

El fracaso de la descentralización y el Sur

Rodolfo Marquina B.

Sumilla

El proceso de descentralización en curso ha mostrado sus limitaciones y la imposibilidad de su relanzamiento solo reformándolo y/o manteniendo su mismo marco legal, por lo que se hace imprescindible un nuevo enfoque, dando así por concluida esta frustrante experiencia. Esto replantea la demarcación territorial para conformar espacios geoeconómicos con posibilidades de modificar en el mediano y largo plazo el centralismo vigente, abriéndose la posibilidad de aprovechar las potencialidades de todo el territorio nacional. Proponemos en este texto una alternativa de conformación de macrorregiones para la discusión.

La evolución de la crisis política actual ha puesto en evidencia las brechas sociales, económicas y políticas en el territorio, así como la demanda de los pueblos por ser escuchados, particularmente el sur peruano, y, en esa medida, la necesidad de abordar con la mayor seriedad y efectividad la tarea de la descentralización.

La descentralización del país, qué duda cabe, es una deuda pendiente a lo largo de nuestra historia. El actual proceso, iniciado de modo improvisado por el gobierno de Alejandro Toledo el año 2002, nos ha mostrado su inviabilidad para cumplir con dicha deuda. El frustrado antecedente que fue cancelado por el gobierno de Alberto Fujimori luego del golpe del 5 de abril de 1992, también significó un intento fallido para descentralizar el país.

A 20 años de iniciado el último intento de descentralizar el país, mediante la Ley de Bases de la Descentralización, promulgada por el gobierno de Alejandro Toledo el año 2002, existe un consenso muy amplio de su fracaso al no haber logrado los objetivos propuestos: una redistribución del poder en el territorio, una gestión del Estado que garantice el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos a través del funcionamiento de los servicios públicos, y la reducción de las brechas existentes.

La descentralización constituye una promesa incumplida en nuestra vida republicana, pues, a pesar de estar considerada en todas las constituciones, hasta hoy no logra implementarse efectivamente. A lo largo de nuestra historia se realizaron varios intentos desde los inicios de la República. Lima fue el centro de la administración colonial del extenso virreinato del Perú, concentrándose allí el poder y las instituciones, condicionándose así un trato desigual con el resto del territorio, subordinándose a las provincias que se encuentran fuera de Lima, particularmente a la Sierra y a la Amazonía. Al día de hoy, esta situación no ha cambiado demasiado.

Además de ser una demanda histórica, la inclusión de la descentralización en la Constitución de 1979 obedeció a la importante movilización social desarrollada desde mediados de la década del 70 en la mayoría de los departamentos del país, en

el contexto de las crisis económicas vividas como consecuencia de las políticas del gobierno militar, de factores externos (como la crisis del petróleo) y de la crisis de la deuda externa (que motivaron medidas de ajuste estructural condicionadas por los organismos internacionales), todo ello causante de sucesivos «paquetazos» económicos que comprimían el gasto público y los ingresos de la población. En ese marco, surgieron los llamados «frentes de defensa» en la mayor parte de los departamentos, con demandas claras frente al poder central que, en suma, se sintetizaban en la aspiración a una nueva redistribución del poder y en un mayor acceso a los recursos públicos.

El modelo económico vigente en ese entonces comprendía una importante presencia del Estado en la actividad económica mediante las empresas estatales de los diferentes sectores económicos y la existencia del Instituto Nacional de Planificación (INP), este último con rango ministerial y como el ente más importante de la definición de las políticas públicas y la elaboración de los planes de desarrollo e inversión de mediano y largo plazo.

Es así que el proceso descentralista estuvo dispuesto en los artículos 259 al 268 de la Constitución Política del Perú de 1979, donde se establecía la conformación de las regiones como unidades geoeconómicas formuladas de acuerdo al Plan Nacional de Regionalización de 1984 y la Ley de Bases de la Regionalización de 1987, disponiéndose en ellos la autonomía económica y administrativa de las regiones, el régimen económico y un fondo de compensación regional para atender a las desigualdades presentes en los territorios.

