

LOS DILEMAS NO RESUELTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Romeo Grompone

Documento de Trabajo N° 118

CONTENIDO

LOS DILEMAS NO RESUELTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- I. LAS RESISTENCIAS DEL ESTADO A LA DESCENTRALIZACIÓN
- II. LAS PROPUESTAS MUNICIPALISTAS A LA DEFENSIVA
- III. LAS DIVERSAS VERTIENTES DE LOS REGIONALISTAS
- IV. LAS SOCIEDADES REGIONALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- V. ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS EN UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRE

LOS DILEMAS NO RESUELTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Romeo Grompone.

La descentralización es una reforma ineludible en un país que destina menos del 5% de su presupuesto a los gobiernos locales. Al mismo tiempo se advierten las dificultades de emprenderla ya que se vincula con la reforma del Estado, con nuevas formas de articulación y representación políticas, y con propuestas de desarrollo. En este trabajo se procura demostrar que algunos de estos temas no se han tratado con el suficiente detenimiento.

Aquí se consideran estos problemas desde el punto de vista de la sociología política, enfoque desde el cual se puede hacer alguna contribución ya que el espacio de debate ha sido ocupado generalmente por economistas, planificadores, administradores, juristas y profesionales vinculados a tareas de promoción social. La propuesta que se defiende es la de la creación de instancias regionales y municipales sin compartir el entusiasmo de muchos de quienes comparten esta posición. Advertir los riesgos no supone tener una actitud renuente al cambio. La descentralización es una construcción institucional que requiere saber lo que está pasando con el Estado, las organizaciones políticas, las sociedades regionales y la participación ciudadana. Aquí se trata de examinarlos ingresando en el debate existente, cuyos términos no siempre han sido bien explicitados, dando cuenta de algunas dificultades y sugiriendo caminos para superarlas.

I. LAS RESISTENCIAS DEL ESTADO A LA DESCENTRALIZACIÓN¹

La mayoría de especialistas y políticos tienden a coincidir en que la descentralización debe ser un proceso gradual y flexible. Al mismo tiempo, como si hubiera otro carril por donde los procesos discurrieran con mayor velocidad, unos aguardan demasiado de ella por el lado de las esperanzas de cambio y otros no dejan de advertir sobre los riesgos que pueden derivarse cuando esta reforma entre en funcionamiento. Por un período prolongado no se discutió demasiado desde estas perspectivas encontradas, como si todavía no hubiera llegado el momento de expresar las discrepancias en el tema. Durante el autoritarismo, la polémica sobre la descentralización resultaba irrelevante y en los primeros meses de la transición democrática predominó el frágil consenso de lo no dicho y lo no cotejado. Finalmente, el conflicto comienza ahora a expresarse y probablemente proseguirá en el mediano y el largo plazo. Se coincide en considerar que estamos ante un cambio que afecta tanto a la estabilidad política como al alcance y la viabilidad de las transformaciones que se consideran necesarias introducir para crear una nueva institucionalidad, más abierta a la intervención ciudadana. Hay algunos defensores de una propuesta regionalista que, pareciera, esperan resolver aquello que el sistema político ha dejado todavía en suspenso, como es la reconstitución de partidos y organizaciones sociales. Existe la confianza –en verdad, pocas veces fundamentada con rigurosidad– de que debilitadas las experiencias de articulación de intereses, especialmente los gremios, y reconocida la decadencia o, por lo menos, el severo cuestionamiento a las propuestas de cambio radical sustentadas por los partidos, la descentralización sea la asignatura pendiente cuya superación permita ingresar a una nueva etapa. Para muchos de sus defensores también es la propuesta o el atajo para introducir temas como el empleo y el desarrollo, quedándose en este plano en enunciados generales e imprecisos, para aspirar a un nuevo apogeo del movimiento social, y en estas

¹ Para elaborar este documento me he entrevistado con Javier Azpur, Luis Chirinos, Manuel Dammert, Efraín Gonzales de Olarte, María Isabel Remy y Rudecindo Vega, a quienes agradezco su disposición a aclarar algunas de mis dudas aportando valiosas ideas y sugerencias.

condiciones reanudar con nuevas fuerzas una discusión sobre el modelo de sociedad deseable.

Desde el punto de vista de un significativo grupo de personas y organizaciones que asocia el proceso de descentralización con el de la regionalización, una reforma en esta dirección supone una transferencia del poder en que los contrapesos institucionales tienen su real expresión en los territorios y no sólo en la relación de poderes propios del Estado de Derecho. El proceso sería, además, el camino más adecuado para profundizar la democracia, ampliando las representaciones y dándole una referencia tangible a la participación ciudadana, así como facilitar las bases para un pacto social y político que en una dinámica progresiva y sostenida, capaces de reconstruir a la sociedad y al Estado estableciendo nuevas bases para las relaciones entre estas dos instancias. Por esta vía, puede afirmarse, en otro plano, un desarrollo económico sustentable y más equitativo que cambie la manera de entender el país.²

En el extremo opuesto de esta corriente de opinión se toma nota de este discurso a la vez que se tiene que ingresar a pie forzado –atendiendo a las recientes reformas constitucionales– en una discusión sobre la descentralización en la que existe un consenso político extendido y un compromiso del gobierno que no se comparte. La respuesta más que propositiva es la advertencia de los riesgos de transferencias poco fundamentadas de acuerdo con los criterios de buena administración de fondos para inversión y gastos, los peligros de crisis fiscales y la alteración del orden de asuntos a considerar según su importancia relativa. Las demandas regionales podrían interferir en las prioridades de los lineamientos de orientación macroeconómica, preocupación en ocasiones excluyente. Para un conjunto significativo de profesionales y técnicos en general se espera poco, o más bien se teme a la regionalización –por razones que pueden no ser compartidas, pero resultan atendibles– y que tienen que ver con el riesgo de la creciente expansión de reclamos que no pueden ser contemplados en los límites departamentales afectando la gobernabilidad del sistema. Y se tiende más bien a

² Estos planteamientos traducen un consenso amplio sobre el tema entre dirigentes sociales e investigadores y promotores de ONG que auspiciaron los más influyentes foros y asambleas regionales.

buscar el fortalecimiento de los municipios restringiendo las competencias de una instancia intermedia entre éstos y el gobierno central.

En los términos que está planteado el debate en sus consecuencias económicas y políticas, importan poco, en verdad, las encuestas que señalan que el tema no se encuentra entre las prioridades de la población. Hay demasiadas cosas en juego y actores estratégicos radicalmente comprometidos –los movimientos regionales y los tecnócratas neoliberales, entre otros– para que pueda invocarse a una difusa opinión pública como instancia a la que se le reserva las palabras finales. Porque en el juego se encuentra centralmente comprometida una discusión que liga descentralización con reformas institucionales y reforma del Estado. Y es precisamente lo que se espera del Estado, lo que se tiene que decidir ahora y cuya consecuencia se va a hacer sentir en los años venideros. Los interlocutores expresan al respecto sus ansiedades y temores aunque estos sentimientos se escuden o se respalden en una argumentación razonada.

El Estado comienza a ser considerado un actor con autonomía

Podría decirse que con el regreso a la democracia "el Estado retorna al primer plano", para expresarlo en los términos de un artículo sobre el tema de Theda Skocpol por la insistencia de la discusión sobre los cambios en esta institución en el período reciente. En efecto, los problemas de la institucionalidad estatal, sus tareas y orientaciones estuvieron, como veremos, puestos en discusión en las últimas décadas en el Perú, por gobiernos de distintas orientaciones, aun aquellos que proclamaban en sus versiones más radicales reducir su papel y en las más realistas reorientarlo. Y al margen de lo que se haya logrado o no conseguir respecto a los objetivos inicialmente propuestos, uno de los temas en particular donde ha incidido la discusión sobre políticas de reforma a realizarse tiene como eje de preocupación el de la descentralización.³

³ Este trabajo no discute en detalle las distintas alternativas descentralistas de nuestra historia reciente porque su interés se orienta a considerar las relaciones entre régimen político y esta reforma administrativa más que a detenernos en los antecedentes, punto por lo demás ampliamente explorado en la bibliografía sobre el tema. Puede mencionarse al respecto, entre otras investigaciones, la de Pedro Planas: *La descentralización en el Perú republicano: 1891-1928*. Lima, Municipalidad de Lima, 1998; Carlos Contreras: *Centralismo y*

Como se sabe, por un largo período hubo dificultades para percibir al Estado como un actor autónomo. Desde una perspectiva pluralista, no era más que el reflejo de la competencia y las negociaciones de distintos grupos insertos en la sociedad. En una orientación marxista, resultaba la expresión de la interacción de diferentes fuerzas en desiguales condiciones de poder. Cuando se trataba de posturas neoliberales extremas, se entendía que la intervención del Estado creaba rigideces para el libre desarrollo del mercado, como consecuencia no sólo de la creciente intervención estatal en el proceso productivo, sino también del peso que en él tienen organizaciones de intereses que distorsionan los procesos económicos en la asignación de recursos.

Cada una de estas concepciones se ha matizado en sus formulaciones primeras introduciendo, de una manera u otra, problemas de legitimación que no es del caso detallar. Tiende a coincidirse en reconocer al Estado como actor social que puede estar guiado por sus propios intereses y que se encuentra en condiciones de realizar un conjunto de opciones estratégicas en términos de articulación de objetivos, generación de nuevos recursos de poder y organización de circuitos de información que involucran con frecuencia también elementos de control. Estos procesos no son la extensión natural de las fuerzas sociales que constituyen su apoyo y que sólo explican parcialmente su estilo de actuación.

La prescindencia de una reforma descentralista en los modelos de desarrollo centrados en el Estado

Trasciende los propósitos de este trabajo hacer una historia acerca de las razones por las que el Perú es un país en extremo centralizado. Importa, en cambio, para explicar la situación actual y las discrepancias y trabas a las que estamos enfrentados, hacer una breve referencia a lo ocurrido en las últimas décadas.

Cuando el país crecía con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, antes de su abrupta e inevitable decadencia, las ideas e imágenes de inclusión social y de integración estuvieron presentes tanto en los gobernantes

descentralismo en la historia del Perú independiente. JCAS / IEP. Serie N° 4, 2000 y Johny Zas Friz Burga:

como en la mayoría de ciudadanos. En ellas, corresponde destacar, no gravitaba demasiado la iniciativa de impulsar la descentralización como un cambio económico y político que contribuyera decisivamente en el proyecto que se buscaba establecer.

En América Latina, la escasa relevancia de impulsar una agenda descentralista en el período se debió fundamentalmente a que un modelo volcado hacía el mercado interno promoviendo el desarrollo industrial y usufructuando el excedente de la producción primaria se sustentaba en una alianza establecida entre actores residentes en los grandes centros urbanos y migrantes recientes, fundamentalmente grupos de industriales, clases medias, burocracia, asalariados, pobladores. En esta línea, la descentralización no se encontraba entre las prioridades ni siquiera en los movimientos regionales, preocupados por demandas de desarrollo y distribución que no asociaban directamente con una reconfiguración de la organización territorial en atribuciones y competencias.

En el Perú, no obstante la influencia que pueden haber tenido estas circunstancias, la explicación parece radicar, especialmente durante el gobierno militar, por el lado de la influencia de las élites en el poder por controlar el conjunto del proceso político, evitando generar procesos que escaparan de sus posibilidades de manejo más que como una consecuencia indirecta del estilo de desarrollo emprendido. En una singular reiteración, como veremos, estas mismas razones de que no quedaran márgenes de decisión que escaparan de los criterios de discrecionalidad del gobierno central parecen haber gravitado en los años en que cobra vigencia el autoritarismo y la aplicación discontinua de la propuesta neoliberal.

La Asamblea Constituyente, expresión institucional que procuraba dar las bases para el funcionamiento del régimen democrático estableció en la Constitución de 1979 un modelo basado en la formación de regiones y municipios. A la vez se entendía que las políticas sectoriales, especialmente las del área social, salud y educación, debían tener una cobertura universal, y aplicarse desconcentradamente sin que el ministerio respectivo cediera en la dirección del

La descentralización ficticia. Perú 1821-1998. Lima, Universidad del Pacífico, 1998.

conjunto de sus competencias. En este contexto, la atención a la pobreza aparecía como consecuencia del conjunto de la política económica y social, por lo que no se consideraba relevante hacer, como ocurriera después, distinciones más o menos precisas entre los grupos de menores ingresos para discriminar medidas a tomar con respecto a cada uno de ellos.

A principios de la década del ochenta se establecen los gobiernos locales en el que los alcaldes provinciales y distritales llegan a su cargo por elecciones motivando un pronunciado contraste entre su legitimación como interlocutores políticos y los menguados recursos que se le redistribuyen, así como aquellos que pueden generar. Las regiones, por su parte, se establecen en 1989 en un contexto de hiperinflación, violencia política, alto conflicto social, debilidad de las organizaciones sociales y aparición de los primeros signos de lo que sería el desgaste de los partidos políticos. Como se sabe, hablar de oportunidades históricas perdidas puede, en muchos casos, ser un recurso retórico para enfrentarse a hechos consumados que transcurrieron en un sentido opuesto al deseado y ya no hay puntos de retorno y obra entonces como sustituto de una explicación sustantiva. Quizás conviene tener en cuenta esta advertencia al tratar de dilucidar los motivos por los que la descentralización no llegara a afirmarse. Revesz señala que con la caída definitiva del modelo de industrialización por sustitución de importaciones "habría culminado una determinada etapa de *nation building*, por el cual el sistema político intentó establecer su base de legitimidad asegurando la integración política de los sujetos y el *state building* mediante la burocracia capaz de aplicar la política del centro a la periferia del sistema político y de la sociedad civil".⁴ Y agrega que la descentralización territorial y política puede generar, en una siguiente etapa, una nueva dinámica que crea nuevos criterios para el establecimiento de relaciones significativas entre Estado y sociedad. Estos procesos que parecen haber tenido vigencia en otros países de la región no ocurrieron en el Perú. El Estado tomó una orientación centralista en las últimas décadas por su debilidad antes que por su fortaleza, no podía delegar porque sus

⁴ Revesz, Bruno: "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú", en Bruno Revesz (ed.) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, Cipca / IEP, 1998.

pretensiones de gobernar el territorio contrastaba con lo reducido de sus capacidades de ordenamiento y de control, proceso que mantenía inalterable la histórica centralización del poder político. Y los esfuerzos de integración fracasaron generando una doble marginación, la de aquellos grupos que no lograron incorporarse al proceso de modernización y los que fueron expulsados por el fin de un proyecto que en teoría iba a proporcionarles una relativa estabilidad en el empleo y referentes institucionales que le dieran un sentido de pertenencia tanto para plasmar sus demandas como, en otro plano, afirmar sus identidades sociales.

El inevitable centralismo del período reciente

Las políticas de ajuste estructural emprendidas por el Perú desde 1990 exigían, de acuerdo con las sugerencias de los organismos multilaterales, un cuidadoso manejo de variables macroeconómicas y, en teoría, una relativa indiferencia a las presiones y las reivindicaciones que surgen desde la sociedad. Y criterios inspirados en la misma racionalidad tecnocrática debieran inspirar una segunda etapa que tiene que ver con la reforma del Estado. Otra vez se repite en este período la renuencia a descentralizar o más bien se ingresa en el proceso contrario porque de la transferencia progresiva de competencias antes parcialmente concedidas a las regiones se pasa a una nueva etapa caracterizada por una todavía más marcada concentración de competencias en el gobierno central.

Lechner ha señalado la paradoja neoliberal, en la que quienes preconizan esta orientación en lugar de procurar un Estado mínimo trataban de "ponerlo en línea" de acuerdo con los requerimientos de una economía de mercado, lo que supone una persistente intervención de esta instancia atendiendo a las necesidades de una exigente reforma política.⁵ En el mismo sentido, Vilas alude a la creciente concentración de competencias en el gobierno central y, en especial, en el poder ejecutivo. Según el autor, "en momentos en que la literatura sobre consolidación

de las transiciones democráticas abogaba por el acotamiento de las atribuciones políticas del poder ejecutivo (por ejemplo, Stepan & Skach 1993; Linz & Valenzuela, 1994) las exigencias de las democracias de mercado reforzaban la tradicional primacía presidencial respecto de los parlamentos y los tribunales” (Weffort 1992; Vilas 1994; O' Donnell 1995; Pereira Almaro 1997).⁶

Una de las condiciones buscadas en el marco vigente en ese entonces era el supuesto aislamiento deliberado de los técnicos para delinear políticas cuyos instrumentos de gestión no tomaban en cuenta ni políticas sectoriales de corte universalista por considerar su presunta falta de asidero respecto a los hechos a encarar ni la descentralización cuyo impulso introduciría distorsiones innecesarias o indebidas en relación a los objetivos económicos y políticos trazados. Mientras el núcleo gobernante afirmaba desde 1992 un régimen que adquiría progresivamente rasgos autoritarios un grupo reducido de estos técnicos influía decisivamente en las orientaciones que se tomaban.

Como señala Camou, analizando los rasgos generales en el conjunto de la región en el período no existe una relación lineal entre los intereses de los actores, las pretensiones de los expertos y las decisiones de políticas públicas; se crean más bien círculos de *expertise* que afianzan sus propios intereses, pero inciden también en las políticas económicas con patrones y criterios de evaluación de modelos y teorías que dan por evidentes e indiscutibles, se genera así una suerte de analistas simbólicos que configuran progresivamente una nueva élite.⁷

En el Perú, esta actuación libre de compromisos que no sean con las del propio circuito en que interactúan, y fuertemente intervencionista, se ve favorecida por un ambiente de despolitización. A diferencia de otros países de la región, los técnicos no tienen vínculos más o menos porosos con partidos políticos y corrientes de opinión más amplias. Si esto hubiera ocurrido, sus opciones habrían sido más complejas por no guiarse por la sola racionalidad instrumental de los saberes

5 Lechner, Norberto: “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en Bruno Revesz (ed.) Op. cit.

6 Vilas, Carlos: “¿Más allá del consenso de Washington? Un enfoque de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD)*, N° 18. Caracas, octubre 2000.

adquiridos en su especialización. En todo caso, salvo la apuesta al crecimiento económico en el largo plazo y sus supuestos efectos beneficiosos para el conjunto de la población se disocia en la mayoría de la tecnocracia la política económica de la social entendida esta última en sentido amplio y se tiende a establecer correctivos localizados en la extrema pobreza que se expresa en las orientaciones dirigidas a la atención focalizada.

