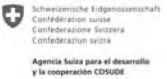
La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas

Fernando Carrión M., compilador

La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

SENPLADES
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11
Quito
Teléfono: 2503021

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammernarbeit (GTZ) GmbH.
Cooperación Técnica Alemana
Av. Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarroel, Quito
Teléfonos: (593-2) 2435211
Fax: (593-2) 2435138

COSUDE
Av. NNUU E9-72 y Shyris, Quito
Teléfono: 2433236

PDDL
Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local
Calle Paseo 3 de Noviembre 4-132 y Los Cipreses
Cuenca
Teléfono: 072 830793
Fax: 072 843482

PRODESIMI
Programa de Gestión Participativa,
descentralización y desarrollo
Municipio de Ibarra (García Moreno y Bolívar)
Ibarra
Telefax (5936)2610480
www.prodesimi.org

BTC
Edificio Twin Towers, Torre Uno
Av. Republica de El Salvador N35-82
y Portugal, Piso 12, Quito
Teléfono: 02-2262560
http://www.btcctb.org/amlat/

ISBN: 978-9978-67-135-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: septiembre, 2007

Índice

Presentación 7

Prólogo
La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado **9**
Fernando Carrión y Manuel Dammert Guardia

Introducción
En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento . . . 19
Fander Falconí y Pabel Muñoz L.

I. Descentralización en América Latina: un desafío en ciernes

Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después 31
Fernando Carrión

II. Procesos de descentralización en países próximos

Descentralización y la Asamblea Constituyente en Bolivia 59
José Blanes

Perú la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial 89
Manuel Dammert Ego-Aguirre

Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista 119
Esteban Valenzuela Van Treek

Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia 143
Fabio Velásquez

III. Punto de partida para la descentralización y las autonomías en el Ecuador: El balance

Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador 175
Augusto Barrera

Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador 207
Fernando Carrión M.

Propuesta de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM-GTZ) 225
Ameli Torres

Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes 263
Edison Hurtado Arroba

La frontera interior. Reflexiones sobre una relación conflictiva 293
Santiago Ortiz

Visión prospectiva sobre la descentralización y autonomías en el Ecuador 309
Jakeline Jaramillo B.

IV. Pluralidad de metas: Las propuestas

Construcción del nivel intermedio de gobierno: Avances y desafíos 325
Gustavo Abdo

El proyecto de ley orgánica del sistema autonómico. Una aproximación al buen gobierno 341
Joffre Campaña Mora

Autonomía regional 373
Fernando Carrión M.

Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador. 387
Diego Monsalve Vintimilla

Perú, la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial

Manuel Dammert Ego Aguirre*

Presentación

El Perú está iniciando, en los primeros años del siglo XXI, una nueva reforma descentralista, la segunda de importancia en la vida republicana desde 1821.

El país está entre dos repúblicas, contraponiéndose en el terreno de la democracia y el sentido común ciudadano, no dos aparatos burocrático-militares, sino dos agrupamientos políticos sociales en la organización del tratamiento de los asuntos públicos: la vieja república criolla de privilegios, exclusiones, y centralismo; y la nueva república descentralista de distribución territorial del poder para una superior unidad del nuevo proyecto de nación pluriétnica.

Es indudable que no existe democracia sin ciudadanos, así como no existe descentralización sin iniciativas autonómicas de la sociedad y de los diversos niveles de gobierno. En un país que pasa de la nación criolla a la nación pluriétnica, que requiere refundar su república y que está integrando sus territorios construidos en grandes espacios macro regionales, la reforma descentralista es una vía en la cual, como José Carlos Mariátegui señaló en 1927: "descentralizar no para separar y dividir a las regiones,

* Sociólogo (Ma), especialista en descentralización y desarrollo territorial. Docente de la Facultad de CCSS de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido diputado nacional entre los años 80-85, 85-90 y 90-92. Dirige la Red RINADES (Red de Iniciativas Autonómicas Descentralistas) y la revista electrónica poderciudadano.net

Ego Aguirre, Manuel Dammert (2007). **Perú, la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial.** En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas,* ed. Fernando Carrión, 89-117. Quito: Serie Foro FLACSO.

sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva". La democracia se amplía al ser una democracia territorial, que redistribuye el poder en el territorio socialmente construido.

Un aspecto crucial de esta reforma es la transformación del estado unitario centralista en un nuevo estado unitario con autonomías. Presento algunas reflexiones al respecto, que desde la evaluación de la experiencia de las reformas en el Perú se hacen en general sobre el sentido de las autonomías en los procesos de descentralización.

Perú: una reforma pendiente y sus nuevas condiciones territoriales

185 años de régimen republicano, 30 años de democracias precarias y sólo dos reformas descentralistas embrionarias

Desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no hay texto constitucional, de los innumerables que se han dado en el país, que no disponga que deba organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente (Planas 2000).

En los debates y consensos nacionales, incluso se ha llegado a establecer una doctrina constitucional para el régimen jurídico peruano. Se lo señala como un régimen semi-presidencial, de un presidente elegido con amplios poderes pero que no puede dictar normas sin refrendo ministerial y con sus ministros bajo control político parlamentario. La unidad de la república está establecida en un férreo centralismo político-administrativo, copiado del absolutismo francés. Se autodefine como una "república unitaria descentralizada" (Planas 2000), distante del centralismo y del federalismo, pero imprecisa y que anda como personaje en busca de autor.

Nuestra abundante y difundida doctrina constitucional tiene la misma vigencia que la debilísima institucionalidad democrática. De 185 años de vida republicana, pese a que el Estado Nación surge desde los primeros cabildos independentistas, sólo se ha vivido menos de 30 años de gobier-

nos democráticos elegidos por el pueblo, los que han actuado en condiciones de alta fragilidad. Los sistemas de estado y gobierno, han estado organizados en torno a tres grandes principios, heredados de la colonia y que continúan todavía como característicos en la esfera política: el patrimonialismo, que asume la función pública como una actividad privada de privilegios; el presidencialismo, que da al presidente atribuciones supremas y control efectivo de los diversos poderes; y el centralismo, que organiza la representación y la administración con un férreo absolutismo vertical, homogenizante y de cooptación social.

Pese a las promesas constitucionales republicanas, la realidad ha sido la de la República sin ciudadanos (o con mayorías de ciudadanos disminuidos), que forja un Estado unitario centralista, que disponía, desde los niveles de un gobierno burocrático administrativo ubicado en Lima, el manejo del conjunto del territorio nacional, la gran mayoría de las veces abandonado o dejado a la mera extracción de alguna riqueza natural, en enclaves, haciendas o plantaciones. En el siglo XIX, las experiencias limitadas de descentralización fiscal y los interminables vericuetos de legislados consejos departamentales y municipios, nunca se establecían o quebraban por carecer de recursos reales. Los debates entre conservadores y liberales, entre federalistas y unitaristas, eran discusiones aleatorias al interior de una minoría criolla, que gobernaba a espaldas de la mayoría indígena, 90% de la nación, oprimida por el gamonalismo terrateniente, que era la forma local de dominación del centralismo existente.

