

# LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ, 1978-1989

JOSÉ LUIS MÉNDEZ<sup>1</sup>

La gran meta de la propuesta debe ser y será la regionalización y por Dios les digo y les juro que los apristas en el poder y en el parlamento cumpliremos con regionalizar el Perú para hacerlo democrático. . . .

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Lima, 28 de julio de 1987

¿De veras? —bostezó Bermúdez—. Aquí cambian las personas, teniente, nunca las cosas.

MARIO VARGAS LLOSA  
*Conversación en la Catedral*

## INTRODUCCIÓN

LA DESCENTRALIZACIÓN HA SIDO UNA de las reformas más buscadas en el mundo en las últimas décadas. Se le ha considerado una solución al subdesarrollo, a la ineficiencia administrativa y al autoritarismo. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, la descentralización ha fracasado.<sup>2</sup> Este artículo busca contribuir al entendimiento de las cau-

<sup>1</sup> La investigación para este artículo fue posible gracias al apoyo de la Fundación Tinker y el Consorcio Universidad de Cornell-Universidad de Pittsburgh. La Universidad del Pacífico y la familia Parodi me hospedaron amablemente durante mi estancia en Perú. Agradezco también los comentarios de los doctores James Malloy, B. Guy Peters y Mitchel Seligson, de la Universidad de Pittsburgh.

<sup>2</sup> La literatura sobre descentralización es inmensa. Algunas de las obras más generales sobre los límites de la descentralización en distintos países son: D. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, Londres, Allen and Unwin, 1982; L. Hammergreen, *Development and the Politics of Administrative Reform*, Boulder, Westview Press,

6

sas de este fracaso mediante el estudio, en un marco comparativo, del proceso de formulación de la reforma de descentralización en el Perú en el periodo 1978-1989. ¿Cómo podemos entender el proceso de formulación de dicha reforma? Para responder a esta pregunta discutiré algunos de los enfoques para el análisis del proceso político en América Latina.

Los estudios sobre política latinoamericana han destacado en muchas ocasiones el papel del Estado. Recientemente, la importancia del Estado como actor y como institución en los países más desarrollados ha sido también subrayada. De hecho, toda una corriente, bajo la etiqueta de “el nuevo institucionalismo”, ha emergido como una de las más importantes dentro de la ciencia política anglosajona. Mi atención en este artículo se centrará entonces en discutir la manera en que el Estado puede influir en los procesos sociales. Para este efecto discutiré el papel desempeñado por las élites estatales, las instituciones legales y el tipo de régimen. Argumentaré que el proceso de formulación de la reforma de descentralización en Perú durante el periodo 1978-1989 puede ser entendido con la ayuda del enfoque del “Estado politizado”. En lugar de poner el énfasis en el peso del Estado como actor o como institución, esta perspectiva considera al Estado como una entidad muy fragmentada en donde el proceso de negociación entre actores políticos se convierte en la principal unidad de análisis.

Éste es un estudio de caso y por ende no es posible hacer generalización alguna. Sin embargo, se busca mostrar que el Estado latinoamericano puede ser menos “fuerte” de lo que se piensa, y destacar las posibilidades que ofrece el enfoque del Estado politizado para el estudio de América Latina. Este enfoque no niega la importancia del Estado en la región, lo que sería absurdo. Más bien, busca destacar el alto grado de fragmentación de dicho Estado e intenta avanzar hacia una definición más precisa del papel que éste desempeña en ciertos procesos sociales.

En este artículo trataré también de responder a otras dos preguntas. En orden decreciente de importancia, éstas son: ¿cómo podemos definir y evaluar el contenido final de la reforma de descentralización? y ¿cómo podemos definir y evaluar la estrategia para llevar a cabo dicha reforma? Voy a responder a la primera pregunta argumentando que el carácter excesivamente uniforme de la reforma puede llevar a

---

1983; L. Graham, “Public Policy and Administration in Comparative Perspective”, en H. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Westview Press, 1985; L. Picard y R. Zariski (eds.), *Subnational Politics in the 1980s*, Nueva York, Praeger, 1987.

una relación “esquizofrénica” entre las capacidades formalmente transferidas a las regiones y los recursos otorgados a éstas. En cuanto a la segunda pregunta, sostendré que la estrategia de descentralización implicó un tecnocratismo y un centralismo *excesivos*, y que esto tuvo efectos contraproducentes.

El ensayo está dividido en tres secciones. En la primera presento algunas consideraciones teóricas relacionadas con la pregunta principal y con las dos subordinadas. La segunda sección se refiere al proceso de formulación de la reforma durante el periodo 1978-1985. En la tercera parte describo dicho proceso durante la presidencia de Alan García; también discuto el contenido de la reforma y la estrategia para su implantación.

## I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

### *A. Elementos teóricos para el entendimiento del proceso de formulación de la reforma*

¿Cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización en el Perú? Existe una variedad de enfoques útiles para responder a esta pregunta. Cada uno pone el énfasis en factores diferentes (socioeconómicos, culturales, políticos, etc.), todos los cuales pueden afectar un proceso de reforma. Sin embargo, he decidido concentrarme en explorar la influencia de los factores políticos sobre el proceso de reforma. Tomo en consideración tres enfoques: 1) el “estatista”; 2) el institucional; y 3) el del “Estado politizado”.

1. *El enfoque estatista.* En gran medida como reacción al pluralismo y marxismo tradicionales —que concebían al Estado como una “caja negra” que no valía la pena estudiar o como una entidad dependiente de la burguesía o del sistema capitalista—, a finales de los años setenta algunos autores empezaron a resaltar la importancia del Estado como un actor independiente en los países más desarrollados. Uno de los primeros en hacerlo fue Krasner, quien utilizó un enfoque “estatista” para analizar la política exterior de los Estados Unidos.<sup>3</sup> Un poco más tarde, aunque basado en una visión más “individualista”, Nordlinger destacará la importancia de un enfoque centrado en el Estado para entender los procesos políticos en varios de los países más desarrollados.

<sup>3</sup> S. Krasner, *Defending*  
*Foreign Policy*, Princeton, Prince-

*Raw Materials Investments and U.S. For-*  
1978.

En 1981 este autor señaló que el Estado democrático “es frecuentemente autónomo en la traducción de sus preferencias en acciones estatales”, aun cuando tales preferencias sean distintas a las de los grupos de la sociedad civil con mayor peso político.<sup>4</sup>

La visión del Estado como un actor independiente ya había aparecido en estudios sobre América Latina antes del surgimiento del enfoque estatista en los Estados Unidos. Así, autores como Newton, Véliz o Wiarda habían hablado de la existencia de una tradición jerárquica y centralista en América Latina. Wiarda, por ejemplo, diría que “América Latina sigue siendo jerárquica, autoritaria . . . corporativista y patrimonialista en su esencia”.<sup>5</sup> Conceptos relacionados con otras tradiciones de pensamiento, como la del “Estado burocrático autoritario” de O’Donnell, no concibieron al Estado como altamente independiente de la burguesía o del capitalismo; sin embargo, destacaron la existencia de una “dominación burocrática” sobre la mayoría de los grupos sociales, lo que hasta cierto punto hacía referencia a la existencia de una unidad de comando, ejercida jerárquica y racionalmente.

2. *El enfoque institucional.* La reacción en contra de los enfoques centrados en la sociedad civil fue continuada hacia mediados de los años ochenta por algunos autores que comenzaron a insistir en la importancia de las instituciones. En 1985, Skocpol, por ejemplo, destacó la importancia del Estado como actor, pero agregó que éste puede ser más importante como institución, en tanto que “sus configuraciones organizacionales, conjuntamente con sus patrones de actividad, afectan la cultura política, fomentan ciertos tipos de formación de grupos y acciones políticas colectivas (y no otros) y hacen posible la emergencia de ciertos temas políticos (y no de otros)”.<sup>6</sup> Aunque el concepto de “institución” ha pasado a tener diferentes significados, uno de los factores que esta perspectiva subraya es el de las instituciones legales. En este sentido, una forma de visualizar las instituciones ha sido como un conjunto de reglas legales que “forman”, o cuando menos afectan, las vi-

<sup>4</sup> E. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, p. 202.

<sup>5</sup> Wiarda en P. Klaren y T. Bossert, *Promise of Development*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 218. Puede decirse que los enfoques estatista e institucional deben mucho a la literatura sobre el Estado en Latinoamérica. Para esto véase J. Migdal, “Studying the Politics of Development and Change: The State of the Art”, en A. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, The American Political Science Association, 1983.

<sup>6</sup> En P. Evans *et al.*, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 21.

siones de los actores sociales, definen lo que es “apropiado” hacer y establecen los límites de la acción social.<sup>7</sup>

La perspectiva institucional ha comenzado ya a ser aplicada de una manera explícita en el estudio de los procesos políticos no sólo de los países más desarrollados sino también de los del Tercer Mundo. En cuanto a América Latina, recientemente autores como Valenzuela han destacado la importancia de las instituciones legales y señalado la necesidad de ponerles mayor atención.<sup>8</sup>

Una versión más precisa del enfoque institucional es la ofrecida por aquellos autores que estudian los efectos del tipo de régimen sobre las políticas gubernamentales.<sup>9</sup> En estos estudios generalmente se alega que los regímenes autoritarios tienden a conducir a políticas más unificadas y con mayores posibilidades de ser implantadas, mientras que los regímenes democráticos, con una mayor dispersión de poder, tienden a generar políticas más descoordinadas.

