

PERSPECTIVAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU FUTURO



*Diálogos
en la PUCP*

PLATAFORMA PARA
LA REFLEXIÓN
POLÍTICA

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP

DIÁLOGOS EN LA PUCP

PERSPECTIVAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU FUTURO

PERSPECTIVAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU FUTURO

*Diálogos
en la PUCP*

PLATAFORMA PARA
LA REFLEXIÓN
POLÍTICA

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP

Diálogos en la PUCP
Perspectivas sobre la descentralización y su futuro
Plataforma para la Reflexión Política

De esta edición
© Pontificia Universidad Católica del Perú
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono (51 1) 626 2000 (2702)
plataformareflexionpolitica.egpp@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/escueladegobierno

Edición General:

Rolando Ames Cobián
Álvaro Barnechea García
Raúl Molina Martínez

Participación en todo el proceso de elaboración de este documento:

Fabiola Gutiérrez Arce y María Claudia Augusto Meléndez,
miembros del equipo que conforma la Plataforma para la Reflexión Política.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Primera edición: noviembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-17669
ISBN: 978-612-4206-90-0

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

¿Qué hubiera pasado si, en lugar de autoridades regionales, hubiéramos tenido buenos ministros y buenos directores regionales de Educación y de Salud? Igual habría habido un montón de recursos naturales y también recursos fiscales para infraestructura. ¿Cuál ha sido, entonces, el aporte marginal de haber tenido autoridades regionales en lugar de mejores directores regionales en el Estado? Sospecho que muy bajo.

Elmer Cuba

Socio Director de Macroconsult

No puede ser que se permita que sea la tecnocracia la que elabore la agenda. Yo, que trabajo al lado de los gestores, necesito que políticamente me digan “vamos por aquí y no por allá”. Yo estoy acostumbrada a ejecutar y a hacer que las cosas ocurran, pero obviamente debe haber una orientación alineada con una política pública que sea racional, que tenga un orden, algo que me diga adónde es que queremos llegar.

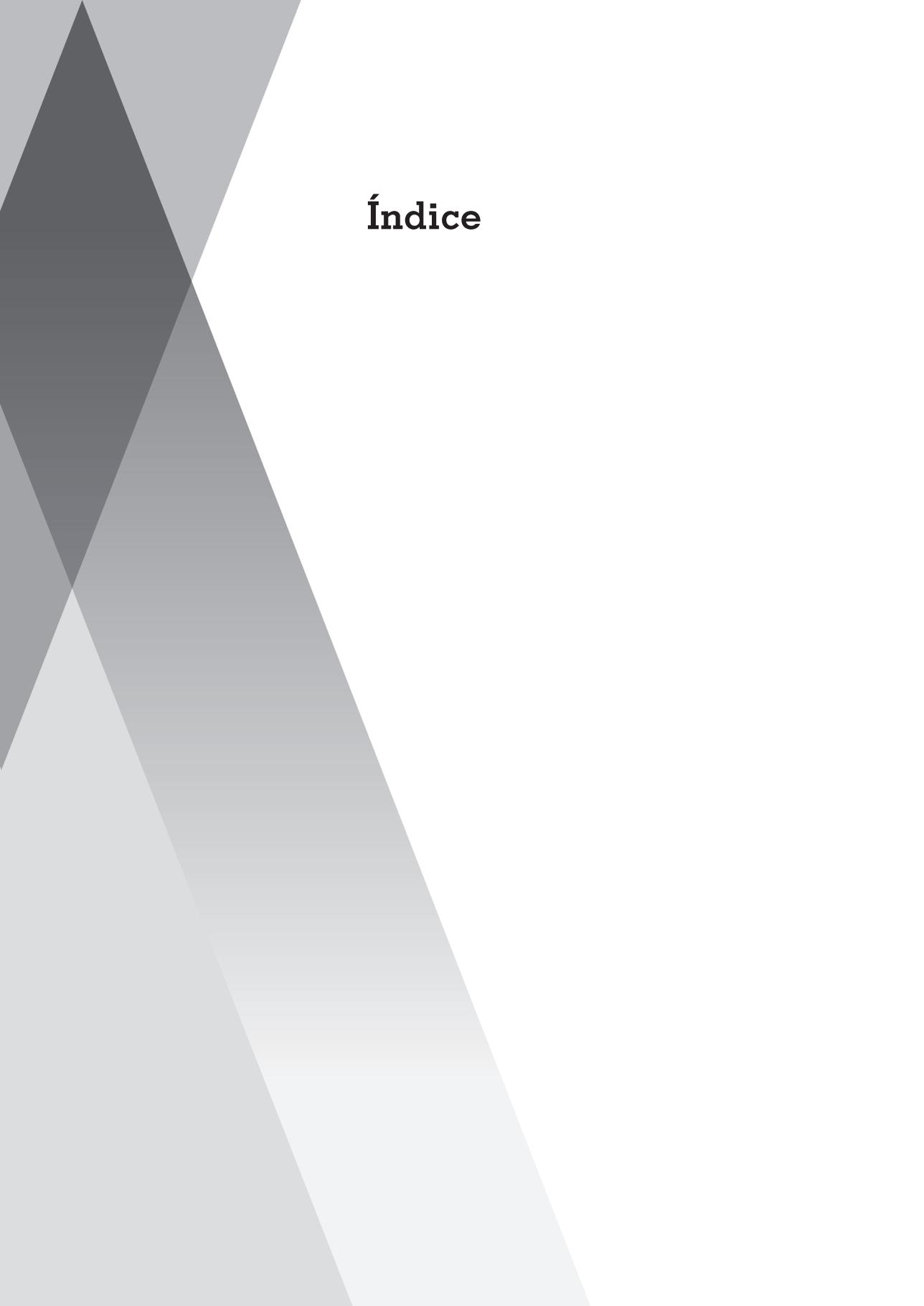
Nuria Esparch

Ex Presidenta Ejecutiva de SERVIR

Algo debemos haber hecho bien en las provincias, porque no es el primer boom económico que tenemos en el país. A lo largo de estos 200 años, hubo varios y, sin embargo, los indicadores de niveles de vida no mejoraron. Pero, justo ahora que estamos en un proceso de descentralización, han mejorado. Yo he sido presidente regional y si no hubiera tenido la transferencia de competencias que han dado, no hubiera podido hacer nada.

Martín Vizcarra

Ex Presidente Regional de Moquegua

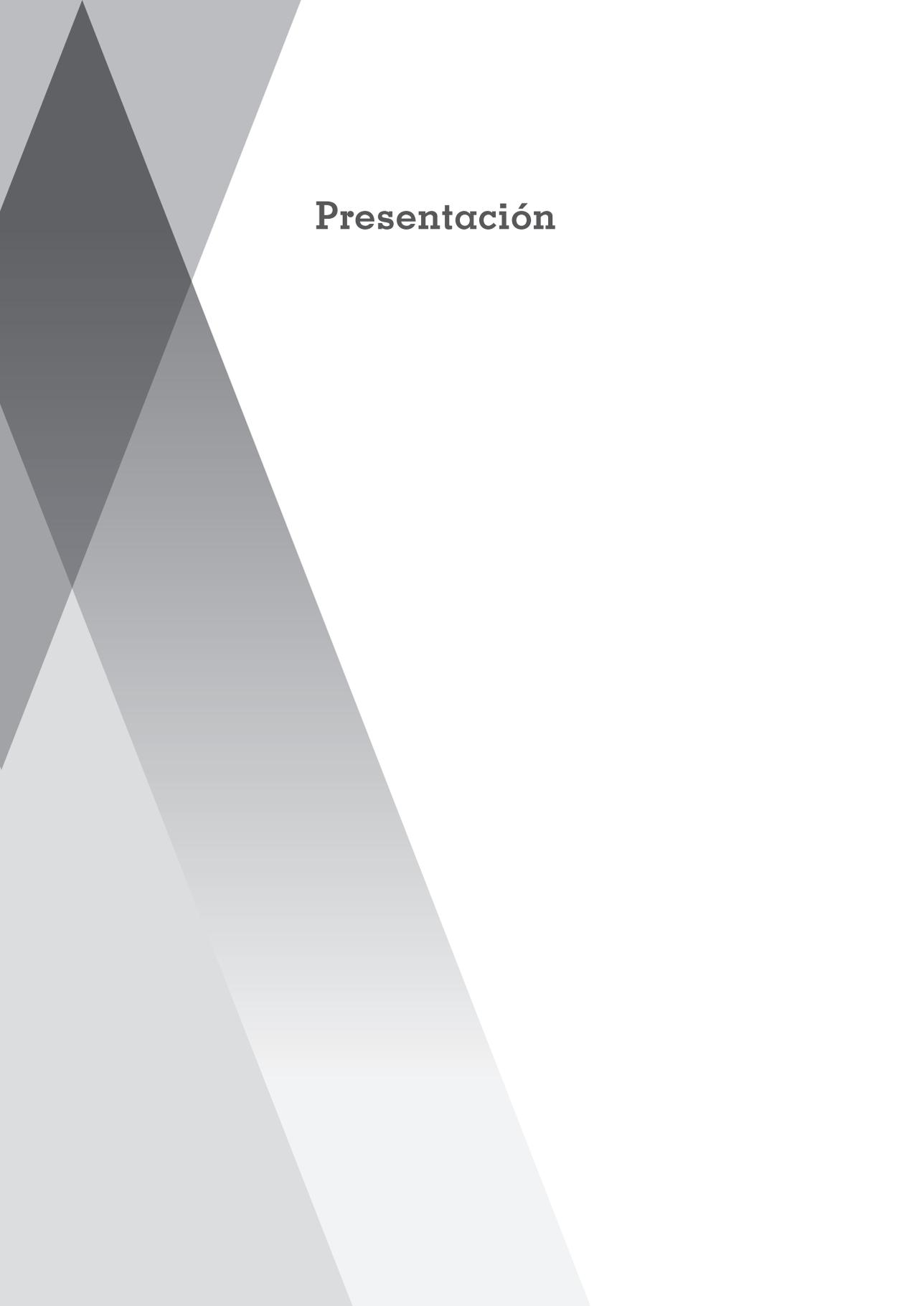


Índice

Presentación _____	10
Introducción _____	14
Cómo ha sido organizada esta publicación _____	18
Participantes en el diálogo _____	20
De qué se habla cuando se habla de descentralización _____	22
Capítulo 1: Constantes históricas, Interrogantes inmediatas y argumentos de fondo de la descentralización _____	24
1. ¿Fracaso o éxito de la descentralización? _____	25
Trayectorias y mentalidades _____	29
[Itinerarios descentralistas: la mirada de Max Hernández] _____	30
2. El reto de forjar unidad en lo diverso _____	33
Descentralización y nuevas realidades rurales _____	36
3. Fallas de origen en una reforma de fondo _____	37
4. El desarrollo como objetivo _____	40
Los indicadores sociales y de gestión _____	42
Capítulo 2: Organización del Estado para la descentralización _____	44
1. Descentralización versus desconcentración _____	45
La tensión entre autonomía y autarquía _____	47
2. Hacer realidad el Estado multinivel _____	48
Macro-regiones: creación pendiente _____	51
La reforma fiscal _____	52
3. La dimensión municipal _____	53
La gobernanza flexible de un Estado multinivel _____	56

Capítulo 3: Liderazgo, representación, y participación en la descentralización	58
1. Liderazgo, viabilidad y gestión	59
Legitimidad social	60
[Qué hizo Moquegua: la mirada de Martín Vizcarra]	61
Los técnicos, los estudios, las políticas y la gestión	63
2. Papel descentralizador del sistema de partidos	65
3. Democratización, participación y representación	67
Contrapunto: la nueva territorialidad y la voz de sus actores	70
Capítulo 4: Los retos del presente	72
1. ¿Descentralización con contracción económica?	73
Análisis contrafáctico	74
2. Los recursos naturales y el reparto del canon	75
3. Corrupción, poder y uso político del gasto	78
4. Los rumbos posibles de la descentralización	82
[Tres hipótesis: la mirada de Raúl Molina]	84
Material de consulta	88
Anexo 1 Descentralización: remirando lo que entendemos y lo que hemos realizado en su nombre	93
¿A qué descentralización nos referimos?	93
El periodo abarcado	93
Objetivos normativos y alcances de la descentralización	94
Fallas de origen de una descentralización sin reforma	96
Algunas lecciones que ofrece lo avanzado	98
¿Insistimos en descentralizar o damos marcha atrás?	99
Índice de intervenciones	102





Presentación

Al igual que la construcción de conocimiento y la producción de propuestas, la pluralidad, es esencial para el trabajo académico. Ella está en el corazón mismo de la democracia, es condición para la libertad y la posibilidad de elegir. Con esta convicción, cuando asumí la dirección de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, lo hice decidido a lograr que una institución académica, como la nuestra, sea promotora de la pluralidad, y a la vez, una muestra en sí misma de un diálogo entre todos y todas.

El Perú nos exige respuestas, pistas para lograr el desarrollo, garantizando la continuidad y el fortalecimiento del sistema democrático. Nos pide también en ese proceso sumar esfuerzos para encontrar nuevas formas y estrategias para el logro de resultados que amplíen y hagan realidad los derechos de las personas y las comunidades. Ante esta exigencia, la universidad tiene mucho que decir, no sólo como posibilidad sino cómo área ineludible. Existe la imperiosa necesidad de que la actividad académica esté presente y vinculada con la realidad del país, con los problemas más urgentes e importantes de los ciudadanos y ciudadanas. A la vez, la posibilidad de encontrar pistas conversando entre conversos no parece muy productiva. La universidad no deja de ser parte de una comunidad política, social, económica y cultural y, por tanto, tiene una responsabilidad enorme de constituirse –en el estricto marco de sus competencias formativas y de investigación– en un actor que convoque y articule para la efectividad de la acción conjunta de diversos actores de la sociedad.

En ese sentido, la creación de la Plataforma de Reflexión Política, como proyecto de la Escuela de Gobierno PUCP, es una muestra de todo ello. La concordancia en este enfoque, con el profesor Rolando Ames, coordinador de la Plataforma, y con el equipo de la Escuela que lo acompaña, nos ha permitido construir un espacio de encuentro. En él, los diversos sectores de la sociedad, expertos de la academia, la sociedad civil y el mundo empresarial, tanto como de la administración pública y la política, pueden discutir los grandes temas nacionales sin la distorsión que genera la exposición y deliberación mediática, y sin la desventura de un diálogo limitado por la incapacidad de reconocer que el otro tiene también algo que decir. En este último aspecto, hemos concebido la Plataforma de Reflexión Política como un espacio de “pedagogía política”; vale decir, como un lugar en el que reconocemos, recordamos y aprendemos que dialogar en la diferencia es valioso y necesario. Nos ha permitido reconocer que las coincidencias y el manejo institucional de las diferencias son posibles cuando se promueve y se practica la tolerancia y el respeto por la diferencia.

Se trata, precisamente, de generar un proceso libre pero ordenado, amplio pero selectivo, controversial pero no conflictivo, concluyente sin ser definitivo. Hablamos fundamentalmente de generar un espacio de diálogo honesto no solo con nosotros mismos y con los otros, sino también y principalmente con el país, sus problemas y sus posibilidades.

Los diversos temas y problemas que enfrentamos son asuntos que requieren la articulación de la investigación, con propuestas y la generación de ese valor público intangible que es la confianza entre nosotros mismos,

en nuestra diversidad y diferencia. El primer diálogo, dedicado a la política y las políticas de la descentralización, nos deja como conclusión la concordancia plena de que este proceso debe ser revisado, antes que desactivado. El libro que aquí presentamos permitirá mostrar de manera dinámica la pluralidad que motivó la reunión. Pone de relieve la articulación de ideas comunes y concordantes; pero también las diferencias a partir de temas, identificando cada una de las participaciones.

En la Escuela de Gobierno PUCP hemos asumido el compromiso de hacer academia insertos en la realidad y de manera dialogada; en el que el proceso es tan importante como el resultado, y en el que la labor académica es puesta al servicio de la política, el buen gobierno y el desarrollo del país.

Esperamos, sinceramente, que este primer documento aporte al debate nacional. En el marco de nuestro bicentenario como república, ante un proceso electoral nuevo que definirá nuestro desarrollo próximo y de largo plazo, y ante el próximo centenario de nuestra universidad, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas renueva de esta manera su convicción de formar personas, producir conocimiento a través de la investigación, pero con la necesaria apertura para reflexionar con otros, similares y distintos, entre los que podamos distinguirnos sabiéndonos uno: el Perú.

Carlos Alza Barco

Director

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas



Introducción

Como también lo escribe Carlos Alza, Director de la Escuela de Gobierno, pensamos los **Ciclos de Diálogo** como una práctica en pequeña escala de un diálogo democrático genuino: Debatir temas centrales de interés público para el futuro del Perú, entre expertos y políticos de distintas profesiones y diferentes modos de pensar. Y sobre los temas escogidos, tomar en cuenta tanto las opciones de políticas públicas abiertas hoy, como los procesos históricos en que ellos tomaron forma. El primer tema elegido fue el de la Descentralización.

Se buscó generar un clima de intercambio directo y de relaciones de confianza mutua. El volumen que entregamos es, pues, fruto de un trabajo en común, cuya autoría pertenece a todas las personas que participaron, cuyos nombres figuran aquí y a quienes se debe el valor principal de lo que presentamos. Los organizadores les quedamos muy agradecidos.

Entregamos una edición que ha construido una síntesis cercana a como transcurrió el diálogo originalmente en los *mismos términos personales de las intervenciones*. Las opiniones aquí presentadas pueden ser conocidas por trabajos y declaraciones personales de sus autores. Ahora, les agregamos el valor del intercambio espontáneo entre ellos. Sólo queda que la difusión de este volumen vía los medios y redes de comunicación, así como en las instancias institucionales, lo haga incidir para mejor, en las decisiones de gobierno que se tomen sobre la Descentralización.

Este año 2015, en el que nace la Plataforma para la Reflexión Política, empezamos en el mes de julio con la Descentralización, porque ella tiene que ver con la conformación histórica del Perú en tanto sociedad y en tanto Estado. Y, actualmente, que las redes más globales e impersonales han cobrado tanta fuerza y, que al otro extremo, las poblaciones se afirman en sus lazos de pertenencia más afectivos y locales, las regiones, o espacios sub- nacionales resultan un eslabón clave en las cadenas de la representación democrática y de gestión eficaz del Estado en todo el mundo.

Sin embargo, la forma en que se han combinado el centralismo y la descentralización - y la conformación de regiones - es distinta en la historia de cada país. En el Perú, este proceso ha resultado muy accidentado en las últimas décadas. La descentralización contemporánea se inició en 1980 y, fue suspendida en 1992 por el llamado auto-golpe. Se reinició el año 2002, con la promulgación del marco legal básico y la recuperación

de un nivel regional de gobierno, esta vez sobre la demarcación de los departamentos. Después de un periodo de impulso, el proceso ha ido perdiendo fuerza. Existe, y tiene logros importantes en varias regiones, pero, como conjunto, aparece atrapado entre diversos dilemas que deberán ser resueltos en la siguiente administración. De allí la importancia de plantear este diálogo plural y franco sobre lo que, como país, tenemos entre manos.

El lector encontrará aquí una conversación en la que se incluye desde una intervención especial pedida a Max Hernández sobre la historia de nuestro tema desde la Colonia, hasta este último asunto crucial: los rumbos que puede y debiera tomar la descentralización en los próximos años. Lo central del Diálogo transcurrió sobre lo ocurrido con la política pública en esta materia entre el 2002 y el presente. Para dar cuenta de la discusión hemos organizado la materia en cuatro capítulos y catorce rubros. También recurrimos al uso de recuadros para dar cuenta de intercambios sobre aspectos específicos pero relevantes.

La interrogante sobre el qué hacer para adelante fue un tema cuya hondura se sintió en el cuidado con que se intervino sobre él. Los puntos de vista fueron bien distintos como se verá. Nadie planteó que había que olvidarse de la descentralización y dejarla de lado. Las divergencias se expresaron sobre qué hacer ahora para salir de una situación de falta de norte del proceso, que tampoco nadie negó. He encontrado muy relevante que hayamos podido discutir con toda libertad, los aspectos técnicos más ligados a la gestión de políticas públicas y los de la legitimidad política que tienen que ver con la representación democrática sin confundirlos.

A mi juicio, el principal mensaje que surge de este Diálogo, es que tanto quienes piensan que la Descentralización debe desatraparse, dando coherencia estatal de conjunto a este proceso, pero fortaleciéndolo con seriedad; como quienes señalan la necesidad de hacer un alto en el camino para reorientarlo, coinciden en un punto central sobre el modo de hacerlo: A través de liderazgos políticos de calidad. Éste es un punto trascendental que debe ser tomado muy en cuenta por quienes gobiernen al nivel nacional, regional y municipal.

Definir la organización básica de la representación, la gestión y el poder en el territorio, fue considerado un asunto no técnico sino político de modo consensual. Y este énfasis mayor estuvo, no tanto en los políticos, sino,

sobre todo, en los técnicos; todos de la mayor solvencia. Creo que será útil la lectura cuidadosa de aspectos como éste. Después de décadas de satanización de la política en un país sin unidad interna y con instituciones débiles, esta apuesta por una coherencia democrática en personas con responsabilidad pública y con perspectivas diferentes sobre el quehacer inmediato, me pareció una sana fuente de esperanza.

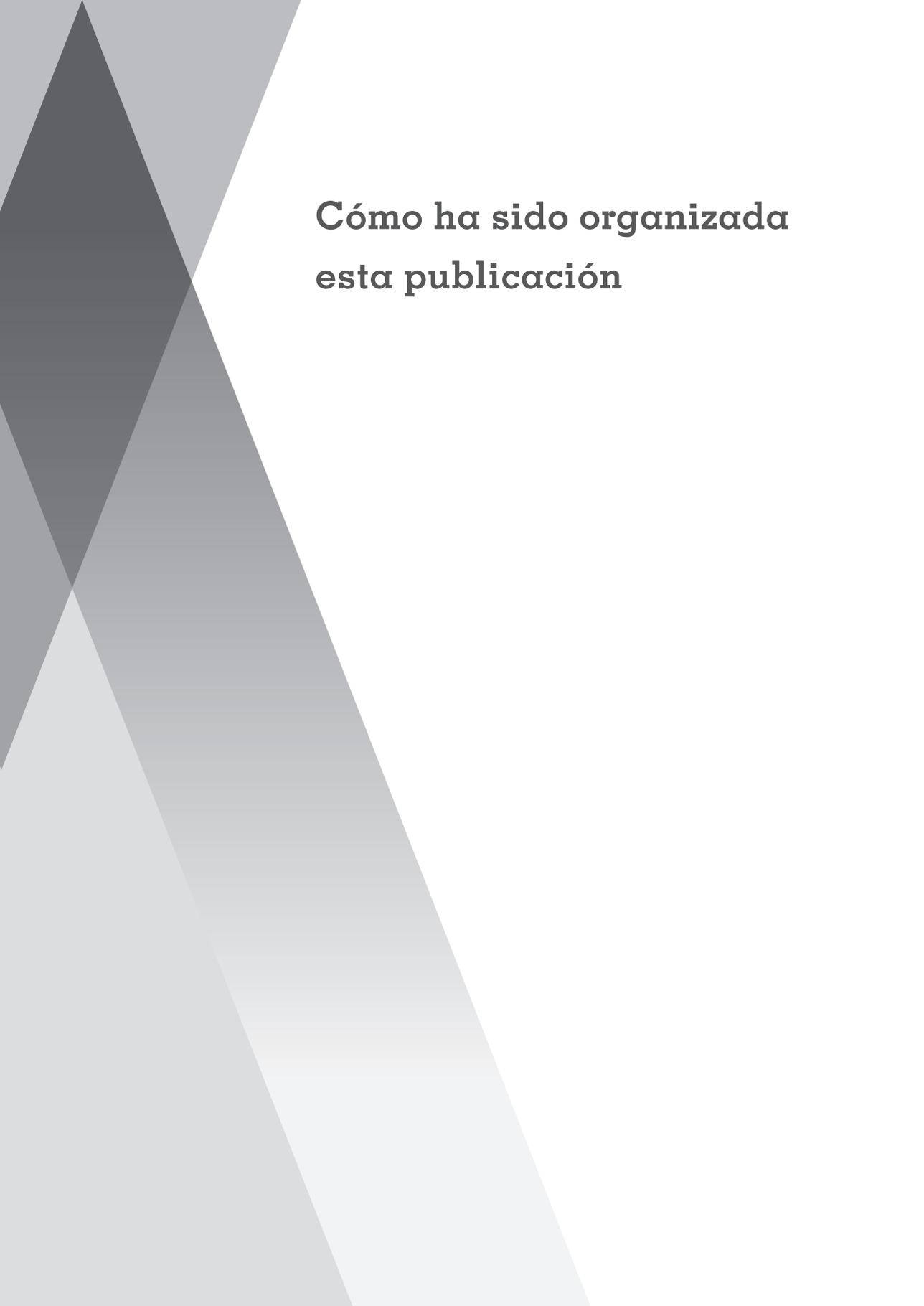
En la edición de este volumen, que abrevió y organizó un intercambio de seis horas ha sido central el aporte de dos personas, Álvaro Barnechea García quien ha puesto la fina técnica necesaria para editar en estos términos un intercambio intenso sin libreto rígido, y Raúl Molina Martínez, uno de los expertos de mayor reconocimiento en el país en Descentralización, quien preparó el documento para el inicio y luego contribuyó a dar forma a esta edición final. Todos los participantes visaron y pudieron hacer modificaciones puntuales a los pasajes de sus intervenciones contenidas en este texto final.

