

Descentralización: una vez más... ¿fracasamos?*

Ricardo Vergara

A PRINCIPIOS DEL 2002 me tocó coordinar el IV Foro Nacional dedicado a discutir la descentralización que estaba a punto de relanzarse¹. Al informe final de dicho evento le puse por título *Descentralización: una vez más... empezamos!!*, pretendiendo remarcar la persistente reiteración de un esfuerzo que hasta entonces había resultado inútil. Permítanme ahora que poseo una evaluación negativa de lo ocurrido, titular esta charla como *Descentralización: una vez más... ¿fracasamos?* Al hacerlo, hoy que ya no comparto los ideales socialistas del ayer, quiero recordar las palabras admonitorias de José Carlos Mariátegui: «el regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento»².

Un malestar y un descontento que ha terminado satisfaciéndose con avanzar una reforma pírrica: los departamentos tienen gobiernos regionales y el Estado tiene tres niveles de gobierno que en realidad son cuatro: nacional, regional/ departamental, provincial y distrital. Y podrían llegar a ser cinco en el caso, felizmente

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco**, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

¹ IV FORO. Descentralización para un desarrollo sostenible: aporte ciudadano.

² Mariátegui, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Minerva, 1989.

poco probable, de que cuaje alguna región piloto. Es verdad que en la búsqueda de coherencia nominativa algunos llaman ahora regiones a los antiguos departamentos, pero debe admitirse que todo este trabalenguas muestra la incoherencia conceptual de un país que parece celebrar la superación simbólica del malestar y el descontento.

Y toca aquí envidiar la realidad prevaleciente en los tiempos del Amauta, si acaso era cierto que a la nueva generación de su época no le preocupaba lo formal –el mecanismo administrativo–, sino lo sustancial –la estructura económica³–, puesto que ahora es exactamente lo contrario. A nuestra nueva generación le importa principalmente lo formal, es más, cuando se discutió la agregación departamental, que fue sometida a los referéndums que debían aprobar la constitución de las regiones, a nadie le importó el fortalecimiento de los mercados regionales estructurados por los sistemas urbanos interdepartamentales, mientras que para todos, la discusión sobre el lugar de la sede administrativa fue una cuestión fundamental.

El anti-limeñismo

La incoherencia política administrativa del país es enorme: a nivel regional, todos los esfuerzos parecen encaminarse hacia la consolidación de la situación que había sido concebida como transitoria y paradójicamente los críticos demandan que se apure el fortalecimiento del nivel departamental, sin pensar en el enorme impacto negativo que causará la fragmentación nacional⁴; a nivel local, se mantiene la coexistencia de tres niveles jerárquicos que

³ Op cit.

⁴ Impactos que ya se evidencian a nivel de la esfera política, donde los partidos nacionales se desvanecen y las agrupaciones locales y departamentales se multiplican sin ton ni son.

nada significan⁵ y se deja de lado la implementación de una diferenciación horizontal que sin implicar subordinación jerárquica, distinga, por ejemplo, los gobiernos metropolitanos de los rurales.

Dos son los sustentos a partir de los cuales esta disparatada situación se sostiene: en primer lugar, el interés de la clase política subnacional que cuenta con muchas más oportunidades ocupacionales gracias a la proliferación de los gobiernos regionales y municipales⁶; y en segundo lugar, el anti-limeñismo provinciano que legitima entre los electores el espurio interés de la clase política provinciana.

Frente a lo primero poco se puede hacer como lo prueba la postergación al infinito de los referéndums regionales o la inutilidad de los incentivos propuestos para impulsar la fusión de las municipalidades pequeñas: ningún beneficio obtenido por la comunidad en su conjunto es suficientemente grande como para compensar la inmensa pérdida que sufriría la clase política local y son ellos, los políticos, los que toman las decisiones. Sin embargo, algo podría hacerse con respecto de lo segundo, si es que los electores comprendieran que el inmenso peso de Lima es un hecho irreversible y que paulatinamente está siendo compensado por el fortalecimiento de los sistemas urbanos regionales.