Se establecía, también, como órganos de gobierno, la asamblea regional, el consejo regional y la presidencia regional. La asamblea elegía al presidente y al consejo, que eran los órganos ejecutivos, mientras que ella tenía la función legislativa y administrativa en las competencias expresamente delegadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo del nivel nacional.

La asamblea tenía una composición estamental, integrada por una parte de delegadas/delegados elegidos mediante voto directo (no mayor del 40% del total de integrantes), el estamento de las/los alcaldes provinciales de la región (que constituía el 30% de integrantes y, en la práctica, determinaba el tamaño de la asamblea) y el estamento de las/los delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la región.

La ascensión al gobierno de Fernando Belaúnde en 1980 inicia el desmontaje del régimen estatista. Sin embargo, todavía mantenía cierta importancia el INP, que es la entidad que justamente formula el Plan Nacional de Descentralización de 1984 y elabora la propuesta de delimitación regional para la constitución de los gobiernos regionales. Bajo sus orientaciones técnicas se señalaron los territorios de las futuras regiones, en base a la unión de departamentos contiguos, con el propósito de constituir unidades geoeconómicas mayores a los espacios departamentales.

De esta manera, se constituyeron las 11 regiones con sus respectivos órganos de gobierno.

- Región Grau: Piura y Tumbes
- Nororiental del Marañón: Lambayeque, Cajamarca y Amazonas
- La Libertad - San Martín
- Del Amazonas: Loreto
- Chavín: Áncash y Huánuco
- Ucayali: Ucayali
- Andrés Bello Cáceres: Junín, Cerro de Pasco y parte de Huancavelica
- Libertadores Wari: Ayacucho, Ica, parte de Huancavelica y parte de Apurímac
- Inca: Cusco, Madre de Dios y parte de Apurímac

- Arequipa: Arequipa
- José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna
- Lima: no logró constituirse

La configuración de las regiones fue un proceso importante que implicó un amplio estudio de caracterización del espacio físico, las condiciones socioeconómicas, vocaciones productivas, estudio de circuitos económicos, condiciones sociales y determinación de potencialidades, complementariedades y diferencias. Adicionalmente, se estableció un proceso de consultas a nivel provincial para dar la posibilidad de optar por una región diferente a la asignada al departamento. Esto generó una amplia movilización y discusión a nivel de las organizaciones políticas y sociales en algunas provincias, teniendo como base reivindicaciones históricas o realidades de articulación económica vigentes que contradecían la propuesta elaborada por el INP. Eso fue el caso de la región Libertadores Wari, donde la provincia de Tayacaja, de Huancavelica, decidió integrarse a la región Cáceres por su articulación con Junín y, específicamente, con la ciudad de Huancayo. El otro caso fueron las provincias de Chincheros y Andahuaylas, del departamento de Apurímac, que, afirmando una ancestral relación con Huamanga, decidieron incorporarse a la región Libertadores Wari.

Los puntos desfavorables de este corto proceso (mediados de 1990 a abril de 1992) los podemos ubicar en dos aspectos:

- La estructura de los gobiernos regionales resultó insuficiente o inadecuada para encarar las competencias asignadas al no contar con las capacidades técnicas y de gestión para ejercer un gobierno eficaz. Las asambleas encargadas de la función legislativa trasladaron y reprodujeron de modo amplificado las prácticas del parlamentarismo infructuoso de la Cámara de Diputados, más interesadas en ejercer y disfrutar de

privilegios e inmunidades en lugar de elaborar las normas regionales que respondan y atiendan las demandas sociales.

- Prácticas patrimonialistas y discrecionales en el ejercicio del gobierno en un marco de debilidad y fragmentación de la representación política. Si bien las estructuras partidarias no se encontraban con las debilidades que ahora confrontan, la gestión del gobierno sin mecanismos adecuados de fiscalización y vigilancia devino en arreglos y componendas, dando lugar a denuncias de corrupción que afectaron la gestión regional. En el caso de la región Arequipa, por ejemplo, las denuncias y disputas dieron lugar a una modificación de la correlación de fuerzas al interior de la asamblea que culminó con la destitución del presidente regional.