La Plataforma para la Reflexión Política publicará en pocos meses más, el resultado de los otros tres Ciclos de Diálogo que ha realizado en el 2015. Ha sido muy grata esta experiencia institucional, factible por el contexto de la Escuela de Gobierno de la PUCP y la disponibilidad de todos sus colaboradores. En ella su nuevo Director, Carlos Alza Barco, ha tomado la posta con mucha fuerza, luego de la partida del fundador y primer impulsor, nuestro recordado Henry Pease García. Varios profesores del Departamento de Ciencias Sociales y expertos de otras instituciones nos asesoraron con generosidad con sus conocimientos en las diversas etapas de este trabajo. Gracias a todos ellos también.

Al concluir debo nombrar a las dos personas que conmigo conforman el equipo de la Plataforma para la Reflexión Política, la politóloga Fabiola Gutiérrez Arce y la estudiante de último año de esa carrera, María Claudia Augusto Meléndez. Ellas dieron mucho más de tiempo y de entrega del que estaban obligadas, para que los cuatro Diálogos previstos se realizaran tal y como lo habíamos programado con la Dirección de la Escuela. Mi reconocimiento y gratitud por eso.

Rolando Ames Cobián

Coordinador de la Plataforma para la Reflexión Política
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas



Cómo ha sido organizada esta publicación

Núcleos de problemas

Los Ciclos de Diálogo apuntan a develar el entramado de posiciones de actores profundamente involucrados en el tema de cada diálogo, en este caso el proceso de descentralización. Con ese fin hemos organizado la presentación de las dos jornadas en forma distinta a la de una típica relatoría. Primero produjimos una síntesis cuasi literal de los distintos aportes cualitativos (155 en total) que cada participante ofreció sobre aspectos específicos, los cuales presentamos con un título indicativo que sugiere la idea principal. En segundo lugar, agrupamos estos aportes en cuatro capítulos que contienen en total catorce núcleos de problemas. Hemos tenido que sacrificar la linealidad y la secuencia de las alocuciones individuales para organizar discusiones virtuales más fáciles de seguir en torno a los núcleos de problemas encontrados. Ha sido pues primero una operación de descontextualizar las intervenciones de su secuencia hablada, para luego re-contextualizarlas en el orden más fácil de seguir por el lector. Hemos buscado que éste sea lo más afín al primero.

Algunas salvedades

Como es natural, por la amplitud de la problemática tratada, los numerosos temas abordados en este documento desbordan por momentos cualquier esquema organizativo. Hay al menos cuatro salvedades que hacer. Primero, que los núcleos de problemas podrían haber sido organizados de distinta manera. Segundo, que una misma intervención podría haberse colocado en más de un núcleo. Tercero, que en muchas de las síntesis se tratan dos o más ideas que están conectadas entre sí. Finalmente, cabe precisar que las opiniones que a continuación siguen no son necesariamente segmentos literales de lo expresado por cada participante, razón por la que, ex profeso, no incluyen comillas. Como ocurre con todo texto hablado que es convertido en publicación escrita, los textos han sido objeto de manipulación, primero durante su desgrabación y luego durante el proceso de edición necesario para su lectura.

La voz de todos

Lógicamente, las opiniones de cada participante tienen su propio sello y enfoque. El tipo de abordaje por el que hemos optado busca mantener esos rasgos personales dándole sentido al conjunto de voces, sin que una en particular necesariamente predomine. Creemos que este ejercicio sin duda ha producido un texto de consulta y referencia más dúctil y práctico, más orientador y preciso. La Plataforma para la Reflexión Política de nuestra Escuela de Gobierno pone a disposición de la opinión pública este documento del cual podrán sacar provecho tanto los expertos investigadores y los jóvenes estudiosos de la política peruana como los gestores, técnicos y asesores directamente vinculados con la tarea de reorientar el curso de la descentralización y de rescatar sus numerosas experiencias positivas.

Participantes en el diálogo

Rosa Alayza

Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

Carlos Alza Barco

Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Rolando Ames Cobián

Coordinador de la Plataforma para la Reflexión Política

Jorge Aragón

*Profesor Investigador de la Sección de Ciencia Política y Gobierno,
Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP*

Federico Arnillas

*Presidente de la Mesa de Concertación para
la Lucha Contra la Pobreza*

Jessica Bensa

Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

Violeta Bermúdez

Directora del Programa ProDescentralización de USAID

Pablo Bustamante

Director del Portal de análisis e información Lampadía

Carlos Casas

*Profesor principal del Departamento de Economía
de la Universidad del Pacífico*

Elena Conterno

Presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería

Enrique Cornejo

*Ex Ministro de Transportes y Comunicaciones
y de Vivienda, Construcción y Saneamiento*

Elmer Cuba

Socio consultor de Macroconsult

Manuel Dammert

*Congresista de la República (Acción Popular-Frente Amplio)
y ex Presidente de la Comisión de Descentralización
(Agosto 2014-Julio 2015)*

Fernando Eguren

Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales

José Escaffi

Socio y Gerente de la División de Gestión Pública de Apoyo Consultoría

Nuria Esparch

Ex Presidenta Ejecutiva de SERVIR

Efraín Gonzales de Olarte

Profesor del Departamento de Economía y Vicerrector Académico de la PUCP

Max Hernández

Fundador de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis y ex Secretario Técnico del Acuerdo Nacional

Narda Henríquez

Directora del Doctorado de Sociología de la PUCP

Carmen Ilizarbe

Directora Adjunta de Investigación e Incidencia de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Raúl Molina

Ex Secretario de Descentralización y experto en temas de reforma institucional

Maritza Paredes

Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

Mario Tello

Profesor del Departamento de Economía de la PUCP

Javier Torres

Director de Noticias de la Asociación de Servicios Educativos Rurales

César Villanueva

Ex Presidente Regional de San Martín (2007-2013)

Martín Vizcarra

Ex Presidente Regional de Moquegua (2010-2014)

Johnny Zas Friz

Especialista en Políticas Públicas del Programa ProDescentralización de USAID

Gonzalo Zegarra

Director Ejecutivo de SE Semana Económica

De qué se habla cuando se habla de descentralización¹

Para qué: concepto general de la descentralización

En términos simples, la descentralización es un proceso de reforma de las maneras en que el Estado se organiza para actuar sobre un territorio e incidir positivamente sobre el bienestar de sus distintas colectividades. Toda reforma descentralizadora pretende acercar las estructuras, procedimientos y servicios públicos lo más posible a las personas. Para ello se transfieren competencias estatales a los gobiernos regionales, provinciales y distritales elegidos que se hallan más próximos a los espacios en que las personas de carne y hueso residen y desarrollan sus actividades sociales y productivas. El supuesto es que, en el ejercicio de sus competencias, las autoridades de dichos gobiernos –más cercanas a la voz y las demandas de los ciudadanos– darán respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas de las distintas colectividades territoriales.

Idas y venidas: los procesos de descentralización

Cuando hablamos de descentralización en el Perú, solemos indebidamente enfocarnos en el proceso iniciado en marzo del 2002, con la reforma de la Constitución Política del Estado en materia de descentralización mediante la Ley 27680 (Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV “De la descentralización” del Título IV “De la estructura del Estado”). Pero, si nos referimos a la elección de autoridades subnacionales cercanas a la población, el presente nuevo intento descentralizador del Estado peruano empezó mucho antes, con la recuperación en 1980 de la elección democrática de autoridades municipales y, luego, con la conformación en 1988 de 12 gobiernos regionales, la mayoría de ellos sobre ámbitos multidepartamentales. Desde este punto de vista, la reforma iniciada en 2002 fue, propiamente hablando, un relanzamiento del esfuerzo de descentralización a través de la recuperación de un nivel regional de gobierno. La diferencia es que esta vez las regiones se constituyeron sobre los 24 departamentos preexistentes, trasladándose a la población la responsabilidad de conformar regiones efectivas a través de referendums (a la postre fallidos).

Paréntesis: desconcentración de 1992-2000

El componente regional del proceso introducido en 1988 fue tempranamente interrumpido en 1992, con la desactivación de aquellos nacientes gobiernos regionales, para dar paso, hasta el año 2000, a un periodo de marcado centralismo, basado en un modelo desconcentrado de gestión

1 Las ideas en estas páginas resumidas provienen del texto ofrecido a los participantes por Raúl Molina con el fin de proveer un marco de debate para el Ciclo de Diálogo sobre Descentralización (Ver Anexo 1).

del Estado. La mejor expresión de este modelo fue la puesta en juego de programas nacionales que, desde un centro de decisión y asignación de recursos, desplegaban una vasta organización en todo el territorio del país para llevar sus servicios a sus destinatarios. En el plano de la descentralización, ese modelo desconcentrado estuvo representado por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) de ámbito departamental, que suplantaron a los gobiernos regionales.

Capítulo 1

**Interrogantes inmediatas
y razones mayores de
la descentralización**

1. ¿Fracaso o éxito de la descentralización?

El primer paso para definir una agenda de políticas que enrumbe la descentralización es evaluar objetivamente su performance hasta hoy. Los participantes de este Ciclo de Diálogo sobre descentralización se plantean y responden varias preguntas básicas, surgidas de una propuesta para la discusión elaborada por Raúl Molina (ver Anexo 1) y también del intercambio mismo. ¿Existen avances visibles? ¿Se ha fracasado en lo principal? ¿No es acaso que el fracaso o el éxito de la descentralización es una consecuencia del proceso mismo? Y, más directamente, entonces: ¿El problema no está en la ausencia o precariedad de un conjunto de reformas y de medidas acompañantes que eran indispensables? En definitiva, ¿el aporte de la descentralización al país ha sido marginal o sustantivo?

La percepción de una descentralización empantanada

Hoy día la impresión dominante es que esta etapa actual, iniciada en 2002, no ha funcionado; que nos hemos quedados atascados y que hemos perdido el norte o que, cuando menos, hemos perdido consenso sobre qué hacer. Con respecto a la vitalidad que podía tener el proceso hasta el año 2008 o 2009, el cambio es notable. Hoy día prácticamente no pasa nada con el tema y más bien la sensación que predomina en los medios de comunicación y en muchas partes es que el proceso habría fracasado o estaría empantanado. [Raúl Molina]

Coincidencia de la descentralización y la bonanza económica

Creo que es algo difícil de juzgar si la descentralización ha sido exitosa o no. Es decir, económicamente es cierto que la descentralización ha coincidido con unos años de bonanza económica en los que se ha visto no solo crecimiento, sino también mejoras en la calidad de vida de muchas regiones. Incluso hay regiones que han crecido más que Lima en los últimos años. Pero no se sigue concluir de eso que el proceso ha sido políticamente exitoso. Porque, claro, si la descentralización ha coincidido justamente con una bonanza de recursos, entonces qué es lo que ha generado ese buen resultado regional ¿los recursos o el proceso político de la descentralización? [Gonzalo Zegarra]

El fracaso descentralizador: ¿una lectura centralista?

Tenemos que preguntarnos por qué hablamos de fracaso de la descentralización, y quizás allí tendríamos también que hacer una suerte de disección: a qué fracaso nos referimos, porque creo que ahí volvemos nuevamente a mirar las cosas desde Lima. Quizás en Lima sentimos un fracaso porque el Ejecutivo nacional de hoy no impulsa el proceso, porque tenemos un MEF con las características que conocemos y porque no tenemos una autoridad con liderazgo para impulsar la política de descentralización del Estado peruano. [Violeta Bermúdez]

Algo debimos haber hecho bien en las provincias

¿Cuál es el principal rol del Estado? Mejorar el nivel de vida de todos los peruanos... ¿Cómo ha ido mejorando el nivel de vida en los casi 200 años de vida republicana, de los cuales el 90% han sido de un Estado centralista? Entonces, comparemos, porque me parece medio injusto cuando se dice que hay algunos buenos indicadores, por el boom económico de los últimos 20 años, pero también que hay corrupción: “Ah, no, eso es por la descentralización”. Es decir, lo malo es culpa de la descentralización y lo bueno es por los *commodities*. No pues, balanceemos un poquito más. Algo debemos haber hecho bien en las provincias, porque no es el primer *boom* económico que tenemos en el país. A lo largo de estos 200 años, hubo varios y, sin embargo, los indicadores de niveles de vida no mejoraron. Pero, justo ahora que estamos en un proceso de descentralización, han mejorado. Yo he sido presidente regional y si no hubiera tenido la transferencia de competencias que han dado, no habría podido hacer nada. [Martín Vizcarra]

El fuerte pulso vital de los gestores regionales y locales

Pero cuando vemos la descentralización desde los departamentos, provincias y distritos, vemos que se producen procesos distintos. Si la descentralización hubiera fracasado, no encontraríamos a gestores públicos tan motivados por aprender a cumplir el rol que les corresponde, a funcionarios y autoridades que toman decisiones con el fin de cambiar su estructura de gobierno para responder a los desafíos que les plantea la descentralización. No encontraríamos a alcaldes tan desesperados por cumplir con las metas, así se las imponga el MEF, y por apalancar más recursos para beneficiar a su comunidad, a su distrito, a su población. [Violeta Bermúdez]

El traslado de un modelo con muchas imperfecciones

No solo es cuestión de discutir si la descentralización que hemos hecho es buena o mala. Creo que tenemos experiencias positivas y negativas y que el balance es favorable a pesar de los errores. Sin embargo, un punto que quiero poner en la mesa es el siguiente: el Estado, que no es un Estado descentralizado, tiene muchos problemas. Entonces, no les echemos la culpa a los

gobiernos subnacionales de muchos de los problemas que les hemos trasladado y que ahora están repitiendo a su manera a nivel regional y local. O sea, nosotros no hemos hecho un modelo que sea un modelo repetible, ejemplar. Hemos trasladado un modelo con muchas imperfecciones. [Enrique Cornejo]

La política y la gestión: un Estado sin resultados

Cuando hablamos de descentralización, estamos hablando de dos grandes dimensiones. Una es la dimensión política y –pensando en lo que ha dicho Max Hernández– de representación, todo este tema de reconocimiento de la diversidad del país y de sus identidades, que tiene una dimensión muy política. Por otro lado, está la dimensión más de gestión, de resultados, de modernización del Estado. Se entiende que se descentraliza para dar un mejor servicio al ciudadano y ese es el otro gran reto. En ninguna de ambas dimensiones vamos bien, aunque hemos abierto espacios para avanzar. Así, lo que usualmente todos los actores, líderes de opinión y ciudadanos de a pie involucrados en el tema de la descentralización repiten, una y otra vez, es esta idea de que estamos estancados. Tenemos un Estado que se descentraliza políticamente, pero que no tiene resultados, cuya gestión no es eficiente y eficaz. [Jessica Bensa]

Éxito con respecto a qué

Hay una dificultad, que parece no hemos superado: el que estemos hablando sobre diferentes conceptos de lo que es la descentralización. Y, entonces, en el momento en que nosotros nos preguntamos si la descentralización ha tenido éxito o no, ¿es con referencia a que se cumplió las normas o a los procesos que se han desencadenado? Por ejemplo, el proceso iniciado el 2002 ¿ha contribuido en la formación de élites regionales capaces de orientar la dirección de las inversiones? [Fernando Eguren]

De qué fracaso se habla

¿Por qué se va a decir que el proceso ha fracasado? ¿Por algunos cuantos pillos que han querido aprovecharse de las circunstancias, por algunas autoridades regionales hoy en la cárcel? ¿Eso descalifica el proceso de descentralización? Me parece injusto. ¿Se puede decir que no se han conseguido objetivos? O sea, ¿hace 12 años estábamos muy bien? Y en estos 12 años, ¿todos los parámetros e indicadores han disminuido como para decir que la descentralización fracasó? Comparemos los indicadores de ahora con los de hace 10, 20, 50 años. Que hay cosas que corregir, por supuesto, porque, obviamente, también se han descentralizado malos hábitos, como la corrupción. Tenemos que ver qué hacemos para mejorar la descentralización, pero de ninguna manera tratar de revertir el proceso. Por lo menos en Moquegua, hasta donde conozco, hay excelentes resultados que se han logrado en base a las competencias delegadas a las provincias y los gobiernos regionales. [Martín Vizcarra]

Hubo descentralización: el asunto es qué efecto generó

Debemos enfocar esta descentralización, porque en verdad, cuando uno dice la descentralización ha fracasado... Si uno ve que la descentralización es el proceso de transferencia de competencias, recursos y gentes de niveles altos a niveles bajos de gobierno, y uno mira las cifras de 2001, observa que el 95% del gasto público o del presupuesto lo manejaba el Gobierno Central y solamente 5% las entonces 1828 municipalidades. En cambio, en 2014, el Gobierno Nacional manejó 70%; los gobiernos regionales, 16%; y los locales, 14%. Ha habido descentralización. El asunto es qué efecto ha generado esa descentralización. **[Efraín Gonzales de Olarte]**

Gráfico 1

**Evolución del Presupuesto Público asignado por nivel de gobierno
(En términos porcentuales)**

Nivel de gobierno	PIA				
	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	71%	68%	67%	70%	73%
Gobiernos regionales	16%	15%	16%	16%	15%
Gobiernos locales	14%	17%	17%	14%	12%
Presupuesto total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: PRODES (2015)

El aporte marginal de la descentralización ha sido muy bajo

Soy un poco pesimista en lo que respecta al aporte marginal de la descentralización al desarrollo del Perú desde el año 2002. Haciendo un análisis contrafactual ¿qué habría pasado si, en lugar de autoridades regionales, hubiéramos tenido buenos ministros y buenos directores regionales en los sectores donde se ha descentralizado (Educación, Salud, entre otros)? Igual habríamos disfrutado de los recursos naturales y los recursos fiscales para el desarrollo de infraestructura. ¿Cuál ha sido, entonces, el aporte marginal de haber tenido autoridades regionales en lugar de mejores directores regionales? Sospecho que muy bajo. Por otro lado, debemos acostumbrarnos a la nueva realidad económica de los próximos cinco años. Si no se reactiva la economía, eso puede afectar severamente los recursos asignados a las regiones, dada la caída del canon. **[Elmer Cuba]**

Un proceso positivo con avances desiguales

La descentralización está para quedarse; la ley es clara e irreversible. Pero debemos entender que por ser un proceso complejo en lo político, en lo económico y en lo administrativo, no puede ser un acto de una sola vez. Debe ser un proceso continuo que abarque transferencia de competencias,

de capacidades y de recursos. Los avances de la descentralización han sido desiguales. Encontramos muy buenas prácticas en inversión pública y muy malas prácticas en provisión de servicios públicos. De todas maneras, aunque hay mucho por perfeccionar y mejorar, yo creo que es mucho más lo positivo que lo negativo. **[José Escaffi]**

Dimensiones de un balance pendiente

Creo que la reunión de hoy día deja claro que la idea de hacer balances está más que pendiente, porque no hay consenso suficientemente claro, porque seguimos discutiendo sobre cosas fundamentales... Dos dimensiones de ese balance son, definitivamente, el tema del desarrollo y el tema de la participación. **[Jorge Aragón]**

Trayectorias y mentalidades

El factor humano

Nosotros hemos tenido todo tipo de presidentes, gobernantes y administradores en las tres promociones de la descentralización. En su manera de gestionar y de relacionarse con el Gobierno Central, algunos se asumieron como presidentes y otros siguieron repitiendo el modelo CTAR. Valdría la pena que se recogieran esas diferencias relacionadas con capacidades, historia y trayectoria. Eso explica por qué en algunas regiones no ha pasado nada o ha pasado muy poco, o incluso se ha retrocedido, y explica por qué en algunas regiones se pudo reducir la pobreza y en otras, no.

[Javier Torres]

El Estado, blanco de nuestra frustración

Muchos peruanos conocen al Estado a través de la descentralización. Y entonces lo aman y lo odian según esa experiencia, y la verdad es que cuando empezamos a hablar de descentralización, le clavamos todos los problemas porque por allí pasa el Estado. Pero debemos limpiar un poco el terreno.

[Rosa Alayza]

Descentralización mental

Esta conversación sobre la descentralización me hace pensar: ¿cuándo descentralizaremos nuestras propias cabezas? Todo lo que se ha dicho en esta conversación sobre lo local o que procede de lo local muestra que estamos en un proceso y que nuestras mismas cabezas históricamente no han tenido las herramientas necesarias para descentralizarse.

[Rosa Alayza]

Itinerarios descentralistas

La mirada de Max Hernández

Aquí el texto de la intervención de Max Hernández al comienzo del Diálogo. La Escuela de Gobierno de la PUCP lo invitó a prepararla con el fin de recordar que los centralismos y los descentralismos se insertan en una historia larga, que puede trazarse hasta el mismo comienzo de la época colonial, cuando se elige Lima como capital del Virreinato del Perú. Max Hernández presentó –situando como punto de partida aquella relación de imposición militar, primer vínculo con un mundo externo– tres itinerarios históricos que resumen el derrotero del esfuerzo reflexivo de los peruanos para unificar a la Nación y dotar de sentido a su identidad colectiva. La descentralización contiene así, según Hernández, tanto el reto de forjar un Estado que represente mejor a una sociedad hondamente heterogénea para dirigirla como unidad y con eficacia hacia objetivos comunes como la aspiración de cristalizar el “nosotros” que los peruanos probablemente aún sienten insuficientemente definido. La tarea, además, debe ser abordada en un contexto dominado por fuerzas opuestas que, paradójicamente, se retroalimentan: la globalización y la identidad.

Primer itinerario: del mundo precolombino a la globalización

Voy a hacer un recorrido que he llamado “Tres itinerarios históricos y un par de asuntos del contexto actual”.

El primer itinerario empieza en 1519, para ser exactos un 10 de agosto. Magallanes zarpaba de Sevilla en una travesía épica que duraría tres años y lograría circunnavegar el planeta. En ese lapso se dio partida a dos fenómenos que durarían siglos: el imperialismo europeo y la globalización. En 1532, apenas 10 años después del retorno de Magallanes a Sevilla, Pizarro llegó a nuestras costas y conquistó lo que se llamó el Tahuantinsuyo.

Pero muchos siglos antes el Perú estuvo poblado por gentes que ensayaron formas de dominar un territorio muy complicado. En función del desarrollo de su cerámica, el historiador John Rowe dividió las culturas peruanas en períodos: tres “horizontes culturales” de hegemonía panandina (sucesivamente, Chavín, Wari e Inca) y, entre ellos, dos “intermedios culturales” (en el primero, florecieron los Nazca, Moche, Lima, Tiahuanaco, Recuay y Huarpa; en el segundo, los Chimú, Chíncha, Chanka, Quechua, Sicán, Ichmay, Huanca y Aymaras). Durante todos esos períodos se constituyeron grupos que no siempre estaban en relación armónica entre sí.

Es decir, en el primer momento de la globalización, cuando llegó al Perú una primera avanzada imperial con un marcado sentido centralista de origen territorial –influido en ese momento más por la lógica de Isabel La Católica que por la lógica renacentista de Fernando de Aragón–, se en-

contró con un país que había alternado entre momentos de cierta hegemonía panandina con momentos de mayor dispersión regional.

Segundo itinerario: del mestizaje a la informalidad y a la diversidad

El segundo itinerario tiene como punto de partida un hecho capital de nuestra historia: la Guerra con Chile (1879-1883) y sus secuelas. En lo que sigue voy a usar a mi manera los trabajos recientes de un historiador y un sociólogo de esta institución: Antonio Zapata y Gonzalo Portocarrero. Antonio presentó no hace mucho, en la Academia Nacional de Medicina, una tesis muy interesante: los peruanos tomamos por primera vez conciencia de nuestra diversidad étnica y de la realidad andina como algo fundamental en la posguerra.

Por su parte, en el libro *La urgencia por decir nosotros: los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*, publicado este año por esta casa de estudios, Gonzalo habla, entre otros, de dos ilustres peruanos: Ricardo Palma y Manuel González Prada. Subraya que Palma, “de color modesto”, fue el gran adalid de la identidad criolla que propuso entre risas y sarcasmo una posibilidad de convivencia de los limeños con los provincianos venidos a Lima, mientras que González Prada, “blanco, de ojos azules y nariz perfecta”, afirmó reiteradamente que una idea de nación peruana que no incluyera al indio y al Ande estaba condenada al fracaso. Cada uno a su manera, planteó el gran tema de la integración social.

