

# La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia<sup>1</sup>

*Javier Azpur*



## **Introducción**

Se está cerrando un ciclo político en el país. Al derrumbarse el fujimorismo surgió una nueva posibilidad para dar forma y sentido a nuestra siempre precaria democracia. Luego de casi seis años, el resultado es un muy limitado avance respecto a las expectativas y promesas que marcaron el inicio de esta nueva transición democrática. El creciente rechazo de la población a las instituciones básicas de la democracia liberal se relaciona mucho con la incapacidad del gobierno y la oposición para responder a sus demandas sociales más elementales. Por otro lado, la profundización de la desigualdad y la permanente exclusión social han sido los acompañantes permanentes de los éxitos económicos del neoliberalismo. En este marco, generar esperanzas de cambio en las mayorías es imposible.

No obstante este contexto de deterioro sostenido del régimen, la reforma descentralista ha avanzado y algunos pasos significativos han sido dados. Se trata de un proceso lleno de

---

<sup>1</sup> Este artículo se ha elaborado sobre la base del documento «La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado», trabajo colectivo del Comité Operativo del grupo Propuesta Ciudadana.

problemas y limitaciones, pero que se produce en el marco de una transformación democrática en marcha. Es la única promesa de cambio que ha llevado a la práctica un gobierno que pasará a la historia como el de la continuidad en una situación que reclamaba cambios económicos, sociales y políticos orientados a la inclusión y la democratización. Este artículo presenta un breve balance de lo avanzado en estos años. En primer lugar, hace un rápido recuento de la evolución de nuestro sistema político a fin de recordar que la crisis de nuestra democracia es una constante en las últimas décadas; en segundo lugar, muestra las tendencias existentes y los cambios producidos en la relación entre el Estado y la sociedad; en tercer lugar, hace una rápida aproximación a los procesos de reorganización del Estado en los gobiernos descentralizados; y, finalmente, incluye una breve revisión del pendiente proceso de regionalización.

### **Una larga crisis sin respuesta**

La crisis de la democracia en el Perú es una constante de su sistema político en las últimas décadas. La terminación del régimen oligárquico en los sesenta marcó el fin de un orden profundamente excluyente en todos los planos. Al fracasar la posibilidad de lograr un cambio en democracia, expresada por el primer gobierno de Belaunde, una dictadura militar se encargó de cerrar un esquema de poder agotado por las profundas transformaciones de la sociedad peruana desde los años cincuenta. Sin embargo, el gobierno militar fue incapaz, por sus propios límites en tanto régimen dictatorial, de generar un nuevo orden y se inició, desde mediados de los setenta, un paulatino proceso de bloqueo y reversión de las propuestas reformistas que encarnó el velasquismo.

A fines de los setenta se inició el retorno a la democracia con una nueva Constitución, una de índole progresista en diversos aspectos sociales, económicos y políticos. Los años ochenta estuvieron presididos por gobiernos elegidos democráticamente, pero constituyeron una década perdida para la modernización democrática de nuestra sociedad. Han pasado a la memoria colectiva como sinónimo de violencia terrorista, guerra sucia, crisis económica, crecimiento de la pobreza, debilitamiento del Estado y corrupción. Los partidos políticos y las instituciones democráticas (en general, el régimen democrático en su conjunto) se han deteriorado de manera sostenida a lo largo de la década. La incapacidad para responder a los desafíos de la violencia terrorista o lograr una mejor distribución del impacto de la crisis económica ha terminado deslegitimando un sistema político sin ideas y sin voluntad de renovación o acercamiento a la sociedad. De este modo, la clase política ha concentrado el rechazo ciudadano, y los poderes fácticos han logrado ubicarse en un segundo plano de la escena, a pesar de haber sido los grandes beneficiados por la forma en que se manejaba el Estado y se definían las políticas.

En este contexto de crisis del sistema de partidos, a mediados de los ochenta aparecieron con fuerza, y en diversas regiones, los más variados movimientos locales, calificados como vecinales y denominados independientes. Estos se impusieron progresivamente en un creciente número de provincias y distritos del Perú. El punto culminante de esta tendencia —y que marcó un quiebre en la forma de canalizar la representación política— fue el triunfo de Ricardo Belmont en las elecciones para la alcaldía provincial de Lima en 1989. La población había encontrado una forma de expresar su desencanto y sancionar a los partidos, a la política y, finalmente, a la democracia misma.

La imposición del régimen autoritario del fujimontesinismo fue la expresión más acabada de esta tendencia. Por un lado, canalizó el rechazo de la población y, por el otro, derrotó a los partidos y las alianzas que expresaban la continuidad de la agotada representación hegemónica de los ochenta. A partir de su triunfo, este régimen desarrolló, en alianza con las fuerzas armadas y los poderes económicos transnacionales, una estrategia orientada a consolidar, en el sentido común de la población, la idea de que los culpables de todos los males que aquejaban a la sociedad peruana eran los partidos y las reglas de una democracia que no había funcionado y en la cual muy pocos creían. A este objetivo contribuyeron los partidos con su evidente incapacidad para reencontrarse con la sociedad, renovarse democráticamente y construir puntos comunes desde los cuales enfrentar a un proyecto autoritario y mafioso.