La construcción del Estado asumió el siglo XX un definido carácter centralista, como un rasgo de su forma general del Estado (López 1997). En lugar de descentralizar, inicialmente se desconcentró administrativamente la función. Esta desconcentración expresó en su momento niveles de la democratización social, pues eran conquistas de nuevas fuerzas sociales y políticas en el Estado que lograron presencia activa con la ampliación constante de niveles de desconcentración territorial de la administración pública. Al mismo tiempo, en una histórica movilización desde la sociedad, durante el siglo XX se han ampliado las relaciones sociales y productivas en que se asientan los territorios descentralizados, locales y regionales. Esta revolución de ciudadanía, que sustenta las mayores habilitaciones de las autonomías, no logró cambiar el viejo estado de

privilegios y sus principios organizadores. La precaria democracia de elites de privilegio, del periodo 1980 a 1990, sucumbió ante la crisis económica, la violencia política, y la quiebra institucional.

En este contexto se inició tardíamente en 1989-1990, en la exacerbación de la crisis, la primera reforma descentralista, que fue fagocitada cuando trataba de dar sus primeros pasos. Esta primera reforma descentralista efectiva de la era republicana, se realizó entre 1980 y 1992 (Dammert 1999). Uno de los más importantes consensos nacionales fue respecto a descentralizar el Estado, estableciendo la elección de los tres niveles de gobierno, nacional, regional y municipal, con una insistencia particular en construir territorios regionales y sus gobiernos como dinámica decisiva del conjunto de la descentralización, para equilibrar los poderes territoriales. Fue un proceso lento y complejo. Se realizó un exitoso referendo de redelimitación regional, y se eligieron 11 gobiernos regionales (5 en 1989 y 6 en 1990) los que no tuvieron oportunidad de funcionar realmente, pues sólo existieron cerca de un año.

Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se pasmó, sobre todo por la regresión que significó el golpe cívico militar del 5 de abril de 1992, que no sólo los destruyó a ellos y el régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX, instaurando un régimen autocrático hipercentralista. A la fecha, sigue vigente la Constitución de 1993 elaborada para el régimen autocrático presidencialista.

Esta esfera pública recortada entró en crisis, por diversos factores, debido sobre todo al ascenso de la democratización social, con la irrupción masiva de la ciudadanía y sus múltiples iniciativas autonómicas en todo ámbito nacional, ejerciendo crecientemente sus derechos políticos, socioeconómicos y cívicos. Entre estos factores de autonomías podemos señalar el mayor acceso al voto universal, las migraciones nacional y al mundo, el acceso a la educación y servicios básicos, la ampliación de los mercados hasta la generalización de la actual producción mercantil simple urbana y rural, la densidad de formas de cooperación y reciprocidad en la vida social, la afirmación de lo pluriétnico cultural como fuente de identidad y progreso social, la incorporación a la sociedad mundial de la

información y la ampliación de las posibilidades de innovación y ejercicio de las libertades por las personas.

La república oligárquica vive, además, desde fines el siglo XX, esta situación terminal con la reformulación del rol del Estado Nación en el mundo global. En estos años se amplían los vínculos entre los pueblos y economías andinas y amazónicas de América Latina, emergiendo como nuevo poder civilizatorio y unidad económica continental, expresando las tensiones y vías ante la multipolaridad global. En vez de afirmarse en ellos, más bien la pervivencia del centralismo estatal administrativo disloca las potencialidades de los territorios.

Este proceso de reforma descentralista supone, requiere y expresa una reforma del conjunto del Estado y de sus relaciones con el territorio y la sociedad, para ampliar la habilitación de las autonomías, efectivizándose que la descentralización es una vía de integración de la nación, opuesta a su fragmentación o secesión. Este contenido territorial autonómico, es lo que constituye la novedad básica del actual proceso de reforma, pues las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional obligan a superar su concepción de solo una reforma político-institucional, para entrelazar el cambio en el Estado, y sus aspectos fiscal, política y administrativos, con el necesario desarrollo de los territorios que reinvierten excedentes, añaden valor agregado, edifican sistemas de innovación local-regional, endogenizando el desarrollo para conseguir un nuevo posicionamiento competitivo en la nación y con ella en el mundo global.

La segunda reforma descentralista reducida a mercado asimétrico de transferencias

Una reforma política-territorial reducida a mercado asimétrico de transferencias

La actual reforma descentralista se inició con el ímpetu de la transición democrática y el cambio de régimen autocrático de inicios del siglo XXI. Avanzó con la reforma constitucional hasta la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la que exigía una siguiente ley de

Reforma del Estado, para redistribuir las autonomías, con sus respectivas competencias y recursos, entre todos los niveles de gobierno. La LBD se promulgó el 2002 acompañando las elecciones para elegir gobiernos regionales, simultánea a la de los gobiernos municipales. También se desactivó el hipercentralista Ministerio de la Presidencia configurado por la autocracia para su control territorial. Pero no se hizo la Reforma del Estado. Los avances fueron detenidos, y desvirtuados.

Una decisión política del gobierno de Toledo cambió el sentido de la reforma; la redujo a "un proceso de transferencias", además "condicionadas", del gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipales, de manera tal que durante ese periodo de gobierno (2001-2005) no se efectuara mayor descentralización y los problemas fueran postergándose para el siguiente gobierno. El modelo que se adoptó fue, entonces, el de asumir la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias, con lo cual se anula el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y de autonomías de los mismos y de los ciudadanos.[1]

El bloqueo al nivel regional de Gobierno autonómico y la ampliación de brechas entre los territorios

Uno de los aspectos sustantivos de la segunda reforma descentralista, es el que se refiere a la formación del nivel de "gobierno intermedio", el de las regiones. No es un asunto de secesión o federalismo, sino de una superior unidad de la nación a partir de la consolidación de territorios regionales y los correspondientes niveles de gobierno, que permitan el ejercicio de las autonomías del conjunto del Estado descentralizado, en el nuevo contexto global-local de la mundialización.

Es necesario, por ello, distinguir dos dimensiones en las demarcaciones regionales. Una, es la de articulaciones de territorios socialmente construidos; otra es la de poblaciones de territorios que requieren estatu-

1 Existe, respecto a estas circunstancias, una amplia reflexión en el Perú, que incluye cinco libros míos publicados, constituyendo referencia última fundamental, el Informe del PNUD-Perú 2006 sobre Desarrollo Humano, referido a descentralización con ciudadanía.

tos de gobierno, con autoridades que las representen y expresen. Los territorios regionales pueden tener diversas expresiones, que en el caso actual del Perú son las de macro regiones en seis grandes espacios geo económicos culturales; y las regiones de comunidad socio políticas de gobierno, de base histórica, que pueden llegar a ser 11 o 12 y con distintas modalidades de organización autonómica.

La segunda reforma descentralista se ha propuesto constituir las regiones como niveles autonómicos de gobierno. Si bien parte de los antiguos departamentos, el propósito declarado es ir hacia niveles territoriales más amplios e integrados, reconfigurando las regiones. No obstante esta perspectiva, existen serias y graves trabas, que se expresan en la no existencia presupuestal del gobierno regional, que no tiene recursos propios y está sujeto a las transferencias centrales, y la confusión entre región-territorial y región política histórico social como se evidenció en el referendo realizado el año 2005 para la formación de regiones más amplias. Es conveniente situar el contexto de esta problemática.