La acumulación de estos errores provocó el descontento de la población y el desprestigio de los gobiernos regionales, situación que fue aprovechada por el gobierno de Alberto Fujimori quien, luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, los disolvió y reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), designados directamente por el Ejecutivo, convirtiéndolos en entes funcionales para la política centralista que requería la apuesta neoliberal radical del nuevo régimen, desapareciendo así las 11 regiones mencionadas. Tal fue el desprestigio de esta experiencia descentralizadora que no hubo ninguna resistencia popular ni protesta ante la intervención del gobierno central. Como hecho anecdótico podemos mencionar lo sucedido en Arequipa, donde el presidente regional, al ser requerido por la prensa acerca de la actitud que tomaría ante el hecho de haber sido despojado de su mandato, únicamente atinó a decir: «Solamente espero que me indiquen a quien tengo que entregar la llave».

Sobre esta fallida experiencia está pendiente una evaluación que nos permita extraer las lecciones que nos alimenten de ideas para afrontar los retos futuros de la descentralización del país.

El proceso actual

El nuevo intento por encarar la descentralización se inició bajo los efectos de la primavera democrática que significó el gobierno de transición de Valentín Paniagua, después de la huida de Fujimori a Brunei y del inicio de la lucha contra la corrupción. En ese momento, el proceso de descentralización se colocó como prioridad en el Congreso. Luego, el 28 de julio del 2001 se instaló el gobierno de Alejandro Toledo quien, con decisión, inició las acciones judiciales contra los protagonistas del Estado mafioso que involucró a altas autoridades del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y el empresariado nacional. En ese contexto, en noviembre del 2002, se promulgó la ley n° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Si bien la reforma descentralista persistía en la agenda nacional, el escenario político no era el más favorable. Cuando se inició la descentralización hace dos décadas, ya era evidente la profunda crisis de representación del sistema político. En ese sentido, a diferencia de lo que afirman diversos analistas, la reforma ofrecía posibilidades interesantes para repensar y replantear el funcionamiento de los partidos, así como para involucrar a la ciudadanía en las decisiones¹. Pero la implementación no supuso un amplio debate sobre la implicancia de la misma en la estrategia de desarrollo del país y en el modelo económico en curso, menos una evaluación del proceso anterior. Esta ausencia de los partidos políticos y de la población en el debate produjo una gran debilidad del proceso. Apareció entonces como una medida para recuperar iniciativa política, con extremo pragmatismo, para convertir los departamentos en regiones, lo que constituye tal vez la mayor limitación hasta hoy, pues lo que resultó fueron

¹ Azpur A., Javier. «La descentralización en los años de crisis del régimen político». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: desco, 2022.

regiones atomizadas y con poca capacidad de negociación frente al poder central.

Es así que, a lo largo de estas dos décadas, la evolución la reforma descentralista no ha sido favorable. En el contexto político actual, las organizaciones políticas han perdido (aún más) representatividad y se han distanciado de los intereses de la población, convirtiéndose en franquicias electorales que antes que el bien común promueven los intereses particulares del jefe del partido o dueño de la franquicia, de tal manera que los planes de gobierno y propuestas de gestión carecen de horizontes programáticos, sacrificados por los afanes inmediatistas y el uso discrecional de los recursos públicos. Ante esta crisis de representatividad, se estuvo impulsando una reforma política orientada al fortalecimiento de los partidos políticos, que implicaban mecanismos y procedimientos que forzaban la participación de las y los ciudadanos en la vida partidaria, como las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Sin embargo, las condiciones de la pandemia impidieron una cabal implementación de estas mediadas que, luego de pasada la emergencia, los debilitados partidos han seguido postergando, con el beneplácito del Congreso y del Ejecutivo.

En la actualidad, existe un consenso en los medios académicos y políticos sobre las dificultades que tiene el actual proceso descentralizador para mostrar resultados significativos, relacionados con el propósito de la redistribución del poder y con la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y ciudadanas en condiciones equitativas. Más aún, estas dificultades se suman al agotamiento del modelo económico basado en la exportación primaria de los recursos no renovables, que se puso en evidencia con los dramáticos efectos de la pandemia, con el nefasto resultado de ser el país con la mayor mortalidad a nivel mundial por efecto de la COVID-19, poniendo sobre la mesa las profundas brechas de desigualdad subsistentes y la ausencia del Estado en los territorios.

