

La Descentralización en el Desarrollo Económico Peruano

Abel Andrés Zavala

Resumen: El artículo trata de responder a la pregunta del título del trabajo. La resistencia del Estado a la Descentralización, donde la mayoría de especialistas y políticos tiende a coincidir en que la descentralización debe ser un proceso gradual y flexible.

El inevitable centralismo del periodo reciente, las políticas de ajuste estructural emprendidas por el Perú desde 1990 exigían, de acuerdo con las sugerencias de los organismos multilaterales, también la Descentralización en el nuevo escenario democrático es que se plantea en primer plano con el retorno a la democracia en que se establece nuevos vínculos entre Estado y Sociedad.

Gonzáles de Olarte es, a nuestro criterio, el autor que sosteniendo la pertinencia en la creación de una instancia regional, afronta con mayor rigurosidad de las dificultades del proceso. El enfoque de Guerra García y Santa Cruz cuenta con el apreciable mérito de su defensa de la regionalización.

El desarrollo local y desarrollo territorial son efectos de la globalización que inciden de manera directa sobre los espacios locales. La Regionalización es un proceso que se forja necesariamente con la participación de la sociedad que

habita el territorio afectado. Dentro de actores individuales tenemos el empresario, entre otros destacados en el campo económico, quienes juegan un rol muy importante en la construcción de regiones, aportando su capacidad de innovación y su talento productivo.

Palabras Claves: Descentralización, Descentralización Regional, Descentralización en la pobreza. Globalización

Introducción

Los efectos del programa de ajuste estructural neoliberal, 1990-1997 no han sido iguales en las distintas regiones del Perú. Este hecho no se aprecia corrientemente porque los análisis de este tipo de programas se hacen, generalmente, de manera agregada a nivel macro.

Por otro lado, cuando estos análisis se hacen a nivel macroeconómico no se toma en cuenta el espacio. En consecuencia, los efectos de dichos programas parecen similares en todo el territorio (Perú).

En el Perú, las regiones se han desarrollado de manera desigual, tal como lo han demostrado varios autores (Amat y León 1981, Gonzáles 1982, 1992, Caravedo 1987, Iguiniz 1984), en función de la variada geografía y accidentada orografía, la organización geopolítica y el patrón de crecimiento económico que hemos denominado “Primario Exportador Semi-Industrial y Dependiente”. Las principales características del desarrollo regional peruano han sido:

- * La concentración y centralización económica en la ciudad de Lima, es decir, la consolidación de un sistema centro periferia con importantes brechas de desarrollo entre las regiones más ricas y las más pobres, y entre el campo y la ciudad.
- * Crecimiento divergente entre el centro y las periferias, y entre las regiones más modernas y las más tradicionales.
- * La persistencia de desigualdades productivas y distributivas materializada territorialmente.

- * Los principales factores de cambios generados por el ajuste estructural son: los nuevos precios relativos, la modificación de la estructura de la propiedad como consecuencia de la privatización, la desregulación y la flexibilidad de los mercados de bienes y factores y las reformas institucionales del Estado.
- * El efecto de los cambios se orientan, en el Perú después de 1990, hacia un neocentralismo.

Desde nuestro punto de vista en esta fase de la discusión deben enfrentar los importantes desafíos.

Supuestos Básicos

- Un proceso largo y complejo.
- Un proceso fundamentalmente político.
- La Administración de la escasez.
- Un compromiso para todos los peruanos.
- Heterogeneidad, especificidad y flexibilidad.

Los Peligros

- Improvisación, discontinuidad, burocratización.
- La visión centralista de la descentralización.
- La deserción de las provincias.

Los Desafíos Del Momento Actual

- Una estrategia flexible
- Una estrategia gradual.
- El análisis retrospectivo.
- Las etapas de la regionalización.
- El financiamiento.
- La estructura del gobierno departamental.

La mayoría de los países de América y el Caribe han experimentado procesos de descentralización durante las últimas dos décadas. Estos han respondido primero, a las intensas reformas económicas que siguieron a la crisis de la deuda y segundo a la reconstrucción democrática que ha tenido lugar en muchas de las naciones del continente luego de un periodo de frecuentes quiebras institucionales.

En efecto, desde los años noventa, en la región la descentralización se viene revalorizando como uno de los elementos integrados del proceso de democratización. Lo que pretenden las naciones de la región es la construcción de democracias estables con mayor capacidad de resolución de conflictos y de promoción de una más eficiente y equitativa asignación de los Recursos Públicos.

