerlas partícipes de ellas.