



## CAPÍTULO 6

# Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuesta para un debate

*“La demarcación territorial del Perú, o sea la forma cómo está organizada administrativamente la República, es injusta y anacrónica. De la demarcación territorial defectuosa, empírica, anticuada, arranca la mayor parte de nuestra errónea administración. Porque la demarcación no es simplemente trazar líneas en un mapa de colores. Demarcación supone organización administrativa, gobierno. A mala demarcación, gobierno defectuoso”.*

Emilio Romero  
*El Descentralismo. (1932)*



## Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuestas para un debate

### PETICIONES DE PRINCIPIO

La descentralización se menciona – en todos los niveles sociales, sus instituciones y las personas – como una necesidad impostergable, de aceptación generalizada<sup>1</sup>. Es esperable que así sea, por un lado, debido a que el centralismo es injustificable desde todo punto de vista; y de otra parte, que su opuesto, la descentralización, trae consigo beneficios en el mejor aprovechamiento de las capacidades y oportunidades locales, y eleva de manera sustancial las posibilidades de transparencia y gobernabilidad, al acercar la cosa pública a los ciudadanos. Las voces de la ciudadanía en las regiones del capítulo anterior, confirman estas apreciaciones.

Con estas premisas, parece difícil entender los motivos por los cuales los intentos descentralistas han fracasado durante toda la vida republicana. Sin embargo, resulta más bien simple entender estos fracasos, en la medida que se recuerde que muchas aspiraciones sociales plenamente justificadas, igualmente, no se han logrado plasmar. Nadie o casi nadie está de acuerdo, por ejemplo, con la desigualdad social, ni con los déficit en salud y educación, ni con la ausencia de una justicia eficiente, ni con la inseguridad. Sin embargo todos estos males continúan presentes.

Las razones del desencuentro entre la realidad social y la razón están, desde luego, en el fracaso de la política para concertar interés privado y bien común.

Este argumento es una constante de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano. Cambiar el curso de la historia, requiere que se reformen radicalmente sus patrones, en la dirección de establecer como principio y fin el bienestar de las personas, ubicándolas como centro de toda preocupación, superando cualquier interés de parte.

Para este Informe, por esos motivos, el tema descentralista no necesita mayores justificaciones. Apunta más bien a la comprensión de su naturaleza, y a partir de ella, a la búsqueda de medios correctos para superar sus dificultades. Reclama a la vez, vocación nacional para sostener el proceso hasta la superación de sus dificultades.

En este punto es que interviene la propuesta de la descentralización como una oportunidad – y a la vez un requerimiento – para el desarrollo de la ciudadanía democrática.

La idea esencial es que la descentralización solamente puede avanzar retroalimentándose intensamente con el conocimiento y ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos. Es esta práctica de la política la que debe ejercitarse en el camino hacia la distribución del poder central, si es que se apunta hacia un proceso con sostenibilidad. Sin ciudadanía real no hay descentralización, y simultáneamente, la conformación de un país eficientemente descentralizado sería el mejor sostén de la democracia ciudadana.

<sup>1</sup>La Encuesta Nacional sobre la Democracia, del PNUD 2006, realizada a más de 11 mil votantes de una muestra urbana y rural en todos los departamentos del país, recoge que 63.4 por ciento de la población se halla a favor de la aceleración de la descentralización, solamente 12.3 en contra y 24.3% no respondieron a esta pregunta. (Excluyendo a estos últimos, la población a favor asciende a 83.7 por ciento). En términos generales, los pobladores de las ciudades, con mayor ingreso e instrucción, que trabajan en sectores más capitalizados y ocupaciones de mayor calificación, son partidarios de esta aceleración. PNUD, “La democracia en el Perú. Vol.1. El Mensaje de las cifras”.

En esta perspectiva, se reconoce que los fracasos anteriores para liberarse del centralismo tienen obvia explicación en la resistencia a la cesión de poder político que esta decisión implica, en la medida, igualmente evidente, que la pérdida de control político de las familias y empresas asentadas en la capital, sería a la vez una pérdida de ventajas económicas locales.

Pero también, como alecciona la historia, el fracaso descentralista reside en la inexistencia de centros de poder alternativos a la capital capaces de crear un equilibrio real en función de su poderío económico, de la presencia de mercados locales relacionados internacionalmente que equilibren la dinámica concentradora de recursos y poder.

La frustración descentralista recorre, en el terreno económico, una doble vía: la del creciente poderío central, instalado desde el coloniaje, y la vía del debilitamiento interior del país hasta llegar a su actual incapacidad para la generación de mercados con relativa autonomía, que compensen o al menos amengüen el poder centrípeto de Lima.

Esta desigualdad entre centro y periferia no es suficientemente descrita por las cuentas nacionales, que son solamente una aproximación general. La evolución sectorial de la producción, por ejemplo, puede acercar el per cápita de Lima con otras regiones, sobre todo si la economía se asienta en el sector primario. Pero la configuración de ese volumen monetario puede no tener repercusiones regionales, en la medida que no genere en esos entornos valor agregado, y no se distribuya ni se acumule localmente. La historia de nuestras exportaciones lo muestra claramente.

El crecimiento del producto puede tener efecto nulo o muy débil sobre las familias, en tanto que las rentas se concentren en unas pocas empresas o corporaciones, sin repercusiones mayores en la población. Ello sucede si se hallan debilitados los mecanismos de transmisión entre las ventas empresariales y las ganancias de las personas, o entre las rentas particulares y los consumos masivos. Un modelo de crecimiento, que en sus bases sociales y en la institucionalidad de la producción no sea distributivo, tiene sus reflejos en la centralización económica territorial.

Si hubiéramos tenido una cuenta nacional en el coloniaje, dicha cuenta registraría

una alta producción per cápita de las regiones en las que se explotaba el oro, la plata y el mercurio o donde había muchos obreros. Observaríamos un PIB per cápita alto para Cajamarca, Trujillo y Huancavelica, tal vez más elevado que para Lima, que no tenía entonces dimensiones poblacionales muy diferentes a las demás intendencias. Pero, Lima, era el nudo comercial interno y el vínculo casi único hacia el exterior, allí se negociaban y determinaban los precios. En Lima, unas pocas familias concentraban el poder económico y administrativo virreinal, mientras en las provincias la gran mayoría indígena trabajaba en condiciones indeseables, aislada de las decisiones y de los frutos de la producción.

Ahora bien, desde el punto de vista del desarrollo humano, hay otra premisa fundamental a tomarse en cuenta. La equidad entre la capital y las provincias no se va a transformar solamente por una más justa distribución del presupuesto público e inclusive de las inversiones privadas que se pueda estimular. Para acortar el camino hacia el desarrollo sostenible, debe también preservarse los recursos naturales y debe distribuirse mejor el más valioso de los capitales, que es el capital humano.

La descentralización económica y política – tal vez no se haya comprendido lo suficiente – debe ser también una defensa de la naturaleza y una descentralización de las capacidades. La defensa del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales son un objetivo válido *per se*, pero también son la garantía del bienestar de las generaciones futuras y de una mayor eficiencia productiva de mediano y largo plazo.

Por su parte, con la misma relevancia, la descentralización debe ser también de cuadros técnicos y profesionales, de promotores que movilicen recursos y generen la economía requerida. Luego, sin negar la vital importancia de la descentralización económica, debemos poner especial interés en la aceleración de una descentralización del capital humano.

Nuestro proceso descentralista, conociendo los problemas estructurales, no debiera caer, en su camino, en la trampa de la falsa oposición entre economía y política de la descentralización, como si tuvieran un orden de precedencia. Es cierto, en algunos procesos se apuntala primero la inversión

La frustración descentralista recorre, en el terreno económico, una doble vía: la del creciente poderío central, instalado desde el coloniaje, y la vía del debilitamiento interior del país hasta llegar a su actual incapacidad para la generación de mercados con relativa autonomía, que compensen o al menos amengüen el poder centrípeto de Lima.

descentralizada y la generación de circuitos productivos, como condición previa a las transformaciones de la estructura política, a veces a partir del reforzamiento municipal, antes que la conformación regional.

En nuestro caso, es posible que la conformación de regiones económicas en sentido estricto sea una meta temporalmente distante, una meta que puesta como condición diferiría largamente el proceso y esa es seguramente la mayor justificación de la secuencia que se ha adoptado oficialmente. En ésta, se va de la política a la economía y, por ejemplo, la elección de autoridades ha antecedido al fortalecimiento municipal y a la descentralización fiscal.