3. *El enfoque del Estado politizado.* A diferencia de los anteriores, éste no pone tanto énfasis en la “autonomía” del Estado o la fuerza de las instituciones legales. Más bien, se concentra en los procesos de negociación entre actores políticos. De acuerdo con este enfoque:

a) los actores sociales tienen una visión instrumental de las instituciones políticas y por tanto las consideran “tentativas”. Dichas instituciones están sujetas al cuestionamiento político de los actores y su reconstrucción es vista no tanto como una violación de principios sino como el resultado de importantes confrontaciones. De hecho, todo acuerdo político es tentativo ya que su adecuación para la consecución de fines políticos es una necesidad constante;

b) así, la actitud de los actores hacia las instituciones o los acuerdos tiende a cambiar con las circunstancias. El proceso de toma de decisiones es muy fluido, abierto y errático. Las políticas son seriamente afectadas por el contexto político, los actores involucrados, la cambiante naturaleza de los recursos a su disposición y el asunto en discusión. Se

<sup>7</sup> J. G. March y J. P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Science”, en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984, p. 741.

<sup>8</sup> A. Valenzuela, “Political Science and the Study of Latin America”, en C. Mitchel, *Changing Perspectives in Latin American Studies*, Stanford, Stanford University Press, 1988. Artículos basados en este enfoque han comenzado a proliferar en las revistas académicas norteamericanas.

<sup>9</sup> Véase por ejemplo S. Hughes y K. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1984; y J. Sloan y K. Tedin, “The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs”, en *Comparative Political Studies*, abril, 1987.

usa el término “politizado” para describir el proceso de interacción política, ya que éste no implica una confrontación violenta ni una negociación ordenada;

c) los actores políticos tienden a guiarse por intereses pragmáticos y de corto plazo.<sup>10</sup> A pesar de la constante retórica, en la práctica dichos intereses tienden a ser el producto de procesos de negociación y de contextos políticos inmediatos más que de ideologías bien definidas u objetivos institucionales de largo plazo. La definición de los grupos, los ámbitos de negociación y los intereses se realiza durante los encuentros mismos. La sobrevivencia política de los actores —que puede depender del resultado de sus decisiones— es una preocupación constante y, en consecuencia, los actores tienden a diseñar políticas que tengan resultados visibles e inmediatos;

d) el Estado desempeña un papel central, pero no en el sentido de imponer decisiones “desde arriba”. Es central porque su presencia abarca múltiples ámbitos y porque los actores estatales gozan de mayores instrumentos políticos para “empujar” los procesos sociales en una dirección o en otra. Sin embargo, la capacidad del Estado para inducir acciones colectivas “desde arriba” es muy limitada. Esto se debe cuando menos a dos factores. Primero, una estructura estatal que tiende a reflejar, más que la institucionalización de jerarquías, la existencia de diversas camarillas personalizadas orientadas a defender sus propios privilegios, intereses y visiones; y segundo, la frecuente existencia de actores no estatales con capacidad potencial para resistir las iniciativas estatales por medio de una movilización social intensa (aunque ésta pueda ser sólo temporal). Existe entonces una cierta interdependencia entre los diferentes actores, aun cuando dicha interdependencia suela ser asimétrica, y las políticas estatales tiendan a reflejar en gran medida los procesos de negociación y las cambiantes alianzas entre diversos agentes.

Para Cardoso, por ejemplo, los funcionarios públicos con mucha frecuencia privatizan y controlan partes del aparato del Estado “casi con independencia del gobierno”; o bien organizan “anillos burocráticos”, esto es, pactos de grupos públicos y privados bajo el liderazgo de algún funcionario del gobierno.<sup>11</sup> Para Malloy, las relaciones entre los diversos actores estatales implican “juegos de suma-cero” alrede-

<sup>10</sup> Para un interesante estudio del pragmatismo político en América Latina véase B. Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987.

<sup>11</sup> F. H. Cardoso, “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en D. Collier (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985, pp. 49 y 54.

dor de las fuentes de beneficios. El faccionalismo interno de las organizaciones se ha asociado a relaciones “personales” que surgen de la necesidad de asegurar beneficios o protección y la consecuente formación de redes de intermediarios. Por estar basado en beneficios más que en abstracciones, este tipo de vínculos impide la extensión horizontal y la institucionalización del poder; así, estas “camarillas” no pueden crecer mucho y por tanto la fragmentación y las dificultades para llegar a acuerdos tiende a mantenerse.<sup>12</sup>

El enfoque del Estado politizado fue formulado para América Latina. Sin embargo, tiene muchos puntos en común con una de las perspectivas más recientes e importantes dentro de la literatura de políticas públicas comparadas: la perspectiva de las “redes políticas”. Esta perspectiva sostiene que, dada la creciente dispersión y diferenciación funcional del Estado benefactor, las políticas públicas tienden a reflejar la interacción entre organizaciones dentro de “redes” fluidas. En consecuencia, las políticas son el resultado de la negociación entre varias organizaciones más que del poder jerarquizado de los funcionarios a la cabeza del Estado o de las presiones de la sociedad civil. Estas redes pueden ser de diferente naturaleza, y varias tipologías han sido desarrolladas para capturar esta complejidad.<sup>13</sup>

Me he extendido más en el enfoque del Estado politizado porque creo que es útil para profundizar en el estudio del proceso de formulación de la política de descentralización en Perú. Sin embargo, cabe señalar que esta perspectiva puede ayudarnos también a entender mejor la interpenetración, complejidad y diversidad de las relaciones entre Estado y sociedad, así como la fluidez de los procesos políticos en América Latina. *Siempre y cuando sea usado como “tipo ideal”*, este enfoque puede ser valioso para una mejor comprensión de muchas áreas de la

<sup>12</sup> J. Malloy y M. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987. Para la dinámica de las relaciones personalizadas, véase E. Wolf, “Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies”, en S. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, Followers and Factions*, Berkeley; University of California Press, 1977.

<sup>13</sup> Para el enfoque del Estado politizado véase D. A. Chalmers, “The Politicized State in Latin America”, en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977. Algunas de las ideas del enfoque son compartidas por Sloan, en *Public Policy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1984. Para la perspectiva de las redes políticas véase B. G. Peters, “Policy Networks and Public Policy”, ponencia presentada en la Conferencia sobre Estructuras Gubernamentales Contemporáneas, Madrid, mayo de 1989, y M. M. Atkinson y W. D. Coleman, “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Systems”, en *British Journal of Political Science*, núm. 19, 1989.

política latinoamericana, la cual frecuentemente es sólo vista a la luz de la “dominación” ejercida por el Estado o la burguesía sobre la sociedad. En mi opinión, la importancia que se concede en los estudios de América Latina a estos dos últimos actores ha hecho perder de vista los procesos de negociación e influencia mutua entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales es simple receptor pasivo de órdenes o fiel seguidor de las reglas inherentes a las instituciones.<sup>14</sup>

Con todo, el enfoque tiene sus limitaciones. En primer lugar, la existencia de relaciones recíprocas no implica que no haya dominación o que los actores estatales no sean en muchas ocasiones los más poderosos. De lo que se trata es de recalcar que los actores estatales frecuentemente no pueden imponer sus intereses *tal y como lo desean, y que necesitan entrar en procesos de negociación que pueden tener efectos importantes sobre las políticas gubernamentales*. En segundo lugar, es posible que el enfoque politizado sea más útil para el estudio de unas políticas, periodos y/o países que de otros. En tercer lugar, este enfoque no debe ser considerado como “la explicación” de los procesos políticos en América Latina, sino sólo como uno de varios posibles tipos ideales.

### *B. Elementos teóricos para la definición y evaluación del contenido y la estrategia de la reforma de descentralización*

Para definir y evaluar *el contenido* final de la reforma de descentralización (nuestra segunda pregunta) es conveniente referirse a las tres formas de descentralización que usualmente se distinguen en la literatura sobre el tema. Éstas son:

1) Desconcentración, que implica la transferencia de funciones administrativas de niveles centrales a niveles regionales de la estructura administrativa del Estado.

2) Delegación, que sugiere la transferencia de la administración de alguna función más o menos específica hacia organizaciones que no pertenecen estrictamente a la estructura administrativa regular (por ejemplo las paraestatales).

3) Devolución, que implica la creación de unidades regionales con amplia autonomía política del centro (por ejemplo los estados en una estructura federal), ya sea mediante la transferencia de facultades polí-

<sup>14</sup> Una obra que puede servir para entender mejor el papel desempeñado por las instituciones es la de A. Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984.



ticas a entidades regionales ya existentes o por medio de la creación de dichas entidades.<sup>15</sup>

Definir y evaluar una reforma de descentralización no es tarea fácil. Las relaciones centro-locales incluyen distintas dimensiones en varios ámbitos; estas relaciones pueden ser políticas, administrativas, económicas y sociales, y surgir en por los menos cuatro ámbitos: el de la nación, el del Estado, el de la región y el de la localidad. Una reforma de descentralización suele contemplar diferentes cambios en estos distintos ámbitos y dimensiones. El debate en torno a estos asuntos ha sido largo y vago, ya que es muy difícil definir con precisión cada uno de los ámbitos y las dimensiones, la manera en que se relacionan y los resultados de los diferentes tipos de relaciones entre ellos. En seguida presentaré algunos de los aspectos, problemas e implicaciones de una reforma de descentralización, y trataré de formular algunos criterios para su evaluación.

