



## SINOPSIS

*“Mientras nuestras poblaciones carezcan de la facultad de manejar por sí mismas sus intereses, no serán otra cosa que aglomeraciones de individuos; pero jamás pueblos libres. Para fundar el espíritu de libertad es preciso, que cada ciudadano, cada municipio, cada población, crea tener y tenga en efecto el derecho de gobernarse por sí mismo; es decir obrar de su cuenta y riesgo, dentro de los límites de la ley, sin esperar ni temer nada de ninguna acción extraña. Esto es lo que constituye verdaderamente un pueblo libre”.*

Dictamen de la Comisión Principal de Legislación (1872)  
Tomado de *“La Descentralización en el Perú Republicano”* (1821–1998). Pedro Planas.



### LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL CAMBIO

¿Es posible tener a la vez las ventajas del crecimiento y las de la igualdad, las de la libertad individual y las del compromiso social, las del desarrollo y las de la democracia? La primera respuesta es – para el paradigma del desarrollo humano que PNUD preconiza – que sí, que sí es posible. Más aún, que es un deber de todos que esto sea posible, que se establezcan las reglas para que la historia adopte definitivamente esa dirección.

Sin embargo, persiste la pobreza y la desigualdad, las que hacen que en grado creciente los pobladores tengan el convencimiento de la ineficacia de la economía y de la política, como solución a los problemas de la vida diaria. Cuestionarse el régimen económico y político del país, sería inmediato y general si todos estuvieran al tanto de la realidad. O si la mayoría de las personas no estuvieran inmersas en la angustia de alimentarse y garantizar el mínimo de bienestar a sus familias, alejadas de la ciudadanía como una práctica, formalmente libres, pero desprovistas de oportunidades. Con conciencia extendida del problema o sin ella, es muy difícil, en cambio, no reconocer que necesitamos otra economía y otra política, ambas, más cercanas al ideal del desarrollo humano, de bienestar y libertad.

La nueva economía debería, además de sus obligaciones naturales, responder al reto de los tiempos, al de la intensidad actual del comercio global, logrando ventajas de él. En otros términos, no solamente crecer acumulando y distribuyendo, sino también integrándonos al comercio mundial con saldos comerciales y de capital interno crecientes, con participación de todos y rendimientos igualmente generalizados. Se está

todavía lejos de superar estos retos. Se tiene desventajas muy fuertes en la integración continental, respecto de todos los circuitos a los que se pertenece en razón de la geografía, comenzando por el propio eje andino. Ampliar relaciones hacia el sur, el oriente o el norte, nos enfrenta a economías como la de Chile y Argentina, Brasil, Colombia o Venezuela, que ya han tomado ventaja industrial y financiera respecto de nosotros. Y para los grandes ejes, norteamericano, europeo y asiático, el país es esencialmente un productor de materias primas – creador de empleo y valor agregado fuera – tecnológicamente rezagado y al margen de la competencia mundial.

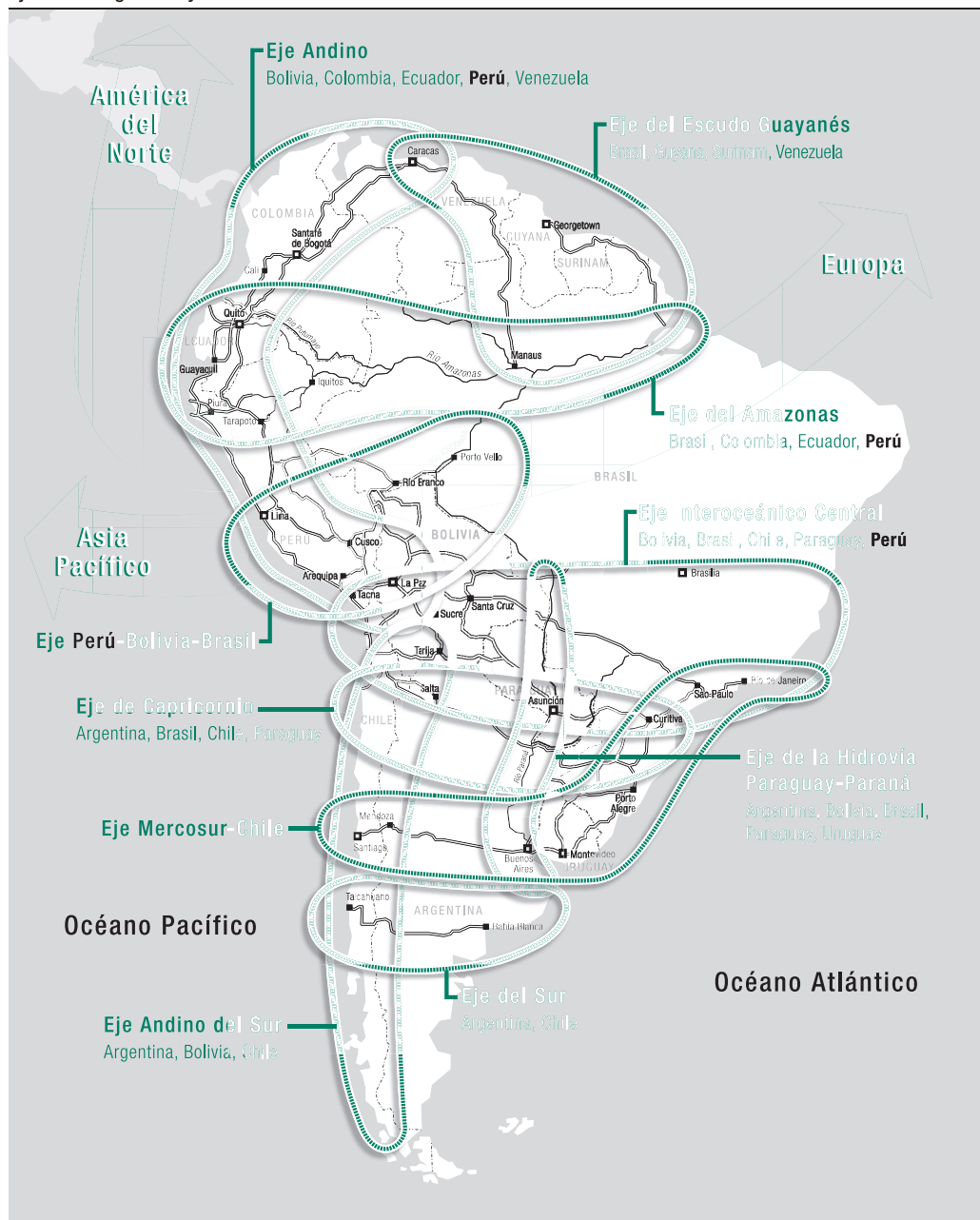
Integrarnos mejor, fortalecidos, a la economía del mundo, obliga a la unión de fuerzas nacionales, al aprovechamiento de todas nuestras potencialidades, con énfasis especial en la inclusión de las economías del interior, en su incorporación intensiva. Se tendría que llevar al mercado y al Estado, hacia las provincias, generar economías regionales y descentralizar todas las formas de capital. Habría, pues, que descentralizar la economía. Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, que se citan como más avanzados, son también bastante más descentralizados que el Perú.