La realidad impone el orden, la secuencia, y sobre todo el ritmo, “el tempo” del proceso, sería la premisa. Es posible que pueda generalizarse en el sentido que la economía gobierna el largo plazo y la política los plazos cercanos y que por tanto, la transformación del Estado es un impulso esencial para la generación de condiciones que modifiquen la estructura económica centralista.

En esta dirección de las reflexiones, la cuestión mayor sería si un modelo económico como el que ha predominado en los últimos lustros, no es en sí mismo centralista y que por lo tanto, es necesario reformar sus patrones para favorecer la descentralización. En el Informe, se plantea la necesidad de cambios de giro en el esquema básico del modelo económico actual, en especial en la determinación de los precios fundamentales – tipo de cambio, tasas de interés, salarios – y en la política fiscal y comercial, para dar estabilidad y sostén a la descentralización.

Esta formulación de una política económica descentralista, es un punto de debate fundamental, pues no tiene sentido un proceso de reforma estatal de las dimensiones históricas de la descentralización, contrapuesto con la dinámica económica. Más aún, ubicados en este punto, se hace notoria la ausencia de un proyecto nacional, que dé norte y unidad al conjunto de las fuerzas productivas y políticas del país.

Sin embargo, nada debería, ni siquiera la polémica sobre los patrones del crecimiento, la acumulación y la distribución, detener la marcha del proceso descentralista, o expresado alternativamente, sería absurdo reforzar y dar continuidad a las

inequidades y deseconomías que el centralismo ha venido imponiendo. En todo caso, más que las razones estructurales de fondo, el camino de la descentralización corre el riesgo inmediato de trabarse por las variadas ineficiencias que la propia experiencia descubre en el diseño del proceso, y que han señalado con franqueza y transparencia sus propios actores e impulsores.

En efecto, las organizaciones, instituciones y personas que han tenido mayor protagonismo y preocupación por el tema de la descentralización y la regionalización en el Perú, proponen su relanzamiento y señalan – con mucha objetividad y coincidencias – los males principales del momento.

Tales males son – entre lo más notable – el conflicto de intereses entre el poder central de óptica sectorial y el poder local de óptica y lenguaje territoriales; los variados desencuentros prácticos de la legislación patentizados por el traspies del referéndum para la conformación de regiones, los contrasentidos de las transferencias de funciones y recursos, las exigencias para hacerlas efectivas y la propia realidad regional y local; la necesidad de dar mayor ensamblaje a las relaciones políticas de los niveles de gobierno (central, regional y municipal) y de cada nivel con sus respectivos mecanismos de participación y vigilancia por parte de la sociedad civil; la necesidad de revisar el sistema electoral regional y municipal para elevar la representatividad de las autoridades.

En lo que sigue, sin embargo, estas notas incidirán en aspectos tan inmediatos como cruciales, y quizás menos advertidos. La hipótesis es que en los plazos más próximos, los del relanzamiento, se debe priorizar la solución de algunos problemas eminentemente prácticos, y que demandan una mayor eficiencia técnica que la que ha venido actuando, como la fórmula más importante para asegurarse que esta vez el intento no vuelva a fracasar.

Para patentizar este aserto, se señalan tres temas - con vínculos notorios – que exigen ser prioritarios. El replanteamiento de la demarcación político administrativa, la revisión de la metodología de asignación de transferencias hacia los gobiernos regionales y locales y la verificación de los mecanismos de representación de los ciudadanos en los gobiernos regionales y municipales. Son aspectos cruciales para

Esta formulación de una política económica descentralista, es un punto de debate fundamental, pues no tiene sentido un proceso de reforma estatal de las dimensiones históricas de la descentralización, contrapuesto con la dinámica económica.

continuar con el progreso de la descentralización y en los que este Informe considera que se debería intensificar el debate en plazos inmediatos.

### LA DEMARCACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA NACIONAL. UNA FUENTE MOTIVADORA

Las condiciones absurdas de la actual estructura de la demarcación política nacional son reconocibles de manera inmediata para quienes estén habituados a la estadística nacional, pero seguramente sorprenderán a gran parte de los interesados en el desarrollo nacional. Partiendo de las cifras preliminares del reciente Censo de Población y Vivienda del 2005, es bueno saber que:

- La proporción entre el departamento más poblado (Lima, 7 millones 819 mil 36 habts.) y el departamento menos poblado (Madre de Dios, 92 mil 024 habts.) es de 85 a 1. Descontando el departamento de Lima, entre Piura y Madre de Dios, la desproporción es de más de 7 a 1.
- La proporción entre la provincia más poblada (Lima, 7 millones 7 mil 388 habts.), y la menos poblada (Purús, en Ucayali, 3 mil 485 habts.) es de 2011 a 1. Descontando Lima, entre Arequipa y Purús es de 247 veces.
- La proporción entre el distrito más poblado (San Juan de Lurigancho en Lima, 812 mil 656 habts.) y el menor, (Santa María del Mar, también en Lima, con 88 habts.) es de 9235 a 1.
- El distrito de San Juan de Lurigancho tiene más población que 13 de los de-

partamentos y que casi todas las provincias. Solamente lo superan, de las 195 provincias actuales, Lima, Callao y Arequipa, estas dos últimas con valores muy cercanos a este distrito.

- Más de la mitad de distritos, no alcanzan a tener 5000 habitantes, es decir, la población que puede entrar en una o dos de las manzanas más congestionadas de los barrios populares limeños.

Aún así, se sigue irresponsablemente creando distritos y provincias, a pesar de la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial, (25.07.2002) que suspende por 5 años la creación de nuevos distritos y provincias, salvo que resulten indispensables. La media anual republicana es de 8 distritos por año. Para complicar más este panorama, se ha venido generando una nueva unidad administrativa sobre la base de las antiguas gobernaciones, la municipalidad de centro poblado – de los cuales hay actualmente 2022 que se eligen mediante elecciones propias – y existen iniciativas de convertirlos a su vez en distritos.

Las preguntas surgen de inmediato. ¿Es posible planificar utilizando como idénticas categorías que reflejan realidades tan abismalmente heterogéneas? ¿Tiene sentido hablar de “regiones o departamentos”, “provincias” o más aún “distritos” y legislar de manera uniforme sobre conglomerados tan desiguales?

Un buen ejemplo del problema generado por estas desigualdades, se da en los incontables “mapas” de pobreza o de otras variables, elaborados en el país con desagregación distrital<sup>2</sup>. Si, en el caso de los mapas de pobreza, una vez construido el

¿Es posible planificar utilizando como idénticas categorías que reflejan realidades tan abismalmente heterogéneas?  
¿Tiene sentido hablar de “regiones o departamentos”, “provincias” o más aún “distritos” y legislar de manera uniforme sobre conglomerados tan desiguales?

Cuadro 6.1

## Perú 1833-2005. Evolución de la demarcación política

División \ Años	1833	1850	1876	1940	1961	1972	1981	1993	2005
Departamentos	8	11	18	22	22	23	24	24	24
Provincias	58	64	98	122	144	150	153	188	195
Distritos	426	606	765	1054	1491	1676	1680	1793	1832

**Nota:** Incluye tres provincias litorales en 1876. A partir de 1940, la Provincia Constitucional del Callao.

**Fuente:** Pini, ob, cit y Censos Nacionales.

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

<sup>2</sup>El problema es secundario si se trata de una apreciación de las unidades y si la lectura se asocia con los tamaños de población como sucede con nuestro propio IDH distrital. Pero si el indicador se utiliza para asignar recursos, como veremos, las complicaciones son variadas.

indicador respectivo, se ordenan los distritos por la cantidad de pobres, Lima aparece – por su cantidad de pobladores pobres – a la cabeza, y los distritos pequeños en una larga cola final. En cambio, si el ordenamiento se hace a partir de la proporción de pobres, el listado prácticamente se invierte, pues la pobreza es más intensa en los distritos pequeños, rurales y aislados, y a pesar de la cantidad, en Lima la proporción de pobres en sus distritos grandes, es relativamente baja.

Ante tal dilema, el planificador usualmente no sabe qué preferir. Lo más fácil es escoger como variable de interés la proporción de pobres y abandonar a los pobres metropolitanos y es lo que frecuentemente sucede. La secuela de esta decisión es la débil acción sobre la profusión de lacras sociales (delincuencia, violencia, tráfico de drogas, drogadicción y prostitución), así como la desatención en salud, educación y seguridad de los asentamientos humanos periféricos, sobre todo en Lima.