A partir de 1997, la política ya no divide tareas con lo que se hace en la economía, sino pasa a comandarla. El gobierno de Fujimori, que inicia el proceso de una segunda e inconstitucional reelección mientras continúa la progresiva penetración en el Poder Judicial y desmantela instituciones encargadas de que se respetara el ordenamiento jurídico como el Tribunal Constitucional, supedita la orientación económica a sus propósitos de corto plazo. Se generaliza la corrupción sustentada en un grupo de militares, políticos y empresarios vinculados al gobierno y se desarrolla una maquinaria política clientelista dirigida a obtener el apoyo de la población más pobre recurriendo a la ayuda particularmente en alimentos y en obras de infraestructura en las comunidades alejadas y en la periferia de las ciudades. Algunos lineamientos ortodoxos sugeridos por los organismos internacionales son abandonados y se muestra inequívocamente que en realidad en ninguna etapa del proceso hubo una intención de llevar adelante una reforma del Estado que considerara entre otros temas el de la descentralización, por las consecuencias políticas para el gobierno que resultarían de una distribución de poder que le restara atribuciones y márgenes de maniobra.

En las políticas sociales se hace más notoria la superposición de competencias entre distintas entidades desconcentradas y, entre el poder ejecutivo y las municipalidades, en la que a menudo interfieren o entran en una contienda para la realización de diversas tareas Foncodes, Infes, Pronamachs, Inade, Pronaa, el programa de desayunos escolares a la que se agregan los frecuentes conflictos entre los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) con los alcaldes. Resulta complejo discernir cuánto de este proceso se debe a desorden administrativo y en qué medida responde a intenciones de control y cooptación de

⁷ Camou, Antonio: "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma

los ciudadanos, pero en todo caso ambas circunstancias explican la situación que se vivió en este período. Por otro lado, atizar conflictos entre responsables de distintos programas, reclamando por sus fueros reales o presuntos, formaba parte de una compleja estrategia del régimen autoritario para actuar dirimiendo a quien le correspondía realizar tareas caso por caso, tomando en cuenta lealtades e impactos políticos, a la vez que un impreciso ordenamiento institucional en estas materias facilitaba las transgresiones en las que se incurría.

En otro plano, y como señala Gonzales de Olarte, los programas de ajuste económico neoliberal emprendidos en todos los años del autoritarismo favorecieron lo que el autor denomina el "neocentralismo".⁸ En efecto, la distorsión de los precios relativos y el atraso cambiario favorece a sectores exportadores de alta renta diferencial, como la minería y la pesquería, y en ámbitos urbanos a los servicios y la construcción, trabando las posibilidades de una reconversión productiva y de una nueva industrialización. Las principales privatizaciones actuaron en algunos casos pasando de ser monopolios estatales a monopolio de las nuevas empresas y, en general, orientaron sus inversiones a estos mismos sectores de actividad económica. No hubo una orientación del gasto en industria ni servicios destinada a favorecer el desarrollo de las ciudades intermedias por falta de interés del gobierno, que desincentivaba o no promovía la inversión privada en esta dirección, por lo que el proceso obstaculizaba las perspectivas descentralistas. Las políticas sociales compensatorias que en teoría se dirigen a la periferia tenían un impacto limitado en las regiones, en la medida que la mayor parte de los insumos utilizados provienen del centro o son importados. Por otro lado, la marginalización de las políticas sectoriales que buscarían, a diferencia de las sociales focalizadas, una cobertura más amplia y algún nivel de otorgamiento de competencias por fuera del gobierno central, contribuyeron a debilitar los cada vez más cuestionados impulsos a la descentralización.

Como concluye Gonzales de Olarte, los cambios en la estructura productiva redujeron la importancia de la industria, fortalecieron el sector servicios, y favorecieron, en la periferia, a la minería que incorpora poco nivel agregado

económica en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 152. Noviembre - diciembre 1997.

debido a sus condiciones de explotación. Esta situación tiende a favorecer relaciones indirectas entre centro y periferia y no las directas que suponen niveles más afinados de diseño institucional y ciertos grados de negociación política entre los actores involucrados.

Interpretando por nuestra parte lo que señala este autor, la forma en que discurriera el proceso económico se ajustó progresivamente a los propósitos políticos del autoritarismo que, controlando desde el centro, no permitía que se abrieran escenarios más amplios en las que al menos se desconcentraran parcialmente las políticas sectoriales y sociales. Estas condiciones promovían adhesiones circunstanciales y de corto plazo de los grupos de población con mayores niveles de necesidades y tradicionalmente los menos contestatarios e impugnadores, quitando en el mismo movimiento espacio para que se articularan demandas regionales por actores sociales con algunas posibilidades de plantear alternativas o siquiera poner en debate reivindicaciones más exigentes y complejas de atender por los gobernantes.

La descentralización en el nuevo escenario democrático

Esta complejidad a la que se ha hecho referencia es la que se plantea en primer plano con el retorno a la democracia en la que tiene que establecerse nuevos vínculos entre Estado y sociedad fortaleciendo las representaciones políticas y sociales, auspiciando la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas. La reforma constitucional aprobada en marzo del 2002 para que funcione una instancia de gobierno regional es el inicio de un proceso en la que hay que ordenar niveles de planificación y gasto, definir las competencias normativas y fiscalizadoras de los Consejos Regionales y las consultivas del Consejo de Coordinación Regional, asegurar unidad en la gestión, conciliar la eficiencia con la democratización y con la transparencia en las decisiones que se tomen. Y en esta misma dinámica definir las competencias desconcentradas y las descentralizadas que van a tomar en adelante las políticas sectoriales que ya no van a depender exclusivamente del mando centralizado de los ministerios.

⁸ Gonzales de Olarte. Efraín: *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP, 2000.

El tema de la descentralización no puede separarse del de la reforma del Estado en su integridad si se quiere promover un cambio a la vez realista y en profundidad. La forma que se lleve a cabo esta transformación puede ser gradual, pero parte de las definiciones sustantivas y los plazos para realizar los cambios deben establecerse en un breve lapso para reducir situaciones de incertidumbre. De lo contrario, puede preverse un escenario difícil de manejar por la impaciencia de los movimientos regionales, la urgencia por señalar las particularidades de cada departamento que fomentarán reclamos fuertemente particularizados – aunque formalmente se adhieran al marco de una normatividad general– y quizás el surgimiento de conflictos entre sectores, organismos públicos descentralizados, presidentes regionales y alcaldes provinciales procurando preservar o expandir cada uno su espacio de influencia política.

Las invocaciones al principio de subsidiariedad por la que los organismos que regulan un espacio territorial más acotado sólo deben ser reemplazados por el nivel siguiente en la medida que se trata de competencias que no están a su alcance resolver y se empiezan a abordar problemas de articulación regional o nacional, puede ser un razonable principio orientador en el nuevo marco institucional que se está creando. Su simple invocación no alcanza, sin embargo, para resolver los temores y aprensiones respecto a una reforma regionalista. Esta percepción gravita especialmente en dirigentes y técnicos preocupados de modo principal y a veces excluyente por la estabilidad macroeconómica y de los políticos atentos a los problemas de gobernabilidad que requieren ordenar una agenda, definir los consensos y encauzar los conflictos para regular en lo posible la oportunidad en la que ellos se plasmen y establecer un marco razonable de soluciones o de alternativas respecto a los planteamientos primeros.

En el trasfondo de este proceso se encuentra una discusión sobre las prioridades que deben otorgarse a los municipios o a las regiones en la que intervienen, además de la ya señalada competencia política, distintas interpretaciones sobre la capacidad de iniciativa y de gestión de los gobiernos locales y los logros alcanzados por ellos en más de dos décadas en que los alcaldes están llegando al poder mediante elecciones. Y asociada indirectamente a esta discusión, las

apreciaciones sobre las vinculaciones entre política y economías regionales, si estos espacios configuran escenarios válidos tanto para promover el desarrollo como para apuntar hacia la reconfiguración institucional en un país como el Perú, caracterizado por su extrema heterogeneidad.

II. LAS PROPUESTAS MUNICIPALISTAS A LA DEFENSIVA

La descentralización apoyada en la promoción de los municipios antes de que el fortalecimiento de una instancia regional es una posición defendida por diversas corrientes de opinión, aun en parte de quienes reconocen la pertinencia de los cambios constitucionales introducidos que establecen la vigencia de ambos niveles de gobierno. Algunos centran sus argumentos en las buenas experiencias llevadas adelante por los municipios, que es necesario seguir promoviendo antes que interferir en el desarrollo de sus potencialidades. Otras opiniones aparecen dictadas por la prudencia y hasta por el pesimismo atendiendo a la debilidad de las economías y las sociedades regionales en el Perú, por lo que esta nueva instancia que se está promoviendo en la reforma constitucional sería, en la mayoría de los casos, una creación artificiosa y con potenciales riesgos. Hay quienes se preocupan por destacar los problemas de gobernabilidad y gestión pública llamando la atención sobre los peligros de crear déficit fiscales, como en otro plano, la ineficiencia que puede introducirse al constituir una burocracia que aborde responsabilidades elaboradas de gestión si se tiene en cuenta la ausencia de capacidades locales. Finalmente, se señala el peligro de fragmentar la representación en distintos niveles de resolución lo que impide la formación o la consolidación de un sistema político estable.

Aunque no entren directamente en el debate sobre opciones municipales o de gobierno regional, en un informe del Banco Mundial Burki, Perry y Dillinger señalan los peligros de un proceso de descentralización que no haga las adecuadas provisiones de políticas públicas y de asignaciones presupuestarias.⁹ Refiriéndose a América Latina aunque sin tratar específicamente el caso peruano subrayan la discontinuidad o la falta de sincronización entre reformas políticas, generalmente decididas apresuradamente, y las consiguientes y no siempre resueltas dificultades de pasar de un sistema de asignaciones presupuestales propias de una administración centralizada a otro que reconociendo la presencia de una o varias instancias de gobierno subnacional tenga que reformar la base

tributaria o su administración. Se origina el problema de cómo organizar sobre bases consistentes las transferencias entre regiones buscando preservar márgenes relativamente amplios de autonomía en el manejo de los recursos. La descentralización de funciones ha anticipado, por lo general, a la descentralización de ingresos. En buena medida, la discusión que se abre en los años venideros en el país respecto a esta reforma institucional va a estar centrada entre la voluntad política de impulsar este cambio y las advertencias sobre los inconvenientes que este proceso puede traer en términos de una razonable conducción económica. Por otro lado, y en oposición a las orientaciones más proclives a la regionalización, estos autores se preocupan por señalar que la descentralización no es la reforma estructural más importante a realizarse. Tomando ejemplo de políticas sectoriales señalan que en educación el cambio más importante tiene que ver con la influencia de la comunidad en la contratación y despido de directores de los centros educativos y de estos directores en la contratación de los docentes. Esta orientación se mueve a nivel local o más directamente comunitario. De otra parte, en lo que se refiere a salud entienden que aquello que va a introducir modificaciones más sustantivas es en la extensión de un sistema de seguros y en lo relativo a transporte, las políticas de privatización. El escenario regional y subnacional se mueve entre el exceso de gastos y la inoperancia, según esta corriente de interpretación. La afirmación de lo local surge en buena parte por defecto de otras instancias de administración más que como resultado de sus propias potencialidades.

El fatalismo económico como resistencia a la regionalización

En el informe de SASE, que ha sido objeto de discusión de distintos foros sobre descentralización auspiciados por diversos organismos de cooperación internacional, se tiende a destacar que en el Perú, a diferencia de otros países, las regiones no se basan en nacionalidades que han afirmado su autonomía en un proceso que reconoce raíces históricas de larga data ni en estructuras federativas que surgieron de pactos entre estados que disponían previamente de

⁹ Burki, Javed, Guillermo Perry y William Dillinger: *Más allá del centro: la descentralización del Estado*.

competencias de gobierno en que los niveles básicos de administración debían ser preservados.¹⁰ Aquí, las razones para la viabilidad o no de las regiones se basan en criterios estrictamente económicos ya que "se sustentan en la formación de un sistema urbano y en la maduración de un mercado regional al interior del cual los intercambios han dejado de ser predominantemente agropecuarios". El planteamiento de SASE es representativo de una significativa corriente de opinión que desconfía de la descentralización regional atendiendo a la forma que se ha estructurado el país y cuya tendencia es difícil de revertir, a su criterio, introduciendo una nueva normatividad. Las políticas sectoriales, por ejemplo, en lo fundamental encuentran, en esta interpretación, vigencia a nivel local ya que la mayoría de obras salvo en transporte y energía se resuelven en las provincias y en los distritos, y otro tanto ocurre con la administración en educación o salud. No se siente la necesidad de un nivel intermedio que aparece como una construcción arbitraria, salvo en los casos en los que existe una acentuada primacía urbana que es directamente promocional en relación al tamaño de las ciudades e indirectamente proporcional en lo que se refiere a su entorno a los costos de transporte para llegar al centro urbano.

En esta interpretación se reacciona con fuerza contra lo que se considera "una concepción voluntarista del desarrollo" que supone que las regiones pueden surgir por un acto normativo y que al margen de la consideración estricta de las dinámicas económicas haya quienes pretendan imponer una perspectiva "cientificista" acerca de cuál es la delimitación correcta para constituir las. A criterio de ese informe, carece de sentido desde el plano de las decisiones políticas pensar cuál es la subdivisión territorial más ajustada ya que "la historia económica y social crea un espacio de relaciones sociales al interior del cual surge una identidad que se reconoce en un conjunto particular de intereses particulares confluyentes de la cual, con el paso del tiempo surge la aspiración de reservar como una cuestión interna la negociación de sus aspiraciones".

Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, Banco Mundial, 1999.

¹⁰ SASE: *Servicios para el desarrollo: descentralización para un desarrollo sostenible.* Aporte ciudadano. Online paper, 2001.

Esta concepción tiene la particularidad de fundamentar objeciones a la descentralización regional en la que las invocaciones al desarrollo y a la modernidad se apoyan en rasgos fuertemente deterministas tomadas de versiones arcaizantes del marxismo y de las corrientes neoclásicas. Su invocación a la "historia económica y social" es una abstracción no explicada que remite a un primer movimiento o una causa final que condiciona todo el proceso con carácter de inevitable. Colocadas en este plano, las instituciones políticas en la que los actores van plasmando proyectos, aspiraciones, y mediaciones están ausentes o resultan impotentes. No tienen entonces, si se atiende a las bases de este razonamiento, la autonomía necesaria para reconfigurar la realidad salvo que obedezcan pasivamente a un criterio de verdad esta vez sí de rasgos cientificistas en sus versiones más primarias ya que surge de una lógica que viene desde fuera, a la que hay que reconocer para no caer en el error. Finalmente, los actores sociales son portadores de una racionalidad estructural que los lleva a definir sus intereses objetivos. No existe pluralismo de opciones, historias particulares, márgenes de improvisación, desarrollo diferenciado de capacidades de interpretación y discernimiento, tradiciones o estilos de asociación peculiares que puedan incidir en los resultados a alcanzarse. Por lo que los simplismos en la interpretación del proceso de descentralización que toma en cuenta las regiones no se encuentran sólo entre quienes la defienden sin examinar detenidamente sus probables dificultades y trabas sino entre quienes se oponen a ella por un razonamiento económico fatalista. En éste no quedan espacios de libertad para que las personas y las organizaciones introduzcan cambios y procuren que tengan éxito sus propuestas; es más la idea misma de propuesta carece de sentido. Pregunta pertinente en esta corriente de opinión es si la necesaria planificación del acondicionamiento territorial a nivel departamental o multidepartamental para promover mercados necesita un gobierno departamental o regional o si basta con una instancia de coordinación entre municipalidades, opción que parece preferirse. O se interroga si quizás lo urgente es concentrar las inversiones en aquellas localidades rurales con mayores potencialidades de acuerdo con un plan provincial o departamental de acondicionamiento territorial en lugar de seguir como hasta

ahora con mapas de pobreza realizado con criterios generales y que tiene rendimientos insuficientes y hasta nulos. El pensamiento de esta corriente es que lo prioritario es que el propio sistema económico genere "racimos de ciudades de distinto tamaño" que intensifiquen sus relaciones mercantiles estando las zonas rurales o vinculadas a estos referentes o sujetas a una inevitable marginación, que en definitiva es mejor aceptar antes de incurrir en intervenciones que van contra la lógica prevaleciente de los intercambios establecidos. En todo caso, y de acuerdo con los tipos de ciudades ya existentes, la política del Estado radica fundamentalmente en crear alternativas viales adecuadas que genere una estructura nacional de comunicaciones que se subordine a los flujos económicos ya existentes.

Las capacidades de innovación de los gobiernos locales

Si bien Chirinos es partidario de la creación de una instancia regional entiende necesario expandir las competencias de los municipios ya no por defecto de otras formas de descentralización, sino como resultado de una evaluación favorable acerca de las capacidades que han desarrollado los gobiernos locales luego de más de dos décadas de elección democrática de sus autoridades.¹¹ Considera que hay un desfase entre lo legislado en la materia y la realidad existente, pero este desencuentro se explica en última instancia por un hecho positivo. En efecto, por iniciativa de las municipalidades y por sus vínculos con otros actores sociales, los gobiernos locales han intentado, y en buena parte han logrado, resolver un conjunto de tareas que no estaban previstas en el ordenamiento jurídico como parte de sus competencias. En el proceso, se han creado nuevas fronteras para la acción municipal –para hablar en términos del autor– que escaparon de las previsiones de quienes crearon este nivel de administración. En el mismo sentido Ballón señala que, tal como lo expresan diversas encuestas de opinión pública, las municipalidades son las instituciones del Estado que merecen mayor confianza de

¹¹ Chirinos, Luis: *Las nuevas fronteras de la acción municipal*. Informe, 1999.

los ciudadanos y a la que, en consecuencia, deben otorgársele mayores recursos.¹²

Chirinos indica que en lo relativo al desarrollo se otorgó a los municipios atribuciones genéricas que fueron superadas por la labor de los alcaldes y de los regidores, tanto en el ámbito provincial como en el distrital, pese al incumplimiento generalizado del Poder Ejecutivo de colaborar en establecer lineamientos y objetivos para la gestión local, así como de prestar asistencia técnica y económica. Los municipios llevaron adelante políticas de promoción, intervención directa y establecimiento de condiciones generales de producción para el desarrollo de sus localidades que desbordaron lo que eran en principio sus atribuciones.