Es historia conocida el tipo de régimen que se impuso durante la década de los noventa. Un eficiente sistema de control social y político subordinó y desvirtuó todas las instituciones democráticas, e hizo de la corrupción y el clientelismo las dos palancas fundamentales para consolidar su hegemonía, controlar el poder y construir un proyecto que asegurase su continuidad en el mediano y largo plazo. El control de las fuerzas armadas y el papel central de los servicios de inteligencia en la gestión del Estado fueron el principal sustento para un ejercicio absoluto del poder. No debemos perder de vista que, a pesar del impacto negativo del modelo económico neoliberal en amplios sectores de la población y de las evidencias de la creciente corrupción y del marcado autoritarismo del régimen, el fujimorismo mantuvo hasta el final un apoyo muy significativo de la población.

Casi al inicio del ilegal tercer periodo presidencial se produjo, junto con una importante —aunque no decisiva— movilización

ciudadana, un cambio en la posición de varios actores internacionales frente al régimen y una fractura del bloque de poder mafioso. Así, a inicios del nuevo siglo, se dio una situación equivalente a la de fines de los setenta y comenzó una nueva etapa de transición a la democracia. Al igual que sucede siempre en estas circunstancias se despertó una gran expectativa sobre las posibilidades que se abrían para impulsar diversos procesos de cambio. No debemos perder de vista, sin embargo, que el punto de partida de la transición era un modelo económico neoliberal sólidamente arraigado en el ámbito nacional e internacional, un sistema de partidos con grandes limitaciones de representatividad y legitimidad, así como una sociedad más debilitada que la de fines de los ochenta. Hacer realidad el proyecto reformista que las mayorías reclamaban demandaba la existencia de un bloque social y político sólido, y de una conducción democrática con la capacidad de llevarlo adelante.

Ninguna de estas condiciones se plasmó al culminar el proceso de elección del nuevo gobierno. Lo que resulta de estos años de transición es una estabilidad democrática precaria, sin la fuerza ni la legitimidad para trascender la simple administración de la crisis. El retorno de fuertes corrientes autoritarias, el riesgo creciente de una profunda polarización y confrontación social, así como el aumento de la desigualdad y la pobreza son hechos que cuestionan el triunfalismo con el cual se quiere presentar el quinquenio toledista. La estabilidad y el crecimiento macroeconómico no han sido suficientes. El deterioro del sistema de partidos y la negativa de los sectores dominantes a promover una mejor distribución de la riqueza están poniendo en grave riesgo la continuidad del régimen democrático. Este contexto político general ha sido el marco del segundo intento descentralista de las últimas tres décadas.

## **Potencialidades y límites de la reforma descentralista**

Un balance amerita constatar, en primer lugar, que se vive un efectivo proceso de descentralización. No es un hecho menor en un país donde dicho proceso ha sido una promesa incumplida por todos los gobiernos y donde se acostumbra hacer de la ley, en muchos casos, una declaración sin efectos sobre los poderes reales.

La elección y el funcionamiento de las instancias intermedias de gobierno de base departamental es un factor relevante para una nueva distribución del poder en nuestro país. La culminación del marco normativo básico de la descentralización, así como el inicio del proceso de transferencia de recursos y competencias, son indicadores de un proceso en curso. Sería un error, sin embargo, pensar que estamos ante una tendencia irreversible; se trata solo de la etapa inicial de una transformación que tiene necesariamente un horizonte de mediano y largo plazo.

Actualmente, es claro que se vienen dando pasos interesantes en la reforma política y administrativa del Estado. No obstante, es también claro que no se ha planteado el proceso en términos integrales. Los aspectos económicos, sociales y culturales han sido marginales en el debate sobre la descentralización. Incluso constatamos en el caso de la dimensión económica, de importancia central y casi única para los defensores del modelo neoliberal, un vacío en temas como la inversión, la transformación tecnológica y la producción para el desarrollo regional. Menos aún se asume como un factor estratégico el análisis de las políticas sectoriales o económicas como instrumentos para promover la superación de la marcada brecha territorial. La pobreza, el desempleo y la exclusión son las características de un amplio bloque de regiones.



Si nos concentramos en la dimensión política, encontramos que la descentralización es una reforma del Estado parcial y aislada. Tanto el gobierno como la oposición carecen de una visión de conjunto del Estado en la cual se articulen de manera eficiente y democrática los tres niveles de gobierno. Esta dimensión se complica más si tomamos en cuenta que el actual Estado es, en mucho, una herencia fujimorista. De hecho, se diseñó en función del control clientelista de la población y del cumplimiento de un papel eficiente en sectores considerados estratégicos para el gran capital. Su funcionamiento sigue basado, en buena medida, en la lógica concentradora del poder que caracterizó al régimen autoritario y mafioso de los noventa. Todo ello, sobre todo la carencia de una visión de conjunto, torna compleja la posibilidad de consolidar la descentralización y de aprovechar su potencialidad para impulsar la transformación integral del Estado.