Aceptar esta realidad llevaría a discutir cómo se puede y debe fortalecer esta tendencia urbana desconcentradora pero, lamentablemente, aceptarlo aminoraría la pasión anti-limeña y debilita los cacicazgos departamentales poco dispuestos a aceptar el fortalecimiento de centralismos regionales alternativos. Por esta razón es que se destaca el aumento del peso demográfico de Lima con respecto de la población total (16.8% en 1961 y 29.5% en 2007) y se ignora la disminución de la población capitalina con respecto de

⁵ Incluyendo las municipalidades de centro poblado.

⁶ Así por ejemplo, tenemos 203 municipalidades que cuentan con menos de 1000 habitantes y encima 66.5% de ellas tuvieron durante el último período intercensal, un crecimiento demográfico negativo.

la población que reside en ciudades con más de 100 mil habitantes (86.8% en 1961 y 58.4% en 2007).

Pero es justamente el proceso de urbanización que multiplica el número de las ciudades y aumenta el volumen de la población que en ellas reside, lo que desarrolla y desconcentra el país. Repárese que en 1961 solamente habían tres ciudades con más de 100 mil habitantes y en 2007 ya eran 22 las ciudades que superaban ese límite, y lo que es más importante, durante el último período intercensal, Lima creció apenas a la velocidad promedio de este conjunto urbano (2.1% anual), mientras que 12 ciudades crecieron más rápidamente que la media⁷.

Todo este proceso contemporáneo es poco reconocido, remarcándose más bien que Lima fue la capital costeña fundada por los españoles en desmedro del Cusco, la antigua capital incaica. De esta manera se refuerza el resentimiento andino que surgió en el siglo XIX, como reacción frente a la debacle de las ciudades serranas luego de la independencia y la supresión del monopolio español. Según cita Julio Cotler, en esa época, «los apasionamientos y los intereses de la costa, especialmente los de Lima, eran los únicos que determinaban los hechos (...) Pasaban así las cosas porque la sierra había perdido la intensa vida económica que tuvo durante el coloniaje. No había en ella ciencia, riqueza, industria, comercio, ni nada que pudiera despertar el espíritu y colocar a cada entidad provincial en el sitio que le corresponde»⁸.

Pocas personas son conscientes de que el crecimiento desmesurado de Lima ocurrió recién en el siglo XX o de que a fines de la colonia⁹ Lima tenía sólo 52.6 mil habitantes, siendo apenas un poco más grande que las principales ciudades andinas: Cusco

⁷ Cabe destacar que entre las seis primeras ciudades figuran cuatro serranas (Cajamarca, Ayacucho, Juliaca y Huaraz) y dos selváticas (Pucallpa y Tarapoto).

⁸ Cotler, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1985.

⁹ Último censo virreinal implementado por el Virrey Gil de Taboada en 1790.

tenía 32 mil habitantes, Huamanga 25.8 mil y Arequipa 23.6 mil. Pero en 1876, mientras que la población de Lima había crecido moderadamente (100 mil habitantes), todas las ciudades andinas habían disminuido su población convirtiéndose en pueblos con poca importancia: Cusco pasó a tener solo 8.5 mil habitantes, Huamanga 9.5 mil y Arequipa, la que se redujo menos, 21.5 mil¹⁰.

En 1920, cuando comienza el verdadero despegue de la urbanización peruana, Lima tenía solamente 228.7 mil habitantes¹¹ pero 20 años después, en 1940, su población se había multiplicado por casi tres veces: 608 mil habitantes¹². Sin embargo, la posibilidad de este crecimiento explosivo no era evidente para todos, por lo menos no para Mariátegui, que tal y como se piensa ahora, reducía los fundamentos de la hegemonía limeña a la esfera política¹³. Para él, la capital no podría ser una gran ciudad porque la geografía y la economía jugaban en contra del centralismo limeño, porque según argumentaba, Lima no era el centro de los caminos y el Callao pronto dejaría de ser el primer puerto. Craso error porque luego de hacerse la carretera panamericana todos los caminos conducen a Lima y el Callao, conjunto distrital conformante de Lima Metropolitana, continua siendo de lejos el primer puerto del país. Lima no solamente cuenta con la centralidad política administrativa, sino con la centralidad geográfica y la localización

¹⁰ Maletta, Héctor. *Perú, las provincias en cifras 1876 - 1981*. Lima: Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población (AMIDEP) - Universidad del Pacífico, 1984.

¹¹ Cifra citada por Mariátegui en: Mariátegui, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Minerva, 1989.