El medio ambiente es un tema que la legislación trata desordenadamente, superponiendo competencias entre distintos organismos y dando a los gobiernos locales atribuciones que en sus rasgos generales aparecen como formales y declarativas. Sin embargo, Chirinos identifica diversas acciones emprendidas por alcaldías provinciales y distritales, entre ellas la defensa del medio ambiente frente a terceros, acciones de preservación, de promoción, control, regulación y manejo de recursos naturales e inclusión de componentes medioambientales en la planificación del desarrollo y en la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios. La carencia de recursos explicada en parte por no asignárseles al municipio desde el centro político al no estar bien definidas las competencias en la materia, afecta, sin embargo, la sostenibilidad en el tiempo de estas iniciativas. En políticas sociales en las que como se ha visto, durante los años de vigencia del régimen autoritario, se introdujo deliberadamente un esquema confuso de superposición de competencias, las municipalidades, sostiene este autor, consiguieron, superando parcialmente estos contratiempos, promover acciones en lo concerniente a temas relativos a la alimentación, la educación, la salud, la niñez, las mujeres y la juventud.

¹² Ballón, Eduardo: "La descentralización desde la perspectiva política", en *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*. Cuadernos Descentralistas N° 1. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2001.

En general, estas experiencias han tratado con mayor o menor éxito de incorporar la participación de la comunidad. En la definición de lineamientos y en la orientación de estas tareas, en muchas de ellas fue significativa la colaboración de las ONG. En algunos casos, estas acciones se han complementado con esfuerzos de capacitación tanto de las propias autoridades locales como de los funcionarios municipales y actores significativos de la comunidad. Y, en general, las iniciativas han procurado articular diversas dimensiones vinculando, por ejemplo, las políticas sociales con la promoción del medio ambiente e integrando ambas dimensiones en los planes de desarrollo.

En otro plano, no menos importante, se han establecido asociaciones entre municipalidades especialmente en cuencas y microcuencas que responden a racionalidades económicas y políticas que obedecen a criterios más realistas que las que delimitaban jurisdicciones desde la legislación vigente. Se impone así un estilo contractualista en la definición de compromisos que responsabiliza a las partes y supera las inercias burocráticas.¹³

La defensa de los municipios por el temor a la regionalización

Mientras Chirinos argumenta sobre las ventajas del fortalecimiento de los gobiernos locales pensando en la complementariedad con la instancia regional, la llamada Carta de Navegación sobre reforma del Estado elaborada en junio de 2001, al fin del gobierno de transición, poco antes que asumiera un gobierno democráticamente electo, es un documento cuidadosamente elaborado y consistente que en la superficie iría en la misma dirección que el autor mencionado.¹⁴ Llama la atención, no obstante esta primera impresión, que en lo que se refiere al tratamiento de la descentralización se encuentra implícita más que señalada directamente una posición reticente a introducir cambios institucionales, lo que conduce a defender una propuesta orientada casi exclusivamente al afianzamiento de los municipios. A lo largo del detenido examen que se hace de las políticas sectoriales, así como en los capítulos

¹³ Chirinos, Luis: "Para pensar la descentralización de funciones", en *Lineamientos para la construcción de un consenso descentralista*. Cuadernos descentralistas N° 2. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

¹⁴ <http://www.cartadenavegacion.com>

relativos a las políticas de alivio a la pobreza y a la participación ciudadana en este informe no pueden identificarse en la definición de tareas y responsabilidades niveles de intervención prevista para las regiones. Se plantea, en cambio, como los actores a considerar el gobierno central, los organismos públicos descentralizados, los municipios y, en ciertos casos, algunas atribuciones conferidas a la comunidad.

En el documento específico sobre descentralización elaborado por Palacios, la propuesta se organiza proponiendo una descentralización del gasto corriente hacia las municipalidades bajo planes específicos para cada zona por sectores o ministerios. Y como otra decisión a tomar es promover planes de inversión con proyectos supervisados técnicamente en la que esta vez sí, aunque sin entrar en mayores precisiones, se contempla tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades. Se señala la conveniencia de que antes de iniciar cualquier proceso de reforma –considerando el desorden legislativo y en la administración que existe en la actualidad– sería aconsejable que haya una transferencia generalizada de competencias hacia la dirección general de cada uno de los sectores para que éstos determinen con los elementos de juicio necesario que es aquello que conviene descentralizar.

Esta valoración es objetada por quienes encaran el tema de la descentralización desde una perspectiva regional, pues sostienen que habrá una tendencia de los ministerios a retener competencias, no necesariamente por una vocación “controlista” signada por la intolerancia, sino por la desconfianza sobre los resultados de la delegación de algunas responsabilidades fundamentales a una burocracia que no está lo suficientemente calificada y que alteraría políticas cuidadosamente elaboradas. El momento de desprenderse los sectores de algunas de sus competencias para incluso promover acciones concertadas quedaría sujeto así a postergaciones a plazo indefinido.

Palacios sostiene que en el fondo existen dos tipos de Estado, aquellas entidades que atraen funcionarios supervisados por indicadores de desempeño –los llamados por algunos islotes de modernidad– con mayores niveles de calificación y de remuneración; y los que están sujetos a los criterios regulares que ordenan la

carrera administrativa "que dificultan la gestión gubernamental". La autora parece dar por descontado la inevitabilidad de esta organización, ya que la menciona sin proponer alternativas. Es probable, entonces, que desconfíe de las capacidades existentes en los espacios locales y los regionales, siendo al menos los municipios un ámbito mejor conocido y con competencias menos invasoras respecto a la situación existente que se apoya y reconoce el mencionado dualismo. No es de extrañar, entonces, que desde su perspectiva existan justificadas aprensiones acerca de la descentralización atendiendo a razones de eficiencia y de eficacia. En todo caso, queda por saber si las burocracias centralizadas están, con todas sus limitaciones, mejor capacitadas que las existentes a nivel local. Este supuesto no toma en consideración, a criterio de Revesz, dos elementos de juicio. En primer lugar, en un cierto número de municipalidades, especialmente las más importantes, estas burocracias han acumulado experiencias de gestión que los coloca en situación ventajosa respecto a su área de influencia si se le compara con lo que puede hacer la administración del gobierno centralizado.¹⁵

Por otra parte, el desarrollo de capacidades no es un concepto estático, definido de una vez y ya incrustada en sus características tanto en el presente como en el futuro previsible. La transferencia descentralizada es lo que permite crear, bien conducida, un espacio para la creatividad y para la innovación.

A diferencia de lo que sostiene Chirinos, Palacios entiende que "los municipios no tienen ni los recursos ni la capacidad técnica para cumplir con las obligaciones que les impone la ley". Atendiendo a este hecho y considerando la heterogeneidad existente en el país, propone el gradualismo en el traslado de competencias a las municipalidades (no toma en cuenta, sino bajo alusiones circunstanciales que no se integran al argumento, la instancia regional) y que este traslado se realice mediante convenios entre autoridades locales, el sector que según el caso se encuentre involucrado y un Ministerio de Descentralización que ordenaría todo el proceso. Con respecto a la misma idea de un Ministerio de Descentralización se objeta por el lado de los que abogan por una descentralización radical que sería una superimposición distorsionadora de aquello que debe resolverse desde las

regiones y las localidades. En efecto, consideran que los problemas de distribución de competencias son transversales a todos los sectores del Estado que debieran estar comprometidos en el proceso. Por lo que la creación de una instancia específica de orientación del proceso debilitaría una propuesta de cambio al librar al resto de la administración de la parte que le correspondería tomar como responsabilidades y atribuciones.

En lo relativo a los convenios de gestión propuestos por Palacios queda por resolver como hacer compatibles criterios de evaluación que sean suficientemente diferenciados para atender a esta misma heterogeneidad territorial a la que se invoca. El establecimiento de los modos de llegar a estos acuerdos sobre la base de objetivos bien precisados debiera a la vez discriminar lo que puede esperarse en departamentos de tan diferente nivel de desarrollo como, por ejemplo, Piura y Apurímac. Pareciera que no puede hacerse una defensa general de esta política sin precisar los criterios para que los sectores intervengan en los espacios regionales y locales siguiendo pautas a la vez flexibles y equitativas.

Quedan además pendientes problemas políticos que pueden prevalecer sobre una escurridiza argumentación tecnocrática. Así, aunque las situaciones existentes zona por zona sean disímiles es probable que exista un "efecto de arrastre" por lo que lo cedido en competencias a un municipio o a una región provoquen demandas y reivindicaciones en otros espacios que no pueden ser resueltos por asépticos criterios de evaluación. Por otro lado, si bien la aspiración es establecer un pluralismo político que no lleve a preferencias por determinados alineamientos partidarios estos niveles de independencia no están asegurados de antemano. Se requiere una participación activa de actores y organizaciones locales y regionales para que estos convenios de gestión no hagan discriminaciones no justificadas entre autoridades que están a favor del gobierno y otras que responden a una línea opositora. Es una dificultad que puede superarse, pero no pasarse por alto como si la descentralización como cualquier otra reforma del sector público tuviera garantizada de por sí su neutralidad.

¹⁵ Revesz, Bruno : "La décentralisation au Pérou: une réforme en panne", en Problèmes d'Amérique Latine Trimestriel N° 37 nouvelle série avril - juin 2000.

La autora coloca entre las atribuciones de esta cuestionada idea de un Ministerio de la Descentralización el fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales, la generación de ingresos propios considerando especialmente la ampliación tributaria o una distribución más equitativa de la recaudación y la tarea de "integrar y propiciar la coordinación entre los planes de desarrollo regional o departamental desarrollados por los gobiernos regionales y municipales". Estos criterios que pueden ser compartidos contrastan con una actitud reticente a emprender un cambio institucional descentralista, un relativo distanciamiento de un proyecto en esta dirección con respecto al conjunto de la reforma del Estado, tema que la especialista ha expuesto con solvencia en otros trabajos, sin establecer vínculos definidos con políticas sectoriales, por ejemplo, en educación y salud. A ello se agrega la desconfianza de lo que puede hacerse en los espacios regionales y una insuficiente atención a las condicionalidades políticas que van a influir en los logros y fracasos de las propuestas que se sugieren.

La paradoja de la resistencia neoliberal de delegar a la sociedad

Una pregunta que parece pertinente es saber las razones por las que una opinión que le da especial relevancia al señalamiento de las insuficiencias del Estado y a la necesidad impostergable de modernizarlo y que muestra una actitud de prudencia respecto a concebirlo en su papel de promotor del desarrollo, no va más lejos en sus sugerencias de reforma institucional. El tema al que se aludía acerca de las insuficiencias de la burocracia y las dificultades por falta de capacidades de extenderla en una política de descentralización no propone una alternativa sustantiva de cambio. En la concepción de la carrera pública la Carta de Navegación discute como las únicas opciones disponibles elegir entre trayectorias *ad hoc* resueltas por cada institución pública o bien establecer un régimen único en la que sólo se excluiría a los funcionarios de confianza y trabajadores con mayor especialización técnica, que estarían organizados en un régimen especial. Y propone de modo genérico entre otros aspectos que tienen que ver con los problemas de garantizar un buen desempeño, una evaluación continuada y

bonificaciones por productividad o por el cumplimiento de objetivos individuales o grupales.

En esta percepción no se toma en cuenta, en particular, en relación con la descentralización, la conveniencia de una reforma gerencial. En la concepción de Bresser Pereira sobre el tema se señala las ventajas de una redefinición de las formas de intervención estatal en lo económico y en lo social recurriendo a la contratación de organizaciones públicas no estatales para realizar servicios de salud, educación y cultura entre otros.¹⁶ Se trataría de esta manera de promover un Estado facilitador, financiador y evaluador de lo que se está haciendo en las políticas públicas, en especial las sociales ya que el ethos de la burocracia tradicional basado en nociones de interés público, neutralidad ideológica y racionalidad de la administración ateniéndose a los procedimientos, según una concepción de la modernización que parte Weber, no se adapta a las situaciones cambiantes de las sociedades complejas en las que vivimos.

El Estado puede delegar el cumplimiento de algunas políticas que le son tradicionalmente asignadas, y generalmente se revisan los casos de Inglaterra a partir de la década del ochenta, y de Nueva Zelanda en la actualidad, como ejemplos de la creación de mecanismos de mercado o cuasimercado en las organizaciones públicas y privadas vinculadas al gobierno que definen objetivos y compiten entre sí.

Se trata entonces de crear un espacio público no estatal; público en lo que concierne al tipo de interés que, además, no siempre tiene que estar orientado al lucro; y no estatal en la medida que no necesariamente deben involucrarse en el proceso instituciones provenientes de la administración.

En la misma línea de argumentación, Carlos Antonio Morales advierte que las organizaciones públicas no estatales pueden tener el inconveniente de que la eficiencia y la efectividad que consiguen alcanzar en pequeña escala no se traduzca en resultados comparables cuando actúan en espacios más amplios.¹⁷

¹⁶ Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. CLAD. Buenos Aires, Eudeba, 1999.

¹⁷ Morales, Carlos Antonio: "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales", en Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill (ed.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD. Buenos Aires, Paidós, 1998.

Se hace notar también las dificultades de que con este sistema se mantenga un patrón uniforme conducente a la estabilización de la oferta y que su afirmación institucional requiera de un tiempo de maduración muy prolongado, circunstancia que conspiraría con los cambios urgentes requeridos para un nuevo diseño de los servicios públicos. En otro plano, si bien este diseño institucional estimula la participación ciudadana y la innovación, este proceso puede conducir a costos crecientes lo que dificultaría encauzarlo hacia una democratización de la gestión pública.

Estos inconvenientes no impiden para el mencionado autor una evaluación favorable de esta iniciativa. Ella incentiva la competencia mediante el aumento de la capacidad de elección y promueve la eficiencia sin que ello sea incompatible con nociones de compromiso social. La oferta se multiplica y el sistema tiende a una atención a la vez más diversificada y especializada, lo que favorece mayores niveles de exigencia y de satisfacción de los usuarios. La institucionalidad que se quiere propiciar apunta a un modelo posburocrático de evaluación de resultados estructurado por objetivos y metas. Estas organizaciones a las que se delega tareas les interesa, por lo general, propiciar el surgimiento de liderazgos democráticos y estimular la participación, especialmente, en lo que tiene que ver con políticas sociales. Y en otro nivel auspicia la capacidad de articulación sectorial e intersectorial en ambientes de competitividad que van a favorecer la obtención de logros mensurables, así como en un creciente involucramiento de la ciudadanía.

No compartimos esta política ya que entendemos que existe una noción básica de responsabilidad del Estado que no se resuelve por la mera delegación de competencias, y que hay tareas relativas a la redistribución de poderes políticos y de orientaciones que responden a criterios de equidad social que aquí se dejan en suspenso o no se atienden. Es pertinente interrogarse, sin embargo, por las razones por las que una reforma con esta orientación no es tomada en cuenta por aquellos que realizan los más severos cuestionamientos a la gestión burocrática tradicional. ¿Acaso no resolverían algunos de los contratiempos de una descentralización administrativa? Quizás ocurra paradójicamente que quienes

impulsan medidas que se orientan al libre desarrollo de una economía de mercado tienden a ser renuentes a delegar hacia la sociedad civil.

La apertura invocada por algunos profesionales y especialistas encuentra un límite que tiene que ver con la aprensión de que se generen situaciones que escapen al control de una conducción centralizada en la que la prioridad es la política económica a la que se subordina la política social. Por ello, la tendencia es crear dos niveles de estamentos burocráticos: los privilegiados en competencias e ingresos vinculados en teoría a un proyecto de modernidad, y los tradicionales a los que se tiene que asumir como un costo inevitable, un peso muerto que proviene de herencias y rutinas de un anterior estilo de gestión de la que poco puede esperarse en las condiciones actuales. Apenas contentarse con asignarle bajas remuneraciones correspondientes a las menguadas expectativas de producir un cambio sustantivo en sus estilos de actuación.

Quizás esta actitud parta de la percepción que, como señala Schneider, las políticas de reforma administrativa, a diferencia de otros cambios como los de la privatización y la liberalización económica, no tienen ganadores directos y sus efectos se hacen sentir en el largo plazo. Además, buena parte de los agentes encargados de la reforma son burócratas de niveles alto y medio que serían afectados por esta transformación y tienen como recurso la asimetría de información existente que juega a su favor en el momento de tomar o aplicar decisiones y entorpece que se establezca un nuevo estilo de gestión.¹⁸ Incide, entonces, en quienes aspiran a políticas neoliberales, un cálculo político que aprecia que los menores costos van por el lado de promover un grupo reducido de funcionarios altamente calificados que cumplen los principales objetivos estratégicos en la administración al margen del conjunto del sistema.