La nueva política, la democracia con ciudadanía, está también por ser alcanzada. En la Encuesta Nacional sobre la Democracia que elaboró el PNUD-Perú en el 2005, se remarcaba que lo que se dispone de ella, se distribuye con la misma inequidad que los ingresos o la educación de las familias, concentrándose – lo poco que hay – en los poblados más grandes y menos pobres, en los sectores económicos modernos, y alejándose de los electores pobres, de las etnias excluidas, de las regiones secularmente distanciadas del progreso.

## Ejes de integración regional

La promoción de la integración física y comercial entre los circuitos económicos internacionales permitirá un desarrollo territorial equitativo y sustentable.

### Ejes de integración y desarrollo



**Fuente:** Integración Física Sudamericana: Evolución, Perspectiva y Participación del Perú, presentado por la Doctora Rosario Santa Gadea. En el Seminario-Taller: "Comunicación, descentralización e integración", organizada por la CAN, la UE y la Universidad Ricardo Palma, Lima 2005.  
**Elaboración:** PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

En esa encuesta, se hace una evaluación radical de la democracia, rastreando las respuestas no favorables a ésta, a través de

diferentes preguntas - las del desconocimiento, el desdén, la duda de su presencia, la desesperanza - la democracia, en algún

## Porcentaje de la población en edad electoral con alguna apreciación desfavorable a la democracia

Departamento	Tamaño de Centros Poblados, en viviendas									Población en miles
	Lima Metrop.	Más de 100,000	20001 a 100,000	10001 a 20,000	4001 a 10,000	401 a 4001	Hasta 400	Rural Disperso	Total	
Total	79.5	83.0	85.4	82.4	85.8	85.8	89.1	91.5	85.1	13 727
Amazonas					76.2		85.7	97.9	92.0	165
Ancash			80.4			86.0	87.0	93.7	87.5	557
Apurímac				92.4		88.9		85.7	87.5	193
Arequipa		86.7			100.0	97.0	90.9	70.7	85.7	634
Ayacucho			81.0		77.6		97.2	99.1	91.8	367
Cajamarca			89.4	81.5		88.7	98.3	96.7	94.3	799
Callao	81.7								81.7	469
Cusco			83.2	88.7	92.5	84.6		90.6	88.0	596
Huancavelica					97.6	100.0	100.0	98.7	98.9	249
Huánuco			95.3	86.8			87.2	90.1	90.1	392
Ica			83.0			91.8	77.2	100.0	85.3	356
Junín			87.2	86.0	94.9	89.7	93.1	95.2	91.0	630
La Libertad		79.8			82.3	90.4	71.3	94.6	84.6	796
Lambayeque		81.1				85.4		85.8	83.6	551
Lima	79.3			66.5	67.9	68.3	87.2	86.9	78.7	3 986
Loreto			88.6		75.6		74.1	79.1	81.9	399
Madre de Dios				95.4			71.0	81.9	85.0	48
Moquegua				82.8				91.7	85.2	76
Pasco				100.0		94.3	96.3	97.1	97.1	186
Piura			74.4	91.4	89.0	100.0	95.9	88.8	86.0	809
Puno			84.9		85.0	93.1	90.0	92.3	89.4	629
San Martín			90.9		96.0	78.3	100.0	87.6	88.8	342
Tacna			92.5						92.5	158
Tumbes			100.0			66.7	77.8	90.0	87.3	112
Ucayali			96.4		84.6	92.3	80.0	100.0	96.7	227
Pob. en miles	4 054	1 010	1 915	436	559	1 135	573	4 043	-	13 727

**Nota:**

Población Electoral al 2005: 16 122 miles de personas.

Apreciaciones desfavorables: "No sé no tengo idea, aunque tengo idea no me importa" (Pgta. 5), o "prefiere gobierno fuerte", "le es indiferente la democracia", y "no sabe-no responde" (Pgta. 6), o "no existe la democracia" (Pgta.7), o "no tendremos nunca la democracia o la tendremos dentro de mucho tiempo" (Pgta. 9): 13 727 miles de personas

**Fuente:** PNUD. Encuesta sobre Democracia en el Perú.

momento, es ajena al 85 por ciento de quienes están obligados a votar en cada "fiesta democrática" periódica. Solamente el 15 por ciento de personas, podrían ser calificados de firmemente democráticos, en el sentido de ser consistentemente favorables en sus opiniones sobre el tema, cualquiera sea la forma en la que tenga que plantearlas. Otras dimensiones de la democracia – la asociación, la participación, el conocimiento de derechos, la práctica cotidiana, la confianza en las instituciones – muestran similar endeblez y las mismas asime-

trías – en lo fundamental, entre ricos y pobres – cuando se leen sus indicadores con criterios analíticos. No todo es totalmente negro, por supuesto. Si se le da a escoger frente a la dictadura, la mayoría prefiere la democracia; la gente, inclusive la más pobre, tiene fe en sus propias fuerzas individuales y locales; las nuevas generaciones van desestimando relaciones autoritarias en la familia; y la participación política local es activa. Hay una reserva democrática que mantiene la estabilidad del sistema, pero también notorios riesgos, cimientos

débiles para la construcción de la ciudadanía.

La alta proporción de desencantados, en alguna forma, con la democracia – 85.1%, con más exactitud, equivalentes a 13.7 millones de personas de 18 o más años – tiene un comportamiento territorial que se trata de mostrar en el cuadro. En él, puede notarse de partida, que siempre los porcentajes son altos. Lo menor está en el rango del 70%, en las provincias limeñas – que además, tienen alto ingreso monetario familiar en otras fuentes – pero pueden hallarse valores de hasta el 100 por ciento en áreas diversas. La impresión sustancial es que entre departamentos, y al interior de ellos según el tamaño de los centros poblados, el desencanto, el escepticismo por la democracia se halla extendido, la cual podría ser mucho más débil de lo que sospechamos. Si hay algunas diferencias, no son impresionantes. El desencanto es alto en general, se extiende entre todos los pueblos y regiones.