Los procesos de descentralización y desarrollo significan nuevas puertas para la participación de la sociedad civil. Se abren nuevos desafíos para los distintos grupos históricamente discriminados, en el orden a esforzarse por ocupar los nacientes espacios y asumir con responsabilidad las nuevas herramientas de cambio. Dentro de este que hacer las mujeres, como agentes de transformación, y la perspectiva de género, como instrumento de análisis, encuentran en este contexto una oportunidad muy valiosa para avanzar hacia una mayor equidad de género y un desarrollo social integral.

Por otro lado, el modelo descentralizado está lejos de trabajar, es necesario dotarlo de los insumos adecuados para lograr un funcionamiento satisfactorio, que responda a las expectativas que se tiene en él, es crucial preguntarse hasta que punto la descentralización está sirviendo al mayor desarrollo de cada una de las unidades territoriales. Aquí, cabe revisar los objetivos que cada gobierno se ha impuesto al asumir el desafío de profundizar la descentralización, los instrumentos con que se dota a cada nivel subnacional de gobierno para afrontar adecuadamente en un marco de equidad y autonomía sus nuevas y crecientes competencias y otorgar un especial énfasis en la calidad de las políticas en términos de los impactos sociales de que ellos se derivan.

El presente trabajo parte por entender la descentralización como un proceso integral donde interactúan las esferas políticas, administrativa y fiscal en la búsqueda de consolidar a los gobiernos (nacional, local) como entidades fuentes capaces de asumir los desafíos de la globalización y del desarrollo de sus territorios, dado que se reconoce que se trata de un proceso integral y que está

evaluando a la luz de los avances y desafíos que éste presenta en el país.

Asimismo, describe las principales facetas del proceso de descentralización y desarrollo en el Perú, distinguiendo las dimensiones políticas, donde se incluyen las diversas instancias de participación de la ciudadanía que se han venido abriendo en el marco del proceso de descentralización y desarrollo, quien ha fortalecido a las mujeres y otros grupos sociales como nuevos actores políticos locales.

Se examina nuevamente poniendo énfasis la dimensión administrativa del proceso que hace referencia a las diferentes competencias de los agentes nacionales, territoriales y locales, visualizando como incorporar la perspectiva de género en la planificación del desarrollo local. Igualmente se analiza la dimensión de los gastos y sus respectivos financiamientos.

Además analizar en cada caso el grado de avance del proceso en la región, el cual se discute algunos de los principios teóricos que deben guiar las políticas pertinentes, los posibles problemas y alternativas para solucionarlos.

En la última parte del documento se profundiza en los potenciales beneficios de un proceso de descentralización para el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo territorial, dando énfasis tanto a la dimensión económica como en su impacto el cómo atender las brechas sociales y de género. La idea central es identificar algunos principios de política pública básicos que permitan a las distintas unidades disposiciones en un contexto descentralizado al desarrollo integral del territorio.

Descripción del Trabajo

El capitalismo de hoy, en su fase monopolista transnacional, está dinamizado por dos fuerzas económicas en dos niveles. Una es, la acumulación de capital por las empresas más nacionales de escala global sin dejar de tener una sede territorial nacional, regional y local. Otra es la acumulación del capital determinada por las empresas a escala local con miras a integrarse en el mercado regional primario, luego nacional y más tarde a nivel global. Ambos procesos están determinados por dos dinámicas. Una es la modernización de los procesos económicos, donde se pone énfasis en el aspecto cognoscitivo de la fuerza

humana de trabajo, de las empresas y de las instituciones para aprovechar las economías de escala. La otra es la competitividad de la fuerza humana, de las empresas, con base a actividades económicas en sedes territoriales que pugnan por quedarse con la mayor parte del mercado y con ello realizar la acumulación del capital.

Sobre el desarrollo global y regional (local), no sólo está en marcha un proceso de desarrollo real, sino que se procesa una serie de interpretaciones encontradas entre sí, donde unos privilegian el desarrollo de la economía global como determinantes del desarrollo económico y otras que privilegian el territorio local (regional) como determinantes de la innovación y el desarrollo económico.