Finalmente, es importante señalar que la conducción es un tema clave en una agenda para la descentralización. Es positiva la idea de dar forma a una instancia de conducción sustentada en la concertación entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, esta orientación acertada se ha visto limitada porque el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha mostrado serias limitaciones en términos de representatividad y poder, así como de articulación efectiva de los tres niveles de gobierno. Esto ha sido evidente incluso en su capacidad para articular al propio Poder Ejecutivo en las negociaciones con los gobiernos regionales y locales.

## **La participación ciudadana**

La participación ha cobrado protagonismo en esta transición. Se trata de una dimensión nueva para el sistema político peruano y se la concibe como un proceso de concertación,

negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente constituidas. Más allá de experiencias e iniciativas puntuales, la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su nula transparencia y por una relación clientelista con la sociedad.

Si bien es cierto que hoy no existen dictaduras en América Latina, no podemos dejar de constatar el creciente descontento de las mayorías con el funcionamiento y los resultados de un régimen político que no logra enfrentar los tremendos problemas de desigualdad y exclusión que caracterizan a nuestras sociedades. Son erróneas las posiciones que buscan fortalecer únicamente los mecanismos de la democracia representativa y niegan sus evidentes limitaciones y problemas para responder a las expectativas e intereses de una sociedad cada vez más compleja y desigual.

### ***Participación y representación***

La participación y la concertación no solo han surgido como tendencias en nuestro país, sino que forman parte de una dinámica continental. Se han constituido en los ejes sobre los que gira el debate de los enfoques y estrategias que se pueden llevar a la práctica para superar los serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia en nuestros países. En esta perspectiva, la propuesta participativa no es necesariamente un enfoque contrapuesto a los mecanismos de la democracia liberal. Por el contrario, puede ser, junto con otras reformas necesarias, una ruta para responder a sus evidentes limitaciones a través de su profundización y no, como parecen creer algunos sectores conservadores, del recorte de sus alcances y contenido.

El divorcio entre los partidos, las instituciones democráticas y la sociedad es una característica de la crisis de la democracia.

En nuestro caso se presenta con mayor fuerza y dramatismo que en el resto de América Latina. La presencia sustantiva de los denominados *outsiders* en las elecciones de las últimas décadas son reflejo de esta realidad. En la situación de crisis de la democracia es un error contraponer sociedad organizada a partidos e instituciones democráticas. Se trata, más bien, de ampliar nuestra forma de entender la acción política y de asumir que hoy no existe una sola manera de influir en la gestión de lo público. Sin embargo, el debate sobre el tema de la participación en la descentralización ha mostrado lo difícil que es evitar las visiones excluyentes. Es muy difícil construir consensos sobre la complementariedad que puede y debe existir entre la consolidación del protagonismo de la sociedad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular de los partidos políticos.

Algunos análisis consideran que la participación cuestiona y debilita los mecanismos de la concepción liberal de la democracia. En esta aproximación, todo avance de la participación lo único que lograría sería minar más a las instituciones de la representación. Si bien algunos casos niegan este enfoque, otros tienden a proponer una estrategia por fases, en la cual la participación tendría que esperar a que se constituya un sistema de partidos consolidado y a que se legitimen las instancias de gobierno en todos los niveles. Estas aproximaciones no incluyen con claridad los factores de la democracia que se debilitan por la participación. En todo caso, es evidente que la crisis de los partidos antecede a la reciente experiencia participativa. Nos parece importante empezar por reconocer que entre las principales razones que la explican están su incapacidad para canalizar las demandas y los intereses de la sociedad, su precariedad institucional y la corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Su alejamiento de la sociedad es un hecho evidente y valdría la pena precisar caminos alternativos de

solución. La apuesta por dejar que la renovación se produzca desde dentro de estas instituciones no parece encontrar asideros sólidos en la experiencia de las últimas décadas.

La realidad más bien apunta en el sentido de que la crisis de la representación es un problema que debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Será muy difícil avanzar en esta perspectiva si se mantienen los esquemas tradicionales de gestión de las políticas públicas, profundamente excluyentes de la sociedad. Los hechos de los últimos años no indican que sea suficiente mantenernos en la formalidad mínima de la democracia liberal para encontrar la solución a una tendencia que pone en cuestión la viabilidad misma del régimen. No creemos que el camino a la consolidación de la democracia transite por el simple cumplimiento de la liturgia electoral. Se requiere más institucionalidad partidaria, sin ninguna duda, pero también más sociedad organizada y más espacios para la acción política.

### ***Participación en la descentralización***

La reforma descentralista ha incorporado, en su discurso y en su diseño, los temas de la participación y la concertación. Recoge, con ello, las experiencias impulsadas en los ochenta y noventa en un grupo amplio de espacios locales. La conformación de las mesas de lucha contra la pobreza a inicios de la transición permitió la generalización de estas dinámicas en todo el territorio nacional y consolidó las condiciones para su inclusión en el diseño normativo descentralista.