A lo largo del siglo XX, el Estado centralista se extiende por todo el país y se construyen cinco ejes de ocupación del territorio, cuyas limitaciones estructurales hacen crisis al fin del milenio (INEI-ORSTOM 1997). Todo el país fue puesto en función de este esquema de acumulación industrial proteccionista, y su vinculación con la prioridad de uso de tierras agrícola en la costa norte, el que fue apuntalado por el Estado oligárquico. A ellos se subordinaron los diversos territorios.

A lo largo de esta segunda mitad del siglo XX, como parte de estos procesos, es que, al mismo tiempo, se producen cambios fundamentales en la población, con la explosión demográfica, las migraciones internas, y la acelerada urbanización, que cambian las relaciones sociales. Se tejen nuevas relaciones sociales que afianzan los territorios locales y regionales, se incrementan las fuerzas productivas, urbanas y rurales, en la producción mercantil simple de pequeña y micro empresa, y se resquebrajan las jerarquías étnicas productivo-sociales señoriales avanzándose en la democratización. Se amplían las dinámicas de ciudadanía, de ejercicio de autonomías en la vida social y en decisiones territoriales. Las identidades se diversifican y multiplican.

En esta compleja transición se están modificando los ejes de articulación de los diversos territorios descentralizados, cuyas características fueron definidas a lo largo del siglo por el centralismo oligárquico. Se produce por condiciones internas, pero están muy influidas por la nueva situación mundial de la globalización planetaria y la integración continental.

Una de sus manifestaciones es la acción concertada en diversas macro regiones por sus reclamos de progreso y desarrollo, que expresan el nuevo rol que los territorios descentralizados reclaman en el nuevo contexto nacional y mundial. Desbordando al hipercentralismo, están en modificación y rearticulación los diversos ejes de producción- mercado - conocimientos, sobre los que se construyen los territorios regionales y locales.

Se vive un periodo de cambios en la dinámica territorial. Se está agotando la establecida en el siglo XX hacia la Lima macrocefálica en torno a los ejes radiales del circuito norte en torno a la panamericana norte y las obras de irrigación, del circuito minero central, y del circuito lanar del sur. Se diseña otra dinámica organizada en torno a macro regiones de la nación y mega regiones de unidad suramericana, en base a los ejes de desarrollo vinculados a las rutas interoceánicas del Norte, Centro y Sur y las principales potencialidades continentales (en agua, energía, bosques, suelo, innovaciones), y con articulaciones macro regionales en torno al aprovechamiento de los recursos naturales.

En el Perú se están configurando los seis grandes espacios territoriales. El macro norte; el amazónico; el macro sur; el centro sur, y el centro andino. Lima-Callao es el sexto, que está en trance a ser una macro región más, pese a contar todavía con el aparato político institucional del todavía vigente estado centralista.

Los principales procesos en curso que impactan en el reordenamiento territorial son:

- El aprovechamiento del gas de Camisea y la pugna por la exportación del gas al mercado norteamericano y continental.

- La maduración de los proyectos hidroenergéticos en la costa, especialmente norte.

- Las rutas inter oceánicas de Norte, Centro y Sur, de integración continental, y las plataformas logísticas portuarias.

- Los megaproyectos mineros en Norte, Centro y Sur.

- El mercado eléctrico nacional, y el acceso a la energía.

- Los procesos de integración comercial, en América del Sur y con las grandes unidades económicas mundiales (USA, Europa, Asia).

- Crecimiento de ciudades intermedias y la mayor urbanización (70%), lo que se produce en 19 ciudades-regiones en las que está el 30% de la población, otro 30% está en la capital nacional, y se mantiene el crecimiento absoluto de la población en el área rural, que es otro 30% localizada en núcleos de menos de 20 000 habitantes.

- El acceso nacional a mejores condiciones de ciudadanía, con fragmentación socio territorial y alta polarización de ingresos.

- Los acuerdos de integración continental y fronteriza están dando origen a mega regiones continentales, que reordenan los territorios en cada nación, y que en el caso del Perú pueden ser oportunidad para el despegue o desarticular los territorios como satélites subordinados de sus respectivas mega-regiones continentales.

La segunda reforma descentralista se ve trabada, en este aspecto territorial, ante varias corrientes contrarias. Existen los que buscan reducir al máximo al gobierno intermedio regional, dejando al poderoso Estado central ante fragmentados y débiles 2,000 municipios distritales y provinciales. Otros, confunden la articulación de políticas macro regionales, que afirmen seis grandes espacios geo económicos culturales, con la formación de demarcaciones de comunidades políticas para estatutos de gobierno elegidos. Esta confusión fue lo que llevó al fracaso el referendo regional del 2005, como veremos más adelante.

En la segunda reforma se traba la afirmación de los gobierno regionales, como expresiones de autonomías que redistribuyan poder en el Estado unitario, con lo que deberían ser diversas modalidades, con tipos de regiones según competencias que asumen y territorios que expresan.

Uno de sus efectos es incrementar la brecha entre territorios. En el mundo global-local, los territorios compiten y tienen distintas inserciones en la nación y el mundo. En el Perú actual, la economía tiene un dinamismo propio de su reprimarización exportadora de recursos naturales, sobre todo minerales y energéticos, en momentos de alza de sus precios en el mercado mundial. Estos enclaves, aportan al fisco, y redistribuyen cánones. De los 24 departamentos, 7 u 8 son los que disponen de recursos naturales mineros y/o energéticos, por lo tanto de canon. Este ingreso extraordinario y eventual, además de basarse en un enclave y no estar diseñado para ser fuente impulsora del desarrollo descentralizado, sólo sustituye a los ingresos permanentes y crea una prosperidad ficticia. Además, no existen mecanismos redistribuidores, lo que acentúa las brechas entre unas y otras regiones, y que incluso pretende establecerse en servicios públicos.

El centralista "mercado asimétrico de transferencias"

Al derrumbarse la autocracia, existía el proceso de elecciones municipales del 2002 como obligación de la Constitución de 1993. Se logró construir el consenso para elecciones de gobiernos regionales siendo este reclamo uno de los fundamentales en la lucha contra la dictadura. Se convocaron en forma simultánea a las municipales. El Congreso aprobó la reforma de la Constitución en este tema para hacerlo factible.

Pero se entrampa la aprobación de la Ley de bases de la descentralización y la Ley de gobiernos regionales. Un sector muy importante del Gobierno estaba en contra de convocar las elecciones de gobiernos regionales, y mantener este nivel como una dependencia designada por el gobierno nacional, a espera que un largo proceso de crecimiento económico de mercado pudiera recién crear las condiciones para su elección. Un sector del Congreso estaba en una posición maximalista, de distribuir

en forma fragmentada los activos, recursos y competencias del Estado, dejando al gobierno nacional sólo como normativo. Se logró formar una mayoría política y social a favor de la descentralización y las elecciones del gobierno regional, partiendo de las autonomías de los gobiernos subnacionales y en un proceso concertado, de planeamiento estratégico y gradual de distribución de recursos y competencias.