Si tenemos que buscar diferencias de interés, notaremos que se dan entre las concentraciones urbanas en pueblos y ciudades y entre los poblados pequeños, rurales, dispersos. La carga de valores cercanos a 100 está entre estos últimos, y tienen presumiblemente mayor incidencia en la falta de conocimiento (no tiene idea de la democracia, no sabe, no responde), en razón de la menor educación de las familias. Para las áreas más urbanizadas, en cambio hay una mayor carga adversa, proveniente del desinterés, pero con conocimiento de causa (aunque tiene idea, no le importa, prefiere un gobierno autoritario, no llega la democracia).

No puede decirse que los valores urbanos, de pueblos medianos y ciudades, en donde los índices promedio son frecuentemente menores a 100, tengan elevado conocimiento e interés en la democracia; esto sucede más bien entre individuos de mayor riqueza material y cultura. En las conglomeraciones, las distancias se acortan, puesto que en cada conglomerado, hay ricos y pobres. Pero hay más ricos que pobres en algunos departamentos, que en otros: Lo poco que se tiene de “democracia consistente”, conocimiento e interés democrático, reside en mayor proporción en Lima, Callao, Madre de Dios; el desconocimiento y desinterés, es mayor en Huanavelica, Pasco, Ucayali, Cajamarca, Tacna,

Amazonas y Ayacucho.

Muy poca democracia – de la firme, coherente y estable – en el país, pero mucho menos, casi nada, en las áreas alejadas y entre los pobres. El escaso bagaje de la democracia se halla sumamente concentrado, como un bien superior. De la misma manera que no llegan el Estado y el mercado, no llega la democracia política y social a la que se aspira en la mayor parte del mundo de cultura occidental. Más que la propia constatación, interesan las causas de este alejamiento entre la democracia y la ciudadanía y la realidad cotidiana de la gente, sobre todo del interior del país, donde prácticamente está por crearse.

## LA RAZÓN DE SER DEL INFORME

La necesidad de renovar la economía y la política nacionales, se encarna en las posibilidades de la descentralización. El nuevo intento de descentralización no es solamente la respuesta a un anhelo sentido. Es más que eso, una oportunidad de reedificación de la república, en la que el caudal de esfuerzos nacionales pueda unirse para cambiar la historia. Y desde ese punto de vista, el tema del Informe no pretende ser solamente un acierto o el aprovechamiento de una excelente oportunidad. Es más bien una obligación.

Para cumplir esta finalidad, el Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

Si se logra extender una visión que haga que el proceso descentralista exceda sus límites administrativos y adquiera la dimensión de proyecto nacional, en el sentido de comprometer integralmente el destino del país, se cumplirían objetivos esenciales. Uno, dar continuidad al proceso democrático más allá de la representación política, hacia la construcción en la práctica de la ciudadanía real. La descentralización significa aproximación del Estado al ciudadano y viceversa con vigilancia y transparencia extendidas.

Otro objetivo esencial, es avanzar en la construcción de la nación, dotándola de un proyecto unificador, que es tal vez la

El Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

mayor ausencia en la república peruana, como suelen reclamar los mejores pensadores que ha tenido. Y también, siempre en las dimensiones trascendentes, examinar y cambiar la economía y la política para que dejen de ser una cíclica derrota del crecimiento a partir de booms exportadores y de democracias electorales interrumpidas. La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros para que los haga efectivamente ciudadanos.

Al final, pero no lo menos importante, es que debemos tener presente que el enfoque regional, descentralista, es profundamente democrático, especialmente en el mundo de las economías abiertas. Como bien señalaba Boisier<sup>1</sup>, sin una política regional modernamente concebida, el territorio nacional asumirá el “orden” dictado por las inversiones de capital en su proceso de expansión, con racionalidad de rentabilidad microeconómica, antes que sobre la base de las sinergias macroeconómicas, sociales y culturales, en función de un orden integrador nacional. Ampliando este concepto, podemos ver cómo la expansión de las inversiones genera una dinámica – de hecho los mercados

articulan y crean economías de escala, y las inversiones exportan – pero será cada vez menos frecuente que esta dinámica coincida con los fines de la sociedad nacional, y que se produzca una concertación de intereses, que incluya a las poblaciones. Lo deseable, sin embargo, será siempre que el interés de la explotación económica se conjugue con los beneficios de los pueblos y su gente.

“Hacia una descentralización con ciudadanía”, debe servir para este fin ulterior. Su propósito va más lejos que reforzar el debate descentralista. Trata ante todo, de dotar de una perspectiva más amplia a la descentralización, para que deje de ser un tema más de gobierno - en el mar de los múltiples problemas del país - y pase a constituirse en *el* tema superior de todos los niveles de gobierno, el referente obligado de todas las reformas y cambios.

## LOS CONCEPTOS

En este intento, el Informe comienza por discutir el marco conceptual de las relaciones entre desarrollo humano, democracia y descentralización. Concibe que el desarrollo humano se retroalimenta de la política

La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros, para que los haga efectivamente ciudadanos.

### Recuadro Sinopsis 1

#### Las razones de la participación

“Hemos identificado tres objetivos del desarrollo participativo: eficiencia, equidad y delegación del poder. La eficiencia recibe un apoyo general porque permite movilizar y utilizar los recursos de la manera más conveniente. La equidad también goza de una amplia aceptación debido a que las élites centrales se procuran una estimación política de base amplia por medio de la distribución más justa de las oportunidades...”

... El tercer objetivo resulta más controvertido, ya que ni las élites centrales ni las locales pueden anhelar los resultados de conceder poder al pueblo. En parte, éste es el precio que hay que pagar para lograr que se asuman las responsabilidades financieras y de gestión, lo que cada vez es más necesario con las restricciones de los recursos disponibles para los gobiernos nacionales. Los enfoques puramente tecnocráticos han ido perdiendo crédito en la actualidad y las capacidades locales están en auge, gracias a los éxitos de los programas de desarrollo en los sectores de la educación, la salud y otros. En las actuales condiciones, los equilibrios políticos se inclinan cada vez más hacia el lado del enfoque participativo. Es posible que ésta no sea una alternativa perfecta, pero sobresale cada vez más como la opción preferible”.

