

TALLER:
DESCENTRALIZACION, PARTICIPACION POPULAR Y
DESARROLLO REGIONAL

Ray Bromley

Uno de los principales y persistentes problemas nacionales como lo es el centralismo es abordado de una manera clara y sucinta por Ray Bromley. Empieza Bromley por caracterizar al centralismo como "parte del modelo de desarrollo capitalista dependiente seguido con muchas variaciones de forma pero con pocos cambios de fondo por todos los gobiernos peruanos desde la Independencia". A continuación señala que el centralismo "como casi todos los conceptos fundamentales de las ciencias sociales. . .no tiene una definición precisa y de aceptación universal", pero sobre la base de cierto consenso académico y apoyándose en los conceptos de "centralización"y "desconcentración" lo define (lo conceptualiza) como una cierta concentración de los elementos en discusión en un centro, en menoscabo de una periferia, como resultado de una correlación de fuerzas y poderes favorables a la centralización y opuestas a la descentralización. Como apunte Bromley: "cuando el centralismo llega a ser un problema y característica nacional, refleja una ideología y estructura de poder dominante que es netamente centralista en carácter y una debilidad generalizada de las fuerzas descentralistas".

Aplicando un modelo centro-periferia a la realidad peruana encuentra que el centralismo tiene varias dimensiones: político-administrativa, económico-empresarial, espacial-territorial; diversos elementos siendo la distribución de poderes el fundamental; y varias escalas de análisis: mundial, nacional, regional, departamental, etc.

Luego de describir algunas manifestaciones del centralismo Bromley encuentra que el fenómeno responde a diversos factores que pueden ser listados en seis grandes grupos: históricos, topográficos-climáticos, inseguridades internas y externa del Gobierno Central, dispersión e incoherencia de las fuerzas descentralistas, un reglamentarismo estatal centralizador y actitudes negativas arraigadas basadas en los factores ya mencionados como el desprecio a lo provinciano, lo rural y lo indio, por ejemplo.

Pero Bromley no se queda en el análisis del centralismo, sino que plantea once recomendaciones para la implementación de Gobiernos Regionales en el Perú, los cuales serían un paso muy importante hacia la descentralización; y finalmente añade dos recomendaciones para la reorientación del sistema gubernamental hacia el desarrollo nacional, haciendo énfasis en la importancia de "concebir al sector público con su personal y bienes como un recurso nacional" al tiempo que plantea una política de planificación a todo nivel de gobierno lo cual también supone reorganizar al Gobierno Central

Su trabajo es pues un importante aporte para no sólo entender al centralismo como un fenómeno de múltiples dimensiones, causas y manifestaciones sino también para empezar a plantear soluciones concretas que puedan señalar un efectivo camino hacia la tan anhelada descentralización. Como el propio Bromley señala: "enfrentar el centralismo es

parte indispensable de la transformación del modelo de desarrollo y de la superación del subdesarrollo actual, y no puede haber una descentralización real sin una política integral de transformación y desarrollo".

"Toda la autoridad, las funciones y el poder del Estado radican en el órgano central y se ejercen en las circunscripciones por medio de agentes que no gozan de autonomía y que dependen directamente de él. Estos obran pues sólo por delegación y sin autoridad propia, como meros mandatarios del poder central, emergiendo así la acción del Estado del centro a la periferia, siendo sumamente estrictas y muy bien amarradas en dicho régimen las cualidades de disciplina, obediencia, jerarquía y control, lo que viene a constituir casi la absorción de la Nación por el Estado". Luis Laurie Solis (1938)¹

"La descentralización económica ha sido una preocupación constante de todos los Gobiernos del Perú durante el Siglo XX. Pero, de la actitud favorable para resolver los problemas a la adopción de medidas específicas, concretas y viables para solucionarlos, hay la distancia, muchas veces enorme, que separa el dicho al hecho". Ignacio Basombrío Zender (1983)²

"Las formas de descentralización ensayadas en la historia de la república han adolecido del vicio original de representar una concepción y un diseño absolutamente centralistas. Los partidos y los caudillos han adoptado varias veces, por oportunismo, la tesis de la descentralización. Pero, cuando han intentado aplicarlo, no han sabido moverse fuera de la práctica centralista...

Las aspiraciones regionalistas constituían un programa concreto, no proponían un método definitivo de descentralización o autonomía, a consecuencia de traducir, en vez de una reivindicación popular, un sentimiento feudalista". José Carlos Mariátegui (1928)³

Desde los primeros años de la Independencia, "el centralismo" ha sido identificado por un amplio rango de intelectuales, técnicos y políticos peruanos como uno de los principales problemas nacionales.⁴ "El centralismo" ha llegado a ser elemento indispensable en cualquier diagnóstico del subdesarrollo peruano, hasta el punto de que casi ningún político o gobernante quisiera admitir que no favorece y promueve la descentralización. Sin embargo, ningún gobierno ha dado pasos importantes y realmente duraderos hacia la descentralización, y un análisis de la gestión de cada gobierno generalmente demuestra que a pesar de numerosos gestos hacia la descentralización en diversos sectores o departamentos, el balance neto es de mayor centralización.