El Gobierno no podía ya impedir este avance descentralista, por lo que decide detener el proceso con su deformación. Introduce su modelo de mercado asimétrico de transferencias, con dos orientaciones claves en la legislación. En la Ley de bases de descentralización (LBD), que define las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y las competencias compartidas, deja a éstas imprecisas, y al Poder Ejecutivo se le establece la capacidad de iniciativa y de voluntad para definir la modalidad y los ritmos del proceso de transferencia.

De este modo anula el sentido de soberanía, autonomía y ciudadanía en las relaciones entre los niveles de gobierno, para reducirlo a relaciones de mercado. La conducción del proceso está en el lado de la "oferta", que corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de los sectores que "ofrecen" las funciones a transferir y bajo la coordinación del Consejo Nacional de la Descentralización (CND), en el cual el gobierno nacional tiene mayoría. La "demanda" corresponde a los gobiernos regionales y locales, los que solicitan y negocian las funciones correspondientes a las competencias que la LBD les reconoce.

Completa este "modelo", el que en la Ley orgánica de gobiernos regionales, se establecen estos organismos sin existencia presupuestal, pues si bien son elegidos por la población, no tienen recursos propios, y dependen de dos fuentes, que son transferencias al arbitrio del gobierno nacional y de la existencia de fondos producto de privatizaciones y/o de recursos destinados por el gobierno nacional. Complementa esta asimetría, el que transfiera a los gobiernos regionales la ventanilla de pagos de los poblados sectores públicos de salud y educación, pero sin atribuciones algunas en políticas sectoriales y administrativas, con las consecuencias de inflar las cuentas de sus presupuestos en gastos corrientes.

Este "modelo asimétrico de mercado de transferencias" abrió una constante y desigual negociación. La consecuencia ha sido clara: los

gobiernos regionales elegidos tienen proporcionalmente menos recursos propios y de inversión que los organismos regionales designados por la autocracia fujimorista. Sólo cuando se elevó los ingresos por el mayor volumen de canon de algunos recursos naturales (mineros, petroleros, etc.), se dispuso de mayor dinero, pero las reservas de inversión fueron trabadas por otro mecanismos, como el del sistema nacional de inversión, que veremos más adelante.

En base a este modelo, se ha gestionado el proceso de reforma reducido a transferencias, en esta singular negociación asimétrica. Se postergaron decisiones claves. De forma tal que cuando ya estaba el gobierno cercano a su finalización, pues las elecciones generales eran el 2006, recién el CND elaboró y aprobó el Plan quinquenal de transferencias 2005-2009, es decir, para el siguiente gobierno, con gravísimos problemas como se verá posteriormente.

Este intento de poner en marcha un modelo mixto de "oferta-demanda" en la práctica no ha funcionado, pues no se puede dar este trato a relaciones de autoridad y gobierno sustentadas en la soberanía de ciudadanos que eligen sus órganos de representación. En el "mercado" de funciones a transferir, son visibles las relaciones asimétricas entre el ofertante gobierno nacional y los "demandantes" gobiernos regionales y locales. De modo que el gobierno nacional ha concluido imponiendo las reglas, los contenidos y los plazos. Hace pesar unilateralmente su poder, disponibilidad de recursos y capacidad de decisión e iniciativa.

Las transferencias sin visión del desarrollo ni de reforma del Estado

La deformación de la reforma a solo las transferencias se manifiesta en que anula enmarcarse en una visión de desarrollo del país, y de la reforma del Estado. Queda todo reducido a una negociación entre oferta y demanda, a ojos ciegos en sentido estricto.

Por esta razón, no se aprueba la Ley de reforma del Estado, que debía seguir a la LBD que establece las competencias exclusivas de los niveles de gobierno. Era necesario reformar el conjunto del Estado, para establecer

el nuevo marco autonómico de los niveles subnacionales. El modelo de mercado asimétrico de transferencias, es funcional al Estado neo liberal hipercentralista. En esta versión del Estado, se refuerzan los controles nacionales en las decisiones estratégicas, las que se negocian directamente con el poder económico fuera de la esfera pública y tras endebles mecanismos reguladores; se anula la planeamiento público como herramienta descentralista de una voluntad nacional, para reducirlo a una programación del control del gasto desde el centralismo administrativo; se transfiere a los gobiernos sub-nacionales lo que se busca privatizar o dejar sin poderes reales.

Al mismo tiempo se reducen las otras áreas del Estado a compensaciones sociales ante los efectos estructurales de exclusión, pobreza e inseguridad de la política neoliberal. La descentralización del poder no puede realizarse sin cambiar este Estado neoliberal. Esta era la norma requerida que no avanza. Más bien, se debaten separadamente la Ley orgánica de gobiernos regionales, y luego la Ley orgánica de municipalidades, con absurdas incongruencias entre ellas, como se manifiesta en lo relativo a competencias compartidas, debilitando la institucionalidad de ambas, fragmentando la escasa inversión pública a su cargo, y haciendo que unas tropiecen con otras de acuerdo a sus condiciones concretas de ejercicio de gobierno.

La inexistente descentralización fiscal y el fracaso del referendo por regiones más amplias

El modelo de mercado de transferencias, empezó a ser cuestionado al exigir los gobiernos regionales contar con recursos propios. Este es el tema de la descentralización fiscal, decisivo pues habilita autonomías, medida que requiere un nuevo pacto fiscal nacional. La respuesta que dio el gobierno a esta exigencia, es característica de su modelo.

Formuló una ley de descentralización fiscal, en la cual ofertaba transferir el 50% del impuesto a la renta, del selectivo al consumo y del Impuesto General a las Ventas (IGV), a las regiones, si es que se integraban en espacios más amplios los gobiernos regionales que han sido elegi-

dos por departamentos. Sino lo hacían, se mantendrían básicamente igual, sin existencia presupuestal al no disponer de recursos propios. Para integrarse en espacios más amplios, debía hacerse un referendo en las poblaciones de los departamentos que formularan expedientes técnicos de integración regional, en base a requisitos fijados por el CND, consulta que debía ser sólo a nivel de sumar departamentos, y no de consultas a provincias contiguas. Se elaboraron 5 expedientes regionales que integraban 16 departamentos: Tumbes-Piura-Lambayeque; Ancash-Huanuco-Junin-Limaprovincias-Pasco; Ayacucho-Huancavelica-Ica; Apurimac-Cusco y Tacna-Arequipa-Puno.

El punto de partida era y es un tema fundamental de construcción de espacios regionales. En el Perú buena parte de los departamentos son artificiales, y no corresponden ni a la dinámica territorial ni a la comunidad política que reclama un estatuto de gobierno. Los departamentos tienen gobiernos regionales que han sido un punto de partida, y que no deben convertirse en un zapato chino que encierre el desarrollo descentralizado. Todo indica, no obstante, que el gobierno no estaba realmente dispuesto a que se constituyeran estas regiones más amplias, pues ellas significan una efectiva redistribución de poder y una ampliación sustancial de los campos de autonomías para ellas y los municipios.