En lo que se refiere al proceso de descentralización, por las razones que hemos mencionado, se teme generar dinámicas que alteren las variables macroeconómicas al mismo tiempo que se asiste a transformaciones que quisieran contener y que consideran en buena medida inevitables, atendiendo a la

¹⁸ Schneider, Ben Ross: "Las políticas de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* N° 20. Caracas, junio 2001.

presente situación política. Quizás exista desorientación sobre el camino a seguir, tal vez se preocupen de modo inadvertido de preservar estilos tradicionales de gestión anticipando el fracaso de las iniciativas de reforma institucional colocándose en una posición defensiva de advertir los riesgos, sin que tenga como contrapartida la iniciativa política que cabría esperar de una corriente de opinión tan influyente. Es como si de acuerdo con un guión previsto se supiera de los riesgos de los intentos de reforma institucional y se postergara el momento del señalamiento de su fracaso antes que intervenir activamente en el debate. Pareciera que se esperara la oportunidad para señalar los peligros de una descentralización mal encarada aguardando un contexto más favorable para intervenir señalando los bloqueos, ineficiencias, un probable manejo irresponsable de recursos y la consiguiente disminución de expectativas de la regionalización. Con esta base ingresarían con fuerza en el escenario, introduciendo a la vez críticas y alternativas.

III. LAS DIVERSAS VERTIENTES DE LOS REGIONALISTAS

Las orientaciones que defienden la creación de una instancia regional de gobierno tienen entre ellas diferencias muy marcadas. Coinciden en que se trata de una medida para ordenar la administración del país a largo plazo reformando el Estado sobre la base de la promoción de políticas sectoriales de cobertura amplia, que es además un procedimiento adecuado para obtener instituciones políticas más representativas y, finalmente, asegurar un desarrollo económico equitativo. Más allá de esta coincidencia básica se hacen sentir discrepancias en torno a los plazos para ejecutar la reforma y sobre todo en el diagnóstico de la situación existente. Algunos autores entienden que desde hace tiempo hay dinámicas que se orientan a restarle primacía a la ciudad de Lima mientras otros estiman que se necesitan dar pasos ordenados donde no pueden permitirse errores por precipitación si se quiere revertir la secular propensión histórica al centralismo en el Perú.

Hay quienes consideran que en un lapso relativamente breve se estaría en condiciones de cambiar tendencias en la inversión y el gasto, así como ya es posible proyectar con realismo pactos fiscales que aseguren un crecimiento sostenido y relativamente complementario del conjunto del territorio del país y garantizar criterios razonables de redistribución. En contraste, existe una corriente de opinión, probablemente mayoritaria, que entiende que este proceso sólo será posible si se toma la actual organización departamental como una situación que se atiene a los hechos consumados, especialmente la poca disposición a cambiar este estado de cosas en el conjunto del país, pero que a mediano y largo plazo es necesario crear espacios económicos más viables que disminuyan las actuales brechas existentes en cuanto a potencialidades de las distintas zonas. Finalmente, aún entre quienes defienden la regionalización, existen especialistas que ven con preocupación la ausencia de capacidades locales provincianas tanto a nivel de alcaldes, regidores, funcionarios locales como de grupos empresariales. Mientras otros valoran los planes estratégicos departamentales elaborados por instituciones de la sociedad civil y diversas ONG, así como destacan la importancia de los

movimientos regionales articuladores de nuevas demandas y propuestas que estarían precipitando un proceso de democratización del país con potencialidades que no se podía prever hasta pocos años atrás en lo que se refiere a capacidad de iniciativa y de innovación.

En suma, no existen posiciones de defensa de las regiones que consigan alinearse en un solo bloque sino que se dividen entre quienes se mueven con prudencia por el temor de "empujar a la historia" y perder el rumbo y aquellos que estiman que el proceso quizás no sea de resolución inmediata pero hay tareas a cumplir a corto plazo para la que sólo basta disponer de la necesaria voluntad política.

Las expectativas optimistas: la regionalización como un hecho consumado

Dammert ha realizado un conjunto de estudios detenidos y bien fundamentados sobre el tema de la descentralización, y en sus recientes trabajos parece asumir que ya están dadas las bases para restarle la primacía urbana a Lima tomando en consideración tendencias que se están haciendo notar con rasgos cada vez más marcados en el conjunto del país. Algunos patrones actuales de desarrollo prefiguran a su criterio una visión de futuro en la que la capital perdería buena parte de su capacidad de articulación política y económica. Así, en lo relativo a la agroexportación ya se está en condiciones de producir un cambio sustantivo mediante un manejo racional de los recursos existentes, una de cuyas prioridades es el trasvase de las aguas de la cordillera oriental a la occidental. Se pueden ir tomando medidas orientadas a estructurar un plan vial en la que se establezcan tres ejes transversales bioceánicos: en el norte, centro y sur del país. Tareas de promoción emprendidas por el sector privado y la inversión pública pueden impulsar eslabonamientos industriales y territoriales en diversos megaproyectos, minería, producción de ácido sulfúrico, siderurgia, extracción de gas en la que se estará en condiciones de exportar con incorporación de un componente significativo de valor agregado. En el país, a criterio del autor, están dadas las condiciones para un nuevo criterio de uso de la energía basado en un sistema nacional interconectado. Por su parte, en zonas deprimidas como las tierras altas

y los valles interandinos se está en condiciones de modificar la situación existente mediante la recuperación de andenes, la crianza de camélidos y el mejoramiento de los niveles de productividad de la ganadería y la forestación. Una política bien orientada puede redefinir la función de la Amazonía como eje estratégico nacional con líneas a desarrollar que van desde la promoción del valor agregado de la diversidad genética existente al aprovechamiento de la interconexión fluvial, el manejo adecuado de los bosques y hasta la ampliación de la frontera agrícola. Otros lineamientos enfatizan en la expansión generalizada del crédito, la formación de centros de investigación científica y tecnológica en las principales ciudades del país, y en otro plano el estímulo a circuitos turísticos macrorregionales. El conjunto de estas transformaciones impulsaría la descentralización y un crecimiento sostenido y sustentable.¹⁹

Los planteamientos de este autor delinear un programa, pero no establecen una secuencia ordenada de argumentos que explique cómo pueden llevarse adelante las medidas propuestas en su conjunto y cada una de ellas en particular.

Seguramente conoce los supuestos en los que se apoya su propuesta, pero por lo resumido de su análisis no da espacio al lector para compartirlos. Decir que es una imagen objetivo resulta insuficiente si no se explica lo que se quiere, y no se examinan detenidamente procedimientos, perspectivas, obstáculos en términos económicos, políticos y sociales. Expuestos como están los argumentos pueden verse como una suerte de espejo invertido de lo propuesto por SASE a lo que ya hacíamos referencia. En el caso de Dammert, hay tendencias inevitables que conducen a la regionalización. En SASE existe un fatalismo histórico y económico también sin mediaciones que hacen esta regionalización inviable. Quizás algunos de los malentendidos en el tema surgen de la expresión de estos puntos de vista polarizados.

En general, los autores que defienden una postura regionalista extrema, muchos de ellos provenientes de ONG que asesoran a gobiernos locales o promueven concertaciones y foros descentralistas, asocian el proceso con la democracia, el

¹⁹ Dammert, Manuel: *Hacia la reforma nacional descentralista. La democracia territorial*. Lima, 2001. Del mismo autor: "Plan estratégico para la descentralización 2001- 2021", en Grupo Propuesta Ciudadana. Op. cit.

desarrollo y la equidad. Con la democracia porque asegura la apertura de múltiples canales de participación ciudadana. La vinculan al desarrollo porque se generarían entornos competitivos para la provisión de bienes económicos, así como marcos jurídicos y sociales adecuados para la inversión por las ventajas que tiene un aparato productivo distribuido equilibradamente. Y, finalmente, se contribuye a resolver los problemas de equidad al atender mejor las diferencias entre las distintas zonas del país y definir así las prioridades que deben darse a cada una de ellas con instrumentos más adecuados que los que existen actualmente.

Estas afirmaciones se pueden compartir, pero requieren de una explicación que trataremos de ir exponiendo más adelante. Dicho con un estilo declarativo, da por demostrado un conjunto de supuestos liberados de toda carga de probarlos. En efecto, en lugar de afirmar la democracia, una regionalización mal diseñada puede llevar a la fragmentación de los mecanismos de representación política y a la dispersión de demandas, y es probable que promueva liderazgos locales orientados a la cooptación y el clientelismo. El desarrollo regional es un objetivo a lograrse, pero requiere como condición dar argumentos y sugerir líneas de política que sirvan para contrarrestar la primacía de Lima, por ser ésta una economía de aglomeración que lleva a la concentración de los mercados de capitales y de trabajo y a una posición de hegemonía en lo relativo al otorgamiento de servicios. La regionalización puede también contribuir a promover la equidad, pero para ello se tiene que ser más explícito y cuidadoso en los argumentos que quieren demostrar la compatibilidad de la redistribución con el crecimiento y lo que al respecto puede hacerse en cada departamento para resolver este problema.

La región articulando espacios económicos y sociales

Estas consideraciones obligan a ser cautos y realistas en la defensa de una perspectiva regional como nueva manera de organizar las relaciones entre Estado y sociedad civil. Las buenas intenciones políticas importan, pero sólo toman validez cuando se tienen garantías que van a alcanzar impacto político desbrozando el camino y haciendo un detenido señalamiento de dificultades y

obstáculos. En este sentido, Boisier en un lenguaje actualizado de reforma institucional ubica de modo convincente las razones por las que el desarrollo necesita, a su criterio, pensarse desde un nivel regional.²⁰ Afirma para ello la importancia de una instancia mesoeconómica de descentralización.

La macroeconomía, a su criterio constituye un espacio abstracto de relaciones y variables agregadas asociado a sistemas con pretensiones de universalidad en cuanto a las reglas de comunicación, comercio y producción, y que en un período de relativo auge del modelo neoliberal utiliza de modo generalizado indicadores parecidos para diferentes realidades como, por ejemplo, la reducción del déficit fiscal, el aumento del comercio y las reservas y la apertura externa. La microeconomía, por su parte, se refiere a la persona tanto en su condición de productor como de consumidor y muestra “los tonos grises, sociales y territoriales de la macroeconomía”, entre ellos la marginación, el desempleo y en otro plano movimientos sociales que irrumpen a veces inesperadamente como respuesta a las políticas de ajuste.

Una proyección hacia el desarrollo debe buscar la interacción entre instituciones y personas que se asocia, según Boisier, a un nivel intermedio que sólo puede ser resuelto si se hace referencia a una instancia territorial recurriendo a una articulación intermedia regional o departamental. En los estados contemporáneos inmersos en sociedades complejas las relaciones entre los sistemas económicos, sociales y culturales no establecen vínculos fluidos relativamente sencillos de examinar e interpretar. Existe, más bien, una tendencia a la entropía de cada uno de estos sistemas. No puede recurrirse entonces a la idea del plan como procedente de un agente único, el Estado, con la aspiración de controlar el conjunto del proceso y estableciendo fines de acuerdo a una racionalidad unidimensional, plana que aspira a que no se escape ninguno de los elementos decisivos a tomar en cuenta en el análisis.

A juicio de Boisier, el criterio a defender es el de la estrategia y el proyecto político. En la estrategia se parte de la existencia una multiplicidad de cuotas de poder en las instituciones y en una vasta trama de organizaciones y actores que obliga a la

²⁰ Boisier, Sergio: *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL, 1999.

negociación antes que insistir en criterios dados de antemano, error histórico de varios de los intentos descentralistas en la historia del Perú. El proyecto político aspira por su parte, a la acumulación de capacidades. Una propuesta regional la distribuye entre diversos protagonistas creando y estimulando la concertación. Boisier señala con acierto que “cualquier pretensión de esquematizar el futuro regional mediante el uso de proyecciones deterministas carece por completo de sentido en una época caracterizada por la turbulencia del entorno”.

Un proyecto político regional requiere de un proceso de negociación, más o menos preciso cuando se establece un derrotero, sujeto a acomodados y ajustes a lo largo del proceso orientado en diversas direcciones y cubriendo varios frentes a la vez. Uno de estos frentes son las instancias jerárquicas del gobierno central u otros agentes externos, discutiendo lineamientos que evitan la dispersión o el desorden. Es imprescindible, además, el diálogo con el conjunto de actores y agentes regionales; así como establecer vínculos horizontales para asegurar un flujo adecuado de criterios y decisiones con los municipios y con organizaciones de la comunidad.

Boisier advierte como una tensión no resuelta la coexistencia de culturas de desarrollo en la que intervienen comportamientos competitivos individualistas que en ocasiones consiguen objetivos apreciables en términos de crecimiento al margen de la equidad junto con orientaciones cooperativas solidarias que apuntan, y a veces con éxito, a la equidad junto con la contrapartida de un avance sostenido en el tiempo.

Regionalización, tensiones del centro con la periferia y políticas sectoriales

Gonzales de Olarte es, a nuestro criterio, el autor que sosteniendo la pertinencia de la creación de una instancia regional afronta con mayor rigurosidad las dificultades del proceso. Mantiene una vocación reformista, pero sin permitirse fáciles optimismos. Como ha sido su insistente prédica, la extrema heterogeneidad del país condiciona las decisiones y obliga a soluciones políticas exigentes, creativas y responsables. Existe una primacía de Lima en tanto concentradora de recursos, beneficiaria de economías de aglomeración que le hace contar con

mercados de bienes, de capitales, de trabajo, financieros, además de la provisión de servicios estratégicos que apuntalan un modelo centralista. Partiendo de este extremo establece una graduación en la que en un segundo nivel de influencia se encuentran las regiones descentralizadas de la costa con niveles estimables de conformación de mercado de trabajos y de bienes. Las zonas de colonización admiten algún grado de comparación con el caso precedente aunque sin condiciones que lo acerquen en sus indicadores en los términos principales de desarrollo, competencia y sostenibilidad. Por último, las economías de la sierra poseen mercados de bienes, débiles mercados de trabajo y una importancia decisiva de las economías de subsistencia especialmente en las zonas donde se localiza principalmente la pobreza rural.

Este sistema que genera una dinámica centro periferia ha sido instituida en buena parte por la importancia de la minería que utiliza tecnologías intensivas en capital, oferta escasa de oportunidades de trabajo en sus zonas de localización, poca disposición a propiciar eslabonamientos con la industria regional y posibilidades de creación de divisas que no han contribuido, sin embargo, a generar relaciones de mutua competencia entre la ciudad y el campo por las ventajas que han tenido a su favor los centros urbanos por beneficiarse de las importaciones competitivas y a menudo los subsidios. El proceso de centralización se ve favorecido, además, por la creación de monopolios y oligopolios en Lima y la consiguiente influencia de grupos de interés vinculados a este proceso; la importancia de la recaudación tributaria en la capital aún de empresas que produciendo en la periferia tienen en la metrópoli sus sedes administrativas; y la importancia política y electoral de la ciudad principal, lo que conduce a hacer concesiones y a prestar facilidades favoreciendo que se mantenga la situación actual sin cambios.

Conviene por su claridad citar con alguna extensión a Gonzales de Olarte cuando indica que "el crecimiento divergente se debe a lo que Myrdal (1957), Hirschman (1958) y Kaldor (1973) denominaron y teorizaron como causación acumulativa; las regiones desarrolladas tienden a serlo porque el crecimiento de sus productividades eleva los sueldos y salarios; estos aumentos incrementan la demanda, la que a su vez incentiva el acrecentamiento de las productividades y

así sucesivamente. Hay una única manera de contrarrestar esta tendencia y otra de paliar sus resultados. La primera (o contratendencia) tiene que ver con la generación de centros alternativos con especialización productiva, de tal manera que se genere una competencia monopolista u oligopolista entre centros. La segunda (o paliativa) se da a través de la intervención reguladora o redistributiva del Estado, que transfiere recursos compensatorios del centro a la periferia, con el propósito de mantener la unidad nacional y de amortiguar los conflictos distributivos espaciales. La descentralización debería poder combinar ambas maneras y el problema consiste en saber quién y cómo se llega a activar una de estas vías o ambas".²¹

Las alternativas mencionadas tienden a privilegiar una intervención del Estado en el proceso de descentralización que no se confronta con la actividad privada ni se opone a que se promuevan dinámicas de mercado, sino que parte de un diagnóstico probablemente desencantado sobre la fortaleza de las sociedades regionales y, en particular, de sus grupos empresariales, lo que no podría resolverse, por lo menos, en el corto plazo atrayendo la inversión privada en zonas poco atractivas en lo relativo a su probable rentabilidad.

Gonzales de Olarte asocia el tema de la descentralización con el de las políticas sectoriales. Entiende que la promoción de la industria debiera buscar un desarrollo equilibrado en lo regional, para lo que se requiere de disposiciones sobre aranceles bien diseñadas con el propósito de importar bienes de capital. Medidas orientadas al crédito pueden servir para dirigir una política competitiva orientada a la exportación si se acompaña con una adecuada evaluación de los resultados obtenidos para no otorgar privilegios y concesiones indebidas. Por su parte, una política comercial adecuada requiere de asociaciones entre pequeñas y medianas empresas de provincia para negociar en bloque evitando una dispersión de ofertas que se traduciría, en el largo plazo, en desventajas en la negociación de las unidades productivas cuando se negocia ante entidades nacionales o supranacionales de gran escala.

²¹ Gonzales de Olarte, Efraín: "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en Bruno Revesz (ed.). Op. cit.

Y en otro plano se necesita definir incentivos para el desempeño de los gobiernos regionales y municipales que no pueden estar sujetos a criterios estandarizados teniendo en cuenta en cambio el nivel de desarrollo y las necesidades de cada departamento. En algunos casos se debe evaluar los objetivos de crecimiento económico sostenido examinando con rigurosidad los logros alcanzados. En otras zonas la atención debe dirigirse a objetivos vinculados al impacto de las políticas sociales; en especial en salud y educación.

La descentralización integrada a la reforma del Estado

El enfoque de Guerra García y Santa Cruz cuenta con el apreciable mérito que su defensa de la regionalización se acompaña de un cuidadoso examen de las dificultades a superar, así como de las condiciones políticas para plasmar este proceso. Tiene, además, la virtud –en verdad poco frecuente en los estudios sobre el tema– de no encerrar el problema tratándolo en una suerte de burbuja en la que el tratamiento de la descentralización se disocia de consideraciones que la vinculan con la reforma del Estado, ya que incurrir en esta actitud supone caer en los equívocos de una voluntad transformadora sin sustento que la apoye.