El argumento principal de este artículo es que el centralismo es parte del modelo de desarrollo capitalista dependiente seguido con muchas variaciones de forma pero con pocos cambios de fondo por todos los gobiernos peruanos desde la Independencia. En este sentido, enfrentar el centralismo es parte indispensable de la transformación del modelo de desarrollo y de la superación del subdesarrollo actual, y no puede haber una descentralización real sin una política integral de transformación y desarrollo. Declarar que las acciones gubernamentales son "descentralistas" no es descentralizar, y la separación del dicho y el hecho en el campo de la descentralización no refleja tanto la incapacidad de los gobiernos como su falta de voluntad y el deseo de generar la confusión con cortinas de humo. Las fuerzas descentralistas en el país han mostrado una trágica falta de cohesión y continuidad frente a la prepotencia centralista, y cualquier estrategia seria de descentralización tiene que estar basada en un proceso de movilización social y de participación popular que facilite la mejor utilización y desarrollo de los recursos internos del país, tanto humanos como naturales.

¿Qué es "el centralismo"?

Como casi todos los conceptos fundamentales de las ciencias sociales desarrollo, clase, jerarquía, explotación, imperialismo, producción, dependencia, etc. "el centralismo" no tiene una definición precisa y de aceptación universal.

Sin embargo, hay cierto consenso sobre sus rasgos principales, y tiene gran importancia por su carácter sintético, crítico y emotivo. Se basa en los conceptos de "centralización" y "descentralización": dos tendencias opuestas en una escala, desde total concentración de los elementos bajo discusión en un centro con total ausencia en una periferia, hasta igual dispersión y frecuencia en centro y periferia. En muy pocas ocasiones hay o puede haber una total centralización o total descentralización, y más bien las discusiones y análisis enfatizan los grados y tendencias de centralización y descentralización. A un mayor nivel de análisis se llegan a identificar factores, argumentos, fuerzas y poderes que favorecen la centralización y que pueden ser resumidos en el término "centralismo", y factores, argumentos, fuerzas y poderes opuestos que favorecen la descentralización y que pueden ser resumidos en el término "descentralismo". Así, cuando "el centralismo" llega a ser un problema y característica nacional, refleja una ideología y estructura de poder dominante que es netamente centralista en carácter, y una debilidad generalizada de las fuerzas descentralistas.

En el caso peruano, la aplicación de un modelo centro-periferia a la realidad nacional tiene varias dimensiones, elementos y escalas de análisis que reflejan diferentes conceptos y tipos de centro y periferia, siendo los más importantes los siguientes:

Dimensiones :

1. Político-administrativo;
2. Económico-empresarial;
3. Espacial-territorial.

Elementos:

1. Fundamental: la distribución de poderes;
2. Secundarios: la distribución y usos de:
 - a. fondos,
 - b. personal,

- c. equipos,
- d. bienes raíces,
- e. actividades.

Escalas :

1. El sistema mundial, en el cual el Perú es parte de la periferia;
2. El sistema nacional, en el cual según la dimensión bajo consideración, el gobierno central, la burguesía nacional o la región metropolitana de Lima-Callao pueden ser vistos como "el centro";
3. Las unidades regionales, departamentales, micro-regionales, provinciales, locales, de producción, etc., en cuyo caso según la unidad y la dimensión bajo estudio, hay enorme variedad de tipos de "centro" dentro y fuera de la unidad, por ejemplo la ciudad principal, la capital departamental o - provincial, la gerencia, la pequeña burguesía regional, las entidades públicas regionales o locales, "la costa", "Lima", y "la oligarquía".

Es importante tomar en cuenta todas estas dimensiones, elementos y escalas, porque enfatizar unos pocos puede traer consecuencias muy negativas a otros niveles.

Así, por ejemplo, una política de descentralización espacial puede ser impedida por la concentración de la propiedad en manos de élites localizadas en Lima y fuera del país, y por el peso burocrático del Gobierno Central en Lima.

Aunque tuviera efectos positivos, el transferir actividades fuera de Lima-Callao podría reforzar el mini-centralismo de las capitales regionales y departamentales, o ser simplemente una "desconcentración" una transferencia de elementos secundarios como fondos, personal y actividades, sin la transferencia fundamental de poderes nece-

saña para una verdadera descentralización. Es justamente la naturaleza multi-dimensional, multi-elemento y multi-escala del centralismo la que contribuye al fracaso de muchas medidas parciales de descentralización, que terminan siendo transitorias, ineficaces y aún contraproducentes. Solamente cuando el centralismo se analiza en forma integral y como parte de la problemática nacional de desarrollo, es posible diseñar políticas descentralistas que sean factibles de implementar, que logren sus objetivos, y que ayuden al proceso de desarrollo nacional.

¿Cómo se manifiesta el centralismo?