**Fuente:** Norman Uphoff, en Michael M. Cernea, Coordinación, prefacio y notas. “Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural”, FCE, primera reimpresión en español, México, 1997.

<sup>1</sup> Sergio Boisier, “Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial”, Revista Austral de Ciencias Sociales. No. 2, 1998, Valdivia, Chile,

y que esta política, bien entendida, implica democracia y libertad. La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

La ampliación de la libertad – el fundamento que da Sen a la democracia y al desarrollo – se deduce de un cambio cualitativo de la participación, que la lleva hacia la eficacia, hacia grados mayores de influencia, con mayor amplitud y con mayor actividad política.

Los procesos descentralistas son exitosos y compatibles con los postulados democráticos, en la medida que no se ejecuten manteniendo estructuras económicas y sociales injustas, pues las reproducirían regional y localmente. Para evitarlo – igual que cuando se le construye – el proceso de definición y construcción de la descentralización debe cumplir con las exigencias de la ampliación de la libertad. La democracia no puede ser centralista, y la descentralización debe ser democrática.

La experiencia de otros países y del nuestro, muestra la existencia de esta doble

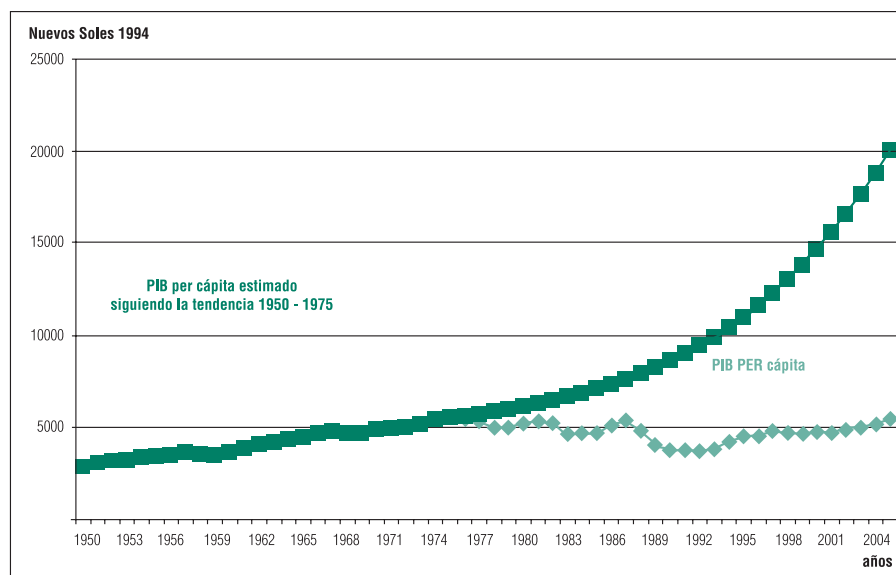
vía entre democracia y descentralización, los riesgos de la descentralización como generadora de centralismos locales, y la asociación entre el surgimiento de dictaduras y la reversión de los intentos descentralistas. Desde luego, no es una asociación mecánica o total, procesos descentralistas intensos que ha vivido el Perú, como el de Cáceres y el del civilismo, han respondido en mayor medida a exigencias de las expansiones económicas, a las posibilidades de atender el reclamo de las provincias.

Una idea muy sugerente discutida en este capítulo, se refiere a que los impulsos descentralistas pueden provenir de distintos actores y fuentes tan diversas como: las necesidades de las agencias internacionales de contrarrestar los costos y deseconomías del centralismo, las necesidades de eficiencia fiscal con destinos no necesariamente nacionalistas, los requerimientos de las elites electorales, la instrumentalización del tema por los sectores opositores para servirse de él. Estas fuerzas son más bien riesgos, apariencias descentralistas, que al final explican los fracasos de los intentos anteriores. En estos intentos, cada cual se ha servido de la des-

La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

## Recuadro Sinopsis 2

### Divergencia entre el PIB per cápita y el PIB per cápita estimado. 1950-2005



Una muestra de la profundidad de la disrupción económica peruana, de las últimas décadas, es la diferencia entre el PIB per cápita que hubiéramos tenido si se mantenía el ritmo de crecimiento del periodo 1950-75, la "era de oro" del desarrollo industrial posbélico, y el PIB per cápita que hemos alcanzado en la realidad: el primero es casi cuatro veces mayor. Tal ha sido el costo de la coincidencia histórica entre la explosión demográfica, la descapitalización y los ajustes estructurales, además de los pasivos de los gobiernos.

**Elaboración:** PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú



centralización en la medida que pueda utilizarla para sus propios fines, y ha frustrado el proceso en cuanto amenazaba sus intereses particulares. No se debe olvidar nunca, no solamente que el proceso descentralizador es reversible, sino que en nuestro medio, todos los procesos de descentralización han revertido y que el riesgo sigue presente.

## LA HISTORIA

Al examinar la historia nacional desde el punto de vista de la distribución de sus recursos y de su población, pueden entenderse los desplazamientos y la conformación de las regiones. El contrapunto norte - sur y costa - sierra, y en menor grado selva, viene desde las culturas originales y se asocia a las actividades económicas que la geografía imponía en un comienzo. La posterior importancia administrativa y financiera de la capital, Lima, es una consecuencia del proceso colonial, y posteriormente, del proceso republicano de conformación del Estado sobre esas mismas bases, inclusive en sus dimensiones culturales. Hasta que la explosión demográfica y el incipiente capitalismo industrial en el siglo XX, convierten al centralismo administrativo y económico, también en una conglomeración humana, en un centralismo demográfico, junto con la frustración del proyecto industrial autónomo. Este recorrido solamente es tangencial respecto a la historia de las relaciones políticas y económicas de la descentralización. La relación entre población y recursos, dice mejor acerca del volumen y ubicación territorial de una población que no ha accedido a la explotación autónoma de sus riquezas, que se ha ubicado marginalmente en la economía global, y que ha "explotado" exponencialmente, bastante más allá del monto de los bienes que dispone para generar el desarrollo y el bienestar.

En sus actuales circunstancias, dice el Informe, la historia ha cambiado cualitativamente al reto descentralista. Las dimensiones de la desproporción entre población y recursos, acelerada por la dinámica demográfica y la escasez de capital que los ajustes estructurales precipitaron, han transfigurado las tendencias del crecimiento. Se requiere con más urgencia hacer llegar el Estado a todos los confines nacionales, y paralelamente, generar nuevas riquezas, poniendo en valor a las potencialidades

existentes. Es difícil descentralizar – salvo que se reduzca este proceso a redistribuir recursos escasos y funciones irreales - sobre las actuales bases de productividad y modernidad empresarial, puesto que no hay una base económica suficiente.

