

Reformas Estructurales:

La Regionalización un Fracaso Calculado

Gilberto Cárdenas Núñez*

El lunes 31 de octubre del 2005, el diario El Comercio presentó un titular en primera página con el siguiente texto: "Fracasó intento de regionalizar el país".

El mismo día, el diario Perú 21, presentó el siguiente titular:

"NO a las macrorregiones".

En general, los diarios de la capital del Perú de una u otra forma expresaban su interpretación de la contundente votación por el "NO" a la conformación de Macrorregiones que agruparían varios departamentos pre existentes en la conformación geográfica y espacial del país, votación que fuera convocada por el Gobierno Nacional a través de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Para entender el proceso y sus posibles consecuencias, es necesario analizar por qué el Estado ha fracasado de esa manera al intentar realizar una importante reforma estructural.

* Economista, Planificador y Proyectista, Catedrático Principal e Investigador Permanente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, Consultor y Gestor de Empresas.

1. LA POLÍTICA ECONÓMICA

Entre las áreas de estudio de la política económica están la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria, la política de controles y de regulaciones y la política de reformas estructurales. En éste último campo se encuentran los procesos de regionalización.

Los procesos de regionalización se basan en los principios de la economía regional. Estos principios son los siguientes:

1. El elemento principal hace énfasis en el espacio.
2. Análisis de los sistemas de espacios, regiones y sistemas de regiones, localizaciones y sistemas de localizaciones.
3. Concepto clave: distancia (ejemplo: en relación con la actividad económica, aglomeraciones)
 - i. Física
 - ii. Económica
 - iii. Política
 - iv. Institucional
 - v. Social, y/o
 - vi. Cultural
4. Temas básicos:
 - i. Transporte y comunicaciones
 - ii. Población
 - iii. Flujos de mercancías
 - iv. Recursos
 - v. Distribución espacial de la renta
 - vi. Distribución espacial del empleo
 - vii. Distribución espacial de la actividad económica: localización industrial
 - viii. Crecimiento regional
 - ix. Modelos de ordenación territorial: economía local y urbana

Los principales temas relativos a un proceso de regionalización son propios de la acción del Estado sobre la economía nacional, y en consecuencia propios del estudio de la política económica. Recordemos como se define la política económica:(3)

Reformas Estructurales: La Regionalización un Fracaso Calculado

"La esencia del concepto de política económica se encuentra en su carácter de relación de dos ciencias: la política y la economía.

La política consiste en el uso de los instrumentos del poder - coerción, coacción o consenso- para lograr mantener el poder o acrecentarlo, a fin de lograr ciertos objetivos que beneficien a quienes tienen el poder.

La economía es la ciencia que estudia la producción y distribución de bienes y servicios aceptados o consumidos por un sector o toda la sociedad, previo pago de determinado precio.

En consecuencia, la política económica es el uso del poder para generar acciones en la producción de bienes y servicios que motiven la consolidación o acrecentamiento del poder del Gobierno o gobernantes."

Sin embargo, con el fin de ampliar la visión de lo que se entiende por política económica, se presentan a continuación una serie de definiciones sobre tal concepto. Así,

Hershell la conceptúa de la siguiente manera:

"Política es la acción del gobierno para lograr sus fines. Política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos"(4)

Bocchi la define así:

"La política económica es aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines"(5)

Fossati indica:

"La política económica puede definirse, en primera instancia, como estudio de la actividad de los poderes públicos, principalmente del Estado, en el campo económico"(6)

Bresciari - Turróni, consideran:

"La expresión 'política económica' tiene dos significados ... aludimos, mediante el empleo de tales palabras , a las providencias que ha tomado (el gobierno) o desea tomar, en categorías económicas; o bien, aludimos a una dirección determinada hacia los fines que se propone..."(7)

La opinión de Lange es la siguiente:

"El descubrimiento de las leyes económicas por la economía política sirve para fines prácticos. Aplicar en la práctica las leyes descubiertas por la economía política es la tarea de la política económica..."(8)

A su vez, Kirschen, considera:

"La política económica... es el aspecto económico de la política gubernamental en general: es la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos por conseguir sus fines..."(9)

Chevery, dice:

"La política económica está integrada por las medidas que toma el gobierno para influir sobre la vida económica"(10)

Tinbergen indica:

"La política económica consiste en la variación intencional de los medios con el objeto de obtener ciertos fines"(11)

También, De Torres la conceptúa:

"Denominamos medidas o medios de la política económica toda acción política dirigida a la consecución de una finalidad económica..."(12)

Casi todos los estudiosos de la economía pueden plantear una manera de definir la política económica, y en general, de una u otra manera, pueden encontrar o plantear con diferentes palabras las mismas características en su concepto.