Los resultados en las diferentes dimensiones de la descentralización

Administrativa

Un enfoque para dar cuenta de los avances en este campo se refiere a la cuantificación de la transferencia de funciones y competencias. En esta mirada, el balance que realiza la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) nos señala que: «Como resultado de este proceso, al 31 de diciembre del 2020, se había transferido el 93.9% de funciones (4,518), quedando pendiente el 6.1 % (292), la mayoría de ellas a la Municipalidad Metropolitana de Lima»². Esto nos permite suponer que nos encontramos muy próximos a la consecución del objetivo.

Sin embargo, una mirada más precisa a los procesos administrativos permite constatar que subsisten problemas de superposición de funciones y duplicidad entre los tres niveles de gobierno, prevaleciendo la desarticulación sectorial, tanto entre los sectores como dentro de ellos. Esto motivó diferentes respuestas en los territorios. En el caso del Gobierno Regional de Arequipa, mediante una norma regional organizó las gerencias regionales sectoriales bajo la autoridad de una gerencia general, dependiendo directamente de la presidencia regional, ahora gobernatura, como una forma de neutralizar la dependencia de los sectores de los despachos ministeriales. A pesar de esto, aún persiste la desarticulación incluso a nivel intrasectorial, como en el caso del sector Agricultura, donde se ha visto la necesidad de implementar «articuladores» del sector en cada región para mantener niveles de coordinación entre sus Organismos Públicos Adscritos (OPA),

² Secretaría Nacional de Descentralización. *Resumen Ejecutivo. Informe anual. Balance de la Descentralización 2020*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2021.

como el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), entre otros.

De otro lado, los sistemas administrativos que regulan los procesos de gestión en la administración pública son restrictivos y previstos para el control, limitando la innovación y la diversidad, e imponiendo severas restricciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. Seis de esos sistemas están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, inversión pública y endeudamiento, que no han resuelto temas de lucha contra la corrupción, no obstante su carácter y orientación³. Aquí aparece un viejo problema donde la eficiencia de la gestión parece oponerse a la vigilancia y control, pues al fortalecerse y complejizarse estos, decae la gestión, tal como lo muestran las evaluaciones de la ejecución presupuestal en los gobiernos regionales y locales. Lo mismo sucede con la corrupción, que se incrementa cuando se fortalece la fiscalización, o quizá se hace más detectable, tal como podemos constatar en la cantidad de autoridades de estos niveles sentenciados o enjuiciados por ese motivo, particularmente en el sur peruano.

Hace un tiempo se anunció un cambio en el modelo de gestión administrativa, pasando de una mirada del ejercicio de funciones a una de provisión de bienes y servicios, bajo un esquema de cadena de valor, para así fortalecer la articulación de todas las instancias involucradas en la prestación de servicios, lo que sería factible solamente en el marco de una reforma mayor y con la modernización del Estado (aún pendiente).

³ Glave, Marisa y Ballón, Eduardo. *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2021.

Política

La conducción del proceso descentralista fue afirmando gradualmente un carácter centralista. Se inició como un proceso concertador, conducido por el Consejo Nacional de Descentralización (CND), espacio que luego es sustituido, durante el segundo gobierno de Alan García, por la Secretaría de Descentralización de la PCM, debilitándosele, teniendo poco margen de acción dentro de las fuerzas descentralistas por el carácter disperso y débil de las regiones constituidas, así como por el propio peso del modelo económico que abonaba hacia la concentración del poder. El CND fue finalmente desactivado el 2007, suprimiéndose así una indispensable instancia de diálogo entre los tres niveles de gobierno.

Desde el 2016 se ha optado por establecer los GORE Ejecutivos como el mecanismo de articulación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales. En la práctica, estos encuentros no han resuelto la ausencia de una conducción concertada e institucionalizada del proceso que permita analizar y tomar acuerdos sobre los puntos críticos de la reforma, vincular la descentralización a un cambio integral del Estado y avanzar hacia un enfoque territorial de la reforma descentralista⁴.

