

Relanzar y reorientar el proyecto de la regionalización

En el modelo de descentralización puesto en marcha, la regionalización debía ser parte de la profundización de la reforma. La integración de dos o más departamentos dependía fundamentalmente de la decisión política de las autoridades de transitar por este camino. Asimismo, el factor decisivo para dar curso a la conformación de una región era la voluntad democrática de la población de cada departamento, expresada mediante un referendo. Por último, el diseño de los pasos del proceso se caracterizó por incidir en el cumplimiento de requisitos formales y administrativos.

El modelo de regionalización tuvo algunas deficiencias estructurales, entre ellas, el rol marginal de las provincias y la imposición de los departamentos como único punto de referencia para la construcción regional; el desconocimiento y la incompreensión del papel de las ciudades en la generación de nuevas formas de articulación del territorio; la subvaloración de la identidad departamental y de los intereses de los liderazgos políticos de cada una de estas circunscripciones, problemas que se agravan por la fragmentación y crisis de los partidos nacionales.

Reconociendo la envergadura de estos problemas, el fracaso de la regionalización se debe en mucho a que se careció de un proyecto con la claridad y fuerza suficiente para transformarse en una política de Estado. A la clase política gobernante le faltó visión estratégica para valorar la importancia de superar la fragmentación territorial y de construir regiones como referentes de gobierno, con la capacidad y las condiciones suficientes para superar nuestras enormes brechas territoriales. En este marco debemos ubicar el fracaso del referendo de 2005 y trascender las explicaciones coyunturales centradas en errores tácticos o de campaña, que sin duda existieron. Lo cierto es que la abrumadora derrota puso en evidencia la inviabilidad del diseño de regionalización planteado en el actual marco normativo descentralista.

El inmovilismo como respuesta

El segundo gobierno de Alan García fue reiteradamente crítico de la forma como se planteó la regionalización, pero en el discurso insistió en la necesidad y la urgencia de avanzar hacia una nueva organización territorial. Para ello hubiera sido necesario proponer al país una estrategia concertada que reorientara el proceso; lamentablemente, el gobierno se limitó a tomar un conjunto de medidas aisladas y sin sentido claro, muchas de las cuales no pasaron de ser declaraciones efectistas. Entre las medidas a las que se comprometió el presidente García a fines de 2006 —a las que denominó *revolución descentralista*—, se pueden mencionar tres que debían impulsar la regionalización: el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), la creación de mancomunidades municipales y la conformación de regiones piloto. Esto último fue presentado como la decisión más importante hacia la regionalización.

De estas iniciativas, solo se ha llevado a la práctica la de las mancomunidades, para lo cual se ha promulgado la ley y su respectivo reglamento. Si bien se requieren ajustes, se trata de un proceso que se ha iniciado y que los gobiernos locales promueven en diversos departamentos del país. La otra decisión tomada en este terreno, en cinco años de gobierno, fue la eliminación de los plazos establecidos en la norma para realizar el segundo referendo de conformación de regiones, lo cual no pasó de cumplir con una formalidad que la realidad se encargó de imponer.

En cuanto a las regiones piloto, hasta hoy nadie sabe exactamente qué significan. Nunca se dieron el trabajo de presentar un proyecto de ley que definiera sus objetivos o los procedimientos y criterios que debían tomarse en cuenta para llevarlas a la práctica. Se trató, por tanto, de un anuncio efectista, frente al cual ni los propios funcionarios encargados de la descentralización sabían lo que debían hacer. En lo que se refiere al compromiso de fortalecer las JCI, no se ha hecho nada sustantivo salvo brindar cierto apoyo para promover actividades

conjuntas y hacer estudios, además de aportar limitados recursos para el funcionamiento de sus secretarías técnicas.

El ordenamiento territorial (OT) y la zonificación económica y ecológica (ZEE) son instrumentos relevantes para dar forma a una política de Estado orientada a la regionalización. Hasta la creación del Ministerio del Ambiente, ambos temas estaban fuera de la agenda gubernamental. Lamentablemente, la norma emitida por el ministerio no responde a la necesidad de constituir un sistema nacional de OT y de ZEE. Se trata de un tema políticamente delicado para un gobierno que ha hecho de la gran inversión y de la promoción de las industrias extractivas uno de los pilares de la política económica. En ese sentido podemos afirmar que el gobierno y, en particular, el presidente Alan García no tienen ninguna disposición para abrir un espacio de negociación que ponga en cuestión este eje del modelo.