En épocas recientes, muchos países han propuesto la devolución o la desconcentración de funciones hacia entidades regionales (algo comúnmente llamado "regionalización"). Aunque el concepto de región es difícil de definir, de lo que se trata por lo general es de crear entidades intermedias entre las unidades locales (como los municipios) y las autoridades nacionales, asumiendo que ello resultará en una planificación más eficiente, el surgimiento de economías de escala, mayor desarrollo regional o mayor participación en la toma de decisiones.<sup>16</sup>

Sin embargo, a veces la regionalización no cumple con sus promesas. Por un lado, las ganancias producto de economías de escala se revierten después de cierto punto por el aumento en los costos de operación. Con frecuencia, la eficiencia en la oferta de servicios varía de acuerdo con el tipo de servicio y el ámbito en el que se ofrece.<sup>17</sup>

En algunas ocasiones la regionalización ha implicado una visión de las autoridades centrales o nacionales como opuestas a los mejores intereses de las provincias. Sin embargo, se ha dicho que en realidad sólo dichas autoridades pueden asegurar el desarrollo de las regiones, en

<sup>15</sup> D. Rondinelli y A. Nellis, "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", en *Development Policy Review*, núm. 4, 1986.

<sup>16</sup> J. Padua y A. Vanneph, "Introducción", en J. Padua y A. Vanneph (eds.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, 1986, p. 17; J. Borja, "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 1984, p. 18; D. Krane, "Does the Federal-Unitary Dichotomy Make Any Difference?", en Picard y Zariski, *op. cit.* p. 48; y R. Riddell, *Regional Development Policy*, Nueva York, St. Martin's, 1985, p. 209.

<sup>17</sup> B.G. Peters, *The politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman, 1984, p. 124.

particular de las menos desarrolladas, y asegurar así una mayor igualdad regional. En consecuencia, no se debe asumir que las relaciones entre las autoridades centrales y las regiones son inherentemente contradictorias; aún más, el centralismo no siempre denota "lejanía" o ineficiencia y puede ofrecer mayor justicia y una mejor supervisión de las decisiones ya que la responsabilidad de éstas suele ser más clara, mientras que la descentralización puede acarrear problemas para la definición de dicha responsabilidad.<sup>18</sup>

Una devolución hacia los niveles regionales no necesariamente conlleva una mayor participación popular o una mayor estabilidad en las regiones. La autonomía regional puede generar o reforzar el autoritarismo a nivel local, dada la presencia frecuente, al menos en América Latina, de redes clientelistas en ese nivel. En algunos casos una mayor autonomía ha favorecido el resurgimiento de conflictos intrarregionales.<sup>19</sup> La devolución o desconcentración ha implicado también mayores costos, generalmente debido a la duplicación de oficinas.<sup>20</sup> En los casos en los que se requiere crear nuevas regiones, ha sido muy difícil definir las, dado que no hay ningún método preciso para hacerlo y las localidades casi siempre han resistido los cambios de fronteras o la creación de autoridades por encima de ellas.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Para estas diferentes ideas, véase M. Palacios, "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica", en varios autores, *State and Region in Latin America: A Workshop*, Amsterdam, Center for Latin American Research and Documentation, 1981; B. Roberts, "State and Region in Latin America" en *ibid.*, p. 36; Rhodes, *op. cit.*, p. 17, Peters, *The politics of...*, *op. cit.*, p. 123 y A. Gunlicks, "The German Federal System Today: National, State and Local Relations in an Era of Cooperative Federalism", en Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 101.

<sup>19</sup> Rondinelli y Nellis, *op. cit.*, p. 18; F. Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 65; Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 4; I. F. Rothenberg, "Administrative Decentralization and the Implementation of Housing Policy in Colombia", en M. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, University of Princeton Press, 1980, pp. 146-168; J. Thomas, "Restructuring the Periphery: The Quasi-Governmental Neighborhood in Cincinnati", en Picard and Zariski, *op. cit.*, p. 149; Rhodes, *op. cit.*, p. 17; G. de la Peña, "Poder local, poder regional: perspectivas antropológicas", en Padua y Vanneph, *op. cit.*, p. 46.

<sup>20</sup> Borja, *op. cit.*, p. 23 y Borja, "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa", *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, 1986, p. 246; D. Rondinelli, "Decentralizing Public Services in Developing Countries: Issues and Opportunities", en *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, primavera de 1989, p. 95, y D. Rondinelli et al., "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework", en *Development and Change*, vol. 20, 1989.

<sup>21</sup> Véase Palacios, *op. cit.*, p. 12, y Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 70. No está claro qué criterio (geográfico, económico, étnico, cultural) debe ser usado para definir una región.

Un estudio de varias naciones encontró que un problema común a los esfuerzos de descentralización ha sido una suerte de “esquizofrenia” entre el deseo y la necesidad de esta reforma y las posibilidades reales de llevarla a cabo. Dada la gravedad de los problemas políticos y económicos de la mayoría de los países donde se intentan, las reformas suelen conceder amplias funciones a las regiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos los recursos económicos, técnico-administrativos y/o de información para cumplir con dichas funciones en el ámbito regional son inadecuados. Por un lado, las entidades centrales suelen negarse a transferir estos recursos. Esto no es del todo sorprendente, ya que la descentralización siempre refleja el grado de centralismo existente; en otras palabras, la reforma se hace desde el centro e implica un proceso en el que se pide a entidades centralizadas y esencialmente centralizadoras que se “autodescentralicen”. Por otro lado, Rondinelli señala que un problema al que la descentralización frecuentemente se ha enfrentado es la baja capacidad técnico-administrativa de las regiones. En este sentido, la descentralización suele necesitar programas de adiestramiento que requieren recursos que con frecuencia no se pueden o no se quieren otorgar. Carentes de la experiencia o la información necesarias, los administradores regionales se ven obligados a recurrir al “consejo” de las autoridades centrales, con lo cual la descentralización es revertida en términos prácticos.<sup>22</sup>

Dados todos estos problemas, muchos autores muestran poco optimismo frente a la descentralización. Algunos han recomendado considerarla como un proceso gradual de aprendizaje. Para Rondinelli y Nellis, el éxito de la descentralización es más probable cuando tiene alcances limitados, se basa en la capacidad administrativa existente en las regiones, distingue entre los distintos tipos de servicios, toma en cuenta el tipo de clientelas e instituciones locales, prevé largos periodos para la institucionalización de la reforma, transfiere funciones gradualmente e incluye el adiestramiento de funcionarios locales.

De lo dicho anteriormente se pueden escoger dos criterios que, a pesar de ser generales, pueden servirnos de guía para evaluar una reforma de descentralización. Por un lado, toda reforma debe implicar un adecuado equilibrio entre centralización y descentralización, equilibrio que por supuesto debe ser definido en términos específicos; por otro, la reforma deberá evitar la mencionada “esquizofrenia” entre las

<sup>22</sup> Para estos problemas véase Rondinelli y Nellis, *op. cit.*, p. 84; C. A. de Matos, “Paradigmas, modelos y estructuras en la práctica latinoamericana de planeación regional”, en *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre, 1986; y L. Picard, “Decentralization, ‘Recentralization’ and ‘Steering Mechanisms’: Paradoxes of Local Government in Denmark”, en *Polity*, verano de 1983.

funciones transferidas a las regiones y los recursos disponibles en las mismas para su ejecución.

Para definir y evaluar *la estrategia* de la reforma de descentralización (nuestra tercera pregunta) es necesario observar las estrategias seguidas por otros países. En la década de los setenta, Inglaterra intentó introducir cambios en las relaciones centro-locales siguiendo una estrategia centralista. Se podría pensar que este tipo de tácticas tienen la ventaja de evitar que las presiones de grupos sociales "comprometan" una reforma. Sin embargo, según Rhodes, en una sociedad muy diferenciada como la británica, dicha estrategia llevó a consecuencias imprevistas y a una politización del proceso que en realidad sólo complicó la reforma. Ashford opina que la práctica inglesa produjo cambios erráticos y reversiones costosas, sin ser capaz de conducir a cambios importantes en las relaciones entre el centro y las regiones.

Las reformas administrativas llevadas a cabo en Venezuela y Perú en los años setenta también reflejaron un monopolio del centro en las decisiones, lo que impidió contar con el apoyo de las regiones y promovió una planificación poco realista.<sup>23</sup>

Una estrategia diferente, por ejemplo, fue la seguida por Francia en los años setenta, la cual, según Ashford, consistió en un mayor contacto entre las regiones y el centro y en una reforma de descentralización más gradual. Para ese autor, este método puede producir cambios más permanentes, aceptables y efectivos, ya que implica mayores esfuerzos por generar apoyo para el cambio. Colombia es otro país que siguió una reforma paulatina. La ventaja de ésta es que al menos permite la realización de ciertos cambios. Sin embargo, tanto en Francia como en Colombia la realización de transformaciones estructurales rápidas o radicales fue difícil.

