



# DESCENTRALIZACIÓN

El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI



## Por qué se descentralizó y qué ha resultado de las opciones que se tomaron

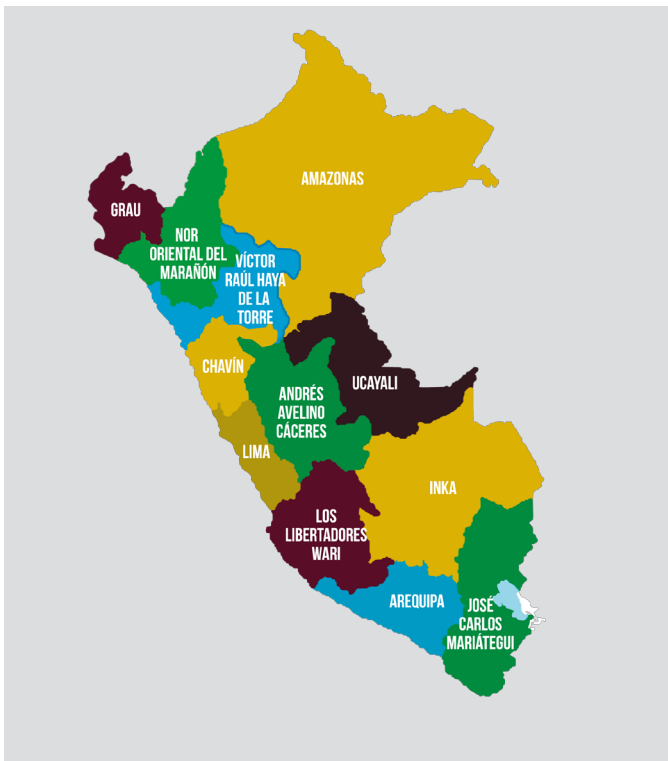
El Instituto de Estudios Peruanos ha seguido con sus investigaciones el proceso de descentralización desde su inicio, lo que evidencia la importancia de la que ha sido la única gran reforma institucional del Estado del siglo XXI. Su programa institucional 2000-2002 se denominó, precisamente, Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú y dio cuenta de los inicios de este proceso.

Hacer hoy un balance del estado de la Descentralización requiere partir de ese inicio, hace 20 años, de lo que se

proponía y las opciones de diseño institucional que se tomaron. ¿El problema de la descentralización está en su diseño? ¿En sus propósitos? ¿En la manera en la que implementó realmente el proceso? ¿En el contexto de actores políticos y sociales involucrados en ella?

## Antecedentes, 1979 - 2002

La descentralización actual se inicia en 2002 con la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional que habilita iniciar un proceso de descentralización. Pero tiene un antecedente directo en el proceso de regionalización que implementó el mandato de la Constitución de 1979 de crear gobiernos regionales.



departamentos integrados. En 1998 Fujimori promulga la Ley Marco de Descentralización que crea los Consejos Transitorios de Administración Regional, como órganos desconcentrados ratificando que el territorio de la gestión es departamental.

### El diseño descentralista, 2002 - 2006

El gobierno de Alejandro Toledo se inicia ofreciendo devolver a las regiones el poder que habían perdido y prometiendo desarrollar un nuevo montaje institucional de descentralización y convocar elecciones regionales en su primer año. Una activa sociedad civil, desde la capital y algunas regiones, abre debates sobre cómo volver a tener gobiernos regionales.