El planeamiento es otro aspecto importante para la regionalización. Es penoso constatar el nulo avance en la construcción del sistema nacional y descentralizado de planificación, y es claro que el gobierno carece de la voluntad para avanzar en esa perspectiva. Durante más de tres años no se tomó ninguna decisión sobre la conformación del Centro Nacional de Planificación (Ceplan) y, al hacerlo, se lo configuró como un centro de reflexión, análisis y asesoría, sin poder efectivo para orientar las decisiones de política pública y de asignación de los recursos fiscales. Es positivo que el Ceplan cuente con un documento que plantea objetivos y propuestas de mediano y largo plazo; sin embargo, sin una estructura institucional que defina el rol de cada nivel de gobierno y el carácter vinculante de lo que se acuerda de manera concertada, el documento no tiene ningún efecto político.

Estando casi al final de su mandato, es meridianamente claro que el gobierno no ha tenido interés en presentar al país un proyecto de regionalización. Si bien desde inicios de este año se ha anunciado la elaboración de un Plan Nacional de Regionalización, hasta el momento no se cuenta con una propuesta aprobada por el Consejo de Ministros.

Iniciativas significativas pero insuficientes

En estos años, los gobiernos regionales han presentado un conjunto de propuestas para la consolidación de las JCI como instancias de planeamiento territorial y de formulación y ejecución de proyectos. Incluso tres gobiernos regionales —San Martín, La Libertad y Amazonas, con el apoyo del de Cajamarca— decidieron dar un paso adelante y acordaron conformar una *mancomunidad de regiones*, para lo cual presentaron un proyecto de ley al Congreso. Desafortunadamente, las propuestas sobre las JCI solo han recibido reiteradas manifestaciones de interés y la promesa de estudiar la forma más adecuada para llevarlas a la práctica. Este tema tampoco ha merecido la atención del Congreso, a pesar de los planteamientos hechos por los gobiernos regionales a través de su Asamblea.

En esa misma perspectiva, los gobiernos regionales han actuado sobre el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica, que son puntos pendientes en la agenda de la regionalización. Los gobiernos regionales tienen competencias en relación con el OT y la ZEE, pero estos instrumentos carecen de un marco institucional definido y de una política nacional que oriente sus alcances y procedimientos. A pesar de ello hay instancias creadas y normas promulgadas por los gobiernos regionales para implementar procesos de ordenamiento territorial, lo cual es positivo porque han sentado bases en un tema estratégico para el debate sobre un modelo de desarrollo que responda mejor a nuestra diversidad territorial.

Es importante constatar que estos instrumentos normativos tienen serias limitaciones para reflejarse en una efectiva gestión territorial. Se trata de una dimensión compleja para los gobiernos subnacionales, pues significa asumir como objetivo político que el gobierno nacional concierte con los gobiernos regionales la estrategia más adecuada para el uso del territorio. Implica dialogar sobre el tipo de actividades e inversiones que son compatibles con las potencialidades y aptitudes productivas, así como con el adecuado manejo de los recursos

naturales en cada uno de los espacios que conforman el territorio nacional. Si bien es evidente la negativa del gobierno nacional, debemos reconocer que los gobiernos regionales tampoco han dejado escuchar voces fuertes y sostenidas en ese sentido.

Los gobiernos subnacionales han mostrado también iniciativas en relación con el planeamiento. Algunos gobernantes han emprendido procesos de reforma institucional para dar forma a mecanismos regionales de planificación, pues constatan sus grandes limitaciones para promover políticas significativas en función del desarrollo departamental, así como para identificar y formular proyectos de real trascendencia e impacto. Sin duda esto se debe a la ausencia de voluntad política para hacer uso de la autonomía en este terreno, pero también a la falta de un referente institucional integrado nacionalmente, en el cual sustentar sus decisiones. En este caso, no basta la autonomía que la Constitución y las leyes otorgan a los gobiernos subnacionales, ya que no hay plan regional viable si este no articula a las instancias locales y si, a su vez, no está integrado a un proyecto nacional.

Elementos para avanzar hacia la regionalización

1. Hace falta un amplio debate nacional sobre la regionalización, que parta de un enfoque territorial y que aborde aspectos como el patrón de acumulación, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Es imprescindible vincular la regionalización con la necesaria reforma integral del Estado, la equidad social, el diálogo intercultural y la eficacia de las políticas públicas. Partiendo de esta visión articuladora se puede y se debe promover un nuevo consenso político y social orientado a romper la situación de estancamiento en la que se encuentra la regionalización desde hace varios años y que puede poner en cuestión su legitimidad y viabilidad. La reciente conformación del Grupo Intergubernamental sobre Regionalización es un primer paso, aunque insuficiente y tardío.