¹² Ferrando, Delicia; Montero, Carmen y Fernández, Hernán. *Boletín de análisis demográfico* N° 24. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1981.

¹³ «El optimismo limeño respecto al porvenir próximo de la capital se alimenta en gran parte de la confianza de que esta continuará usufructuando largamente las ventajas de un régimen centralista que le asegura sus privilegios de sede del poder, del placer, de la moda, etc. Pero el desarrollo de una urbe no es una cuestión de privilegios políticos y administrativos. Es más bien, una cuestión de privilegios económicos». Mariátegui, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Minerva, 1989.

del puerto principal, elementos que en todos los países subdesarrollados conforman una ciudad que se considera importante¹⁴.

Lamentablemente, el error de Mariátegui ha sido malinterpretado, de manera que, en lugar de constatar el rol positivo que jugó la economía y la geografía para favorecer el crecimiento de Lima, se piensa que bastó el privilegio político administrativo generado por los españoles para impulsar el desarrollo de la ciudad. Y así, el resentimiento surgido en el siglo XIX durante la debacle de las ciudades andinas, puede seguir constituyendo una verdad ideológica que fundamente el malestar y el descontento, aunque no baste para fundamentar una propuesta regional.

La precariedad de las regiones

No existen en el Perú regiones históricas o culturales tal y como puede ser el caso de los catalanes o vascos en España, o los flamencos en Bélgica, de manera tal que las regiones solamente pueden constituirse como un hecho económico. Las regiones en este país solamente pueden consolidarse como consecuencia del fortalecimiento de los mercados regionales que se estructuran a partir de los sistemas urbanos en formación. Mientras este proceso no madure, la regionalización y el federalismo como idea subyacente, orientadora de este proceso, continuarán siendo poco aceptados.

De esta manera, el proceso de consolidación de los sistemas urbanos es una cuestión clave que debe ser apoyada, puesto que solamente un conjunto de ciudades jerarquizadas, compartiendo una centralidad alternativa a Lima, puede permitir la existencia de un interés general territorialmente diferenciado

¹⁴ En los países subdesarrollados donde la capitalidad coincide con la función portuaria, la capital es enorme, tal como ocurre en Argentina. Allí donde esto no sucede, el sistema urbano es desconcentrado, tal como puede observarse en Colombia o Ecuador.

respecto de la totalidad nacional. Un interés que no está referido a la valorización del suelo como corresponde a las comunidades políticas locales, sino un interés que está referido a la complementariedad competitividad del conjunto territorial.

Lamentablemente en el Perú la única centralidad urbana alternativa a Lima con cierta relevancia es Arequipa. Por ejemplo, ella es la única provincia que constituye el primer blanco migratorio para la población de otras provincias, cosa que no ocurre en ningún otro caso, ya que en todo el Perú, la primera alternativa de migración es Lima. Es más, el fortalecimiento de la centralidad alternativa a Lima es evaluada negativamente como si fuera posible que la urbanización se desarrollara sin establecer jerarquías entre las ciudades.

No obstante, como consecuencia natural del desarrollo, el número de las ciudades se multiplica y el eslabonamiento complementario entre ellas también. Cuanto más grande la ciudad, más compleja es su estructura productiva y más grande el número de las ciudades menores que subordina. De esta manera, las ciudades mayores requieren para crecer que se multipliquen y crezcan las ciudades menores, porque generan nuevas importaciones, aunque también al hacerlo, sustituyen algunas importaciones. En contrapartida, las ciudades menores aumentan sus exportaciones hacia el centro y con ello completan la construcción de un mercado regional capaz de contener una comunidad política articulada alrededor de intereses comunes.

Es fácil comprender que si quieres producir pan, si quieres tener una panadería, te baste un barrio o un pueblito, pero si quieres producir aviones necesitas el mundo; ni siquiera puedes tener una fábrica de aviones para satisfacer un solo país, y por eso, los países desarrollados chicos terminan especializándose en la producción de una o dos mercancías mundializadas. Estos países tienen un altísimo nivel de vida gracias a que están profundamente imbricados con la economía mundial, pero están especializados

en la producción de muy pocas cosas. Casi podría decirse que Finlandia es Nokia y Suecia es Volvo.