Parecería entonces que lo mejor es evitar tanto la alienación de las regiones del proceso de elaboración de la reforma como el bloqueo de la misma debido a un proceso excesivamente gradual. Según Wilson y Kaimowitz, la reforma de descentralización en Nicaragua incluyó ciertas directivas por parte del Estado pero también una importante participación de las regiones. Puede ser entonces que, en lo que se refiere a la descentralización, Nicaragua haya sorteado mejor los diferentes riesgos inherentes al proceso de elaboración de este tipo de reformas.<sup>24</sup> Sin embargo, es obvio que distintos países enfrentarán

<sup>23</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 8; Ashford, *op. cit.*, p. 27; Hammergreen, *op. cit.*, pp. 164 y 189.

<sup>24</sup> Véase Hammergreen, *op. cit.*, pp. 164 y 189; P. Wilson, "Regionalization and Decentralization in Nicaragua", en *Latin American Perspectives*, primavera de 1987, p. 250 y D. Kaimowitz, "The Role of Decentralization in the Recent Nicaraguan

diferentes tipos de dilemas, para los cuales no hay recetas fáciles.

## II. LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN, 1978-1985

### A. *Antecedentes*

Durante la mayor parte de su larga historia como “Estado unitario”, Perú ha estado dividido en departamentos, provincias y distritos, todos subordinados al ejecutivo central. Empero, las relaciones centro-locales han cambiado en forma significativa a través de los años. Durante el periodo 1956-1968 se dio una creciente diferenciación estatal bajo regímenes liberales encabezados por coaliciones gubernamentales débiles; en este periodo los partidos políticos y grupos de presión llegaron a tener una fuerte influencia dentro de organizaciones regionales crecientemente autónomas. Por otro lado, entre 1963 y 1968 los gobiernos a nivel provincial y distrital fueron elegidos democráticamente.<sup>25</sup>

Como se sabe, en 1968 Velasco implantó un régimen militar, bajo el cual hubo importantes reformas redistributivas y se alentó la movilización social y política. Sin embargo, las organizaciones regionales pasaron de nuevo a ser controladas por el centro, mediante la supervisión militar directa, la eliminación de impuestos recolectados localmente y la expansión de los poderes del Instituto Nacional de Planeación (INP). En 1975 Velasco fue derrocado por el general Morales Bermúdez. Éste intentaría desconcentrar la administración sustituyendo las altamente centralizadas “corporaciones”, por un nuevo sistema de Organizaciones Regionales de Desarrollo (ORDES). No obstante, varios intereses burocráticos se resistirían a la implantación de esta reforma. Pronto surgieron conflictos entre los ministros y los comandantes a la cabeza de las ORDES, entre altos oficiales y técnicos dentro del INP, y entre éste y el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Administración Pública. La fragmentación del Estado se dio también a nivel local, ya que hacia mediados de la década de los setenta existía un cúmulo de oficinas locales de los diferentes ministerios que con frecuencia competían entre sí. Todo esto, se complicaba por la extrema complejidad de las relaciones políticas locales en muchas áreas de

---

Agrarian Reform”, en W. Tiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston, Unwin, Hyman, Kaimowitz, 1989, p. 406.

<sup>25</sup> G. D. Schmidt, *State, Society and the Policy Process: Planning, Decentralization and Public Investment in Peru, 1956-1980*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 327.

Perú, en donde existen sistemas duales de autoridad: un sistema burocrático formal por un lado y viejas jerarquías informales por el otro.<sup>26</sup> La pérdida de fuerza de la coalición gobernante después de 1975 exacerbó aún más los conflictos entre las varias agencias, los cuales —según Schmidt— terminaron por detener el proyecto de desconcentración de Morales Bermúdez.<sup>27</sup>

Por otro lado, Morales detuvo de manera súbita el proceso de redistribución, movilización y reformas que había iniciado Velasco. Como señalan Dávila y Lovón, este repentino alto a las reformas provocó importantes manifestaciones y huelgas; algunas de éstas se dieron bajo la forma de movimientos regionales que protestaban contra la falta de inversión regional y el centralismo político. En este caso, no se trataba de movimientos clasistas o partidarios, sino de movilizaciones regionales y multclasistas; su emergencia se puede entender a la luz de varios factores: 1) la larga historia de fragmentación étnica, económica, política, cultural y geográfica en el Perú; 2) el rápido crecimiento en los años setenta de varias ciudades en el país; 3) el tradicionalmente bajo nivel de institucionalización, en donde el Estado o los partidos políticos no han ejercido una fuerte hegemonía a nivel nacional; y 4) las crecientes tendencias centralistas del Estado.<sup>28</sup>

### B. El debate constitucional

Presionado por la fuerte movilización política en 1978 el gobierno militar convocó a una asamblea constituyente para iniciar la redemocrati-

<sup>26</sup> Véase Schmidt, *op. cit.*, pp. 324 y 327; Hammergreen, *op. cit.*, pp. 77 y 80 y B. J. Isbell, *To Defend Ourselves*, Illinois, Waveland, 1985, pp. 20, 21 y 38.

<sup>27</sup> Schmidt, *op. cit.*, p. 324.

<sup>28</sup> McClintock señala cómo en Perú las divisiones étnicas se empalman con las clasistas y culturales y cómo estas divisiones han sido también divisiones regionales, hasta cierto punto debido a la especialmente compleja estructura topográfica de Perú. En consecuencia, en este país ha habido una difícil convivencia entre lo que casi son dos naciones dentro de una. C. McClintock, "Peru: The Possibilities for Democratic Consolidation After Centuries of Unstable, Non-Democratic Rule", Washington, 1987, *mimeo.*, p. 62. Entrevistas a Guillermo Dávila (Oficina Técnica del Congreso), Lima, 1988 y a Gerardo Lovón (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 7 de julio de 1988; N. Henríquez, "Notas y tesis sobre los movimientos regionales en el Perú", en E. Ballón (ed.), *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, Lima, DESCO, 1986, p. 178; B. Caravedo, *Descentralismo y democracia*, Lima, Gredes, 1983, p. 204; y "Ciudad y región: los límites del nuevo descentralismo", 1988, *mimeo.*, p. 36; J. Cotler, "Democracy and National Integration", en C. McClintock y A.F. Lowenthal (eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered*, Princeton, Princeton University Press, 1983.

zación del país. La descentralización fue considerada un asunto muy importante, y pronto se nombró un comité para redactar el capítulo constitucional sobre descentralización. Este comité empezó favoreciendo una desconcentración. Sin embargo, cuando se discutía la reforma, la Universidad del Pacífico organizó una conferencia que concluyó que la reforma debería acercarse más a una devolución. La publicación de las conclusiones de esta conferencia en la prensa, así como las opiniones expresadas por grupos de izquierda, presionaron al comité para que tomase una posición más radical.<sup>29</sup> Al final, se propuso una solución de compromiso entre la desconcentración y la devolución. La Constitución terminó indicando que “las regiones se constituirían sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. . . La descentralización se efectúa de acuerdo al Plan Nacional de Regionalización. . . Las regiones comprendidas en el Plan Nacional de Regionalización se crean por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, o a pedido de las corporaciones”.<sup>30</sup> Cada región sería creada por una ley específica. Las regiones tendrían su propio gobierno, formado por una asamblea y un consejo regionales; parte de la asamblea sería elegida popularmente. La Constitución también señaló que estos gobiernos deberían gozar de autonomía económica y administrativa, y dejó además abierta la posibilidad de una posterior transferencia de facultades legislativas. Con todo, los recursos y funciones a transferirse no fueron especificados con precisión; en realidad, la inmensa mayoría de funciones y recursos fue dejada en manos de las autoridades centrales. Además, aunque la Constitución permitió cierta flexibilidad al establecer que cada región sería creada por una ley específica, dio prácticamente todo el poder sobre la formulación de la reforma a las autoridades centrales, ya que se pensó que sólo así se podrían sortear los múltiples conflictos y la diversidad de intereses que habían hecho fracasar reformas parecidas en el pasado.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Entrevista a B. Caravedo (Gredes), Lima, 27 de junio de 1988. B. Caravedo, “El debate descentralista durante la asamblea constituyente”, en varios autores, *El problema regional hoy*, Lima, TAREA-CENAP, 1983.

<sup>30</sup> *Constitución Política del Perú*, Lima, Editorial Desarrollo, 1980, pp. 119-120.

<sup>31</sup> G. Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries: Insights From AID Experience in Peru*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 28. Véase también C. Peñaherrera, “Planificación y regionalización del sur”, en AMIDEP, *El sur peruano: realidad poblacional*, Lima, AMIDEP, 1983.

*C. El proceso de formulación de la reforma, 1980-1985*

En 1980, un nuevo gobierno civil fue inaugurado con la elección de Fernando Belaúnde como presidente. De acuerdo con la Constitución, este primer gobierno debería, por un lado, restablecer el sistema de corporaciones regionales mientras se hacía efectiva la regionalización y, por el otro, aprobar el plan nacional para llevarla a cabo.