Se inicia un acelerado proceso de diseño y montaje de la descentralización actual y se convocan elecciones antes de tener una ley orgánica de gobiernos regionales. El fracaso de las opciones que se tomaron también fue muy rápido. Como evidencia de una fuerte continuidad con el periodo anterior<sup>2</sup>, este diseño se realizó bajo los mismos supuestos que sustentaron la disolución de la experiencia descentralista anterior:

- Que la integración de departamentos en regiones no sería definida por un plan propuesto por el Ejecutivo al Congreso, sino se esperaba que élites regionales solicitaran referéndums de integración. En 16 departamentos se llegaron a diseñar propuestas para integrarse en 5 regiones, pero todos los referéndums para ratificarlas fracasaron. Y no había "Plan B". Hoy tenemos 25 Gobiernos Regionales, uno por departamento más una región en el mismo ámbito de la Provincia del Callao, algunos de ellos muy pequeños en población, producción o recursos naturales.
- Que las transferencias de competencias se realizarían en las regiones integradas, y no en base a las funciones que cumplirían, sino por una combinación, inspirada en la ideología del mercado, de oferta y demanda: los Ministerios (los sectores más reacios a la descentralización porque ésta ponía en riesgo sus propios puestos) elaborarían una oferta de competencias y los Gobiernos Regionales (que eran departamentales por el

Aquella vez se partió por elaborar, durante el gobierno de Fernando Belaunde, un Plan Nacional de Regionalización, que aprobó el Congreso, que integraba departamentos hasta crear 12 regiones. Durante el gobierno de Alan García hubo aún que aprobar una ley orgánica de descentralización y promulgar las leyes de creación de cada una de las 12 regiones, las que incluían las funciones y competencias precisas que les correspondían, los recursos de que dispondrían para hacerlo y el cuadro de personal, incluyendo el traslado de funcionarios del gobierno central a los regionales. Cada uno contaba con una Asamblea Regional con función fiscalizadora y reguladora, en la que estaban representados los territorios (a través de sus alcaldes provinciales), los sectores sociales y los actores políticos<sup>1</sup>.

El proceso, sin embargo, fue abortado a solo un año de iniciado cuando el presidente Alberto Fujimori disuelve los Gobiernos Regionales en el mismo acto en que disuelve el Congreso. Si bien el congreso se vuelve instalar como Congreso Constituyente, los gobiernos regionales quedaron definitivamente eliminados, así como las regiones en tanto grandes territorios con

1 Mediante estas normativas se crea la Asamblea Regional (Poder Legislativo) y el Consejo Regional (Poder Ejecutivo). El presidente del Consejo Regional y el mismo Consejo Regional eran elegidos por la Asamblea Regional.

2 Si bien el peso de las fuerzas políticas del Congreso de 2001 que acompaña a Toledo es diferente al del último Congreso legítimo del periodo fujimorista, el de 1995, las fuerzas políticas son las mismas.



fracaso de la integración) elaborarían en base a ello sus demandas y se evaluarían sus capacidades para ejercerlas. El sistema fue, por supuesto, un fracaso y en 2006 Alan García estableció un ciego “shock de competencias” entregando todas las competencias a todas las regiones, pero no de manera exclusiva sino “compartida”: todos los niveles de gobierno pueden intervenir en prácticamente todos los sectores.

- Que no se requería un órgano representativo sino solo un consejo (a la manera de los gobiernos municipales pero con frecuencia más pequeños) que acompañaran y no estorbaran la función ejecutiva centrada en el Gobernador. El principio es que los órganos de gobierno descentralizado solo requieren hacer obras, no diseñar políticas ni servicios. Sólo obras.

Ninguna de estas premisas tenía que ver con los objetivos explícitos en la Ley de Bases de la Descentralización. De acuerdo con esta norma, el proceso debía propiciar el “desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones”. Debía permitir la “unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas” (el subrayado es, por supuesto, nuestro); facilitar el “desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva”; generar una “asignación de competencias que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios”, así como permitir la “representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática”; entre muchos otros. Para ello, a toda evidencia, no se tomaron las mejores opciones.