En la etapa reciente, el gobierno de Pedro Castillo puso en práctica la realización de los «gabinetes descentralizados», que obedecían, más bien, a su necesidad de recuperar respaldo político en las provincias para contrarrestar la arremetida de las fuerzas conservadoras que pugnaban por su vacancia desde el Congreso, el Poder Judicial y demás instancias del poder concentradas en la capital.

⁴ Azpur A., Javier. «La descentralización en los años de crisis del régimen político». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: desco, 2022.

En el balance, la Secretaría de Descentralización de la PCM señala como la mayor dificultad del proceso la fragmentación de la representación política, pues esta impide la consolidación de instancias de mediación y de poder que faciliten la interlocución entre los diferentes niveles de gobierno. Una vez más, aparece la fragilidad de los partidos políticos como el telón de fondo de la crisis de representación.

Adicionalmente, se constata el debilitamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y de los Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios para la participación ciudadana en la descentralización, lo que se manifiesta en la gradual reducción del funcionamiento de esas instancias. A esto contribuye también el carácter solamente consultivo de las decisiones que se adoptan en esos espacios, lo que desincentiva la participación, mostrando desgate y agotamiento.

A los mecanismos de participación ciudadana mencionados se suman, en los últimos tiempos, muchas otras instancias de participación vinculadas a temáticas de derechos ciudadanos o de índole medioambiental. Así, tenemos instancias como las comisiones ambientales regionales, agendas de la mujer, mesas de concertación para la prevención y sanción de la violencia contra la mujer, entre otras, que se desenvuelven únicamente en los aspectos sectoriales.

Por otro lado, los procesos de planificación concertada y elaboración de los presupuestos participativos, en el marco de una participación de carácter consultivo, también han fracasado en su propósito de constituir instrumentos efectivos de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales, con aun menor éxito en la creación de herramientas de soporte de la descentralización del país.

Fiscal

Transcurridas dos décadas, la dependencia de las regiones a las transferencias del nivel central prácticamente no se ha alterado, de tal manera que las relaciones de subordinación se mantienen. Esto en mayor medida en el caso de los gobiernos regionales, que tienen muy pocas posibilidades de recaudación de recursos, a diferencia de los gobiernos locales, que sí cuentan con la posibilidad de generar ingresos vía impuestos (como el predial) y tasas (como las de funcionamiento de negocios), principalmente las municipalidades de ámbito urbano.

Una característica de las transferencias de funciones en nuestro proceso de descentralización es la discrecionalidad y la escasez de recursos para su implementación, que estimularon las miradas cortoplacistas en los mandatos y una dinámica permanente de gestiones ante el MEF para obtener recursos.

En lo que corresponde a la distribución del presupuesto público, los avances son muy limitados, manteniéndose la preponderancia del gobierno central en la asignación del gasto corriente y del gasto de inversión, tal como se puede apreciar en el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1
Asignación del gasto corriente y del gasto de inversión,
según nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Gasto corriente %	Gasto de inversión %
Nacional	65	67
Regional	23	15
Local	12	18

Fuente: Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En el caso de las transferencias de recursos, tiene mucha importancia el canon (minero, gasífero y/o petrolero), cuya concepción inicial obedecía a la necesidad de compensar y beneficiar a los territorios de las zonas de extracción, deviniendo luego en una fuente de conflicto y con poco impacto en la disminución de las brechas, así como en motivo de discordancia entre las zonas de mayor pobreza y las regiones con mayor asignación de los recursos del canon. Por ejemplo, el año 2015 los cuatro departamentos con los mayores niveles de pobreza fueron Cajamarca, Huancavelica, Amazonas y Ayacucho, mientras que los departamentos que recibieron los mayores montos de canon fueron Áncash, Cusco, Moquegua y Arequipa. Se hace indispensable pues una revisión de los criterios de asignación del canon buscando la equidad, aunque sea este un tema difícil por las consecuencias políticas que trae (ya se cuenta con antecedentes de confrontación por ello). Así pues, nadie quiere disminuir sus asignaciones por ningún motivo.