Describir las manifestaciones del centralismo en el Perú requeriría por lo menos un libro, y felizmente ya existen muchas obras que tocan este tema.⁵ Por esto, me limito aquí a dar algunos ejemplos de los diferentes aspectos de este centralismo que ilustran tanto la diversidad como la complejidad del fenómeno:

1. En todo el Perú, Costa, Sierra y Selva, el Sector Público debe observar el horario de verano durante los meses de enero, febrero y marzo, aunque en estos meses la sierra se encuentra en pleno invierno; y muy lejos de las playas. Este dictámen limeño perjudica la calidad de los servicios públicos y reduce la efectividad del sector público en los tres meses claves al comienzo del año presupuestario. Además, como el invierno serrano es la época principal de huaycos y derrumbes, el período de menos trabajo en el sector público coincide con el período de mayor interrupción en el transporte, problemas de abastecimiento y peligro a la vida por desastres naturales.

2. La metrópoli nacional de Lima-Callao es más de diez veces más poblada que cualquier otra ciudad del país, con más de 27 por ciento de la población y 57 por ciento del producto bruto interno del país; tiene 74 por ciento de la mano de obra industrial y 69 por ciento de las empresas industriales del país, recibe más de 77 por ciento de los depósitos y más del 80 por ciento de las colocaciones bancarias del país, y es el lugar en donde se pagan alrede-

dor del 90 por ciento del total de impuestos pagados en el Perú.⁶

3. Muchos ministros y altos funcionarios del Gobierno Nacional nunca han vivido periodos significativos de su vida "en provincia" (en el Perú, pero fuera de Lima), pero en muchos casos han vivido varios años en Miami, Nueva York, Washington u otras metrópolis del hemisferio norte. En forma paralela, y especialmente en los últimos años, las relaciones del Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional, otras agencias internacionales y la banca internacional, han recibido un trato mucho más serio y de alta prioridad que los problemas del desarrollo del interior del país.

4. En forma creciente durante toda la última década, las leyes del Presupuesto Público y las Medidas Adicionales de Austeridad han limitado la capacidad de ejecución de las entidades gubernamentales supuestamente descentralizadas, tales como las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Se han creado así más y más trabas burocráticas para impedir el flujo de fondos a estas instituciones, forzando a los funcionarios que quieren implementar el presupuesto a no cumplir con todas las normas y a pasar gran parte de su tiempo realizando "gestiones" ante la burocracia limeña. Si las entidades ejecutoras solicitan una modificación al presupuesto aprobado, su solicitud normalmente demora meses en consideración y puede ser rechazada u olvidada, mientras que el Gobierno Central puede decidir en cualquier momento no girar fondos o efectuar un recorte presupuestal. Mientras que los errores de procedimiento burocrático de los funcionarios de las entidades ejecutoras pueden ser condenados en cualquier momento con el no-giro de fondos para pagar las deudas adquiridas, o con órdenes de despido enviadas desde Lima, los errores burocráticos cometidos en Lima que obstaculizan los proyectos gubernamentales en provincia normalmente proceden sin sanción o lugar a reclamo.

5. Los casi dos mil municipios provinciales y distritales en el Perú, que constituyen el nivel más cercano y visible del gobierno para la inmensa mayoría de la población, y que representan la voluntad popular

a través de elecciones cada tres años según el mandato constitucional, abarcan apenas entre tres y cinco por ciento del gasto público total del país.⁷ De los ingresos municipales 57 por ciento son de los municipios de Lima Metropolitana, y estos abarcan 64 por ciento de los gastos municipales de capital.⁸ Al mismo tiempo, muchos de los principales jefes del sector público que operan en las capitales departamentales y en las sedes de proyectos especiales son "puestos y sacados a dedo por el gobierno central", con ninguna sujeción a la voluntad popular. Además, el Perú continúa con el sistema muy antiguo y poco democrático de los Prefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores, reduciendo aún más los poderes de las autoridades locales elegidas, y dando al Gobierno Central y al partido de gobierno un "teniente" en cada distrito.

6. En los sectores de la minería, la industria, el comercio internacional, las finanzas y los bienes raíces urbanos, existe un alto grado de concentración de capital en el país, básicamente en manos del Estado y de grupos financieros limeños y extranjeros. Así, por ejemplo, en 1975 seis por ciento de las empresas que presentaron Declaración Jurada para el pago del Impuesto a la Renta tuvieron 75 por ciento del ingreso bruto declarado.⁹ Además, existe una concentración de la riqueza y de los ingresos tal que, según la última información con cobertura realmente nacional, en 1972 el uno por ciento de la población económicamente activa con mayores ingresos recibió 18 por ciento del total de ingresos, mientras que el 20 por ciento de la PEA con menores ingresos recibió apenas dos por ciento del total de ingresos.¹⁰

¿Qué es lo que representa el centralismo para el Perú?

Generalizando un poco sobre los efectos del centralismo, se pueden identificar tres graves consecuencias altamente perjudiciales para el patrón y el proceso de desarrollo nacional:

1. Una inadecuada utilización generalizada de los recursos del país, tanto natu-

rales como humanos, reflejada en el abandono o inaccesibilidad de muchas zonas potencialmente productivas, la sobre-explotación y depredación de otras zonas, el agotamiento de recursos naturales no renovables, el consumo excesivo de pequeñas minorías de la población, y la gran miseria y privación de la mayoría de la población.