En el escenario de nuestros días, el centro es una urbe enorme pero marginalizada y la periferia una especie de desierto – con la excepción y limitaciones de algunos centros de explotación y refinación mineras – sin capitales importantes y sin calificaciones suficientes de la población. Hay pocos recursos que descentralizar, se debe crearlos. La población se centraliza, es su estrategia para sobrevivir, buscando las pocas islas de recursos de capital, que posibilitan el empleo, el nexo entre la producción y la mejora de la vida de las personas.

Estas últimas constataciones vuelven a cerrar el círculo del desarrollo humano. Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad. Allí están los desafíos.

## LA ECONOMÍA

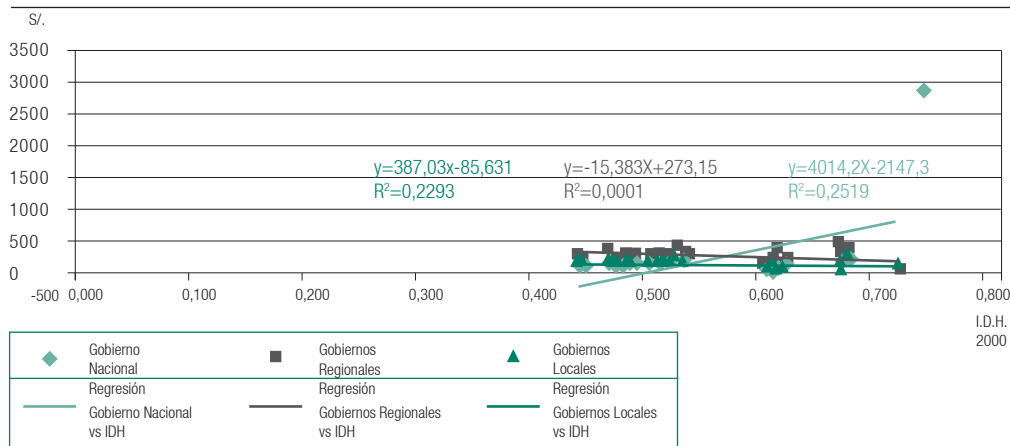
En este capítulo, se examina el funcionamiento reciente de la economía y sus efectos en las relaciones entre el centro urbano-industrial y la periferia, principalmente extractiva.

Lima, según se postula, influye actualmente sobre el resto del país en dos niveles. En el primero, el de la producción, la mayor disponibilidad de recursos concentra también la generación de empresas, y dada la escala productiva resultante, además de las ventajas administrativas y de disponibilidad financiera, inhibe la generación empresarial de las provincias; las ventajas creadas por las economías de escala son mayores que los costos de comercialización, en forma tal que solamente las empresas medianas y grandes de provincias pueden competir con la capital. En el segundo nivel, el del consumo, la magnitud del mercado de Lima, crea una demanda que invita a los empresarios provincianos a trasladarse a la capital, y lo propio podría decirse de los recursos humanos. El saldo, es desde luego negativo, centrípeto, inhibitorio

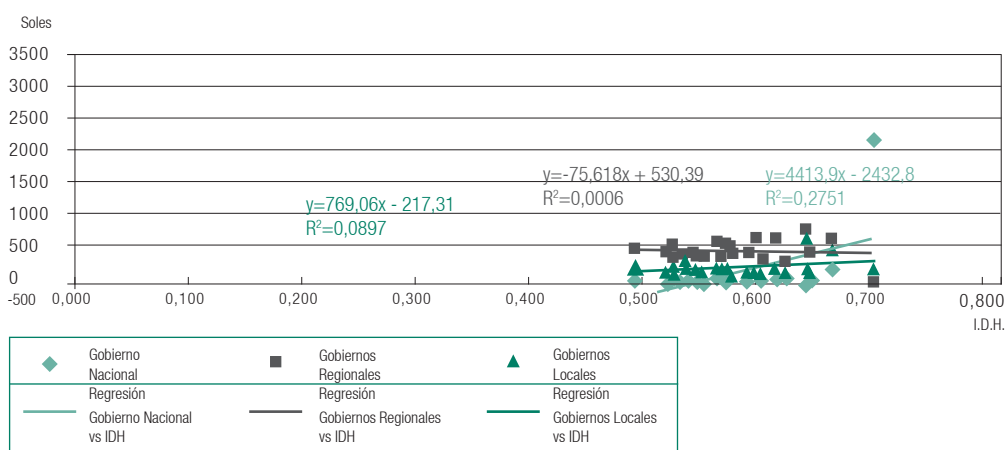
Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad.

## Gasto ejecutado y el índice de desarrollo humano

### Perú 2000: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



### Perú 2005: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



Los cambios en la correlación entre el índice de desarrollo humano y las asignaciones presupuestales per cápita para los diferentes niveles de gobierno, muestran indicios interesantes en la comparación del año 2000 y el 2005.

En primer lugar, la asociación es más alta cuando se trata del gasto per cápita del gobierno central. Esto se espera en la medida que este gasto, el mayoritario, es menos elástico a los cambios, y por tanto se conserva el hecho que a más desarrollo humano, hay todavía mayor asignación del presupuesto. En el caso de los gobiernos regionales, la correlación es nula y más bien se aprecia una diversificación. Estos cambios son más rápidos (grandes proyectos, planillas del sector social, FONCOR) y la independencia entre IDH y gasto regional es un dato positivo, pues indica que en lugares con IDH bajo se están recibiendo proporcionalmente más fondos que en otros de IDH alto.

Finalmente, también desciende la correlación del IDH con el gasto municipal y se nota la diversificación, indicando un cambio saludable, favorable a la equidad, aunque con intensidad menor, todavía, que en el ámbito interregional.

**Elaboración:** PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

del crecimiento regional.

En sus fundamentos, lo que se pone al debate es que existen dinámicas y modelos eco-

nómicos que son favorables o adversos a la descentralización con ciudadanía. Los planteamientos económicos no son neutros, im-

pulsan o retrasan la generación de economías regionales, la articulación comercial, la inclusión de las fuerzas productivas del interior.