Económica

El objetivo buscado de lograr una asignación eficiente de recursos mediante la descentralización económica ha colisionado con las limitaciones estructurales que supone el modelo neoliberal instaurado las últimas décadas. Este, al privilegiar las industrias extractivas y la agroexportación agrícola, en algunos rubros muy específicos, no ha favorecido la diversificación productiva ni el fortalecimiento del mercado interno, manteniendo las tradicionales relaciones asimétricas en el territorio, muy lejos de estimular cambios en el patrón de acumulación vigente. La idea central es evitar que el desempeño de nuestra economía no dependa de más de un 60% del comportamiento de los precios de los minerales.

Cabe recalcar que los desequilibrios internos no han mejorado y se han mantenido en concordancia con las brechas de competitividad de capital social y física en los territorios, situación

que ha motivado permanentes tensiones y conflictos ante la demanda social y la limitada presencia del Estado en la cobertura de servicios básicos.

Por otro lado, la informalidad en el empleo, que supera el 80%, y en las actividades económicas, como el comercio, el transporte y, particularmente, el incremento de la minería informal de oro, han sido fuente de conflictividad y violencia a pesar de que su dinámica se fortalece por la incapacidad del sistema de absorber a las/los miles de jóvenes que anualmente se suman a la fuerza laboral y que encuentran en estos sectores la única posibilidad de sobrevivencia.

El enfoque territorial

La Secretaría de Descentralización de la PCM reconoce que el proceso de descentralización estuvo orientado:

(...) desde una visión administrativa y sectorial que se enfocaba en la transferencia de las competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales, con una articulación vertical que buscaba fortalecer la articulación intergubernamental pero no necesariamente la multisectorial en el territorio.

Esta visión se habría corregido desde el 2016. A esto obedeció la instalación de las Agencias de Desarrollo Regional como instancias de articulación en los territorios, teniendo un efecto muy limitado por los estilos tradicionales de la gestión pública en el nivel regional.

Otra medida impulsada en esta dirección fue la promulgación de la ley n° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional, donde se proponía la formulación de planes y articulación de políticas con un enfoque territorial sobre la base de espacios mayores a los límites departamentales, logrando registrarse a la fecha siete mancomunidades regionales, siendo de los casos más avanzados la Mancomunidad Regional de los Andes, que comprende las

regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín, y la Mancomunidad Regional Huancavelica - Ica.

En el caso del sur peruano, tenemos la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur (ya registrada y reconocida mediante ordenanza regional en julio del 2016), integrada por los gobiernos regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Esta, a diferencia de las dos mancomunidades antes mencionadas, tiene niveles operativos mínimos, donde cada gobierno regional sigue ensimismado en la gestión de sus problemas internos.

La articulación en el sur peruano

El espacio del sur peruano, a lo largo de la historia, demandado permanentemente la descentralización del país, en contraposición al ejercicio de poder concentrado en Lima, primero como sede del poder y de la administración del virreinato durante toda la Colonia, y, posteriormente, con muy pocos cambios, como la capital durante la era republicana.

Al mismo tiempo, el espacio macrorregional del sur peruano tiene una amplia y documentada trayectoria de articulación y relaciones de complementariedad transversal, que se acentuaron desde fines del siglo XIX con la construcción del Ferrocarril del Sur, culminado en 1885, y que se ampliaron a fines del siglo XX con la construcción de la carretera Interoceánica, con el ramal Urcos - Ocongate - Quincemil - Madre de Dios, y el ramal Juliaca - San Gabán - Madre de Dios.

En época más reciente, a fines de los 90, como consecuencia de la severa recesión productiva, con la industria semiparalizada en Arequipa y el Sur, se produjo la iniciativa de las cámaras de comercio (lideradas por la Cámara de Industria y Comercio de Arequipa) y las municipalidades provinciales (lideradas por la municipalidad provincial de Ilo), que desarrollaron numerosos

encuentros macrorregionales al calor de los cuales se fue afirmando la idea de la Macrorregión Sur, logrando dotarse de una cierta organicidad, correspondiendo a la Cámara de Industria y Comercio de Arequipa la secretaría técnica. En esa ocasión, los pedidos tenían un carácter básicamente tributario o fiscal, exigiendo al gobierno central medidas que aliviasen la crisis productiva, al mismo tiempo que representó la reactivación de las demandas descentralistas del sur andino en cuanto a la distribución del poder.