Poco tiempo después, la generación del 900 planteó la idea del mestizaje, una idea-fuerza que podía unificar a este país diverso y distinto que era el Perú. Dos criollos de rancia estirpe, Francisco García Calderón y José de la Riva Agüero, se refieren a una noción de mestizaje en la cual el componente europeo es el hegemónico. Poco a poco la idea de mestizaje de esta “derecha ilustrada” se fue democratizando con las reformas en el sistema electoral durante el gobierno de Piérola y los intentos de los indigenistas de impulsar el aprendizaje del quechua como base para el aprendizaje del español.

Lo interesante, según Zapata, es que dicha idea persistió. Puede no llamar la atención que alguien como Luis Alberto Sánchez la adoptara en su propuesta de lo criollo popular, que incorporaba al cholo y al afroandino urbano. Lo que sí llama la atención es que José Carlos Mariátegui planteara una visión europea y moderna del *ayllu* peruano, una suerte de mestizaje.

Según Zapata, la idea del mestizaje continuó imantando el imaginario social peruano. Su cúspide y el inicio de su caída se dieron en el gobierno de Juan Velasco Alvarado. En la década de 1980, cualquier noción de mestizaje fue puesta de lado por las ideas presentadas en *“Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980”* de José Matos Mar y *“El Otro Sendero: La revolución informal”* de Hernando de Soto. Además, la perspectiva multiculturalista venida de afuera terminó con la idea fuerza del mestizaje como una suerte de centro gravitacional imaginario de la comunidad peruana.

Tercer itinerario: la descentralización de 1927 al presente

El tercer y último itinerario es el de la descentralización. El punto de partida puede situarse en los años 1927 a 1931. En 1927 se publica 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana, de Mariátegui, y en 1931 el primer programa aprista plantea algo sobre la descentralización. Podría decirse que la descentralización tomó el lugar que hasta entonces ocupaba la polémica del indigenismo. Como discurso político, como promesa política, la descentralización ha existido siempre en nuestra historia republicana, pero los debates entre federalistas y centralistas no contemplaban –para citar los temas de esta reunión– la eficiente administración del Estado ni el desarrollo de ciudades, ni la necesidad de comunicación o de una serie de medidas económicas, sociales o culturales complementarias. La discusión tampoco trataba de los principales límites y cuellos de botella ni de las potencialidades del país ni las dificultades de la distribución de sus recursos.

Cuando comienza a darse más o menos en serio la idea de la descentralización, encontramos que, si bien Haya de la Torre en cierto sentido propiciaba la descentralización, para Mariátegui el Perú no podía sostener un modelo federal. No lo podía porque él asumía que los primeros que iban a beneficiarse de cualquier posibilidad federativa iban a ser los gamonales, que tendrían carta libre dentro de la región, y porque no se podía plantear una descentralización cuando la mayoría de la población no estaba inserta en los regímenes legales (los pobladores de la sierra no tenían derecho ni siquiera a la identidad, ni a elegir autoridades).

Y después de la propuesta del partido Aprista el año 1931 vino ya la serie de hitos que ustedes conocen mejor que yo: los consejos departamentales, que nunca funcionaron, previstos en la constitución de 1933; el gobierno militar revolucionario, centralista pero con sus Organismos Departamentales de Desarrollo (ORDES), luego llamados Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES); la constitución de 1979; el plan de regionalización de 1984, con Fernando Belaúnde; la Ley de Bases del primer gobierno de Alan García, en 1987, con sus 12 regiones; las elecciones regionales del año 1990; la Constitución de 1993, centralista pero con sus Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR); y, ya mucho más recientemente, la ley de reforma constitucional, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, durante el gobierno de Toledo.

Un par de asuntos de actualidad

Estos tres itinerarios, uno de muy larga data, otro de una data poco más corta y el tercero de data mucho más corta, convergen en el momento actual. Un momento en que, como diría Manuel Castells, “nuestras vidas están configuradas por las conflictivas tendencias de la globalización y la identidad”. Con la progresiva supresión de fronteras a nivel económico,

político y social, se van incrementando las barreras culturales, generadas por grupos de personas que defienden sus tradiciones frente a lo que ven como “la amenaza de la globalización”. Esta tensión entre lo global y lo local, que ha dado origen al término y a la idea de Ulrich Beck de la “glocalización” (mezcla de lo global y lo local), es un dato fundamental a tener en cuenta no solo acá sino en el mundo.

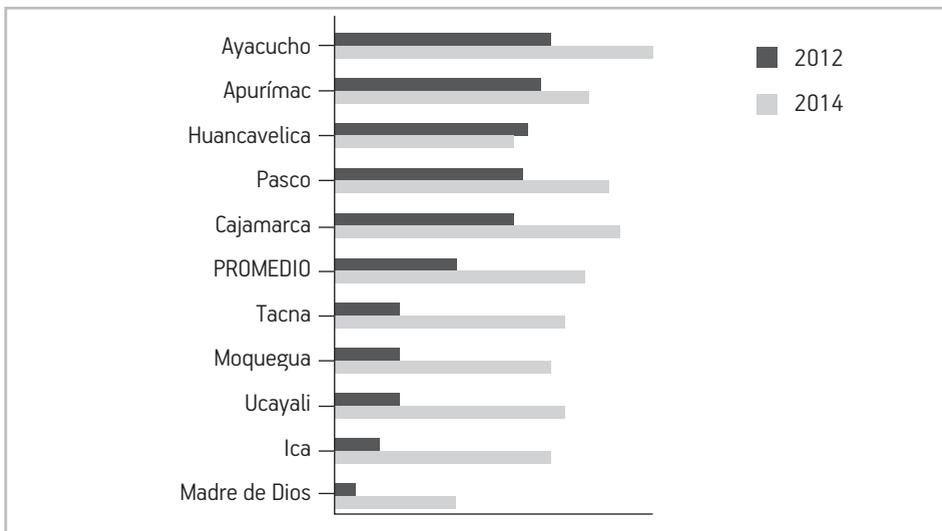
Si bien la noción de mestizaje, como noción que aglutina, ha sufrido el desgaste que ya he planteado, es muy difícil negar que el mundo de hoy es un mundo cada vez más mestizo. Pero la idea del mestizaje cultural y términos como aculturación, deculturación e, incluso, “cholificación” –que acuñara Aníbal Quijano– parecen ser cada vez más limitados y restrictivos para describir los complejíssimos procesos de imposición, apropiación y adaptación presentes en los cambios culturales.

En fin, lo que he querido señalar es que, a la par del reclamo insistente por la descentralización, nos ha llegado de afuera la idea de lo pluricultural. Surgen, entonces, dos grandes preguntas: primero, ¿la pluriculturalidad funciona, discrimina, obstaculiza o impulsa el balance de la ciudadanía?; segundo, ¿la interculturalidad puede ser un espacio conceptual con la potencialidad para transar desacuerdos y fortalecer los vínculos? Son preguntas fundamentales, que puede ser muy difícil responder, pero que cuando menos debemos tener en cuenta como una suerte de marco en el cual situar la reflexión sobre la descentralización.

2. El reto de forjar unidad en lo diverso

En la búsqueda de una unidad más igualitaria, la reforma descentralista habría tratado homogéneamente una realidad que es abiertamente heterogénea, tanto desde el punto de vista de las capacidades de gestión y los intereses subnacionales como de las potencialidades económicas y las características culturales y territoriales. Así, ante el desafío de “gestionar con un libreto único” es de esperar que todos los gobiernos descentralizados no exhiban los mismos avances. Por tanto, la velocidad de la reforma en cada punto del territorio también debería reflejar una realidad desigual. La pregunta sobre si se debe hacer competir a los gobiernos subnacionales por recursos y competencias o se debe simplemente compensar a los menos favorecidos y menos capacitados, concreta la clase de dilemas que hemos de enfrentar y divide opiniones. Una materia relacionada es, obviamente, la de la legitimidad social del proceso, pues la capacidad de responder a las demandas de la población está ligada a una heterogeneidad inherente. De otro lado, hay quienes plantean que la solución pasa por fortalecer los espacios de negociación dentro de un Estado por naturaleza diverso.

Gráfico 2
Tasa de pobreza (2004-2012) por departamento



Fuente: Contraloría de la República (2014)

Gráfico 3
Índice de Competitividad Regional del Perú 2015

Departamento	Rank	Índice	Departamento	Rank	Índice
Lima Metropolitana	1	72.66	Madre de Dios	14	31.93
Callao	2	50.36	Junín	15	30.11
Moquegua	3	44.37	Puno	16	29.97
Tacna	4	44.21	San Martín	17	28.72
Arequipa	5	43.51	Loreto	18	28.70
Ica	6	40.79	Ucayali	19	28.40
La Libertad	7	39.57	Pasco	20	27.83
Lima Provincias	8	38.54	Apurímac	21	26.73
Lambayeque	9	35.64	Huánuco	22	26.55
Cusco	10	34.96	Ayacucho	23	25.65
Piura	11	34.91	Cajamarca	24	23.50
Tumbes	12	32.70	Amazonas	25	22.32
Áncash	13	32.17	Huancavelica	26	19.51

Fuente: CENTRUM Católica (2015)

Un desafío central: convivir en la diversidad del país que somos

El desafío que tenemos por delante parte de reconocer y asumir el país que somos: megadiverso, pluriétnico y muticultural, una sociedad que en el pasado reciente ha sufrido un profundo conflicto interno, cuyas causas y secuelas nos resistimos a reconocer y asumir. Una y otra vez hemos querido resolver esta diversidad que nos conflictúa con un Estado centralizado y autoritario en manos de un líder mesiánico. Ese camino no va a resolver el problema, como no lo ha resuelto en el pasado. Tampoco somos viables si cada uno quiere irse por su lado. Por ello tenemos que encontrar una forma de convivir y de articular espacios diferentes y niveles diferentes, creo que ese es el desafío del futuro y el sentido de la descentralización: no se trata de quebrar el país, sino de hallar una manera de convivir en lo político, en lo económico y en lo ideológico, que nos permita integrar lo diverso en un proyecto compartido, concertado antes que impuesto. [Federico Arnillas]

Transferencia de espaldas a la heterogeneidad regional

Con la descentralización hemos acercado el Estado a la sociedad civil, al mercado y al ciudadano. Y ese proceso de acercamiento lo hemos hecho desde la base de las unidades económicas y políticas de los departamentos. Ahí hay un severo problema de origen, porque no es lo mismo pedirle resultados a Arequipa o Piura, que tienen mejor capital humano, infraestructura, puertos, aeropuertos y energía, que pedirselo a Apurímac, Huanavelica o Amazonas. Les hemos dado las mismas funciones a 26 unidades muy heterogéneas. Incluso al Callao y Lima Provincias, que son una región en el sentido económico de la palabra. Hay muchas diferencias de capital humano, mercados laborales, culturas, migración. Entonces hemos hecho una descentralización de funciones estatales –limitada, por cierto– sobre la base de unidades muy heterogéneas. [Elmer Cuba]

La igualdad está relacionada con los recursos y con su gestión

La reflexión que hizo Max Hernández, sobre esa construcción de nosotros como país, me lleva a reflexionar sobre ese “nosotros” que tenemos el reto de tratar. El elemento de la igualdad, los mínimos comunes que tenemos, y las diferencias que nos distinguen y que tenemos que respetar... Creo que la igualdad está directamente relacionada con los recursos y, por tanto, es algo que hay que gestionar técnicamente, racionalmente. [Gonzalo Zegarra]

Distinto avance a causa de heterogeneidad regional

Las regiones no van a desaparecer. La regionalización ha llegado para quedarse. Sin embargo, el proceso está estancado. Debemos tomar nota de su heterogeneidad, tanto de su gente y de sus recursos humanos, como de sus

capacidades económicas. Debemos aceptar que cada una avance a diferentes velocidades en la medida de sus posibilidades. No se le puede pedir lo mismo o darle el mismo poder político a Arequipa y a Huancavelica. Si en San Martín, Amazonas o Moquegua pueden hacer mejor las cosas, hay que darles más plata y más funciones hasta el límite. A las que no, pues tendrán que retroceder. Si una región no es capaz de controlar la pesca artesanal, la minería ilegal u otras actividades, pues algunas de sus funciones se pueden recentralizar. A las regiones se les debe hacer competir por funciones. [Elmer Cuba]

Alterar el ejercicio del poder, asumir nuestra diversidad

Pensar en la descentralización desde la democracia nos tiene que obligar a pensar cómo vamos a alterar ese centro de ejercicio del poder y qué hemos hecho para alterarlo. En particular, qué hemos hecho para cambiar un Estado que es tradicionalmente centralista, patrimonialista, patriarcal y antidemocrático. Por ejemplo, las políticas interculturales son un reto inmenso para el país y son uno de los aspectos en los que vemos algunos avances interesantísimos, que se han logrado contra viento y marea. Niveles altos de participación, de capacidad de propuesta, de capacidad de diseño, implementación y evaluación de las políticas por los propios ciudadanos. Afectar ese centro tiene que ver con asumirnos como diversos, lo que también nos hace imaginar el desarrollo de formas diferentes. Entonces, la cosa es cómo podemos reconciliar las ideas diversas de desarrollo que tenemos. [Carmen Ilizarbe]

Descentralización y nuevas realidades rurales

Integración campo-ciudad y sostenibilidad de la descentralización

El otro tema del que no hemos hablado acá es el de la conformación de regiones. Las regiones son campo y ciudad, y en un estudio hemos demostrado que no hay una integración entre las ciudades y su entorno rural. Se puede ver a primera vista la diferencia entre la pobreza urbana y la pobreza rural, y la razón es que no están integradas las ciudades a sus entornos rurales. Ha contribuido el tipo de cambio barato, porque es más fácil importar que producir. Pero ahora el tipo de cambio está subiendo... Lo que quiero decir es que la conexión campo-ciudad es un tema que tenemos que incorporar en el proceso de la descentralización y en el proceso de inversión pública y privada. Si no conectamos campo con ciudad, no podemos hablar de una base económica que en el futuro haga sostenible la descentralización.

[Efraín Gonzales de Olarte]

Una ruralidad activa

Yo concuerdo con lo que han dicho varios: que ahora tenemos más ciudades, más población y tenemos una nueva ruralidad activa, metida no solamente en el mercado local sino también en el mundial, que recibe plata de sus parientes que están afuera, que está conectada con el mundo global y que, al mismo tiempo, produce para alimentar al Perú y a otras partes del mundo. Esa nuevas condiciones del territorio están chocando con los grandes proyectos, agrarios, industriales, ecosistemicas, de valor agregado, en la ampliación de capacidades humanas de vida buena, porque el MEF pone todo en la inversión primaria exportadora. La salida es descentralizar, con diversificación productiva y ejes de desarrollo territorial articulados, efectivamente reformando el Estado, para que no se imponga la recentralización estatal controlada desde un Ministerio financiero y despótico.

[Manuel Dammert]

Necesidad de negociar dentro de un Estado multi-diverso

Una parte del problema que tenemos en la descentralización es, tal vez, que somos varios Perú que convivimos en un mismo territorio. Otra parte del problema es que somos un Estado débil que no termina de aceptar que sus autoridades electas deben negociar, pues es el mecanismo normal que tienen los Estados y los políticos para ponerse de acuerdo. En algún momento debemos aceptarnos como un Estado multi-diverso cuyos actores se relacionan negociando dentro del Estado y también al costado del Estado, desde partidos políticos. [Raúl Molina]

Capacidades desiguales, desempeños heterogéneos

Los ex presidentes regionales Villanueva y Vizcarra afirman con modestia que en todas partes hay capacidades y corrupción. Sin embargo, las capacidades que ellos han logrado son especiales. Los gobiernos regionales vienen teniendo desempeños muy heterogéneos. [Narda Henríquez]

3. Fallas de origen en una reforma de fondo

Trece años después de ser puesta en marcha, queda claro que la descentralización es una reforma institucional extremadamente compleja –en materia política, jurídica, técnica y administrativa– que adolece de ciertas fallas de origen y que carece de diversas condiciones de partida, tanto en el nivel central como en los niveles regional y local. Sin esos requisitos, la redistribución del poder y de los recursos- a la que el proceso apuntaba de alguna forma-se ha ido perdiendo en el camino. Hasta el momento, la descentralización ha desnudado muchos

de los problemas y vacíos de nuestro Estado, y ha puesto en evidencia la falta de una secuencia precisa de implementación de las normas descentralizadoras. Algunos participantes de este Diálogo indican que no hubo una auténtica transferencia de competencias a las regiones. Otros, que la reforma careció de la debida gradualidad, que se descentralizó desde arriba y que se replicó la estructura departamental. Pero quizá el consenso principal, que emerge de esta y otras secciones de este documento es que se trató de una “reforma solitaria”, que no fue acompañada de otras que el aparato estatal requería.

Tabla 1

Descentralización de funciones sectoriales al nivel regional al 31/12/2013

Entidades	Universo	Avance	Pendiente de transferencia	
	Nº total de funciones	%	Nº de funciones	%
Gobiernos regionales	4625 ²	95,9%	191	4,1%
MML	185	17,3%	153	82,7%
Total	4810	92,85%	344	7,15%

Fuente: Raúl Molina (2015)

La soledad de una reforma

El título de un artículo que escribí “La descentralización: víctima de su soledad” adelantó una idea central. El gran problema de esta presente descentralización es que es la única gran reforma que hizo la última transición democrática, luego del colapso del año 2000. Entonces, -si no se enfocan las reformas políticas, electorales, fiscales de la estructura del Estado- se van a reflejar esos problemas en el proceso de la descentralización. A través de ella se han hecho visibles muchos de los problemas del Estado peruano. Pero eso no la invalida el proceso, sino que plantea sus límites.
[Johnny Zas Friz]

La forma de la reforma: algo de afuera

Lo primero que llama la atención son las formas en que se han hecho las reformas. Todos los pequeños cambios –incluso la descentralización de 1980– parten de unos supuestos tipos ideales o modelos que vienen de otros países. Nunca los cambios se hacen a partir de la evaluación de lo que funcionó o no funcionó aquí. Más o menos sabemos lo que puede hacer un gobierno local, regional, urbano o provincial. Sin embargo, cuando se

2 (1) 185 funciones por 25 gobiernos regionales.

hacen las reformas, miramos modelos colombianos o chilenos. Y ese es un vicio del proceso de nuestra reforma. **[Javier Torres]**

Avance sin dosificación, sin considerar voluntades y capacidades

Pienso que la descentralización debería ser algo dosificado. Debería ser un proceso de distintos ritmos, pues existen diversas voluntades y capacidades; también, como resalta José Escaffi, distintos ciudadanos. Hacer todo de golpe es descuidar al ciudadano. Esta es la ruta que se debe seguir, y además así estaba previsto en la norma. La norma contemplaba la posibilidad de que se delegara facultades. Pero lo que se hizo fue básicamente realizar todo de golpe, y además como un trámite. La verdad, se optó por el fanteoche y se armó un teatro en torno a la transferencia de capacidades. Pero no se hizo nada. Solo se iba y se tomaban fotos a las nuevas computadoras. **[Elena Conterno]**

El error de la departamentalización

El desorden viene de arriba, no de abajo. Hay desorden político porque el Parlamento que aprobó la descentralización y elaboró el proyecto de ley hizo un proyecto totalmente fraccionado, “departamentalizó” de una manera facilista para que el departamento se convirtiera en “región”. Entonces, vivimos la regionalización, pero seguimos arrastrando el mismo número de departamentos. Pese a ello, desde las regiones ha habido iniciativas para articularse. La primera región piloto fue San Martín-Amazonas-La Libertad, a la que después se sumó, con un pie adentro y un pie afuera, Cajamarca. La segunda fue la llamada Mancomunidad de los Andes, formada originalmente por Huancavelica-Apurímac-Ayacucho-Junín. También avanzada en papeles está la región Ucayali-Huánuco-Ancash. **[César Villanueva]**

La búsqueda permanente de un modelo propio

Seguimos en ese proceso de encontrar alguna forma de generar un modelo de gestión que nos sirva. Lo que veo es que estamos, ya desde los noventa, con un Estado haciéndose auto-reingeniería a través de reformas de la gestión pública, con un Estado que está en una sala de operaciones abierto todo el tiempo. **[Jessica Bensa]**

Qué estábamos esperando

El Estado debe tener capacidad de cambiar. Pero en él no solo se debe incluir el aparato estatal, los poderes y su forma de organización, sino todo el sistema de representación, pues los partidos hacen parte del Estado. Cuando se inicia esta única reforma del Estado de los últimos veinte años, el Estado es muy débil. No tenía aparato administrativo ni técnico adecuado y, además, el sistema político estaba totalmente debilitado. El resultado no nos debe sorprender: no puede haber un Estado que quiera transformarse si todo eso no funciona. **[Efraín Gonzales de Olarte]**

Avanzar sobre lo existente

En las competencias trasladadas a los gobiernos regionales, en cada sector hay un desorden descomunal. Cada uno tiene una mirada absolutamente sectorial. La descentralización no se puede trabajar solo con un sector, sino con todos los sectores. Pero ya hemos avanzado sobre este desorden. Si retrocedemos, sería peor, pues tendríamos problemas y tensiones sociales. Hay que avanzar sobre lo existente. [César Villanueva]

4. El desarrollo como objetivo

En el lenguaje político, la Descentralización actual nació asociada al Desarrollo, incluso en el texto mismo de sus normas fundamentales. Ello correspondía con la intención de un futuro –ciertamente más equitativo– de progreso. El intercambio durante el Diálogo permitió clarificar que esos conceptos se refieren a fenómenos de orden distinto. Uno, a una reforma del aparato estatal; otro, a un objetivo resultante de un proceso que involucra la economía y, en verdad, todos los planos de la sociedad. Distinguidos los conceptos, sin embargo, quedó claro que la convergencia entre los fenómenos que ellos nombran responde a una aspiración sustantiva y casi permanente en la historia republicana del Perú: lograr una mejor distribución del poder y las oportunidades entre las poblaciones que habitan su vasto territorio y que se saben interdependientes entre sí.

El objetivo es el desarrollo, no la reforma formal

Nuestra Constitución dice que el objetivo de la descentralización es el desarrollo integral del país. La Ley de Bases de la Descentralización, que se promulgó a partir de la reforma constitucional, dice también que su objetivo es el desarrollo integral y sostenible del país, que descompone en 19 objetivos que se expresan en la sociedad, el territorio o la economía y que, por lo tanto, son objetivos de desarrollo, no son objetivos estrictamente de reforma estatal. [Raúl Molina]

Si el objetivo es el desarrollo, hay un problema

Yo creo que si la Ley de Bases de la Descentralización dice que sirve para el desarrollo, está equivocada: la descentralización es un proceso de reforma del Estado. Entonces, esa es la otra falla de origen, pues no solamente hemos puesto regiones que son iguales que los departamentos, sino que además hemos asumido que la descentralización estaba concebida para producir desarrollo. Esto no tiene sentido pues, para que haya desarrollo y crecimiento se requiere inversión, incremento de la productividad y mejora en la educación. [Efraín Gonzales de Olarte]

Descentralización y desarrollo: una relación indirecta

La hipótesis que les planteo es que la descentralización sí puede producir desarrollo, pero no directa ni necesariamente. Es decir, la relación entre descentralización y desarrollo es una relación indirecta. Es como la relación indirecta que en el campo del diseño y la evaluación de proyectos tienen las acciones con los impactos, pues en medio tienen que pasar otras cosas para que suceda una vinculación entre descentralización y desarrollo. [Raúl Molina]

Importancia del desarrollo económico

En el Perú, desafortunadamente, la economía determina la política, pues el sistema político es débil. Se debe reorientar el papel de los gobiernos locales y regionales y crear incentivos para el sector privado, para que promuevan el desarrollo productivo. Esto es fundamental para el proceso de reestructuración productiva y para la integración regional. Los minerales van a tener un periodo de baja en sus precios internacionales, por ello se debe comenzar a trabajar con los recursos materiales y humanos que se tienen en las regiones. Dos presidentes regionales nos han demostrado que sí se puede promover el desarrollo si se tiene liderazgo moral, apoyo y planificación. [Efraín Gonzales de Olarte]

Reconocer la iniciativa regional en materia de inversión privada

Los gobiernos regionales han demostrado que tienen iniciativa en relación con la inversión privada, como muestra la gestión de Martín Vizcarra. Puede ser en favor o en contra, pero tienen iniciativa, que se tiene que reconocer. Entonces, habrá que construir los mecanismos... Eso sí significará descentralizar, porque eso sí es sacudir el centro del poder. [Javier Torres]

Desarrollo como efecto de la gestión descentralizada

Ese es parte del drama en el caso peruano. Hay ejemplos de regiones y municipios que han logrado con su acción efectos de desarrollo bajo su responsabilidad, pero esto no ha sido un fenómeno generalizado. Cada vez estoy más convencido de que esa conexión no ha funcionado porque hemos hecho un proceso de descentralización de muy baja densidad y, además, le hemos pedido a la descentralización muchas cosas sin acompañarla con otras medidas de reforma. Hemos hecho descentralización con los mismos ingredientes de un Estado incapaz de producir resultados para la gente. [Raúl Molina]

2% del PBI no puede mover el crecimiento de 25 regiones

Para esto se requiere recursos, porque el Estado puede promover la asociación con el sector privado para aumentar la inversión, pero tiene que ser el promotor de la educación y del incremento de la productividad.