La participación se integró a la reforma con no pocos problemas. Lo que apareció al inicio como un tema de amplio consenso, reflejado en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización, se convirtió luego en un factor de tensión en el momento de precisar su sentido y sus alcances.

Se puede decir que los mecanismos y procesos de participación se incluyeron a pesar de la resistencia de un amplio sector de la clase política.

Los consejos de concertación regional (CCR), los consejos de concertación local (CCL) y las juntas vecinales son los mecanismos definidos en la estructura de gobierno para un diálogo institucionalizado con la sociedad. Además, se definió un proceso, el del presupuesto participativo, para abordar las dos dimensiones clave de la concertación: el plan de desarrollo y los presupuestos regionales.

Estos años evidencian pasos significativos en este campo. Por un lado, la inclusión de la participación en la descentralización ha contribuido a su permanencia en el discurso político, aspecto importante para la democracia, pues esta es un componente importante de su legitimidad. Esta valoración no significa dejar de considerar que en la visión general que tiene la población sobre la política no se integra la participación, un problema central para la consolidación del régimen democrático. Por otro lado, se constata la existencia de una amplia red de organizaciones sociales, instituciones y autoridades comprometidas con la participación y la democracia. La institucionalización y generalización del proceso en todos los niveles de gobierno ha favorecido esta tendencia, presente en una parte muy significativa del territorio nacional, aunque es evidente también el déficit que muestran los procesos participativos en relación con la diversidad del rostro social del Perú, así como la dificultad para incluir a los sectores más pobres de la población.

Tal como se ha señalado no fue fácil la incorporación de la participación a la reforma descentralista, pero se consiguió, y eso expresa su significativa aceptación en la opinión pública. El diseño finalmente aprobado para la participación fue producto de esa tensión, hecho que explica, en parte, sus problemas

operativos. Entre ellos, la falta de flexibilidad para adecuarse a nuestra gran heterogeneidad; los problemas de funcionamiento de entidades como los CCR y los CCL; así como la limitada capacidad de motivación y convocatoria con la que cuentan.

Llegados a este punto es oportuno señalar que, salvo algunos casos significativos, las autoridades regionales y locales no han ejercido su competencia para mejorar el diseño, ni han mostrado compromiso con esta modificación de la gestión pública. No la asumen como una oportunidad para el encuentro con la sociedad organizada. Plantear menos espacio para su discrecionalidad en el ejercicio del poder es una idea a la que se resiste la amplia red de autoridades locales y regionales. Sin embargo, no podemos dejar de señalar la existencia de una corriente significativa de autoridades locales y regionales que muestra disposición a avanzar. Los resultados de las próximas elecciones de noviembre mostrarán si esta corriente avanza o se debilita.

En lo que se refiere a la eficiencia organizativa podemos señalar que las mesas de lucha contra la pobreza mantienen su presencia, aunque de manera muy diversa, en regiones y localidades. Su presencia nacional es significativa en ámbitos vinculados no solo a los programas sociales, sino también al proceso de descentralización, al desarrollo territorial y a la construcción de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática. Se han señalado algunos aspectos débiles en relación con estas como los que tocan a la democratización institucional, su representatividad o su papel en relación con los espacios institucionalizados por la descentralización, y que deben ser afrontados por la propia red que estas conforman como mecanismo de concertación regional y local.

En lo que se refiere a los CCR, estos han tenido un funcionamiento deficitario. En 2003, la mayor parte sesionó una sola

vez y, en 2004, la mitad lo hizo el mínimo que establece la ley, es decir, dos veces. A ello debemos agregar la falta de recursos que permitan una sostenibilidad institucional básica, la ausencia de garantías para el respeto de los acuerdos, así como la precariedad de la representatividad y del mandato social que expresan los delegados de la sociedad organizada. Todos estos elementos están en la base de los problemas que enfrentan estas instancias y son factores que requieren soluciones que trascienden su diseño formal.

Los ejes definidos para la participación son particularmente interesantes. Abordar los temas de la planificación y la distribución de los presupuestos del Estado son aspectos relevantes para concertar con la sociedad. Se trata de una dinámica que debe estar vinculada al tratamiento de las demandas sociales específicas, pero que también debe buscar concordar y resolver prioridades colectivas para el desarrollo de las regiones y las localidades.

En el marco de la descentralización, estos temas se abordan en el proceso del presupuesto participativo. Se trata de una posibilidad para acercar la transformación política y administrativa de la descentralización a sus componentes económicos, sociales y culturales. No obstante, es importante solucionar su excesivo reglamentarismo, que uniformiza realidades muy diversas, y mejorar el diseño de sus criterios de participación. Es positivo facilitar el acceso de todas las formas de expresión social del ámbito local o regional, y darles el carácter de agentes participantes. Sin embargo, al no definirse su articulación con los CCR o los CCL, se debilita a estos últimos y, de esta manera, se recorta una efectiva capacidad de negociación con las instancias de gobierno. Por último, al limitar los presupuestos participativos a los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales sin un sustento legal definido, se favorece el desinterés de amplios sectores. Si a

este hecho se suma el incumplimiento de muchos acuerdos, se termina por configurar una situación de creciente frustración en relación con los impactos efectivos de estas dinámicas participativas.