Advirtiendo una situación de debilidad económica, heterogeneidad y marginaciones, los autores entienden el carácter impostergable de un pacto social que vincule al Estado; al sector privado, en especial las empresas; al sector social, y a los partidos políticos; otorgándole protagonismo a las iniciativas surgidas de las propias regiones y provincias, lo que requiere también examinar con detenimiento sus potencialidades para evitar despropósitos guiados por la buena voluntad.

Reconociendo la necesidad de un marco legal adecuado, los autores entienden que el abordaje de esta política no se resuelve únicamente a partir de decisiones presidenciales, parlamentarias o tecnocráticas, si no se es sensible además a admitir la necesidad de involucrar autoridades locales y fuerzas sociales o políticas provincianas. De lo contrario, se incurriría en un salto al vacío, de los tantos dados en el país a lo largo de su historia cuando se aborda esta cuestión. Decirlo no basta, es necesario –en opinión de Guerra García y Santa Cruz– constituir una

clase política provinciana involucrada en estrategias de desarrollo, planes regionales que no surjan de la urgencia y de la improvisación, la importancia de promover mecanismos eficaces de gestión en la ejecución de proyectos y una efectiva rendición de cuentas.²²

Las dificultades son tan notorias que el fracaso de los gobiernos regionales puede fácilmente conducir a un repliegue municipalista, el refugio a espacios controlables postergando, otra vez, una nueva configuración institucional del país, difícil de lograr, pero a la larga más compatible con una reforma política extendida y representativa, con un Estado que tenga una mayor eficacia y con una concepción del desarrollo que se oriente tanto al crecimiento como a la equidad.

Como contrapartida del mencionado repliegue municipalista –agregamos por nuestra parte– existe riesgo de movimientos regionalistas que se orientan a propósitos redistributivos compartibles, pero a los que con frecuencia les falta una adecuada fundamentación para sus múltiples demandas. La consecuencia de un escenario poco favorable a la regionalización es la discontinuidad en los procesos de cambio institucional y, en otro plano, la desafección ciudadana.

El cambio hacia la regionalización se mueve en un equilibrio en los márgenes entre su necesidad y su riesgo y no queda otra opción que procurar un proceso económico y político con un desenlace favorable, sabiendo las dificultades que van a encontrarse en el camino. Como manifiestan estos autores, no puede pensarse en la división actual de departamentos como un escenario propicio ni en términos de desarrollo ni en perspectiva de una reforma institucional que asegure un sistema más representativo. Es impostergable crear unidades más amplias que promuevan circuitos consistentes en lo relativo a la inversión, competitividad, complementariedad y creación de empleo. Entienden que un instrumento para el logro de este propósito es un diseño legislativo previo de incentivos políticos y económicos que fomente acuerdos y asociaciones.

Tal como está planteado, es más fácil decir que hacer. A nuestro criterio, los particularismos y a veces las identidades de vuelo corto de los departamentos no responden solamente a razones culturales o argumentos, justificados o no, que

²² Guerra García, Francisco y Francisco Santa Cruz: *En torno a la regionalización*. Lima, Cedep, 2002.

los lleva a desconfiar de los vecinos, sino a la intención de sacar partido de su condición. A los de mayor perspectiva económica les interesa proyectar sus ventajas y la complementariedad con zonas más pobres no requiere de una reforma política, sino seguir aprovechando los intercambios ventajosos en los que se mueven, en términos de relaciones de mercado. En los departamentos más pobres su misma precariedad será el fundamento de una demanda orientada a la redistribución. Y la descentralización puede ser una oportunidad para elevar su nivel de exigencias. La aplicación superficial de criterios de equidad pueden orientarse a continuar con inercias de larga data más que a comprometerse con el cambio, y la década del autoritarismo favoreció criterios de ayuda social que van a dificultar cambios de actitud en la población.

Para Guerra García y Santa Cruz, otro riesgo del proceso es que se generen enfrentamientos entre los alcaldes provinciales, especialmente los de capital de departamento, y los presidentes regionales; disputas por liderazgo y por recursos que van a acentuarse si están mal definidas las competencias de cada una de estas instancias. Lo que por nuestra parte sugiere una interrogante. ¿La razonable aspiración de que el proceso sea gradual y flexible no propiciaría zonas de indeterminación jurídica y política entre regiones y municipios, lo que provocaría conflictos difíciles de arbitrar y resolver en el inicio mismo de la reforma descentralista?

Estos autores entienden que el nuevo diseño institucional requiere ser complementado con políticas sectoriales e intersectoriales bien definidas, contrastando con la posición que ya vimos sostienen los defensores de un modelo municipalista y los regionalistas extremos, tendencias enfrentadas pero que comparten la misma despreocupación por el tema. No vamos aquí por trascender el propósito de la investigación, tratar caso por caso, sino limitarnos a tomar algunos ejemplos de la reforma a la que se aspira.

Así, en lo relativo al sector Energía y Minas, entienden que a nivel central debe atenderse a la complementación de estas actividades con el conjunto de la economía y la regulación ambiental, entre otros aspectos. En la instancia departamental-regional se debe articular la planificación, identificar nuevos

proyectos, fomentar en lo posible eslabonamientos entre la minería y la economía regionales, evaluar el impacto ambiental y proponer alternativas de ser necesarias y, finalmente, aplicar con eficiencia los recursos provenientes del canon.

En educación, la descentralización aconsejable va más lejos en su modalidad de aplicación ya que no termina en instancias locales, sino llega al propio centro ya que en su gestión deberían intervenir los docentes y los padres de familia. Al gobierno central le corresponde fijar estándares mínimos y currículos básicos así como la evaluación y el seguimiento de la carrera docente y los criterios básicos de la gestión educativa en su conjunto. En lo relativo a los gobiernos departamentales les corresponderá establecer planes y prioridades de inversión en la zona, la ejecución de proyectos que involucran a varias provincias, participar en los procesos de seguimiento y evaluación y promover la participación de las universidades públicas y privadas en el desarrollo de la región. Quizás, a nuestro criterio se hace sentir en este tema la falta de capacidades locales para emprender esta tarea.

En esta línea de pensamiento, un proyecto de la Presidencia de apoyo a la gestión democrática del Poder Ejecutivo señala que "la centralización de las políticas públicas afecta el diseño, la implementación y evaluación de los programas sociales alejando a la comunidad y al gobierno local de estos procesos. Como consecuencia, la eficiencia, pertinencia, impacto y sostenibilidad de la acción estatal se ven perjudicados".²³

En adición, en el caso particular del sector social, donde el aparato público intenta en el papel pasar de la tradicional acción asistencial a prácticas promotoras de capacidades locales, la estructura centralizada del Estado es una seria restricción para el desarrollo de las políticas públicas.

En salud, advierte la segmentación existente en el sector dado que junto al ministerio encargado por definición del tema intervienen, además, el Ministerio de la Presidencia, a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional, el Ministerio de Trabajo con EsSalud y hasta los ministerios de Defensa e Interior. Desorden normativo y en las inversiones, conflictos que no tienen un marco

adecuado para resolverse y débil y hasta inexistente en algunas áreas de instancias de control y seguimiento del Ministerio de Salud sobre el sector privado son algunas de las consecuencias de este proceso. Entre un conjunto de alternativas para salir de esta engorrosa situación propone la reinstalación del Consejo Nacional de Salud y la creación de Consejos Regionales de Salud en los cuales los profesionales dialogarían con representantes de la sociedad civil, entre ellos gremios de trabajadores, organizaciones sociales, iglesias, ONG, asociaciones de usuarios, municipios quienes definirían mediante una discusión compartida los planes de salud atendiendo a las necesidades de cada zona. En políticas relativas a lo alimentario y nutricional, distingue lo que corresponde en inversión y en gasto corriente al gobierno central y al regional, dándole a esta última instancia responsabilidades en la elaboración de nuevos proyectos y en promover la rehabilitación de las gerencias operativas departamentales; y en lo que se refiere al gasto, proveer raciones, servicios complementarios y realizar un seguimiento de las líneas de intervención departamental. En otro plano, entiende que a las instancias regionales les corresponda intervenir en la programación de lo que se invierte en la zona en este rubro por estar en mejores condiciones que el gobierno central para localizar distritos en pobreza extrema y grupos más vulnerables.

Como se ha visto, existen visiones encontradas entre quienes en teoría están alineados en una misma perspectiva regionalista. Conviven idealizaciones extremas junto a orientaciones dirigidas al cambio menos radicales en el énfasis de sus proposiciones, pero al mismo tiempo más integradas a una visión renovada de las instituciones estatales y en propuestas políticas y alternativas económicas que pueden derivar en otro estilo de desarrollo, más equitativo del que existe en la actualidad.

²³ Presidencia del Consejo de Ministros. Apoyo a la transferencia y gestión democrática del Poder Ejecutivo. Informe sobre diagnóstico del sector social. 2002

IV. LAS SOCIEDADES REGIONALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tema de la participación ciudadana en lo relativo a la descentralización corre la extraña suerte de buscar conciliar lo que se sabe y lo que se quiere cuando lo que en los hechos ocurre es que las reflexiones que van en una u otra dirección no tienen manera de encontrarse y llegar a la anhelada confluencia. Así sucede que mientras los informes sobre las características de las sociedades regionales apuntan a una desestructuración que debilita aspiraciones individuales y propósitos colectivos, un exacerbado optimismo hace que por doquier se hable de procesos de concertación en que la mayoría de la población supuestamente se encontraría involucrada.

Los números o mejor dicho las ideas no cuadran. No existe prácticamente localidad en la que quienes la estudian no marquen con insistencia la debilidad de sus élites y sus organizaciones, así como procesos de desconfianza a la política y de desafección ciudadana. A la vez, pretendiendo analizar desde municipios distritales al conjunto de un departamento, se señalan inéditos procesos de democratización que han llevado a la formulación de planes estratégicos de desarrollo en que buena parte de la comunidad se ha sentido integrada y en la que en períodos relativamente cortos –ocho a veinte años, según los casos– pueden preverse escenarios en la que si todo se hace correctamente ocurrirán cosas tales como que en un distrito de los departamentos más pobres del país se prevé para menos de un decenio que "la gente vive bien; los jóvenes acceden a educación de calidad y se ha eliminado la desnutrición infantil. Nuestras autoridades y líderes son maduros y trabajan haciendo participar a la población tomando acuerdos en forma democrática. La Mesa de Concertación es la más importante organización". Dejando de lado las citas literales, se afirma para la localidad un seguro desarrollo de la agricultura orgánica, asociaciones de productores consolidadas que promueven campos feriales que se van a constituir en referentes principales para toda la región, turismo y una amplia cadena de restaurantes y hospedajes, calles todas ellas pavimentadas, un moderno terminal terrestre y un coliseo para eventos culturales.

Lo grave de estas disidencias entre diagnósticos y previsiones es que no responde a diferencias de enfoque sustentadas por distintas opiniones o corrientes. Un mismo investigador y promotor puede sostener a la vez dos posiciones opuestas. En parte, se debe a la necesidad de acoplarse a sugerencias desubicadas e irresponsables de algunos organismos de cooperación internacional y a la falta de capacidad crítica de los receptores de esta ayuda que sienten con sinceridad que ahora disponen de algunos recursos para hacer algo por sus pueblos. Ocurre, sin embargo, que estos profesionales optimistas y pesimistas a la vez, críticos y esperanzados se mueven en diversos registros al mismo tiempo no por ser posmodernos a la carta advertidos de la relatividad de los discursos, sino porque son tributarios de un clima intelectual en la que las prédicas cuestionadoras son mal vistas. Así, las metodologías más o menos sofisticadas no son un instrumento para la reflexión, sino la reflexión misma, actitud debida en parte al desaliento con respecto a una postura crítica provocado por la comprobación que en la década pasada la mayoría de los sectores populares apoyaba al gobierno autoritario. Estos sectores populares, tantos años idealizados, fueron deshumanizados también por quienes decían estar en contacto con ellos, al no darse cuenta o no querer ver sus contradicciones, sus limitaciones infranqueables, sus aspiraciones sin espacio de realización, su contenido de violencia e intolerancia en sus relaciones personales coexistiendo con aspiraciones de progreso, expectativas de cambio y, a veces, expresiones de solidaridad.

La precariedad de las organizaciones de empresarios en las regiones

En todo caso no puede hablarse –buscando un efecto Tocqueville, que poco tiene que ver con el pensamiento del autor– acerca de la existencia de un círculo virtuoso entre participación y descentralización sin antes pisar tierra. Un necesario correctivo nos lleva al encuentro de las sociedades regionales.²⁴ En la mayoría de los diagnósticos sobre el tema se habla de la ausencia de élites empresariales con capacidades instaladas que impulsen el desarrollo. En los diversos

²⁴ El Grupo Propuesta Ciudadana realizó diversos análisis regionales en los que explicaba la situación social de las zonas escogidas. Tomamos algunos elementos de estos diagnósticos, pero la interpretación va por nuestra cuenta.

departamentos, las Cámaras de Comercio no tienen una sostenida influencia económica y política. Ocurre que en lo que parece ser una situación general, las empresas más importantes en términos de producción e ingresos negocian directamente con el gobierno central en Lima, trascendiendo toda referencia local, salvo que tengan que afrontar conflictos que no pueden sortear como desde hace varias décadas ocurre con la Southern Peru Corporation en Ilo, y recientemente la mina Manhattan en Piura.

Esta débil base social de los actores estratégicos del desarrollo se nota aún entre los casos que suelen mencionarse como exitosos. Así, en Arequipa, en 1993, se realizó un estudio de competitividad que contó con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento y se intentó una propuesta de reactivación económica en la que se impulsó la propuesta de crear una macrorregión Sur. Excede los propósitos de este trabajo señalar la factibilidad de aquella iniciativa. Basta señalar algunos hechos que van por el lado del argumento que nos interesa sostener. En la zona se percibe la deserción de las grandes empresas. Cervesur fue vendida a Backus & Johnston, Sidur deja su referente local al integrarse al conglomerado de Alicorp, y Gloria busca una nueva localización en Lima. La organización de productores, comerciantes y prestadores de servicios queda reducida a las pequeñas y medianas empresas.

Si esto ocurre con la Cámara de Comercio regional más promocionada acerca de sus potencialidades y capacidad de iniciativa, no cabe aguardar con demasiadas expectativas lo que sucede en otras regiones. Mencionaremos algunos pocos casos ilustrativos. En Cusco no integran la asociación las empresas hoteleras más importantes al mismo tiempo que los micro y pequeños empresarios se intentaron nuclear en Apemipe, iniciándose una trayectoria con altibajos en su gestión que deriva finalmente en una progresiva pérdida de influencia. En la Cámara de Comercio e Industria de Ancash no interviene el sector minería (la ausencia más significativa es la de Antamina) y los empresarios más importantes de la pesca en Chimbote crean su propia organización al margen de la dinámica regional, la Asociación de Armadores Pesqueros, cuyo referente para negociar se encuentra en Lima. Incluso en Piura, que tiene un núcleo significativo de profesionales

comprometidos con el desarrollo de su región, se notan las limitaciones de la Cámara de Comercio que convoca a los pequeños y medianos empresarios, pero que pese a que se lo han propuesto no ha podido organizar cadenas productivas en rubros como el algodón y otras artículos exportación y no han resuelto todavía como sacar partido de las perspectivas económicas de integración que surgen del acuerdo de paz entre Perú y Ecuador. Al margen de la Cámara de Comercio y despreocupados de tener una presencia institucional en la región se encuentran empresas vinculadas a hidrocarburos como Petrotech, Unipetro, Pluspetrol, Serpt, las orientadas al procesamiento industrial de pescado y el grupo Romero significativo en términos nacionales, pero con fuertes referencias en la zona en lo que tiene que ver con servicios financieros, aduana, industria oleaginosa, actividades en la producción textil, y almacenaje.

Las desarticuladas clases medias provincianas

Las ciudades han visto decaer a las clases medias provincianas de las que tantos testimonios hemos tenido desde décadas atrás en la historia, la sociología y la literatura. Es, si se quiere una conclusión trivial advertir los cambios recientes en la estructura de nuestras sociedades locales. Más allá de esta primera impresión resulta perceptible una renovación generacional en las clases medias profesionales junto a la presencia de algunos intelectuales y técnicos de la zona que piensan el país y el lugar en que viven en nuevos términos. En Cajamarca y en San Martín, por ejemplo, llegaron al gobierno municipal núcleos que partieron de un colectivo en que se trataba de renovar una discusión sobre perspectivas de desarrollo de sus regiones a mediados de la década del noventa, tratando de sacudirse de la inercia de los conocimientos convencionales que se habían acumulado por años y que habían creado una suerte de sentido común poco expuesto la crítica. Algunos terminaron adhiriéndose al fujimorismo, otros mantuvieron por un período más o menos prolongado relaciones de colaboración con el régimen hasta que al final tomaron la opción del distanciamiento. En cualquier caso intentaron, por lo menos, en sus primeros tiempos suscitar una discusión sobre las condiciones del ingreso de sus departamentos a la

modernidad, en parte debido a que muchos de sus integrantes estudiaron fuera de su zona y volvieron a ella con un enfoque que aspiraba a ser más desapasionado y realista.

En muchas regiones del país los colegios profesionales organizaron foros acerca de las perspectivas de cambio de su lugar de procedencia. Mientras señalaban con claridad los ejes de desarrollo que había que atender, defendían que las tareas a realizarse fueran desempeñadas de modo poco menos que excluyente por profesionales y técnicos de la localidad. Junto a una comprensible defensa de sus propias perspectivas de trabajo coexistía la urgencia de salir de una situación de estancamiento. El discurso a la vez que invocaba proyectos de largo aliento se impregnaba de localismo reproduciendo, sin ser del todo conscientes, la búsqueda de prerrogativas y el sentimiento de postergación de las generaciones que los precedieron cuyas prácticas, sin embargo, intentaban renovar.