Gracias a este proceso se generan dos tendencias complementarias: la exportación determina el nivel de competitividad regional y nacional, mientras que la complementariedad productiva determina la coherencia política. En el Perú, la preponderancia de las exportaciones primarias genera un aumento de la competitividad, pero como casi no tienen valor agregado, la complementariedad productiva y la coherencia política son pobres. Solamente el desarrollo de las ciudades mayores, de segundo y tercer rango, pueden complejizar y complementar las regiones, y por eso es una tontería estar en contra del centralismo regional.

Una consecuencia adicional de la falta de complementariedad productiva y la consolidación de los gobiernos departamentales, es que ellos tienden a comportarse como gobiernos locales, compitiendo con ellos para hacer obras locales. No privilegian la relación con las otras ciudades porque normalmente ellas pertenecen a otro departamento y por lo tanto, les es ajeno según su concepto, o lo que es peor, según el del gobierno central, que les impide involucrarse en obras nacionales¹⁵.

Impactos de la desconcentración urbana

La multiplicación de las ciudades y su crecimiento tienen un impacto positivo sobre el mundo rural que no siempre se valora. El primero de todos es que la demanda mercantil de alimentos se despliega a lo largo y ancho del territorio, generando ventajas de localización para los campesinos apartados que pueden integrarse al mercado local en expansión, vendiendo en pocas cantidades y mala calidad. Adicionalmente, la intermediación comercial y/o manufacturera de estas ciudades facilita la venta a mercados más

¹⁵ Esto ocurre con mucha frecuencia en el caso de las carreteras.

lejanos y, al mismo tiempo, la compra más barata de bienes y servicios importados.

Formando parte de este proceso, las diferencias en las elasticidades de la demanda/ingreso urbana originan un desplazamiento hacia las producciones más rentables: lácteos, cárnicos y frutales, que impulsa la concentración de la propiedad de la tierra, puesto que son los campesinos ricos quienes pueden dedicarse a la producción plenamente mercantil y por ello, son quienes están más interesados en comprar tierras.

Esta evolución económica coincide y se potencia con la tendencia demográfica que convierte la disminución relativa de la población rural, en disminución absoluta. De esta manera, la población rural, que había crecido entre 1981 y 1993 a una tasa de 0.9%, se estancó entre 1993 y 2007 (0.01%), y con toda seguridad, será negativa durante el próximo período intercensal, tal y como ocurre en la mayoría de los distritos peruanos¹⁶ y en todos los países donde la transición demográfica ha llegado a su cuarta etapa.

Esto ocurrirá porque la disminución de la tasa de fecundidad ya en curso, se potenciará con la disminución del número de las mujeres en edad reproductiva. Disminución que será impulsada por dos factores: primero, porque la variación en los pesos proporcionales de la ciudad y el campo permitirá que un número cada vez mayor de emigrantes rurales pueda ser absorbido por las ciudades y; segundo, porque la base de la pirámide demográfica se está angostando¹⁷.

Como consecuencia del descenso de la población rural, la dotación de recursos *per cápita* aumentará. Quienes se desempeñan como ayuda familiar no remunerada disminuirán y la pobreza

¹⁶ Entre los últimos dos censos la población rural disminuyó en el 54.9% de los distritos cuya jurisdicción no fue modificada. En la costa la población rural disminuyó en el 61.7%, en la sierra el 62.0% y en la selva 42.9%.

¹⁷ Durante el último período intercensal, el grupo de las mujeres rurales ubicado entre los 0 y los 14 años disminuyó en 14%.

en el campo será menor. Pero no todas las consecuencias serán positivas, puesto que el envejecimiento de la población irá paulatinamente constituyéndose en un problema prioritario. Por el momento, el envejecimiento tiene un impacto reestructurador productivo importante: la tasa de mortalidad de los propietarios será cada vez mayor, y esto que antes era sinónimo de fragmentación predial, se convertirá ahora en un acelerador de la concentración parcelera, ya que los descendientes que partieron estarán interesados en vender y los campesinos mercantilizados en comprar.

Sabemos que este proceso de reestructuración está en curso, por lo menos en aquellos valles donde la población se ha reducido significativamente, pero no tenemos información certera porque carecemos de un censo agropecuario. No sabemos en cuánto están creciendo las áreas dedicadas a pastos o a frutales, aunque sí sabemos que aumenta el mercado de los quesos y los yogures que ahora se están vendiendo incluso en los mercados locales. Esto solamente puede estar ocurriendo si es que las áreas dedicadas al autoconsumo están disminuyendo y el mercado de tierras campesinas está creciendo, pero repito, no se cuenta con las cifras certeras y tampoco se ha reparado que este mercado podría ser una oportunidad para favorecer la capitalización de los pobres.