Antes de cerrar este segundo punto vale la pena incluir algunas ideas sobre la rendición de cuentas y la vigilancia. El seguimiento de 16 gobiernos regionales en estos años de descentralización muestra que estos han mejorado progresivamente en el cumplimiento de la ley, que exige por lo menos dos sesiones de rendición de cuentas por año. En estas, la autoridad regional o local presenta ante la población un informe sobre su gestión. El mecanismo parece orientarse hacia su consolidación, pero para ello deberá superar problemas tales como la ausencia de reglamentos claros, la carencia de agendas e información accesible y pertinente, así como la realización de convocatorias con escasa difusión y poco oportunas. Se debe asumir la tarea de divulgar la información a los más amplios sectores de la población. La institucionalización de este tipo de acciones es fundamental para avanzar hacia una gestión transparente que sea parte de una estrategia sostenida para lograr el reencuentro con la población.

En lo que se refiere a la vigilancia ciudadana existen esfuerzos aislados en los ámbitos más diversos, gran parte de ellos basados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así, por ejemplo, en el plano de la gestión general o de inversiones específicas se presentan problemas como la dificultad para llevar a la práctica la norma de la ley mencionada por la ausencia de mecanismos efectivos de sanción a su incumplimiento o la complejidad que supone el procesamiento y el análisis de la información.

En general, la participación ha sido potenciada en el marco de la descentralización con el surgimiento de los más diversos espacios territoriales y sectoriales. Es posible reconocer



avances a pesar de que apenas se dan los primeros pasos en un proceso que debe ser visto en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por ello, sería un error retroceder a partir del supuesto de que la participación genera efectos negativos, ya que estos aún no se han demostrado. No será tarea fácil transformar la forma actual de entender y, sobre todo, de practicar la política.

## **Transformando el Estado**

Una de las promesas incumplidas de la transición ha sido la reforma profunda del Estado. En las últimas décadas hemos vivido dos procesos de transformación: el primero se dio durante la dictadura reformista de Velasco y el segundo, en los noventa, como parte del programa autoritario y neoliberal del régimen fujimorista. Es interesante recordar que ninguno de los dos gobiernos democráticos de los ochenta levantó un proyecto de cambio integral del Estado. Nuevamente, la descentralización apareció solitariamente como la única reforma que se implementó en esos años y sin mucho éxito.

En la década del ajuste estructural y autoritario de Fujimori se terminó de desmontar el Estado velasquista. Se acabó con el papel empresarial del Estado y se desregularon los mercados. Por otro lado, se modernizaron instituciones clave a fin de garantizar las mejores condiciones para la gran inversión privada nacional y transnacional. Para hacer viable una nueva distribución de la riqueza y del poder, el régimen autoritario concentró hasta el extremo las decisiones; distorsionó y subordinó a todas las instituciones democráticas; construyó un sistema de poder paralelo e independiente del control democrático; y masificó una forma clientelista de relación con los sectores pobres y excluidos de la población. En este marco institucional se construyó un sistema mafioso que atravesó

todas las instancias y niveles del poder, empezando por la Presidencia y por el reducido grupo de poder real.

Durante el gobierno de Toledo se han dado pasos solo parciales y absolutamente insuficientes. La recuperación de la autonomía de las instituciones, los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, y la descentralización son, sin duda, aspectos importantes pero muy limitados. En lo fundamental se mantiene una estructura estatal funcional a un esquema económico que se muestra agotado como mecanismo de inclusión y de consolidación de la democracia. Tenemos un Estado que se orienta hacia los intereses privados y corporativos, y establece una forma de relación clientelista con la sociedad y la población. De más está decir que nada se ha avanzado en reformar el Estado para desarrollar una abierta lucha contra la utilización corrupta de los recursos públicos.

En resumen, estamos frente a un Estado que no ha sido modificado estructuralmente y que mantiene el mismo papel subordinado a los poderes fácticos, las mismas deficiencias administrativas y de gestión, así como los mismos problemas de corrupción. En tanto proceso de transformación política es posible afirmar que estamos viviendo una reforma descentralista aislada de una visión de conjunto y alternativa del Estado. Este hecho le plantea límites estructurales que pueden poner en riesgo su viabilidad.

### ***Redistribución del poder***

Una forma de concretar la redistribución territorial del poder —el objetivo primordial de la descentralización— es a través de la definición de las competencias del gobierno central y los gobiernos regionales y municipales. En la medida en que durante estos años hemos carecido de un proyecto integral de reforma del Estado, lo primero que cabe señalar es que esta

distribución ha sido un proceso desarticulado y sin referentes de mediano y largo plazo.