Cuando se plantea la necesidad de una descentralización económica, se la concibe sobre la base de la inversión descentralizada, la complementariedad pública y privada y la armonización de políticas públicas – macroeconómicas, sectoriales y sociales - subrayando la participación empresarial, una descentralización de la empresa y los capitales.

En el terreno de las propuestas de corto plazo, se enfatizan los objetivos y posibilidades de la descentralización fiscal, incluyendo un esquema en detalle de los cambios en la estructura de la recaudación y el gasto, y se examinan los avances actuales, insuficientes pero presentes.

El procesamiento político de la transferencia de decisiones sobre tipos y niveles de impuestos a los gobiernos descentralizados toma un cierto tiempo que no debe interferir con el normal cobro de impuestos. Los debates políticos sobre este tema son absolutamente necesarios y de sus conclusiones han de surgir legitimidades en los cobros de impuestos, lo que habrá de facilitar el entendimiento de los ciudadanos-contribuyentes con sus distintos niveles de gobierno. Estos debates dan información sobre la transferencia de la función recaudadora, sobre sus razones, sus ventajas y desventajas, lo cual permite disipar asimetrías en la información que pueden resultar perniciosas para la recaudación de impuestos. Una vez alcanzados los acuerdos políticos y concretados estos en normas legales, se puede pasar sin tropiezos a una recaudación descentralizada.

Los contribuyentes difícilmente aceptarán pagar impuestos a gobiernos sub-nacionales, si estos no demuestran que pueden ofrecer bienes y servicios públicos con igual o mejor eficacia y eficiencia que el gobierno central. Se debe dar evidencias de la capacidad y probidad de los gobiernos regionales y municipales. Una vez que los bienes y servicios se ofrezcan de manera fluida, será natural que los gobiernos que los ofrecen tengan legitimidad para cobrar impuestos y echar a andar sus obligaciones descentralistas de plazos mayores.

## LA POLÍTICA

Los aspectos políticos se enfocan integrando la descentralización al proceso de re-

forma del Estado. Esta sección subraya la existencia de una tercera generación en la concepción de las reformas estatales, que sucede a los cambios estructurales de promoción del funcionamiento del mercado y a las reformas institucionales. En el nuevo paradigma, el eje es el de la complementariedad entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre el interés de las personas y los colectivos, entre la iniciativa para el crecimiento y la participación para la equidad. La nueva política descentralista debe partir desde esta concepción.

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales. Debe conjugar el contrapunto entre la visión sectorial, centralista, y la visión territorial, de las provincias y regiones. Esta dualidad, que en el Informe se califica como una diferencia de lenguaje, es la manifestación esencial del mayor de los problemas del proceso, el del equilibrio entre lo que debe estar centralizado y lo que se debe necesariamente descentralizar, pues en el fondo refleja la voluntad de delegación del poder, presente en el azaroso proceso de transferencias presupuestales y de competencias, requisitos y acreditaciones.

Por este motivo, se subraya el hecho que la reforma del Poder Ejecutivo es una condición sine qua non de la descentralización. Inscrita en la reforma del Estado – que incluye al conjunto de sus instituciones, a la producción y aplicación de las normas, a la calificación y distribución de su burocracia – la transformación del Ejecutivo, debe superar los obstáculos de su propia agenda, cuyos criterios se destacan y han sido tema de reflexión continua de las instituciones y personas que se han sumado a la gesta descentralista.

Con estos supuestos, se pasa a examinar las características del proceso presente y sus nudos más visibles – especialmente en la dinámica de las transferencias y en los contratiempos de la demarcación - dando un lugar especial a la capacitación de recursos humanos. El telón de fondo del proceso es manifiesto: en lo que toca a la transformación política, estamos ante un reto complejo y diverso, con muchas particularidades normativas y de gestión y con una solución

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales.

## La municipalización de la educación

En 1828, ya se había legislado que las municipalidades tenían la potestad de cuidar la enseñanza primaria de la juventud y establecer escuelas de primeras letras en los pueblos de su dependencia. El Reglamento de Instrucción de Castilla, 1855, obligaba a los municipios a asumir los costos de alquileres, sueldos y materiales de enseñanza de las escuelas, pero el incumplimiento fue muy amplio, por la escasa disponibilidad de fondos, debiendo el Estado central asumir los gastos. La Ley de Municipalidades de 1860 mantuvo, no obstante, esa obligación, hasta que en 1870; José Balta dispone que el Estado asuma los gastos en los municipios que demuestren su falta de recursos.

En 1873, cuando la Ley de Municipalidades promovida por el gobierno de Manuel Pardo establece en la práctica la llamada descentralización administrativa, vuelve a plantearse el tema de la responsabilidad municipal en la educación, especialmente primaria, siendo el eje del debate, las posibilidades de los gobiernos locales para asumir dichos gastos, que Pardo compensaba con la generación de un fondo especial para las escuelas. Había contradicciones con la obligación constitucional del Estado de garantizar la educación, y con la experiencia municipal: los municipios pobres estaban lejos de poder asumir sus funciones, los contenidos y métodos no podían descentralizarse de manera ampliada, las autoridades centrales y los planteles municipales tenían conflictos, la instrucción media y superior debería tener un tratamiento especial, la responsabilidad en las cuentas debería definirse, entre lo principal. La municipalización educativa fue sostenida en la legislación de instrucción pública y en la creación del fondo especial, ambas en 1875. La guerra suspendería su curso y el golpe de Piérola, interrumpiría el funcionamiento de los Concejos Departamentales, hasta su reaparición como Juntas Departamentales, en 1886 con Andrés A. Cáceres, y la descentralización fiscal.

En este nuevo intento descentralizador, también se encarga el fomento de la instrucción primaria, a los concejos distritales y provinciales, que debería ser apoyados, en lo que no puedan cubrir, por las Juntas Departamentales, volviendo así al esquema de 1873. Los problemas en materia de descentralización educativa, fueron similares a su antecedente. En 1905, se restringieron responsabilidades, trasladándolas de las esferas distritales a las departamentales. En el oncenio de Leguía, entrarían a su final agonía, junto con el proceso mayor, al recentralizarse el gobierno.

**Fuente:** Pedro Planas. "La descentralización en el Perú Republicano.1821-1998".

**Elaboración:** PNUD/ Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

de fondo a partir de los recursos principales, los humanos, llevándolos al interior y creándolos para responder a las exigencias del presente.