En general, de las definiciones expuestas se puede concluir que la política económica es la intervención de un poder, generalmente del Estado (o de una Institución o una Empresa), sobre la economía del país para lograr determinados fines.

Es importante anotar que las instituciones y las empresas pueden tener sus propias políticas económicas, que aplican en diferentes partes del país o del mundo, donde actúan o participan.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Menciono explícitamente el título del libro de Fukuyama, porque inicia el prefacio con las siguientes palabras:

Reformas Estructurales: La Regionalización un Fracaso Calculado

"La construcción del Estado es la creación de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las ya existentes. En el presente libro defiende la construcción del Estado como uno de los asuntos de mayor importancia para la comunidad mundial, dado que los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo, como son la pobreza, el sida, las drogas o el terrorismo."

No está demás recordar que en el Perú se habla del rebrote del terrorismo (que según la Comisión de la Verdad ocasionó en el país alrededor de 70 mil muertos en el periodo 1980 a 1993); que el tráfico de pasta básica de cocaína genera alrededor de 2,000 millones de exportaciones ilegales para el país, y que la pobreza representa alrededor del 54 % de la población nacional.

Fukuyama habla de la descentralización y la capacidad decisoria refiriéndose tanto a la empresa como al nivel político. Así, señala:(15)

"La política admite también, bajo la denominación de federalismo, unas observaciones similares a las aplicadas a las organizaciones. La comunidad de políticas de desarrollo ha venido fomentando con gran ímpetu desde la década de 1980 la descentralización de la autoridad política del Estado y el gobierno local. Las razones son las mismas que en las organizaciones: la toma de decisiones descentralizada está más cerca de las fuentes de información locales y, por consiguiente, es necesariamente más sensible a las condiciones locales y los cambios del entorno local. La toma de decisiones es más rápida cuando puede llevarse a cabo localmente y, si está repartida entre un elevado número de unidades, éstas pueden fomentar entre sí la competencia y la innovación (Wildavsky, 1990). Asimismo, en la política, el federalismo significa que el gobierno es más cercano y más visible para las personas a las que se supone tienen que servir, lo que en teoría debería aumentar la transparencia y, por tanto, la legitimidad y la calidad de la democracia."

Una de las razones que el Gobierno de Alejandro Toledo ha esgrimido continuamente para expresar mayor legitimidad ha sido la construcción de la democracia en el Perú. Y un proceso en este sentido han sido las elecciones realizadas en octubre del 2005 sobre la conformación de macrorregiones. Sin embargo, la única reforma estructural que ha intentado realizar en su período ha fracasado.

Y es que el pragmatismo en la política peruana sigue teniendo mucha importancia. Lo que vale son los votos y no los hechos. El pragmatismo se conceptúa de la siguiente manera: (16)

"El pragmatismo, por su parte, sostiene que no existe una realidad objetiva o una verdad permanente. Según él, no son dables principios absolutos, abstracciones válidas o conceptos firmes. La objetividad se sustituye por el "subjetivismo colectivo" y así, cualquier cosa que la gente desee que sea cierta, se "convierte" en cierta.

La lógica del pragmatismo establece, en consecuencia, que la verdad se determina en las encuestas. Bajo su imperio, como dice Ayn Rand, las estadísticas sustituyen a la verdad; el conteo de votos, a los principios; los números, a los derechos; y las encuestas de opinión, a la moralidad. La mayoría puede hacer lo que le plazca con la minoría, una práctica que fácilmente puede convertirse en la "ley de la turba".