El proceso se implementa en un ambiente de desmovilización, desconfianza y desafección; y en la idea instalada fuertemente de que todas las funciones públicas se debían subordinar al libre mercado. El inicio del proceso coincide también con el incremento en los precios de los minerales, que hace que estos órganos de gobierno descentralizado incrementen año a año los recursos disponibles para obras (no para servicios, no para captar a los mejores profesionales). Una nueva

Ley Orgánica de Municipalidades reproduce la misma confusión de funciones y competencias compartidas y estas mismas prioridades: obras físicas antes que programas o servicios<sup>3</sup>. A la alta disponibilidad de recursos y prácticamente ilimitadas competencias, se suma la ausencia de planificación: el diseño confía que unos planes concertados por múltiples actores guiarán las prioridades de inversión, pero estos nunca establecen una prelación, un orden de importancia.

### Un piloto automático que no entusiasma a nadie 2007-2021

Por todo ello, hoy en día, cada municipalidad y cada gobierno regional puede construir sus estrategias de micro política utilizando los recursos públicos: favorecer con obras a las zonas que lo eligieron, ampliar el ámbito de influencia con obras en las zonas donde sus competidores tienen mejores resultados, o directamente, lograr contratos con empresas que se legitiman ante la población por la cantidad de jornales, bien remunerados, que incorporan.

¿Qué esperaba la población? Una encuesta realizada por el IEP en 2002, al inicio, muestra una población que tenía una alta valoración de la descentralización, como opción que permitiera adaptar políticas y presupuestos a potenciar los recursos naturales, las riquezas, de sus regiones, frente a un centralismo (a Lima) que no pone en relieve las diferencias. Así, 7 de cada 10 entrevistados se consideraba descentralista. Esta adhesión, sin embargo, era menos acentuada en ámbitos rurales donde se temía el desarrollo de un “centralismo interno”, es decir, que los gobiernos descentralizados prioricen las capitales (regionales, provinciales o distritales) en detrimento de los requerimientos de poblaciones rurales.



3 A diferencia de la ley anterior, la ley orgánica de municipalidades de 2003 no estableció competencias específicas para las municipalidades provinciales y distritales ni les otorgó a las primeras preeminencia formal o de facto sobre los municipios distritales generando una situación de superposición institucional en el territorio.



En general, la población esperaba mucho de la descentralización: que asegurara la gobernabilidad canalizando las demandas de las regiones, que desarrollara estrategias para potenciar recursos y lograr desarrollo, que avanzara en democratizar la sociedad con gobiernos cercanos a la población y con recursos.

No resultó así. Fracasa el intento de diseñar y desarrollar un sistema nuevo, en base a algunos prejuicios sobre el anterior; fracasa la idea que en solo cuatro años (contrástese con lo que tardó tener un plan de regionalización en el periodo anterior), sin un órgano técnico de planificación y contando exclusivamente con el sentido común de los congresistas de un Congreso unicameral que filtraba a su manera influencias de sociedad civil, sin partidos políticos consolidados y más bien con aparatos relativamente nuevos y poco enraizados en las regiones, podía crearse el nuevo diseño del estado peruano descentralizado. Se pensó seguramente que era fácil; y en 4 años, un nuevo sistema se imagina, se crea, y se cae. Pero no se corrige.

Esta inercia se asocia al hecho de que, pasado el momento inicial de entusiasmo en las regiones, y de un montaje participativo que luego veremos, organizaciones de sociedad civil que impulsaron el debate sobre el proceso perdieron peso; además, en 2007 el presidente Alan García elimina la instancia de alto nivel, el Consejo Nacional de Descentralización, que debía encaminar y coordinar el proceso. Finalmente, y lo veremos más adelante también, los actores políticos regionales se fueron deteriorando y quedaron presas de un diseño orientado exclusivamente a hacer obras.

El tema no se reabre. A pesar del shock de competencias hay sectores, como Educación que solo son una caja desconcentrada para pagar salarios de maestros y

mantenimiento de escuelas; todos los nuevos programas (Qali Warma, Haku Wiñay, Agrorural, Fondo Sierra Azul, etc.) se crearon centralizados y crecientemente todos los ministerios tienen en las regiones oficinas desconcentradas duplicando (para muchos, estorbando) el accionar de los gobiernos regionales. Al final, todo se descentralizó con el shock de competencias, pero todo sigue centralizado.