En 1981, el congreso reinstaló las corporaciones en los 24 departamentos entonces existentes. En principio, estas corporaciones tendrían una cierta autonomía administrativa y financiera y su órgano máximo sería una asamblea formada por presidentes municipales y representantes de varias organizaciones. Sin embargo, por lo general se reconoce que las corporaciones han funcionado bajo un esquema demasiado centralista y muy poco democrático. Por ley, deben seguir las directivas de los ministerios centrales; además, la participación social en las asambleas de las corporaciones tiende a ser muy limitada. Por último, la ley de corporaciones estableció que el gobierno central transfiriera sólo el 6% del presupuesto total a estas entidades. En 1989 Schmidt concluyó que las organizaciones regionales eran mucho más débiles y dependientes que las correspondientes al periodo 1956-1968.<sup>32</sup>

De acuerdo con los lineamientos de la Constitución, en 1980 los presidentes provinciales y distritales se eligieron democráticamente; sin embargo, pese a que ciertas funciones y recursos fueron otorgados a los gobiernos locales, no se modificó esencialmente el centralismo ejercido por medio de las corporaciones.

En agosto de 1980 Belaúnde formó una comisión para que redactara el Plan de Regionalización. Se integró con altos funcionarios públicos y diversos expertos, bajo la coordinación del director del INP. Según dos especialistas peruanos, el presidente —un arquitecto de profesión— vio este asunto como un problema de planeación espacial, que debería ser solucionado por ingenieros.

Casi dos años y medio después, en enero de 1983, Belaúnde por fin presentó el plan ante el congreso. Dicho plan señalaba que la comisión había discutido ocho posibilidades de delimitación regional, que incluían desde cuatro hasta 14 regiones; para evaluar estas ocho opciones, se usó un modelo matemático ponderado que incluyó criterios políticos, administrativos y técnicos. El modelo fue corrido en una compu-

<sup>32</sup> CORDE Arequipa, "Ley de corporaciones departamentales", *mimeo.*, pp. 2 y 3; entrevista a Rolando Ortiz (CORDE Arequipa), Arequipa, 15 de julio de 1988; G. Schmidt, "Political Variables in Governmental Decentralization in Peru, 1949-1988", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, primavera de 1989, p. 214.



tadora y la alternativa de 12 regiones obtuvo la valoración más alta, por lo cual fue seleccionada.<sup>33</sup>

Es difícil entender por qué la comisión decidió no considerar más de 14 regiones y prefirió proponer 12. En primer lugar, como ya mencioné, la creación de regiones más grandes no lleva automáticamente a una administración pública más eficiente o democrática. En segundo lugar, en el mismo plan se señalaba que éste había sido producto de lo que los especialistas (la mayoría del INP) pensaron que era mejor, y no se hacía alusión alguna a esfuerzos por conocer la opinión de grupos sociales o de las mismas regiones. Así, una decisión crucial como la de limitar el número de regiones a doce parece haber sido tomada por una computadora.<sup>34</sup>

¿Por qué tardó tanto la formulación del plan? Una variedad de factores puede citarse para explicar esta lentitud. Los más importantes parecerían ser 1) el poco interés de Belaúnde; 2) la resistencia del creciente número de entidades burocráticas estatales; y 3) los pocos beneficios políticos inmediatos que la aceleración de la reforma podía traerle al presidente, dada la reducción de la fuerza de los movimientos regionales después de la redemocratización.<sup>35</sup>

Por la forma en que fue elaborado, el plan se criticó ampliamente y terminó siendo rechazado por el congreso. Mientras los departamentos más pequeños temieron su absorción por los más grandes, estos últimos insistieron en estar a la cabeza de las regiones.<sup>36</sup>

En junio de 1984 se presentó un nuevo plan al congreso, que evitó la delimitación de regiones y se confinó a sugerir que no debían ser más de doce. Aunque estableció algunas líneas muy generales, pospuso la formulación concreta de la reforma hasta que el congreso elaborara una "ley de bases". El plan fue entonces aceptado.<sup>37</sup>

La idea de la ley de bases es un ejemplo de cómo las instituciones

<sup>33</sup> "Plan Nacional de Regionalización", en el diario oficial *El Peruano*, febrero de 1983, pp. 7, 51-54; entrevistas con Guillermo Dávila (Oficina Consejera Técnica del Congreso), Lima, 23 de junio y 21 de julio de 1988 y con Luis Bustamante (profesor-investigador, Universidad del Pacífico), Lima, 20 de julio de 1988.

<sup>34</sup> No puedo discutir aquí cuál habría sido el número más adecuado de regiones; sin embargo, vale la pena notar que regionalizaciones llevadas a cabo recientemente por países más pequeños que Perú han incluido más de 14 regiones, como España (17), Francia (21) y Nigeria (19).

<sup>35</sup> Entrevistas con Caravedo, *op. cit.*, con Fernando Villafuerte (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 5 de julio de 1988, y con Eduardo Alvear (ATUSPARIA Organization in Chimbote, Perú), Chosica, 25 de junio de 1988.

<sup>36</sup> Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries. . .*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>37</sup> "Aprueban el Plan Nacional de Regionalización. . .", en *El Peruano*, 21 de junio de 1984.

legales han sido ajustadas a las necesidades políticas del momento. Incapaces de elaborar una reforma de descentralización que pudiera ser aceptada, Belaúnde y el INP tuvieron que recurrir a esta solución; sin embargo, esto implicó una desviación importante de la Constitución, que no preveía ley de base alguna.

### III. LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN, 1985-1989

#### A. *García y la Constitución*

En 1985 Alan García, del APRA, llegó a la presidencia de la república con una mayoría de votos sin precedentes y mayorías sustanciales en las dos cámaras del congreso.

Varios de los especialistas y participantes en la elaboración de la reforma de descentralización que fueron entrevistados concuerdan en que en un principio García trató de seguir su propio criterio en lo relativo a la regionalización, independientemente de lo que decía la Constitución y el plan nacional. Su principal preocupación era la guerrilla. Para luchar contra ella, tenían que identificarse las áreas más pobres del país para iniciar en ellas programas específicos de inversión. García estaba interesado sobre todo en establecer oficinas “microrregionales” en esas áreas. Esta política se inició desde el principio de su gestión. Durante los primeros meses de su gobierno García mostró una actitud incierta respecto a la descentralización. Por un lado, dio mayores libertades a las corporaciones y por otro, quería controlar de manera firme las oficinas microrregionales. Pero aún más importante, por un buen tiempo se negó pública y repetidamente a la creación de gobiernos regionales. Al contrario de lo que estipulaban la Constitución y el Plan Nacional de Regionalización, para él las regiones debían coincidir con los 24 departamentos existentes y contener 180 microrregiones.<sup>38</sup> Esta actitud de García ofrece un ejemplo más de cómo las instituciones legales pueden ser supeditadas a los intereses políticos.

A pesar de la oposición del presidente, hacia finales de 1985 la Comisión de Regionalización de la cámara de diputados y algunos técnicos del INP empezaron a discutir el proyecto de ley de bases de regionalización elaborado por la anterior legislatura.<sup>39</sup> Esta comisión

<sup>38</sup> Véase G. Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries. . .*, *op. cit.*, p. 33. La oposición del presidente fue confirmada en entrevistas con Bustamante y Dávila.

<sup>39</sup> L. Bustamante, *Descentralización y regionalización: proceso abierto*, Lima, Fundación Ebert, 1988.

estaba presidida por Rómulo León Alegría, del APRA. Aunque tenía una mayoría aprista, la comisión incluía también representantes de otros partidos que gozaban de cierta influencia. En la comisión había también técnicos del INP, que venían trabajando en el proyecto desde hacía varios años y que por lo tanto tenían un gran peso dentro de la comisión (debe notarse, sin embargo, que según un miembro de ese instituto, había serias disputas entre varios de los departamentos del INP, que se peleaban la legitimidad de opinar sobre la regionalización). Entrevistas con miembros del INP, de la Comisión Técnica de la cámara de diputados y del APRA indicaron que los apristas en la comisión no se encontraban muy familiarizados con el tema.<sup>40</sup>

Desde finales de 1985 hasta mediados de 1986 hubo una negociación entre Alan García y la comisión, en la cual esta última trató repetidamente de convencer a aquél de los beneficios de la regionalización. Para septiembre de 1986 el presidente dio señas de estar finalmente a favor. El 12 de ese mes la cámara de diputados publicó un proyecto de ley de bases que limitaba el número de regiones a 12. En 23 largas páginas, dicho proyecto establecía de manera pormenorizada las funciones que ejercerían cada uno de los órganos del gobierno regional. En este sentido, seguía un criterio altamente reglamentador y uniformizante; la mayoría de estas funciones sería ejercida por las oficinas sub y microrregionales, que serían órganos desconcentrados del gobierno regional.<sup>41</sup> Además, se organizó un foro de regionalización para el 15 de septiembre, que sería inaugurado por el primer mandatario. Para sorpresa de todo el mundo, García dijo en su discurso inaugural que la regionalización era en realidad una mala idea.

A finales de 1986, mientras la comisión discutía el proyecto de ley de bases, el presidente publicaba el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, que según la Constitución debía guiar las diferentes políticas del Estado. El plan introdujo un elemento que no se había considerado anteriormente y que vino a confundir el proceso aún más: estableció que podía haber tres tipos de regiones, cada uno con diferentes funciones y capacidades, y que los departamentos podían escoger cualquiera de los tres.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Entrevistas con Juan Coronado (diputado, APRA, ex presidente de la Comisión de Regionalización de la cámara de diputados), Lima, 21 de julio de 1988; con Ricardo Salazar (INP), Lima, 2 de julio; y con Dávila, 20 de julio de 1988.