Pero un Estado, cuya presión tributaria –sumando los tres niveles de gobierno– alcanza el 18% del PBI, solo podría dedicar para descentralizar realmente apenas 2% del PBI, y con 2%, obviamente, la posibilidad de mover el crecimiento regional de veinticinco regiones es casi imposible. [Efraín Gonzales de Olarte]

Los indicadores sociales y de gestión

Indicadores: vacunas básicas para la edad y neumococo

Se están usando temas de salud y en especial las bajas coberturas de vacunación para justificar una recentralización de la gestión pública, pero los datos no le dan la razón a este argumento. De acuerdo con la ENDES PPR. 2014, la región de Huánuco con 81.8% y 91.3% registra las más altas tasas de cobertura de vacunación en el grupo de menores de 12 meses para los casos de “vacunas básicas completas para la edad” y “vacunas contra el rotavirus y neumococo para la edad” respectivamente; mientras que los segundos lugares los tienen Pasco y Cajamarca, respectivamente. Por su parte, las coberturas para Lima Metropolitana, que dependen directamente del gobierno nacional que es quien compara, recibe y redistribuye las vacunas, están en 54.2% y 70.3%, más de 20 pp por debajo de Huánuco.³

[Federico Arnillas]

Índices de desarrollo humano y densidad pública

Deberíamos tratar de poner metas futuras a la descentralización. Yo propondría dos índices. Por un lado, un Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mida la esperanza de vida, el nivel educativo y el ingreso y que pueda ponerse como meta al gobierno local y al gobierno regional. Y, por otro lado, un Índice de Densidad del Estado, que se trabajó en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que te dice cuán eficaz es el Estado para brindar sus servicios. En el primer índice, tuvimos dificultades de información, pero esto se puede ampliar, por regiones en función de la voluntad de generar más información en cada una de ellas. En el segundo índice pusimos cosas interesantes, como cuántos ciudadanos de una región tienen DNI y observamos que había centros poblados en las que el 80% no lo tenía, que había gente que no tenía nombre, que no era ciudadana. Los efectos de la educación, del programa de salud, de la infraestructura, de justicia, de seguridad ciudadana, todo esto se puede poner en el Índice de Densidad del Estado.

[Efraín Gonzales de Olarte]

3 INEI. ENDES-PPR, Cuadros 9^a y 14A

Capítulo 2

Organización del Estado para la descentralización

1. Descentralización versus desconcentración

La comprensión del estado actual de la descentralización- en tanto proceso administrativo y de transferencia de recursos, competencias y funciones- solo puede ser ponderada en oposición a dos conceptos afines pero diferentes: “desconcentración” y “re-centralización”. Para algunos participantes en este Ciclo de Diálogo, la lógica que predomina hoy en el Estado es crecientemente la de la desconcentración. En ella, el Gobierno Nacional define las prioridades y mantiene el control de los recursos para proveer sus servicios en el territorio. Para otros, habría incluso una “re-centralización”. Ello estaría debilitando el propósito descentralizador de hace 13 años y quitándole sostenibilidad. La necesidad de llegar efectivamente a los beneficiarios finales y de controlar los procesos hasta el nivel local hace que esta discusión deje de ser algo puramente retórico y se vuelva de vital importancia para las regiones del país.

¿Reforma descentralizadora o desconcentración?

Una idea que también planteo en el texto es si en realidad lo que hemos hecho como descentralización ha sido tal o, más bien, se ha tratado de una desconcentración en convivencia con autoridades elegidas. Porque si lo fuera, eso plantea una mirada distinta sobre lo que está sucediendo en el proceso de reforma que llamamos descentralización. Mi impresión es que, en la práctica, lo que estamos haciendo se parece cada vez más a una desconcentración. [Raúl Molina]

Una transferencia “planillera”

Lo que se les dio a las regiones era lo que ya estaba en la planilla de los gobiernos regionales: el pago planillero de los maestros y del personal de Salud. Realmente, que te hagas cargo de la planilla, que ya es oficialmente tuya, no es una gran transferencia. Lo que transfirieron fueron trámites engorrosísimos y responsabilidades que antes nadie tenía. “Esto que nadie hace, vamos a ponértelo acá”. Así se armaron los gobiernos regionales. En verdad, la transferencia de competencias en serio es lo que está por venir. Hay que realizarla después de pensarla bien y, además, gradualmen-

te, con un esquema basado en el avance y en el interés de cada región. Probablemente a San Martín le interesan más los asuntos agrícolas, del mismo modo que quizás a Arequipa, los asuntos de minería. Se debe ver eso en función de las necesidades e intereses de cada región. **[Elena Conterno]**

Llegar hasta los espacios locales

En el MIDIS, que nació con un modelo explícitamente desconcentrado, se dan cuenta de que no están llegando con claridad a sus beneficiarios finales ni controlando esos procesos porque no tienen anclas locales. Su representación administrativa solo llega hasta el nivel provincial, pero las comunidades a las que deben atender están en espacios territoriales mucho más pequeños. Su aparato no logra llegar, no logra controlar, se le filtran las cosas, no logra el diálogo con las comunidades para establecer sus demandas. Ese es el desafío: construir como sociedad un Estado y una dimensión estatal que llegue a las personas y recoja su voz en sus políticas. Podemos revertir nuestras debilidades poco a poco si tenemos un Estado que colabore en sus pisos subnacionales. También, claro, podemos quedarnos en que todo está mal y seguir tratando de mantener las riendas desde Lima. ¿Pero va a funcionar este esquema en un periodo sin *boom* económico? Esa es la disyuntiva más fuerte que tenemos: reformar la descentralización o dejarlo todo centralizado. **[Raúl Molina]**

Una cosa es la letra y otra, la música

Yo soy arequipeño y tengo el tema de la descentralización en los genes; tuve, no sé si la suerte o la mala suerte de participar en el debate sobre la descentralización en el Congreso, antes de que se normara. Mala suerte, porque salí muy frustrado, y buena suerte, porque pude ver cómo se iniciaba un proceso que en la letra decía una cosa y en la música, otra. La letra, efectivamente, dice que se quería buscar a través de ella el desarrollo, pero en verdad estaba todo orientado a la desconcentración. **[Pablo Bustamante]**

Ni siquiera una gestión enfocada en los procedimientos

Raúl Molina nos habla de un Estado que no tiene un enfoque por resultados sino un enfoque procedimental. Yo creo que es todavía más complicado que eso. Porque nunca tuvimos un modelo de gestión del Estado basado en procedimientos, digamos, el modelo weberiano moderno. Hemos tenido un modelo que nunca ha dejado de ser patrimonialista o tradicional, y sobre esa base hemos hecho reformas modernizadoras de gestión por resultados, reformas de gestión pública que han intentado modernizar el Estado y hacerlo más eficiente y más eficaz. **[Jessica Bensa]**

En plena re-centralización

Como Presidencia de la Comisión de Descentralización del Congreso, estaremos publicando un balance de la descentralización, y el punto de conclu-

sión de estos años es que ya entramos a una re-centralización. No estamos empezando, sino que ya estamos en plena re-centralización. Y lo que ha sucedido es que los esfuerzos descentralizadores se han ido debilitando. [Manuel Dammert]

Desconcentración no es descentralización

Lo que ha ocurrido es que la decisión política tomada en 2002, que fue clara, “vamos a descentralizar”, no se ha sostenido. La realidad es que hoy día no hay una decisión política de descentralizar: lo que hay es una decisión política velada de desconcentrar. El MIDIS es un ministerio hecho y diseñado desconcentradamente. Todas las organizaciones que se han generado posteriormente son desconcentradas. ¿Dónde quedó la función del Poder Ejecutivo de diseñar y supervisar de la que hablaba la norma? ¿Qué pasó con ese mandato? [Nuria Esparch]

La tensión entre autonomía y autarquía

Incentivos y castigos antidemocráticos

Un asunto importante es cómo se articula el Estado a nivel vertical y a nivel horizontal. La descentralización nos obliga a pensar en la lógica vertical, que no es una lógica necesariamente democrática. Estamos más en un proceso de desconcentración que de descentralización, y la tendencia de los gobiernos es a re-centralizar de manera arreglada. Se está trabajando una propuesta para manejar la descentralización con incentivos o castigos desde arriba, o seleccionando experimentalmente los casos exitosos y castigando a los que se portan mal y no funcionan. Eso no es muy democrático.

[Carmen Ilizarbe]

La política la define el gobierno nacional

No entiendo a qué se refiere Carmen Ilizarbe cuando afirma que no es democrático que un Estado unitario y descentralizado tenga un mecanismo técnico y político. Tiene que haber un diálogo, sí, pero el servicio debe llegar al ciudadano. La ley dice que la transferencia de competencias es según cadenas de valor y según procesos de trabajo. Tiene ese sentido porque la política la define el Gobierno Nacional, no el regional. En el caso de la vacunación, por ejemplo, la compra de las vacunas debe ser una sola a nivel nacional, pues así resulta más barato y se mejora el control de calidad de la compra. Sin embargo, ¿quién pincha? El médico de la posta médica descentralizada. Discutir que esta democracia esté al servicio del ciudadano es preocuparnos por un Estado que realmente le dé más agua, más salud y más educación a la gente, y ahí definitivamente no podemos dejar estas funciones sin control, pues ya vemos lo que pasa cuando no se controla el buen uso de los recursos y de las cadenas de valor de los servicios públicos

[Efraín Gonzales de Olarte]

El MEF: poder cuasi omnipotente

Existe el Ministerio de Economía (MEF), un organismo que ahora concentra el 38% del PBI y es el que se encarga de todos los programas de desarrollo. Quien establece los indicadores de desarrollo presupuestales es el MEF, la oficina de planeamiento del MEF, y quien establece toda la política real del Estado es el grupo del MEF. Ellos dicen dónde van a colocar la escuela o la farmacia, o el servicio de salud.

[Manuel Dammert]

Los controles del Ejecutivo no son incompatibles con la democracia

Me preocupa que pensemos que descentralizar es dejar autarquías locales y regionales que se organicen, voten y controlen solas. No podemos permitir que un mismo tema se realice de 1,900 maneras distintas, pues la tecnología es una y los procedimientos de trabajo son estándares... Primero debemos lograr que la gente tenga mejores servicios. Solo después podemos pensar en otro tipo de institucionalidad. Si, por ejemplo, cinco municipios no pueden manejar su educación, lo maneja una entidad supramunicipal, una mancomunidad, o lo que diga la ley. Que haya controles no quiere decir que no seamos democráticos. El mandato constitucional es "unitario y descentralizado". La autonomía no puede derivar en autarquía ni el control del Poder Ejecutivo en revitalización del centralismo. Debemos tener estos principios claros.

[José Escaffi]

2. Hacer realidad el Estado multinivel

La descentralización no es un resultado automático de la transferencia de competencias y recursos. Su funcionamiento depende de la articulación de muchos engranajes, siendo los principales, evidentemente, sus tres niveles de gobierno. En ese sentido, el desafío más importante –y quizá la pata coja de la descentralización– según la mayoría de participantes en este Diálogo es la articulación intergubernamental. Sin esa articulación, la discusión de a quién le toca hacer qué resulta retórica. Ciertamente, el objeto de esa articulación es mejorar la manera como el Estado se organiza para prestar sus principales servicios públicos, pero el asunto es más de conducción política o, más exactamente, de cómo conciliar la gestión con la política. Las regiones han desplegado esfuerzos de articulación horizontal, entre sus nuevas gerencias sectoriales y las direcciones de los principales ministerios; vertical, para conectar los engranajes de los tres niveles de gobierno y ponerlos en movimiento en el terreno; interregional, buscando

unirse para abordar proyectos de gran envergadura, problemas comunes y, en su forma quizá más gravitante, para agregarse en torno a una mirada más amplia y profunda del desarrollo conjunto en sus territorios. Algo similar han hecho los gobiernos locales por adaptar sus planes de gestión y sus procesos administrativos a la lógica de la descentralización. Asuntos relacionados tocados por los participantes son la formación de verdaderas regiones (conocidas como macro-regiones) y la gobernanza regional descentralizada.

Tres niveles de gobierno con distinto lenguaje

Discutimos mucho sobre la gestión de los gobiernos regionales, pero ellos son solo un aspecto de la descentralización. En el Estado la descentralización tiene que ver también con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, y con las relaciones entre estos tres niveles de gobierno y por cierto con la sociedad civil. Si no lo vemos así, no estamos viendo la integralidad del problema y de las oportunidades. Claro, hay una discusión sobre si los tres niveles están hablando un mismo lenguaje o sobre si sus diferentes lenguajes generan o no sinergias. Tengo la impresión de que los tres niveles aún no terminan de hablar un mismo lenguaje que permita armonizar derechos, planes y presupuesto, para que las intervenciones respondan con eficacia a las necesidades y demandas de la población. **[Federico Arnillas]**

El liderazgo del Ejecutivo

Debemos fortalecer las capacidades del Poder Ejecutivo. Para mí, este se desentendió de la descentralización. La ley mandaba claramente que el Poder Ejecutivo la dirigiera en términos de política, lo que es obligatorio en todos los procesos de gobierno. Solo así se puede garantizar que se hagan bien las cosas en los distintos niveles de gobierno. Pero tiene que ser un Poder Ejecutivo que diseñe políticas de manera participativa y que convoque a las regiones y a los municipios para ver quién hace qué. Es decir, el proceso debe tener un liderazgo claro. **[José Escaffi]**

Un Estado multinivel y cooperativo

Unitario y descentralizado quiere decir un Estado con tres niveles de gobierno que cooperan entre sí. Pero nuestro Estado no está formado por instituciones acostumbradas a cooperar entre sí. A las instituciones nacionales les gusta ir desde Lima hasta el delivery de los servicios, a los gobiernos regionales también les gusta ir desde la capital departamental hasta el delivery de los servicios y, a los alcaldes, igual. Entonces, todos competimos por llegar en paralelo a la gente, cuando probablemente maximizaríamos nuestras limitadas capacidades en algunos temas si nos reconocemos efectivamente como un Estado multinivel, formado por niveles de gobierno que deben cooperar entre sí. **[Raúl Molina]**

El tamaño de la unidad de gestión

Necesitamos un tamaño de Estado adecuado para cada problema. La articulación regional es responsabilidad de las regiones, como la articulación urbana lo es del municipio, ¿pero el mapa cartográfico y el sistema informático también lo es? El problema es el tamaño de cada unidad de gestión del agua, de la limpieza, de la salud, de la educación... Tenemos mucho que hacer en términos de quién hace qué, quién dicta la política, quién hace la compra, quién reparte vacunas o quién hace las cosas. [José Escaffi]

La hora de la coordinación: conciliar la política y la gestión

En realidad, veo que discutimos mucho sobre cómo generar una matriz para saber quién se encarga de qué. Yo creo que el tema es más político y que la descentralización ha abierto un espacio para que se generen coaliciones de actores que promueven políticas. Estas coaliciones han promovido ciertos avances, en materia de educación bilingüe y en muchos otros temas, y han permitido que la mirada regional entre dentro de las políticas nacionales. Creo que sí ha habido un avance. El tema es cómo conciliar la política y la gestión, cómo le damos una dirección política a estas reformas. [Jessica Bensa]

Convivencia de los niveles nacional, regional y local

Lo local no aparece en muchos de nuestros discursos. Estamos muy enfocados en lo regional, que todavía es una escala demasiado grande para un país como el nuestro, con actores muy chiquitos que han despertado, se han activado y tienen un poder de veto muy grande. Todavía está pendiente el trabajo de explicitar lo unitario descentralizado en el marco constitucional. ¿Cuál es el rol nacional? ¿Cuál el rol regional? ¿Cuál el rol local? Los tres niveles tienen que convivir. Ahí no tenemos un consenso entre los que nos movemos en el medio nacional y mucho menos entre los que se mueven en la provincia. [José Escaffi]

Las mediaciones horizontales o intrarregionales

Me parece bien que el gobierno regional sea una mediación vertical entre los distintos niveles de Estado, pero carecemos de una mediación horizontal. Por eso me parece una buena sugerencia que conozcamos mejor y difundamos las experiencias de San Martín y Moquegua. ¿Cómo se han construido las mediaciones horizontales en la propia región? [Narda Henríquez]

Macro-regiones: creación pendiente

Entre departamentos y verdaderas regiones (o macro-regiones)

La región-departamento es absolutamente insuficiente para planificar y además estimula la aparición de curacas regionales. Cuando, a pesar de las dificultades políticas, comenzamos a caminar como región piloto, los parlamentarios nos dijeron que no se podía hacer macro regiones pues no había forma de organizarlas políticamente. A pesar de que hemos empujado para que naciera la mancomunidad regional, estas macro regiones no pueden operar, por más que ya tengan ley o avanzada la reglamentación. La ley no va a funcionar bien porque no es vinculante en temas políticos, de manera que se van a tener otra vez regiones en papel, pero actuando exactamente igual a como siempre se ha hecho.

[César Villanueva]

Sobre la escala macro-regional

La pregunta obvia que surge es ¿cuál es el número óptimo de regiones con que deberíamos contar, 26, 13, 5? Y ¿cuál es el número mínimo de regiones para acercar el Estado a la gente de manera eficiente y para que aquellas puedan ser polos de desarrollo alternativos a Lima? La falla de origen ya ocurrió, pero es posible cambiar las regiones por macro regiones. Eso no va a ocurrir ahora espontáneamente, pero tenemos que lograr que ocurra en algunas décadas más. Y, para que eso ocurra, se tiene que generar cultura y sociedad, sobre la base de los mercados de bienes y de trabajo.

[Elmer Cuba]

Debilidad de los partidos políticos y necesidad de macro-regiones

Es verdad que hay un gran poder económico que tiene una gran influencia política pero creo que es por la debilidad de los partidos políticos, y porque durante el proceso de descentralización no se previó qué hacer con la política. El hecho de tener 25 regiones significa tener 25 pequeños feudos independientes de política. La falta de macro-regiones o de macro-comunidades, como lo quieran llamar, genera una dificultad para gobernar el país. La descentralización es viable cuando las regiones son capaces de financiar los gastos a partir de los impuestos que cobran territorialmente, por lo que es importante tener solo 9 o 10 regiones que tengan tamaños suficientes como para generar economías de escala. Creo que debemos tener metas de reforma como esta para que la política pueda ser un factor positivo de descentralización...

[Efraín Gonzales de Olarte]

Mancomunidades administrativas

Los servicios administrativos no tienen por qué ser pensados por departamento o región. Puede que la policía sea mejor –por decir algo– estando Moquegua y Tacna juntas, y puede que la salud sea mejor integrándola desde Piura hasta Tumbes. En este sentido, tendría que haber ciertas mancomunidades administrativas que potencien las cosas y reduzcan los costos unitarios. Al final, son dos formas de avanzar, grandes en magnitud y a su vez mancomunidades administrativas. Eso implica cambiar la ley, pues se requiere una reforma legal previa para que eso se pueda cumplir. El próximo Congreso debe ver qué tipo de cambios se necesitan. Hoy no existe la decisión de apoyar efectivamente a las mancomunidades.

[Elmer Cuba]

Estado multinivel y descentralización fiscal

Nuestra representación política es de muy baja calidad y nuestro Estado no tiene una cultura de producir resultados. Es más un Estado enfocado en los procedimientos y que rinde pocas cuentas. No hemos hecho cabalmente una descentralización fiscal que acompañe la creación de gobiernos descentralizados. Por lo tanto, tenemos una asignación de recursos que no corresponde necesariamente con las responsabilidades permanentes de los gobiernos; un sistema de empleo público congelado desde los años noventa; muy poca capacidad de los titulares de las entidades para adaptar o acomodar su capital humano a las necesidades de sus planes de gobierno; y un sistema de control gubernamental muy poco capaz, que en parte, es explicativo de los problemas de corrupción que atraviesan transversalmente al Estado en general, y no exclusivamente a los gobiernos regionales. [Raúl Molina]

La reforma fiscal**La jungla tributaria**

Otro desorden que impacta en la regionalización son las políticas tributarias del país. La Amazonía tiene exoneraciones, pero otras regiones no las tienen. En su momento propuse al Presidente y al Ministro de Economía eliminar las exoneraciones de la Amazonía, ya que de nada han servido cuarenta años de ellas, ni han hecho ninguna diferencia en materia de desarrollo económico en la región, pero sí han creado una suerte de propiedad sobre la renta en la población, ya que obviamente benefician al sector de comerciantes. Eliminamos contra viento y marea parte de ese paquete de exoneraciones tributarias, pues nosotros no tenemos canon y la sociedad depende del presupuesto del Gobierno Regional. Con este tipo de dependencia presupuestal es imposible hacer cosas. Sin tener fondos predecibles, es imposible planificar, pues no se sabe de cuánto se va a disponer en un año ni por cuánto tiempo.

[César Villanueva]

Nuevo sistema de transferencias igualadoras

Al descentralizar las funciones, la meta fue el número de competencias transferidas. Pero la distribución de recursos fue desigual: algunas municipalidades cuentan con ellos; otras, no. Eso genera desequilibrios horizontales, pues no todas tienen capacidad de ofrecer servicios públicos de calidad. Una herramienta para la descentralización efectiva podría ser un sistema de transferencia de competencias igualadoras –llamadas “eigualadoras”–, con el fin de compensar por capacidad fiscal a los gobiernos locales. Sin embargo, ello ata: se tendría que dar un paso atrás en materia de competencias, pues muchas de ellas han sido transferidas pero no son ejercidas efectivamente debido a que las autoridades municipales no cuentan con recursos o con capacidad. Daríamos un paso atrás y a partir de ahí estableceríamos este sistema de incentivos, que permitiría ir viendo conforme se va acreditando: en la medida de lo posible, iríamos dándoles más recursos y autonomía conforme demuestren capacidad.

[Carlos Casas]

Descentralización fiscal

Los mecanismos financieros –la política tributaria– deben ser mejorados notablemente. Con la eliminación de las exoneraciones en San Martín, lograda con una ley de fideicomiso, nosotros constituimos uno con el que finalizamos obras y hasta pagamos endeudamiento. Yo habría agregado el IGV interno, pero se chuparon políticamente. Habría modificado el IGV para bienes importados, con el fin de beneficiar no a los casimires ingleses, sino a la tecnología y la investigación, que es lo que necesitamos, y a la maquinaria que requerimos para poner en marcha la producción. Esto puede ser, en pequeño, el comienzo de una descentralización fiscal. Es un proceso complejo, pero se puede ir paso a paso. Así se empieza a educar a la gente sobre la base de los recursos y la responsabilidad. En San Martín necesitamos ayuda de la academia para desarrollar mucho más el tema del fideicomiso y la estrategia para utilizar estos recursos.

[César Villanueva]

3. La dimensión municipal

No cabe duda de que el futuro político y económico de un Estado descentralizado se juega en el escenario local. Quizá por esa razón una de las referencias más recurrentes en el discurso de todos los participantes en este Diálogo sobre descentralización, sin excepción, es la necesidad de revalorizar el papel de las municipalidades –que, además de su cercanía a las demandas ciudadanas, cuentan con una experiencia de gestión tres veces más larga que los gobiernos regionales– en el proceso. De otro lado, algunos participantes destacan que, no obstante haber sido eclipsadas por la problemática de escala regional, la creación de los propios gobiernos regionales ha

redimensionado el rol que los gobiernos locales, provinciales y distritales pueden cumplir. La descentralización es un proceso distinto y más vasto que la regionalización y, en ese sentido, es necesario deslindar más claramente las competencias de regiones y municipios, una tarea pendiente. Lo que se constató, en suma, es que el nuevo elemento sobre el tablero de análisis es el reconocimiento de que no es posible ni sensato concebir la descentralización como un proceso que se agota en un centro regional. La dimensión municipal está y seguirá allí.