Estas clases medias profesionales, ya al margen de agrupamientos gremiales, participaron y participan en distintos grupos y foros de iniciativa ciudadana en los que procuran establecer un vínculo estable con autoridades de los sectores del Estado, los Consejos Transitorios de Administración Regional y los alcaldes provinciales y distritales. En buena medida, la articulación de estas propuestas se realiza estableciendo vínculos con las ONG. Estas últimas que se han expandido a lo largo del país reclutan profesionales que son también parte de este proceso de modificación de las clases medias profesionales, aunque no siempre adviertan esta condición con claridad ya que en algunos casos les cuesta verse a sí mismos fuera de su condición de agentes del desarrollo o en los que tienen una visión más tradicional creen ingenuamente mimetizarse con las organizaciones sociales a las que les prestan asistencia.

Los que preconizan la necesidad de fortalecer una instancia regional otorgan con buenas razones, considerando un adecuado diseño institucional, una tarea decisiva a las universidades desde el punto de vista de asesoramiento científico y técnico en las tareas de desarrollo que deben emprenderse. Estas intenciones se estrellan con la realidad si tomamos en cuenta que en la mayoría de los departamentos encontramos a los centros de enseñanza superior ensimismados

en sus conflictos internos. Tienen agudos problemas en la definición de sus carreras y cursos y una escasa vinculación con la tarea de definir alternativas consistentes para sus sociedades regionales. Si deseamos quedarnos en la superficie podemos anotar las dificultades para definir una perspectiva de integración con sus sociedades y carencias a las que no se sabe ni interesa ponerle fin. Quizás también existe un aislamiento consentido. Debe tomarse en cuenta que buena parte de las nuevas clases medias profesionales emergentes se han formado fuera de su localidad –entre ellos los técnicos de las ONG– y aceptan esta condición de postergación de sus colegas dentro de un orden de hechos inevitable. Quizás ocurra también que los docentes se aferran a sus precarios privilegios viendo en toda apertura académica un riesgo a su estabilidad. Existe un entrapamiento provocado tanto por razonamientos elitistas de cortos alcances como por la influencia de actitudes que probablemente tengan resistencia a la innovación lo que deriva que en ambas partes exista una suerte de aceptación resignada a una situación que se sabe insatisfactoria.

Las desordenadas iniciativas populares

Los sectores populares provincianos están dispersos y el dudoso mérito del fujimorismo fue articular a algunos de ellos para sacar ventajas de una cercanía, más ilusoria que real, con el poder. El hecho no es por cierto sorprendente cuando se sabe, desde estudios sociológicos y antropológicos de larga data, que la pobreza de por sí genera necesidades, pero no disposición para la plasmación y la defensa de intereses definidos con alguna precisión como para definir una agenda ordenada y sostenible en el tiempo. Y que un proyecto para que cobre vigencia social y capture la imaginación de sus defensores necesita de un horizonte de vida imaginable en la que la inserción en trabajos más o menos estables constituye un componente decisivo si es que no se quiere que se evapore un sentimiento de pertenencia.

Tampoco debe llamar a una sensación de estupor –salvo que se entienda que una organización por ser de procedencia popular ya es de por sí democrática– el hecho de que se produzca una creciente diferenciación que se va extremando con

el tiempo entre los dirigentes y la base social. Es una experiencia que atraviesa a muchos grupos a lo largo del país. Los cargos directivos en las organizaciones se van prolongando por especialización creciente de quienes asumen estas responsabilidades y por la red de contactos que establecen con distintas autoridades del Estado y las ONG consiguiendo de esta manera recursos y oportunidades –para el grupo o personales, según los casos– que juegan a favor de la permanencia en posiciones directivas. Y es probable, además, que haya pasajes de las mismas personas de una asociación a otra o superposición de atribuciones como suele ocurrir entre, por ejemplo, comedores populares y vaso de leche o federaciones de mujeres con las mismas direcciones al frente durante muchos años como ha hecho notar Angelina Cotler en Lima²⁵ y Huber en Ayacucho.²⁶ Los pobres en las sociedades regionales intervienen en situaciones límite y delegan lo que se refiere a las rutinas políticas y administrativas propias de cualquier organización. Son las opciones realistas de quienes toman referentes institucionales donde se procura garantizar mínimos niveles de supervivencia, pero que no alienta perspectivas de cambio respecto a las situaciones en la que la mayoría de los que se involucran se encuentra confinado.

En cierto modo, a contracorriente de estas afirmaciones, no puede decirse hasta qué punto existen situaciones inmovibles y cuándo termina definitivamente una tradición. Se sabe que las tradiciones son creaciones sociales y no fijaciones inmovibles con el pasado y, por lo mismo, ellas pueden resurgir cuando ya las dábamos hace tiempo por desaparecidas. Algo que va por el lado de estas disquisiciones tiene que ver con el resurgimiento de los movimientos regionales. En los largos años del fujimorismo, en parte por la represión, en parte por el surgimiento de representantes cuyos vínculos con el autoritarismo les daba eficacia social a corto plazo y sin necesidad de propiciar una convocatoria amplia detrás, debido también a la desilusión acerca de la vigencia de los proyectos en las que una vez creyeron, un conjunto de dirigentes sociales que vieron melladas, pero no destruidas sus convicciones, permanecieron inactivos. Lo cierto es que actualmente existe una progresiva articulación de organizaciones de base,

²⁵ Cotler, Angelina: *El impacto de la sustitución de víveres por dinero*. Lima, IEP, 2001.

federaciones gremiales, sindicatos y grupos vecinales, asociaciones de comerciantes y microempresarios, vendedores de mercado e intentos con marchas y contramarchas de integrar cámaras de comercio y colegios profesionales.

Estos frentes regionales tienen un perfil marcadamente contestatario como el de Loreto, reivindicaciones que trascienden el departamento y cuestionan lineamientos de la política económica como la oposición a las privatizaciones en Cusco, demandas puntuales en Tacna, preocupaciones por un modelo alternativo de desarrollo en Arequipa, defensa de las capacidades locales e impugnación a las autoridades municipales en Ayacucho. Al margen de estas particularidades es notorio que estas organizaciones tienen una influencia marcadamente urbana y una prescindencia probablemente provocada por sus debilidades más que por su desinterés en lo que se refiere a la atención de lo que está ocurriendo en el medio rural.

El relativo pero inesperado éxito de los movimientos regionales, como tantas veces suele ocurrir en política, invita a la audacia sobre todo en tiempos como éstos de ausencia de organizaciones políticas y argumentos y estrategias que aparecen poco claras para reconstruirlas sin reproducir los contratiempos y atolladeros que las afectaron en el pasado reciente. Así surge la idea de ir de los movimientos a los partidos regionales como nuevas formas de hacer política, al decir de quienes preconizan esta idea.

Quizás este intento de respuesta política es un síntoma más que una propuesta, pero es precisamente en tanto síntoma que no tiene que desdeñarse. Resulta otra de las expresiones del desencanto acerca de la política tal como se está expresando en el país desde años atrás. En el intento de cambio hay virajes bruscos e inconsistentes como el descuido sobre la reflexión de alternativas nacionales, como si ellas no importaran o se resolvieran simplemente como resultado de la yuxtaposición de distintas reivindicaciones particulares. Se prescinde en este razonamiento de la necesaria diferencia que debe establecerse entre representaciones políticas y gremiales. En la inquietud por encontrar

²⁶ Huber, Ludwing: *Centralismo y descentralización en Ayacucho*. Lima, IEP, 2002.

soluciones ante vacíos e insuficiencias se pretende apurar el camino simplificando y encadenando los esquemas organizativos renunciando así a rescatar las complejidades de la sociedad civil. Crearían estos partidos regionales o estos movimientos regionales en sus aspiraciones de proyección política, según creo entender, una suerte de estructuras federativas sin reglas muy precisas de funcionamiento. Se alentaría así que cada eventual vocero destaque las particularidades y problemas de la zona en que vive como una fijación, no yendo más allá, prescindiendo de una discusión de más amplias perspectivas. El debate sobre la situación social se fragmentaría invocando curiosamente la suma desordenada de partes como camino para superar esta condición.

Y, sin embargo, más allá de estas objeciones sencillas de formular, quizás evidentes hasta para quienes formulan estas propuestas, es probable que, pese a todo, la defensa de partidos regionales cobre una creciente vigencia como respuesta ante representaciones oficiosas, con frecuencia amañadas, inconsultas, con que las organizaciones políticas y los movimientos reclutan sus cuadros en el ámbito local. A veces se tiene la sensación de que hemos pasado de la apatía y el desánimo a la superposición de iniciativas, la mayoría de ellas mal planteadas y confusas y pese a todo ganamos en el cambio porque estamos ante una sociedad que a los tropezones ha iniciado un proceso de búsqueda. Los objetivos quizás sean imprecisos, pero a sus protagonistas les importa que haya un desenlace que destrabe una condición actual en la que hasta ahora ha influido el escepticismo y una voluntad frágil que debilitaba las perspectivas para encontrar salidas.

La suerte de las regiones: entre la ilusión y la expectativa

Más allá de las percepciones de los actores estratégicos que intervienen en las sociedades regionales, con sus expectativas, sus intransigencias, su disposición de actuar, y pensando en los ciudadanos menos comprometidos en el proceso, Zárate ha comprobado, recurriendo a la metodología de grupos focales realizados en distintas zonas del país que una idea predominante entre la gente es que estamos viviendo en un país rico en recursos naturales que contrasta con los

niveles de vida insatisfactorios en que se encuentra la mayoría de las personas.²⁷ Existiría, entonces, una incapacidad del Estado para aprovechar las riquezas existentes. En algunas zonas como la selva esta apreciación va más lejos y se vincula con la idea de la expoliación que el conjunto de la sociedad, y Lima en particular, realiza de sus recursos naturales. A esta opinión se agregan en la mayoría de los participantes, cualquiera sea su lugar de procedencia, aspiraciones de que una promesa democrática pueda renovar las formas de hacer política contemplando demandas y solucionando problemas hasta entonces postergados. La fácil y tediosa conclusión acerca de estas afirmaciones es que los ciudadanos no están bien informados –por cierto no es la valoración de la autora– y que la educación ha fracasado al no saber dar una imagen realista del país, que existen ideas que no tienen asidero como, por ejemplo, la existencia de una agricultura rica en recursos en la sierra, que los intelectuales deben transmitir un justificado desencanto. En suma, no hay sitio para todos y nada de hacerse ilusiones. Es cierto, tiene que promoverse que haya un conocimiento generalizado que se oriente a ilustrar sobre los límites de nuestro desarrollo. Como contrapartida conviene tener en cuenta que quienes están en posiciones que les permite ejercer mayor influencia e interpretar la realidad existente, debieran tomar en consideración tanto que no existen verdades absolutas como que no puede reconstruirse un sistema político y activarse una sociedad civil, de cuyas falencias tanto se reniega, sin alentar una perspectiva de cambio. Las alternativas no surgen únicamente de soluciones tecnocráticas impecables –y de esto ya debiéramos estar informados en América Latina– sino también de iniciativas personales y sociales a veces erráticas y mal definidas, de soluciones que a primera vista pueden lucir improvisadas, de las urgencias de que se expresen planteamientos de desarrollo y distribución. En suma, de compromisos cívicos, concepto al que le atribuye virtudes, pero en el fondo se le deja de lado cuando se

²⁷ Zárata, Patricia: *Estudio motivacional con población adulta sobre descentralización del Estado*. Lima, IEP, 2002. Este trabajo discrimina entre grupos focales en distintas zonas del país y con diferencias de educación, sexo y generación. Tomando las técnicas del mercadeo asume un concepto tan elusivo y de múltiples significaciones como la descentralización a la manera de un "producto". Este punto de partida no distingue la lógica que separa los espacios públicos de los privados. El singular mérito de la autora es, a mi entender, que

trata de enfrentarse a realidades inmediatas. Los mencionados compromisos cívicos se quedan en la ética, lo que no está mal, pero no invaden a la política sometida a leyes inexorables en la que poco lugar se le da a lo que puede hacer el conjunto de actores sociales.

Vinculando la participación con referentes institucionales

El examen de las sociedades regionales y las ideas que los ciudadanos tienen del país nos lleva casi de la mano a analizar el tema de la participación de la población en políticas públicas y, en especial, en lo relativo a la descentralización, tema donde coexisten expectativas desbordadas como perspectivas críticas que salen al paso de las fáciles idealizaciones. Tomado este asunto en su radicalidad nos llevaría a una amplia discusión de filosofía política que trasciende nuestra área de preocupaciones.

Quedémonos, entonces, en un análisis inevitablemente superficial de las experiencias más difundidas, la concertación y los intentos de realizar planes estratégicos de desarrollo y presupuestos participativos como maneras de impulsar procesos de descentralización y regionalización. Sería una comprobación trivial, si no fuera por las exageraciones de quienes preconizan la idea de la participación al margen de considerar cualquier contexto social, invocar la afirmación de Tarrow en el sentido que los movimientos sociales se expresan cuando los ciudadanos ordinarios, a veces alentados por líderes, se muestran receptivos y responden a los cambios de escenario en que disminuye los costos de las acciones colectivas, se revelan posibles aliados y se muestra que las élites y las autoridades se encuentran en una condición de vulnerabilidad, circunstancia que va a facilitar que se atiendan a sus reclamos.²⁸ Son así "ventanas de oportunidad que no forman parte del acontecer cotidiano de la política, pero tampoco se trata de una perspectiva definitivamente negada en cualquier coyuntura.

fue mucho más lejos en su investigación que lo que hubiera resultado de acogerse estrictamente a los lineamientos planteados.

²⁸ Tarrow, Sidney: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge University Press, UK, 1994.

En el fondo del proceso, se requiere de un referente institucional, un partido, un movimiento social que se va consolidando o el propio Estado que contribuye a la participación ciudadana. Este tema es, en general, poco atendido entre quienes tratan el tema de la concertación asociado al desarrollo local. Stiefel y Wolfe han señalado, creemos que con acierto, un conjunto de obstáculos para que las políticas estatales favorezcan la participación, las que examinaremos por nuestra parte extrapolando su razonamiento a las particularidades del caso peruano.²⁹ Señalan estos autores que los actores reformistas del Estado se muestran, a menudo, sin recursos u oportunidades para presionar a otros tomadores de decisiones en lo que tiene que ver con el apoyo a políticas participatorias. Esto parece ocurrir en el país en la medida que distintas entidades de la administración pública tienen diferentes perspectivas sobre el alcance del proceso de descentralización. Piensan con enfoques encontrados al respecto aunque no lo manifiesten con claridad organismos como el Ministerio de la Presidencia, un grupo significativo de congresistas provincianos que parecen dispuestos a acelerar el proceso conviviendo con los temores y reticencias en aquellas ramas de la administración pública preocupada por las finanzas o la gobernabilidad, como parecen ser los casos del Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Ocurre también que los hacedores de políticas y los participantes desde la sociedad tienen expectativas que no se concilian unas con otras. Creo notar al respecto –además de la incidencia probable de intenciones que van en direcciones diferentes– la existencia de una tierra de nadie en la que el técnico bien intencionado formula directivas que contempla la intervención de la comunidad pero por sus competencias y sus conocimientos se queda en el simple enunciado y, por otro lado, se localizan a actores sociales que no conocen adecuadamente el funcionamiento de la administración y no encuentran, en consecuencia, las vías adecuadas para insertarse en el proceso.

Stiefel y Wolfe anotan también las dificultades que encuentran para promover políticas participativas por parte de los promotores de orientaciones reformistas

²⁹ Las referencias a Stiefel y Wolfe han sido tomadas de Rebecca Anders: *Inventing local democracy*.

que se topan con burocracias acostumbradas a estilos de decisión autoritarios o clientelistas. En la mayoría de las experiencias sobre concertación y planes de desarrollo local se registra la presencia esporádica de representantes de distritos, sectores de la administración que no tienen atribuciones para intervenir en la discusión, sugerir propuestas o establecer compromisos porque están sujetos a una línea de mando que les impide desempeñarse con independencia. Por lo que la corresponsabilidad “Estado y sociedad” en los planes de desarrollo puede quedarse con frecuencia en la mera retórica no obstante el entusiasmo de quienes defienden esta alternativa que procura la renovación de las políticas públicas. Sucede también, según los autores mencionados, que la inexperiencia, los preconceptos ideológicos y las debilidades en las tareas de gestión dificultan la atención de las demandas de las organizaciones sociales. En el Perú no existen lógicas convergentes o un espacio de referente común para discutir temas como la descentralización entre grupos significativos de la sociedad civil y técnicos del gobierno. Probablemente en este estado de cosas exista una responsabilidad más marcada del Estado, pero también tiene su cuota de influencia la superficialidad de los planteamientos de algunas ONG que prestan asesoría a la comunidad y que no tienen una perspectiva integral de desarrollo, sino una acumulación desordenada de temas inconexos sugeridos por los organismos de cooperación internacional.

Steifel y Wolfe señalan el problema para un buen desempeño en temas de participación ciudadana la competencia entre diferentes partidos, punto de vista en el que parecen desconfiar de una perspectiva pluralista y que preferimos pasar por alto. A renglón seguido expresan el temor de situaciones no controlables por la irrupción de bases no alineadas con el partido de gobierno que sobrepasan los marcos de debate planteados entre hacedores de política y población y, de esta manera, consiguen restringir y hasta eliminar foros abiertos de deliberación. Quizás lo que ocurre en el Perú no es el predominio de situaciones de desborde –que pueden presentarse ocasionalmente como vimos en el caso de los frentes regionales– sino la irrelevancia de algunas discusiones entre actores estatales y

sociales. El gobierno convoca a un debate amplio sobre la descentralización y al mismo tiempo teme por sus consecuencias lo que deriva en una actitud ambigua, poniendo obstáculos o haciendo lento el proceso. La sociedad, por su parte, interpone demandas, algunas atendibles, otras fuera de foco, que alejan progresivamente como una prioridad considerar la descentralización en sus aspectos centrales que debieran vincularse a su diseño institucional y a sus proyecciones.