Pero si los sondeos de opinión nos dijeran que el Muro de Berlín no ha caído, ¿eso sería cierto? Si la mayoría un día opinara en las encuestas que Abimael Guzmán es inocente, ¿acabaría eso con su culpa? Hitler, Mussolini o "Baby Doc" Duvalier contaron durante mucho tiempo con una aprobación masiva en sus respectivos países, y ello no los hizo menos dictadores o criminales."

Los partidos políticos peruanos juegan al pragmatismo: si ganan en los votos es que tienen la razón. Si la gente vota por el "SÍ" quiere decir que sí quieren regionalización, y si votan por el "NO" es que no quieren regionalización. Nada más equívoco que la utilización del pragmatismo en la política económica nacional, que impide efectivas reformas estructurales de amplias repercusiones para el futuro de un Estado en construcción.

3. LOS RESULTADOS POR DEPARTAMENTOS

La información disponible a la fecha indica que los votos por departamentos se han repartido de la siguiente manera (datos al 92.7% de actas computadas por la ONPE):(17)

Reformas Estructurales: La Regionalización un Fracaso Calculado

Región Tumbes - Piura - Lambayeque

	Región	SÍ	NO	Blancos	Viciados
1	Tumbes	20,843	68,503	1,058	3,302
2	Piura	146,879	554,082	8,185	25,279
3	Lambayeque	102,779	149,125	3,505	13,938

Región Lima provincias - Ancash - Junín - Pasco - Huánuco

	Región	SÍ	NO	Blancos	Viciados
1	Lima provincias	91,340	317,791	6,160	19,978
2	Ancash	55,110	368,757	4,527	18,730
3	Junín	76,576	452,913	4,266	21,203
4	Pasco	6,183	48,915	665	2,651
5	Huánuco	38,899	193,571	2,170	6,993

Región Ica - Ayacucho - Huancavelica

	Región	SÍ	NO	Blancos	Viciados
1	Ica	77,812	297,465	2,602	7,977
2	Ayacucho	49,675	142,745	1,892	8,207
3	Huancavelica	26,623	121,862	389	1,902

Región Apurímac - Cusco

	Región	SÍ	NO	Blancos	Viciados
1	Apurímac	44,114	92,354	2,363	6,626
2	Cusco	164,970	244,415	4,706	17,876

Región Tacna - Arequipa - Puno

	Región	SÍ	NO	Blancos	Viciados
1	Tacna	16,279	118,977	1,557	12,050
2	Arequipa	326,910	283,748	5,294	27,209
3	Puno	140,125	382,149	5,059	29,699

Lo que dicen las estadísticas es que la votación por el NO (sin incluir blancos ni viciados) fue de:

Tumbes	3.3
Piura	3.8
Lambayeque	4.1
Lima provincias	3.5
Ancash	6.7
Junín	5.9
Pasco	8.2
Huánuco	5.0

Ica	3.8
Ayacucho	2.9
Huancavelica	4.5
Apurímac	2.1
Cusco	1.5
Tacna	7.4
Arequipa	0.9
Puno	2.7

Es evidente que, salvo los pobladores de Arequipa, la mayoría de la población consultada considera que no deben formarse en este momento las macrorregiones. Algunas consideraciones expresadas por personajes de la escena oficial de la política peruana nos indican la diferencia de lectura de los resultados:

"Lo que sí lanza el resultado de ayer es un mensaje inequívoco de que el ciudadano común y corriente y las autoridades locales como los alcaldes observan la regionalización con incredulidad y desconfianza, lo cual obliga a que el proceso deba ser revisado de un modo integral, pues todavía no ha logrado calar en la población. Empezando por la propia conducción desde el poder Ejecutivo, donde debe replantearse la estrategia seguida por el CND."

Por otro lado, el dirigente del Partido Aprista Peruano Alan García Pérez señala:(19)

"No podemos ser acusados de boicotear nada. El único responsable de este fracaso es el Gobierno del señor Toledo, que quiso modificar las reglas de juego días antes de la consulta popular. Este proceso se llevó a cabo con improvisación y falta de planificación".