En este proceso se identificaron también proyectos estratégicos de impacto macrorregional, como el gasoducto Sur Peruano, el desarrollo de la industria petroquímica, el fortalecimiento del par portuario Ilo - Matarani, el circuito turístico Machu Pichu - Parque Manu - Lago Titicaca, el circuito turístico del Valle del Colca, el Proyecto Majes Siguan II y las complementariedades productivas y de servicios en este amplio territorio.

Sin embargo, la profundización de la crisis política y la corrupción han diluido estas iniciativas, fracasando los sucesivos intentos de los cuatro últimos períodos de los gobiernos regionales por avanzar en la puesta en marcha de la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur, más allá de la suscripción de las actas de constitución y de la declaración del propósito.

El propósito declarado en los varios intentos de conformar la mencionada mancomunidad fue:

(...) la prestación de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión pública, priorizados en consenso por los gobiernos regionales que la conforman, en el marco de la articulación de recursos y capacidades, con la finalidad de promover el desarrollo regional y el proceso de regionalización.

Propósito loable en todo sentido pero insuficiente para superar la fragmentación social y política de los actores de cada región.

La población de la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur se ha pronunciado reiteradamente en los procesos electorales de estas últimas décadas por una demanda de cambios, siendo

permanentemente defraudados por el incumplimiento de las promesas electorales. El estallido social que desde el 7 de diciembre del año pasado estremeció al país ha mostrado, una vez más, la inconformidad con las desigualdades que prevalecen en el sistema político y el malestar por las brechas sociales y económicas existentes en el territorio nacional, brechas que el actual proceso de descentralización ha fracasado en aliviar o reducir.

A modo de conclusión

Transcurridos 20 años de la implementación de la descentralización, todos los estudios al respecto de dicho proceso concluyen que existen múltiples dificultades para avanzar hacia una efectiva modificación de la estructura de poder y a la disminución de los desequilibrios en la prestación de los servicios a los ciudadanos y ciudadanas, panorama más sombrío ante la profundidad de la crisis política por la cual atravesamos, con poderes del Estado deslegitimados, partidos políticos reducidos a franquicias electorales y corrupción generalizada, ante lo cual correspondería replantear totalmente la reforma descentralista.

Las consecuencias de la improvisación de este intento de descentralización basado en los antiguos departamentos no se han podido resolver con las sucesivas gestiones y Gobiernos que vinieron después, ni con las normas complementarias para ampliar las transferencias de funciones y competencias, ni con las instancias creadas para el apoyo al proceso descentralista desde la PCM.

Es por ello que es imperioso iniciar una amplia discusión sobre la delimitación territorial con base en la conformación de macrorregiones, pues en los últimos años, por la fuerza de la realidad, van avanzando hacia su articulación económica por la ampliación de infraestructura vial y el desarrollo de los mercados. De esta manera, la fuerza de los hechos va imponiendo las realidades macrorregionales en el Sur, Centro y Norte del país.

A continuación, con el ánimo de fomentar el debate sobre la forma de delimitación territorial más adecuada para la descentralización, presentamos en el cuadro n° 2 una propuesta de cinco posibles macrorregiones formadas en base a una articulación geoeconómica más «natural».

Cuadro n° 2
Propuesta de cinco macrorregiones

Macrorregión	Producto Bruto Interno (PBI) %	Población (%)	Superficie (%)
<i>Norte</i> (Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, San Martín y Áncash)	21.3	29.5	18.7
<i>Centro</i> (Huánuco, Junín, Pasco, Huancavelica, Ayacucho, Ica y Ucayali)	13.4	15.4	23.1
<i>Sur</i> (Puno, Cusco, Madre de Dios, Tacna, Moquegua, Apurímac y Arequipa)	17.9	16.4	26.1
<i>Lima - Callao</i>	45.8	35.7	2.7
<i>Loreto</i>	1.6	3.0	28.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022.

De esta manera, podrían configurarse espacios geoeconómicos con relaciones de complementariedad que fortalezcan sus potencialidades y permitan redefinir las relaciones con el poder central, y así afrontar con mayor fortaleza los desafíos de reducir las desigualdades en el territorio y establecer mejores condiciones

de negociación y distribución del poder, construyendo nuevas visiones como parte de un esfuerzo mayor que involucra la reforma del Estado.