2. Un desarrollo hacia afuera con excesiva dependencia de tecnología, financiamiento, fuentes de suministro y mercados de consumo del exterior, con la consecuente debilidad del aparato productivo, desarticulación del mercado interno del país, y drenaje de los excedentes hacia el exterior.

3. Un gobierno central que carece de bases sólidas de gestión y capacidad de articulación con el resto del país, provocando condiciones políticas que oscilan entre centralismo blando (gobiernos inseguros y desconfiados de otros niveles de poder y tipos de iniciativa) y centralismo duro (gobiernos dictatoriales o represivos que aplastan o incorporan otros niveles de poder y tipos de iniciativa). Esto produce inestabilidad política, una democracia muy precaria y parcial, una incapacidad de articulación sana y competitiva entre diferentes niveles de gobierno y tendencias políticas, y una inclinación hacia el personalismo, caudillismo, fraccionamiento partidario, y políticas grupistas sin bases ideológicas.

En otras palabras, el centralismo en todas sus formas en el panorama nacional peruano es tanto uno de los grupos de causas como uno de los grupos de efectos de lo que es llamado "subdesarrollo". La descentralización no representa una simple subida de los provincianos al poder, ni la instalación de un sistema cuasi-federal, ni la concesión de cuasi-autonomía a las micro-regiones del interior, sino una movilización y eficiente utilización de todos los recursos internos del país para el bienestar de un nuevo conjunto nacional. La superación del centralismo es parte indispensable de cualquier proceso de desarrollo armónico y legítimo, apoyando el mejor desempeño de las fuerzas productivas, la consolidación de la democracia, y la elevación de los niveles de bienestar de la mayoría pobre de la población.

¿Por qué el centralismo peruano es tan profundamente enraizado y difícil de corregir?

Un verdadero proceso de desarrollo nacional que satisfaga las aspiraciones de la mayoría pobre de la población y que logre una utilización eficiente de las fuerzas productivas y de los recursos naturales de todo el territorio, tiene que estar basado en objetivos de largo plazo y en estrategias de desarrollo que son producto de un consenso de gremios y partidos que representan a los intereses de las masas. En este proceso es vital buscar el mayor cumplimiento de la Constitución Política de la República, y recordar que las acciones de cada gobierno nacional, que duran apenas cinco años, deben encuadrarse dentro de las estrategias de más amplio consenso y de más largo plazo. Superar un centralismo que ha estado en formación desde el Incanato requerirá por lo menos medio siglo de acciones coherentes dentro de una estrategia mucho más amplia de desarrollo nacional. El diseño de esta estrategia debe combinar firmeza de objetivos y de lineamientos globales con un alto grado de flexibilidad a nivel de proyectos locales, dando campo para las iniciativas de sucesivos gobiernos nacionales, regionales y locales, y para la participación en procesos de decisión de grupos organizados de la población. Tal diseño no debe surgir de las ideas de una persona o de una institución, sino de una comisión representativa de un frente amplio de gremios y partidos. Por esto el presente artículo se restringe a listar los factores que tienen que ser tomados en cuenta para el mejor entendimiento de las raíces y de las características del centralismo, y a sugerir algunos posibles lineamientos para asegurar la viabilidad de una estrategia de descentralización y de desarrollo hacia el interior. Los factores a tomarse en cuenta pueden ser listados en seis grandes grupos, cada uno con varios aspectos:

1. FACTORES HISTORICOS

- a. La tradición imperial y centralista del Incanato.
- b. La tradición imperial, centralista y extractiva de la Colonia Española, con su

modelo de desarrollo hacia afuera.

c. La forma de inserción del Perú en el sistema capitalista mundial establecida durante la Colonia y enfatizada durante la República.

d. La tradición precolonial, colonial y contemporánea de dominio urbano-metropolitano, que asocia nivel, tamaño y grandeza de ciudad con nivel de poder y de cultura.

e. La herencia del racismo europeo y de sentimientos extranjerizantes, que asocia lo blanco y lo extranjero con diversas formas de superioridad y produce un patrón sumamente complicado de mestizaje cultural y chauvinismos.

2. FACTORES TOPOGRAFICOS Y CLIMATICOS

a. La relación entre el modelo de desarrollo hacia afuera, el comercio marítimo y la inaccesibilidad del interior, que relega a la Selva Peruana a ser, según un famoso dicho, "al oriente de los Andes y al oeste de la nada".¹¹

b. La falta de acceso a los adelantos médicos y sanitarios del Siglo 20 para la mayoría de los pobladores de la Selva.

c. La relativa facilidad de transporte terrestre y marítimo a lo largo del eje costero, y la posición central de Lima en este eje.

d. El extremo fraccionamiento de los Andes en cuencas y sub-cuencas, con muchas cordilleras, punas, cerros y cañones casi inhabitables impidiendo la comunicación entre comunidades.

e. A nivel nacional, la herencia de una distribución poblacional estilo archipiélago con pequeñas "islas" pobladas (valles irrigados en la costa, valles serranos, fajas ribereñas en la selva, etc.) en un "mar" despoblado (zonas inapropiadas para el cultivo inaccesibles, inhóspitas, etc.)