Fueron varios los procedimientos que el modelo de transferencias usó para coadyuvar a que fracasara este referendo regional. El primero, confundir y mezclar el ámbito de políticas macro regionales territoriales, con el de las comunidades sociopolíticas que identifican un nivel de gobierno al alcance de su representación y fiscalización. De este modo se suplantó el impulso autonómico socio-histórico de estatutos de gobierno y de articulaciones territoriales en marcha, por expedientes técnicos-burocráticos, que sumaban indicios cuantitativos sin sustento histórico ni geo-económico para justificar metas que no correspondían a unidades de gobierno.

El segundo, el gobierno rechazó cumplir el ofrecimiento de otorgar nuevos recursos efectivos y no resolvió la forma de organización política de estas regiones más amplias. Los expedientes técnicos habían sido sustentados en su viabilidad financiera en la captación del 50% de los tributos nacionales en la región, lo que el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) desestima días antes de la consulta. No estaban definidas las

atribuciones, formas de organización y representaciones en el nuevo órgano de gobierno regional integrado. De este modo para los votantes, la consulta era un salto a un vacío indefinido, propiciando la respuesta de conservar lo existente. El tercero, el gobierno no activó las juntas interregionales para proyectos de inversión macro regionales, que es la mejor forma de articular territorios y dar cauce autonómico a los estatutos de gobierno regional.

En estas condiciones, el inicial respaldo ciudadano a las integraciones regionales y la voluntad de obtener mayores y reales recursos, se trocó en una defensa de lo existente y conocido. Perdió abrumadoramente el Sí en el referendo. El No obtuvo más del 70% de los votos, y el Sí sólo ganó en Arequipa. Quedaron los departamentos y el Gobierno no tuvo que avanzar ni un milímetro en la necesaria descentralización fiscal. Pero también, pese a todo, quedó abierto el tema de los espacios regionales más amplios.

Se mantiene la centralización, son escasas las transferencias y se impone un ciclo para cada transferencia aislada que fragmenta una política pública

Con este modelo de transferencias, el gobierno nacional mantiene lo fundamental de la administración centralista. Se mantienen y amplían en el gobierno nacional programas típicamente de ámbito municipal, como los programas alimentarios (PRONAA – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), de titulación de predios (COFROPI), de asistencia social o de desarrollo urbano. Ocurre lo mismo en el ámbito regional, como los de zonificación y usos de suelo. Al mismo tiempo, el gobierno nacional transfiere activos de programas en problemas que requieren rediseño y financiamiento que no se han resuelto, como los proyectos hidroenergéticos que son transferidos sin que se constituya una entidad nacional del agua y sin que los gobiernos regionales tengan recursos y competencias para hacer frente a sus necesidades.

La concepción de las transferencias obvia un mapa general de las competencias y sus vínculos indispensables con los recursos. Como el Plan de transferencias ha sido elaborado a fines de gobierno, y sobre la base del

Estado neo liberal hipercentralista, se ha efectuado en forma apurada, poco técnica y con indicadores de metas cuantitativas de cuantas funciones se entregan, las que si se aplicaran en conjunto generarían un inmenso caos en la administración pública nacional, regional y local.

Fragmenta las políticas y competencias en funciones separadas e independientes, las que se irán transfiriendo cada cierto tiempo, por separado, desligando la competencia del recurso, o una función de otra en una misma competencia, o las atribuciones cuando se tratan de competencias compartidas. Los absurdos de este proceder abundan.

El Informe de Desarrollo Humano 2006 del PNUD señala uno demostrativo. Indica que en algunos gobiernos regionales, en materia agraria se ha transferido la primera función de carácter amplio relativa a "formular y ejecutar políticas de desarrollo agrario"; sin embargo, no se ha transferido aún la función específica como "promover el desarrollo de camélidos sudamericanos, etc." Es decir, el gobierno regional es competente para la función general, pero no para la específica. El Programa de transferencias tiene otras posiciones absurdas, como la de transferir cada cierto tiempo una función, atribución o responsabilidad sobre la misma competencia especifica, un tiempo diseña, otro programa, otro organiza y otro ejecuta, con lo cual queda guardada la "transferencia" hasta recibir el encargo completo, y recién los recursos.

Este modelo de transferencia contiene el absurdo que para cada función se debe cumplir un conjunto de requisitos burocráticos, por más que sean partes de una misma política y programa público. De este modo, obligan al gobierno subnacional a repetir para cada uno de ellos todo el ciclo de acreditación exigido, y a implementar modelos de gestión que no les corresponde ni son los adecuados pues han sido construidos para niveles nacional. Esta distorsión se aprecia nítidamente en relación a cómo está formulada la transferencia de los programas sociales, que se mantienen fundamentalmente en el gobierno nacional, y en los que se han desagregado unas funciones aisladas, las que al transferirse parcial y separadamente producen serios problemas en la ejecución de dichos programas, así como duplican los que mantiene el gobierno nacional y los limitados que transfiere por funciones sueltas.

La acreditación ante el centralismo para transferir en este mercado asimétrico

Recién a fines de 2004, cuando restaba sólo un año de ejercicio efectivo de gobierno, se aprobó la Ley del sistema de acreditación y su reglamento, que se considera el paso obligado para que puedan darse las transferencias. El sustento de esta "acreditación", es la desconfianza de las capacidades y la negación de las autonomías. Al ser el modelo el de un mercado asimétrico, en el cual el arbitrio del gobierno nacional tiene amplísimo campo por las incongruencias y ambigüedades de toda la normativa, la acreditación es el filtro máximo de esta asimetría. La administración centralista, que es la históricamente fracasada, es la que decide y califica a quienes acredita como hábiles. Adicionalmente, una descentralización que asume las autonomías no sólo genera organismos de gobierno con recursos propios y transferencias compensatorias, sino que construye mecanismos de apoyo y soporte para la formación continua, de manera de ir optimizando lo positivo y apoyando a corregir los errores. Para hacer evidente el espíritu centralista de esta norma, el proceso de acreditación es abigarrado, confuso, altamente burocrático, dominado por criterios puramente cuantitativos y formales, sin evaluaciones de calidad ni indicadores de desempeño.

La fragmentación de la inversión pública, el sistema centralista de inversión, y la participación ciudadana estrechada a presiones de demanda

Uno de los más serios problemas de los gobiernos regionales y municipales es el problema del manejo de la inversión pública. Este problema se acrecienta cuando en los gobiernos subnacionales los ingresos por canon, derivados del auge exportador de materias primas que vive el Perú, genera una ficción de progreso local-regional, que en este caso amplía los gastos permanentes en base a ingresos aleatorios como los de canon a recursos naturales; desperdicia el uso adecuado de este ingreso extraordinario, y acrecienta brechas territoriales.

El modelo de mercado de transferencias, hace más agudos estos problemas y ha demostrado su fracaso para resolverlos, al desconfiar y obstaculizar el ejercido de las autonomías.

Todo este modelo impulsa la fragmentación de la inversión pública y el desarrollo de la privada. No sólo en las negociaciones entre oferta y demanda, sino en la propia concepción del rol de los gobiernos subnacionales. Es por ello, por ejemplo, que en las transferencias a los gobiernos municipales, se ha anulado prácticamente el nivel de gobierno provincial, afectando a las 19 ciudades intermedias, o ciudades-región, que deberían tener atribuciones efectivas al ser actores sustantivos de la descentralización. Al mismo tiempo, los procesos de participación ciudadana, como los de presupuestos participativos, son promovidos, normados e impulsados desde el gobierno central en un formato que organiza una presión de las demandas hacia inversiones fragmentadas.