<sup>41</sup> "Proyecto de ley de bases de la regionalización", en *El Peruano*, 12 de septiembre de 1986.

<sup>42</sup> Bustamante, *op. cit.*

### B. *García cambia de opinión*

Finalmente, hacia principios de 1987, el presidente aceptó la propuesta de las 12 regiones, a pesar de insistir todavía en las 180 microrregiones. Esto lo llevó a convocar rápidamente una sesión extraordinaria del congreso y a proponerle una ley de bases (que, según Bustamante, no tenía nada que ver con lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo o en el proyecto de septiembre de 1986).<sup>43</sup>

Las razones de este cambio de actitud de García no son fáciles de descifrar. Varios autores y especialistas en el tema coinciden en que para esas fechas el presidente —por razones políticas— había adquirido un nuevo interés en la regionalización. Por una parte, se señala que la regionalización fue vista por García como un instrumento para recuperar la legitimidad de su gobierno que, debido al avance de la guerrilla y a otros problemas, había caído abruptamente; por otra, la regionalización prometía extender la influencia del APRA y del presidente mismo sobre la política nacional a mediano plazo, dado el predominio del partido en muchas regiones del país.<sup>44</sup>

Después de una breve discusión parlamentaria del proyecto, la ley de bases fue promulgada el 19 de marzo de 1987. Esta legislación no siguió los lineamientos de documentos anteriores, tales como el proyecto de septiembre de 1986 o el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia del primero, que como indiqué fue un documento de 23 páginas excesivamente reglamentador y uniformizante, la ley de bases es un documento de diez cuartillas que vuelve a un grado de generalidad cercano al de la Constitución:<sup>45</sup> la mayoría de las funciones y procedimientos de los diferentes niveles del gobierno regional serían en gran medida establecidos por las leyes creadas para cada región. En lugar de dar a las regiones la posibilidad de escoger entre tres tipos de regiones, como indicaba el Plan Nacional, la ley de bases indicó que los proyectos de región serían remitidos al congreso por el poder ejecutivo, ya fuera a iniciativa del propio ejecutivo o por recomendación de las corporaciones, aunque en este último caso las corporaciones tendrían que conseguir el voto favorable de los consejos provinciales de la región a crearse. Básicamente, la ley dio a los gobiernos regionales funciones administrativas y pospuso la transferencia de las legislativas y econó-

<sup>43</sup> Bustamante, *op. cit.*, y entrevista con Dávila.

<sup>44</sup> Entrevistas con Caravedo y Dávila; J. Robles, "¿Regionalización-descentralismo?", en *Actualidad Económica*, marzo de 1988.

<sup>45</sup> Según Salazar, la ley fue redactada en términos muy generales para que las regiones no la rechazaran. Si esto es verdad, ejemplifica de nuevo la visión "instrumental" de las normas legales. Entrevista con Salazar, *op. cit.*

micas. Un tema que causó múltiples desacuerdos fue el de las microregiones, ya que algunos insistieron en que éstas no eran sino un mecanismo centralizador, que además duplicaba y entraba en conflicto con las funciones de los gobiernos municipales. Con todo (de nuevo a diferencia del proyecto de 1986), la ley suprimió las oficinas subregionales pero mantuvo las microrregionales.<sup>46</sup>

### C. *La discusión y propuesta de regiones por los departamentos*

Aunque la Constitución indicaba que las regiones podían ser creadas por iniciativa directa del ejecutivo, a mediados de junio el INP y la comisión de regionalización publicaron y turnaron a las regiones un documento titulado *Procedimientos para la formulación de solicitudes para la creación de regiones*, a fin de que los departamentos propusieran proyectos de región. El INP propuso a los departamentos un proyecto de regionalización consistente en 11 regiones y un “área de tratamiento especial” (Lima-Callao). Los criterios usados fueron las “áreas geoeconómicas”, el tipo de especialización productiva regional, así como la presencia de ciudades importantes, infraestructura de comunicaciones e identidad cultural. El proyecto menciona que para su elaboración se realizaron varios estudios y consultas populares (aunque la existencia de estas últimas fue puesta en duda por la prensa).<sup>47</sup>

Esta medida puede interpretarse como un intento de legitimar el proyecto de regionalización elaborado por el INP, ya que se dio un plazo de sólo 23 días para que los departamentos acordaran y entregaran sus propuestas. La respuesta de los departamentos al llamado varió, como pudimos observar en nuestra visita a tres de ellos en 1988: Cuzco, Puno y Arequipa. En los dos primeros había habido una polémica activa sobre regionalización cuando menos desde 1980. La participación en las discusiones tendió a limitarse a funcionarios públicos, líderes partidistas, profesionales y académicos de los departamentos. El debate en torno a la creación de regiones parece haberse dado en un clima de cooperación, en la mayoría de los casos dentro de un marco de comisiones con representantes de varias instituciones. Todo parece indicar que los representantes del centro en los departamentos —esto es, los funcionarios de las corporaciones— trataron de generar

<sup>46</sup> “Ley de bases de la regionalización”, en *El Peruano*, 20 de marzo de 1987. Entrevistas con Dávila y con Henry Pease (profesor-investigador de DESCO; miembro y actual candidato presidencial del Partido Izquierda Unida), Lima, 20 de julio de 1988.

<sup>47</sup> INP, “Propuesta de delimitación de regiones”, Lima, INP, *mimeo.*, 15 de junio de 1987. *El Comercio*, 26 de junio de 1988.

consenso más que de imponer sus visiones. Según varios de los oficiales de las corporaciones entrevistados, las diversas organizaciones departamentales, incluyendo a las corporaciones, hicieron con frecuencia propuestas contrarias a las del INP, aunque éste trató siempre de imponer su proyecto. Por ejemplo, las autoridades centrales parecen haber rechazado repetidamente ciertos procedimientos internos que grupos arequipeños proponían para su gobierno, así como el deseo de Puno de formar una región. En Puno, la actitud hacia la regionalización era muy pesimista; dada la extrema escasez de recursos humanos y de capital, algunos de los funcionarios en este departamento esperaban obtener poco de cualquier cambio legal en las relaciones centro-locales.<sup>48</sup>

El debate más importante en los departamentos visitados fue quizá el relativo a Puno, Cuzco y Madre de Dios. El proyecto del INP proponía la creación de tres regiones en el sur: una formada por los departamentos de Cuzco, Madre de Dios y Apurímac; otra por Puno, Moquegua y Tacna, y una más por Arequipa. No obstante, según Villena y Lovón, Madre de Dios no quería unirse a Cuzco porque en el pasado éste había concentrado la mayoría de los recursos. Así Puno, Moquegua, Tacna y Madre de Dios elaboraron y enviaron una propuesta al congreso para unirse en una región. Sin embargo, a la carretera que comunicaba a Puno con Madre de Dios le faltaba un tramo, situación que aprovechó Cuzco para presionar al congreso a que rechazara la propuesta de esos departamentos.<sup>49</sup>

#### D. La "nueva" ley de bases y la creación de regiones

Después de haberlas discutido, los departamentos enviaron sus propuestas al gobierno central; la mayoría de ellas contenía descripciones

<sup>48</sup> Entrevistas con Ortiz, *op. cit.*; con Roy Soto (CORDE Arequipa; miembro del APRA), Arequipa, 14 de julio de 1988; con Fausto Mercado (CORDE Arequipa), Arequipa, 15 de julio de 1988; con Jaime Villena (CORDE Puno), Puno, 12 de julio de 1988; con Teodocio Lupa (CORDE Puno), Puno, 13 de julio de 1988; y con Walter Angulo (consejero municipal), Cuzco, 11 de julio de 1988. CORDE Puno, "Proyecto de ley orgánica de la región Puno", Puno, CORDE Puno, julio de 1987, *mimeo.*

<sup>49</sup> Entrevista con Villena, *op. cit.*, y con Gerardo Lovón (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 7 de julio de 1988. CORDE Puno, "Anteproyecto de ley orgánica de la región fronteriza Lupaka", Puno, CORDE Puno, *mimeo.*, enero de 1988. CORDE Puno, "Proyecto de ley de creación de la región sur altiplánica Manco Capac"; Comisión de regionalización de la Municipalidad del Cuzco, Colegios profesionales del Cuzco, Centro de Estudios Bartolomé de las Casas, CORDE Cuzco, "Proyecto de ley alternativo de creación de la región inca", Cuzco, *mimeo.*, 23 de junio de 1988.

específicas de las funciones por sectores y de los órganos de gobierno de las regiones. Dichas proposiciones fueron revisadas por el ejecutivo, quien consideró que eran muy diferentes entre sí y elaboró un proyecto de ley de bases que envió con carácter de urgente al congreso, convocado a una sesión extraordinaria para el 20 de enero. Volviendo a la concepción uniformizante y reglamentadora del proyecto de septiembre de 1986, el proyecto del presidente ocupó 23 páginas para especificar las funciones y la organización interna que habrían de tener los diferentes órganos de cada uno de los gobiernos regionales; al igual que el anterior, incluyó las oficinas subregionales.<sup>50</sup>

El congreso revisó el proyecto y le hizo modificaciones importantes: 1) la remoción de las microrregiones; 2) la especificación de las funciones de las “secretarías regionales”, que habrían de sustituir a las oficinas locales de los ministerios; 3) el otorgamiento a los gobiernos regionales de 25% del impuesto de ventas y la transferencia progresiva, en tres años, de los impuestos sobre la renta y el patrimonio; cuando menos 2.5% del ingreso permanente del tesoro público debía transferirse a las regiones cada año hasta alcanzar 60%; y 4) la limitación del veto presidencial sobre las decisiones de los gobiernos regionales.<sup>51</sup> Tal como lo indicaba la Constitución, un 40% de los miembros de cada asamblea regional sería elegido por voto popular, otro 30% sería formado por representantes de diversas organizaciones locales y el último 30% sería constituido por los alcaldes provinciales de la región.