La reflexión de Zender Navarro, aunque referida al presupuesto participativo de Porto Alegre, es pertinente para los procesos de concertación y los planes de desarrollo orientados a la descentralización.³⁰ Relativizando las idealizaciones de la participación popular señala que en sociedades marcadas por una profunda desigualdad social habrá en los grupos más pobres propensión al clientelismo, demandas inmediatas e intereses que entran en conflicto con otros grupos e incapacidad de concebir al departamento o a la región como un todo. Y se trata de emprender una tarea compleja de lograr un punto de equilibrio entre la atención de las necesidades inmediatas de la población y el logro de una perspectiva más integral. Claro que puede haber una solución más cruel y efectiva, que es la de dejar a los marginados fuera del proceso, orientación de la que no está libre el caso peruano, más allá de un insistente y probablemente sincero discurso democratizador.

Desajustes entre concertación, democracia y descentralización

Los planes de desarrollo departamental, y en general el conjunto de procesos en los que se ha invocado la concertación, asociados al tema de la descentralización corren el riesgo de lo que Schedler ha llamado distorsiones sistemáticas.³¹ Existe el temor que la no representatividad de los participantes se refleje también en una "no representatividad de los objetivos y resultados de la concertación".

³⁰ Navarro, Zender: "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre", en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill (ed.) Op. cit.

³¹ Schedler, Andreas: *Condiciones y racionalidades de la concertación social. Una revisión del debate latinoamericano*. Serie Estudios Sociales N° 23. Santiago de Chile, Flacso, 1992.

Esta inconveniente selectividad puede expresarse de distintas maneras; por ejemplo, trasladando la externalización de los costos a grupos que por no estar representados no tienen voz ni voto en las deliberaciones, o en la exclusividad de la apropiación de beneficios a quienes participan directamente en el diálogo y, finalmente, en la exclusión de temas que trascienden tanto las preocupaciones inmediatas como el horizonte de largo plazo de aquellos que están involucrados directamente en el debate.

Quizás pueda argumentarse como línea de defensa frente a estas afirmaciones que, como también señala el autor, la reducción de la pobreza y de la desigualdad social "constituye una necesidad funcional de sistemas políticos democráticos". Supone, en otras palabras que la viabilidad de sistemas políticos democráticos requiere de cierta "legitimidad material", complementaria a su legitimidad procedural-democrática.³²

Dicho así suena coherente. Sin embargo, no puede menos que dejarse de pensar en las convocatorias restringidas de las mesas de concertación. Alcaldes que la utilizan con frecuencia como plataforma política y que no garantizan condiciones de continuidad del proceso una vez que han dejado sus cargos. Algunos profesionales de la comunidad legítimamente interesados, pero que en contadas ocasiones representan a sus gremios, profesionales de las ONG preocupados por obtener resultados inmediatos o, por lo menos tangibles, porque en ello se juegan sus condiciones de financiamiento. Dirigentes de organizaciones de la comunidad que tienen una relación de colaboración mutua y a la larga intereses comunes con esas mismas ONG que los convocaron eventualmente. Funcionarios públicos generalmente sin niveles de autonomía para decidir, y los llamados facilitadores del proceso que en algunos casos daría la impresión que tienen ya previsto el diagnóstico y las alternativas de antemano y que instrumentan un simulacro de debate para llegar a la larga al punto que se proponían.

Este intento de descentralizar con propuestas regionales falla en los mecanismos de comunicación, tanto en relación con los grupos económicos de la zona que van

³² Esta afirmación del autor se da en los marcos de una discusión inspirada en la concepción habermasiana de la democracia deliberativa y no supone otorgarle una primacía a la democracia sustantiva frente a la democracia formal.

a tener al margen de cualquier otra voluntad protagonismo en el proceso como en las relaciones con los sectores más pobres, a los que cuesta llegar para que intervengan activamente. La manera en que les afecta las decisiones en términos de redistribución y equidad sólo es tomada en cuenta a través de una imprecisa declaración de buenos propósitos. Mientras tanto, como anota Zárate, los grupos más desfavorecidos sienten, y con razón, que existe respecto a ellos una considerable "deuda social", pero advertir este hecho no los conduce a involucrarse en procesos en los que no advierten ventajas y en adherirse a objetivos genéricos con respecto a los que guardan un razonable escepticismo. Los problemas mencionados sólo pueden superarse aunque sea parcialmente mediante una articulación política que requiere de partidos bien constituidos interesados por su propio interés en organizar una agenda y extender una propuesta, en competencia unos con otros. No ocurre así. Lo más probable, entonces, es que estas iniciativas de concertación, que recogen fragmentos de una sociedad civil desarticulada, tengan definiciones y alternativas poco conocidas, que no haya cobrado una efectiva vigencia social y una información que no genere compromisos más allá del entorno inmediato de quienes participan directamente. Y que otra vez el referente final sea el Estado como actor unitario resolviendo de un modo clientelista o despojadamente tecnocrático –una u otra cosa puede suceder– los asuntos relativos a la descentralización en el marco de las reformas institucionales que le interesa hacer al margen de eventuales consultas democráticas.

Cuando existen organizaciones políticas consolidadas surgen oportunidades para desarrollar un campo más propicio para la participación. Ella no es inherentemente virtuosa aunque ciertamente mejor para la vida democrática que la indiferencia y la apatía. Tampoco se trata de que los ciudadanos estén comprometidos sin darse tregua en la intervención en los espacios públicos. Trivialidades de este tenor hacen fácil, demasiado fácil, la crítica que realizan los que cuestionan a las teorías que consideran la participación de un componente necesario para el desarrollo de virtudes y compromisos cívicos. Lo que importa en una democracia es extender el número de ciudadanos bien informados. Y para ello se requiere la deliberación ya

que, como manifiesta Benhabib, ningún individuo en particular puede anticipar el conjunto de temas involucrados que tienen que ver con el debate político, así como ningún individuo en particular puede poseer el conjunto de la información relevante sobre algunas decisiones que afectan a todos.³³ Y la aspiración quizás es irrealizable en sus últimas consecuencias, pero en la que se puede avanzar es –para la autora– la constitución de una red de múltiples formas de asociación, de vínculos y de organización en la que el resultado va a ser una anónima conversación pública con espacios para la deliberación, la contestación y la argumentación.

Disyuntivas en la participación y políticas descentralistas

Saliendo de este plano en la que la reflexión filosófica tiene en este caso directas consecuencias políticas, vale la pena tener en cuenta la discusión sobre la afirmación de espacios de democracia local que realiza Rebecca Neaera Abers a propósito del presupuesto participativo en Porto Alegre.³⁴ Importa atender a su razonamiento no porque la experiencia pueda replicarse con facilidad como sostienen quienes orientan propuestas en esta dirección en el país, sino porque vincula marcos institucionales con intervenciones de la comunidad. Se supera así el enfoque de razonar sobre lo que sería deseable que ocurriera explicando en cambio cómo la sociedad civil y el gobierno local en la que tiene decisiva influencia un partido político, en este caso el PT, pueden promover no sin contratiempos una efectiva descentralización.

La participación, sostiene la autora, no es solamente la transferencia de responsabilidades públicas a grupos cívicos, sino que también permite el control sobre algunas políticas, promover alternativas, hacer que grupos tradicionalmente excluidos accedan al Estado, contribuir al desarrollo de sus capacidades individuales y sociales, entre ellas las políticas. Sin embargo, afirmar este estado de cosas afronta problemas que no son sencillos de resolver.

³³ Benhabib, Seyla: "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy", en Seyla Benhabib (ed.) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, 1996.

³⁴ Anders, Rebecca. Op. cit.

En primer lugar, los relativos a la implementación. Ocurre que las exigencias burocráticas de alcanzar objetivos rápidamente y la medición estricta del éxito en términos de tiempo y dinero no se concilia bien con los períodos largos y a menudo irregulares que requiere la movilización de los participantes. Vinculado a lo anterior, la uniformización de normas y estándares de la planificación estatal no consigue con frecuencia encuentros afortunados con la flexibilidad que se requiere para trabajar con la población a la que se toma como referencia. Además, no es fácil lograr la confluencia de voluntades en la administración. Los planificadores urbanos pueden hacer propuestas imaginativas y viables y encontrarse con la resistencia de los funcionarios públicos encargados de aprobarlas y de ejecutarlas. Finalmente, implementar la participación puede encontrar la resistencia difícil de franquear de grupos de poder económico que influyen a su vez en los medios de comunicación resistiendo políticas que afectarían a sus intereses.

La participación tiene que afrontar también problemas que se vinculan con la equidad. Los grupos más desfavorecidos no tienen recursos para participar por problemas que van desde la disponibilidad de tiempo a las perspectivas de una efectiva comprensión de los asuntos públicos que se discuten lo que les puede restar influencia. A veces hay problemas de autoestima que les dificulta tener la disposición de opinar por el temor de no ser comprendidos o no ser tomados en cuenta. Las mujeres, además, están recargadas de responsabilidades entre sus trabajos remunerados y los domésticos como para intervenir activamente. Ante estos problemas puede señalarse que a veces los discursos participacionistas, incluso aquellos bien intencionados, reproducen comportamientos elitistas.

El tercer problema de la participación tiene que ver con la facilidad con la que ésta se desliza a menudo a problemas de cooptación. Los participantes entran en un espacio público que no conocen en su mecánica y es probable que sin necesidad de un directo propósito manipulador quienes dirigen el proceso opten preferentemente por darle protagonismo a quienes son más afines a sus propuestas, retirando progresivamente a los que tienen actitudes pasivas o contestatarias, decisiones que debilitan una organización independiente de la comunidad.

Estas dificultades respecto a la participación no discurren por separado, sino se interfieren unas con otras. Las necesidades de la implementación de políticas conduce, a menudo, a establecer alianzas con grupos que están dispuestos a sacar ventajas de la cooptación establecida. Una actitud de democratismo extremo resuelve problemas de equidad de los grupos marginados, pero a menudo obstaculiza la calidad y pertinencia de las decisiones que se toman, afectando incluso a parte de los actores que se quiere favorecer. Las resistencias justificadas a las inercias burocráticas y al saber de los especialistas crean problemas en el diseño y en la ejecución de políticas conspirando contra el éxito de la concertación.

No se ha tomado al azar una experiencia que puede verse como lejana y que se refiere o a un gobierno local promotor de la descentralización porque entendemos que tiene que ver centralmente con las posibilidades de encuentro entre Estado, organizaciones políticas y sociedad civil, que tiene tantas dificultades de establecerse en el caso peruano.

La intervención ciudadana y las iniciativas locales entre el idealismo y el realismo desencantado

En muchos de los defensores de la participación se hace sentir una posición esencialista. Se tiende a realizar un largo listado de sus virtudes no ayudando al lector a darle razones que sustentan esta posición. Para Julio Díaz Palacios, por ejemplo, la participación desplaza a la racionalidad burocrática, simplifica procedimientos, aumenta la productividad de la gestión pública, mejora la focalización de las políticas sociales y disminuye la corrupción.³⁵ ¿Cómo? No lo sabemos ni se nos explica por lo que no quedaría otra alternativa que tomar sus afirmaciones como resultado de una experiencia que mostraría que la mayoría de los ciudadanos se encuentran libres de aspiraciones personales exclusivistas,

³⁵ Díaz Palacios, Julio: "Sociedad civil, participación y descentralización", en Grupo Propuesta Ciudadana / SER. Cuadernos Descentralistas N° 2. Op.cit. El autor en sus distintas responsabilidades políticas, de gestión, de elaboración de alternativas y de promoción de iniciativas ciudadanas ha conseguido logros apreciables en temas de gobierno local y descentralización. Comparto, en general, sus percepciones y enfoques en la materia aunque la lógica del argumento que se está exponiendo lleva a marcar sobre todo las discrepancias en lo relativo a lo que debe asumirse como criterios para entender la participación ciudadana.

están inevitablemente dispuestos a la solidaridad, actúan con precisión y acierto. Por lo que se puede estar seguro de sus diagnósticos y de sus proyectos dejando de lado lidiar con contradicciones, inconsecuencias, complejidades que otros menos optimistas encuentran cuando exploran lo que ocurre en nuestra sociedad. Al esencialismo le sigue una tentación a la búsqueda de la unanimidad como si existiera para el autor una sola razón concluyente y a disposición de todos. Así, afirma que hay "visiones sectoriales –por ejemplo, la de los empresarios de la Confiep o la de las ONG– en torno a ejes temáticos de muchos gobiernos locales, pero no visiones compartidas de futuro asumidos por todos los segmentos de la sociedad. Esta es una de las grandes carencias que debemos superar en la brevedad". En esta percepción la democracia aparece contrapuesta al pluralismo cuando debe esperarse que sea una de sus condiciones. Seguramente el autor reconoce estas dificultades y comparte estas observaciones a las que deja provisoriamente de lado para dar mayor fuerza a su argumentación. En todo caso la descentralización merece una intensa discusión social y su diseño institucional, su vinculación con el desarrollo, la atención a las disparidades regionales son temas abiertos al debate.

Por otro lado, en su atendible preocupación por garantizar una efectiva democratización social no admite que pueden separarse participación de descentralización, ambas se condenan al fracaso si renuncian a su mutua complementación. Quizás se prescinde de atender a las complejidades de la política democrática. Porque lo razonable sería concluir que hay responsabilidades de la descentralización que por criterios de eficiencia técnica o simplemente porque no interesa a la población no son temas que reclamen la intervención de la sociedad. Así como debe esperarse también, como seguramente debe ser el pensamiento del autor, que los referentes de participación sean más amplios en sus puntos de referencia, desde organizaciones sociales con diversos propósitos a las más amplias opciones sociales como para que las prácticas de intervención ciudadana queden confinadas a las instancias regionales y locales como la principal o la única alternativa disponible.

Tanaka es un autor perceptivo preocupado por señalar los atolladeros de la defensa de la participación como indefectiblemente vinculada a la democracia.³⁶ Señala con acierto que aquellos que más participan en términos convencionales en el Perú son a la vez, como demuestran las encuestas sobre cultura política, quienes tienen mayor propensión a seguir valores autoritarios. Probablemente se deba a que esta intervención es inducida en contextos de precariedad económica y no se vincula entonces con la deliberación, la adquisición de nuevos conocimientos y la ampliación de las capacidades de los actores involucrados, las razones que tienen en cuenta los autores que defienden la participación en situaciones distintas a las aquí consideradas.

Resumamos los argumentos del autor quizás al precio de no poder dar cuenta de los matices de su análisis. Distingue el involucramiento ciudadano según los grados de complejidad de la organización social a la que las personas toman como referencia. En comunidades pequeñas, a las que le atribuye una baja complejidad y en contextos de pobreza extrema predominan las relaciones personalizadas, existe una escasa diferenciación entre las atribuciones del dirigente y el conjunto y un involucramiento generalizado en acciones colectivas orientadas a resolver problemas de supervivencia. Con frecuencia, dada la debilidad de estos grupos, dependen de agentes externos encargados de promover alternativas ante las capacidades escasas que enfrenta la comunidad. En situaciones de complejidad media ya no puede hablarse de una identidad comunitaria fuerte, los intereses comienzan a diferenciarse y surgen líderes e intermediarios que desarrollan habilidades para establecer nuevas relaciones con los agentes de desarrollo y en el proceso se apropian de incentivos selectivos diferentes del resto lo que los lleva a buscar denodadamente preservar su posición y actuar como *brokers* o intermediarios. En contextos de alta complejidad se constituyen grupos de intereses, a veces en competencia entre sí, que se organizan en demandas de naturaleza semipública o directamente privadas y que a veces configuran un escenario pluralista con controles recíprocos entre los líderes emergentes y entre ellos y la sociedad.

³⁶ Tanaka, Martín: *Participación popular en las políticas sociales: cuándo puede ser eficiente y democrática*

El razonamiento del autor continúa una larga tradición en los estudios de antropología y sociología siguiendo un consenso establecido. Así Golte y Adams, por ejemplo, muestran en el caso de migrantes campesinos a Lima patrones convergentes y relaciones personalizadas cuando los grupos surgen de una misma comunidad con escasa diferenciación interna en sus orígenes hasta que surjan por los cambios económicos procesos de emergencia social, disposiciones arborescentes con jerarquías internas más pronunciadas en lo que serían casos de complejidad media y situaciones en las que las opciones se diversifican sin que ya pueda establecerse un patrón definido como ocurre con aquellos que proceden de zonas como las del valle del Mantaro, comparable a las situaciones del pluralismo a las que se refiere Tanaka.³⁷

Un mérito del autor es trasladar con creatividad este razonamiento al ámbito de la ciencia política. No obstante ello si bien en el trabajo se hace un análisis preciso y detallado de las actitudes de algunos dirigentes y de las organizaciones de base, el juego planteado remite fundamentalmente a la relación entre el individuo o el grupo con una institución encargada de aplicar una política social –Foncodes–, y la respuesta a situaciones indeseadas de dependencia surge en el autor de la esperanza de lo que pueden hacer algunas dirigencias, las ONG y el propio Estado. Si en el análisis realizado se muestra con mucho detalle que estas instituciones son parte del problema no se entiende cómo ahora pueden aportar soluciones, salvo por una apelación a un cambio de actitud. Se espera que ellas que cumplan una suerte de labor de pedagogía social, que contribuiría a desarrollar efectos multiplicadores positivos, especialmente en los contextos de baja complejidad. Y mientras en el razonamiento político se insiste en la influencia de las élites profesionalizadas y distantes de su base social como rasgo inevitable de las democracias contemporáneas cuando se analiza los casos de los sectores populares se insiste en un escenario social alternativo. En éste se criticaría a los dirigentes que desarrollen sus propios intereses diferenciados del resto, aspirando quizás como contraste a un vínculo representativo sin mácula que es

y cuándo todo lo contrario. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social / IEP, 2001.

³⁷ Golte, Jürgen y Norma Adams: *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima, IEP, 1987.

precisamente la idea que se pretende cuestionar. Probablemente este punto de vista se deba a que el autor percibe, con buena dosis de realismo, las dificultades de renovar las mediaciones políticas y se atiende y propone alternativas desde la situación existente y con los actores que ejercen una efectiva influencia.