Municipios y regiones: dos descentralizaciones vinculadas

La primera vez que me llamó Rolando Ames y me dijo que iban a organizar esta reunión como un diálogo entre pares, el enfoque me pareció muy sugerente. En ese marco, solo quiero compartir unas ideas con ustedes para ayudar a desencadenar la discusión. La primera es vincular el proceso de descentralización de nivel local, que empezó en 1980, con el proceso de descentralización de nivel regional, que tuvo un intento trunco (1988-1992) y que fue retomado con la reforma constitucional de 2002. [Raúl Molina]

34 años de gobiernos locales y solo 12 de gobiernos regionales

¿Por qué planteo esto? Porque toda la discusión sobre descentralización en el Perú se centra en el tramo que va desde 2002 en adelante. Ya después de la salida de escena del gobierno militar (1968-1979) hubo un hito inicial en los esfuerzos por hacer del Estado Peruano un Estado descentralizado, que se acerque más a las colectividades particulares con la cooperación de alcaldes democráticamente elegidos. Tenemos 34 años de formación de gobiernos locales, y –con el diseño institucional actual– solo 12 años de gobiernos regionales. La hipótesis que les planteo es que esa mirada, desde la reforma constitucional del año 2002, probablemente está haciendo que nos centremos demasiado en el nivel regional de gobierno y no visibilicemos el rol que deben tener los municipios en cualquier Estado que sea efectivamente descentralizado, que busque acercarse a los ciudadanos con las políticas y los servicios que estos requieran. [Raúl Molina]

Debilitamiento de los gobiernos provinciales

Hoy vemos a los gobiernos locales como “más estables”; sin embargo tenemos una crisis de los gobiernos provinciales. En los noventa hubo una intervención del Gobierno Nacional sobre los gobiernos locales, que debilitó a los gobiernos provinciales, quitándoles poder, jalando algunas cosas hacia el Gobierno Nacional y otras cosas hacia los espacios distritales. Hay que restablecer un equilibrio y dar al nivel provincial una función de apoyo y complementariedad para los niveles locales, en especial en las zonas con poblaciones más dispersas. [Federico Arnillas]

De la expectativa de escala regional a la demanda microsocioal

Cuando discutíamos acerca de la descentralización del periodo anterior, la de 1980, hablábamos de aspiraciones y expectativas respecto de proyectos de desarrollo regional. Hoy día estamos hablando de gestión, de gestión local y demandas micro, a nivel local. Esto es lo que más está cambiando y tal vez lo que la institucionalidad pública está atendiendo menos o de manera desarticulada. Pero se mantiene la pregunta de qué proyecto y qué aspiraciones de desarrollo hay detrás, que están atravesando la discusión. [Narda Henríquez]

Revalorización del papel de los municipios en la descentralización

Me gusta lo planteado por Raúl Molina en el sentido de recuperar el valor de los gobiernos locales en el proceso de descentralización. Es cierto que, en los distintos análisis que hacemos sobre el proceso de descentralización, muchas veces dejamos de lado el rol de los gobiernos locales. Sin embargo, creo que la creación de los propios gobiernos regionales ha redimensionado el rol que los gobiernos locales, provinciales y distritales pueden cumplir. [Violeta Bermúdez]

Desarrollo en descentralización: la necesaria ida y vuelta de lo local a lo regional

Un desafío actual para la descentralización, sin duda, es atender el desarrollo yendo desde el nivel local hacia el regional, mientras antes pensábamos en ir desde las macro regiones hacia los distritos. Esta ida y vuelta de la descentralización me parece que plantea otras demandas. Hay que recoger lo que está pasando a nivel local y eso me parece que es un desafío nuevo. No es posible solamente mirar el proceso desde el centro regional macro. [Narda Henríquez]

Apostar por los municipios

Me quedé pensando en que había 1,900 instituciones en el Estado que, en pequeños espacios, gobernaban el territorio fiscal. Los municipios vienen haciendo esto desde hace una gran cantidad de años. Para ellos, la descentralización como proceso no les ha hecho mucha diferencia. Tal vez les ha puesto más plata a algunos, pero, en verdad, no les ha significado gran cosa. El asunto es que los gobiernos regionales tienen responsabilidad de Gobierno Regional pero organización de CTAR, es decir, de estilo cortésano. Allí todo es complicado. Entonces debemos seguir apostando por los gobiernos locales, y por los gobiernos regionales donde la audacia organizacional ha permitido que haya avances. [Nuria Esparch]

Municipios más eficientes, la pieza para servir a la gente

Para que el Estado brinde más salud, educación y demás servicios, se requiere fortalecer las capacidades de los municipios para que brinden esos bienes a costo razonable y de manera sostenible. Tenemos que

asegurarnos de que sea como dice la ley: el que está más cerca y demuestra que lo puede hacer más barato, a ese se le dan todos los recursos. A los que no, se les desarrolla la capacidad. No podemos pretender que para manejar toda el agua potable del Perú, tengamos que desarrollar las capacidades de 1 900 unidades de producción de agua. **[José Escaffi]**

La gobernanza flexible de un Estado multinivel

Directorio con presidentes regionales

En la consulta del 2005, la propuesta de formar macro regiones perdió por 75%, más o menos. La gente quiere su capital. En buena hora que las capitales existan, para que sean más bonitas. Pero necesitamos pensar en los grandes corredores y en las macro regiones. En la Amazonía tenemos que articular Atlántico y Pacífico a través de un gran corredor. ¿Cómo hacerlo sin generar tensiones? Los grandes proyectos de alcance más allá de la frontera deben trabajarse en primera etapa con un directorio de presidentes o gobernadores regionales, con gente del Gobierno Central. Allí se deben tomar las decisiones sobre los proyectos macro regionales, mientras que se mantienen las regiones para las obras más chicas. Para eso necesitamos a la academia, a la gente que nos ayude a pensar mejor una fórmula de gobierno, pues esta ley no se puede hacer de arriba para abajo, menos con el Congreso.

[César Villanueva]

Un gabinete territorial

Los corredores macro regionales no deben ser parte de un programa, sino un nuevo proyecto, parte de un sistema de gobernanza en el Perú. Yo planteo que el Presidente de la República sume al gabinete sectorial un gabinete territorial que se reúna cada dos meses, para supervisar y gerenciar juntos las regiones. El problema son los temores políticos, pues se piensa que la aparición de los gobiernos regionales en un gabinete nacional pasaría a ser un poder paralelo al Gobierno Central. Sin embargo, estamos hablando de un país unitario y de una articulación entre los gobiernos locales, los regionales y la presidencia, en pos de la gobernanza.

[César Villanueva]

Necesidad de un consejo consultivo regional

Propongo una nueva institución para las regiones, una especie de consejo de la sociedad civil en los gobiernos regionales, donde estén representados universidades, gremios empresariales, líderes de opinión y autoridades regionales. Sería una especie de consejo consultivo integrado cada vez más con el consejo regional y con los gobernadores. Sería sumamente importante y crearía una dinámica que debería llevarse a nivel nacional.

[Pablo Bustamante]

Un nuevo estatuto político para la ANGR

La ANGR debería ser una unidad de presupuesto. No puede ser el gremio de los presidentes regionales. Debe tener una institucionalidad reconocida por el Gobierno Central. Debemos impulsar la Secretaría de Inversión Pública o la Secretaría de Descentralización, o probablemente la Oficina de Gestión de Inversiones (OGI), pero tiene que ser un órgano con recursos, con autonomía, con equipos, y con poder para dictar la política de descentralización y modernización del Estado.

[José Escaffi]

La necesidad de un ente rector

Ese trabajo de quién hace qué implica entender las cadenas de valor y los procesos de trabajo. Debe existir una entidad que convierta eso en líneas de trabajo de coordinación a nivel nacional. Debe ser un ente técnico con rol rector y capacidad de sistema, acompañado del liderazgo de los ministerios, las regiones y los municipios y de un mecanismo de diálogo permanente, de políticas de proceso, de asignación de recursos de manera continua y permanente.

[José Escaffi]

Asamblea regional con función corporativa

Recordemos que en la regionalización de los años 80 había una Asamblea con una función corporativa que de alguna manera reunía a los sectores empresariales, al trabajo, a los campesinos, a las universidades, que probablemente no estaban listas para ese proceso. La regionalización no se pudo concretar, pero sí se visibilizaban los sectores que debían estar. Hoy día no hay ningún lugar donde se visibilicen y el desafío es encontrarnos, escucharnos y dialogar.

[Narda Henríquez]

Capítulo 3

**Liderazgo, representación,
y participación en la
descentralización**

1. Liderazgo, viabilidad y gestión

Una prueba de que la descentralización está viva y coleando es el fuerte pulso vital de diversas gestiones regionales (siendo emblemáticas las de Moquegua y San Martín). No es posible tapar el sol con un dedo: el éxito de estas y otras gestiones regionales y locales depende de una fuerte dosis de imaginación, pragmatismo y liderazgo, y tal vez no sea resultado directo de la descentralización. Pero lo cierto es que, contra viento y marea, diversas autoridades subnacionales, a lo largo y ancho del país, han logrado viabilizar proyectos de inversión y notables avances en materia social a partir de las competencias y funciones transferidas ellas por el Gobierno Nacional. Otro elemento de la receta de éxito de estos gobiernos ha sido el pragmatismo para desanudar el sistema burocrático y lograr trabajar de su mano. Así han materializado avances socialmente construidos a través de la planificación, un arma que cada día emplean más para afirmar su autonomía y dinamizar su acción.

¿Casos singulares?

¿Está a nuestro alcance tener un mejor Estado? Los casos de Martín Vizcarra y de César Villanueva son relevantes. Martín viene de una región, Moquegua, con canon; César, de una sin canon, San Martín. Alguien decía que los presidentes regionales que han tenido éxito son los que se salieron de la horma y, a lo largo de los años, adquirieron una respetabilidad que les permitió seguir haciéndolo. ¿Debemos aceptar que esos son casos singulares o, más bien, debemos elaborar una estrategia política que haga que esos casos dejen de ser singulares? [Raúl Molina]

Planeamiento estratégico para la buena ejecución regional

En esas experiencias positivas de Moquegua o San Martín, por ejemplo, ¿qué es lo que han hecho? Desde mi punto de vista se han alejado un poco de los paradigmas que el Estado Central les ponía. En San Martín salieron adelante y, a pesar de no contar con canon, empezaron a hacer la infraestructura que otras regiones con canon no podían hacer. ¿Cómo? Justamente eso les pregunté, y me dijeron con pocas palabras, si entendí bien, que tenían una

perspectiva de planeamiento estratégico propia y que le dijeron al Gobierno Nacional “ayúdenos pero la ejecución, déjenosla a nosotros”. [Enrique Cornejo]

Un desfase: el tiempo técnico y el tiempo político

Al alcalde de Echarate, una de las provincias que tiene más recursos del canon, lo escuché una vez. Había ido muy contento para que se aprobara su proyecto de hacer una carretera de carácter local, y el MEF le dijo que tenían que pasar por ella 300 vehículos por día para darle la viabilidad. Entonces, aquí hay un desfase, entre los tiempos que genera la aplicación de criterios económicos, técnicos y financieros y los tiempos políticos y sociales. Este desfase a veces impide que la política pueda actuar antes de que se le venza el tiempo. [Enrique Cornejo]

Legitimidad social

La legitimidad de la reforma descentralista

Un ingrediente de nuestra evaluación de la descentralización es que siempre estamos refiriéndonos al diseño normativo, al marco jurídico aprobado. Nos preocupamos mucho de la legalidad, pero poco de la legitimidad de las normas. Pensando en términos de desafíos, quizás un aspecto relevante que se debe incorporar en el debate, de cara a las elecciones del próximo año, sea cómo conseguir legitimidad de procesos políticos tan importantes como la descentralización en un contexto de cambios, y en el marco de los intentos por modernizar el Estado y hacerlo más democrático.

[Violeta Bermúdez]

Qué piensa la gente del proceso

Hay muchos otros temas que también son fundamentales para generar este balance, y yo creo que una pregunta central es qué es lo que piensa la gente del proceso.

[Jorge Aragón]

Qué dice la ciudadanía luego de 12 años de descentralización

Un ingrediente adicional, que extraño en el documento de Raúl, es qué dice la ciudadanía, qué dice la población, qué procesos sociales se han ido generando y qué mensajes de ejercicio de ciudadanía ha generado la descentralización. Este aspecto es otro elemento importante para poder calificar de fracaso o no la descentralización.

[Violeta Bermúdez]

Atender las demandas de la población

El Estado está para servir al ciudadano. El primer mandato es aceptar lo que gente demanda del Estado cuando dice “quiero la carretera, quiero seguridad, quiero salud, quiero educación”. Yo hago talleres participativos con muchas comunidades y lo primero por lo que votan en sus tarjetitas es mejorar los servicios de salud y educación, mejorar las carreteras, la electrificación y las comunicaciones, apoyar los programas productivos. Hay mucho que hacer para avanzar en el acercamiento eficaz y eficiente del Estado al ciudadano común.

[José Escaffi]

Qué hizo Moquegua

La mirada de Martín Vizcarra

Respetar la norma y las competencias

Cuando me hice cargo del Gobierno Regional, encontré que éste hacía exactamente lo mismo que el municipio provincial. Había competencia y conflicto, pues ambos querían hacer una vía local, o agua y desagüe, y nadie se hacía cargo de las obras de carácter regional. Yo les dije: “En estos 4 años, voy a realizar estrictamente lo que me corresponde. No nos vamos a pelear; ayudémonos, trabajemos juntos”. Eso, obviamente, me generaba un problema político, pues dejaba de hacer la pista y el parque, que me garantizaban votos inmediatos. Pero era mi responsabilidad: debía sacrificar un posicionamiento político para respetar la norma. La población se fue dando cuenta.

Prioridades claras: la planificación actual de las regiones

Antes, desde Lima se decía qué cosa quería Moquegua, qué necesitaba y venían y definían algunas opciones, pero eso no lo sabíamos nosotros. Ahora esas opciones sí corresponden a nosotros. Si nos equivocamos, mala suerte, nos equivocamos y planificamos más. Pero nosotros priorizamos bien, como se ha hecho en varias regiones, no solamente en Moquegua. Servicios básicos, los hemos hecho. No pueden decir que hacemos más estadios, más coliseos y más piscinas temperadas y que no ponemos agua potable, educación o saneamiento básico.

Coordinar hacia arriba y hacia abajo

También tuvimos la coordinación con el Gobierno Central. Cuando el Presidente Ollanta Humala asume, seis meses después que nosotros, comienza

a llamar cada 15 días a los presidentes regionales a una reunión que se llamaba Ejecutivo-Ejecutivo. Decía: “Que vengan el presidente regional y sus alcaldes”, y nos sentábamos con él y sus ministros a discutir la problemática de la región. “¿Qué necesitas para ayudarte?”, decía. Fue una buena iniciativa del Presidente... Yo le expliqué: “Queremos que Ilo –que es un pueblo pesquero donde la pesca sube y baja– tenga desarrollo agrícola; vamos a usar las lomas que hay ahí. La provincia de Sánchez Cerro está abandonada; queremos construir una carretera. El hospital de Moquegua tiene 50 años; necesitamos cambiarlo. Y también necesitamos un proyecto educativo para toda la región”. Todos los ministros anotaban. Luego me preguntaron: “¿Nada más?”. Yo asentí: “Si quieren ayudarnos, ayúdenos en estos cuatro proyectos”. “¿De verdad?”, se sorprendieron. “¡Qué raro! Todos los presidentes regionales traen listados de 60 u 80 proyectos”. Yo respondí: “No quiero poner en mi lista sesenta proyectos y que ninguno se haga. Solo quiero cuatro, pero que todos se hagan”.

Vocación minera y pasivos históricos de la minería

En febrero del 2011 pasé tres días en Cajamarca con Gregorio Santos. Compartíamos el problema de que tanto en Moquegua como en Cajamarca había un gran proyecto minero a punto de realizarse: Quellaveco y Conga. Nuestros pueblos también compartían la mala experiencia minera: Yanacocha y Cuajone, con más de 20 años de explotación, habían comenzado cuando los estándares eran muy bajos o simplemente no existían. Por eso, si después de 30 años uno decía: “vamos a iniciar un proyecto minero”, la respuesta de la población era: “de ninguna manera”, pese a que ya se habían remediado los daños. Si yo planteaba a mi pueblo ese proyecto, respondería: “no a la minería”. Gregorio Santos tenía exactamente el mismo problema en Cajamarca. Pero Moquegua, sin minería, no es nada.

La minería debe ser parte de un proyecto integral de desarrollo

Me llamó el Presidente: “Martín: Conga se ha caído. No puede ser que Quellaveco se caiga también. Tiene que salir.”. “Sí, perfecto –repliqué–, pero debe ayudarme. ¿Recuerda nuestros cuatro proyectos? La población de Moquegua debe entender que el hospital, la carretera, la irrigación y la educación van con el desarrollo minero. Es decir, si vinculo Quellaveco con los otros proyectos que sí tienen un palpable alcance social, entonces sí va a salir”. De eso se trata: el gobierno vende los proyectos como si fueran a solucionar todo: “Con Conga va a progresar Cajamarca”. “Con Tía María cambia Islay”. Así la gente no cree. En cambio, si la minería es parte de un proyecto integral de desarrollo, sí. Pero nunca después de surgido el problema. Cuando se desata el conflicto, “ahora sí te damos todo”, ya es demasiado tarde. Aunque Quellaveco aún no sale, los proyectos apalancados por Quellaveco sí están en ejecución. Eso es satisfactorio para Moquegua.

Minería concertada con todos los sectores

Debemos pedir y buscar otra forma de hacer minería. Debemos sentarnos y determinar cuáles son las dudas, los temores y los riesgos asociados a los proyectos para minimizarlos y defender a nuestros pueblos. En Moquegua convocamos a representantes de las organizaciones de agricultores, de la Cámara de Comercio, de la Universidad Nacional, del Frente de Defensa y a los alcaldes. Eso está dentro de nuestras competencias. Está claro que si el entorno, la región, no le da el visto bueno a un proyecto, no se puede continuar con él. También convocamos al Mem, al Minam y al Minagri, que eran los sectores que estaban en conflicto, y a la PCM. Con ellos trabajamos en una Mesa de Diálogo. Por supuesto, también debía sentarse la empresa minera ¿Qué ganamos definiendo sin ellos lo que va a ser? Después de dos años de conversaciones entre todos los sectores de Moquegua, salió la licencia social, el acta y los acuerdos para el proyecto Quellaveco de Anglo American.

Un camino inverso: de la práctica a la teoría

Yo hice mi inicial, primaria y secundaria en Moquegua y, desde muy pequeño, quería hacer obras de infraestructura, carreteras, puentes. Quería ser ingeniero, pero como no había universidad en Moquegua vine a Lima a estudiar en la Universidad Nacional de Ingeniería. Obviamente, me preparé muy bien y regresé a Moquegua a hacer obras... Yo, desde la ingeniería analizaba un problema usando la teoría que había adquirido. En cambio en el gobierno regional fue al revés. Implementé acciones y ahora estoy tratando de relacionarlas con la teoría que ahora recibo. Primero me dieron los problemas, que no tenía ni idea de cómo resolverlos.

Relación entre viabilidad de los proyectos y el liderazgo regional

Varias de las intervenciones de este Diálogo aluden, por ejemplo, a que los presidentes regionales que han tenido más éxito han sido los que se han salido de un patrón cerrado. Tiene que ver con la relación de confianza creada a lo largo de los años, por la que el MEF les permitía a ellos cosas que a otros presidentes regionales no les permitía. Y eso quiere decir que la viabilidad de los proyectos tiene que ver directamente con los liderazgos, que hoy día no son tan claros o evidentes. [Raúl Molina]

Los canales de representación de las localidades

Debe verse en concreto la organización y la representación política como estructura. En una reforma, habría que pensar tanto en las regiones como en las localidades, pues estas estructuras políticas necesitan espacios institucionales de debate que recojan los intereses de la gente. Eso es representar. No es solo el problema de los partidos políticos, sino de los canales que tenga la estructura de gobierno. Hoy estas estructuras están armadas sobre la base de los ejecutivos. Si el líder es democrático y quiere dialogar,

dialoga. Pero si no le da la gana, no lo va a hacer. Esto es crucial, pues, como se ha dicho, la gente quiere ver que los recursos y los beneficios le lleguen y, si no hay ese intercambio, ¿de qué manera negocia o hace sentir su voz? **[Rosa Alayza]**

Macro-gestión y micro-representación

Es un error que las micro-identidades se manifiesten en instancias de gestión. Las micro-identidades deberían gestionarse a nivel de representación (parlamentaria, por ejemplo). Creo que estamos en una situación de un Estado que funciona al revés. Es decir, es un Estado que tiene micro-gestión y macro-representación, cuando lo lógico es que tuviera más macro-gestión (orientada a buscar mínimos comunes y sinergias en el uso y en la gestión de los recursos) y, en cambio, ofreciera más espacios de micro-representación a nivel político. **[Gonzalo Zegarra]**

Lecciones para replicar

Las mejores prácticas del proceso deben estar en una Wikipedia del Estado. Todo el mundo tiene que saber qué fue lo que se hizo bien. Por ejemplo, lo que Moquegua hizo en educación se puede repetir en todo el Perú y eso tendría que ser un sistema de acceso público y notorio. **[José Escaffi]**

Los técnicos, los estudios, las políticas y la gestión

El papel de los tecnócratas y el Estado híbrido

Eduardo Dargent, que no está aquí, ha explicado la importancia que tienen las tecnocracias del Estado para sacar adelante la política. En un contexto en que la política es muy débil, yo creo que eso es muy importante. Estas tecnocracias traen mejores enfoques para reformar nuestro Estado, pero se están implementando varias reformas a la vez, en un Estado que de por sí es híbrido. Si vemos cómo es nuestro sistema civil, por ejemplo, la cantidad de regímenes que hay, ahí está la hibridez ejemplificada.

[Jessica Bensa]

Literatura peruana sobre la política subnacional

Me llama la atención cómo la literatura peruana sobre la política subnacional es en general muy escasa, si uno la compara con la de otros países. Para ser un país que se ha descentralizado por más de 10 años, me llama mucho la atención cómo hay huecos muy grandes. Haciendo una especie de autocrítica, debo señalar que la gente que viene de las ciencias políticas ha enfatizado mucho el tema electoral y la política, pero no tanto el tema de la gestión y la confianza.

[Jorge Aragón]

Alianza Universidad-Gobiernos Regionales

En cuanto al papel de la universidad en la descentralización, existen muchas carencias, principalmente por la distancia que hay entre Lima y las regiones. ¿Por qué corresponde a las universidades involucrarse en la descentralización? Porque concentran una buena parte de la materia gris que existe en las regiones. Creo que hacer ciencia alrededor de los recursos de estas podría ayudar a habilitar a las universidades de provincia, muchas de las cuales tienen cierto sentido de inferioridad con respecto a otras, debido, entre otros motivos, a que no son suficientemente cosmopolitas. Sin embargo, los desafíos que el proceso les plantea a las universidades en términos sociales y en términos de biología –por la riqueza biológica que existe en el país– ayudarían a que las universidades logren la excelencia en términos científicos, simplemente haciendo frente a dichos desafíos. Sería crucial una suerte de alianza con los gobiernos regionales, ya que ellos quieren y necesitan ese tipo de conocimientos e investigaciones.

[Fernando Eguren]

2. Papel descentralizador del sistema de partidos

La falta de partidos políticos fuertes y de amplia representatividad es sin duda una de las carencias más notables y notorias de la vida nacional. También tiene mucho que ver con las dificultades que afloran en las relaciones entre el nivel nacional y las regiones-departamento. Pero, además, a decir de varios participantes del Diálogo sobre descentralización, habría un disloque entre los partidos nacionales que controlan el Ejecutivo y los movimientos de escala regional. Esto no solo produciría miradas cruzadas y malentendidos, sino que también sería una traba en el proceso. La solución –la mayoría de participantes coincide– pasa, entre otras cosas, por una reforma política del sistema de representación. Contra ella atentaría el establishment político que medra de la dispersión política regional existente. Todo lo anterior dificultaría la agregación de intereses y contribuiría a dejar en manos de la tecnocracia en Lima, al menos en parte, la función de gobernar en ausencia de un cuerpo político representativo.