En junio de 1988, el ejecutivo promulgó el “Texto único ordenado de la ley de bases de regionalización”, a fin de unir la primera ley de bases (ley 24650) con la segunda (24792). Un reconocido jurista peruano, Luis Bustamante, ha recalcado que la “unificación” de estas dos leyes se dio en contra de la más elemental técnica legislativa.<sup>52</sup> Lo anterior muestra de nuevo la visión “instrumental” de las normas legales en este proceso.

Una vez aprobada la ley de bases, el siguiente paso era la promulgación de las leyes de creación de cada una de las regiones. La visión instrumental de las instituciones legales se reflejaría aquí una vez más. La Constitución señala claramente que “la creación de regiones se efectúa dentro de los cuatro años siguientes” a la aprobación del Plan Nacional de Regionalización, lo que significaba que la fecha límite era el 21 de junio de 1988. No obstante, en ese mismo mes surgió un desa-

<sup>50</sup> “Proyecto de ley de ampliación y modificación de la ley núm. 24650”, en *El Peruano*, 21 de enero de 1988.

<sup>51</sup> “Modifican varios incisos del artículo 7 de la ley núm. 24650”, en *El Peruano*, 11 de febrero de 1988.

<sup>52</sup> Bustamante, *op. cit.*

cuerdo entre diputados y senadores. El senado aprobó, al parecer unánimemente, un proyecto de ley que fijaba como fecha límite el 5 de abril de 1991, puesto que el senado consideraba la ley de bases como parte del Plan Nacional y por lo tanto la cuenta debía empezar a partir de la aprobación de éste (marzo de 1987). La cámara de diputados por su parte consideró que la fecha límite era el 31 de diciembre de 1988 ya que si bien los cuatro años debían empezar a partir de la promulgación del Plan, éstos debían ser años calendario. Los diputados se negaron entonces a discutir el proyecto de ley de los senadores, que a su vez acusaron a los primeros de “violar la Constitución”. Este conflicto llevó a un *impasse*. Se podría pensar que el interés de los integrantes de la cámara alta en aplazar el proceso obedecía a la necesidad de discutir ampliamente las leyes de creación de regiones. Sin embargo, en la prensa prevalecía la opinión de que la actitud de los senadores se debía más que todo a su interés por reelegirse, posibilidad que una pronta reforma ponía en riesgo (una vez creadas las regiones, serían electos por región y no con base en un distrito nacional único). Según Coronado, los senadores fueron apoyados por varios grupos de la burocracia interesados en posponer la regionalización. A pesar del mandato constitucional, así como de las presiones del presidente y el APRA —cuya asamblea general concluyó que la fecha límite debía ser el 31 de diciembre de 1988—, los senadores impusieron sus preferencias.<sup>53</sup>

Con todo, esto no implicaba que las regiones no pudieran ser aprobadas antes de la fecha límite. De hecho, los senadores fueron presionados para acelerar la creación de regiones; para abril de 1989 las leyes de creación de todas las regiones, excepto Lima-Callao, habían sido aprobadas. Como era de esperarse por lo extenso de la ley de bases, éstas han sido bastante sucintas.

Cabe señalar que a pesar de los repetidos intentos de Madre de Dios y Puno por formar parte de una misma región, el congreso decidió seguir el proyecto del INP. Así, se creó una región que contenía a Cuzco, Madre de Dios y Apurímac; una segunda con Puno, Moquegua y Tacna, y una más que sólo incluyó a Arequipa. La mayoría de las otras regiones también siguieron la propuesta del INP.

A mediados de noviembre, cinco regiones (Grau, Ucayali, Amazonas, Arequipa y Moquegua-Tacna-Puno) eligieron a los representantes de sus asambleas regionales, que ya empiezan a ser instaladas. Sin embargo, el debate en torno a este proceso sigue siendo acalorado; FREDEMO, el partido al que pertenece Mario Vargas Llosa, ha critica-

<sup>53</sup> Para todo este debate véase *El Comercio*, 17, 23 y 27 de junio de 1988 y 21 de febrero de 1989; *Sur*, mayo y junio de 1989; entrevista con Juan Coronado, *op. cit.*



do fuertemente la forma apresurada de la regionalización y propone que las elecciones regionales que están pendientes se pospongan. El APRA se ha negado a hacerlo, en parte porque la instalación de los gobiernos regionales le abriría la posibilidad de seguir ejerciendo influencia política en caso de no ganar las elecciones presidenciales de 1990 (que es lo más probable); además, el llevar a cabo la reforma durante el gobierno de Alan García aumentaría la legitimidad del APRA. En marzo de 1990 se estaba ya preparando el marco normativo para la transferencia a las regiones de las empresas públicas y del personal y recursos de algunos ministerios. Los comicios para formar las asambleas regionales de las otras regiones están programados también para 1990.<sup>54</sup>

### *E. Resumen: el proceso de formulación de la reforma*

Volviendo a nuestra primera y más importante pregunta: ¿cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización durante el periodo 1978-1989?

El enfoque del Estado politizado señala que las instituciones políticas y/o legales no son permanentes y que cualquier arreglo es cuestionable porque su utilidad varía de acuerdo con (cambiantes) fines políticos. Si observamos el proceso de formulación de la reforma, sería difícil decir que las instituciones legales lo han “determinado”. Es probable que algunas normas constitucionales hayan marcado ciertos límites al proceso de reforma, pero en general lo establecido en las leyes respecto a la forma y los plazos de la regionalización estuvo sujeto a interpretaciones que servían a los cambiantes intereses políticos de los actores. Las leyes fueron cambiadas una y otra vez a lo largo del proceso de negociación. Belaúnde y el congreso tuvieron que recurrir primero a una ley de bases no prevista en la Constitución, dada la necesidad política de aprobar un plan de regionalización, pero también debido a la incapacidad para llegar a un acuerdo sobre los puntos sustanciales de dicho plan. Más tarde, García trató de hacer a un lado algunas de las normas constitucionales, buscando evitar mayores problemas y combatir mejor a la guerrilla. Después de algún tiempo, aceptó y decidió promover la regionalización, de nuevo por razones pragmáticas; aun después de haber aceptado la regionalización, el comportamiento del presidente fue contradictorio. La primera ley de bases contradujo los proyectos anteriores, sólo para que la segunda los recuperase en parte, y así sucesivamente.

<sup>54</sup> Véase *El Comercio*, 20 y 22 de febrero y 10 de marzo de 1990.

Aunque las élites estatales a nivel central —funcionarios del INP, diputados, senadores, el presidente, etc.— fueron quizá los actores más poderosos y por lo tanto su profunda influencia no debe ser subestimada, no se puede decir simplemente que dichas élites “impusieron” sus visiones. Es claro que estos actores establecieron los ritmos y “dirigieron” el proceso de toma de decisiones; obviamente, fueron grupos en el centro los que redactaron y aprobaron los diferentes proyectos de reforma. Mientras que la fuerza de los actores regionales ha oscilado, los centrales han tenido una influencia constante. Sin embargo, también hay que señalar que no hubo un actor principal en este proceso. En ocasiones los proyectos de algunos actores centrales fueron rechazados, como fue el caso del plan de regionalización de Belaúnde o las ideas originales de García. En general hubo importantes procesos de negociación entre diversos actores, que incluyeron desde influyentes técnicos relacionados con el INP hasta foros universitarios, diputados, senadores, líderes locales, etcétera. Los actores centrales estaban divididos y no fueron capaces de presionar en favor de un proyecto específico. Hubo importantes diferencias entre el ejecutivo y el legislativo, así como diferencias internas en el ejecutivo (entre el presidente y el INP), en el INP (entre sus diferentes departamentos), y en el congreso (entre los diputados y entre éstos y los senadores). En suma, las élites estatales deben ser vistas como actores poderosos que siempre actuaron dentro de una red de grupos interdependientes; la dispersión del poder hizo muy difícil la imposición de un proyecto desde el centro.

Tal como sugiere el enfoque del Estado politizado, durante el periodo 1978-1989 y especialmente a partir de 1985, importantes actores tendieron a seguir intereses que podemos calificar de pragmáticos. La ponderación de los efectos potenciales de las decisiones en la sobrevivencia política parece haber sido un factor básico en las decisiones tomadas por ciertos actores, como García o los senadores. Los intereses de los actores parecen haber sido más el resultado de las cambiantes circunstancias y procesos de negociación que de ideologías definidas o de objetivos de largo plazo para las instituciones estatales.