Pero los resultados tienen que ser analizados desde el punto de vista económico y desde el punto de vista político, así como la necesaria relación entre ambas disciplinas.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En primer lugar es necesario analizar la conducción del proceso de regionalización: el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y su personal directivo. La conducción del CND está en manos de una persona sin experiencia en la realización de reformas estructurales, que involucren la acción política del Estado, la participación de la población y los instrumentos de política económica necesarios para la realización de las reformas.

En segundo lugar, el equipo de funcionarios principales del CND son, en buena parte, reciclados de la conducción fracasada del ex Instituto Nacional de Planificación, al cual, precisamente, llevaron al fracaso. En otras palabras, la conducción no fue técnica política, sino burocrática dirigista.

En tercer lugar, la población carecía de información suficiente sobre las ventajas de la unión de departamentos, para así tomar una decisión conciente. Ante la carencia de información, es lógico que la mayoría de la población prefiera el status quo, pues de esta manera no incluye más incertidumbre en el entorno de sus decisiones.

En cuarto lugar, la política económica del Gobierno no es clara en cuanto a las decisiones en materia de manejo fiscal, de controles y regulaciones o de reformas que puedan implementar los gobiernos de las Macrorregiones y que no los puedan hacer ahora como simples presidentes regionales. Queda descartada toda delegación en términos de política monetaria (oferta monetaria y velocidad del dinero), así como en materia cambiaria (valor de la moneda nacional en relación a otras monedas).

En quinto lugar, la política de regionalización tampoco se inserta en el cambio de estructuras sectoriales, como la de la agricultura (minifundio), de los planes de construcción de infraestructura energética o vial, y menos de la infraestructura portuaria o aeroportuaria.

En sexto lugar, la política de reformas estructurales y las demás políticas económicas requieren de un marco orientador dado por un Plan Estratégico Nacional, el cual tampoco existe.

5. CONCLUSIONES

1. El conductor del proceso de regionalización es una persona improvisada en la conducción de reformas estructurales.
2. La conducción no ha sido ni política ni técnicamente eficiente ni eficaz. Ha habido incompetencia demostrada en las propuestas normativas, en las acciones de coordinación con las autoridades regionales y locales del país, y en la comunicación con la población. Los entes burocráticos demuestran una vez más su obsolescencia para la elaboración de reformas estructurales.
3. La acción de los activistas de la regionalización forma parte de la política de reformas estructurales. No ha habido activistas de la regionalización que sean de las propias localidades consultadas.
4. La conducción de la política económica, por parte del gobierno central; es errática y engañosa. Actúa en función de presiones y es estrictamente de corto plazo.
5. El actual gobierno continúa arrastrando problemas estructurales no resueltos en diversos sectores de la economía. No hay planteamientos al respecto y la inoperancia es manifiesta.
6. La gran visión de país no existe. Esta ausencia condiciona desfavorablemente la aplicación de políticas y reformas.

6. RECOMENDACIONES

1. El conductor del proceso de regionalización tiene que ser una persona con gran claridad en la visión del país, de los ejes geoeconómicos y geopolíticos que atraviesan el país, y además tener claridad en el manejo de la política económica nacional.
2. Es necesario seleccionar un equipo de profesionales altamente calificados y con experiencia exitosa en la conducción de instituciones estatales vinculadas a la población para que conduzcan el proceso de regionalización. Lo mejor es que sean seleccionados por concurso de méritos y no por "confianza política".

Reformas Estructurales: La Regionalización un Fracaso Calculado

3. Es necesario formar equipos de activistas de la regionalización para que informen con detalle de las ventajas del proceso así como de las dificultades y problemas venideros.
4. La política de reformas estructurales es de largo plazo, y en consecuencia es necesario que tomen en cuenta las estrategias de desarrollo que se plantean para el crecimiento y desarrollo económico y social del país.
5. Es necesario resolver el problema del minifundio, la infraestructura física nacional, la articulación e integración internacional, y el rol del Estado en la economía.
6. Es necesario un proyecto Nacional, un Plan Estratégico Nacional y la exposición explícita del manejo de los instrumentos de política económica para lograr los fines propuestos.