Completa este debilitamiento de habilitaciones de autonomías, el sistema nacional de inversiones públicas organizada de manera férreamente centralista. Ya constituye una distorsión grave que el real organismo de planeamiento el estado, no sea un Ministerio o una entidad nacional de planeamiento sino que sea el Ministerio de Economía y Finanzas, el que a través de sus dependencias establece los planes multianuales a los que se sujetan todos los organismos. Se asume el planeamiento no desde los objetivos de desarrollo nacional y sus territorios, sino de la administración fiscal de los recursos. A esta distorsión se agrega o se desprende de ella, el sistema de inversión pública, concebido para que sea el nivel nacional, a través del MEF, el que decida ya no sólo la inversión del gobierno nacional, sino también la inversión significativa de gobiernos subnacionales regionales y municipales. El centralismo del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) es altamente ineficiente: lleva a que se aprueben proyectos sin priorizarlos en el territorio donde están ubicados; a que se establezca los ritmos de inversión separados de su realidad de financiamiento y ejecución; a que se descuiden las inversiones de mantenimiento en infraestructuras; a que la caja fiscal alargue plazos de ejecución elevando el costo de los proyectos.

Es indudable que existen serias y muy importantes limitaciones para los proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales. La respuesta

centralista del sistema del SNIP ha sido recortarles al máximo la capacidad de decisión al respecto. Es un absurdo. La única forma de optimizar el uso de los recursos de inversión de las regiones y municipios es que simultáneo a su más amplia capacidad de decisión autonómica, se acompañe de asistencia técnica a la formación de sus oficinas de inversión respectiva, a la capacitación del personal de carrera publica especializada, y al seguimiento con indicadores de desempeño en una autorregulación asistida y constante, en concursos de proyectos, co-participación y otras modalidades.

Se ha dictado una nueva norma sobre el SNIP otorgando la declaratoria de la viabilidad de los proyectos a los gobiernos subnacionales, ante la existencia en el 2007, de un volumen importante de recursos y proyectos que no se ejecutan. Pero no han cambiado el conjunto de otras herramientas administrativas y de asistencia efectiva, ni se ha legislado la carrera pública, ni se han establecido los indicadores de desempeño. De esta forma es una habilitación parcial y deforme de las autonomías.

El Perú entre dos repúblicas y el rediseño de la reforma descentralista

El país entre dos repúblicas

Los resultados de las elecciones generales en abril-mayo 2006 y de las municipales-regionales en Noviembre de ese mismo año, evidencian la crisis nacional y de la reforma descentralista. La alta polarización -Alan-Humala- que preanunciaba un bipartidismo en una polarización extrema, entre el Apra y el partido nacionalista, basados ambos en promesas de cambios sociales sustantivos, se ha diluido en las siguientes elecciones regional-municipales en una fragmentación política generalizada pero con alta polarización social.

El APRA ha retornado a su 25% de respaldo, afirmado su gabinete de centro derecha, y ha sido derrotado en municipios y regiones; se ha diluido la alternativa que quiso expresar Humala; la derecha conservadora se ha reducido y amurallado en Lima, organizada partidariamente en pro-

gramas de TV, radios y periódicos. En medio de la acentuada fragmentación política, emergen distintos movimientos. Vuelve a la escena pública el centroizquierda, que tiene como portaestandartes descentralistas a Guillen, Simon, Gonzáles y Huaroc. Están los fujimoristas encabezados por Kuori y Salas. Aparecen síntomas de estallidos anarcoides. El Gobierno está más que nunca en un precario equilibrio insostenible hacia la centroderecha. Y muchos de los gobiernos regionales y municipales tienen gran fragilidad institucional y débil base de sustento, al haber ganado con menos del 20% de votos de respaldo.

No ha primado el independentismo antipolítico de los años 90. Existe, más bien, intensificación de la participación, que navega entre la soberanía de los ciudadanos y la sumisión de las clientelas. La democracia, es decir gobierno y oposición, autoridades y sociedad, se verá obligada a efectuar cambios sociales e institucionales, en medio de grandes distensiones, acuerdos nacionales y confrontaciones. La reforma descentralista es uno de sus principales escenarios.

El país está entre dos repúblicas. Esta idea, que desarrolla Bobbio (2002) referida a la esfera pública de poder donde se deciden los asuntos comunes a la nación, permite explicar lo que acontece.

El Perú vive la agonía de la primera república de privilegios, impunidad, centralismo y exclusión, que la autocracia neoliberal fujimorista intentó remodelar para prolongarla y perpetuarla. Desde la sociedad surge otro y nuevo sentido de república. Han crecido la democratización social, las demandas de autonomías locales y regionales, las iniciativas de emprendimientos y auto constructores, la afirmación pluriétnica, las exigencias universales de progreso ciudadano. La democracia y el sufragio universal se asumen como instrumento de cambio. Pero las autoridades rápidamente pierden legitimidad, y asistimos a la fragmentación con múltiples "partidos de personas", vehículos efímeros de clientelas.

El creciente interés ciudadano por participar en política, el trasfondo de reclamados cambios sociales sustantivos en un país con la mayoría de su población en pobreza, desocupada, y las variadas formas de agrupamiento, son señas de la paulatina configuración de un nuevo sistema de partidos, que está en el eje de esta pugna entre dos repúblicas, en la crisis nacional del sistema político, de representación y de partidos.

Para la vieja república, la derecha política y los grupos de poder económico, propugnan su remodelación corporativa-autoritaria. Quieren aprovechar la bonanza de excedentes por el precio de los minerales en el mercado mundial y formar una nueva oligarquía. Su programa estatal centralista es claro.

- Pretende recortar derechos humanos.
- Busca restringir los derechos sociales e individuales (contra ONG y sindicatos).
- Propugna el crecimiento sin desarrollo, sólo con "donaciones", con amplísima polarización en la concentración de ingresos.
- Quiere encuadrar a la opinión pública en el secuestro de ideas y noticias y la estigmatización de lo que sea cambio e izquierda.
- Afianza el centralismo administrativo, que sólo negocia cuotas y parcelas, propugnando que los enclaves minero-energéticos asuman corporativamente funciones de poder local-regional, a los que reemplazan.
- Pretende ir hacia el distrito electoral uninominal, para que sus fuerzas traten de copar las próximas elecciones para un sistema bi-partidista, mientras ahora capturan los sistemas electorales.

Desde la sociedad, las fuerzas sociopolíticas de nueva república emergen, por su parte, hacia una opción progresista, que se sustenta en un país de ciudadanos, con ética en la política, por lo que su programa democrático participativo es el de la sociedad justa, la nación pluriétnica descentralizada y la institucionalización de los partidos para el des-caudillaje del poder. Su programa es también identificable:

- Formula ampliar los derechos en el estado social democrático;
- impulsa trabajo digno y revolución productiva, con redistribución del ingreso, empezando con los impuestos a las sobre ganancias y la recuperación de la renta de los recursos naturales;

- incentiva la nación pluriétnica, de convivencia entre todos los peruanos;
- promueve opinión pública plural, libre, vigilante;
- descentraliza con autonomías, fortaleciendo los espacios macro regionales, los municipios, los territorios diversos;
- plantea la reforma política para una nueva representación con partidos de ciudadanos y sistemas electorales proporcionales, en donde la igualdad de acceso se garantice por la democracia institucionalizada, superada la herencia presidencialista-autocrática.