Necesidad de partidos políticos

Para decirlo de manera esquemática, debemos trabajar en primer lugar en cómo rehacemos el sistema político. Es imposible tener descentralización si detrás de los gobiernos locales y regionales no hay un partido o movimiento político fuerte que los apoye. Hablo de un partido o movimiento político que salga elegido con no menos del 30% de la votación. **[Efraín Gonzales de Olarte]**

Partidos con interacción nacional, regional y local

Todavía hay gente que cree que la sociedad puede vivir sin partidos políticos, pero eso es un absurdo. Necesitamos partidos políticos que cumplan un rol y en los cuales haya una interacción entre los niveles local, regional y nacional. Lo que tenemos es un sistema fragmentado en donde los presidentes regionales saben acerca de partidos regionales, mientras que quienes toman el Ejecutivo son movimientos nacionales. Entonces hay una tensión ahí. No hay las mismas miradas, puntos de encuentro, no hay discusión. Creo que eso está entorpeciendo el avance. [Elena Conterno]

La necesaria reforma política

Es imprescindible una reforma del sistema político. Es ahí donde la academia tiene un rol fundamental, pues los políticos no tienen nada de ganas de hacerla y está claro que ese punto no está en su agenda. No puede ser que se permita que sea la tecnocracia la que elabore la agenda. Yo, que trabajo al lado de los gestores, necesito que políticamente me digan “vamos por aquí y no por allá”. Yo estoy acostumbrada a ejecutar y a hacer que las cosas ocurran, pero obviamente debe haber una orientación alineada con una política pública que sea racional, que tenga un orden, algo que me diga adónde es que queremos llegar. Hay mucha gente que llega a posiciones importantes en el Estado, pero quizás lo hace más para poner una foto en la sala de su casa que para hacer la diferencia. Necesitamos una reforma importante del sistema político de representación. Al mismo tiempo, nosotros mismos debemos perfilar mejor nuestra ciudadanía, pues demandamos poco y de manera muy difusa. [Nuria Esparch]

Los beneficiarios de la dispersión política regional

García, primero, y después Humala se dieron cuenta de que, a pesar de todas las dificultades, podían gobernar con gobernadores regionales que no fueran de ningún partido político. Este modelo de movimientos regionales fragmentados, les resulta funcional no necesariamente a los partidos, pero sí a las cabezas de los partidos y a aquellos que aspiran a la Presidencia de la República. Es decir, es más fácil negociar con 25 gobernadores que, por ejemplo, con 4 bloques de gobernadores que representen a 4 partidos políticos. Sería totalmente distinto. Y el hecho de que los partidos hayan aprobado la no reelección quiere decir que ni siquiera quieren que sus propios cuadros regionales tengan poder y se conviertan en líderes con proyección nacional o que les hagan contrapeso. Por eso es que la reforma política se hace tan difícil. Hay que poner énfasis en este desafío. [Javier Torres]

Negociación política y agregación de intereses

Mi experiencia académica me dice que solo hay dos maneras de que el Estado construya capacidades: coerción, que no es sostenible en el largo plazo,

y negociación. En cualquier forma de negociación estatal, el Estado no toma una iniciativa gratuitamente, sino porque tiene un objetivo de control territorial, ideológico, de acumulación del poder... Todas las administraciones estatales se construyen a través de la negociación. El problema es que en el Perú, el Estado no cuenta con los instrumentos para realizar esa negociación. Claramente, los partidos políticos son un problema. Y estos instrumentos institucionales no se crean por ley, ni de la noche a la mañana. Son una agregación de intereses que toma tiempo, y esos intereses agregados son justamente las organizaciones sociales y políticas. Una pregunta fundamental es: ¿Por qué esos intereses no se agregan? ¿Por qué los conflictos sociales representan organizaciones muy locales que no agregan, no se están institucionalizando y agregando en los partidos u otro tipo de organizaciones que puedan entablar una negociación con el Estado? [Maritza Paredes]

Partidos políticos y modas tecnocráticas

Es necesario pensar la descentralización como un proceso de democratización. Sin embargo, no hay partidos políticos y estos no van a surgir por decreto. Esta carencia nos plantea dos retos en el nivel de gobierno. En primer lugar, la necesidad de contar con autoridades que sean representativas de la sociedad, pues las que tenemos ahora no lo son. El problema es cómo generamos controles para que los gobiernos no se orienten simplemente con afanes personalistas o individuales y cómo nos aseguramos de que lo que llevan adelante no sean proyectos particulares. El segundo problema es el hecho de que sean los tecnócratas quienes gobiernan cuando falta un cuerpo representativo y los partidos no están en el sistema de gobierno. Allí el problema es cómo garantizamos coherencia en lo que hacen los tecnócratas y cómo garantizamos que las acciones se realicen en beneficio del bienestar público, del desarrollo real, y no en beneficio de modas tecnocráticas. [Carmen Ilizarbe]

3. Democratización, participación y representación

Como se ha evidenciado en la sección anterior, la otra cara de la moneda de la gestión es la representación política. Los participantes de nuestro Ciclo de Diálogo abordan aspectos medulares de esta relación. ¿Nuestro Estado debe combinar micro-gestión de los recursos públicos con macro-representación o macro-gestión con micro-representación? ¿Es una cuestión cuyo contexto es una realidad en permanente movimiento que rebasa la descentralización y que se vincula esencialmente con el juego del poder? La sensación que emerge de las posiciones de los participantes es que la política regional y local es también el terreno de un tira y afloja cuyo telón de fondo es la gran discusión sobre la soberanía y el control efectivo del suelo y del subsuelo. ¿Amenaza esta

discusión al Estado unitario? En cualquier caso, no es difícil vislumbrar la magnitud del encuentro entre territorio y política en la gran maqueta geográfica y mega-diversa del Perú. Pero, ¿no se requiere, más bien, mayor autonomía para las decisiones políticas y no solamente para el manejo de recursos? ¿Y no se necesita, además, mejorar la participación ciudadana en esa toma de decisiones para apuntalar el autogobierno? ¿Al concentrarnos en la gestión eficiente de las políticas –que, en general, son decididas centralmente– no perdemos de vista el potencial democratizador de la descentralización?

Más participación en la toma de decisiones

A mí me parece que la descentralización, con sus claroscuros, ha significado cambios políticos sumamente positivos. Ahora hay miles de personas que han participado en las decisiones públicas y que constituyen una base importante para el Perú, y eso ya es un hecho irreversible, que no puede dejarse de lado. Hay bastantes problemas cruciales –desde el punto de vista de los partidos políticos y de los sectores públicos– en un contexto que yo creo tiene una ventaja política positiva: hay más actores, hay mucha más gente que está incluida en la toma de decisiones. [Manuel Dammert]

Avance social y político del autogobierno

Es probable que haya partes de esta descentralización que dan la idea de que simplemente hay una especie de desconcentración, porque el Gobierno Central sigue manejando y dirigiendo casi autónomamente el uso de los recursos, por ejemplo el canon. Claro, hay esa sensación, pero también hemos visto que los gobiernos locales y regionales se han organizado, con sus mesas de concertación y sus presupuestos concertados. Ha habido todo un proceso social y político para comenzar a incorporar la idea de autogobernarse en los distintos niveles. Esto es muy importante y tiene que ser valorado como un avance. [Efraín Gonzales de Olarte]

Representación y conflictividad

Una representación más intermediaria, más auténtica, generalmente tiene un impacto en la conflictividad social, porque es más eficaz en canalizar políticamente la disconformidad. El sistema que tenemos actualmente obliga a la gente a salir a las carreteras y tomarlas, y a usar la violencia. Y, bueno, eso nos lleva a que tenemos más de 1 800 distritos y 25 regiones y, evidentemente, eso no funciona. [Gonzalo Zegarra]

Actores regionales no visibilizados

El asunto de los actores de la descentralización está obviamente muy vinculado con el proceso administrativo de la misma. Sin embargo, también involucra otra dimensión, que es una percepción más clara de quiénes son

esos actores que actúan en las regiones. Hay actores visibles, muy visibles, y otros invisibles. No obstante, el hecho de que estos sean invisibles no significa que no actúen. A veces tienen una importancia muy relevante. En términos territoriales y municipales, es importantísimo el papel que tienen los actores de los espacios rurales. Esto ocurre en parte porque hay sectores que no están siendo visibilizados. **[Fernando Eguren]**

Democratización, autogobierno y autonomía

Me parece que la descentralización, en el tiempo en que la estamos mirando –ese proceso que inicia en 2002– es también un proceso de institucionalización de autoridades, que deben tener un cierto nivel de autonomía para las decisiones políticas y no solamente para el manejo de recursos económicos. En esta lógica, la descentralización tendría que haber sido un instrumento para acercar más el Estado a la sociedad, para mejorar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En última instancia, para apuntalar el autogobierno. Ese es el sentido de la autonomía. Ese proceso de desconcentración, muy centrado en gestionar eficientemente políticas que en general son decididas en un centro, no se ha alterado mucho, y se pierde de vista el potencial democratizador de la descentralización. Es decir, de generar, profundizar y hacer democracia. **[Carmen Illzarbe]**

La fuerza de los micropoderes locales y regionales

¿Cuánto poder tiene el Estado en la concepción de descentralización que estamos discutiendo? Obviamente, esta se inicia por decisión del Estado y se plasma en una serie de normas. ¿Pero cuánto poder tiene el Estado para que estas normas se cumplan? En *El fin del poder*, Moisés Naim sostiene que el poder ya no es el de antes y subraya la importancia de los micropoderes que se constituyen a veces en situaciones coyunturales y que tienen un tremendo poder de efecto, más que de propuesta o de ejecución de una propuesta. Pienso en Tía María y en Conga. Allí se tienen multinacionales muy poderosas y un Estado que concentra el poder público. Sin embargo, ambos han sido vetados por micropoderes que se han constituido a propósito de estos hechos. De modo que no está todo dicho cuando hablamos de propuestas de descentralización. ¿Quiénes pueden apropiarse del proceso de descentralización, cuando no tenemos una idea clara de cómo se están conformando los poderes en las regiones? **[Fernando Eguren]**

Política regional y organizaciones sociales

Martín Vizcarra ha hablado de sinergias entre Estado y sociedad en Moquegua y de la importancia de darles más importancia a las organizaciones sociales. Este proceso implica que no se puede ver a la inversión como mala en sí misma, pero tampoco se puede demoler a las organizaciones sociales que protestan debido a ella, pues ambas son recursos necesarios para ese proceso. Sin duda habrá distintas posiciones que pueden ser contradicto-

rias. Pero es la negociación la que permitirá que lleguemos a algún nivel de realización razonable. En la experiencia sobre el proyecto Quellaveco veo sinergias. Por un lado, entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional, planteadas bien en esas reuniones con el Presidente. Por otro, entre el Gobierno Regional de Moquegua y las organizaciones sociales, en ausencia de partidos políticos. No podemos esperar a que se construyan los partidos políticos de la noche a la mañana. **[Maritza Paredes]**

Contrapunto: la nueva territorialidad y la voz de sus actores

Descentralización, propiedad, control territorial y poder

En los últimos años ha habido cambios muy importantes en el control territorial que no tienen que ver con el proceso de la Ley de la Descentralización. La concentración de la propiedad de la tierra en áreas rurales –a diferencia de la concentración de las fábricas– implica también un control territorial y, en otro sentido, hay una reivindicación creciente de grupos de comunidades por ejercer control en los territorios, más allá del Gobierno Regional. Esta es una realidad muy cambiante y dinámica que tiene que ver con la propiedad de industrias extractivas y con las últimas normas que se han dado para reactivar la economía, que adelgazan los derechos de las comunidades. Entonces, hay una realidad muy móvil y que está vinculada con temas de poder, de organización del poder.

[Fernando Eguren]

Una territorialidad con voces propias

Las territorialidades particulares pueden provocar tensiones nuevas que no estaban previstas en la descentralización. Hay una nueva territorialidad con nuevos actores, vinculada a los recursos naturales, que entran en tensión con empresas privadas y decisiones públicas. Se han generado importantes masas críticas en las regiones, incluyendo dirigencias indígenas. Una nueva descentralización debe ir de la mano con proyectos de mediano y largo plazo. Para constituir mancomunidades, para incluir trabajos con regiones que ahora pueden ser conflictivas, pero que tienen que tener voz de todas maneras en sus jurisdicciones.

[Narda Henríquez]

Creciente aceptación de la denominación “indígena”

Habría que mencionar que en los últimos años hay un resurgimiento de lo que son las poblaciones indígenas. Hasta hace unos años, los únicos que aceptaban la denominación “indígena” eran las poblaciones amazónicas. Pero ahora ser indígena supone una serie de derechos reconocidos.

[Fernando Eguren]

Tres efectos diversos pero relacionados

El primero es que hemos descuartizado al Perú, porque hoy en día no tenemos estructuras que conecten a las distintas instancias del gobierno y eso es muy, muy malo. El segundo es la aparición de una nueva clase media emergente, que no mira a la clase alta, ni mira afuera para desarrollarse, que ha generado su propia identidad y que está transformando social y económicamente el país, aunque muchos no quieren reconocer su magnitud. El tercero es la fragmentación que se ha producido, con autonomías absolutas, con discrecionalidad absoluta; por supuesto, acompañadas de impunidad, con un sistema judicial desastroso. Esto ha generado, entre otras cosas, la desnacionalización y el debilitamiento de los partidos políticos. Se han consolidado territorios liberados, manejados por narcos, terroristas, taladores ilegales, mineros ilegales, culebras de contrabando.

[Pablo Bustamante]

Capítulo 4

Los retos del presente

1. ¿Descentralización con contracción económica?

La preocupación por el futuro de la descentralización en un entorno de crisis económica –un contexto diametralmente distinto al de todas las descentralizaciones previas– aflora entre varios de los participantes. Si la descentralización ha coincidido con años de bonanza, entonces qué es lo que ha generado el crecimiento regional y la mejora de diversos indicadores sociales: ¿la abundancia de recursos o la descentralización en tanto proceso político y de gestión? Para algunos participantes en el Ciclo de Diálogo sobre descentralización, el despegue relativo de las provincias con respecto a Lima, en materia de inversión, crecimiento del producto, empleo e ingreso per cápita, sería un indicio de que algo ha funcionado bien. Pero la conciencia que un tiempo distinto y posiblemente largo de vacas flacas en la economía planteará desafíos inéditos a la representación democrática en general y a la democratización en particular, comenzó a hacerse presente en el debate.

Avanzar con un Estado débil

El nuevo periodo económico sin boom va a ser mucho más desafiante, pero al mismo tiempo se tiene una población que está mucho más segura de lo que quiere y que no acepta, por ejemplo, que una gran industria extractiva llegue a su municipio y simplemente la vea pasar. Las relaciones en cada territorio específico van a ser mucho más complejas, ¿Podremos manejar eso con una estatalidad débil y con un esquema manejado desde Lima, supuestamente desconcentrado? [Raúl Molina]

La experiencia peruana: descentralización en crisis

Esta experiencia actual es la primera en que hemos tenido una descentralización no vinculada a una crisis, como sí fue el caso de la famosa descentralización que hace Pardo, que se trunca; de la descentralización que hace Cáceres luego de la guerra con Chile, que colapsa y que formó parte del gran debate de la crisis de 1930; de la experiencia de los años ochenta, vinculados con inflación y violencia política. [Johnny Zas Friz]

La realidad de la descentralización económica

Una verdadera descentralización económica se produce hacia mediados de la primera década de este siglo. Y ha sido muy exitosa, porque se produce después de un apagón productivo y de inversiones que duró entre los sesenta y los ochenta. De hecho, se suprimió la inversión privada en el campo, la minería, la pesca y el turismo. Entonces, el Perú se empobreció. El punto concreto es que la descentralización económica tuvo un gran éxito. Ha habido mucha inversión, durante un ciclo que empieza en 1993 (entre 1993 y 1997, la economía peruana creció 7.5% en promedio por año). Y toda esa inversión es fundamentalmente descentralizada, porque se tiene que hacer en las regiones. También la creación de empleo fue mucho mayor en las regiones que en Lima y mucho mayor en la sierra que en la costa y la selva. Algo parecido sucedió con los ingresos por habitante. Entonces, económicamente sí hemos tenido un proceso de descentralización exitoso, aunque falta mucho por hacer. **[Pablo Bustamante]**

Análisis contrafáctico

¿Y la inversión de los 2,2 millones de agricultores?

Nosotros acabamos de terminar un trabajo pensando cuál es el peso de la agricultura familiar en términos de empleo, de valor bruto de la producción, de producción de alimentos... Porque cuando uno habla de inversión privada, uno nunca piensa en los 2,2 millones de agricultores, por el mero hecho de que sus inversiones son pequeñas.

[Fernando Eguren]

Mal manejo de fondos y recursos

Claro, habría que hacer un análisis contrafáctico para saber cuál habría sido el resultado con esos mismos recursos pero con otro sistema político o, al revés, con el mismo sistema político pero con menos recursos. Evidentemente hubo un montón de fallas, que tienen que ver con un mal manejo de fondos –en el sentido de infraestructuras redundantes, por ejemplo– y en general con un manejo de los recursos, que hubiera podido ser mejor.

[Gonzalo Zegarra]

Evaluación de la descentralización

Para evaluar la descentralización se tiene que pensar qué habría pasado si no hubiéramos descentralizado en el año 2002 ¿El crecimiento económico y el boom de las materias primas hubieran sido iguales? ¿A cuánto hubiera llegado el producto per cápita, la pobreza o los servicios sociales?

[Elmer Cuba]

2. Los recursos naturales y el reparto del canon

El reparto de la renta extractiva o canon constituye sin duda una de las piezas fundamentales para comprender la transformación que –para bien y para mal– han experimentado las regiones del país. ¿Es posible el desarrollo sin canon? La lentitud en el desarrollo de infraestructura en un contexto de expansión de recursos de inversión parecería indicar, como señalan algunos participantes en el Diálogo sobre descentralización, que nuestras carencias más importantes no están referidas a la disponibilidad de recursos ni a los obstáculos que representa el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Desde la perspectiva de las autoridades regionales participantes, por ejemplo, es cosa de tener las prioridades claras. Por otro lado, un asunto en el horizonte cercano –con la inminente reducción de los recursos del canon desde el 2013– es la posible presión de sectores poblacionales que perciban una experiencia de pérdida, así como de las burocracias construidas en la última década. Hay un debate abierto al respecto, con diferencias de juicio bien importantes que adelantan los dilemas que deberán definirse, ojalá democráticamente, en el tiempo cercano.

Tabla 2
Evolución del presupuesto público asignado según fuente
de financiamiento y nivel de gobierno
(2013-2014)

Fuentes de ingreso	GR			GL		
	2013	2014	Var. %	2013	2014	Var. %
Recursos ordinarios	72%	77%	7%	15%	16%	13%
Recursos determinados	16%	10%	-38%	67%	66%	-3%
Donaciones y transferencias	6%	5%	-17%	5%	4%	-20%
Recursos directamente recaudados	3%	3%	0%	10%	11%	10%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2%	5%	150%	2%	3%	50%

Fuente: PRODES (2015)

Soberanía del subsuelo y Estado unitario

Hay una propuesta de basar la soberanía del Estado en una fórmula ambigua, diciendo que los recursos del subsuelo sean de los propietarios del suelo que están en el territorio. Esa propuesta de Hernando de Soto representa la liquidación del Estado Nacional, porque si este no tiene la propiedad del subsuelo, no existe económicamente. Creo que ese es un tema que se difunde y se comenta en el país pero que no se enfrenta a profundidad. Los territorios expresan la diversidad de las actividades y capacidades humanas en relación con la naturaleza. Los pueblos, con derechos sobre los territorios de la nación, deben tener condiciones reales de gestionar sus recursos y potencialidades, en forma descentralizada, en armonía con las políticas de sostenibilidad ambiental que integran la base unitaria del estado-nación en la propiedad común de los recursos del subsuelo y zonificación ecológica, con las prácticas, saberes y derechos de los habitantes de los diversos territorios. [Manuel Dammert]

Canon: avalancha impensada de recursos

Desde 2004 hubo un boom del precio de los minerales y hemos tenido ingresos que nunca pensamos que tendríamos. Quienes en 2001 aprobaron esa Ley del Canon nunca pensaron que el oro llegaría a 1 500 dólares la onza, hablaban de que se iba a descentralizar pequeñas cantidades de recursos. El asunto es que se ha hecho una descentralización muy parecida a los regímenes internacionales; por tanto, nos toca ver cómo hacemos para que la descentralización funcione en función del ciclo nacional. [Efraín Gonzales de Olarte]

Tabla 3

**Transferencias por canon minero a las regiones 2010-2013
(en millones de nuevos soles)**

Regiones	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Arequipa	353	677	761	423	-44%
Áncash	855	768	975	953	-2%
Cajamarca	411	463	511	513	0%
Cusco	106	175	345	39	-89%
La Libertad	427	468	530	518	-2%
Moquegua	258	399	323	283	-12%
Pasco	152	185	191	85	-55%
Puno	186	311	319	209	-34%
Tacna	230	345	326	245	-25%
Junín	64	80	104	60	-42%
Total país	3323	4262	4915	3651	-26%

Fuente: Congreso de la República (2014)

Manejo de los recursos naturales

Por más que se critique la minería, no podemos dejar que el país tenga riqueza en el subsuelo y pobreza en el suelo. En la base del descontento de la gente está la frustración y la decepción. Necesitamos crear confianza. Falta que la gente vea las cifras y advierta que estamos bien y creciendo. Lo que se necesita es tener confianza en quienes manejan la propiedad de su suelo. A ello hay que agregar el ordenamiento territorial. ¿Por qué se le tiene temor a la consulta previa? Los inversionistas saben que esta es un instrumento de sostenibilidad de los acuerdos. Pero ha sido tan mal manejada, que da la impresión de que es un riesgo para la inversión. No lo es, ni siquiera en las comunidades amazónicas más alejadas. Ningún nativo está en contra de la posibilidad de tener mejores condiciones de vida. Pero si se saca el petróleo de la comunidad y no se le regresa ni un billete para poder hacer un bote, o una posta médica o un pequeño colegio, pues allí comienzan los problemas. [César Villanueva]

La infraestructura, la reforma del canon y la cultura del gasto

La infraestructura –un tema que he manejado en los últimos años– es el ejemplo de cómo tenemos una serie de carencias, pero no un problema de recursos. Hay que revisar el tema del canon, no para quitarle recursos a quienes los tienen, sino para asegurar que los recursos se manejen adecuadamente. El canon es criticado y, por cierto, en algunos casos adecuadamente criticado. Pero también, del otro lado, faltan políticas de Estado, hay todo un aparato estatal que no está funcionando con eficiencia. Además, tenemos miles de proyectos con viabilidad que nunca se van a ejecutar, porque las nuevas autoridades simplemente dicen: estas son las obras del anterior encargado. No digo que sea una posición generalizada, pero existen muchísimos casos. No es un problema del SNIP, sino un problema de cómo entendemos culturalmente el gasto. [Enrique Cornejo]

En defensa del canon

Yo quisiera rescatar que el canon (Artículo 121 de la Constitución de 1979) fue una demanda que se adoptó en respuesta a movilizaciones regionales. Sin duda hay un problema en cómo hoy se está poniendo en marcha, pero el canon tiene una razón de ser. [Narda Henríquez]

El canon contra la articulación regional

No hay duda de que el canon ha tenido un efecto perverso. Es el principal desincentivo para cualquier forma de articulación, de mancomunidad, de alianza. Incluso ha hecho que lo que en algunas regiones era tema de debate regional, desaparezca, como ha ocurrido en el Cuzco con la mina Tintaya, que era el gran tema de debate en los años 80. Ello es resultado no solo de la fragmentación política, sino del canon. La ley del canon no fue

pensada en diálogo con la ley de descentralización. Eran dos comisiones separadas. Cuando se dio la primera ley, no se tuvo en cuenta el escenario, la fluctuación de los precios, ni nada. **[Javier Torres]**

Difícil marcha atrás en el canon perverso

Estoy totalmente de acuerdo con que el canon ha sido perverso, pues ha generado desigualdades horizontales en las regiones, así como procesos que yo llamo de “glocalización”. Existen comunidades como Espinar, que están comunicadas al mundo a través de la inversión, pero que al mismo tiempo están desconectadas de todos sus vecinos, incluso los más cercanos. ¿Cómo se solucionan estos problemas? En estos casos, la secuencia es importante. Es muy difícil dar pasos atrás. Se debe tener mucha caña para ver cómo se manejan los procesos para volver a controlar recursos que ya fueron otorgados y sobre los cuales se han creado muchas expectativas. **[Maritza Paredes]**

Fuerzas centrífugas y centrípetas en un ciclo largo

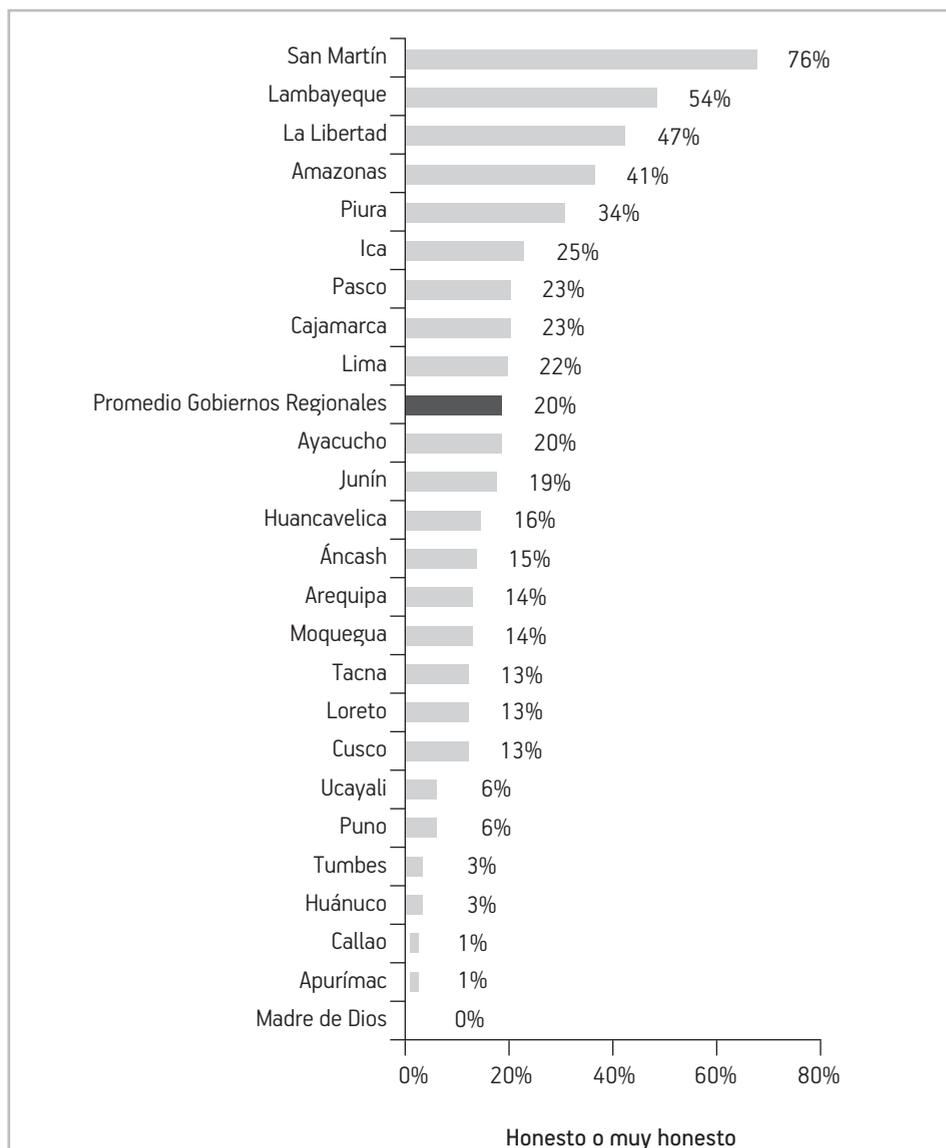
Quisiera subrayar una lectura positiva del proceso. Me parece que es importante reconocer las perspectivas positivas, lo que no quiere decir que no haya problemas. Además, me parece importante recuperar la visión de largo plazo y reconocer que estamos en un terreno donde hay fuerzas centrífugas y centrípetas. Utilizo el término “fuerzas” en sentido amplio, porque ellas tienen que ver con las dimensiones económica, política y cultural, y con los imaginarios. Incluso hay fuerzas militares (este es un país que ha vivido un proceso de conflicto y que ha estado administrado centralizadamente por aparatos militares tratando de poner orden). Todas estas dimensiones han estado o están en juego y es importante, por tanto, reconocer un ciclo largo, que nos haga recordar que no estamos ante una problemática nueva. **[Federico Arnillas]**

3. Corrupción, poder y uso político del gasto

Los participantes en el Diálogo sobre descentralización plantean, implícita o directamente, diversas preguntas de interés tanto para la reflexión política como para el ejercicio de la gestión pública. ¿Existe más corrupción relativa en las regiones o lo que sucede es que –a contrasentido de lo que comúnmente se asume– hay una mayor transparencia que desnuda más la incorrección en el gasto? ¿Han sido capturados los municipios por la envergadura de las grandes inversiones que hoy se desperdigan por todo el territorio? ¿Lo principal no es que están fallando los sistemas de control, fundamentalmente los centrales? ¿Es posible el avance de la corriente descentralizadora y la autonomía de las autoridades subnacionales si no aumenta la densidad del Estado (su capacidad de proveer servicios esenciales que ofrecen a los ciudadanos un piso mínimo de capacidades para poder acceder a

otras mayores y a mayores oportunidades)? Como parte de un debate que está totalmente abierto, los participantes, asimismo, plantean otros aspectos de interés académico y práctico: las razones por las que el efecto de la economía ilegal difiere de región a región y la racionalidad de distintas lógicas de gasto con diferentes objetivos políticos.