NOTAS

- (1) El Comercio; "Referéndum 2005, Elecciones Regionales, Improvisación, Falta de información y Temor impulsaron el No; Fracaso intento de regionalizar el país"; Lunes 31 de Octubre del 2005; pág. 1, Lima Perú.
- (2) Perú 21; "Rotundo fracaso. Rechazo a integración regional se impuso en 15 departamentos. NO a las macrorregiones"; Lunes, 31 de octubre del 2005, pág. 1; Lima Perú.
- (3) Cárdenas Núñez, Gilberto J.R; "Política Económica, I Entrega"; pp. 9 - 12; 1997, Lima Perú.
- (4) Hershell, Federico J; Política Económica, Siglo XXI Editores S.A.
- (5) Bocchi, Silvio; Diccionario de Política Económica, ver Política Económica.
- (6) Fossati, Eraldo; Política Económica Integral, FCE, 1961, pág. 18, Madrid - España.
- (7) Bresciari-Turroni; Curso de Economía Política, FCE, 1961, Vol II, pág. 11.

- (8) Lange, Oscar; *Moderna Economía Política*, FCE, Ed. Brasileira, 1963, pág. 135. Sao Paulo, Brasil.
- (9) Kirschen, E; *Política Económica Contemporánea*; Vol I, OIKOS, 1965.
- (10) Chevery, Hollis; *Política y Programas de Desarrollo*, en *Boletín Económico para América Latina.*, Vol III, No. 1.
- (11) Tinbergen, Jan; *Política Económica, Principios y Formulación*, FCE, 1961, pág.9.
- (12) De Torres; *Teoría y Práctica de la Política Económica*, Aguilar, 1965, pág.23
- (13) Fukuyama, Francis; "La Construcción del Estado"; Ediciones B; 2004, Barcelona España.
- (14) Ob. Cit, 13, pág. 9.
- (15) Ob. Cit. 13, pág. 108.
- (16) Boloña, Carlos; "Experiencia para una Economía al Servicio de la Gente", pp. 653 - 654; *Nuevas Técnicas Educativas SAC*, 2000, Lima Perú
- (17) El Comercio; "Ausentismo de electorado alcanzó solo el 12.7%", pág. 2; martes, 01 de noviembre del 2005, Lima Perú
- (18) Álvarez Rodrich, Augusto; "Un NO Macizo"; *Perú 21*, pág. 2, 31 de Octubre del 2005, Lima Perú.
- (19) García Perez, Alan; Ob cit 1, pág. 2.
- (20) Cárdenas Núñez, Gilberto J.R.; "Decisiones en la Vida", lectura: *Mi Hijo no es un Buque*; págs.. 169 176; 2004, Lima Perú.

BIBLIOGRAFÍA

Bocchi, Silvio

Diccionario de Política Económica, ver Política Económica.

Boloña, Carlos

"Experiencia para una Economía al Servicio de la Gente", pág. 653 - 654;
Nuevas Técnicas Educativas SAC, 2000, Lima Perú.

Bresciani-Turroni

Curso de Economía Política, FCE, 1961, Vol II, pág. 11.

Cárdenas Núñez, Gilberto J.R

"Política Económica, I Entrega"; págs. 9 - 12; 1997, Lima Perú.

Cárdenas Núñez, Gilberto J.R.

"Decisiones en la Vida", lectura: Mi Hijo no es un Buque; págs. 169 - 176; 2004,
Lima Perú.

Chevery, Hollis

Política y Programas de Desarrollo, en Boletín Económico para América Latina.,
Vol III, No. 1.

De Torres

Teoría y Práctica de la Política Económica, Aguilar, 1965, pág.23.

Fossati, Eraldo

Política Económica Integral, FCE, 1961, pág. 18, Madrid - España.

Fukuyama, Francis

"La Construcción del Estado"; Ediciones B; 2004, Barcelona España.

Hershell, Federico J.

Política Económica, Siglo XXI Editores S.A.

Kirschen, E.

Política Económica Contemporánea; Vol I, OIKOS, 1965.

Lange, Oscar

Moderna Economía Política, FCE, Ed. Brasileira, 1963, pág. 135. Sao Paulo, Brasil.

Tinbergen, Jan

Política Económica, Principios y Formulación, FCE, 1961, pág.9.