En los primeros años, el proceso se organizó sobre la base de planes anuales que carecían de objetivos y metas que reflejaran puntos de llegada de una nueva forma de distribución de las competencias políticas y normativas. Solo a fines de 2004 se elaboró un plan de transferencias para el periodo 2005-2009. En cierta forma, este ocultó la ausencia de una visión de conjunto mediante la introducción de una supuesta concertación entre los diferentes ámbitos de gobierno. A este recurso se le denominó metodología de oferta y demanda entre los niveles de gobierno. El resultado ha sido inconsistente y ha hecho muy difícil una distribución racional y eficiente de los roles y competencias entre estos.

A estos problemas de diseño institucional general hay que agregar las limitaciones en la gestión del proceso. La lentitud y el retraso evidencian la ausencia de una efectiva voluntad política para distribuir el poder en nuevos términos, aun en los limitados marcos de una descentralización sin reforma integral del Estado. Basta con señalar que la aplicación del plan de transferencias para 2004 se inició recién con el proceso de acreditación en el primer semestre de 2005 y la transferencia se empezó en agosto de ese año sin que haya concluido hasta la fecha. Solo a partir del plan de transferencia de 2005 se incluyeron algunas competencias sectoriales en Agricultura, Energía y Minas, Salud, Transporte y Comunicaciones. La gradualidad se ha transformado, en este caso, en una forma de limitar o estancar el proceso, y eso ha puesto en serio riesgo la consolidación democrática, especialmente de los gobiernos regionales, ya que estos carecen del poder necesario para impulsar procesos de cambio y desarrollo en sus regiones.

A pesar de estas enormes piedras burocráticas en el proceso de transferencia se ha avanzado algo en la transferencia de

los programas sociales y de la responsabilidad de construir infraestructura productiva y social a los gobiernos municipales.

### ***La descentralización fiscal***

La transferencia de competencias está estrechamente ligada a la descentralización de los recursos fiscales. Ambas dimensiones evidencian la misma actitud renuente. Se ha avanzado muy poco en dotar a los espacios subnacionales de la autonomía económica que se señala como un principio rector de la descentralización. La información del Ministerio de Economía y Finanzas solo muestra un ligero cambio en la proporción del gasto público que está bajo responsabilidad de los gobiernos regionales y locales: este ha pasado de 18 por ciento en 2002 a 23 por ciento en 2005. Sin embargo, dada la lógica general del proceso, es muy poco relevante lo que aporta este aumento al incremento de la capacidad de decisión de las instancias descentralizadas de gobierno. Este hecho se torna más claro si se considera que una parte significativa de estos recursos está predeterminado, tal como ocurre en el caso de los pagos de planillas o de los proyectos especiales de diversos programas estatales. Este panorama se complica cuando se constata que el grueso del gasto público continúa bajo responsabilidad del gobierno central.

Hay varios recursos que potencian la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales, tales como el canon, el sobrecanon, las regalías y, en menor medida, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Para lograr el indispensable incremento de estas fuentes de recursos es necesario avanzar en la modificación de sus características, en la eliminación de exoneraciones y en el ajuste de los contratos de estabilidad tributaria. Todo este dinero debe orientarse a una distribución de los recursos más favorable a los gobiernos regionales y

municipales, estableciendo adecuados términos de compensación para aquellos territorios que carecen de este tipo de beneficios directos o reciben sumas exiguas.

Es fundamental incrementar la disponibilidad de los recursos cuya utilización se decide e invierte de manera descentralizada. Este proceso recién se inicia, pero requiere del fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y locales. No basta transferir poder y recursos; es necesario, también, mostrar que el acercamiento de las decisiones a las autoridades y la población eleva la calidad y la eficiencia en la provisión de servicios y en la implementación de políticas.

La descentralización fiscal no se relaciona solo con el gasto sino, también, con los ingresos. Sobre este tema, al igual que en otros aspectos de la reforma política y administrativa del Estado, se ha avanzado de manera muy limitada. Se requieren mecanismos e incentivos para aumentar la recaudación, evitar la evasión y ampliar la base tributaria. Es importante avanzar en la implementación del Fondo de Compensación Regional sobre la base de un criterio similar al del FONCOMUN, a fin de mantener incentivos que eviten la pereza fiscal que hoy existe en muchas municipalidades que se limitan a invertir los recursos que reciben a través de las transferencias del gobierno central.

Una tarea pendiente respecto a la descentralización fiscal, que ha sido reclamada desde diversos sectores casi desde la instalación de los gobiernos regionales, es hacer más realista el mapa tributario actual. No se puede seguir tomando como punto de partida un escenario en el que Lima concentra mucho mayor recaudación que la que efectivamente genera, simplemente porque la mayoría de empresas ha registrado su domicilio fiscal en la capital cuando, en realidad, operan en otras regiones.

### ***Los gobiernos regionales y municipales***

Tal como se ha señalado, la elección e instalación de los gobiernos regionales fue, en sí mismo, un proceso de modificación sustantiva de la distribución del poder en nuestro país. Estos se instalaron en enero de 2003 y están cumpliendo un primer periodo de gestión. Los gobiernos municipales tienen ya 25 años de existencia continua y en ese tiempo se han desarrollado experiencias diversas de gestión local eficiente y, en muchos casos, con un profundo contenido participativo. De este modo se han generado interesantes modelos de gestión local.