Las opciones entre las dos repúblicas, atraviesan todo el espectro político-social. No se trata de enfrentamientos entre aparatos burocrático-militares, sino en dos formas distintas de organizar el tratamiento de los asuntos comunes de la sociedad, formas contrapuestas que están en contraste activo y desde la propia sociedad. Y en la cual el tema de la reforma descentralista es uno de sus aspectos medulares, al constituir las relaciones entre los crecientes espacios territoriales de las seis macro regiones y su relación con la reforma institucional para su representación y gestión, uno de los asuntos fundamentales de la viabilidad de la nación.

Rediseño de la reforma descentralista

La reforma descentralista debe ser una herramienta clave para el desarrollo territorial, con mayores autonomías de gobiernos regionales y municipales en un reformado Estado unitario descentralizado. Este debe ser el modelo que reemplace al actual de mercado asimétrico de transferencias. Es necesario un acuerdo nacional que rediseñe la reforma descentralista, del cual depende, en gran medida, la gobernabilidad de nuestra democracia, y el proyecto del país como nación integrada y pluriétnica. Algunos de sus elementos deberían ser los siguientes:

- Nuevo pacto fiscal descentralista. Son necesarias algunas políticas claves. Ante todo, ampliar los ingresos propios de los gobiernos municipales y regionales, con bonificación en las transferencias según indicadores de desempeño, según metas de desarrollo y gestión pública. Las regiones, por ejemplo, deben tener dos o tres puntos del IGV como ingresos propios, superado su actual condición de "fantasmas presupuestales". Además, constituir un fondo de compensación regional con un porcentaje de los cánones, destinándolo a inversión en infraestructura, en ciencia y tecnología, y en cadenas productivas, en macro regiones y en las regiones sin recursos naturales y mayor pobreza. También, establecer quinquenalmente una matriz de transferencias de ingresos, relacionada al ciclo económico, con momentos de alzas y otros de restricciones, evitando la actual "ecuación de crisis" que es dependiente de incremento de gastos fijos sin sustento permanente de ingresos. Establecer tipologías municipales con indicadores de desempeño, bonificando la ampliación de habilitaciones de autonomías, asociatividad, desarrollo territorial para la producción, participación ciudadana.

- Nuevo mapa de competencias entre los niveles de Gobierno, a partir de la Reforma del Estado. Es imprescindible se concuerde un nuevo mapa competencial de autonomías, el cual se estructure a partir de afirmar las competencias normativas y exclusivas del gobierno nacional, las competencias sectoriales de las regiones, y las competencias locales de las municipalidades. Deben reordenarse aquellas que son exclusivas del respectivo nivel de gobierno, y fijarse las funciones de cada nivel en las competencias que son concurrentes. Este nuevo mapa debe establecerse sobre la base de la reforma del actual Estado que lo transforme al servicio del ciudadano (carrera pública meritocrática, centro de planeamiento, cambios en el SNIP, gobierno electrónico, participación ciudadana, etc.), en camino a superar la concentración presidencialista hipercentralista, el sectorialismo administrativo, el patrimonialismo de la función pública, y el clientelaje de los puestos públicos.

- Potenciar el desarrollo territorial regional y las inversiones para la integración nacional equitativa. Un nuevo proyecto nacional territorial debe asumir la localización estratégica, las cadenas productivas a partir de recursos naturales a ser transformados, y los ejes interoceánicos, condiciones que articulan grandes espacios macro regionales. Las juntas interregionales: sur, centro sur, amazonía, metropolitana, centro andina, norte, que deben asumir competencias para proyectos interregionales en agua, energía, transportes y comunicaciones.

- Descentralizar la prestación de servicios públicos (salud, educación, programas sociales) garantizando el financiamiento nacional de los mismos. La prestación debe darse descentralizada en los establecimientos (escuela pública, centros de salud, núcleos sociales ejecutores), con el nivel administrativo a cargo de los niveles regionales, y el respaldo de los municipios y la sociedad. El gobierno nacional debe garantizar el financiamiento, con criterios de equidad y desempeño, para el acceso universal y con la gratuidad correspondiente. Avanzando con experiencias piloto, cada sector debe ampliarse hacia la universalidad y cambiar hacia una gestión con indicadores de desempeño y tipologías para transferencias.

- Renovar los procedimientos de gobernabilidad en los municipios y regiones. Entre ellos diferenciar la función de gobierno de la administrativa; la labor ejecutiva de la normativa-fiscalizadora; facilitar la fiscalización ciudadana; incorporar plenamente la democracia participativa; usar los instrumentos de gobierno electrónico; establecer un mínimo de respaldo (35%) para acceder al gobierno subnacional, lo que no se obtiene en la primera vuelta debe obligar a una segunda vuelta entre los dos más votados.

Las opciones estratégicas del desarrollo territorial descentralizado para habilitar autonomías en nuevo proyecto de Nación

Las condiciones del mundo global, de la integración sudamericana y de las pugna macro regionales autonómicas, genera que variados actores tengan distinto poder, disminuyendo el del Poder Ejecutivo Nacional, por lo cual la suma de los resultados de las correlaciones político sociales son muy complejas. Se abren diversos y acuciantes escenarios estratégicos, en una intensa pugna en torno a los ejes claves del desarrollo territorial, de lo cual depende en gran medida la reforma descentralista en lo institucional pues se habilitan las autonomías y las capacidades de endogenizar potencialidades para lograr el desarrollo. El Gobierno no tiene proyecto nacional y su socio del poder económico neoliberal si lo tiene definido y está a la ofensiva. En los ejes estratégicos territoriales son variados y contra puestos los proyectos entre la neoligarquía centralista y la ciudadanía que votó en las últimas elecciones por un cambio descentralista autonómico para el desarrollo nacional.

El gas de Camisea, el petróleo, el cambio de matriz energética y la petroquímica

Está cambiando la base energética del país, en forma cada vez más interrelacionada con los cambios energéticos en América Latina y el mundo. El país está en condiciones de pasar a ser exportador de gas y petróleo, pero, sobre todo, a usarlos como insumo industrial con el desarrollo de la petroquímica y el cambio de la matriz energética nacional.

El Gobierno ha asumido como uno de sus principales proyectos el del gas de Camisea, en sus versiones Camisea I (en ejecución) y Camisea II (para exportación). Tiene el problema que está en curso una objeción del BID a la construcción de los ductos de Camisea I (cuyas auditorias se harán públicas este año) y al impacto ambiental del proyecto; está en discusión la aprobación del crédito multilateral para Camisea II. En ambos proyectos, se presentan como indispensables la sociedad Hunt-PPK, liga-

da al gobierno de Bush, los que quieren obtener grandes ganancias con la exportación más amplia y rápida, sin cambiar la matriz energética ni desarrollar la petroquímica. Existen propuestas en sentido contrario al grupo Hunt-PPK. Las más importantes plantean ampliar la exploración y construir ductos regionales que permitan generar la petroquímica y sus industrias derivadas, al tiempo que se activa la construcción del mercado interno para el gas, y se reordena la exportación en función de este uso nacional del gas.