En efecto, si la propiedad privada campesina se formalizara concediendo seguridad jurídica al propietario y existiera financiamiento para la compra de estas tierras, se obtendrían dos beneficios: a nivel del comprador, se evitaría la descapitalización puesto que la tierra se pagaría con una parte de los beneficios anuales; y a nivel del vendedor, se obtendría un precio más alto y se dispondría de un capital más significativo.

Puntos relevantes de la agenda actual

La cuestión relevante con respecto de la descentralización política administrativa, es pasar de la cuestión formal que nos lleva

al fortalecimiento de la departamentalización, situación que fue concebida como transitoria, a la cuestión de fondo, que es resolver los problemas que bloquean la descentralización económica, base necesaria para el fortalecimiento de los sistemas urbanos y los mercados regionales.

En esta perspectiva, hay que abandonar la ilusión de que se puede incentivar a la clase política subnacional, ofreciendo ventajas presupuestales a las distintas jurisdicciones que se fusionen. La experiencia ya mostró que nadie las aceptó y nadie estará dispuesto a aceptarlas en el futuro. El enfoque más bien debe orientarse a penalizar el mantenimiento del *statu quo* y a imponer ciertos cambios necesarios.

En primer lugar, se debe enfrentar la cuestión municipal modificando el enfoque actual que establece tres niveles jerarquizados, para reemplazarlo por tres o cuatro tipos de municipalidad según la naturaleza del territorio que le corresponda gobernar. De esta manera se podrá legislar coherentemente porque cada tipo de municipalidad poseerá capacidades y requerimientos homogéneos, a lo largo de un continuo que va desde la municipalidad metropolitana (muy grande y exclusivamente urbana), hasta la municipalidad exclusivamente rural.

En segundo lugar, debe establecerse un mínimo de población necesario para constituir una jurisdicción autónoma y contar con un gobierno local electo. Este mínimo podría fluctuar entre mil y dos mil habitantes. No tiene sentido que el presupuesto municipal equivalga al 20 o 30% del Producto Bruto Interno (PBI) distrital.

En tercer lugar, se debe ganar coherencia gubernamental acabando con las situaciones contradictorias donde la subordinación político administrativa dificulta el desarrollo de la articulación real. En este caso, como en el anterior, la propuesta con respecto de la jurisdicción receptora debe nacer del Estado central y eventualmente podría ser sometida a referéndum en la jurisdicción cuyo estatus se pretende cambiar.

En cuarto lugar, se debe implementar una política promotora de los sistemas urbanos que impulse la integración de las ciudades intermedias, fortaleciendo centralidades alternativas de segundo y tercer rango (por ejemplo, fortaleciendo Huancayo pero también, Huancavelica y Huamanga). Es un grave error condenar la centralización territorial alternativa porque solamente a partir de las ciudades intermedias, se puede construir un peso compensatorio al de Lima Metropolitana. Es falso suponer que las ciudades pequeñas o los caseríos puedan desarrollarse sin que su desarrollo esté antecedido por el fortalecimiento de las ciudades medianas.

En quinto lugar, debe apoyarse el desarrollo de las pequeñas ciudades que lideran la evolución de los territorios rurales y se encuentran inmersas en procesos iniciales de complejización productiva y crecimiento poblacional. Los programas sociales deben incluirlos en su focalización con independencia de la tasa de pobreza que ostenten. Debe tenerse en cuenta la importancia en términos absolutos de la población concernida y el impacto sobre la demanda alimenticia que este apoyo supone.

En sexto lugar, debe cambiarse la manera en que se adjudican los fondos provenientes del canon o las regalías, estableciendo topes *per cápita* y obligando a la solidaridad con las jurisdicciones vecinas excluidas. En este sentido, el presupuesto *per cápita* de un gobierno local debiera como máximo duplicar el promedio regional.

En séptimo lugar, debe fusionarse la Secretaría de Descentralización y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, para reorientar el proceso de descentralización político administrativa en provecho de la descentralización económica.