3. LA INSEGURIDAD, TANTO INTERNA COMO EXTERNA, DEL GOBIERNO CENTRAL

Este grupo de factores tiene especial importancia por el hecho de que en cada período histórico en que las fuerzas descentralistas han estado en ascenso, ha stirgi-

ir una crisis nacional externa o interna para cambiar la coyuntura y dar fuerza al argumento de que "ahora no es el momento, sino cuando haya terminado la crisis", crisis como por ejemplo la Guerra del Pacífico, la Guerra con Colombia y el asesinato de Sánchez Cerro en 1933, la crisis económica y fiscal de los años '30, y de nuevo en 1975-78 y en 1983-85.

a. Los problemas limítrofes con el Ecuador y con Chile, y en algunos períodos también con Colombia y Brasil.

b. La tensión Argentina-Brasil y sus repercusiones en la geopolítica sudamericana a través del expansionismo Brasileño y la tensión Perú-Chile.

c. Las presiones ejercidas por las superpotencias y las multinacionales.

d. La diversidad de bases topográficas y socio-económicas para la subversión, la rebelión localizada y el caudillismo localista.

e. La tradición de intervención y de gobierno militar.

f. La tradición personalista y la debilidad ideológica de muchos partidos políticos.

4. LA DISPERSION E INCOHERENCIA DE LAS FUERZAS DESCENTRALIZADAS

a. La confusión frecuente sobre el nivel o los niveles de intervención, con algunos especialistas proponiendo la descentralización a través de gobiernos regionales, otros a través de corporaciones departamentales, otros a través de proyectos microregionales, otros a través de municipios provinciales, otros a través de municipios distritales y comunidades campesinas, y otros a través de entidades colectivas de producción.

b. Una obsesión geopolítica y limítrofe de parte de muchos intelectuales, que utilizan criterios territoriales simplicistas y muestran gran parcialidad a favor de determinadas ciudades, concentrando continuamente en cual sería la capital, que tal ciudad no sea gobernada desde tal otra, y que cada región tenga mar como que fuera países con miedo de la "Uolivianización".

c. Un oscurantismo y dogmatismo académico, sobre todo en las discusiones interminables acerca de la definición de regiones y los criterios de regionalización.

d. Un oportunismo político, más que todo en el apoyo a la proliferación de nuevas provincias y distritos.

e. Una larga tradición de representación localista y de proyectos de interés personalista y local.

f. La concentración del poder real en el ejecutivo, produciendo una separación de las acciones gubernamentales con respecto a la representación política basada en el legislativo, aspecto vinculado con la precariedad de la función legislativa a raíz de la frecuencia durante la historia nacional de gobiernos militares "de facto".

5. LA FUERZA CENTRALIZADORA DEL REGLAMENTARISMO ESTATAL

a. A través de la Ley del Presupuesto del Sector Público.

b. A través de la proliferación de normas en el Sector Público.

c. A raíz de las fuertes necesidades del Gobierno Central de controlar el sistema fiscal para imponer normas de austeridad, para pagar el servicio de la deuda, y para poder cumplir con sus obligaciones de pagar los sueldos de la burocracia estatal y de las fuerzas armadas, y de continuar el equipamiento militar.

6. ACTITUDES Y COMPORTAMIENTOS NEGATIVOS QUE SE BASAN EN EL EFECTO DE LOS DEMAS FACTORES

a. El sentido de superioridad capitalina, costeña y metropolitana.

b. El desprecio de lo provinciano, lo rural, lo "indio" y lo tradicional.

c. La tendencia a creer que es normal, natural y deseable que funcionarios y representantes favorezcan a sus zonas de origen y de residencia, y que los gobernantes favorezcan a los simpatizantes del partido de gobierno.

d. La fuerte separación del dicho y el hecho, usando retórica descentralista pero tomando acciones centralistas, e igualmente

te usando retórica de desarrollo más equilibrado y hacia el interior mientras que se continúa con el desarrollo desequilibrado y hacia afuera.

e. La creación y continuación de programas con pocos recursos para dar una impresión falsa de preocupación gubernamental por problemas y zonas que siguen recibiendo porcentajes ínfimos de la inversión pública, disfrazando así la real canalización de los recursos.

f. La tendencia a creer que el interior del país es un simple depósito de recursos que pueden ser explotados y agotados sin recompensa para satisfacer las necesidades metropolitanas y de la economía nacional.

Once recomendaciones para la implementación de Gobiernos Regionales en el Perú

Cualquier Gobierno Nacional que busque realmente la descentralización tiene que fortalecer determinados niveles subnacionales del sistema de gobierno, y según el mandato constitucional en el caso peruano se trata de la creación de Gobiernos Regionales y del fortalecimiento de las municipalidades provinciales y a menor escala distritales. Por esto es urgente lograr un consenso sobre la delimitación de las regiones y pasar a la tarea mucho más importante de la asignación de recursos y poderes a los Gobiernos Regionales. El problema de límites y sedes puede ser resuelto a través de la designación de los actuales departamentos como "regiones provisionales" dentro de "regiones (multidepartamentales) definitivas" que no entrarían en vigencia inmediata sino a través de Consejos Macroregionales de Planificación y Coordinación encarta sino a través de Consejos Macroregionales de Planificación y Coordinación encargados de promover obras de intercomunicación y beneficio interdepartamental construidas por convenio entre Gobiernos Regionales Provisionales. El paso de Gobiernos Regionales Provisionales a Definitivos podría ser previsto después de 20 años de intercomunicación interdepartamental, con sedes rotativas o con nuevas capitales en sitios "neutrales y céntricos", y siempre condicionadas al voto mayoritario de todas las Asambleas Departamentales que las compo-

nen. Para los casos de provincias y distritos limítrofes entre dos departamentos, y con grupos fuertes de opinión a favor de la transferencia de un departamento al otro, se podría activar un sistema de plebiscitos como el que se intentó aplicar en el caso de la provincia de Ucayali.