Con el petróleo, la puesta en explotación de los yacimientos de Loreto, que tiene campos de petróleo crudo, nos puede convertir en pocos años exportadores y dar curso a la industrialización, para lo cual se requiere la combinación con petróleos ligeros, que tienen Ecuador y Venezuela. Se están avanzando propuestas a este respecto. Están en curso propuestas de la empresa estatal brasileña, Petrobras, en expansión en toda América Latina, a la empresa estatal peruana Petroperú para instalar plantas petroquímicas en el Sur (usando el gas de Camisea que se llevaría en el ducto del sur), y en el Norte, a partir de la refinería de Talara y en Bayovar. Empresas nacionales, como el grupo Brescia, Rodríguez Banda y otros, están planteando proyectos de petroquímicas.

Perú, país-puerto: la plataforma logística de América del Sur con Asia y el Pacífico

La lucha de las macro regiones, conquistando las interoceánicas del norte y el sur; y de los portuarios de Fentenapu, pasando a la etapa de la competencia interportuaria con la vigencia de Enapu al tiempo que grandes inversionistas mundiales, promoviéndose el mega puerto del Callao y los puertos interoceánicos de Paita y de Ilo, abrieron los proyectos que están en marcha al respecto de este objetivo nacional. Cobijados desde el gobierno, el poder económico mercantilista ha lanzado una arremetida para imponerse como monopolios rentistas, que desvirtúen estas perspectivas estratégicas e impongan ganancias rentistas. Quieren frustrar el Callao como mega puerto de contenedores, se oponen a abrir la cadena logística del Norte-Oriente con Manaos, pretenden ganancias exorbitantes

en la construcción de la interoceánica del sur sin proyectos de desarrollo de cadenas productivas macro regionales, quieren imponer monopolios parasitarios en puertos, aeropuertos, e impedir la instalación de ferrocarriles que conecten el norte (Paita-Marañón) y el sur (costa sur con cono sur sudamericano). Son ellos los que bloquean afianzar los seis grandes espacios macro regionales del país, como unidades territoriales integradas, capaces de competir en el mundo global-local como plataformas logísticas.

La agricultura diversificada, nuevo paradigma del desarrollo agrario nacional competitivo

Los procesos de integración están evidenciando que tenemos las condiciones agropecuarias para que, con un nuevo paradigma de diversificación, podamos despegar en una profunda transformación del agro. Estamos viviendo las posibilidades de un cambio y ampliación del portafolio agrario, tanto en las macro regiones, como hacia América Latina y el mundo. La neoligarquía busca deformar esta posibilidad, para volver a una economía de grandes unidades de exportación primaria, que acompañen a los grandes proyectos mineros de exportación. En Piura y el Norte pretenden imponer la primacía de la caña de azúcar, para producir etanol, destinado a la exportación, a costa de dejar sin el agua necesaria a la transformación del portafolio agrario. Quieren generar una reconcentración de las unidades productivas para reemplazar con el monopolio rentista la necesaria elevación de la productividad y la formación de cadenas productivas integradas por diversos sectores (papa, alcachofa, etc.). Están bloqueando el manejo de los bosques productivos amazónicos, para acentuar la extractividad forestal y la destrucción de los bancos genéticos en la amazonía. Están dejadas a la sobrevivencia las ganaderías de camélidos y sus cadenas productivas, buscando la neoligarquía instalar algunas islas de alta tecnología conectadas al mundo global y separadas del país. Las posibilidades de diversificación y exportación en la sierra sólo son posibles con un paradigma que incorpore a los millones de pequeños productores y miles de comunidades campesinas, lo que requiere autonomías, créditos y asistencia técnica masivas, que están bloqueadas.

Los emprendedores descentralizados para el desarrollo industrial competitivo: innovaciones, créditos, nueva empresarialidad; están bloqueados por la neoligarquía_rentista parasitaria y las limitaciones de un Estado que no asume sus funciones de planeamiento y promoción

Mientras la neoligarquía quiere capturar los recursos públicos y se construye islas tributarias y fiscales de privilegios (exoneraciones, no pago de tributos, monopolios, acceso corporativos a decisiones públicas, etc.) para incrementar sus ganancias rentistas, en el país han surgido miles de pequeños y medianos empresarios, urbanos y rurales, que están activos en buscar una nueva forma de desarrollo industrial y de servicios competitivos con un nuevo tipo de empresarialidad innovadora. La arremetida de la neoligarquía busca reducir al máximo las oportunidades de los sectores emprendedores, por lo cual traban el acceso al crédito, que debería dar el Banco de la Nación; elitizan lo que deberían ser sistemas regionales y locales de innovación en la producción; impiden que se de curso a nuevas formas jurídicas de empresarialidad para los nuevos sectores en ascenso. La neoligarquía pretende reducir el Estado al rol de policía y servicios, dejando de lado sus funciones claves de planeamiento y promoción, que en todo el mundo son fundamentales en la alianza estratégica con los diversos sectores privados que impulsan el desarrollo nacional.

La minería: conglomerados productivos que financia el desarrollo nacional descentralizado o enclaves despóticos de saqueo de recursos y rentas estratégicas

La economía peruana se ha reprimarizado, y sobre todo es exportadora de minerales. En todas las macro regiones se multiplican los yacimientos polimetálicos en explotación de la gran y mediana minería, en oro, cobre, plomo, zinc. Estos tienen cada vez menor valor agregado, se establecen como enclaves, ocupan poca mano de obra, y son el financiamiento de un estado central al que exigen protección y privilegios. Está abierta la disputa por usos de suelo, agua e infraestructuras de las empresa mineras con las sociedades locales y regionales, que pugnan por otras actividades agra-

rias, industriales y de servicios, así como la pugna por captar la extraordinaria renta minera, que ha generado para el Perú una era de bonanza similar a la era del guano del siglo XIX. Esta disyuntiva está en pugna cada día y en todas las dimensiones. En los territorios se da entre la imposición de enclaves despóticos, que hace de las empresas mineras autoridades públicas en sus áreas de influencia, o la promoción de conglomerados territoriales productivos, en los que hagan parte las actividades mineras compatibles con el desarrollo descentralizado. A nivel general, es la disputa por la reforma tributaria, el nuevo pacto fiscal descentralista y el adecuado uso de la renta minera.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (2002). *Entre dos repúblicas. En los orígenes de la democracia italiana.* México: Siglo XXI Editores.

Dammert, Manuel (1999). *Desborde territorial descentralista*. Lima: Tarea.

_____ (2000). *Minería y crisis socio ambiental en la Región Central Altoandina.* Lima: Labor.

_____ (2001). *Democracia territorial.* Lima: RINADES.

_____ (2003). "La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial". *Serie Gestión Publica* No. 31. Santiago de Chile: ILPES.

INEI-ORSTOM (1997). *Perú en mapas.* Lima: INEI.

López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.

Planas, Pedro (2000). *Descentralización en el Perú republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Perú) (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*.