Desde una perspectiva presupuestal, los gobiernos regionales se encuentran en un nivel de eficiencia media, con un promedio de ejecución anual que fluctúa entre el 75 y el 85 por ciento. Este nivel se ubica ligeramente por encima del gobierno central y por debajo de las municipalidades. De todos modos significa que hay un importante volumen de recursos de inversión en servicios e infraestructura básica que se ha dejado de gastar en perjuicio de la población. Este es un problema que se acrecienta en las regiones que tienen acceso al canon y a las regalías, pues se crea un fondo con recursos que no se utilizan en un contexto de crecimiento de las demandas sociales.

La solución que se ha dado a este problema —la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales para aprobar los proyectos al margen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— ha generado una fragmentación del gasto y una priorización de pequeñas inversiones que tienen carácter más bien provincial e incluso distrital. Las limitadas capacidades para responder a las exigencias del SNIP y contar con un número adecuado de proyectos de efectivo impacto regional debe ser resuelto modificando las características y roles de este sistema, que debe ser descentralizado y puesto al servicio de

los gobiernos regionales y municipales. Debe superarse una visión controlista y pasar a una actitud proactiva en el marco de estrategias de desarrollo concertadas.

En cuanto a las municipalidades, la mayoría centra sus ingresos en el FONCOMUN y en los recursos del canon y las regalías. Solo en aquellas provincias con alta concentración poblacional y dinamismo económico, un significativo porcentaje de los fondos proviene de recursos propios, es decir, del cobro de tasas e impuestos municipales. En algunos casos, la captación de estos ingresos es muy eficiente. Sin embargo, tal como se ha afirmado previamente, muchos gobiernos locales tienen muy poca disposición, capacidad o condiciones para generar nuevos recursos, por lo que se limitan a invertir las transferencias que provienen del gobierno central. La actual legislación municipal ha sido incapaz de adecuarse a las exigencias de la descentralización e institucionalizar las experiencias novedosas que se habían venido desarrollando en diversos espacios locales.

En lo que se refiere a la producción normativa de los gobiernos subnacionales, esta ha sido limitada porque no se les han transferido competencias en políticas sectoriales. Este hecho explica por qué la mayoría de ordenanzas regionales se han centrado en la conformación orgánica y administrativa —entendible al inicio de la gestión—, así como en decisiones que carecían de visión programática y estratégica. Por la misma razón, el supuesto papel promotor del desarrollo local de las municipalidades carece de efectos prácticos. Sin embargo, se constata que en los dos últimos años se ha producido un incremento de ordenanzas regionales, e incluso municipales, sobre temas vinculados al desarrollo económico y social. Es una tendencia muy heterogénea y, en promedio, de alcance modesto, con el agravante de las grandes limitaciones que tienen estas ordenanzas para su implementación.

En el ámbito municipal ha habido cierto progreso en la transferencia de los programas sociales, producto de la resistencia del gobierno central a perder el manejo de un instrumento de probada importancia para la relación con la población más pobre de nuestra sociedad. Se aprecia que, en promedio, las municipalidades han logrado administrar con eficiencia los programas transferidos, a pesar de la existencia de problemas vinculados a la nueva escala de administración, a la inexperiencia y al manejo poco adecuado de las adquisiciones, así como de discrepancias en los criterios a emplear entre los distintos niveles de gobierno involucrados. Al mismo tiempo se constatan mejoras significativas en el cumplimiento de las tareas de supervisión por la cercanía de la municipalidad, así como experiencias participativas y de vigilancia sumamente valiosas.

En general, se puede afirmar que las instancias regionales y municipales han dado pasos hacia adelante en un marco general orientado a limitar su consolidación como instancias autónomas de gobierno. Las municipalidades avanzan a pesar de los errores de su nuevo diseño normativo, y los gobiernos regionales lo hacen en contra de una distribución del poder que limita sus posibilidades de actuar de manera efectiva en el diseño y la implementación de políticas sectoriales que respondan a las condiciones y necesidades de desarrollo de sus territorios. Junto con el fortalecimiento de sus capacidades es necesario modificar esta realidad. El nuevo gobierno tiene la responsabilidad de relanzar la descentralización a partir de competencias y recursos claramente definidos.

## **La regionalización**

Muchos estudiosos de la descentralización coinciden en la necesidad de modificar la demarcación territorial de los actuales departamentos. Se requiere acercar la división política



a los espacios económicos realmente existentes para sustentarlos en los procesos sociales y culturales que se han ido construyendo durante décadas en nuestro país. Es un hecho que los cambios que producen estos procesos no responden a los criterios bajo los cuales se dio forma a departamentos, provincias y distritos.