La solución aritmética al dilema entre cantidad y proporción, se da si todas las unidades de asignación tienen la misma dimensión. Si los “distritos” fueran del mismo tamaño, la lista sería la misma para cualquiera de las alternativas y – lo que interesa – la asignación sería justa. Resulta en verdad incomprensible, cómo tras décadas de “lucha contra la pobreza” no se ha generado por parte de los asignadores de recursos, unidades relativamente semejantes en dimensiones para resolver este tema.

Para los fines del proceso descentralista, esta anomalía se traduce en interrogantes mayores. ¿Por qué se ha debatido, votado y arriesgado tanto en el debate sobre la conformación de regiones, planteando uniones de departamentos, y haciendo de este proceso un tema crucial? ¿Tiene sentido este debate, si se mantiene incólume el absurdo de las demarcaciones distritales y provinciales? ¿No debe resolverse el problema de la demarcación política, partiendo más bien desde la base – los distritos y provincias – que ignorando el tema y concentrándose en unir departamentos?

Crear una nueva demarcación, que reemplace la existente, es un problema político, es el comentario más inmediato. La población de los anexos y caseríos aspira a ser reconocida como distrito, y a su vez la de los distritos a convertir su circunscripción

en provincias, y éstas en departamentos. Y ciertamente este afán de los pobladores no es un prurito localista. La condición distrital, además de un reconocimiento jerárquico, permite disponer de un presupuesto y una administración edil autónomas, y lo propio puede decirse de la categoría provincial y departamental. La asunción de la demarcación, guarda un afán de reconocimiento y sobre todo ejercicio de poder local, pero a la vez es una ruta segura hacia el desorden y la pérdida de gobernabilidad, tanto en la propia unidad administrativa, como en el conjunto de ellas.

La solución a plantearse es la creación – en la base demarcatoria – de nuevas unidades administrativas, a partir de la unión de distritos hasta llegar a dar mayor uniformidad a estas en sus tamaños de población. En la mayor parte de casos, esto va a significar una especie de “mancomunidad de distritos”, o “racionalización de las dimensiones provinciales”, pero sobre todo en la capital de la república y en algunas áreas metropolitanas, se presentará la necesidad de subdividir sus distritos.

La heterogeneidad del tamaño de los distritos es tan amplia, que se requiere hacer la división al interior de “estratos de población”, de forma tal que las unidades creadas puedan constituirse en función de los distritos, pero al interior de los estratos, en niveles complementarios. Para fines de un ejemplo, llamaremos UGDs (Unidades de Gestión del Desarrollo).

Se definirían algunos estratos, y para la elaboración de las UGDs, se plantearían condiciones específicas, en un procedimiento que resumimos a continuación.

- **Estrato 1.** Distritos de Lima Metropolitana. 7.8 millones, 29% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 100 mil habitantes.
- **Estrato 2.** Distritos de las capitales departamentales y de las ciudades con más de 100 mil habitantes. 6.5 millones. 24% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 80 mil habitantes.
- **Estrato 3.** Distritos de más de 30 mil a 100 mil habitantes en la costa y sierra y de más de 20 mil a 100 mil habitantes en la selva, y sus distritos cercanos. 3.5 millones, 13% de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 50 mil, habitantes.

La asunción de la demarcación, guarda un afán de reconocimiento y sobre todo ejercicio de poder local, pero a la vez es una ruta segura hacia el desorden y la pérdida de gobernabilidad, tanto en la propia unidad administrativa, como en el conjunto de ellas.

- **Estrato 4.** Distritos de menos de 30 mil habitantes en la costa y sierra, o menos de 20 mil habitantes en la selva. 9.3 millones, 34 % de la población total. Tamaño de la UGD. Alrededor de 50 mil habitantes.

El establecimiento de los estratos, como condición previa, no solamente obedece a la regla lógica que el tamaño de las unidades debe ser mayor para las poblaciones que se encuentren concentradas, y menor para las áreas menos densas en términos demográficos, lo cual es lógicamente sustentable desde el punto de vista práctico.

El argumento esencial es que, si las unidades van a ser objeto de políticas, la estratificación por su tamaño y densidad, permitiría que se deslinden medidas específicas para cada tipo de estrato. Las unidades que pertenecen a ciudades, por ejemplo, requieren acciones relativas al mercado laboral, como la colocación de trabajadores o la administración de los salarios mínimos, la habilitación de servicios sociales como comedores y guarderías, el abaratamiento de sus comunicaciones, políticas de acceso a viviendas, reducción de tarifas públicas, la especialización en servicios, o la mejora de infraestructura de pistas, veredas y accesos, o la seguridad pública. En el otro extremo, el de las unidades de menor concentración poblacional, tienen mayor sentido las políticas de promoción de la producción agropecuaria y agroindustrial, la instalación de servicios básicos, la articulación a cadenas productivas, la lucha contra el analfabetismo y los programas de salubridad y salud básicos, el acceso a la información y comunicaciones.

En el paso siguiente, las condiciones para la constitución de las UGDs serían:

- Las UGD se construyen con distritos contiguos.
- Sus límites sobrepasarían solamente de manera excepcional los límites provinciales, y de manera excepcional, los departamentales.
- La población de la UGD, no podría ser menor de la mitad del tamaño sugerido ni mayor a 1.5 veces de dicho tamaño medio.
- Las UGD, en el interior del país deben respetar al máximo las divisiones natu-

rales, en especial las cuencas y micro cuencas hidrográficas.

- Las UGD, en lo posible, deben estar vialmente integradas en su interior, de manera que tengan circuitos comerciales propios.
- Los distritos pequeños en la periferia de distritos grandes, y con mercados comunes laborales y de bienes, deben integrarse al distrito mayor.
- Las UGD, en lo posible, deben tener un centro urbano de referencia con al menos 4-5 mil habitantes, en el estrato 4.
- Las UGD, solamente deben identificarse con un código o un nombre diferente a los distritos que la integran.
- En caso de crecimiento de una UGD por encima de 1.5 veces el tamaño medio inicial, se debe subdividir.
- Para sus fines administrativos las propias autoridades municipales de las UGD elegirían un comité, cuyas funciones iniciales serían principalmente relativas a la planificación y gestiones conjuntas del total de municipios de dichas UGD.

Siguiendo con nuestro ejemplo, esto define alrededor de 400 UGD, de tamaños bastante cercanos en el caso de cada estrato, e incluso, de baja dispersión en el caso del conjunto de los estratos.

El objetivo de esta confección de UGD, no se limita a facilitar las clasificaciones de población. Se trata principalmente de ir construyendo una nueva demarcación política, que se instale en el futuro, corrigiendo la actual existencia de distritos y provincias arbitrariamente generados – se tendría que prohibir la creación de provincias y distritos – y sentando mejores bases para una futura demarcación regional, que podría incluso ser principalmente basada en los actuales departamentos – como viene ya sucediendo de manera espontánea con las actuales Juntas de Coordinación Interregional – pero sin problemas internos. Se trata, en buena cuenta, de recuperar el sentido común.

Seguramente el proceso no estará exento de dificultades, pero sus beneficios posibles serán mayores que éstas.

Un aspecto fundamental para la implantación de la nueva demarcación a partir de estas unidades uniformes, es crear un estímulo para que funcionen en la práctica como tales, articulando la gestión de