Una vez resuelto el problema de límites, aunque a través de una fórmula provisional o simplemente designando a los actuales departamentos como regiones, las recomendaciones que siguen deben ayudar a lograr Gobiernos Regionales que no sean una simple continuación del centralismo como la mayoría de las actuales entidades supuestamente "descentralizadas", sino bases para una descentralización progresiva y para un nuevo modelo de desarrollo nacional.

1. Los recursos presupuéstales de los Gobiernos Regionales deben ser otorgados por derecho y no por gracia del Gobierno Central. Esto implica cumplir los mandatos constitucionales, instalar en todo el país un sistema de cánones sobre la extracción de recursos naturales no-renovables y crear el Fondo de Compensación Regional para transferir los recursos de los cánones y también otros recursos presupuéstales del Tesoro Público a los Gobiernos Regionales que no cuentan con grandes aportes de los cánones. El Fondo de Compensación Regional debe ser administrado según fórmulas de repartición basadas en la Constitución y en una ley complementaria, de tal manera que la repartición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sea automática, teniendo cada organismo su cuota sin tener que recurrir continuamente a Lima a petionar. Además, los Gobiernos Regionales deben tener un porcentaje mínimo de los ingresos totales del Estado.

2. Se debe establecer un sistema paralelo de financiamiento para los Gobiernos Municipales-Provinciales con controles estrictos para asegurar que estos municipios inviertan en todos sus distritos y en las áreas rurales. Los municipios deben tener un volumen total de ingresos similar a los ingresos de los Gobiernos Regionales. Así se fortalecerá el nivel de Gobierno Muni-

ptl y se evitará que los municipios tengan que portarse como mendigos en las Asambleas Regionales, pidiendo transferencias presupuestales del Gobierno Regional. En forma más global este fortalecimiento de los municipios provinciales implicará una estrategia político-administrativa que destaca tres niveles de gobierno, nacional, regional y municipal-provincial. Implica también que normalmente la institución que tiene determinado presupuesto lo ejecutará por administración directa o por contrata y no habrán encargos y convenios de ejecución que transfieran presupuestos entre instituciones ejecutoras.

3. Hay que definir claramente las funciones del Poder Ejecutivo, del Gobierno Central y de las grandes empresas del Estado como ElectroPerú y Senapa. En esto es necesario tener criterios de jerarquía y de envergadura, reservando los servicios y inversiones de interés local para los municipios, los servicios y las inversiones de interés regional para los Gobiernos Regionales, y los servicios y las inversiones de interés nacional e internacional para el Gobierno Central. También, forzosamente, el Gobierno Central tendrá un papel coordinador y normativo general, y arbitrará en conflictos de recursos o de poderes entre Gobiernos Regionales o Municipales.

4. El Parlamento Nacional solo debe aprobar topes presupuestales de los Gobiernos Regionales por fuentes de financiamiento, dejando la selección de proyectos de inversión y las asignaciones a estos proyectos a las Asambleas Regionales. Es vital que las Asambleas Regionales tomen vida, se reúnan por lo menos cada dos meses, tengan su propio presupuesto y secretariado técnico, lleguen a ser importantes foros de decisión y liberen a los parlamentarios nacionales de su carga localista. Esto permitirá el mejor desempeño de los parlamentarios nacionales en la evaluación de la actuación del Gobierno Central y en la representación de los intereses de su región, así como en la formulación de políticas nacionales e internacionales.

5. Debe haber una ley que norma la repartición de inversiones dentro de las re-

giones y la ejecución de obras públicas a través de Gobiernos Regionales. Esta ley debe asegurar una inversión mínima para todas las provincias, para todos los sectores económicos y sociales, y para las áreas rurales, y debe también asignar porcentajes mínimos del presupuesto total a obras de interés inter-regional, regional y provincial. Debe definir como responsabilidad de los municipios provinciales el ejecutar pequeñas obras de interés local y obras con participación comunitaria, lo cual naturalmente implica un sistema de canalización de recursos a estos municipios provinciales. También esta ley debe exigir la preparación de estudios por profesionales colegiados, la priorización de los proyectos estudiados, y posibles sanciones por incompetencia o falsificación en estudios. Además se debe usar un sistema de "portafolio de proyectos de ejecución", de tal manera que el organismo regional solamente pueda ejecutar un determinado número de proyectos a la vez, colocando los otros proyectos en cola para comenzar cuando se terminen los proyectos en ejecución. Finalmente, en este campo es importante señalar que debe haber una magnitud máxima de proyecto a ejecutar por los Gobiernos Regionales, de tal manera que no se lancen a obras gigantescas de grandes implicancias nacionales que creen compromisos de más de un quinquenio en ejecución o más de 100 millones de dólares en inversión total. El estudio y ejecución de tales obras debe corresponder al Gobierno Nacional, y su discusión debe ser labor del ejecutivo y el legislativo nacional, pero siempre informando a los Gobiernos Regionales afectados y esperando el pronunciamiento de sus Asambleas Regionales.

6. Las Asambleas Regionales deben ser realmente representativas de toda la población y de los principales grupos de interés en la región, y estas Asambleas deben seleccionar sus Directorios y Presidentes, quienes deben tener seguridad y estabilidad en sus cargos por períodos de tres años, promoviendo los intereses de la región tanto a través de las obras y de los servicios prestados por el Gobierno Regional como a través de la representación de este Gobierno fren-

te al Gobierno Central. Si una región tiene mayoría política de oposición al Gobierno Central, su Asamblea, Directorio y Presidencia Regional deben representar su composición política, dando así experiencia de gobierno a la oposición y permitiendo a la población comparar como los diferentes grupos políticos ejercen el poder.

7. Para cada Gobierno Regional es necesario establecer un cuerpo mínimo de profesionales colegiados y magisteres en todas las especializaciones vitales: ingeniería civil, sanitaria, eléctrica, hidráulica, agronomía; contabilidad, administración pública; economía, planificación, etc.

A estos profesionales se les debe asignar contratos de duración mínima de tres años y un régimen salarial según la ley 4916, con haberes mayores que los que profesionales comparables obtendrían por trabajos en Lima y con bonificaciones especiales cuando toman residencia con familia en la región, cuando trabajan en zonas inhóspitas, y cuando tienen que vivir en ciudades con menos de 20,000 habitantes o en áreas rurales.

8. Los Gobiernos Regionales deben tener amplias facultades para generar ingresos propios adicionales a los cánones, que deben ser de su manejo exclusivo, sin intervención del parlamento nacional o del MEF. Estos ingresos podrían resultar de una gestión empresarial que requiere urgentemente una ley que norme su ejercicio, y a través de la recuperación de inversiones en obras de mejoramiento urbano o de irrigación con beneficiarios fácilmente identificables.

9. Poco a poco los Gobiernos Regionales deben transformarse de lo que ahora son las Corporaciones —básicamente Juntas de Obras Públicas— hasta ser realmente entidades promotoras del desarrollo integral de sus regiones, preocupándose igualmente de construcción de infraestructura, promoción de la producción regional, así como de promoción del consumo de productos regionales, inversión del sector privado, e inversión en la producción regional a través de empresas propias y mixtas con el sector privado.

10. Se debe establecer un sistema de apoyo e incentivos a la gestión descentralizada dentro de las regiones, para aumentar la capacidad de acción de los gobiernos regionales a largas distancias de su sede y para otorgar recursos y un grado de autonomía a gerencias sub-regionales, micro-regionales o provinciales. Esto implica la toma de medidas para equipar las oficinas fuera de la sede departamental con equipos de comunicación, adecuado mobiliario y movilidad, maquinaria pesada, un sistema de caja no tan chica, y un flujo de fondos ágil y flexible.

11. Se deben establecer Contralorías Generales Regionales, cuya función principal es asegurar que toda obra pública cuente con un estudio serio, que los costos de ejecución no excedan en mucho los provistos, que los contratos de ejecución de obras sean concedidos y cumplidos según la ley que las obras hayan sido evaluadas seriamente para llegar a una priorización, que los Gobiernos Regionales limiten sus obras al número que imponen sus capacidades operativas, que las obras no queden paralizadas e inconclusas, y que haya una ejecución racional de inversiones en todas las provincias y en los sectores económicos y sociales. Estas Contralorías reportarán directamente a las Asambleas Regionales y a la Contraloría General de la República.

En conclusión — dos recomendaciones para la reorientación del sistema gubernamental hacia el desarrollo nacional.

Desde 1976 el Perú ha estado en crisis económica y fiscal, y las mayorías pobres de la población han tenido que sufrir un deterioro grave en sus niveles de vida. Dada la gravedad de la situación, es necesario lograr un uso mucho más eficiente de los recursos y fondos nacionales, promover las exportaciones, y minimizar el flujo de capitales hacia el exterior. En especial, es importante llegar a concebir al Sector Público con su personal y bienes como un recurso nacional, y dinamizarlo con nuevas tareas orientadas hacia el desarrollo nacional y no hacia la burocratización inútil. Por esto es apropiado concluir con dos recomen-

daciones generales que son vitales para cualquier estrategia seria de desarrollo nacional y aún más cuando esta estrategia contempla a la descentralización como elemento fundamental.

1. Reconstruir un sistema de planificación a todos los niveles de gobierno, recuperando a los profesionales de alta calidad que han salido del sistema desde 1974, y creando un sistema ágil y no-tecnocrático, que realmente una las inquietudes y las aspiraciones de los grupos de base con las políticas de desarrollo trazadas a nivel nacional y regional.

Estos planificadores necesariamente deben ser pocos, pero muy capaces y bien dotados con gastos operativos y personal de apoyo. A nivel regional, deben ser hábiles luchadores para justificar los intereses de su región, y al mismo tiempo capaces de evaluar y realizar técnicamente diferentes propuestas de inversión. Para asegurar su capacidad de trabajo, deben ser funcionarios del Gobierno Regional y no del Gobierno Central, y deben ser liberados de las pesadísimas tareas de seguimiento presupuestal impuestas por el MEF. También deben ser reunidos cada tres meses a través de Consejos Macro-Regionales de Planificación convocados por el Gobierno Central a nivel de

Norte, Centro, Sur y Selva, permitiendo coordinación con las regiones vecinas, el desarrollo de proyectos inter-regionales, y el mejor conocimiento de los planes y prioridades del Gobierno Central.

2. Para cumplir con las exigencias expuestas para reconstruir un Sistema de Planificación es necesario reorganizar el Gobierno Central para reducir el papel de la Ley del Presupuesto Público, asegurar que los planes de desarrollo sean aprobados antes que la Ley del Presupuesto y reflejados en dicha ley, dar marcha atrás a la marginación de las funciones de planificación e igualmente para activar la formulación de políticas de mediano plazo dentro del gobierno central. También es necesario crear al más alto nivel una Oficina de Formulación y Evaluación de Políticas de Desarrollo Regional-Nacional, que buscará la integración de las acciones de los ministerios, los proyectos especiales e hidráulicos, los Gobiernos Regionales y los municipios, y diseñará propuestas para fortalecer la gestión de los Gobiernos Regionales y Municipales, contrarrestando el abandono del larguísimo plazo de grandes áreas de la sierra peruana, el problema más trascendental y menos atendido en el patrón de desarrollo nacional.

NOTAS

1/ Luis Laurie S., *El Problema de la Descentralización Administrativa y Económica en el Perú*, Lima 1938, 5.

2/ Ignacio Basombrío Z., *La industria en el Perú, (1960-1970)*. *Apuntes*, número 13, 1983, 56.

3/ José Carlos Mariátegui, *Regionalismo y centralismo*, en *Siete Ensayos de Interpretación a la Realidad Peruana*, edición 31a. Empresa Editora Amauta, Lima, 1975, 209.

4/ Como ejemplos destacados de la gran variedad de obras que tocan al tema del centralismo peruano y sus diversas manifestaciones negativas, ver por ejemplo: Claudio Veliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1980; Jorge Basadre, *La Multitud, la Ciudad y el Campo en la Historia del Perú*, 3a. edición, Ediciones Treintaitres y Mosca Azul Editores,

Lima, 1980; Baltazar Caravedo M., *El Problema del Descentralismo*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1983; Carlos Delgado M., comp., *La Crítica del Centralismo y la Cuestión Regional*, Centro de Estudios del Desarrollo (CEDESA-CER), Lima, 1984.

5/ Obras que destacan las manifestaciones negativas del centralismo incluyen: Manuel Gonzales Prada, *Horas de Lucha: Crítica de la Realidad Peruana*, Editorial Latinoamericana, Lima, 1961; Sebastian Salazar Bondy, *Lima la Horrible*, Promoción Editorial Inca, Lima, 1974; Thomas M. Davies Jr., *Indian Integration in Perú: A Half Century of Experience, 1900-1948*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1974; J.G.M. Hühorst, *Perú: regional planning 1968-77: frustrated bottom-up aspirations in a technocratic military setting*, en W.B.

- Storhr y D.R.F. Taylor (comps.), *Development from Above or Below?*, John Wiley, Chichester, Inglaterra, 1981, 427-50.
- 6/ Ver, por ejemplo, Hugo Cabieses, D. Kruijt, R. Lizárraga B. y M. Vellinga, *Industrialización y Desarrollo Regional en el Perú*, Ediciones Economía, Política y Desarrollo, Lima, c. 1982, 17-20; *Semana Económica* año II, núm. 84, 31 enero 1984, 2-3.
- 7/ Véase David Greytak, *Local Government Finance in Perú*, Syracuse University, Local Revenue Administración Project, Monograph núm. 8, Syracuse, NY, 1982, 20-21; Servicios Populares, *Presupuesto General de la República 1984: La Alternativa*, Servicios Populares, Lima, 1984, 35-66.
- 8/ Véase *Plan de Gobierno de Izquierda Unida: 1985-1990*, Síntesis, Lima, 1985, 98.
- 9/ Carlos Amat y León, *la Economía de la Crisis Peruana*, Fundación Friedrich Ebert, ILDIS, Serie Materiales de Trabajo núm. 16, 1978, 60-62.
- 10/ C. Brundenius, *Los 'Cambios Estructurales' en la Economía Peruana: El Fracaso del Populismo Militar (68-7)*, Instituto Cultural José María Argüedas, Lima, 1977, 11.
- 11/ Difundido por el título del libro de N.B. Bates, *East of the Andes and West of Nowhere*, Scribner, Nueva York, 1947.