## Conclusión

Resulta claro que los objetivos para este proceso de descentralización nunca estuvieron muy claros y cada actor movilizaba una agenda o expectativas distintas del proceso, y los que se detallaron en la Ley de Bases de la Descentralización son más una lista de buenas intenciones que objetivos orientadores. Pudo haberse retomado lo avanzado en el proceso descentralizador de 1980 y corregir sus deficiencias; pero se decidió escribir como sobre una hoja en blanco, sin historia, sin diferencias. A esta situación se le superpuso un proceso de implementación sumamente improvisado y mal planificado, lleno de desaciertos políticos y donde las premisas del gobierno tenían poco que ver con los desordenados objetivos que tenían en mente las organizaciones y políticos que trajeron el tema a la agenda. Poco a poco, el interés por la descentralización ha ido decayendo, se mantiene bajo un horizonte mucho más reducido que el proceso anterior y solo se evoca a la hora de seguir la ejecución de presupuestos o dar cuenta de un proceso judicial de corrupción.

Un elemento final: El Perú tiene hoy 1,915 órganos de gobierno descentralizado, todos ellos con competencias para realizar obras de casi todos los sectores. Pero nadie está obligado a coordinar, a planificar o a establecer prioridades. Los planes de desarrollo concertados no son instrumentos de planificación real y los estudios de ordenamiento territorial, muy complejo, que hubieran servido para realizar planes de acondicionamiento territorial que marcaran órdenes de prioridades en las inversiones, de pronto, en 2014, fueron paralizados por el gobierno central. El desorden que campea en la descentralización termina siendo funcional a muchos intereses: los de empresas constructoras y sus proveedores, los de personas de bajos ingresos que reciben salarios por trabajar en obras... no importa cuál o para qué, o los que prefieren que el aprovechamiento de recursos naturales esté menos normado. Es difícil imaginar cuál sería un bloque descentralista que colabore con un debate que redefina el proceso.

## Bibliografía

- BARRENECHEA, Rodrigo; COTLER, Julio, GLAVE, Marisa, GROMPONE, Romeo, REMY, María Isabel. Poder y cambio en las regiones. Lima: PNUD – IEP, 2009
- BLONDET Cecilia et al. La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Una mirada a los resultados de la encuesta de opinión. Documento de Trabajo N° 116. Lima: IEP, 2002
- COTLER, Julio. “Las paradojas de la democracia peruana”. En REVESZ, Bruno (ed), Miradas cruzadas. Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú, Lima: CIPCA e IEP, 2013.
- GROMPONE, Romeo. Los dilemas no resueltos de la descentralización. Documento de trabajo N° 118 (Serie Sociología y Política, 30). Lima: IEP, 2002.
- MUÑOZ, Paula. “Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales”. En Perú: El Problema Agrario en Debate – SEPIA XVIII – Puno. Lima: SEPIA, 2020
- REMY, María Isabel “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política” en V. Vich (ed.) El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. IEP, Lima, 2005
- REVESZ, Bruno. Descentralización, la reforma inconclusa: una mirada retrospectiva. En REVESZ, Bruno (ed), Miradas cruzadas. Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú, Lima: CIPCA e IEP, 2013.
- TANAKA, Martín. La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo? Documento de trabajo N° 125. Lima: IEP, 2002

## ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2022

La descentralización: entre la expectativa y el desencanto

### Grupo de trabajo de Descentralización

Coordinadora: María Isabel Remy

Ricardo Cuenca  
Rodrigo Gil  
Diego Sánchez  
Romeo Grompone

Horacio Urteaga 694,  
Jesús María  
Lima - Perú  
(51-1) 200-8500

<https://iep.org.pe/>