En las ciencias sociales peruanas, con la excepción de algunos aportes, el tema de las relaciones entre participación y descentralización es tratado recurriendo a ideas demasiado generales, que en ocasiones reducen la complejidad, sin que por este procedimiento cobren vigencia proposiciones precisas, convincentes y ordenadoras de la interpretación.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS EN UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRE

La descentralización regional es el criterio razonable para organizar administrativamente al país, distribuir con mayor criterio de equidad los recursos que se generan y contribuir, aunque sea sólo en parte, a un desarrollo económico más equilibrado. Es también una reforma difícil de realizar por la cantidad de modificaciones que hay que introducir, por más que se hable que el proceso tiene que ser gradual y flexible. La acumulación de experiencias fallidas en nuestra historia parece demostrarlo. La situación actual sólo es alentadora por la existencia de una decidida voluntad de cambio, no necesariamente en los caminos emprendidos para lograrlos que suscita temores sobre dudas y desaciertos. Señalemos algunos.

a) Formalmente, y de acuerdo a la reciente reforma de la constitución, a los gobiernos regionales les toca desplegar competencias en temas de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación y salud de acuerdo con la ley. El tema, en teoría, debe resolverse con una legislación que establezca con claridad las nuevas atribuciones. Sin embargo, parece existir un error inicial de ubicación. Si uno se preocupa por trajar por documentos sobre lineamientos de políticas públicas realizados por los distintos sectores encuentra sólo contados casos en los que se tiene previsto la participación de una instancia regional llegando a lo más a promover algún nivel medido de desconcentración. Los ministerios van a tender a retener competencias, a veces por la intención de no perder el control directo en la gestión, lo que sería visto como una manera de disminuir su poder, en otras ocasiones invocando la eficacia.

La descentralización es un tema que surge desconectado de una reforma integral del Estado, de lo que se traduce no sólo vacíos legales sino el riesgo de las improvisaciones. No sería de extrañar, entonces, que en el futuro los ministerios intenten oponerse a delegar competencias y desde las regiones surjan reivindicaciones reclamando por ellas, en una y otra instancia con intransigencia

en sus planteamientos. Y que en los organismos de coordinación regional intersectorial se repita la historia de funcionarios públicos que asisten desprovistos de la capacidad de tomar decisiones sin consultar a la sede central, derivando en discusiones inocuas que se pretenden exhibir como muestras de buena voluntad. Y en el otro extremo los representantes de las regiones que no disponen del rango de competencias que en teoría les correspondería dado el nivel de gobierno en que se encuentran ubicados, tenderían a desestabilizar un orden existente mal definido, generándose entonces situaciones de ingobernabilidad de las que en última instancia sus promotores no serían los únicos responsables.

b) Es probable que, tal como están planteadas las cosas, en lugar de tener una auspiciosa expansión de la representación política asistamos a un cuadro confuso y conflictivo. En primer lugar, porque al no estar bien precisados lo que le corresponde a hacer a cada uno y con el propósito de que su gestión sea visible y cuente con la aprobación de la ciudadanía se asista al desorden y la dispersión de ofertas entre los actuales congresistas elegidos por distrito electoral múltiple, el presidente y los miembros del Consejo Regional, y los alcaldes provinciales y distritales. La debilidad de los partidos políticos no convierte a éstos en un factor de contención de este proceso. O incluso perciban en esta indeterminación una oportunidad para ganar posiciones. Las organizaciones políticas y las nuevas representaciones deben competir, además, con movimientos políticos regionales dirigidos por independientes o con frentes cuya única base de sustentación es el departamento donde viven, lo que los llevará al particularismo y a la radicalización de sus reivindicaciones

Esta situación de incongruencias y conflictos va a ser alentada también por el sistema previsto por la ley 27658 de elecciones regionales que establece un ordenamiento de votación por lista cerrada, en la que la organización mayoritaria se lleva la mitad más uno de los representantes según el orden de candidatos y provincias y a los demás grupos se les atribuye cargos de acuerdo con un sistema de cifra repartidora. Como se exige, además, que cada provincia tenga su representante, el que asume su cargo por alguna de ellas no necesariamente será

el más votado en esta zona, lo que puede provocar en algún momento problemas de legitimación.³⁸

Junto a estas vicisitudes que surgen de un inadecuado diseño institucional debe tenerse en cuenta que, como anota Zárata, el centralismo no sólo es percibido como un asunto relativo a la oposición entre Lima y el resto de los departamentos, sino que se expresa también en conflictos que se suscitan en cada zona. Los caseríos se sienten postergados por las cabeceras de distrito, los distritos por las provincias, las provincias por las capitales de regiones. Sería un despropósito suponer que pueda encontrarse alternativas legislativas y establecimiento de políticas públicas que resuelvan a corto plazo estas demandas y aspiraciones que se enfrentan. En cambio, es razonable suponer que la dispersión de las representaciones a las que hemos hecho alusión tenderá a exacerbarlas.

No entraremos, por lo trajinado de la discusión, en considerar los riesgos que se le atribuyen a una deliberación desordenada (asambleística es el término que se utiliza por quienes formulan esta objeción como si este tipo de foro público fuera desaconsejable por definición) que surge de la coexistencia del Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador y los Consejos de Coordinación Regional como entidad consultiva. Este último organismo estará integrado por los alcaldes y por representantes de la sociedad civil. En el caso de los alcaldes puede correrse el riesgo que no se distinga lo propio de la instancia regional y aquello que le corresponde a las provincias, superponiéndose o disputándose competencias más que lograr el diálogo fluido al que probablemente se aspira. Y definir quiénes son los miembros de la sociedad civil desdobra los criterios, coexistiendo en una misma institución los integrantes elegidos por votación universal y el nombramiento administrativo o restringido de aquellos a quienes se proclamarían como voceros de la sociedad organizada pudiendo en estos casos servir de pretexto para resoluciones tomadas de acuerdo con un corto cálculo político. Un orden democrático, salvo quizás en momentos de transición en la que se sale del autoritarismo, se sustenta en relaciones de autonomía y complementariedad entre organizaciones políticas y la sociedad civil. De lo contrario, se llega a

³⁸ Martín Tanaka me hizo notar este problema en comunicación personal.

esquemas corporativos (los que surgen cuando los que se suponen que representan a la sociedad se sujetan a los moldes impuestos por el Estado) o a desplazamientos arbitrarios en la que una organización social por razones generalmente poco consistentes merece mayor consideración que otras. Finalmente, introduciendo probablemente una innecesaria complejidad se exige, por lo menos, el 15% de representantes de las comunidades nativas y de los pueblos originarios. El propósito es atendible: que se exprese la diversidad cultural del país tomando en cuenta a poblaciones secularmente postergadas. Quizás ocurra, sin embargo, que en esta disposición se tenga una visión estática de estos grupos, fijados en el tiempo, inmunes a los cambios, resistentes a la innovación. Lo que probablemente suceda es que los representantes elegidos sean aquellos que más rápidamente han ingresado a la modernidad y que se vuelvan una suerte de "especialistas en etnicidad" más que personas que están compartiendo la vida cotidiana de aquellos de los que dicen recoger su voz. En todo caso, la objeción que aquí se formula es un riesgo que quizás pueda evitarse y no tiene la fuerza de las críticas que en general hemos hecho a los criterios con los que se convocan y van a actuar las otras autoridades en las instancias regionales.

c) En la discusión de los defensores de la propuesta de regionalización se nota una perceptible diferencia de opinión entre quienes ya dan por descontado un nuevo modelo de desarrollo del país que puede alterar los ejes actuales de acumulación y aquellos que toman opciones más mesuradas advirtiendo las dificultades para revertir, aunque sea en parte, la tendencia al centralismo. Aun entre los que sostienen opciones más mesuradas y realistas parecen haber cabos sueltos en su razonamiento. Falta, por ejemplo, definir las instancias de planificación regional que ayuden a promover el desarrollo de las distintas zonas. A lo que se agrega la ya mencionada desconexión entre descentralización y reforma del Estado, porque incluso quienes son conscientes del problema no han definido todavía un nivel de respuestas y alternativas consistentes, si bien cabe esperar avances sustantivos que corrijan paulatinamente esta deficiencia. Queda pendiente también afrontar cómo se resuelve un nuevo pacto fiscal que otorgue más recursos a las regiones (generalmente se habla del 20% para ellas y

un 30% para los gobiernos locales) como un objetivo a alcanzar. Se necesita tomar en cuenta para ello, un problema por cierto de difícil resolución entre apoyar a los departamentos atendiendo a criterios de redistribución o bien considerando sus potencialidades de desarrollo. Se insiste al tratar el tema en la pertinencia de los indicadores de desempeño como criterios de asignación de fondos. No se ha avanzado lo suficiente acerca de cómo definirlos con la suficiente flexibilidad atendiendo a las diversas realidades de los departamentos en un país de la extrema heterogeneidad del Perú. Por ahora, las soluciones son demasiado genéricas.

Y, finalmente, entre quienes defienden posturas regionalistas se nota que no existe una adecuada comunicación que haga más factible elaborar alternativas interdisciplinarias entre economistas, administradores, juristas y sociólogos, estos últimos con la agravante de que, en general, han tratado el tema de un modo exclusivamente propositivo, sin adecuados diagnósticos de la situación existente en la sociedad o menospreciando los problemas a los que hay que enfrentar si se quiere llevar adelante el proceso.

d) Empobrece el debate la ausencia de propuestas basadas en la defensa de la economía de mercado y en el fortalecimiento de la institución municipal como respuesta a algunas de las inconsecuencias de la regionalización. En general, la corriente de opinión neoliberal parece no haber avanzado mucho más que en el reconocimiento de la necesidad de la existencia de dos estamentos burocráticos, uno altamente calificado evaluado por su desempeño con altas remuneraciones y comprometidos con un proyecto de modernidad alternativo al existente y otro sujeto a las condiciones generales que se establecen para la carrera del funcionario público, orden al que cuestionan pero donde no ofrecen alternativas consistentes de cambio. Llama la atención en lo referente a la reforma del Estado y en particular a la descentralización su resistencia a que se deleguen servicios mediante la terciarización a empresas privadas o atribución de responsabilidades a organizaciones públicas no estatales. Parecen atrapados por un reflejo conservador que mientras critica el excesivo intervencionismo estatal desconfía de otorgarle un campo más amplio a la sociedad en el cumplimiento de

responsabilidades públicas por temor de crear situaciones que escapen de su control.

e) Como se ha señalado en este trabajo, la participación no gira en el vacío ni se trata sólo de una opción ética de los actores. En el caso de la descentralización necesita de un referente estatal configurando un escenario en que pueden desencadenarse a menudo conflictos entre técnicos reformistas, burocracias que buscan uniformizar normas y estándares y apearse a sus rutinas y actores de distinta procedencia social y territorial con demandas y propuestas que no pueden resolverse en el corto plazo, generando problemas de gobernabilidad. Junto con ello, situaciones en que la polarización política obnubila las perspectivas de encontrar soluciones para superar algunas dificultades encontradas en el proceso, así como defensa de particularismos regionales que impiden asumir –cuando se está poco dispuesto al diálogo– soluciones donde se piense al país en su conjunto.

El tema de la participación plantea, además, problemas relativos a su implementación, las dificultades de resolver problemas de equidad y evitar la cooptación, temas que en parte escapan a la buena o mala voluntad de los actores y dependen de los contextos institucionales en los que ellos actúan.

f) Un grupo considerable de defensores de la descentralización lo han asociado con la concertación social generalmente vinculada a planes departamentales, provinciales y distritales de desarrollo y, especialmente, desde los promotores de las ONG han surgido profesionales especialistas en este tema al que dedican un considerable y apreciable esfuerzo. En este documento hemos hecho referencia al problema de las convocatorias restringidas, las distorsiones que ellas plantean en el vínculo entre participantes y excluidos los problemas de continuidad de las iniciativas, la falta de un debate profundo que es sustituido por las alternativas impuestas por quienes dirigen el proceso, el débil enraizamiento social y la vigencia de este espacio como paliativo a la ausencia de representaciones políticas consolidadas. Por otro lado, por razones que sería preciso indagar, este tema se encuentra disociado de una reflexión comparada sobre concertaciones políticas o de otras experiencias de concertación social, sobre la que existe una

amplia elaboración teórica de la que podría conseguirse elementos para enriquecer esta perspectiva considerando sus potencialidades y dificultades.

g) El análisis de la descentralización se encuentra también separado del estudio de las sociedades regionales, salvo cuando se alude de modo genérico al problema de las capacidades locales. Se señala como dificultad la debilidad de las burocracias que sean capaces de impulsar el proceso pero no parece que, por lo menos, en el caso de algunas regiones desarrolladas, se esté asistiendo a una situación más grave e irresoluble de la que existe en Lima. En cambio, un obstáculo que va a enfrentar el proceso es que los grupos empresariales con mayor poder en las regiones no tienen referentes institucionales a nivel local y negocian directamente con el gobierno central. El cambio de actitud pasa por modificaciones en la cultura política, pero mucho más por el impulso de reformas que consoliden las capacidades de resolución de la instancia departamental. En el trabajo se ha hecho referencia, también, a las debilidades de las cámaras de comercio, el nuevo perfil de las clases medias, la precariedad de las organizaciones sociales con dificultades para elaborar nuevos discursos y propuestas, el aislamiento de las universidades de provincia y las irrupciones al mismo tiempo esporádicas y radicales de los frentes regionales, que son expresiones de democratización de la sociedad y a la vez tienen dificultades para articular demandas y elaborar propuestas. El surgimiento de partidos regionales contiene una demanda de representación a tener en cuenta, pero son también un síntoma de la debilidad del sistema político que le impide construir con la suficiente amplitud referentes nacionales.

En suma, no basta con afirmar que el proceso de descentralización llevará varias décadas. El transcurso del tiempo no soluciona de por sí problemas. Importa desde ya fijar un derrotero de reformas económicas, políticas y sociales que van mucho más allá de las secuencias de un plan estratégico como de seguir la actitud opuesta con soluciones que se van tomando de coyuntura en coyuntura. Tenemos por ahora buenos propósitos, un exceso de disyuntivas y pocas soluciones.

Referencias bibliográficas

ANDERS, Rebecca: *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, USA, 2000.

BALLÓN, Eduardo: "La descentralización desde la perspectiva política", en *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*. Cuadernos Descentralistas N° 1. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Buenos Aires, CLAD / Eudeba, 1999.

BOISIER, Sergio: *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL, 1999.

BURKI, Javed, Guillermo PERRY y DILLINGER, William: *Más allá del centro: la descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Mundial, 1999.

CAMOU, Antonio: "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 152. Noviembre - diciembre 1997.

CONTRERAS, Carlos: *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*. JCAS / IEP. Serie N° 4, 2000

COTLER, Angelina: *El impacto de la sustitución de víveres por dinero*. (ms) Lima, IEP, 2001.

CHIRINOS, Luis: *Las nuevas fronteras de la acción municipal*. Informe, 1999.

CHIRINOS, Luis: "Para pensar la descentralización de funciones", en *Lineamientos para la construcción de un consenso descentralista*. Cuadernos Descentralistas N° 2. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana / SER.

Dammert, Manuel: *Hacia la reforma nacional descentralista. La democracia territorial*. Lima, 2001.

----- "Plan estratégico para la descentralización 2001- 2021", en Cuadernos Descentralistas N° 2. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana / SER.

DÍAZ PALACIOS, Julio: "Sociedad civil, participación y descentralización", en Cuadernos Descentralistas N° 2. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana / SER.

GOLTE, Jurgen y Norma ADAMS: *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima, IEP, 1987.

GONZALES DE OLARTE, Efraín: “La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”, en Bruno Revesz (ed.).

GONZALES DE OLARTE, Efraín: *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP, 2000.

GUERRA GARCÍA, Francisco y Francisco SANTA CRUZ: *En torno a la regionalización*. Lima, Cedep, 2002.

HUBER, Ludwing: *Centralismo y descentralización en Ayacucho*. Lima, IEP, 2002.

LECHNER, Norberto: “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en Bruno Revesz (ed.)

MORALES, Carlos Antonio: “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en Bresser Pereira, Luiz y Nuria Cunill (ed.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, CLAD / Paidós, 1998.

NAVARRO, Zender: “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre”, en Bresser Pereira, Luiz y Nuria Cunill (ed.).

PALACIOS, Rosa María: “Descentralización”, en *Carta de Navegación*. Lima, 2001.

PLANAS, Pedro: *La descentralización en el Perú republicano: 1891-1928*. Lima, Municipalidad de Lima, 1998.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS : Apoyo a la transferencia y gestión democrática del Poder Ejecutivo. Informe de diagnóstico del sector social. 2002.

REVESZ, Bruno: “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, en Bruno Revesz (ed.) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, Cipca / IEP, 1998.

REVESZ, Bruno: “La décentralisation au Pérou: une réforme en panne”, en *Problèmes d'Amérique Latine Trimestriel N° 37 nouvelle série avril - juin 2000*.

SASE: *Servicios para el desarrollo: descentralización para un desarrollo sostenible*. Aporte ciudadano. Online paper, 2001.

SCHEDLER, Andreas: *Condiciones y racionalidades de la concertación social. Una revisión del debate latinoamericano*. Serie Estudios Sociales N° 23. Santiago de Chile, Flacso, 1992.

SCHNEIDER, Ben Ross: “Las políticas de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* N° 20. Caracas, junio 2001.

SEYLA, Benhabib: “Towaed a Delinerative Model of Democratic Legitimacy”, en Seyla, Benhabib (ed.) *Democracy and Difference. Constesting the Boundaries of the Political*. Princenton University Press, 1996.

TANAKA, Martín: *Participación popular en las políticas sociales: cuándo puede ser eficiente y democrática y cuándo todo lo contrario*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social / IEP, 2001.

TARROW, Sidney: *Power in Movement: Social Movements, Collectiva Action and Politics*. Cambridge University Presss, UK, 1994.

VILAS, Carlos: “¿Más allá del consenso de Washington? Un enfoque de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD)*, N° 18. Caracas, octubre 2000.

ZÁRATE, Patricia: *Estudio motivacional con población adulta sobre descentralización del Estado*. Lima, IEP, 2002.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny: *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima, Universidad del Pacífico, 1998.