### LAS VOCES

El siguiente capítulo está dedicado a las múltiples voces y opiniones en el proceso descentralista, a la variedad de sus ansiedades, reclamos y propuestas. El recorrido realizado por las diferentes localidades del país, y en especial el intercambio directo con los actores del proceso descentralista, muestran la existencia de una enorme vocación y esperanza en la transformación de las regiones, una vez inscritas en un nuevo tipo de Estado. Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el

curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

Pero lo anterior no supone que en las regiones los actores – académicos, políticos, de la sociedad civil - se encuentren satisfechos con la forma en que se vienen sucediendo los hechos. Si hay algo unánime, es la percepción de una actitud, y a veces intención manifiesta - proveniente del centro y del Poder Ejecutivo - de no ceder poder real, de tratar de cumplir con las formas, pero a la vez retener para sí los hilos del poder de decisión.

A esto se suma una larga desconfianza, histórica, de las regiones con el poder central. Los reclamos para que la descentralización sea asumida en la capital como un proceso ineludible, con verdadera fe en ella, y no como un compromiso o una concesión, son frecuentes. Se fundamentan recordando

## Recuadro Sinopsis 5

## Los “desacreditados”

“... hay una demanda por descentralización, esto nos muestra como estamos. Bueno, tenemos una cultura totalmente centralista, cada una de las cosas que se hacen acá, en Lima, se repiten en cada uno de los centros, y tenemos que vencer eso. Ese es un aspecto en el cual estamos empeñados quienes demandamos mucho más que son las municipalidades rurales, que somos quienes hemos ido construyendo descentralización y democracia desde cada uno de estos pequeños espacios de gobierno. Y allí, en este proceso de descentralización hemos visto que a las municipalidades se nos ha ido considerando de la siguiente forma: Primero, que para que haya descentralización en las municipalidades rurales, hay que ver en primer lugar la transferencia de los programas sociales. Para ello, teníamos que estar acreditados. Entonces, dividieron al país entre los acreditados y los no acreditados, que en la práctica éramos “los desacreditados”.

Los que no nos habíamos acreditado, eran supuestamente las municipalidades que no habían presentado los documentos en regla y no habían cumplido con los requisitos que exigía el CND. Lo cual es falso, porque la municipalidad de mi pueblo, en Anta, Cusco, ha sido acreditada pero no sabíamos cómo es que estaba acreditada. Ya después hemos averiguado y era porque dentro de los proyectos de FONCODES estaba ya considerado su proyecto y como parte de los requisitos era que debía estar acreditada; y entonces, para que el proyecto se ejecute la acreditaron a la fuerza, de tal forma que el presupuesto no se devolvía al MEF. Esto demuestra que la voluntad de descentralización no está presente y confirma que para que realice una efectiva descentralización tiene que haber una voluntad política y comprobamos que no la hay.

Y la otra discusión es qué cosa nos quieren transferir para descentralizar, nos quieren transferir solamente los programas sociales, o sea el programa de vaso de leche, el programa de ingreso temporal, nos quieren transferir el PRONAMACHCS, el PRONAA, o sea, todos los problemas. Nosotros no nos rehusamos desde las municipalidades rurales a recibir ese tipo de transferencias pero sí creemos que no solamente nos deben transferir los huesos, sino también la carne y eso es pues transferencia económica, administrativa y fiscal. Eso es lo que en realidad nosotros reclamamos desde las municipalidades rurales, cómo nos pueden transferir también programas de tipo económico porque somos también un gobierno subnacional, somos gobierno local y creemos que también debemos ser partícipes de estos programas económicos y no sólo de los programas sociales.”

Intervención del Alcalde Wilbert Rozas, Coordinador de REMURPE en Foro de Lima. PNUD-SNV, setiembre 2006.

Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos.

las experiencias fallidas en toda la vida republicana, y se alimentan con cada contrasentido o error del proceso.

Estas desconfianzas – de ida y de vuelta – son posiblemente la raíz de los problemas del proceso. Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos. Los actores perciben y son muy conscientes de este problema de fondo, aunque no sean siempre explícitos en este aspecto. Pero este conocimiento y conciencia suyos de los problemas, es un buen punto de partida para que esta vez la descentralización se plasme, y contribuya a generar un nuevo Estado y una economía afín al bienestar general.

## LAS PROPUESTAS

El Informe, intenta también proponer que se debatan algunos aspectos que considera cruciales para la continuación exitosa y definitiva del nuevo proceso descentralista. Tras recordar los fundamentos, se concentra en tres aspectos. Primero, resolver el tema de la demarcación, reconstruyéndola “desde abajo”, es decir, resolviendo el absurdo de la presencia de multiplicados distritos, provincias y departamentos, que se han yuxtapuesto en la historia, perdiendo toda racionalidad geográfica, política y económica. Lo hace, en oposición - o mejor, complemento - a la visión demarcatoria “desde arriba”, enfrascada en la constitución de regiones.

El debate sobre la demarcación, sería

## La participación ciudadana

La futura estructura regional debe apoyarse y beneficiarse con apropiados mecanismos de participación ciudadana respecto a las decisiones regionales, que favorezcan la transparencia de los actos públicos y la permanente rendición de cuentas. Aquí debe contemplarse, además de los mecanismos tradicionales (iniciativa popular, referéndum, revocatoria), la republicación y el debate prudente de las propuestas de inversión pública y sus alcances, antes de efectuarse la discusión y aprobación del presupuesto regional. Es decir, la participación en las decisiones descentralizadas no debe verse como un veredicto sobre la conducta funcional o la gestión de determinadas personas o autoridades regionales, que conmine al uso de la revocatoria o de la remoción. Debería verse, más bien, como los procesos destinados a favorecer la capacidad formativa del ciudadano y su interés por los asuntos vinculados al desarrollo regional y, en esa medida, a incorporar mayores niveles de información, preocupación, opinión y decisión de los ciudadanos respecto a los actos esenciales e institucionales, que afectan o promueven su desarrollo regional.

Fuente: Pedro Planas, "Manual del buen descentralista", Trujillo, Perú, 2001.