## Fuentes y distribución de los canon, sobrecanon, regalías y otros recursos transferibles

Recursos Transferibles	Recaudado en el 2005 (Millones de Nuevos Soles)	Fuente de recaudación	Distribución
Fondo de Compensación Municipal FONCOMUN	2 031	Para el año 2005 fue en promedio: a) 93.21% Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Es el 2% del IGV. b) 6.72% Impuesto al rodaje. c) 0.07% Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.	Se construye en dos etapas: 1. El FONCOMUN nacional se distribuye entre las 195 provincias en base al Índice Provincial compuesto: población total y tasa de mortalidad. 2. El FONCOMUN provincial se reparte a cada uno de los distritos que la conforman, de la siguiente forma: a) Se asigna 20% del FONCOMUN provincial a la municipalidad provincial. b) El 80% del resto se reparte entre todos los municipios distritales incluido el municipio provincial. Los municipios de Lima y Callao se asignan en función a la población y a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el resto de municipios, en función a su población, se ponderada por 2 si la población es rural y 1 si es urbana. Ningún municipio puede recibir menos de 8UITs, para ello se tendrá que redistribuir los fondos entre los distritos.
Fondo de Compensación Regional FONCOR	427	Se constituye de los recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo gobierno regional, y de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones (Ley N° 27783), así como los montos que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público (D.L. 955).	Se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones (Ley N° 27783). El uso de este recurso es íntegramente para proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27867).
Vaso de Leche	363	Porcentaje de los recursos ordinarios provenientes de la recaudación y otros conceptos.	Se distribuye según un índice con información distrital, proporcionado anualmente por el INEI, que considera la población objetivo que son: niños de 0-6 años, madres gestantes (estimado en base a la tasa de natalidad bruta), ancianos (65 años a más), niños de 7 - 13 años, afectados por TBC e índice de pobreza en base NBI. En Lima, el presupuesto es estable pues presenta los mayores niveles de atención. Ningún municipio recibe una asignación inferior al año anterior. Los distritos con cobertura inferior al 100% se les incrementa anualmente un porcentaje hasta llegar al 100%.
Canon y sobrecanon petrolero	537	El Canon y Sobrecanon Petrolero está constituido por el 12,5% del Valor de la Producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados en los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, y se paga con las regalías que se derivan de su explotación. Sin embargo, el Canon Petrolero de la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco se conforma por el 10% del valor de la producción de hidrocarburos de la zona.	La distribución del Canon y Sobrecanon Petrolero es particular para cada departamento. - Loreto (canon/sobrecanon): 52% gobierno regional, 40% gobiernos locales, 5% universidades nacionales y 3% Instituto Investigación de la Amazonia Peruana. - Ucayali (canon): 20% gobierno nacional, 70% gobiernos locales (10% distrito productor, 20% provincia productora y 40% departamento productor), 5% universidades nacionales, 2% Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana y 3% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Ucayali (Sobrecanon): 52% gobierno regional, 40% gobiernos locales, 5% universidades nacionales y 3% Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana. - Piura (canon/sobrecanon): 20% gobierno regional, 70% gobiernos locales (20% provincia productora y 50% departamento productor) 5% universidades nacionales y 5% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Tumbes (canon/sobrecanon): 20% gobierno regional, 70% gobiernos locales (20% provincia productora y 50% departamento productor) 5% universidades nacionales y 5% Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico. - Huánuco - Puerto Inca (canon): 100% gobiernos locales.
Canon minero (2)	888	a) 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras metálicas con concesión y cuya actividad se encuentra regulada por la Ley General de Minería. b) 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras no metálicas, las cementeras, con concesión, cuya actividad principal no está regulada, ponderado por el Factor (obtenido de la estructura de costos de producción) del Ministerio de la Producción, que es el porcentaje de los insumos utilizados en la etapa de extracción sobre el costo total. El Factor se aplica a la etapa de extracción más no a la de transformación.	a) 10% a la municipalidad distrital donde se encuentra el recurso extraído. Si existe más de una municipalidad se reparte en partes iguales. b) 25% a las municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído, (el lugar de desembarque para el caso pesquero) excluyendo al distrito productor, según población y NBI. c) 40% a las municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído, (el lugar de desembarque para el caso pesquero) excluyendo a la provincia productora, según población y NBI. d) 25% al gobierno regional donde se encuentra el recurso (el lugar de desembarque para el caso pesquero). El 80% del total va a los gobiernos regionales y el 20% restante a las universidades públicas de la región.
Canon hidroenergético	113	a) 50% del impuesto a la renta de las empresas con concesión de generación de energía hidroeléctrica. b) 50% del impuesto a la renta de las empresas con concesión de generación de energía hidroeléctrica, térmica y otros, ponderado por el Factor del Ministerio de Energía y Minas. Este factor se obtiene en base a la información de las fuentes de generación de energía eléctrica, que es el porcentaje de generación de energía hidroeléctrica sobre el total de energía generadas por diversos tipos. El Canon solo se aplica a la generación de energía hidroeléctrica y no a los otros tipos de generación.	

Canon forestal	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 50% de los derechos de aprovechamiento de productos forestales y fauna silvestre.</li> <li>b) 50% de los permisos, autorizados y concesiones de productos forestales y fauna silvestre.</li> </ul>	
Canon gasífero	302	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 50% del Impuesto a la Renta.</li> <li>b) 50% de las Regalías.</li> <li>c) 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios.</li> </ul> <p>Actualmente este canon solo está constituido de las regalías de Camisea, debido que la empresa aún no genera utilidades.</p>	
Canon pesquero	22	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 50% del impuesto a la renta de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de los recursos marítimos, continentales, lacustres y fluviales.</li> <li>b) 50% del impuesto a la renta de las empresas que extraen y procesan industrialmente el recurso extraído, ponderado por el Factor (obtenido de la estructura de costos de producción del Sistema de Estadística Pesquera Anual) del Ministerio de la Producción, que es el porcentaje de los insumos sobre el costo total. El canon se aplica solo a la etapa de extracción.</li> <li>c) 50% de los derechos de pesca de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala.</li> </ul>	
Fondo de Desarrollo Socio-económico de Camisea FOCAM	63	Se compone por el 25% del 47% de los recursos del Tesoro Público que obtiene el Gobierno Nacional a través de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, después de efectuado el pago del Canon Gasífero y otras deducciones correspondientes a PERUPETRO S.A., OSINERG y el Ministerio de Energía y Minas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 30% a los gobiernos regionales, según población y NBI de la región.</li> <li>b) 30% a las municipalidades provinciales, según población y NBIs de la provincia.</li> <li>c) 15% a las municipalidades por donde pasan los ductos, según población, NBIs y longitud de ductos.</li> <li>d) 15% a las municipalidades por donde no pasan los ductos, según población y NBIs.</li> <li>e) 10% a las universidades públicas en partes iguales. Esta distribución cambia en el departamento de Ucayali (1).</li> </ul>
Renta de Aduanas	215	2% de las rentas recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva. Esta renta constituye ingreso propio de las mencionadas municipalidades, únicamente la Provincia Constitucional del Callao, el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo creado con la Ley 27613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa Provincia.	<p>El 2% de Renta de Aduanas se distribuye considerando los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 40% proporcional a la población total de cada distrito.</li> <li>b) 10% proporcional a la extensión territorial de cada distrito.</li> <li>c) 50% proporcional al número de Órganos de Gobierno de cada distrito.</li> </ul>
Regalías mineras (2)	207	<p>La regalía minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, de acuerdo a los siguientes rangos del volumen total de las ventas:</p> <p>Primer rango: hasta US\$ 60 millones de dólares anuales, paga el 1%. Segundo rango: por el exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones anuales, paga el 2%. Tercer rango: por el exceso de US\$ 120 millones de dólares anuales, paga el 3%.</p> <p>Para el caso de los minerales cuyos precios no cuentan con cotización internacional, pagan el 1% sobre el componente minero.</p> <p>En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales la regalía será de 0% en el marco de lo señalado en el art. 10 de la presente Ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 20% del total recaudado para la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra en explotación el recurso natural, de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el yacimiento.</li> <li>b) 20% del total recaudado para la municipalidad provincial o municipalidades provinciales donde se encuentra en explotación el recurso natural.</li> <li>c) 40% del total recaudado para las municipalidades distritales y provinciales del departamento o departamentos de las regiones donde se encuentra en explotación el recurso natural.</li> <li>d) 15% del total recaudado para el o los gobiernos regionales donde se encuentra en explotación el recurso natural.</li> <li>e) 5% del total recaudado para las universidades nacionales de la región donde se explota el recurso natural.</li> </ul>

(1) En Ucayali, la distribución cambia. 60% para los gobiernos locales de la provincia de Atalaya, 10% para los gobiernos locales de la provincia de Coronel Portillo, 10% para los gobiernos locales de la provincia de Padre Abad, 3% para los gobiernos locales de la provincia de Púrus, 13% para el gobierno regional de Ucayali y 4% para las universidades públicas del departamento de Ucayali.

(2) La regalía minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Las empresas mineras Yanacocha, Barrick, Santa Luisa, Los Quenuales, DOE RUN, BHP Billiton, Cerro Verde, Sipán, Milpo y Antamina no pagan regalías mineras por estar protegidas con contratos de estabilidad tributaria. 66 mineras pagan, entre ellas están: Southern, Volcán, Minsur, Shougang, Aruntani, Aurífera, Retamas, Ares, Huaron, Corona, Perubar, Cedimin, Yura, Orduz, Consorcio Horizonte, etc.

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Económica - Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional y Local.