El diseño descentralista establece que una orientación principal es la integración de los actuales departamentos en nuevas regiones que deberían generar las bases para un nuevo equilibrio entre la distribución espacial del poder y la construcción de mejores condiciones para el desarrollo territorial. Este es uno de los temas sobre los cuales se necesita un amplio diálogo. Se ha asumido como un pie forzado la formación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos, con lo que se pierde de vista que su conformación ha sido, en mucho, producto de la arbitrariedad política. Asimismo, se ha subvalorado la dimensión geográfica y la importancia que tiene la integración de espacios locales como componentes de una estrategia de conformación regional. En sentido contrario a estos argumentos, se puede argüir que la población de 16 departamentos votó en el referéndum de octubre de 2005, de manera clara y contundente, por mantener la demarcación departamental.

Al igual que estos, otros aspectos que merecen debatirse son el carácter gradual del proceso, su sustento en la voluntad política regional y su consolidación a partir de la voluntad ciudadana expresada en un referéndum. Todos estos son criterios que aparecen profundamente democráticos pero que pueden ser criticados desde diversas perspectivas.

En primer lugar, se pierde de vista el hecho de que construir un nuevo ordenamiento del territorio compete al conjunto del Estado y de la sociedad, ya que sus efectos tendrán impactos que trascienden a quienes viven en una o más regiones.

En segundo lugar, la gradualidad no necesariamente es sinónimo de una secuencia de consultas, sino que puede ser el reflejo de una estrategia sostenida y permanente de construcción de regiones. Este tema es particularmente importante si tomamos en cuenta que la regionalización no es un tema técnico o normativo, sino un proyecto de construcción social y política colectivo.

En tercer lugar, si bien es positiva la aprobación ciudadana de una propuesta de regionalización, esta tiene que plantearse como la conclusión de un amplio proceso de búsqueda de consensos. Convocar a la sociedad organizada y sus instituciones, articular voluntades y visiones de los diferentes niveles de gobierno, y lograr la coincidencia entre partidos y movimientos regionales y nacionales son aspectos fundamentales de la construcción de una propuesta y un compromiso regionalista. En este sentido, es fundamental retomar el tema de la regionalización a partir de un plan nacional que refleje un proyecto estratégico de reordenamiento territorial basado en un amplio consenso nacional. Una transformación de estas características requiere constituirse en una política de Estado que, por su trascendencia, sea ratificada por la voluntad popular.

Estos aspectos de fondo son los que determinan algunas de las razones del fracaso del referéndum de integración departamental de octubre pasado. Pero no solo debemos trabajar en ellos sino, también, en otros elementos que sirvan para el relanzamiento del proceso de regionalización en nuevos términos. No debemos perder de vista que estamos ante una experiencia muy poco común, en la cual se descentraliza el Estado y se deja como tarea del proceso la demarcación definitiva de las instancias subnacionales de gobierno. A partir de esta visión podemos ubicar, en su exacta dimensión, los factores que competen a la conducción y que contribuyeron a la derrota de la propuesta presentada a mediados de 2005.

Hay responsabilidad en el Congreso por haber demorado más de un año la aprobación de la legislación necesaria para avanzar en la regionalización y por no haber resuelto los evidentes vacíos en una legislación imprecisa y ambigua en temas que fueron considerados relevantes por amplios sectores de la población. Junto con ello, el CND mostró sus evidentes limitaciones para conducir el proceso de descentralización. Conviene recordar que, durante los primeros años, el CND se mostró abiertamente displicente frente a la regionalización y solo aceleró el tema cuando se acercaba el tramo final del gobierno. Se equivocó de estrategia y careció del tiempo necesario para hacer una efectiva convocatoria de autoridades locales y de representantes sociales en el diseño de las propuestas; trató el tema como un trabajo técnico que debía ser coordinado con los gobiernos regionales. Finalmente falló clamorosamente en el diseño y la implementación de una amplia y oportuna estrategia de información. En cuanto al Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas cumplió un papel no solo ambiguo sino de abierto boicot a la integración. Evidentemente, su preocupación central estuvo puesta en impedir el inicio de la descentralización fiscal y en mantener el control absoluto de los recursos del Estado.

En lo que se refiere a los gobiernos regionales, estos compartieron con el CND la falta de voluntad de convocar a los alcaldes y dirigentes de la sociedad civil a concertar las propuestas. Priorizaron la negociación entre gobiernos regionales y el gobierno central, con lo que perdieron de vista a actores clave de todo proyecto de regionalización. A este error de partida se agrega que, en varios casos, no tuvieron la fuerza para mantener sus planteamientos y cambiaron de posición cuando vieron que la opinión ciudadana tenía resistencia a la propuesta presentada. Los partidos nacionales, en general, se

pusieron de costado o desconocieron los criterios que ellos mismos incluyeron en la legislación descentralista.

Mirando a la distancia debemos pensar, sobre todo quienes apostamos por la propuesta de integración departamental, que la población percibió estos problemas pero, sobre todo, las limitaciones de carácter estructural que tenía en su base. Quienes apoyamos la integración y quienes, estando en contra de ella, están convencidos de la necesidad de la regionalización, debemos trabajar por hacer realidad un plan concertado que permita hacer realidad un efectivo proceso de reordenamiento territorial. Los pequeños cálculos de poder o los temores infundados o contruidos con mala intención no se deben imponer frente a una tarea fundamental para el desarrollo nacional.