2. Es imprescindible el diseño y la elaboración concertada de un plan nacional de regionalización, que parta con claridad de considerarlo un proceso complejo pues se trata de la construcción de regiones y no únicamente de una nueva demarcación política. Por lo mismo, se avanzará a ritmos diferentes que obligan a tener una visión integrada de corto, mediano y largo plazo.

Este instrumento debe convertirse en una política de Estado que se exprese en un marco normativo que guíe la acción de los distintos niveles de gobierno. Es fundamental que incluya orientaciones para la promoción del desarrollo económico y la equidad social, al igual que otros aspectos como: las condiciones y características para iniciar un proceso de integración; los incentivos económicos, fiscales e institucionales para la conformación de regiones; los marcos institucionales para avanzar en la regionalización; el rol de los gobiernos regionales, municipalidades, organizaciones empresariales y sociales, universidades, partidos y movimientos políticos en los procesos de integración.

3. Un primer paso significativo para la regionalización es el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Se debe facilitar su capacidad para diseñar e implementar proyectos interdepartamentales, para planificar a partir de un enfoque territorial macrorregional y para formular políticas interdepartamentales. Los proyectos de conformación de regiones y los consensos de los actores económicos, sociales y políticos deben trabajarse en el marco de estas instancias. No se trata de hacer de cada macrorregión un espacio de gobierno, sino de generar condiciones para que se avance en esa perspectiva. En este espacio de articulación macrorregional es necesario precisar el rol y promover la participación activa de las mancomunidades municipales existentes.

4. En esta lógica pueden cobrar sentido las denominadas regiones piloto. En la actualidad carecen de contenido y de diseño normativo. Una posibilidad es que, en el marco de las JCI, las regiones piloto se constituyan entre aquellos departamentos que tomen la decisión de avanzar hacia su integración. Ello significará definir plazos muy precisos para la existencia de

las regiones piloto, incrementar sus roles y funciones en camino a la conformación de una nueva demarcación política, y establecer los procedimientos para la toma de decisiones.

5. Para avanzar a la regionalización es fundamental la construcción del Sistema Nacional de Planeamiento (SNP) y ello implica replantear de manera sustantiva el Ceplan. Se le debe dotar de las competencias necesarias para conducir un plan nacional que integre nuestra diversidad territorial. Un centro de análisis y propuesta es importante, pero es absolutamente insuficiente para los desafíos que debemos enfrentar como sociedad en un mundo crecientemente globalizado, con una presencia determinante de las grandes corporaciones transnacionales. La asignación de los recursos entre todos los niveles de gobierno debe ser competencia del Ceplan. Para ello es necesario coordinar entre los tres niveles de gobierno un diseño que vincule los recursos fiscales con resultados. Asimismo se debe dotar al Ceplan de las capacidades e instrumentos de seguimiento y evaluación de la calidad e impacto del gasto público y de las políticas en los tres niveles de gobierno.

Tanto o más trascendente que el Ceplan es avanzar hacia el Sistema Nacional de Planeamiento, que debe articular a los diversos niveles de gobierno. Teniendo en cuenta que el avance del gobierno nacional en este terreno es prácticamente nulo, es primordial apoyar las iniciativas de más de una decena de gobiernos regionales de conformar los Centros de Planeamiento Regional (Ceplar). Estos deben estar acompañados por mecanismos de planeamiento y coordinación macrorregional en el marco de las JCI, y deben ser un soporte para los procesos departamentales de planificación.

6. Nuestra gran diversidad geográfica y cultural, así como la profunda desigualdad que nos define como sociedad, requieren de planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos de la gestión regional y nacional. Determinar nuestras potencialidades y su ubicación e identificar los riesgos naturales que nos amenazan es ineludible para la formulación de un modelo de desarrollo alternativo. En estos años, los gobiernos regionales y locales han desarrollado diversas iniciativas para dar forma a planes de ordenamiento o de gestión del territorio, algunas de las cuales han terminado en ordenanzas. El marco normativo promulgado por el Minam otorga a este ministerio la facultad de organización territorial y la zonificación económica y ecológica en todo el territorio nacional. Este diseño obvia la competencia otorgada en este terreno a los gobiernos regionales en su ley orgánica, razón por la cual debe modificarse para avanzar a un sistema en el cual el ministerio cumpla un rol rector.

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo
Grupo Propuesta Ciudadana