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

sus autoridades y convocando a las poblaciones para atender problemas comunes. Puede ser muy útil para este propósito, el acceso a determinado tipo de fondos, que justifiquen tamaños adecuados de población para ser eficaces, como pueden ser obras de infraestructura en determinados servicios de salud y educación (como hospitales e institutos superiores), asistencia técnica especializada, instituciones de crédito u otras similares, que tendrían allanado el camino de la existencia de una base poblacional suficiente para su desenvolvimiento eficaz. Esta acción y atención comunes irían dando solidez a la presencia de las unidades y mostrando sus beneficios, para dar lugar a una demarcación racional.

### **De lo técnico a lo programático y la gestión para el desarrollo humano**

¿Modificar la demarcación “desde abajo”, en el ámbito de las unidades administrativas menores, es exclusivamente técnico, operativo? Este tema resulta esencial a la luz de la experiencia vivida en lo que respecta a la generación de las regiones. De una parte, sabemos que el poner a voto la conformación de regiones puede ser tema de controversia desde el punto de vista que los argumentos para la propuesta que se somete a votación – es decir, el expediente técnico – no es conocido por casi la totalidad de los votantes, y por lo tanto, el voto solamente lo efectúa con su intuición o su vocación de identificación y afinidades “departamentales”. De otra parte, la intención democrática era que se debata en la medida de lo posible – que no era mucho – y se dé cariz democrático, universalista, a este procedimiento, de manera que las regiones resultantes hayan “emanado de la voluntad popular”.

Ahora bien, se sabe que el ejercicio de la voluntad popular depende de la calidad de la ciudadanía, y hay una amplia y contundente bibliografía respecto a las limitaciones del sufragio como expresión genuina de la voluntad popular, especialmente si hay una brecha entre las propuestas a ser votadas y el conocimiento y posibilidades de análisis de los electores, o si los temas reales son transfigurados por influencia de los

intermediarios políticos. El sometimiento a voto de la demarcación política es, situados en este campo crítico, un blanco fácil de los argumentos acerca del relativismo de la representatividad del sufragio.

En esta línea de reflexión, puede postularse que el tema de la demarcación es más bien técnico y especializado que público y sometido a la voluntad de los ciudadanos. Por la experiencia histórica podemos decir que la demarcación es el resultado de apelaciones al localismo populista, juegos políticos ocasionales, intereses particulares; en fin, todo, menos la expresión de la racionalidad geográfica económica, ni la voluntad de los pueblos a partir de su convencimiento y conocimiento de causa. Su evidente desorden, se debe, precisamente, a que es el producto de ese limbo delimitado por los intereses de grupo, en versiones diferentes.

Salir de los estrechos márgenes actuales en los que se debate la conformación de regiones, y discutir en el terreno de los distritos y provincias, una demarcación regional, partiendo de propuestas técnicas y debates a esa escala local, es un excelente motivo para entender el carácter territorial del desarrollo, la necesidad de una “masa crítica” local, que actúa como su base, la necesaria unidad geográfica de esa escala básica, la urgencia de unir a los actores con metas comunes.

Cuando se plantean estas UGDs, los objetivos están más allá de un afán simplemente demarcativo, de establecimiento de linderos, y reordenamiento político. La movilización de esfuerzos en esta dirección tiende más bien a lograr que las personas e instituciones locales – su capital social – enfrenen el tema del desarrollo local y su inscripción en el marco mayor, de la estrategia de desarrollo para el país.

En el plano distrital y provincial – incluso sin oponerse a la conformación de regiones – el debate es mucho más cercano al conocimiento de los pueblos, sobre todo de sus agentes sociales con mayor grado de representatividad y legitimidad, de las autoridades locales y gremios de diferente origen. Se trataría ahora, de debatir, a partir de lo cercano y conocido, frente a lo lejano y menos conocido. Y en lo que es más profundo, se debe tratar que la mayoría de ciudadanos se enteren y debatan este tema – desde esta esfera de la cercanía – pues

Puede postularse que el tema de la demarcación es más bien técnico y especializado que público y sometido a la voluntad de los ciudadanos.

es en este tipo de controversia que realmente se comienza a enaltecer la política y las personas ven la posibilidad de llevar la democracia a la altura de ellos mismos, para que deje de ser una facultad de pocos o un acto esencialmente obligado, además de eventual y mecánico.

## LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS FISCALES

Como ha sido muy bien anotado, el proceso de transferencias presupuestales, es ya un nudo gordiano en la administración de la descentralización. Se espera que se cumplan un conjunto de requisitos para hacerlas efectivas, y las unidades más pequeñas, tienen un horizonte lejano como para llegar a cumplir con las exigencias que reciben.

Para el caso de los diversos cánones y regalías, que es el que revisaremos a continuación por su administración localizada, se proponen fórmulas disímiles, con variables, porcentajes diferentes y arbitrarios entre lo que será el fondo común, además de los que se destinan al distrito, provincia y departamento, y cada asignación se hace de manera independiente.

El resultado deviene heterogéneo e inequitativo, por tres razones principales:

- Por la diversidad de criterios, a pesar de tener la finalidad común distributiva.
- Asimismo la mayor parte de unidades – especialmente en el caso de distritos – no reciben cánones o regalías por no disponer de recursos naturales en explotación, ser estos de importancia muy diversa o encontrarse alejados de los mismos.
- Además, en los casos respectivos, se distribuye adoptando las disímiles demarcaciones actuales. Así por ejemplo, si dos fuentes de canon que hipotéticamente fueran del mismo monto, pero se hallan en distritos, provincias o departamentos muy disímiles en tamaño de población, tendrán efectos inequitativos, pues se favorecería más a las unidades con menos habitantes.

En consecuencia, se requiere:

- Generar una bolsa común presupuestal nacional con todas las formas de recaudación, para ser distribuida con un cri-

terio uniforme.

- Asignar un porcentaje inicial – el más utilizado actualmente es el 50 por ciento, pero debería definirse con criterios no arbitrarios – para el fondo común a ser repartido entre toda la población con una fórmula simple. Si las unidades administrativas son de tamaño inicialmente uniforme – o al menos muy semejantes dentro de los estratos, como en el caso de las UGD que se proponen, bastaría un solo buen indicador para hacer la asignación (la mediana del ingreso familiar, o la severidad de la pobreza, por ejemplo), al interior de cada estrato.
- Asignar el resto en dos partes. Una para las UGD calificadas como aportantes de recursos naturales no renovables y otra para las UGD limítrofes de éstas. En este caso, la homogeneidad del tamaño de las unidades, evita inequidades per cápita.
- Mantener un margen de ajuste y control en la asignación sectorial y en la de recursos propios municipales, con respecto a estas transferencias.