El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniéndose distritos... Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

más propio – en el sentido de su cercanía a los intereses y al conocimiento de la población – si se diera en el ámbito distrital y provincial, que en el de los expedientes técnicos de conformación de las regiones. El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniéndose distritos, salvo en los casos metropolitanos, y delinea pautas técnicas para su constitución. Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

Estas nuevas unidades serían también de utilidad para una asignación más eficiente de recursos provenientes de externalidades – los cánones, sobrecanon y regalías actuales – que tienden a constituirse en un procedimiento injustificadamente heterogéneo y además, alejado de la equidad. Se deberían uniformar los criterios diversos de la asignación, dar una mayor universalidad a la distribución de los recursos, precisamente, utilizando una demarcación más acertada, al menos para los fines inmediatos de administración presupuestal básica. Una reforma de los actuales sistemas de acreditación y transferencia de funciones y de presupuestos, es indeclinable y se ha convertido en un punto crítico, todavía en el camino hacia la descentralización fiscal. Los fondos de

canon, sobrecanon y regalías, son posiblemente la fuente más inmediata para ensayar una redistribución justa - actualmente tienden a generar inequidades entre los propios pobres – sobre criterios técnicos robustos, dando a los gobiernos locales y regionales una fuente para la deliberación autónoma de su destino.

La tercera propuesta es directamente política y pretende, partiendo del sistema electoral, enfrentar las actuales críticas y atenciones a los mecanismos de gestión y participación. Considera la posibilidad de integrar a los actores sociales en la política, haciendo que sean candidatos con identificación especial en las listas de los gobiernos locales y regionales, sin que por ello dejen de actuar los instrumentos participatorios reformados, los cuales más bien se reforzarían por la intervención de nuevos aliados en la administración municipal y regional. Plantea también que se experimente la posibilidad que las listas municipales de los diversos partidos se hagan provinciales, incluyendo a todos los distritos, como una manera de contraponer la actual dispersión política, agravada por la multiplicación de listas de candidatos.

Desde luego, las propuestas que se ponen en debate, no son tan circunstanciales como pueden aparentar, pues se refieren a acciones básicas, fundamentales, que quieren tener un papel organizador. Tratan de tocar temas neurálgicos, y de acercar la práctica de las decisiones a la vida cotidiana.

na, a las consideraciones más inmediatas de la población y de potenciar la gestión de los gobiernos regionales y locales, dando mayor impulso a la legitimidad de la gestión descentralista Sin dejar de ser propuestas para el debate son, además, un resultado como el propio Informe, del esfuerzo colectivo, sustentado en múltiples reuniones y talleres, e incluso en una encuesta nacional urbana y rural sobre el tema de la democracia – ya publicada – que recogió la situación y opiniones de más de 11 mil personas distribuidas en todo el territorio nacional. Acercar la política y hacer palpables sus resultados es el propósito permanente.

## EL APORTE EMPÍRICO

El Informe, reúne en una sección especial sus aportes empíricos. En dicha sección, puede hallarse un nuevo cálculo del índice de desarrollo humano, a escala distrital, generado a partir de estimaciones que tienen como fuente el reciente Censo de Población

y Vivienda del año 2005, que se suma a la versión anterior distrital del 2003 y la provincial del año 2000. Los resultados nuevamente confirman la desigual distribución del bienestar en el país, la situación desfavorecida del interior y de las mayorías, y la lejanía de las metas de desarrollo, a pesar que se han confirmado avances sucesivos de recuperación de la época de hiperinflación recesión y ajustes estructurales. Como en las ocasiones previas el IDH distrital corresponde a una demanda de información, cada vez más extendida, de las organizaciones sociales y académicas y los investigadores sociales. En general, los ordenamientos distritales son de utilidad para la planificación del desarrollo regional.

El cierre de este Informe se hace con la exposición resumida de casos de gestión local – aportados por la Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE) - que develan el ingenio y la persistencia de los pueblos alejados y sus actores para insistir en la búsqueda del desarrollo, con bienestar, equidad y participación.

Cuadro Sinopsis 2

## IDH 2005. Regiones naturales y tamaños del distrito

Región y Estrato	Población	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (Años)	Alfabetismo (%)	Escolaridad (%)	Logro educativo (%)	Ingreso Familiar per capita N.S. mes	Nro de distritos
<b>Perú</b>	<b>26,207,970</b>	<b>0.598</b>	<b>71.5</b>	<b>91.9</b>	<b>85.4</b>	<b>89.7</b>	<b>285.7</b>	<b>1831</b>
<b>Lima Metropolitana 1/</b>	<b>7,817,956</b>	<b>0.707</b>	<b>76.1</b>	<b>97.8</b>	<b>89.3</b>	<b>95.0</b>	<b>698.5</b>	<b>49</b>
<b>Costa con Lima Metropolitana</b>	<b>13,988,575</b>	<b>0.672</b>	<b>74.5</b>	<b>96.0</b>	<b>88.1</b>	<b>93.4</b>	<b>563.3</b>	<b>319</b>
<b>Costa sin Lima Metropolitana</b>	<b>6,170,619</b>	<b>0.626</b>	<b>72.5</b>	<b>93.8</b>	<b>86.5</b>	<b>91.3</b>	<b>391.9</b>	<b>270</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	1,921,146	0.635	73.3	96.4	88.2	93.7	372.9	11
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	2,133,247	0.629	72.6	93.4	86.2	91.0	413.7	42
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	1,901,246	0.616	71.9	91.6	85.3	89.5	389.0	137
Distritos menos de 5 mil	214,980	0.610	70.9	92.2	85.8	90.0	372.4	80
<b>Sierra</b>	<b>8,894,635</b>	<b>0.555</b>	<b>67.6</b>	<b>84.2</b>	<b>84.8</b>	<b>84.4</b>	<b>264.2</b>	<b>1259</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	1,082,595	0.615	71.0	94.6	90.4	93.2	332.6	8
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	1,915,912	0.594	70.1	90.2	88.1	89.5	314.0	35
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	4,152,337	0.529	66.3	79.9	81.5	80.4	228.1	396
Distritos menos de 5 mil	1,743,791	0.539	66.0	81.4	85.4	82.8	252.9	820
<b>Selva</b>	<b>3,324,760</b>	<b>0.565</b>	<b>69.0</b>	<b>90.4</b>	<b>80.6</b>	<b>87.1</b>	<b>220.4</b>	<b>253</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	365,821	0.614	69.7	98.2	87.8	94.7	347.7	2
Distritos entre 20 mil a 100 mil hab.	1,570,226	0.573	69.9	91.7	82.0	88.5	214.8	41
Distritos de 5 mil a 20 mil hab.	1,155,314	0.539	67.8	86.3	76.6	83.0	188.7	120
Distritos menos de 5 mil	233,399	0.556	68.4	89.0	79.0	85.7	215.5	90

Nota: 1/ Incluye la provincia de Lima y la del Callao

Fuente: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú