

CENTRALIZANDO LA INFORMACIÓN: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Comisión de Investigaciones Politai¹

Resumen

El presente estado de la cuestión de la descentralización en el Perú surge frente a la carencia de un esfuerzo por agrupar los conceptos e investigaciones de distintas perspectivas de análisis que se han hecho en torno al proceso vivido en América Latina y con un énfasis principal en su desarrollo en el Perú.² A partir de la constitución de 1979, distinguimos por razones analíticas dos olas de descentralización. La primera llevada a cabo bajo el gobierno de Alan García, interrumpida en 1990, y la segunda con la llegada del gobierno de Alejandro Toledo en 2001. Qué es, cómo se ha implementado, qué factores explican estos procesos, son preguntas que se plantean las distintas investigaciones revisadas. Qué preguntas surgen de esta literatura es lo que intentaremos responder.

Palabras clave: descentralización, tipos de descentralización, gobiernos subnacionales, regionalización, desconcentración,

¹ La Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai está conformada por Pamela Loaiza, Mario Cateriano, Lorena Lévano y Paolo Sosa, todos estudiantes de Ciencia Política y Gobierno en la PUCP.

² El presente trabajo ha sido desarrollado gracias a las gentiles contribuciones y correcciones de Eduardo Dargent, Martin Tanaka y Wilfredo Solís.

¿Qué es la descentralización?

El proceso de formación (y reformación) del Estado se ha encontrado en su camino con muchos conceptos amplios que contemplan distintos escenarios y esferas, pero que además derivan en debates y redefiniciones por la misma naturaleza dinámica del proceso institucional y del discurso político. Uno de estos conceptos es definitivamente el de descentralización, que ha ido contemplando y dejando de lado características de acuerdo con el propósito de su empleo y su manipulación bajo intereses utilitarios, pero también por la naturaleza misma de su construcción constitucional y académica. En el presente trabajo buscamos sistematizar las diversas concepciones de descentralización existentes en el debate académico,³ especialmente con respecto a América Latina, como método de acercamiento básico útil para el desarrollo de un trabajo sobre el tema. Como veremos, esta aproximación plantea una concepción de descentralización que precisa ser diferenciada de otros conceptos similares que generan confusiones –como la desconcentración, regionalización– y la existencia de cierto consenso sobre una subdivisión en tres aspectos básicos: el administrativo, el político y el fiscal.⁴

Unitarios o federales ¿Eso realmente importa?

El análisis planteado por Tulia G. Falleti en su libro *A sequential theory of decentralization* (2005) inicia la definición acerca del proceso de

descentralización bajo la premisa de que existen atingencias básicas cuando se habla al respecto. Entre ellas se reconoce la importancia del tipo de Estado y su organización como federal o unitario por su efecto básico en la secuencia del proceso. Así, haciendo hincapié en el modelo constitucional y tomando este punto de referencia para el análisis del diseño que asume el Estado, Eloy Espinosa-Saldaña (2005)⁵ introduce la necesidad de reconocer en el caso peruano el origen del proceso, tomando en cuenta la configuración del Estado como unitario, donde la constitución establece explícitamente las atribuciones que serán transferidas en el proceso de descentralización, dejando para la administración central todas las atribuciones que no han sido especificadas,⁶ en contraposición al federal, que, en sentido inverso, especifica las atribuciones que van a ser competencia del gobierno central.⁷

De este modo, Espinosa-Saldaña y Falleti concuerdan inicialmente en que es necesario reconocer la característica original de la estructura estatal porque determina el orden de los procesos, ya que el nivel de regionalización, autonomía y empoderamiento –conceptos analizados más adelante– son importantes al momento del inicio del proceso de descentralización por la misma burocracia estatal, pero también por el grado de institucionalización política y social logrado en ambos tipos de configuración estatal, así como en la definición de atribuciones y límites de la autonomía subnacional.

³ Para un análisis de la percepción ciudadana sobre la descentralización, pueden consultarse los trabajos cualitativos (Zárate, 2002) y cuantitativos (Trivelli, 2002) publicados por el Instituto de Estudios Peruanos.

⁴ Básicamente, la tipología está reconocida y desarrollada en los siguientes trabajos: Zas Friz (2004), Aguilar y Morales (2005), Gonzales de Olarte (1989), Willis (1999), Ugarte (2005), Cosude (2001), Falleti (2005).

⁵ Para el caso federal, revisar Cameron y Falleti (2005).

⁶ Esta diferenciación es básica para la comprensión de los problemas de atribuciones suscitadas entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Para mayores luces, consultar las resoluciones del Tribunal Constitucional: 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

⁷ Sobre las definiciones sobre Estado federal y unitario y su presencia en el discurso histórico peruano puede consultarse el texto de Espinosa-Saldaña. Un mayor alcance histórico puede encontrarse en Planas (1998).

Regionalización y desconcentración, ¿nombres nada más?

Del mismo modo que con la diferenciación del tipo de Estado como punto de partida, para varios autores hay una diferencia fundamental con los procesos de regionalización y desconcentración. Este esfuerzo es emprendido para terminar de distinguir claramente los conceptos utilizados que devienen en confusiones. La presente definición conceptual no estaría del todo completa sin tomar esta diferencia y traerla a colación para comprender mejor las reales implicancias de los procesos emprendidos. La diferencia mencionada resulta clave para entender cómo se ha dado el proceso de descentralización en el Perú y cómo la confusión de estos conceptos ha contribuido a que se recorra un camino accidentado con reformas parciales.⁸

El concepto de regionalización es simple en el sentido que es entendido como el paso previo de división territorial para la creación efectiva de unidades subnacionales diferenciadas y con organismos de gobierno propios (Aghón, 1993). En tal sentido, el término hace referencia a la división geográfica del país en base al espacio, la población y la burocracia, entendidos como los elementos configurativos del Estado moderno pero en un nivel micro y subordinado, como vimos en el caso de un Estado unitario, al gobierno central. Por ejemplo, el Perú tiene constitucionalmente la división en regiones, departamentos, provincias y distritos, y configura las regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.⁹

La desconcentración hace referencia a un proceso en el que la administración central transfiere atribuciones explícitas en temas específicos

y a gobiernos subnacionales como casos particulares, es decir, no es un proceso integral, por lo que puede haber descentralización sin desconcentración (Finot, 2001). Una definición concreta es la que ofrece Hernán Pozo:

“Entre la descentralización y la centralización, pero más cerca de esta que de aquella, se ubica el régimen de desconcentración, en el cual el poder central delega atribuciones a determinados organismos para que actúen con algún grado de autonomía funcional o territorial pero sin que los organismos delegatarios adquieran ni personalidad jurídica ni patrimonio propios y sin que pierdan su carácter de subordinados jerárquicos del poder central. Este siempre conserva el poder de recuperar las atribuciones delegadas.” (1990: 5-6)

Es bajo esta óptica que Espinosa-Saldaña (2005) continúa su análisis de las diferentes constituciones peruanas, poniendo énfasis en que, bajo el discurso descentralista de transferencia de competencias por normas legales del gobierno central a un gobierno subnacional, se ha llevado a cabo un proceso de desconcentración de atribuciones antes que uno de descentralización. Existe un acuerdo relativo entre esta concepción y la que postula Fernando Santiago:

“La descentralización, bajo esta óptica, implica que los entes descentralizados poseen personalidad jurídica propia y capacidad para tomar las decisiones de última instancia sin que puedan ser revocadas por un organismo superior. Esta definición marca una clara diferenciación de aquellos organismos desconcentrados que, además de no ser más que un órgano de la misma dependencia central, pueden ser influenciados por estas.” (2002: 3)

Otros dos conceptos “más pequeños” pero que son utilizados regularmente son los de delegación y devolución.¹⁰ La delegación, relacionada con la desconcentración, se usa para

⁸ Espinoza-Saldaña (2005), Grompone (2002), Dammert (2003).

⁹ Congreso de la República del Perú (2002). Art. 189 -190.

enunciar la transferencia de competencias de responsabilidades operacionales a autoridades rindiendo cuentas al gobierno central. La devolución se da cuando se transfieren ciertas competencias de decisión, de financiación y de gestión a gobiernos locales con órganos elegidos localmente y competencias limitadas territorialmente (Cosude, 2001).

Los tres tipos de descentralización

Como mencionamos, existen tres tipos básicos dentro del concepto de descentralización.

En primer lugar, para definir la descentralización administrativa, se considera importante una aproximación que nos ayude a comprender las características básicas del diseño constitucional de un país, tomando en cuenta la diferenciación institucional entre centralismo, descentralización y desconcentración. Para lograr este objetivo, introducimos la diferenciación conceptual básica que propone Hernán Pozo:

“Centralización administrativa, por contraste, es aquel régimen en el cual los órganos o servicios del Estado ejercen su acción o competencia sobre todo el territorio nacional, se financian con recursos fiscales que aparecen en el presupuesto de la nación, no tiene personalidad jurídica distinta que la del Fisco y sus agentes se encuentran subordinados al Presidente de la República.” (1990: 5-6)

En tal sentido, la descentralización administrativa implica una transmisión de la prestación de servicios sociales a los gobiernos subnacionales, donde la transferencia de autoridad para la decisión autónoma no es necesariamente implicada y puede ser financiada por el gobierno central (Falleti, 2005). Un ejemplo para el caso peruano es el proyecto de administración de la educación a nivel regional sugerido en el Plan Educativo Nacional al 2011.¹¹

En segundo lugar, la descentralización política se puede entender como la presencia de gobiernos subnacionales autónomos y electos con la atribución de generar políticas públicas en al menos algunas áreas determinadas (Willis, 1999). Para lograr este objetivo, el proceso requiere un conjunto de reformas constitucionales y electorales para la apertura de nuevos espacios de representación política (Falleti, 2005), y que se le reconozcan dos aspectos esenciales como el empoderamiento y la autonomía (Finot, 2001). En tal sentido, este proceso es, como veremos, el más estudiado y al que se presta mayor atención desde la ciencia política, y también uno de los más avanzados, ya que su inclusión en la normativa constitucional viene desde antes de que se inicie en sí el proceso de descentralización, pues los alcaldes provinciales, por ejemplo, son electos democráticamente desde finales del siglo pasado y tenemos a la fecha tres procesos de elección para el nivel regional.

Este proceso responde teóricamente a una necesidad de mayor alcance del Estado, acercando al ciudadano a las diversas instituciones estatales en una lógica participativa que favorece la toma de decisiones y es concebida como parte consustancial de la democracia (Santiago: 2002). Por la misma línea está la concepción de democracia territorial, que contempla que para que la defensa de los derechos y las potencialidades de los ciudadanos sean defendidos se requiere la presencia de contrapesos territoriales, expresados en poderes descentralizados, y no solamente la división de poderes (Dammert, 2001, 2003). Si bien es cierto que la descentralización política contribuye teóricamente al régimen democrático, es importante mencionar el artículo de Edward Gibson (2010) en el cual se mencionan varios estudios que advierten sobre la existencia de una posible convivencia entre gobiernos poliárquicos

¹⁰ Estos conceptos no quedan claramente diferenciados con el de descentralización, desconcentración y regionalización (más amplios conceptualmente), pero al ser usados con regular frecuencia es necesario tener una aproximación a ellos.

¹¹ Ministerio de Educación, 2007, pp. 99.

nacionales y realidades híbridas relacionadas con partidos hegemónicos a nivel subnacional.

Finalmente, la descentralización fiscal hace referencia al proceso de transferencia de competencias de recaudación y recursos económicos desde la administración central a los gobiernos subnacionales (Aghón, 1993; Ugarte, 2005). Es así que puede contemplarse, por ejemplo, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la reorganización de organismos de recaudación subnacionales que antes fueron de carácter nacional (Falleti, 2005). Para la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, en un proceso de transmisión se pueden distinguir las siguientes formas de financiamiento local:¹²

- Transferencia de recursos del gobierno central para fines generales o tareas específicas.
- Cobertura de gastos a través de las tasas pagadas por los usuarios.
- Cofinanciación por parte de los usuarios que ejecutan ciertos trabajos ellos mismos (por ejemplo, para la infraestructura necesaria).
- Impuestos locales.
- Las entidades descentralizadas tienen acceso directo a créditos

Sobre la importancia de la descentralización fiscal existe la idea predominante de que su atención es fundamental debido a la autonomía real de las regiones dentro de un modelo administrativo descentralizado y la capacidad efectiva que puedan contar los gobiernos subnacionales para llevar a cabo sus proyectos a nivel de financiamiento.¹³ Por otro lado, se menciona la distinción de un proceso de desconcentración administrativa con la real capacidad de recaudación de ingresos y gasto

público.¹⁴ Otra idea común está planteada en el cuaderno de trabajo de Efraín Gonzales de Olarte, Teobaldo Pinza y Carolina Trivelli (1994): la descentralización fiscal es un tema todavía no muy estudiado pero que tiene vital importancia, no sólo dentro del proceso integral de regionalización, sino como reforma de las instituciones fiscales por su valor agregado y por la contribución a una mayor equidad en la asignación de recursos. En el estudio de Shahid Burki, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger (1999), la comparación de casos asegura que la descentralización fiscal puede acarrear condiciones adversas en la gestión macroeconómica, como la inestabilidad, pero estas situaciones pueden revertirse en tanto las instituciones van fortaleciéndose con el tiempo.

Entonces, ¿qué es descentralización?

Según lo visto, queda claro que el concepto de descentralización es lo suficientemente complejo como para acarrear confusiones tanto en su aplicación como proceso, como en su uso discursivo. Es por ello que resulta necesario interiorizar que es un proceso de reforma del Estado basado en la transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional hacia sus componentes subnacionales (Falleti, 2005),¹⁵ que contempla tres áreas fundamentales que son la administrativa, la política y la fiscal. Es, en palabras de Fernando Santiago (2002):

“Un régimen de administración del Estado, en el cual se entrega la gestión de los intereses regionales o locales o de ciertas materias especiales a órganos independientes del poder central, dotados de personalidad jurídica de derecho público y de patrimonio propios.”

¹² Cosude, 2001, pp. 6.

¹³ Aguilar y Morales, 2005, p. 8; Finot, 2001.

¹⁴ Aghón, 1993, pp. 8-9.

¹⁵ En tal sentido, no está referida a procesos que involucran actores no estatales como la privatización o desregulación de servicios.

Una vez aclarada esta aproximación conceptual, es necesario observar y analizar cómo se ha dado el proceso de descentralización en el Perú. Al comprender los conceptos tendremos una mejor y más completa lectura de las decisiones tomadas políticamente y de cuáles han sido sus implicancias positivas o negativas en este tan mencionado proceso de reforma estatal.

El proceso de descentralización en América Latina: aproximaciones comparadas

Para comprender la descentralización en el Perú es necesario abordar el tema desde su perspectiva comparada, ya que nos muestra las características del proceso en la región. Un primer trabajo importante es el de Johnny Zas Friz (2004), quien hace un análisis comparado de la legislación en Latinoamérica, tomando los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Chile y Perú. Si bien el estudio no es propiamente político, ayuda a tener una visión más completa de la descentralización al presentar una base legal en los diferentes países latinoamericanos.

Por otro lado, en un artículo de la revista *Latin American Research Review* (1999), Eliza Willis, Christopher Garman y Stephan Haggard estudian las políticas descentralizadoras en Latinoamérica rescatando la importancia del tema en las últimas décadas y diferenciando los mecanismos en cada país tomando los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México. Si bien no encontramos al Perú entre los países de estudio, la información brindada servirá al investigador para tener una idea de la situación de la descentralización en otros lugares y las distintas aplicaciones de las políticas descentralizadoras. Consideramos también a Fernando Santiago (2002), quien recoge los casos de Argentina, Chile y Perú para estudiar y comparar las políticas sociales en dichos países, tomando en cuenta las políticas públicas y el contexto económico.

Al igual que los otros autores, Kathleen O'Neill (2005) reconoce el desarrollo de políticas descentralistas en Latinoamérica. La innovación de la autora radica en que no sólo estudia el proceso en sí, sino también el motivo por el cual los países andinos decidieron iniciar políticas descentralizadoras en determinados momentos de su vida democrática, ya que influye en la forma y resultados del proceso. Esto explica, para la autora, la razón por la que, a pesar de las semejanzas en los procesos de descentralización entre Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, difieren en la extensión y el ritmo de la descentralización que plantean. O'Neill propone que la motivación de las administraciones para descentralizar el Estado surge cuando este ve posibilidades de beneficiarse en la competición a nivel subnacional (2005: 5). Por lo mismo, la descentralización dependerá en gran medida de las motivaciones electorales y los intereses del gobierno. El trabajo muestra la importancia de tomar en cuenta la estructura individual de los partidos en ciertos momentos para comprender por qué se busca impulsar la descentralización.

No podemos dejar de mencionar el trabajo realizado por Eduardo Lora (2007), quien, desde un enfoque institucional, revisa el desarrollo del proceso en América Latina. Comienza explicando que, con excepción de Brasil y Argentina, los países latinoamericanos solían ser muy centralistas hasta 1980, y fue la prosperidad caracterizada por la democratización, estabilización y apertura de los mercados lo que originó el proceso de descentralización en la región. Dicha situación requirió el traspaso de algunas funciones a niveles locales, por lo que la mayoría de los países comenzó el proceso descentralizador con las elecciones de alcaldes regionales o municipales, lo que a su vez desencadenó la necesidad de descentralizar más funciones. A pesar de las similitudes, Lora señala a grandes rasgos las diferencias entre los países y el desarrollo de cada uno de sus procesos descentralizadores, y con ese fin presenta un

“Índice de madurez del proceso democrático” (2007: 29. Ver cuadro). Finalmente, concuerda con los estudios antes revisados al explicar que, si bien hay grandes avances que permiten el aprendizaje y la adaptación institucional, aún falta mucho para llegar a un buen nivel de descentralización.

Cómo se ha llevado a cabo el proceso de descentralización en el Perú

Una vez revisadas las investigaciones comparadas del proceso para una comprensión del contexto regional, contamos con un panorama más amplio para abordar el caso. La literatura consultada es rica en el área descriptiva del proceso de descentralización implementado desde el gobierno de Alejandro Toledo con la Ley de Bases de la Descentralización en 2002, pero para su comprensión esta ha sido abordada desde distintas visiones, tanto de la historia institucional (Cotler, 2009; Planas, 1998), las ciencias sociales (Tanaka, 2002), las ciencias administrativas y las jurídicas (Ugarte, 2005 y 2007; Espinoza-Saldaña, 2005; Zas Friz, 2004).

Cómo ven las organizaciones el proceso de descentralización

Tomando en cuenta la perspectiva de los organismos encargados del proceso –la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros y la Comisión de Descentralización del Congreso, entre otros actores–, vemos que estos suelen trabajar desde el campo normativo-institucional. Consideramos este tipo de trabajos ya que las organizaciones mencionadas aportan gran cantidad de información descriptiva y ordenada del proceso de descentralización y su desarrollo. Es así que, considerando las instituciones del Estado, la Secretaría de descentralización de la PCM en

su informe anual al Congreso de la República (año 2007) presenta una descripción del contexto general, los objetivos de las políticas de descentralización y el estado de las transferencias y del planeamiento a futuro de desarrollo de nuevas capacidades. Primero, se describe el estancamiento del proceso de descentralización (entre otras razones, se identifica como problema el fraccionamiento político y el bajo nivel de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos regionales y locales, la falta de capacidad de gestión de las administraciones, etcétera). Segundo, se considera la descentralización como política de Estado (a través del fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos locales) con el objetivo político de alcanzar la participación y fiscalización ciudadana en la gestión pública y la institucionalización de los gobiernos descentralizados. Para ello, se debe seguir con los procesos de transferencias de competencias, precisión de las funciones (delimitación de las mismas entre los niveles de gobierno) y capacitación en gestión. El informe rescata la postura oficial del Estado (a modo descriptivo) sobre la descentralización en el Perú y los objetivos que se persiguen a mediano plazo.¹⁶

Otra fuente importante donde se pueden encontrar distintos estudios sobre el tema es el proyecto del Usaid: Perú Pro Descentralización, que busca fortalecer el marco normativo a través del análisis y la sistematización de las normas y políticas del proceso para apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización para que los gobiernos subnacionales respondan mejor a las demandas y necesidades ciudadanas y la ciudadanía mejore su participación en los espacios de toma de decisiones y en la vigilancia de la gestión pública.¹⁷

Destacamos el trabajo realizado por este organismo pues, al contar con el apoyo de diversas instituciones, es uno de los entes que cuentan con

¹⁶ Secretaría de Descentralización de la PCM, 2007 (colaboración y aporte de Luis García Ayala).

¹⁷ http://www.prodcentralizacion.org.pe/que_es_usaid.php.

mayor cantidad de estudios e informes sobre el tema.¹⁸ Es así que Prodes realiza un informe anual (en nuestro caso tomamos el de 2009, aunque recomendamos revisar los informes de cada año) donde resume el estado de la descentralización, resaltando las fallas y los progresos. A modo descriptivo, y resaltando el rol de las instituciones, divide su investigación en tres secciones, enmarcando primero el proceso en la coyuntura y los efectos de la misma. Luego, evalúa los aspectos más relevantes que se han realizado en el año (tomando en cuenta el marco normativo en el cual se desenvuelve la descentralización), como el traspaso de competencias en varios sectores y las nuevas leyes aplicadas. Es necesario decir que, a pesar del protagonismo de las autoridades en el caso, Prodes las considera desde una perspectiva institucional y no de agencia. Con el análisis realizado, el informe concluye con las tareas críticas a realizar para el siguiente año, y las responsabilidades que tiene cada institución estatal (toma en cuenta cada nivel y organismo del Estado), así como el rol que deberán cumplir la organizaciones sociales (partidos y ONGs).

Es importante, asimismo, revisar los “Cuadernos Descentralistas” del Grupo Propuesta Ciudadana, donde reúnen en cada edición a una serie de académicos que abordan desde diversas perspectivas los avances del citado proceso.¹⁹

Investigaciones académicas: aproximaciones desde las ciencias jurídicas-administrativas

Zas Friz busca explicar el proceso de descentralización de una manera descriptiva. También utiliza un enfoque normativo-institucional, donde considera el impulso político que ganó la descentralización durante

el gobierno de transición de Valentín Paniagua, desarrollando y explicando la subsiguiente promulgación de leyes, su aplicación y las contradicciones generadas debido a la presión política para acelerar el proceso. A pesar de nombrar los mecanismos del Estado para realizar la descentralización de manera adecuada, Zas Friz concluye que “el citado diseño normativo e institucional podría y debería mejorarse; pero no sustituirse, por lo menos hasta que se produzca una mínima consolidación del actual proceso de descentralización” (2004: 66).

En “Regionalización y reforma del Estado en el Perú: Retos para la implementación”,²⁰ Mayen Ugarte analiza centralmente los aspectos administrativos y burocráticos. Para ello hace una diferenciación teórica para la comprensión del problema: no es lo mismo hablar de reforma del Estado que de modernización del Estado. En ese sentido, la descentralización es parte de la primera, pero su implementación adecuada dependerá de la capacidad de hacer una reforma administrativa.

Investigaciones académicas: aproximaciones desde las ciencias sociales

Luis Thais Díaz, en “El proceso de descentralización”, hace una descripción detallada de las características de los principales avances en el proceso de la descentralización en sus tres niveles: transferencia fiscal, política y social. Después de dos años de la instalación de los gobiernos regionales, el autor señala que el proceso se inició por tres motivos: las experiencias de buen gobierno y las demandas descentralistas locales; el consenso entre fuerzas y partidos políticos en el congreso; y la voluntad política

¹⁸ Para mayor información, visitar la página de Pro Descentralización: <http://www.prodescentralizacion.org.pe>.

¹⁹ <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-publicaciones.shtml>.

²⁰ En Guerra García, Francisco (ed.) (2005). El proceso de regionalización en el Perú: Realidades y desafíos. Lima: Cedep, pp. 63.

del presidente Toledo. Considera, por otro lado, la descentralización como el pilar de la reforma del Estado, porque redistribuye el poder entre gobierno central, regional y local. Del mismo modo, la gente tiene la posibilidad de diseñar sus procesos de desarrollo a través del plan de desarrollo concertado y participar de la inversión pública a través del presupuesto participativo. Asimismo, señala que, a través de estos mecanismos, las organizaciones sociales cuentan con espacios de participación, canalizando de ese modo posibles conflictos sociales.

Para una comprensión de la descentralización política desde una perspectiva de agencia-institucional, encontramos a Tanaka (2002), quien señala que el proceso de descentralización fue en gran parte el resultado de la voluntad política de un actor: Alejandro Toledo. Principalmente, para ganarle “terreno electoral” al fujimorismo (ya que este había resultado débil en las elecciones de 2000), y, por otro lado, como la búsqueda de legitimidad en las regiones. Y no como una demanda articulada y descentralizada de los actores y organizaciones políticas locales debido a la fuerte desmovilización de los noventa.

Para una comprensión contraria del proceso desde una perspectiva histórico-institucional, encontramos a Cotler (2009), quien hace un análisis del centralismo limeño en oposición a la capacidad de las provincias de decidir sobre la política nacional a raíz de una disparidad en el acceso a los recursos y su distribución. Menciona que históricamente el poder se encontraba en las élites limeñas, que dominaban el Estado patrimonialista y cooptaban a las élites regionales. Empero, con la aparición de partidos de masa surgió una amenaza inesperada para las élites del gobierno, por lo que durante las siguientes décadas buscaron orientar los recursos a las fuerzas represivas, las cuales consiguieron, por un lado, reprimir a las élites regionales y, por otro, asegurar el centralismo del poder. Concluimos del análisis desarrollado por Cotler que la centralización se debió a la intencionalidad de las élites limeñas de concentrar el poder, mientras que la descentralización tuvo

como factor el fortalecimiento progresivo de los actores regionales.

A diferencia de Cotler, Tanaka concibe el proceso de descentralización como resultado de la voluntad política, presentándose como una oportunidad para democratizar pero que a la vez está creando un gran desafío a la gobernabilidad (2002: 6). Este desafío se debe a que en el transcurso de la implementación del plan de descentralización se pudo observar que no respondía a una estrategia ordenada y consensuada, e incluso incentivó el surgimiento de actores regionales poco representativos y sin propuestas articuladas. Desde otra perspectiva, Ugarte (2007) señala que “El objetivo de la descentralización era generar una aproximación del Estado con el ciudadano pero se presentaron inconvenientes ligados a la heterogeneidad de las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos”. Es decir que no sólo era una política producto del consenso de los actores interesados, sino que previamente la debilidad de las instituciones hizo más difícil una reforma de esta naturaleza.

Análisis de casos en torno al proceso de descentralización

Existen diversas aproximaciones de estudios de caso sobre el proceso de descentralización que son una ventana para comprender a un nivel más detallado el desarrollo y los resultados del proceso en un determinado contexto. Es así que nos encontramos con Carlos Meléndez, quien hace un estudio de caso con un enfoque de agencia en el que busca “conjuguar los procesos políticos nacionales con la realidad regional” (2004: 9). El autor se centra en la región San Martín, intentando comprender el efecto de la debilidad del sistema de partidos en la descentralización política con el renacimiento de los movimientos y élites regionales, los cuales vieron la descentralización como un canal para el afianzamiento político y llevaron a los partidos tradicionales a negociar con dichas élites para de

ese modo “reconstruir el sistema político [...] y aumentar su presencia en los niveles regionales y locales” (2004: 19). El punto crucial de su investigación es el rol que jugó la alianza que hizo el PAP con un *outsider* político, Max Ramírez, generando una franquicia electoral donde, según el autor, los apristas se mostraron incapaces de mantener la disciplina partidaria. Meléndez concluyó, a partir de los hechos acontecidos en San Martín, que “el actual proceso de descentralización no ha contribuido a enraizar a los partidos en las sociedades regionales, lo que era uno de sus objetivos” (2004: 54) debido al mal desempeño de las incipientes autoridades regionales.

Romeo Grompone (2006), a su vez, realiza un estudio sobre los presupuestos participativos (provinciales y distritales) en donde analiza el rol de la agencia en el éxito obtenido. Parte explicando cómo se lleva el proceso de descentralización fiscal y lo compara con lo que se ha hecho en el país, considerando las fallas en el marco legal y el accionar de las instituciones. Su informe se centra en el análisis de dos casos específicos, las provincias de Sandía y Azángaro, en donde consideró como esencial el desempeño de los alcaldes, quienes, a pesar de las adversidades, lograron instaurar presupuestos participativos de manera exitosa (resaltando la heterogeneidad de los problemas y necesidades de cada provincia). Grompone concluye que, a pesar de los obstáculos (sobre todo en materia capacitación), existe una mayor dificultad en lograr llevar a cabo presupuestos participativos exitosos a nivel regional, por lo que recomienda “asegurar la participación social siendo flexibles y creativos, más que atenerse rígidamente a las fórmulas de un dispositivo legal o un reglamento que tienden a generalizar soluciones, lo que las vuelve inaplicables” (2006: 56).

Siguiendo con los estudios de caso, nos encontramos con Alejandro Diez Hurtado (2003), que se centra en las élites regionales y poderes locales de las regiones de Puno y

Ayacucho, en quiénes son y el rol que ejercen en el proceso de descentralización que se está llevando a cabo. Considera necesaria “la intervención de las élites regionales con visiones de desarrollo y proyectos políticos propios” (2003: 11) para poder manejar el desarrollo de las regiones (lo que busca es saber si en estas existen dirigentes capaces para llevar a cabo el proceso). Es así que el objetivo de su trabajo es “explorar las posibles configuraciones de las élites regionales de Puno y Ayacucho en los últimos 10 años, rastreando su origen y composición así como su papel en el escenario político regional y/o nacional” (2003: 12). Concluye que las élites puneñas están mejor preparadas para liderar el proceso de descentralización, considerando las redes sociales y productivas, mientras que Ayacucho es menos desarrollado y el tejido social no se encuentra bien estructurado, hay mayor debilidad institucional y mayor fragmentación. En otras palabras, mediante un enfoque estructuralista, analiza el desarrollo y conformación de las élites en ambas regiones para luego ver el rol (usando un enfoque de agencia) que cumplen en el actual proceso de descentralización.

Desde una perspectiva de género, Christina Ewig, en su lograda tesis doctoral “Gender equity and neoliberal social policy”, analiza la reforma del sector salud implementada bajo el gobierno semidemocrático de Alberto Fujimori. En el análisis hace una comparación de las políticas públicas más significativas, el PSBT (Programa de salud básica para todos) y CLAS (Comités locales de administración de salud), encontrando que ni la descentralización ni la focalización de las políticas sociales resultan ideales. Sin embargo, la descentralización tiene más ventajas en promover la igualdad de género, a diferencia de la “focalización” (2001: 17). Constata que los peruanos y peruanas pobres tienen grandes obstáculos con los servicios de salud, y su accesibilidad depende del centralizado o descentralizado modelo de entrega del servicio (2001: 261).

Balance final: desafíos ante la situación actual

Como tema final, presentamos las diversas opiniones y críticas que los autores hacen al proceso de descentralización en el Perú. Como hemos visto, el tema es bastante polémico. Si bien hay un sector de estudios optimistas, otros aún ven serias dificultades en el proceso. Por lo mismo, encontramos que la mayoría de autores muestran las ventajas que acarrea la descentralización, manteniendo un espíritu crítico que no sólo señala los obstáculos, sino que también presenta posibles soluciones a los problemas planteados.

En “La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia”, Javier Azpur (2006) señala que no basta una descentralización política y administrativa, sino que las brechas en la distribución económica requieren una orientación al reordenamiento territorial para una nueva relación entre Estado y sociedad (esto debido a la ausencia de una visión integral de la descentralización). Se constata, además, un vacío en la inversión, transformación tecnológica y producción para el desarrollo regional (2006: 101). Por otro lado, no responde a una transformación del Estado central (Azpur, 2006; Ugarte, 2005). Del mismo modo, el autor observa en el Consejo Nacional Descentralización serias limitaciones en representatividad, poder y articulación efectiva a los tres niveles de gobierno, debido a la excesiva cantidad de integrantes (Prodes, 2009).

Entre los autores estudiados, la más optimista es Carolina Trivelli (2002), quien, al hacer un estudio cuantitativo, presenta interesantes indicadores de la percepción de los peruanos sobre la descentralización, señalando que hay condiciones favorables en la mayoría de zonas que pueden servir para incentivar el proceso.

Un estudio similar al de Trivelli es el de Patricia Zárate (2002).²¹ Ambos buscan entender la percepción de la población del proceso al señalar que, si bien este se percibe positivamente, resulta confuso para muchas personas que no han recibido ningún tipo de información al respecto. Pese a las similitudes, podemos encontrar que Zárate es menos optimista, ya que no sólo toma en cuenta el proceso de descentralización en sí, sino que también estudia la imagen del país, que en la mayoría de lugares es percibida de manera negativa. Para la autora, este punto se convierte en un gran obstáculo para el proceso de descentralización, pues no hay confianza en las instituciones estatales.

Al igual que en los dos casos mencionados, los analistas que estudian el proceso de descentralización en Latinoamérica de manera comparada²² reconocen el entusiasmo generalizado hacia el proceso, pero también encuentran condiciones desfavorables, ya que, por mantener un poder centralizado que aún depende del poder ejecutivo nacional, ha tenido altos costos que finalmente fueron asumidos por los gobiernos locales y sus ciudadanos. Una perspectiva similar es la que encontramos en Giovanna Aguilar y Rosa Morales (2005), quienes señalan que en el caso peruano las transferencias tienen efectos diferenciados por departamento, por lo que en algunos casos los efectos son positivos y en otros no.

A diferencia de ellos, Gonzales de Olarte (1989), Cotler (2002) y Grompone (2002) se tornan menos optimistas al señalar que el Perú, por limitar la concentración económica y política a una ciudad (Lima) y a una región (costa norte), ocasiona que las fuerzas centralistas predominen aun cuando el proceso de regionalización está avanzado en el plano normativo y administrativo. Los autores, además, coinciden en que la debilidad institucional del Estado

²¹ Cabe mencionar que las aproximaciones metodológicas son diferentes, siendo el estudio de Zárate uno con enfoque cualitativo, mientras que Trivelli tiene un enfoque cuantitativo.

²² Willis, 1999; Zas Friz, 2001; Santiago, 2002.

hace que la descentralización se produzca bajo severas restricciones, con lo que se corre el riesgo de agravar el problema institucional. En este punto, Grompone se vuelve aún más crítico, al presentar un escenario de incertidumbre en el cual la reforma será difícil de realizar por la cantidad de modificaciones necesarias. Aclara que, si bien existe una voluntad de cambio, los caminos emprendidos no han sido los mejores y, por lo tanto, hay necesidad de mayor esfuerzo, donde no sólo se aclare la legislación, sino que también se formule una reforma integral del Estado en la cual se encuentren precisados los deberes de cada sector.

Siguiendo la idea desarrollada por Grompone, podemos tomar una importante crítica de Cotler y Tanaka (2002), quienes no consideran que el orden en el que se está llevando a cabo la descentralización sea el adecuado. Para ambos autores, la transferencia de competencias y recursos debió ser previa a la elección de gobiernos regionales. El orden en el que se dio llevó a que muchas autoridades regionales elegidas carecieran de información respecto de sus funciones. Por lo mencionado, autores como María Isabel Remy (2005) señalan que las deficiencias en el proceso de descentralización se deben, en gran medida, a la manera improvisada de su implementación.

Como se puede ver, sin importar la perspectiva usada, la mayor parte de autores recalca la importancia de que el proceso de descentralización sea ordenado y que se dé a la par de una reforma global, ya que si no se hace de esta manera la descentralización dejaría de ser una oportunidad para mejorar la calidad democrática, para convertirse en un peligro ante la inestabilidad institucional del Estado. En general, los autores concluyen con la idea de que aún queda mucho por investigar, tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo. La preocupación también radica en la necesidad de un mayor número de

personas que, conociendo la realidad nacional y la dinámica institucional, puedan hacer posible este proceso descentralizador reduciendo los costos y optimizando los resultados. Por ello, Grompone resalta que no sólo debe haber opiniones éticas que señalen lo positivo del proceso, sino propuestas que busquen discutir y proponer no sólo políticas económicas, sino también sociales que no se queden en los planes estratégicos, ya que “tenemos por ahora buenos propósitos, un exceso de disyuntivas y pocas soluciones” (2002: 72).

¿Qué falta investigar?

Luego de la revisión emprendida en el presente trabajo, consideramos que existen temas fundamentales para la investigación desde la ciencia política. Para una mejor comprensión y orden, separamos las recomendaciones en los tres tipos de descentralización.

En torno a la descentralización administrativa, el común denominador ha puesto énfasis en el deber ser, dictando recetas para una mejor transmisión de funciones hacia los gobiernos subnacionales. Lo que consideramos pertinente es remitirse a los casos para comprender la situación tal cual se está llevando a cabo y, a través de ellos, formular investigaciones que no sólo contribuyan al debate académico, sino que también aporten al proceso. Así, proponemos temas de investigación como un estudio de caso sobre las primeras experiencias de los gobiernos regionales con la administración de servicios públicos, tomando en cuenta factores como institucionalidad, gobernabilidad, efectividad, etcétera. Así también se considera como tema a investigar qué se necesita administrativamente para implementar las funciones transferidas.²³ Por otro lado, se puede investigar acerca de los conflictos generados por una difusa división de las atribuciones a nivel de gobiernos regional, provincial y distrital.

²³ Entrevista a Wilfredo Solís.

Como nos recuerda Ewig (2001), es de suma importancia la revisión de la formulación e implementación de políticas sociales en el marco de la descentralización administrativa a la luz de un enfoque de género, pues nos permite observar qué tipo de racionalidad está guiando a los *policy makers*, si está más orientada a la eficiencia o si privilegia también la equidad de género en el acceso a servicios.

En cuanto a la descentralización fiscal, como mencionan los autores revisados, existen vacíos de información sobre el tema, lo que impide la concretización de los proyectos regionales por problemas de financiamiento. Un primer tema que ronda el sentido común, pero que no ha sido profundamente investigado, ha sido el de los problemas ocasionados por la compleja relación entre las necesidades demandadas y la capacidad del acceso a recursos. Otro tema interesante tiene que ver con la relación de los conflictos interregionales y la asociación de estos con la asignación de recursos provenientes del canon de actividades extractivas.

Por último, en cuanto a la descentralización política, pese a ser una de las más investigadas, la presente revisión nos conduce a pensar en varios temas de investigación.

Uno de ellos viene a ser la relación existente entre los partidos nacionales y las élites y movimientos regionales para comprender alianzas estratégicas que permitan mayores niveles de representatividad y gobernabilidad. Cabe también revisar la modificación de la ley electoral para gobiernos regionales (que incluye la segunda vuelta) y sus implicancias. Por otro lado, sería interesante investigar las relaciones entre los líderes regionales opositores al gobierno central y el proceso de descentralización, desde un enfoque de agencia.

Finalmente, siguiendo a Gibson (2010), podría investigarse la existencia o no de gobiernos autoritarios subnacionales dentro del régimen nacional democrático.

Bibliografía

AGHÓN, Gabriel

1993 "Descentralización fiscal: marco conceptual". Santiago de Chile: Naciones Unidas.

AGUILAR, Giovanna y MORALES, Rosa

2005 "Transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad". Lima: IEP.

AZPUR, Javier

2006 "La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia". Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas, 20, "Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo periodo político", Lima.

BURKI, Shahid et al.

1999 "Beyond the center: decentralizing the state". Washington: The World Bank.

CAMERON, Maxwell y FALLETI, Tulia

2005 "Federalism and the subnational separation of powers". En *Publius-Spring*, 2005

COSUDE

2001 "Descentralización: Documento de orientación". Berna: Cosude. Disponible en: <http://www.deza.admin.ch>.

COTLER, Julio (coord.)

2009 "Poder y cambio en las regiones". Lima: IEP.

DAMMERT, Manuel

2001 "Hacia la refundación Nacional Descentralista: la democracia territorial". Lima: Rinades.

2003 "La reforma descentralista peruana: enfoque territorial y autonómico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI". Lima: UNMSM.

DIEZ HURTADO, Alejandro

2003 "Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización". Lima: DFID.

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy

2005 "Lo federal, lo unitario y la pregunta sobre si realmente existe la descentralización territorial en el Perú". En CHANAMÉ ORBE, Raúl et al. *Guía maestra de la gestión municipal y de la descentralización*. Lima: Grijley.

EWIG, Christina

2001 *Gender equity and neoliberal social policy: Health sector reform in Peru*. Chapell Hill (mimeo).

FALLETI, Tulia

2005 "A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective". En *American Political Science Review*. Vol. 99. N° 3. Agosto.

- FERNÁNDEZ, Margarita y ROBLES, Claudia**
2004 "La dinámica de Interfaz en los Procesos de Reforma del Estado, Descentralización y Democratización en el Espacio Local: Dos estudios de casos". Santiago de Chile: Claspó.
- FINOT, Iván**
2001 "Descentralización en América Latina: Teoría y práctica". Santiago de Chile: Ilpes.
- GIBSON, Edward**
2010 "Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America". En *Journal of Politics in Latin America*. Febrero.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín**
1989 "Los problemas económicos de la regionalización en el Perú". Lima: IEP.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín et al.**
1994 "Descentralización fiscal y regionalización en el Perú". Lima: IEP.
- GROMPONE, Romeo**
1998 "La descentralización y el desprecio de la razón política". En REVESZ, Bruno (ed.). *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: Cipca, IEP.
2002 "Los dilemas no resueltos de la descentralización". Lima: IEP.
2006 "El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y locales". Lima: IEP.
- LORA, Eduardo (ed.)
2007 "The State of State Reform in Latin America". Stanford, CA: Stanford University Press; Washington, D.C.: World Bank.
- MELÉNDEZ, Carlos**
2004 "¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del Apra en el gobierno regional de San Martín". Lima: IEP.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN**
2007 "Plan Educativo Nacional al 2011". Lima.
- O'NEILL, Kathleen**
2005 "Decentralizing the State: elections, parties, and local power in the Andes". New York: Cambridge University Press.
- PLANAS, Pedro**
1998 "La Descentralización en el Perú Republicano". Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- POZO, Hernán**
1990 "Descentralización, democracia y desarrollo local". Santiago de Chile: Flasco.
- PRODES USAID**
2010 "Proceso de descentralización 2009: Balance y Agenda Crítica". Lima: Marzo.
- REMY, María Isabel**
2005 "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política". En VICH, Víctor (ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- SANTIAGO, Fernando**
2002 "La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú". Santiago de Chile: CLASPO.
- SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**
2007 Informe anual del Congreso de la República. Lima. Disponible en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=18&ss=0&sss=0&c=764&p=1>.
- TANAKA, Martín**
2002 "La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?" Lima: IEP.
- TRIVELLI, Carolina**
2002 "¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú". Lima: IEP.
- UGARTE, Mayen**
2005 "Regionalización y reforma del estado en el Perú: Retos para la implementación". En GUERRA GARCÍA, Francisco (ed.). *El proceso de regionalización en el Perú: Realidades y desafíos*. Lima: Cedep.
- UGARTE, Mayen**
2005 "Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización". Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
2007 "Descentralización de los Sistemas de Salud". Una experiencia Comparada. PRAES, USAID.
- WILLIS, Eliza et al.**
1999 "The Politics of Decentralization in Latin America". En *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 1. The Latin American Studies Association, pp. 7-56.
- ZARATE, Patricia**
2002 "Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado. Una aproximación cualitativa". Lima: IEP.
- ZAS FRIZ, Johnny**
2001 "El sueño obcecado: la descentralización política en la América andina". Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
2004 "El actual proceso peruano de descentralización: balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional". Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/>.
- Entrevista a Wilfredo S. Solis, Jefe de la Oficina de Transferencia de la PCM, realizada el 17 de septiembre de 2010.