Gráfico 4
Percepción de Integridad de Gobiernos Regionales



Fuente: Contraloría de la República (2014)

El freno de la corrupción y las actividades ilegales

La corrupción es una amenaza al proceso de regionalización/descentralización. No se ha tratado el tema en su debida dimensión. Es un asunto que siempre se va para policiales o para la fiscalía. Pero si uno analiza lo ocurrido con la primera, segunda y tercera hornadas de Gobiernos Regionales, ¿cuántos presidentes regionales tienen procesos abiertos? ¿Cuántos están en la cárcel? ¿Cuántos se han fugado del Perú y viven fuera? Es un número que nos sorprendería. No es un décimo. Puede ser un tercio. ¿Realmente queremos seguir por ese camino? ¿Cómo hacemos para acotar esos desempeños? También son graves las amenazas del narcotráfico, del oro ilegal y del contrabando. Esas actividades pueden resultar pequeñas en el Perú como un todo, pero en una región pueden ser muy importantes, como lo son en Madre de Dios, en el VRAEM, en algunas zonas más, y en San Martín o Ucayali por el tema forestal. Pueden tomar el control político de los gobiernos locales y regionales. Ese es otro frente que nos va a inhibir de ir más rápido en la regionalización y la descentralización. [Elmer Cuba]

Descentralización, economía ilegal y cultura política

Un tema que no es mencionado, más que por el ex Presidente Regional César Álvarez, es que las regiones adquieren un proceso de crecimiento por el peso de la economía ilegal. Y esto es central, porque influye en la forma de hacer política. En Ancash hay la cultura política de Chimbote; y en Juliaca, Ayacucho o Huánuco tenemos otras formas de hacer política. En cambio, en otras regiones también puede haber economía ilegal y no necesariamente los efectos son los mismos. [Javier Torres]

Densidad y captura del Estado en las regiones

El caso de Ancash, que siempre se pone como ejemplo de captura de un gobierno regional por un grupo, lo que muestra es que finalmente el sistema permite que un grupo privado pueda apropiarse del Estado y que para evitar eso tiene que haber un sistema de control con la Contraloría (Que a decir de sus resultados es inepta), la Fiscalía y el sistema judicial. Ahí hay un problema muy grave que tenemos que abordar. Si el Estado peruano no enfrenta sus problemas, sus otras reformas, va a ser difícil que podamos sostener un proceso de descentralización en general. Queremos un Estado que mejore en su densidad, en su calidad efectiva. [Johnny Zas Friz]

Premio a los buenos resultados

El objetivo de todos debe ser que se gaste bien la plata en servicio de la gente y para el bienestar de los peruanos. Lo que los peruanos querían con

la descentralización era un desarrollo homogéneo y que todos creyéramos igual y en simultáneo. Sin importar a quiénes o a qué partidos se elija, ni tampoco quiénes entren a gobernar, estos deben saber que su mandato es administrar bien la plata pública para darle bienestar a la gente. Al que lo haga bien, al diligente y al honesto, se le premia. Al negligente se le castiga administrativamente y al deshonesto se lo mete preso. Es así de simple. Pero nos falta un buen sistema de control que distinga al diligente honesto del negligente honesto y a este del deshonesto. Yo sí creo que hay que institucionalizar mejor monitoreo, control y vigilancia para evitar los abusos de poder y los abusos de intenciones. [José Escaffi]

Transparencia en el gasto y fiscalización del presupuesto

Ahora, todo el mundo sabe cuál es el presupuesto y cómo se está gastando mes a mes. El presupuesto está más cerca de la gente. Y por eso también se detecta cuando hay actos delincuenciales, porque se acaba el presupuesto y no se hizo la obra. Entonces ahí se denuncia que hay corrupción, pero quizás hace 20 o 50 años también desaparecía el presupuesto, pero nadie lo decía porque nadie sabía cuánto presupuesto se había gastado. Pero en la medida en que esté más cerca de la gente se puede hacer una mejor fiscalización. [Martín Vizcarra]

La suplantación del poder municipal por los poderes privados lobbistas.

El Estado sigue siendo un Estado Patrimonialista, solo que ahora es un Estado que está, en la práctica, controlado por las grandes corporaciones económicas, ahora sobre todo financieras y lobbistas. Estos poderes privados deciden cómo gestionar el presupuesto público. Reemplazan a los gobiernos locales y regionales y a sus ciudadanos. Privatizan el uso, derechos y gestión de los territorios y los recursos de las diversas localidades. Pretenden que la gente les pida a ellos lo que debe ser hecho por los propios ciudadanos a través de sus órganos de gobierno democráticos descentralizados. Este es el origen estructural y la forma más extendida de la corrupción de nuestro actual sistema estatal de república lobbista. [Manuel Dammert]

La moral pública

Quiero recordar el tema de la moral pública. Si no lo trabajamos en profundidad, todo esto se queda en nada, pues los problemas que tenemos hoy en día tienen justamente que ver con eso: “Que robe, pero que haga obra” o “El Estado es un botín”. También: “Hoy me toca a mí, mañana te toca a ti”. No es, pues, un problema accesorio que dependa de quién esté en el cargo. También lo tenemos que discutir. [Rosa Alayza]

4. Los rumbos posibles de la descentralización

En la mirada de qué hacer hacia adelante, surgieron ideas distintas y coincidencias importantes. La continuidad en la rutina y el desorden actual no fue defendido por nadie. Pero se discutió si era posible detener la descentralización y volver a la situación anterior. Esta opción fue considerada muy difícil, por la imagen de identificación con ella en tanto símbolo de poder para las regiones fuera de la capital, y porque está ya en curso y en varios lugares y aspectos tiene logros apreciables. La polémica sobre el qué hacer ahora quedó obviamente abierta. Varios señalaron que para lograr una descentralización bien hecha había que detener el proceso actual y relanzar luego otro nuevo corrigiendo los errores presentes. La mayoría se expresó de otro modo: Lo mejor sería hacer todos los reajustes y “avanzar reformando” el Estado en sus 3 niveles, porque es ese sentido descentralista el que puede resolver los problemas más de fondo del país. En el medio se dieron coincidencias importantes: la urgencia de atender el sentimiento de maltrato en muchos sectores regionales mejorando la cercanía a la ciudadanía y la calidad de los servicios públicos; y, quizás más sustantivo aún, el consenso sobre que este es un problema que requiere de políticas y políticas de calidad, que no hay una única solución técnica que lo resuelva.

Liderazgo político para salir del entrapamiento

La pregunta es qué hacer, y yo creo que es políticamente imposible dar marcha atrás. Las opciones son avanzar en el sentido en que estamos, lo que sería un error, avanzar reformando o simplemente estancarnos. Obviamente, lo ideal sería avanzar reformando, pero podría ocurrir incentivos perversos, porque las economías políticas tienden a la inercia y porque la gente que debería reformar es la que vive del sistema. Entonces, lo único que se me ocurre es un liderazgo con visión de país en estos temas y que tome riesgos políticos, lo que para mí tiene que ver con forzar reformas. Creo que el sistema político está para eso cuando estamos estancados. **[Gonzalo Zegarra]**

Una coalición de intereses por la descentralización

La descentralización tiene un sentido histórico: en los 80 era parte del mito de la democracia: se esperaba que con ella viniera la democratización. Pero ahora sabemos que no necesariamente ocurre así. El proceso puede ser funcional a muchas cosas (desarrollismo, populismo, neoliberalismo) y tal vez se ha perdido el sentido del mito. Era un mito enarbolado por las clases medias urbanas y la dirigencia urbana. Me pregunto si hoy día también podrían enarbolarlo las clases medias rurales y dónde está esa coalición

de intereses que podría convertir esta descentralización mejorada en algún tipo de propuesta o mito para mejorar también las relaciones políticas, pues la descentralización venía con democracia y desarrollo, y hoy día la hemos desagregado y ya sabemos que no es así. **[Narda Henríquez]**

Sin divorcios: Estado-empresa-sociedad civil

¿Quién debe hacer todo lo que se necesita? Definitivamente, no pueden ser los parlamentarios. No entienden bien el proceso ni tienen la capacidad de realizar reformas adecuadas. El Ejecutivo está en otra; el Presidente Humala propuso que se discutiera este asunto hace 3 años... Yo creo que debe ser la sociedad civil. Por ello necesitamos ampliar este tipo de foro, juntar universidades, empresarios, intelectuales, infundir estas ideas en la opinión pública. Nos toca fomentar un diálogo entre Gobierno y sociedad civil, mucho más amplio y transparente del que hay hoy, sin divorcios. Alguna gente piensa que la sociedad civil o que los empresarios manejan el país. No es así. Necesitamos mucha comunicación. Los empresarios no son enemigos ni una fuerza extranjera. **[Pablo Bustamante]**

Necesidad de persuadir a la ciudadanía

Quisiera resaltar la necesidad de continuar realizando reformas. No podemos dejar eso atrás o un poco relegado con el pretexto de que, como no son viables, no hay que hacer nada. En los próximos doce meses no va a haber ninguna reforma viable, pero de todas maneras necesitamos reformas. Los tecnócratas son sin duda muy importantes, pero debo resaltar que las reformas las hacen los políticos. Ellos son los que tienen que convencer, los que deben ejercer el liderazgo, comunicar, construir consensos y persuadir a la ciudadanía para sacar adelante la reforma. De modo que espero que todoselijamos bien. **[Elena Conterno]**

Re-centralizar algunas funciones y recursos

Una descentralización efectiva dentro del desorden que tenemos implica dar un paso atrás y re-centralizar algunas funciones y recursos, y tratar de ordenarlos y pensar en avanzar de una manera gradual. Esta es una tendencia mundial. En la mayoría de los países se ha producido una re-centralización de recursos, y esto se ve también en un contexto más macro. En 2008-2009, por ejemplo, cuando el problema económico internacional golpeó al Perú, la mayor parte de los recursos de inversión estaban en manos de los gobiernos regionales y locales, y en la mayoría de los casos no había la capacidad de respuesta para ejecutar la política contracíclica para estabilizar el producto. Por ello hay una especie de consenso de los ministerios de Economía y de Finanzas de todo el mundo en torno a la centralización de recursos, si se desea mantener el esfuerzo de estabilización de las cuentas fiscales. Esto explica por qué en el Perú ha aumentado nuevamente la proporción del Gobierno Central en el gasto de inversión. **[Carlos Casas]**

Tres hipótesis

La mirada de Raúl Molina

Primera hipótesis: un proceso irreversible

La descentralización en parte no ha producido resultados esperados porque la hemos dejado sola, no la hemos acompañado con otras medidas de reforma que son absolutamente indispensables en un Estado como el nuestro, que está en proceso de modernización pero que es muy inoperante en muchas de sus capacidades ¿Damos marcha atrás? ¿Ajustamos? ¿Insistimos en descentralizar? Mi hipótesis es que, a pesar de la baja densidad que ha tenido el proceso, a pesar de la débil o baja calidad de representación política que tenemos, y a pesar de un sistema de partidos políticos muy débil, dar marcha atrás sería inviable políticamente. Aunque los resultados no sean buenos, si alguien pretendiera realmente dar marcha atrás, la reacción provinciana sería muy fuerte, por esa razón subyacente de larga historia y porque los departamentos, las provincias y las ciudades del Perú reclaman una mayor visibilidad en la agenda nacional.

Segunda hipótesis: limitaciones de la desconcentración

La segunda hipótesis que planteo es que asumamos que no estamos haciendo descentralización, que estamos haciendo desconcentración, como por ejemplo lo ha asumido Chile, país inmerso en un largo proceso que va desde la desconcentración hacia la descentralización a lo largo de muchos años. Y asumamos que el Estado peruano va a hacer algo entre lo que hacen Colombia y Chile. Además, consecuentemente, asumamos que se necesitan políticas acordes con esa desconcentración. Esa opción tiene sus limitaciones: varios ministerios se están preguntando ahora cómo hacen para poder bajar de la provincia hasta las comunidades –que están mucho más abajo y son de una escala mucho menor que la provincia– con el fin de llevar las políticas públicas y los servicios públicos a la gente más excluida.

Tercera hipótesis: descentralizar reformando

La opción por la que yo personalmente me inclino es la de descentralizar, pero descentralizar de a de veras. Es decir “descentralizar reformando”. No movamos las capacidades de sitio, cambiemos las cosas que son imprescindibles de cambiar para tener un Estado más capaz de cumplirle a la gente. Si adoptáramos esta opción de descentralizar reformando tendríamos que asumirnos como un Estado multinivel. Creo que ni el Estado nacional, principalmente, ni nuestros gobiernos subnacionales, han aceptado que no somos un Estado fragmentado, un Estado de insularidades, sino un Estado unitario y descentralizado. Y creo que nunca nos hemos preguntado, profundamente, qué implicancias tiene este hecho en el diseño de nuestro Estado.

Políticas públicas para el desarrollo descentralizado

¿Por qué les propongo reafirmarnos en la alternativa de insistir en descentralizar pero descentralizar reformando verdaderamente? Hoy, en el escenario en que está el país, en que no va a ser fácil seguir con un crecimiento económico fundamentalmente basado en fuentes externas, vamos a tener que encontrar otro tipo de “motores”, como está de moda decir ahora. Varios de esos motores van a necesitar de cooperación multinivel y van a necesitar políticas públicas favorables para el crecimiento descentralizado.

Políticas específicas de aplicación subnacional

Además, van a necesitar políticas públicas subnacionales de promoción de capacidades, apoyo a la inserción de grupos más excluidos, a los mercados urbanos y otras que favorezcan que los pequeños actores económicos –que son los que predominan en nuestras provincias y de cuyas actividades vive la mayor parte de nuestra gente– puedan relacionarse con actores económicos mucho más competitivos y de muy mayor escala. Para sostener nuestro crecimiento económico futuro, necesitamos un Estado de otro tipo que, así como promueve marcos generales de estabilidad, sea capaz de establecer políticas públicas muy específicas que puedan implementarse a nivel local para favorecer las capacidades y la inserción de las personas en los mercados y en los circuitos de ese Perú en proceso de modernización.

Qué tipo de desarrollo queremos

Lo que nos falta es dar el debate que nadie quiere dar desde hace 25 años: ¿qué tipo de desarrollo queremos? Primero qué y luego cómo. Pero ese “qué” no está en discusión. Jamás está presente en discusiones electorales, jamás en los partidos, jamás en el Congreso. Ahí tenemos un nudo donde descentralización y desarrollo sí están vinculados. La pregunta es si el proceso va a ser democrático, dialogante –lo que no se opone a la negociación–, o si va a ser un proceso vertical impuesto por algunos y sin diálogo. [Carmen Ilizarbe]

¿Más poder para los gobiernos regionales?

¿Están en condiciones los actuales gobiernos regionales de hacer las nuevas reformas que el Perú necesita en los próximos cinco años? ¿Van a ayudar estas reformas a sostener el crecimiento, más allá de la política, más allá de lo puramente económico? Hay que preguntarnos cómo avanzar y por dónde avanzar. Ahora hay esfuerzos en pos de más poder regional, ¿pero qué nuevas facultades se les puede dar? ¿Cuáles son las que se quisieran tener? Y si el poder central tuviera la voluntad de darlas, ¿están realmente equipadas para hacer las cosas que están pidiendo? [Elmer Cuba]

Lógica del gasto con diferentes objetivos políticos

Es un tema clarísimo: toda la plata que había entrado a Espinar, por la vía que fuera, no había contribuido con el desarrollo de la provincia. Ni lo que manejó la municipalidad ni lo que manejó la Fundación Tintaya ni los programas directamente manejados por las empresas. Porque la lógica fue la del gasto, con diferentes objetivos políticos (todos tenemos objetivos políticos, incluidas las municipalidades). No había una lógica de desarrollo, por más que tenían toda la plata del mundo. [Javier Torres]

Tareas urgentes

A mi modo de ver, necesitamos una estructura nacional que se compatibilice con el proceso de regionalización. Se ha fragmentado, dividido, pero no hay estructuras nacionales ni líneas de comunicación entre las distintas instancias de los gobiernos en las regiones y el gobierno nacional. También debemos mejorar las capacidades de gestión en las regiones y establecer los principios de la democracia allí, pues hoy hay autonomías absolutas y discrecionalidad absoluta. No hay segundas instancias, no hay controles ni balances, no hay transparencia de la gestión, no se rinden cuentas. Esto también ayudaría a controlar la corrupción. Debemos, asimismo, fortalecer los partidos políticos nacionales, para que sean una fuente de esa estructura nacional que cohesione más al país. Otra cosa que debemos hacer es terminar con esta especie de campaña de revolución cultural anti-inversión que se registra en muchas partes, pues se crea mucha confusión en la población. [Pablo Bustamante]

Las personas y el gasto público

La reforma no es apagar la luz hoy y, mañana, al prenderla, ya estamos perfectamente descentralizados. Así no funciona. Estos son procesos que van progresando a lo largo del tiempo. Debemos esforzarnos al menos en dos líneas: por un lado, trabajar con las personas; ahí es muy importante la reforma del Servicio Civil. Por otro lado, debemos ocuparnos de los problemas de inversión pública, pues el sistema de inversión pública se ha convertido, más que en un sistema de calidad de gasto, en un *checklist*. Debemos transparentar el gasto y descentralizarlo realmente. Hoy no sucede eso. Basta mirar la ley de presupuesto para ver la cantidad de veces que lo centralizan. Es el Ejecutivo el que termina dando mil permisos, más como una agencia de banco que trabajando de manera descentralizada. [Nuria Esparch]

Un nuevo país, una descentralización con muchos actores

El Perú es uno de los países con mayor conflictividad local en América Latina. Es una conflictividad desagregada, desarticulada. Esto no es atípico en la región, pero nos indica que hay muchos actores movilizados

en el proceso de descentralización y que el país ha cambiado. Por eso la pregunta de si se puede ir atrás no es muy viable, pues es casi imposible ir hacia atrás, sin un altísimo costo social y político. Las secuencias son importantes. Una vez que se da un paso adelante, y un proceso se legitima, eso tiene su propio peso y difícilmente se puede ir hacia atrás sin grandes costos, innecesarios probablemente. La descentralización ha cambiado al país. Todos pensamos ahora al Perú de una manera diferente: académicos, agricultores, Estado. No se puede volver atrás. **[Maritza Paredes]**

El reto de editar este Diálogo y de transmitir la complejidad de lo discutido.

Mientras los escucho en este último rato, pienso con preocupación en cómo editaremos con fidelidad un diálogo como éste ¿Cómo hacer un reporte cuando acabamos de ver que no es posible hablar de la descentralización sin hablar de un proceso de reforma del conjunto de la estructura del Estado? Y que además esta cuestión pone en juego también la cuestión de la representación política y electoral. Curiosamente ustedes como técnicos dicen que hacen falta políticos de calidad y que ello es decisivo. Ojala hubiesen más técnicos con ese sentido de lo público. Ustedes están preocupados porque el Estado gobierne bien y represente bien. Es decir ustedes no son técnicos en el mero sentido de ser buenos profesionales. Será necesario reformular lo que estamos conceptualizando como “técnico” y como “político” para dar cuenta de la preocupación que les embarga. **[Rolando Ames]**



Material de consulta

ACUERDO NACIONAL

- 2014 “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido en el Perú”. En: *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Consulta: 2 de julio de 2015.
<<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/8-descentralizacion-politica-economica-y-administrativa-para-propiciar-el-desarrollo-integral-armonico-y-sostenido-del-peru/>>

ARAGON, Jorge y Noelia Chávez

- 2013 *Diez años de descentralización en el Perú. ¿Y usted qué opina?* Lima: Instituto de Opinión Pública.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (ANGR)

- 2011 *Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)*. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- 2015a *Avanzar en la descentralización fiscal. Propuesta de la plataforma interinstitucional de gobiernos descentralizados*. Lima: ANGR.
- 2015b *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

CASAS, Carlos

- 2009 *Propuestas para avanzar la descentralización fiscal en el Perú. Sistematización de estudios*. Lima: GTZ
- 2014 *Propuestas para mejorar finanzas subnacionales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad Pacífico.

CENTRUM Católica Graduate Business School

- 2015 *Índice de Competitividad Regional del Perú*. Lima: CENTRUM Católica.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2013 *Evaluación de proceso de descentralización a 10 años de su inicio. Informe anual 2012-2013*. Lima: Congreso de la República.
- 2014 *Evaluación de proceso de descentralización. Informe anual 2013-2014*. Lima: VISIGRAF Ediciones.
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2013/com2013desreggoblocmodgesest.nsf/01Pb=Evaluaciones_comision>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú...* Lima: Tarea Gráfica.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2010a *Estudio del proceso de descentralización en el Perú.* Lima: Tarea Gráfica.

2010b “Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú 2010”. En RODRÍGUEZ, José y TELLO, Mario (Eds.) *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 175-204.

INEI; MEF

2014 ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR – ENDES. *Indicadores de Resultados de los Programas Estratégicos, Primer Semestre 2014*. Lima: INEI; MEF. Consulta: 20 de octubre de 2015
<http://proyectos.inei.gob.pe/endes/images/ppr2014_1er%20Semestre.pdf>

INSTITUTO DE GOBIERNO Y DESARROLLO HUMANO (IGDH)

2013 *Diez años de descentralización en el Perú: Balances y perspectivas*. Arequipa: Cátedra Arequipa.