Recientemente, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) ha propuesto una delimitación de cuatro macrorregiones luego de una amplia consulta entre los actores privados⁵, con el propósito de elaborar agendas macrorregionales de desarrollo que enfatizen el desarrollo productivo. Ello coincide con la propuesta que formulamos, salvo en la que denominan la macrorregión Oriente, que incluye los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Estos dos últimos departamentos en realidad se hallan articulados a las macrorregiones Centro y Sur, respectivamente, como consecuencia del desarrollo de la infraestructura vial y los flujos comerciales.

En el cuadro n° 3 podemos observar la gran diferencia de los pesos específicos de cada una de las actuales regiones frente a Lima - Callao con respecto a su participación en el Producto Bruto Interno (PBI), la población y la superficie territorial, consecuencia de las asimetrías de desarrollo nacional. Frente a ello, el establecimiento de áreas mayores para la gestión del territorio permitiría contar con una mejor base material para revertir el curso centralista.

⁵ Sociedad Nacional de Industrias (SNI). *Perú Regiones al 2031*. Lima: SIN, 2022.

Cuadro n° 3
**Estructura porcentual del Producto Bruto Interno (PBI),
 población y superficie por regiones y macrorregiones**

	PBI %		Población %		Superficie %
	2007	2017	2007	2017	
Macronorte	22.0	21.3	29.8	29.5	18.7
Tumbes	0.6	0.5	0.7	0.8	0.4
Piura	4.3	4.4	6.1	6.3	2.8
Lambayeque	2.3	2.6	4.1	4.1	1.1
Cajamarca	2.8	2.5	5.1	4.6	2.6
La Libertad	5.0	4.8	5.9	6.1	2.0
Amazonas	0.6	0.7	1.4	1.3	3.1
San Martín	1.1	1.2	2.7	2.8	4.0
Áncash	5.3	4.6	3.9	3.7	2.8
Macrocentro	12.0	13.4	16.3	15.4	23.1
Huánuco	1.1	1.2	2.8	2.5	2.9
Junín	3.1	3.2	4.5	4.2	3.5
Pasco	1.9	1.1	1.0	0.9	2.0
Huancavelica	0.8	0.8	1.7	1.2	1.7
Ayacucho	1.0	1.3	2.2	2.1	3.4
Ica	3.0	4.9	2.6	2.9	1.7
Ucayali	1.0	0.9	1.6	1.7	8.0

	PBI %		Población %		Superficie %
	2007	2017	2007	2017	
Macrosur	17.1	17.9	16.6	16.4	26.6
Puno	2.0	2.2	4.6	4.0	5.2
Cusco	3.7	4.4	4.3	4.1	5.6
Madre de Dios	0.6	0.4	0.4	0.5	6.7
Tacna	1.8	1.5	1.1	1.1	1.3
Moquegua	2.6	1.8	0.6	0.6	1.2
Apurímac	0.6	1.6	1.5	1.4	1.6
Arequipa	5.8	6.0	4.2	4.7	4.9
Lima - Callao	46.5	45.8	34.0	35.7	2.7
Lima	41.9	41.1	30.8	32.3	2.7
Callao	4.6	4.7	3.2	3.4	0.0
Loreto	2.4	1.6	3.3	3.0	28.8
Total nacional %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total en montos(*)	319 693	647 668	27 412 157	29 381 884	1 279 856

(*) PBI en millones de soles corrientes. Población en habitantes. Superficie en km².

Fuente: INEI, 2022.

En perspectiva, tenemos la tarea de promover un amplio debate en los espacios regionales, con participación de la academia, partidos políticos y líderes sociales y empresariales, para abordar la tarea de un nuevo proceso de descentralización, basado en la evaluación objetiva de los territorios y apoyado en la amplitud de recursos que nos brinda la tecnología, formulando las propuestas base para

la construcción de macrorregiones que, con toda su complejidad, visiones consensuadas en los territorios y nuevos imaginarios, se desarrollen sin anular las identidades departamentales que han frenado hasta hoy la configuración política de estos espacios mayores.