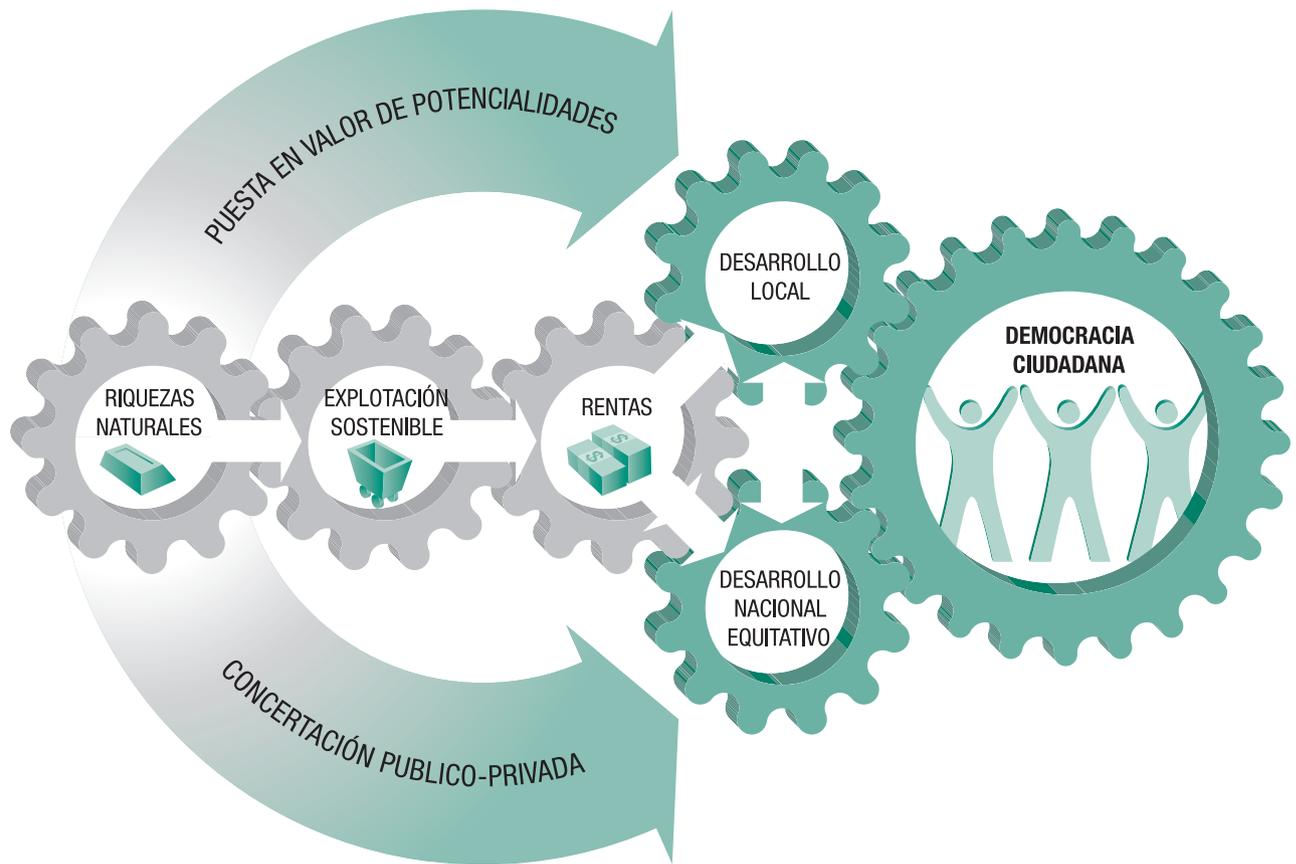
En la discusión de esta propuesta, se notará que en esencia se están “disolviendo” las inequidades actuales derivadas de la posesión de recursos naturales, pero no de manera tajante. Posiblemente tenga oposición política de distritos o provincias que tienen asignaciones altas e imprevistas, pero en cambio evita el problema mayor actual, que es el del distanciamiento de asignaciones presupuestales entre las provincias y distritos que tienen recursos en explotación y aquellos que nunca los tendrán.

De otra parte, resulta evidente que mucho de su eficacia depende de la existencia de las UGD, que serían la base de una futura demarcación política más racional, pero que no se necesita sean legalmente constituidas de inmediato. Las UGD pueden existir “virtualmente”, solo para fines de una asignación presupuestal eficiente. Realizada ésta, los recursos pueden redistribuirse nuevamente de manera proporcional en función de la población de los distritos, pero la distribución sería más justa.

Resulta evidente que mucho de su eficacia depende de la existencia de las UGD, que serían la base de una futura demarcación política más racional, pero que no se necesita sean legalmente constituidas de inmediato. Las UGD pueden existir “virtualmente”, solo para fines de una asignación presupuestal eficiente.

## El circuito benéfico de las rentas regionales y locales

Las rentas locales son una fuente de apoyo a la gestión regional autónoma.



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

### ¿En qué medida la mejora de la asignación de las transferencias, fomenta la ciudadanía y el desarrollo humano?

En principio, se debe establecer que, en lo positivo, la intención de las transferencias es generar equidad, en doble direccionalidad, primero, de compensar a las áreas – casi siempre del interior del país, secularmente abandonadas – en las cuales no hay efectos visibles para la población y su entorno, de las riquezas naturales que poseen y son explotadas, de manera ajena e independiente a sus decisiones, y a veces,

intereses locales; pero también se trata de una compensación a la desigualdad de la distribución presupuestal. Las transferencias de ingresos a partir de recursos extraordinarios, son un factor, que puede ser de importancia decisiva en el proceso de ir generando crecimiento en las regiones.

Aquí es bueno recordar que los gastos de inversión sectoriales del gobierno central son de menor elasticidad, más “resistentes” al cambio que sus gastos corrientes – que no tienen impacto inmediato sobre el desarrollo y que crean sus propios problemas de gestión, como se ha venido comprobando – relativos al personal y su ad-

La disponibilidad de fondos con perspectiva de crecimiento, debe reforzar la capacidad de gestión del desarrollo humano, pues estas capacidades tendrían recursos concretos a partir de los cuales ejercerse.

ministración. Las grandes inversiones del gobierno central, aún transferidas, tienen plazos largos de ejecución y el gobierno central “ajusta” o no los recursos, sea para salvar el déficit público o para ceder eventualmente a las presiones locales. La asignación económica de transferencias, permite, por el contrario –aunque todavía sea un objetivo – un gasto autónomo regional y de los gobiernos locales<sup>3</sup>.

Las limitaciones actuales, los condicionantes burocráticos, pero también reales, que se tiene para el gasto, son posiblemente el punto más álgido del proceso descentralista, el escenario más claro de las tensiones de poder entre el centro y la periferia, y podría suceder que esta tensión y prevenciones, además de su justificación técnica, tengan también razones más pro- saicas, de conservación del poder.

Lo que es más difícil de aceptar, es que la propia mecánica establecida con propósitos descentralistas, mantenga fallas que den como resultado inequidades regionales, a partir de externalidades, como las que resultan de asignaciones provenientes de yacimientos sumamente importantes a distritos sin densidad poblacional, que no tienen efectivamente, capacidad de gasto, y que no pueden convertirse en desarrollo por los propios absurdos de las normas de asignación, sumadas a la desigualdad de la demarcación política.

El tema es que no puede desperdiciarse el propósito original igualitario. Pero menos aún, dejar de emplearse en sus mayores posibilidades la existencia de este instrumento, que es un incentivo, tanto para el desarrollo de las potencialidades productivas, como para una gestión en verdad autónoma, con resultados visibles a toda la población.

Al afirmarse y mejorar los procedimientos de transferencias, se tendría el mejor sistema de evaluación de los progresivos alcances de la regionalización. En efecto, las regiones se esforzarían crecientemente

para que se pongan en valor la variedad de sus riquezas potenciales, y la colaboración público- privada en la presencia de capitales. Los esfuerzos regionales para optimizar el empleo de sus recursos humanos creando cada vez más capital humano y social, se potenciarían con un acertado proceso de transferencia de recursos, siempre y cuando la estructura de este proceso sea dinámica, estable – en el sentido de una legislación, ya propuesta, que compense las fluctuaciones en los flujos de estos fondos –y justa, más que reconcentrada.

Esta sería posiblemente la vía más corta y efectiva para traducir en aportes palpables, un proceso que hasta ahora más parece ser – en el entender de los agentes regionales y locales –un motivo de discurso político que un sincero deseo de eliminar las rémoras en la transferencia efectiva de poder. La disponibilidad de fondos con perspectiva de crecimiento, debe reforzar la capacidad de gestión del desarrollo humano, pues estas capacidades tendrían recursos concretos a partir de los cuales ejercerse, en lugar de mantenerse en el plano discursivo y de propuestas que no tienen correlato en el bienestar.

## LA DEMOCRACIA LOCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN

El tercer y quizás más importante planteo que debe realizarse en el relanzamiento de la descentralización compete a la generación de mecanismos que perfeccionen el ejercicio democrático en la base poblacional, incorporando crecientemente las responsabilidades populares.

La premisa esencial de este Informe, es que la descentralización es una gran oportunidad del ejercicio democrático de la ciudadanía, para establecer bases firmes para su desempeño, y que a la vez, sin una base suficiente de ciudadanía, que tiene raíces más amplias y profundas, la descentraliza-

<sup>3</sup>El tema de transferencias, asignaciones, competencias y acreditaciones, uso y procedimientos de los fondos en la descentralización es, por supuesto, bastante más amplio que el del mejoramiento de las fórmulas de cálculo para deducir los fondos. Siendo éste, un tema crucial está asociado a la propuesta de revisión de la demarcación política de este Informe, y tendrá que insertarse en el proceso de revisión de las fórmulas de asignación de los cánones, sobre cánones y regalías. Un cuadro general, bastante informativo y completo, puede apreciarse en “Lo que debemos saber acerca del canon, sobre canon y regalías” Boletín 5 de Vigila Perú (Grupo Propuesta Ciudadana, Revenue Watch, Participa Perú) en <http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa>.

ción corre un alto riesgo de frustrarse.

El esquema actual de la descentralización, no ha sido ajeno a esta premisa. Considera que las autoridades regionales y municipales deben elegirse por sufragio universal, que el destino de estos gobiernos descentralizados debe fundarse en ejercicios colectivos de autoridades y representantes de la sociedad civil en respectivos consejos de concertación – como son la planificación concertada, los planes de competitividad y los presupuestos participativos – y que las autoridades políticas pueden ser revocadas sin que se cumpla su mandato, si el 50 por ciento de electores solicita esa revocatoria.