Según la escuela marxista, la globalización y el regionalismo son dos aspectos de un mismo proceso, como es el desarrollo capitalista, dominado por el capital monopolista transnacional. Su dinámica está determinada por la aguda confrontación e interacción de diferentes fuerzas capitalistas que concurren en condiciones de desigualdad al proceso de producción social.

Cualquier intervención del Estado crea rigideces para el libre desarrollo del mercado global. Es opuesta a cualquier proceso de desarrollo regional liderado por el Estado, pues considera a cualquier inversión externa el mercado como fuente de distorsión de los precios que determina una ineficaz asignación de recursos entre empresas, consumidoras. El regionalismo, es concebido como parte de la construcción de zonas de focalización para aplicar programas sociales de emergencias.

Fundamentación del Trabajo

La regionalización en el Perú debe ser asumida como un esfuerzo de reconversión institucional extraordinario para erradicar la pobreza que agobia a una gran mayoría de peruanos. Más que soñar con lograr niveles de vida inalcanzables o con implantar gigantescos proyectos de desarrollo que nunca funcionan, nuestras metas deben apuntar primero a que ese 60 a 70% de la población que vive en la escasez, alcancen a ser ciudadanos que llevan una vida decorosa, digna de ser vida.

Ningún proyecto social puede funcionar cuando quienes van a ejercerlo se sientan por anticipado como los perdedores de la historia, como ha ocurrido desde décadas en nuestro país, por no haber sabido implantar un sistema más justo de repartición del producto nacional.

Cuando hay riqueza, todos los proyectos sociales funcionan. Eso lo pueden testimoniar los países ricos que poseen una galaxia institucional bien afinada para cada rubro de la vida cotidiana. En cambio, en los países pobres nada parece funcionar, excepto el buen crecimiento de la deuda externa.

Regionalizar en la pobreza o de desarrollarnos en la pobreza, son desafíos que deben ser respondidos por nuestra capacidad de organizarnos socialmente, que es el único capital de que disponemos verdaderamente.

La regionalización inteligente es responder a la globalización con la valoración de lo local, de ese espacio territorial llamado la casa de la etnia. No para enfrentarnos a la globalización, sino para adaptarnos a esta nueva transformación económica del mundo.

Se puede tener una buena regionalización si se hace una buena descentralización, pero no lo contrario. Como es un proyecto colectivo, toda regionalización comporta grandes aspectos dependen del potencial humano que logre comprometerse para su realización.

Con la descentralización no se da el mismo tipo de correspondencia, pues es un procedimiento de naturaleza técnica de una gran exigencia científica, una descentralización mediocre produce una gestión administrativa mediocre. Una buena descentralización se traduce en el florecimiento de una durable democracia local. En su conjunto, el objetivo de descentralizar y regionalizar es incrementar la gobernabilidad del territorio nacional.

Los Objetivos del Estudio

Uno de los principales resultados de las reformas ha sido el incremento sustantivo de la inversión privada extranjero, en buena parte impulsada pro la privatización y el cambio del marco legal.

El tipo de inversión que se ha realizado en diferentes regiones del país en función, sobre todo, hidrocarburos y turísticos, ha incrementado las economías de escala, generando impactos en la producción, las exportaciones, el empleo, la productividad y los ingresos de las economías regionales.

Hemos visto que las inversiones extranjeras en la minería de periferia sólo han favorecido al centro.

La descentralización y desarrollo tan demandada por las regiones del Perú, implicaría generar contratos alternativos y proceso de redistribución hacia la periferia.

El objetivo fundamental existen dos caminos para lograrlos:

El primero es que la periferia urbana (centros urbanos secundarios) y rural se fortalezca económicamente con la aparición de algunos rendimientos de escala crecientes o la localización de capital físico en “Centros Periféricos”.

El segundo camino objetivo es que haya una voluntad política de parte del gobernante de redistribuir los recursos fiscales hacia las periferias, a través de las políticas públicas sectoriales.

La inversión (pública y privada) y la exportación serían los factores de crecimiento de la producción y del empleo regional. Este último estaría mediatizado por los cambios tecnológicos y la reforma laboral.

Finalmente, la modificación de la estructura de la propiedad por regiones, las nuevas inversiones, la reforma fiscal y los precios relativos lo cual ha generado cambios que van más allá de la centralización económica y el centralismo fiscal.

Los inversionistas extranjeros y el gobierno son actualmente los principales actores económicos y sus intereses son manejados desde Lima.