MOLINA, Raúl

2015 *Análisis comparativo de balances existentes sobre el proceso de descentralización en el Perú. Informe final de consultoría para la Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional*. Lima: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

2010 *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Lima: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y USAID. Perú ProDescentralización.

PNUD

2014 *Sistematización de Mesa de Diálogo de Moquegua*. Lima: PNUD; Gobierno Regional de Moquegua.
<<http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Sistematizacion%20Mesa%20de%20Dialogo%20de%20Moquegua.pdf>>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2009 *Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009*. Hacia la Primera Década. Lima: PCM.

2012 *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011*. Lima. PCM.

2013 *Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012*. Lima: PCM.

2014 *Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013*. Lima: PCM.

PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID

2012 *Proceso de Descentralización: Balance y agenda a julio de 2012.*

Lima: PRODES:

2013 *Informe Anual del proceso de descentralización 2012.* Lima: PRODES.

2014 *Informe anual sobre el proceso de descentralización 2013.*

Lima: USAID: PRODES.

2015 *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014.*

Lima: PRODES.

ZAS FRIZ, Johnny

2014 “La descentralización: víctima de su soledad”. *La Mula*. Lima, 20 de julio de 2014. Consulta: 20 de octubre de 2015

<<https://lamula.pe/2014/07/20/la-descentralizacion-victima-de-su-soledad/johnnyzasfriz/>>



Anexo

Descentralización: remirando lo que entendemos y lo que hemos realizado en su nombre

Ponencia inicial a cargo de Raúl Molina

1. ¿A qué descentralización nos referimos?

El periodo abarcado

Cuando tratamos sobre la actual descentralización en el Perú, solemos enfocarnos en el proceso iniciado en marzo de 2002, con la reforma del capítulo sobre descentralización de la Constitución Política del Estado.

Simplificando, las descentralizaciones son procesos de reforma de las formas de organización y actuación del Estado que buscan acercar -El Estado y sus servicios- lo máximo posible a las personas. Para ello se transfiere competencias estatales a autoridades elegidas lo más cercanas a donde las personas viven y se desarrollan. El supuesto es que, en el ejercicio de sus competencias, esas autoridades más cercanas a la voz de los ciudadanos darán respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas de las distintas colectividades territoriales.

Si nos referimos a la elección de autoridades más cercanas a la población, el presente nuevo intento de llevar el Estado peruano hacia una organización más descentralizada había empezado mucho antes, con la recuperación en 1980 de la elección democrática de autoridades municipales, ininterrumpida hace ya 34 años, y con la conformación a partir de 1988 de 12 gobiernos regionales, la mayoría de ellos sobre ámbitos multidepartamentales.

Lo que ocurrió entonces en el 2002 fue un relanzamiento del esfuerzo de descentralización del Estado peruano, mediante la recuperación de un nivel regional de gobierno. Como es conocido, este componente regional del proceso fue tempranamente interrumpido en 1992 con la desactivación de aquellos todavía jóvenes gobiernos regionales, para dar paso hasta el año 2000 a un periodo de marcado centralismo, basado en un modelo desconcentrado de gestión del Estado. La mejor expresión de este modelo fue la puesta en juego de grandes programas nacionales – como FONCODES y PRONAA- que desde un centro nacional de decisión y asignación de recursos desplegaban una vasta organización en todo el territorio del país para llevar sus servicios a sus destinatarios. En el plano de la descentralización, ese modelo desconcentrado estuvo representado por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) de ámbito departamental, que reemplazaron a los gobiernos regionales.

No obstante, durante todo ese periodo nunca se interrumpió la elección periódica de autoridades municipales (a pesar de ciertas medidas limi-

tativas respecto a las municipalidades provinciales, en particular hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima). Más bien, se comenzó a fijar los primeros componentes de la estructura de ingresos del nivel municipal, la cual todavía se mantiene vigente.

Primero, en 1997, el Decreto Legislativo 776 racionalizó las fuentes tributarias municipales, extendió a las municipalidades distritales las facultades de recaudación antes concentradas en las municipalidades provinciales y creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Luego, en 2001, se terminó de conformar esa estructura principal de ingresos municipales, con la promulgación de la Ley del Canon, cuyos promotores seguramente no imaginaron en ese momento lo fundamental que sería el Canon, a partir del año 2005 y sobre todo del año 2007, para explicar la descentralización de recursos al nivel local.

De lo recién relatado queda claro entonces que lo que se hizo a partir de 2002 no fue propiamente iniciar un proceso de descentralización, sino fundamentalmente recuperar el componente regional de organización del Estado, aunque con una diferencia sustantiva respecto a lo intentado entre 1988-1992: se hizo sobre los departamentos preexistentes, trasladando a la población la responsabilidad de conformar regiones efectivas a través de referéndum.

Entender así el proceso iniciado en 2002 nos ayuda a explicar el marcado énfasis que este ha tenido en el nivel regional de gobierno, a pesar de que la reforma constitucional y las demás leyes básicas dictadas en esos años se refieran tanto a los gobiernos regionales como a los locales y de que en 2003 se haya aprobado una nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Por ello mismo, nos ayuda también a explicar que en las principales materias públicas todavía no tengamos una visión clara, mucho menos compartida, sobre el rol que deberían jugar los gobiernos locales para acercar efectivamente los servicios asociados a dichas materias a las necesidades diferenciadas de las personas según las colectividades territoriales a las que pertenezcan.

Objetivos normativos y alcances de la descentralización

La Constitución le atribuyó a la descentralización un objetivo de “desarrollo integral del país”. La Ley de Bases de la Descentralización lo retomó como finalidad del proceso, lo amplió en su alcance abarcando “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país” y lo desplegó en 19 objetivos en los planos político, económico, administrativo, social y ambiental.

¿La descentralización puede producir efectos de desarrollo? Definitivamente sí, pero no directa ni necesariamente.

En la última década, coincidiendo con el actual proceso de descentralización, ha habido una dinamización del crecimiento económico descentralizado, particularmente en determinados departamentos y ciudades del país. Es muy difícil discriminar cuánto de esas mayores dinámicas relativas son

un efecto del crecimiento agregado de la economía del país y cuánto ha contribuido a ellas la descentralización. En este punto nos enfrentamos a un típico problema de atribución, común en la evaluación de proyectos, para vincular inequívocamente las acciones de un proyecto con sus impactos.

Los casos de departamentos como San Martín, Arequipa, Moquegua o incluso Huancavelica -donde sus respectivos gobiernos regionales han impulsado con distintos énfasis- iniciativas sostenidas de mejora de los servicios públicos de su responsabilidad y promoción del desarrollo económico en sus ámbitos y donde, simultáneamente, se verifica una evolución favorable de sus indicadores de desarrollo- muestran que sí existe una relación entre el papel de los gobiernos descentralizados y el desarrollo territorial, bien que los casos citados no sean los más numerosos.

En esa perspectiva, es indudable que ahora que ha decrecido el ritmo de crecimiento de la economía del país basado en factores externos, requerimos seguir descentralizando el desarrollo económico de manera crecientemente equilibrada y convergente entre ámbitos territoriales. Para hacerlo, se necesita del concurso de los gobiernos regionales y locales; y para ello, estos necesitan contar con instrumentos de política pública y desarrollar capacidades institucionales efectivas para promover y expandir el desarrollo económico en sus ámbitos, con énfasis en la inclusión y capacidad para desarrollarse en mercados crecientemente competitivos de las pequeñas actividades y actores económicos, tanto urbanos como rurales, mayormente informales, que conforman el tejido económico que sustenta a la mayoría de personas en las provincias del país.

Para ello, la realidad muestra que no basta con elegir autoridades políticas subnacionales, con descentralizar determinadas funciones públicas, ni siquiera con transferir ingentes recursos presupuestales a los gobiernos descentralizados. Se requiere de liderazgos descentralizados con visión, de instituciones públicas probas y eficaces, capaces de poner en juego políticas públicas articuladas entre niveles de gobierno, que promuevan efectivamente el desarrollo regional y local, así como de marcos nacionales que faciliten las iniciativas descentralizadas de desarrollo. Y, por supuesto, se requiere también de sociedades territoriales con identidad, cohesión y ciudadanía activa.

Frente a ello, lo que se ha hecho ha sido intentar construir la reforma descentralizadora y su principal creación institucional, los refundados gobiernos regionales, usando los mismos ingredientes llenos de limitaciones que en ese momento caracterizaban al Estado y sus sistemas de gestión pública, en lugar de aprovechar la oportunidad que otorgaba la descentralización para intentar reformar las formas de organizarse y las prácticas habituales de gestión del Estado peruano, que durante lo que va de la república habían demostrado no servir, al menos para los ambiciosos objetivos de desarrollo y equidad que se le plantearon a la descentralización.

Fallas de origen de una descentralización sin reforma⁴

- ↑ ***Sobre los mismos departamentos:*** como la regionalización anterior había dejado malas experiencias en los departamentos que no fueron sede de la capital de algunas de esas regiones, el Congreso de la República decidió iniciar el proceso con base en los mismos departamentos preexistentes, aun cuando estos son notoriamente desiguales entre sí en sus potencialidades de desarrollo.
- ↑ ***Con las mismas instituciones:*** se conformaron los nuevos gobiernos regionales con las mismas instituciones que preexistían en los departamentos, expresión del modelo anterior de organización desconcentrada: los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que reemplazaron a los precedentes gobiernos regionales, a los que se anexaron las Direcciones Regionales de nueve ministerios, preexistentes en cada departamento, precisando que estas no se desligaban de su respectivo ministerio.
- ↑ ***Delimitación imprecisa de competencias:*** las competencias regionales y municipales se determinaron sin una lógica de procesos asociados a resultados, articulando entre sí las responsabilidades de cada nivel de gobierno a lo largo del ciclo de producción de cada bien y servicio público. Demostración de ello es que, en sus respectivas leyes orgánicas, no es reconocible una concordancia sistemática entre las competencias regionales y municipales.
- ↑ ***Un sistema de acreditación ineficaz:*** para cumplir con el precepto constitucional (el de que previamente a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales, se asegure que existan las capacidades institucionales para ejercerlas) se legisló un sistema de acreditación que, sin embargo, el Poder Ejecutivo nacional no logró implementar como una verificación objetiva de dichas capacidades, sino solo como una de cumplimiento de requisitos formales.
- ↑ ***Un sistema de presupuesto público muy poderoso:*** proveniente de una década donde el objetivo fue estabilizar y ordenar las finanzas públicas del país y que en 2002, cuando se aprueba la elección de gobiernos regionales, percibe como inaceptablemente riesgosa la creación de nuevos centros de decisión política sobre una porción importante de los recursos públicos⁵, por lo cual se enfoca en colocar múltiples “candados” administrativos para anular ese riesgo.
- ↑ ***Un sistema de empleo público congelado:*** se estableció, a partir de las reformas de los años 90. Representado en provincias, mayoritariamente, por servidores públicos permanentes, en general sin los perfiles, capacidades, ni incentivos para desempeñarse en un nuevo escenario descentralizado. Frente a ello, las nuevas autoridades regionales no cuentan con los recursos, ni los poderes administrativos mínimos para reforzar ese capital humano, ni con otra opción que recurrir a personal de confianza y contratos de locación de servicios, para ninguno de los cuales se aplican criterios y mecanismos objetivos de selección.

4 El contenido de este recuadro se basa en el texto insumo que el suscrito aportó para la sección introductoria de la publicación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015): *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*.

5 Advertido por las experiencias de sobreendeudamiento subnacional de otros países sudamericanos, particularmente los casos de Argentina, Brasil y Colombia.

-
- ↑ *Ministerios reconcentrados en sí mismos:* que sufren aproximadamente las mismas limitaciones de autonomía presupuestal y renovación de sus recursos humanos que los gobiernos regionales, aunque mitigadas por las ventajas relativas que da formar parte del nivel central, titular de la mayor parte de los recursos públicos, así como operar en el mercado limeño de recursos humanos, el mayor del país.
 - ↑ Instituciones políticas débiles: expresivas de un Estado marcado por una larga historia de corrupción y clientelismo, sin organizaciones políticas sólidas que, más allá de los episodios electorales, puedan controlar a sus representantes en el ejercicio del poder; expresión, además, de un sistema de representación política muy débil, incapaz de llevar a cabo los procesos de debate y construcción de consensos sociales que permitan enfrentar el conjunto de limitaciones antedichas.

Es decir, se conformaron gobiernos regionales con los mismos ingredientes que caracterizaban al Estado débil e ineficaz anterior. Entonces, ¿por qué acto de magia debía esperarse que, con esos ingredientes, se logre como resultado gobiernos regionales eficaces, probos y capaces de ser agentes efectivos de promoción del desarrollo en su territorio?

Resultaba más o menos evidente “que eligiendo democráticamente autoridades descentralizadas y simplemente trasladando competencias y funciones de un nivel de gobierno hacia otros, no **[ibamos]** a lograr resultados mágicos de cambio para que el Estado peruano mejore realmente su capacidad de servicio descentralizado a la población.”⁶

En este punto debemos enfrentarnos a una constatación que resulta grave para una evaluación de la descentralización en tanto que proceso de reforma estatal: en la práctica, el modelo de gestión desconcentrada dominante en el Estado peruano en los años 90, no habría cambiado mayormente en el periodo posterior de recuperación democrática, con lo cual en ese extremo, ambos periodos no mostrarían mayores diferencias. Más aún, el modelo desconcentrado- expresado en los sistemas administrativos nacionales, en la manera como se viene desarrollando el presupuesto por resultados y como los organismos nacionales están entendiendo la competencia de

6 Molina, Raúl (2013): *Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas*. En: Cátedra Arequipa, Primera Sesión, Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas. Angel María Manrique, editor. Arequipa: Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

rectoría que en 2007 les otorgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- ha englobado hoy no solo a los recreados gobiernos regionales, sino también a los gobiernos locales, los cuales antes del año 2002 operaban con notoria mayor autonomía relativa que la que actualmente pueden ejercer.

Lo que estaría detrás en realidad es el poco convencimiento de llevar a cabo una descentralización efectiva, con lo que esta implica en términos de compartir poder, competencias y recursos, que han mostrado persistentemente a lo largo de los años, tanto las dirigencias políticas como los altos niveles de la tecnocracia nacional.

Algunas lecciones que ofrece lo avanzado

Como todo proceso de cambio, la descentralización es perfectible y, en un escenario que intente su revitalización, lo primero que debería hacerse es aprender de lo ya avanzado. En esa perspectiva, a continuación se intenta aportar algunas lecciones que deja el camino ya recorrido:

- ↑ La descentralización no es un fin; es un medio para acercar el Estado a las personas donde estas residan y redistribuir con mayor equidad las oportunidades de desarrollo en el territorio.
- ↑ Debe tenerse claridad política sobre lo que se quiere del proceso: descentralizar implica compartir poder; sus impulsores deben estar seguros hasta dónde están dispuestos a hacerlo.
- ↑ Identificar actores y liderazgos sobre los que apoyar la sostenibilidad del proceso, tanto a nivel nacional como descentralizado (políticos, sociales, sector privado, tecnocracia).
- ↑ No descentralizar todo a la vez: el proceso es desafiante en su implementación; priorizar aquellas materias o servicios públicos que hacen diferencias para la gente.
- ↑ Primero diagnosticar cómo y con qué recursos (personal, bienes, presupuesto) funcionan hoy aquellas funciones o servicios públicos que se piensa descentralizar; y luego diseñar la mejor manera de redistribuirlos.
- ↑ Descentralización asimétrica: no necesariamente descentralizar a todas las entidades de un mismo nivel por igual (con el mismo alcance, ni al mismo tiempo), no solo por sus diferentes capacidades institucionales, sino porque las prioridades no son las mismas en todo lugar.
- ↑ En lo que no se tiene claro el camino a seguir, es mejor no adoptar medidas difíciles de revertir, sino primero ensayar para aprender: experiencias piloto, delegaciones sujetas a resultados, certificación previa de capacidades.
- ↑ Prever mecanismos de control de daños donde lo avanzado no esté funcionando; cuando un nivel de gobierno falla, en defensa de los intereses ciudadanos, un nivel de gobierno superior debería poder asumir temporalmente la responsabilidad correspondiente (suple-toriedad).

2. ¿Insistimos en descentralizar o damos marcha atrás?

De lo brevemente retratado hasta ahora sobre lo avanzado en los últimos años de descentralización, es evidente que el balance resultante es por lo menos claro-oscuro, ambivalente.

Por un lado, sin duda que existen logros. Se han difundido diversas experiencias positivas de gestión regional que contribuyen a confirmar la convicción de que un país, con la vastedad y dificultades de comunicación física que caracterizan al Perú, necesita un nivel intermedio de gobierno que responda al desafío de articular la oferta de políticas nacionales (predominantemente sectorial) y las demandas locales (de matriz territorial). Son resaltantes los logros de San Martín en varias dimensiones de gobierno regional, de Piura en ordenamiento territorial y diseño de un modelo regional de gestión educativa, de Huancavelica en reducción de la desnutrición crónica infantil y aprovechamiento de la herramienta de ProCompite, de Moquegua y Amazonas en los resultados de sus servicios educativos, entre otros⁷. Existen también decenas de gestiones municipales que, con muy pocos recursos, se esfuerzan por mejorar la situación de su población. Y es visible una mayor presencia de la agenda de las provincias en la arena nacional.

Por otro lado, sin duda también, las limitaciones antes reseñadas justifican posiciones que plantean desactivar el proceso de descentralización e, incluso, regresar a la situación anterior a ella. Una evaluación elemental de esta posibilidad sugiere que este regreso es políticamente muy poco viable; las principales dirigencias políticas, sociales e institucionales subnacionales no aceptarían un escenario como éste sin oponerse, y aun con sus debilidades de representación, es altamente probable que la población de sus circunscripciones las apoyaría.

Más allá de ello, varias razones indican que no sería la mejor opción para que el Estado peruano logre acompañar efectivamente el proceso de modernización del país y este siga avanzando en sus procesos de desarrollo económico e inclusión social:

- En los últimos poco más de 20 años, el Perú ha avanzado apreciablemente en cobertura de servicios básicos, principalmente en sus ciudades y zonas más pobladas y mejor articuladas. Sin embargo, aún subsisten notables desafíos para incluir en esos avances a la población más

7 Ver Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015): *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*.

dispersa de la selva y de las zonas altoandinas más periféricas⁸, y para ello se requiere administraciones públicas eficaces cercanas a esta población.

- El Perú también necesita seguir promoviendo y fortaleciendo sus ciudades secundarias e intermedias, como nodos dinamizadores del desarrollo de sus respectivos entornos. Ello requiere, no solo de más, sino también de mejores servicios públicos para mejorar los atractivos residenciales de esas ciudades, tanto para las personas como para las empresas, además de promover oportunidades para nuevas iniciativas privadas en comercio y servicios urbanos, en turismo y otras actividades económicas.
- El Perú es un país muy diverso y su población está cada vez más informada y tiene más expectativas de ejercer sus derechos ciudadanos. Para responder cada vez mejor a esas expectativas, el país necesita de instituciones de gobierno descentralizado capaces de ofrecer respuestas efectivas de políticas y servicios públicos a niveles distrital, provincial como regional, adaptándose a las expectativas ciudadanas en cada localidad, en cada ciudad intermedia y mayor y en cada departamento.⁹

Esas realidades indican que, por más esfuerzos que haga el Gobierno Nacional por desplegarse con sus políticas y programas desde Lima, persistiendo en su modelo actual de organización estatal desconcentrada conviviendo con autoridades subnacionales elegidas, le será cada vez más difícil llegar a comunidades cada vez más alejadas con políticas públicas apropiadas a las necesidades específicas de esas comunidades.

Todas las razones antedichas indican entonces que lo recomendable es insistir con el proceso de descentralización, incluso profundizarlo, pero no como se ha venido haciendo hasta ahora; se trata de hacerlo bien, se trata de descentralizar reformando. Si, por definición, la descentralización es esencialmente un proceso de reformar la organización y actuación del Estado, para que llegue a producir los resultados que esperamos, la reforma no puede dejar de estar asociada a otros componentes de reforma y modernización del mismo, tales como:

- Mejora de la calidad, eficiencia y transparencia del ciclo del gasto público;
- Construcción de capacidades de gobierno colaborativo multinivel (nacional-regional-local);

8 Ver análisis de los resultados del Índice de Densidad del Estado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009 del PNUD.

9 Las razones anotadas retoman las señaladas en el texto insumo que el suscrito aportó para la sección introductoria de la publicación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015): *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional.*

-
- Una indispensable, responsable y progresiva descentralización fiscal consistente con las responsabilidades de cada nivel de gobierno;
 - Expansión transversal a todo el sector público de la cultura de gestión por resultados;
 - Reforma de los sistemas de gestión del personal al servicio del Estado y de control gubernamental;
 - Fortalecimiento de la cúspide del Poder Ejecutivo o “centro de gobierno”.¹⁰

Capitalicemos las lecciones aprendidas de lo recorrido hasta ahora, debatamos y pactemos una visión compartida actualizada, suficientemente clara y retadora del Estado unitario y descentralizado que queremos como resultado del proceso.

Y, sobre todo, emprendamos de una vez el largamente postergado desafío de fortalecimiento de nuestras instituciones: de los gobiernos subnacionales y de la gestión pública descentralizada. Ello no puede desligarse de reformas progresivas pero ineludibles en el sistema de representación política y las reglas de elección de las autoridades que lo componen, en los sistemas de gasto público, de servicio civil y de control gubernamental.

Más aún, todo ello es inseparable de mejorar la calidad del centro de gobierno y las fuentes de origen de las políticas públicas, de la cultura de transparencia, ética en la gestión y rendición de cuentas a los ciudadanos de los resultados de la acción estatal. Lo que involucra también a los Poderes Legislativo y Judicial, al Ministerio Público y a la Policía Nacional, entre varias otras instituciones que requieren reformas sustanciales.

En el escenario actual, en que parece difícil sostener el ritmo de crecimiento económico logrado entre 2004-2013 insistiendo solo en las herramientas de política aplicadas en esos años, abordar ese desafío de desarrollo institucional se vuelve inevitable e indispensable, si es que el Perú aspira a dar un nuevo salto de desarrollo que incluya en sus beneficios cada vez a más personas.

Lima, julio de 2015

10 El conjunto conformado por la Presidencia de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros, sus innumerables organismos adscritos (entre ellos el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) y el Ministerio de Economía y Finanzas.

ÍNDICE DE INTERVENCIONES

Rolando Ames

pp. 87

Rosa Alayza

pp. 29, 64, 81

Jorge Aragón

pp. 29, 60, 64

Federico Arnillas

pp. 35, 42, 49, 54, 78

Jessica Bensa

pp. 27, 39, 46, 50, 64

Violeta Bermúdez

p. 26, 55, 60

Pablo Bustamante

pp. 46, 56, 71, 74, 83, 86

Carlos Casas

pp. 53, 83

Elena Conterno

pp. 39, 46, 66, 83

Enrique Cornejo

pp. 27, 60, 77

Elmer Cuba

pp. 28, 35, 51, 74, 80, 85

Manuel Dammert

pp. 37, 47, 48, 68, 75, 81

Fernando Eguren

pp. 27, 65, 69, 70, 74

José Escaffi

pp. 29, 48, 49, 50, 56, 57, 61, 64, 80

Nuria Esparch

pp. 47, 55, 66, 86

Efraín Gonzáles De Olarte

pp. 28, 36, 39, 40, 41, 42, 47, 51, 65, 68, 76

Max Hernández

pp. 30

Narda Henriquez

pp. 37, 50, 55, 57, 70, 77, 83

Carmen Ilizarbe

pp. 36, 47, 67, 69, 85

Raúl Molina

pp. 25, 37, 40, 41, 45, 46, 49, 52, 54, 59, 63, 73, 84

Maritza Paredes

pp. 67, 70, 78

Javier Torres

pp. 29, 39, 41, 66, 78, 80, 86

César Villanueva

pp. 39, 40, 51, 52, 53, 56, 77

Martín Vizcarra

pp. 26, 27, 61, 81

Johnny Zas Friz

pp. 38, 73, 80

Gonzalo Zegarra

pp. 25, 35, 64, 68, 74, 82



**Rosa Alayza • Carlos Alza • Rolando Ames • Jorge Aragón • Federico Arnillas
Jessica Bensa • Violeta Bermúdez • Pablo Bustamante • Carlos Casas • Elena Conterno
Enrique Cornejo • Elmer Cuba • Manuel Dammert • Fernando Eguren • José Escaffi
Nuria Esparch • Efraín Gonzáles • Max Hernández • Narda Henriquez • Carmen Ilizarbe
Raúl Molina • Maritza Paredes • Mario Tello • Javier Torres • César Villanueva
Martín Vizcarra • Johnny Zas Friz • Gonzalo Zegarra**

ISBN: 978-612-4206-90-0



9 786124 206900