La propuesta de democracia participativa vigente, es en realidad bastante más compleja, tanto desde el lado de las autoridades elegidas que emergen del sistema político, como del lado de las que se supone representarán adecuadamente la sociedad civil. La práctica participativa ha devenido en una fuente para el análisis crítico<sup>4</sup>.

Las áreas problemáticas provienen de la reglamentación electoral – donde nuevamente aparecen los absurdos de la demarcación política actual – la delimitación de funciones entre los elegidos y los “invitados” a los procesos participativos y de control, la profusión de instancias que tienden a complicarse – además de los concejos regionales, provinciales y distritales, están las juntas de delegados vecinales y comunales, mesas temáticas o instituciones instaladas como extensiones de las políticas sectoriales centrales – y desde luego, el incumplimiento de los planes y presupuestos resultantes.

Tal vez la más sintomática expresión de las imperfecciones de este modelo participativo – que a su vez, paradójicamente tiene buenas intenciones y también éxitos – es que las protestas populares lo exceden. En los casos más extremos, las agresiones a los alcaldes – incluso su asesinato – superan a los procedimientos de la revocatoria; en otros, las protestas populares reemplazan a los canales de participación, y en otros

más, se cuestiona frecuentemente la representatividad de las organizaciones participantes, en especial, en la amplia cantidad de distritos de tamaño poblacional escaso, tornándose ineficaces sus acuerdos por el incumplimiento de la población.

Lo más inmediato es criticar la propuesta fundándose en la inexistencia práctica de ciudadanía, por el distanciamiento entre la política oficial y los intereses de la población y por las propias incapacidades de ésta para participar en procesos como los políticos, que solamente entienden cuando tocan sus intereses más inmediatos, o cuando caudillos locales manipulan su conducta.

Las imperfecciones sociales, sin embargo, tendrán que tomarse como datos de la realidad, sobre los cuales actuar. Y nuevamente, se requiere resolver, o al menos intentarlo, para incidir los aspectos operacionales con los cuales atacar el problema en el corto plazo. Bajo este principio, una propuesta tentativa derivada de la observación del proceso, que podría ser punto de partida del debate, se fundaría en:

- La preeminencia del sufragio como sistema de representación. Todos los organismos de participación deberían emerger del voto ciudadano, y las instituciones de todo tipo – sociales, de productores, locales – pasar por la horma de la aceptación de los pobladores y su refrendación por los votos. Para ello deberían integrarse e identificarse al interior de cada lista postulante a las alcaldías.
- La designación – mientras se resuelve el tema de una demarcación administrativa racional – de la provincia como la instancia clave de los procesos de participación y vigilancia, salvo casos de aislamiento muy marcado.
- Estos basamentos requieren de un cambio importante de la mecánica electoral futura. Entre las principales medidas de esta reforma, las listas de candidatos a alcaldes provinciales y distritales deberían estar integradas, es decir se debería debatir la posibilidad de que la votación

La propuesta de democracia participativa vigente, es en la realidad bastante más compleja, tanto desde el lado de las autoridades elegidas que emergen del sistema político, como del lado de las que se supone representarán adecuadamente la sociedad civil, y la práctica participativa ha devenido en una fuente para el análisis crítico.

<sup>4</sup>Dos trabajos publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, ambos en el 2005, son sumamente ilustrativos en este tema. “Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales”, editado por Patricia Zárate y “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”, de María Isabel Remy.

municipal se haga por listas generales que determinen a todos los alcaldes de la provincia, en el caso de las provincias no metropolitanas.

El propósito principal de esta última propuesta, es en principio, estimular la mayor relevancia posible del sufragio universal. Si las listas de candidatos incluyeran sus

Cuadro 6.3

## Resultados de los comicios municipales distritales 2002

Rango del % votos del ganador	Número de distritos	Número acumulado de distritos	% de distritos acumulados	Promedio de votos validamente emitidos	Promedio de votos válidos obtenidos para ser electo
Menos de 20%	147	147	9.0	5 102	896
20% - 24.99%	317	464	28.4	4 669	1 064
25% - 29.99%	384	848	51.9	5 178	1 422
30% - 34.99%	325	1 173	71.7	4 291	1 386
35% - 39.99%	178	1 351	82.6	4 461	1 668
40% - 49.99%	205	1 556	95.2	4 499	1 989
50% - más	79	1 635	100.0	927	535

Fuente: Resultados distritales 2002. ONPE

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

Cuadro 6.4

## Resultados de los comicios municipales provinciales 2002

Rango del % votos del ganador	Número de provincias	Número acumulado de provincias	% de provincias acumulados	Promedio de votos validamente emitidos	Promedio de votos válidos obtenidos para ser electo
Menos de 20%	32	32	16.5	31 843	5 558
20% - 24.99%	55	87	44.8	35 293	7 975
25% - 29.99%	52	139	71.6	33 446	9 253
30% - 34.99%	30	169	87.1	52 041	16 775
35% - 39.99%	9	178	91.8	416 023	156 308*
40% - 49.99%	14	192	99.0	44 594	19 604
50% - más	2	194	100.0	62 702	36 882

\*Incluye Lima

Fuente: Resultados provinciales 2002. ONPE

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

propios representantes de la sociedad civil, una vez elegidos ellos, adquirirían compromisos derivados de su condición de ediles. Ello no debería eliminar la presencia de organismos de concertación y consulta. Pero los miembros de la sociedad civil local, se verían involucrados en el sistema electoral, excepto que piensen que son más útiles en los organismos de concertación y consulta.

La pertinencia de una elección en bloque de los municipios provinciales menos poblados, es la de terminar con la actual tendencia a la fragmentación política, que se produce en la mayoría de provincias y distritos actuales, si no en todas las provincias no metropolitanas, donde el compadrazgo es el sistema político esencial, pero evita la conformación de consensos para el desarrollo.

Esta fragmentación es visible en los resultados de los últimos comicios electorales para elegir autoridades municipales, en el 2002. Especialmente en el caso de los distritos puede notarse que en la mitad de ellos, el candidato ganador tiene a su favor menos de la tercera parte de los votos válidamente emitidos, y que el caudal electoral promedio del ganador varía entre 500 y 2000 votos, aún teniendo en cuenta que estos promedios han sido elevados por las mayores dimensiones de los distritos metropolitanos. Inclusive, para el caso de los alcaldes provinciales, puede verse igualmente que más del 70 por ciento de ellos, no alcanzan a ser elegidos con la tercera parte de votos válidos, y su caudal electoral no llega a los 10 mil votos.

La actual adjudicación a la lista ganadora de la mayoría de concejales, es el mecanismo compensatorio de la debilidad de los alcaldes elegidos por votaciones minoritarias, y debería mantenerse. Pero no otorga una fuerza real, electoral, pues sigue siendo cierto que el caudal electoral del ganador es reducido, debido especialmente a la profusión de listas, y como ha quedado demostrado en la experiencia, el alcalde ganador queda expuesto a la revocatoria de su mandato, o una gestión difícil y accidentada.

El problema es mayor, sin embargo, para el alcalde provincial. La fragmentación electoral en los distritos le genera un serio problema de gobernabilidad en el sentido que los alcaldes distritales pertenecen a agrupaciones muy diferentes, con frecuencia simplemente locales, casi imposibles de

coordinar y organizar para los fines del gobierno provincial y para la creación de vínculos con el gobierno regional; de tal manera que es por esta vía que se produce uno de los mayores vacíos políticos, la ausencia de continuidad entre gobiernos regionales y locales. La creación de listas provinciales en el interior del país, en cambio, obligaría a los partidos nacionales y a los movimientos políticos locales a integrarse, y a integrar a las poblaciones con alcances mayores en términos de la definición de propuestas para el desarrollo. Los dirigentes locales de arraigo, tendrían que integrarse a partidos políticos – a la vez que los propios partidos se hallarían, como ahora, en la necesidad de convocarlos – o en su defecto, tendrían que generar movimientos que al menos tengan alcance provincial, especialmente en las zonas metropolitanas, para las cuales tiene sentido esta propuesta.

Podría plantearse en contra de esta medida, que su ejercicio debilitaría la posibilidad de oposición, en los distritos y en las propias provincias, favoreciendo una especie de dictadura de los partidos más organizados. Pero serían también los que tuvieran mayor reconocimiento de la población. Adicionalmente, quedarían siempre abiertas las posibilidades de la revocatoria como mecanismo correctivo.