En la periferia, los intereses económicos regionales se han reducido e intentan sobrevivir asociándose, en lo posible, a los principales (capital extranjero y gobierno y los agentes (capitalistas nacionales). Por su parte, la vasta gama de trabajadores (empleados, económicamente y de poder, y tiene mayores

posibilidades de sobrevivir y progresar en los centros (Lima y las ciudades grandes) que en las periferias.

Nos queda la impresión de que la descentralización económica será mucho más difícil en el futuro y que la descentralización fiscal o estatal es, quizás, la única vía para promover un desarrollo más homogéneo y equitativo en las distintas regiones del Perú; en otras palabras, el único medio para corregir la actual “Centralización Perversa” o nuevo centralismos.

Conclusiones

La regionalización para el desarrollo económico en el Perú debe ser asumida como un esfuerzo de reconversión institucional extraordinario para erradicar la pobreza que agobia a una gran mayoría de peruanos.

Todos nuestros esfuerzos deben apuntar primero a que ese 60 a 70% de la población que vive en la escasez, alcancen a ser ciudadanos que lleven una vida decorosa, digna de ser vivida.

Ningún proyecto social puede funcionar cuando quienes van a ejecutarlo se sientan por anticipado como los perdedores de la historia, como ha ocurrido desde hace décadas en nuestro país, por no haber sabido implantar un sistema más justos de repartición del producto nacional.

El reto de la regionalización para nosotros es doble, no solo tenemos que refundar nuestras instituciones, sino que debemos hacerlo en medio de la pobreza. Mientras que nuestras arcas están vacías, regionalizar en la pobreza, son desafíos excepcionales que deben ser respondidos por nuestra capacidad de organizarnos socialmente que es el único capital de la que disponemos verdaderamente.

La regionalización inteligente es responder a la globalización con la valorización del local, de ese espacio territorial llamado la casa de la etnia.

Se puede tener buena regionalización si se hace una buena descentralización, pero no lo contrario.

Si participamos realmente deseosa de mejorar su calidad de vida, una regionalización técnicamente deficiente no sería obstáculo que les impida lograr sus objetivos.

Una descentralización mediocre procura una gestión administrativamente mediocre. Una buena descentralización se traduce en el florecimiento de una durable democracia local.

En su conjunto, el objetivo de descentralizar y regionalizar es incrementar la gobernabilidad del territorio nacional.

Reflexiones Finales: ¿Es Posible Descentralizar?

La descentralización regional es el criterio razonable para organizar administrativamente al país.

Formalmente, y de acuerdo con 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 la salud de acuerdo con la ley.

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.

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.

Finalmente introduciendo probablemente una innecesariamente complejidad se exige, por lo menos, el 15% de representantes de las comunidades nativas y de los pueblos originarios.

Pendiente a afrontar cómo se resuelve un nuevo pacto fiscal que otorgue más recursos a las regiones como un objetivo a alcanzar sus metas propuestas.

Empobrecer 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.

Llamada la atención el referente a la reforma del Estado y en particular a la descentralización a su resistencia a lo que se deleguen servicios mediante la terciarización a empresas privadas o atribución de responsabilidades a organizaciones públicas o estatales.

Los defensores de la descentralización lo han asociado con la concentración social generalmente vinculada a planes departamentales, provinciales, y distritales de desarrollo y específicamente, desde los promotores de las ONG ha surgido profesionales especialistas en ese tema al que debían un considerable y apreciable esfuerzo.

En suma, no basta con afirmar que el proceso de descentralización llevará varias décadas.

Bibliografía

- AGÜERO LEANIGONGE. Diferencias Regionales de Ingresos en el Perú. Ponencia presentada en el VII Seminario Permanente de Investigación
- AMAT Y LEÓN, CARLOS. La Desigualdad Interior en el Perú CIUP. Universidad del Pacífico.
- CARAVEDO, BALTAZAR. Lima: Problema Nacional GREDES, Lima.
- GONZÁLES DE OLARTE EFRAÍN. Problemas Económicos de la Regionalización en el Perú "Instituto de Estudios, Documento de Trabajo N° 41 Lima.
- LUMBRERAS . L.G. En que momento se jodió el Perú.
- MERCADO J.E. "El Futuro de la Regionalización".
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. "Descentralización, participación Ciudadana y Reforma del Estado. Encuesta en cinco departamentos del Perú DESCO, CEDEPT, CEPES, IEP, CIPSA.