La integración electoral en las provincias de menor población – que podría ensayarse provisionalmente – permitiría debatir la política del desarrollo en un espacio más amplio y coherente, en el cual existan suficientes posibilidades de hallar cuadros capacitados con visiones más extensas que las del compadrazgo localista, que promuevan el progreso de sus entornos. En el nivel provincial, por otra parte, tienen más sentido los debates para la planificación y la orientación presupuestal de mediano plazo.

De hecho, en las elecciones inmediatas, ya en marcha su proceso, no es posible efectuar modificaciones a sus reglas. Pero pasado el evento electoral, se podría recomendar el reforzamiento de los procesos, especialmente en lo que atañe a los municipios provinciales como ejes del sistema de planificación y presupuestos descentralistas y de debate de los problemas regionales, mientras se avanza en las modificaciones legales para un siguiente periodo.

Lo principal, es que esta propuesta de cambios en el sistema electoral, puede tener

La pertinencia de una elección en bloque de los municipios provinciales menos poblados, es la de terminar con la actual tendencia a la fragmentación política, que se produce en la mayoría de provincias y distritos actuales, si no en todas las provincias no metropolitanas, donde el compadrazgo es el sistema político esencial, pero evita la conformación de consensos para el desarrollo.

réditos mayores en la revaloración electoral, al incorporar las personas y agrupaciones con base social efectiva a los eventos electorales. El objetivo es que se reconozca la importancia de los agentes de cambio, y se les vincule con los procesos políticos, de manera que los electores tengan una forma de dar valor tangible a su reconocimiento de las tareas de éstos, agregando a su decisión en los comicios la necesidad de conocer en un plano cercano los aspectos relativamente “técnicos” de las propuestas para el desarrollo.

A su vez, las agrupaciones políticas se verían ante la necesidad de sumar a estos agentes en sus filas o adquirir compromisos con ellos, reforzándose así la calidad de la participación de los partidos, al dotarlos de mayores preocupaciones en términos concretos de propuestas de desarrollo encarnadas en sus gestores. Como se ha indicado, esta propuesta no es contradictoria con las que se hacen para la mejora de los actuales procesos de gestión participativa. Por el contrario apoya las iniciativas destinadas a dar mayor transparencia y vigilancia a estos mecanismos, garantizando la efectividad mandataria de las decisiones tomadas en los eventos permanentes de carácter público y abierto. La calidad de la participación – en los aspectos constitutivos, instrumentales y constructivos de la democracia, que señala Sen – se debería reforzar si se da identidad a los agentes sociales, si tienen roles tanto en las justas electorales como en la participación directa, vecinal.

Por su lado, la “provincialización” de las listas electorales municipales distritales, además de concentrar la participación partidaria, pretende crear escalas adecuadas de acción en el terreno político. Con esta idea se intenta reforzar la gestión de las autoridades locales elegidas, dar mayor coherencia e integridad a la acción de los partidos, elevar las dimensiones de las propuestas de desarrollo y crear compromisos y solidaridades mayores entre los pueblos. La idea intenta seguir el mismo curso – ya defendido – de la generación

de masas críticas de recursos materiales y humanos y sobre todo ciudadanía, para el desarrollo local.

## REFLEXIÓN FINAL

Se ha señalado<sup>5</sup> que la descentralización actual, con sus dificultades y exigencias, es la más importante reforma estructural en marcha. El reto es amplio porque para el caso peruano, hablamos de un Estado débil, imperfecto, con insuficiente presencia nacional y escasos recursos. Tenemos que descentralizar lo poco que se tiene y está concentrado, evitando la escasez asociada a la inequidad. En el sustrato de los fracasos anteriores y la incapacidad de defender o hacer crecer las economías regionales, juega como actor principal: el subdesarrollo y la frustración de no haber construido una economía de acumulación interna. A nuestros pueblos, les espera, pues, un camino dificultoso y una exigencia de tesón y sacrificios.

Se tiene por ello, de una parte, la ausencia de vocación y las dificultades reales para adoptar una nueva visión y llevarla a la práctica. De la otra, la voluntad por el cambio, pero igualmente, la ausencia de poder y recursos para hacerlo efectivo. Por este motivo, el Informe se propone transmitir con firmeza – para quienes mantengan vívida la esperanza de un mejor futuro nacional – que la preocupación por la descentralización, es la principal tarea actual para una nueva economía y una nueva política, superiores a las que hemos tenido en los últimos siglos de nuestra historia.

En palabras de Wilbert Rozas, Coordinador Nacional de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, “descentralizar es difícil y descentralizar con ciudadanía es más difícil aún”<sup>6</sup>. En el fondo, se trata de un intento de superar el actual estado de cosas, que descentraliza - cuando realmente lo intenta – en el ámbito de las decisiones administrativas y sobre todo, desde la visión y el espíritu del centro.

La descentralización con ciudadanía, ha tratado de sostener el Informe, es un intento

<sup>5</sup>Ver Propuesta Ciudadana- CIES “La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”. Lima, febrero 2006.

<sup>6</sup>SNV, PNUD, Foro de Lima. “Descentralización con ciudadanía en el Perú. Perspectivas regionales” setiembre 2006.

Para el caso peruano, hablamos de un Estado débil, imperfecto, con insuficiente presencia nacional y escasos recursos. Tenemos que descentralizar lo poco que se tiene y está concentrado evitando la escasez asociada a la inequidad.

para fomentar la democracia desde nuevas perspectivas, las de abajo y de la periferia. Las propuestas y acciones que refuerzan la participación de las poblaciones excluidas, planteando un proceso histórico a la medida de sus conocimientos, sus exigencias, sus problemas inmediatos y su capacidad de acción; esas propuestas y acciones, refuerzan la descentralización con ciudadanía.

En el sentido contrario – sin negar que deben existir espacios definitiva y necesariamente de carácter centralista – los procesos que insistan en que los mecanismos y decisiones se administren, como sucesivas concesiones al interior, no pueden ser parte de la descentralización con ciudadanía. Ésta reclama, en los márgenes del Estado único, prácticas crecientes de la autonomía .

No es posible el éxito del proceso, si se “descentraliza” con una visión controlista, que no deja de utilizar las decisiones importantes como riendas conductoras de una descentralización a la imagen y semejanza – y también requerimientos – del centro, con lo cual se asegura que no haya economía ni políticas exitosas de carácter regional. Estos son procedimientos adversos a la democracia y la ciudadanía. Poco importará que su tema sea la descentralización. No lo es su espíritu esencial, el que lleva el poder cada vez más a los ciudadanos del país en condiciones y grados de oportunidad similares.

Las propuestas que se hacen en este capítulo, tratan de ser sintomáticas de una corriente que busca cambiar la visión del proceso descentralista, llevando el debate hacia esta nueva visión, como lo vienen

intentando las personas y organizaciones que más atención han dado a este proceso. En este intento tratan de dirigirse hacia medidas muy concretas, pero a la vez efectivas, que concurren hacia esta perspectiva. Si bien el desarrollo humano es una ideología a difundirse – en la mejor aceptación de la política – y su discusión permanece en el mundo de las ideas, dejaría de tener implicancias en la vida de personas y pueblos, si no se lleva al terreno de los hechos. Esta concreción, es la única manera de hacer de las ideas, realidades, y de contrastar en la práctica lo que se postula en la teoría.

Entornos geográficos y económicos apropiados, solidaridad y eliminación de posibles fuentes de desigualdad entre pueblos y regiones, extensión de los compromisos de los agentes, escalas ampliadas de la práctica política. Estas son las ideas de las propuestas en el capítulo. Suponen que si aspectos esenciales - a pesar de su carácter operativo y técnico - se mejoran con la vista puesta en la mayor cercanía entre las decisiones populares y el efectivo ejercicio del poder, la descentralización con ciudadanía avanza.

Se trata de eliminar aspectos conflictivos y críticas al proceso, pero también de variar de óptica. El desarrollo nacional, ha sido una entelequia, propia de minorías ilustradas, discutido al margen de la gente. Hay que llevar hacia ellos no solamente los temas, sino las capacidades y mecanismos que permitan ese acercamiento. En el difícil trecho que todavía espera, confiamos en no cejar y mantener la esperanza; y para ello, unir esfuerzos y concretar el cambio.

La descentralización con ciudadanía, ha tratado de sostener el Informe, es un intento para fomentar la democracia desde nuevas perspectivas, las de abajo y de la periferia.