Como señalé anteriormente, la perspectiva institucional subraya la importancia del tipo de régimen. ¿Hasta qué punto el patrón “politizado” —presente en la formulación de la reforma— ha sido producto del tipo de régimen? Por un lado, es muy probable que la instauración de un gobierno democrático haya aumentado la “dispersión” del poder en el país, y desde este punto de vista la importancia del enfoque institucional no debe ignorarse. Sin embargo, por otro, mi breve descripción del fracaso de la reforma de desconcentración de Morales Bermúdez parecería indicar que existió una compleja red de intereses y or-

ganizaciones en torno a la política de descentralización incluso durante este gobierno militar, y que por tanto la fragmentación política es hasta cierto punto independiente de la forma de régimen. No obstante, ésta es una respuesta preliminar. Una evaluación más completa de la influencia del tipo de régimen sobre el proceso de formulación de la reforma requeriría de un estudio más profundo del régimen militar.

Así, se puede concluir que la política de descentralización estuvo marcada por la existencia de un patrón politizado durante el periodo 1978-1989 y que, aunque esto sea menos claro, ese patrón también estuvo presente en el régimen militar. Como dije antes, la identificación de este patrón debe verse sólo como un primer paso hacia una explicación más global de los procesos políticos, que nos permita relacionar este patrón con condiciones estructurales específicas.

#### *F. Definición y evaluación de la reforma*

La segunda pregunta de este ensayo fue ¿cómo podemos definir y evaluar el contenido de la reforma de descentralización?

Dado que la reforma establece sobre todo una transferencia de facultades administrativas y económicas, que habrá de darse sólo de manera gradual, y limita las capacidades legislativas de los gobiernos regionales, creo que sería más apropiado referirse a ella como una desconcentración. De acuerdo con la ley de bases, el ejecutivo puede revisar o vetar leyes regionales, hay facultades que no se pueden delegar y las leyes que deleguen facultades políticas, legislativas o incluso económicas (como es el caso con algunos impuestos) deberán indicar los límites de su aplicación.

Con todo, el grado de autonomía económica y administrativa que los gobiernos regionales pueden llegar a tener formalmente es bastante amplio, al menos para los estándares latinoamericanos. Las asambleas regionales podrían ser un importante mecanismo de participación y movilización en las regiones. Puede esperarse también que algunos gobiernos regionales presionen para que se les “devuelvan” ciertas facultades políticas y legislativas. En este sentido, la reforma puede llevar a cambios que, en el contexto de América Latina, se podrían calificar de radicales.

¿Cómo podemos evaluar la reforma? Hacer una evaluación de la reforma en términos de los criterios presentados en la primera sección es por ahora muy difícil. En primer lugar, la reforma no se ha hecho efectiva. Además, la situación del país es extraordinariamente inestable debido a la crisis económica y militar de los últimos años. Algunos

argumentan que la reforma ha sido muy rápida y que otorga demasiadas funciones a las regiones, lo cual llevará al caos; para otros, es la única solución para las condiciones de extrema pobreza y descontento que existen en las provincias; otros más dudan de que la descentralización tenga efectos reales, debido a la falta de capacidad técnica en muchas regiones y a la resistencia de las burocracias centrales a cambiar los sistemas contables y administrativos que han sido fundamentales para el mantenimiento del centralismo.<sup>55</sup> Sólo la puesta en marcha de la reforma puede dar la razón a unos o a otros. Si algo se puede decir sobre ella en estos momentos es que, dadas las condiciones de variabilidad e incertidumbre, debió haber sido menos uniforme. En algunas regiones la mayor autonomía puede conducir a un aumento de la participación popular en las decisiones regionales y a una mejor administración de los recursos de la región, sin que ello se oponga necesariamente a los intereses nacionales. Sin embargo, en otras regiones la participación popular puede reducirse, ya que es posible que la regionalización no altere radicalmente —o incluso profundice— relaciones clientelares en el ámbito local. Además, es probable que, como ha sucedido en otras partes del mundo, las autoridades en algunas regiones no sean capaces de ejercer sus nuevas funciones sin una enorme ayuda técnica y financiera; no obstante, los recursos no son precisamente abundantes (a finales de febrero, por ejemplo, se celebró en la región Mariátegui —Puno, Moquegua y Tacna— una de las primeras reuniones de asamblea regional en el país, pero muchos delegados no pudieron asistir por falta de recursos).<sup>56</sup> Finalmente, la situación en los departamentos con una fuerte presencia guerrillera es muy difícil. Si la inclusión de una comunidad en una región es aceptada por sus habitantes, puede aumentar la legitimidad de las autoridades locales y reducirse el apoyo al movimiento guerrillero Sendero Luminoso. Sin embargo, si la población de un área no está satisfecha con la demarcación territorial y/o la reforma fomenta viejas rivalidades dentro de las regiones o entre ellas (como sucedió con la reforma agraria de los años setenta), esto favorecerá a la guerrilla. Como indiqué anteriormente, la estructura social y política de muchas comunidades es bastante compleja y su resistencia a las reformas propuestas por el centro data de tiempo atrás.

En síntesis, es posible que tanto la “esquizofrenia” común a otras experiencias de descentralización así como los conflictos entre los intereses “nacionales” y el deseo de descentralización surjan en al menos algunas regiones del país.

<sup>55</sup> Entrevista con Ortiz, *op. cit.*

<sup>56</sup> *El Comercio*, 24 de febrero de 1990.

### G. Evaluación de la estrategia de la reforma

La tercera y última pregunta de este ensayo ha sido ¿cómo podemos definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma? A lo largo del proceso de reforma, aunque especialmente al principio, se pensó que dada la existencia de una red tan compleja de grupos, lo mejor era seguir una estrategia centralista. El congreso puso entonces la formulación de la reforma en manos de las autoridades centrales, especialmente del poder ejecutivo. Esta táctica sólo resultó en un mayor retraso y complicación del proceso. Por un lado, en gran medida porque fue elaborado por una pequeña comisión de “expertos”, el plan de regionalización no pudo ser aprobado en la forma prevista por la Constitución; por otro lado, la decisión de limitar las regiones a 12, tomada con base en un modelo matemático y sin una clara justificación, implicaba que algunos departamentos tenían que ser unidos, lo que pudo haber aumentado los conflictos interdepartamentales sin necesidad. La delimitación de las 12 regiones por el INP también parece haberse realizado sin mayores consultas, aunque es cierto que hubo un momento en que el proceso se abrió a la participación de los departamentos, dicha participación se dio bajo severos límites de tiempo. Puede decirse que en general el INP mantuvo una posición demasiado centralista y tecnocrática.

Sin embargo, Rhodes y Ashford —para el caso de Gran Bretaña— y Mildavsky y Caiden —para el de los países en desarrollo— han señalado que en sociedades altamente diferenciadas, esta estrategia tiende a complicar más que a facilitar los procesos políticos. Autores como Wilson han mostrado que estrategias más flexibles han llevado a reformas menos politizadas en otros países. Para Mildavsky y Caiden, es natural que las condiciones de pobreza, inestabilidad e incertidumbre del Tercer Mundo aparezcan como “obstáculos” para los planificadores cuando éstos desean seguir lineamientos tecnocráticos. Algunos de estos estudiosos recomiendan que se reconozca dicha complejidad y se busquen estrategias flexibles con un cierto grado de apertura, en lugar de olvidar la complejidad e interdependencia sociales por considerarlas “inconveniencias políticas”. “En lugar de buscar un escape prematuro de las limitaciones —afirman Mildavsky y Caiden— los países pobres necesitan aprender a lidiar y sacar provecho de ellas.”<sup>57</sup> Ciertamente no hay estrategias “ideales” de reforma; todo proceso de cambio se en-

<sup>57</sup> A. Midlavsky y N. Caiden, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1974, p. 308. Rhodes, *op. cit.*, p. 97; Ashford, *op. cit.*, p. 26, Wilson, *op. cit.*

frentará siempre a dilemas difíciles de resolver. Sin embargo, en el caso peruano una mayor consideración de los intereses regionales por parte de quienes desde el centro elaboraron la reforma pudo haber conducido a un mejor diseño y generado un mayor apoyo para su implantación.

Con todo, es obvio que en Perú la reforma se formuló de manera centralizada no sólo por erróneas consideraciones estratégicas sino también por el grado de centralización que había alcanzado el país. Actores centrales favorecieron un planteamiento centralizado de la reforma a fin de poder defender sus intereses. Así, la reforma ha sido obstaculizada por el mismo centralismo que busca cambiar.

## CONCLUSIONES

En este artículo me propuse tres objetivos. El primero y más importante fue entender el reciente proceso de formulación de la reforma de descentralización en Perú. Debido a la popularidad de los enfoques “institucionales”, me interesé en el papel del Estado en dicho proceso. He tratado de argumentar que el enfoque del Estado politizado es superior a los demás si se trata de entender el errático proceso de formulación de esta reforma. La conducta de los actores se entiende mejor si nos concentramos en la lógica “politizada” de su interacción más que en la fuerza del Estado, ya sea como actor o como institución. Si bien las normas constitucionales respecto a la regionalización fueron más o menos respetadas por los actores, la letra de la Constitución no fue seguida estrictamente y su espíritu —la regionalización misma— trató de ser socavado por actores como Belaúnde o incluso García. Aunque este último decidió impulsar la descentralización, ello se debió en buena medida a cambios en sus intereses políticos. Por otro lado, sería difícil ver al Estado como un “actor” racional y unificado en este proceso; el Estado incluyó diversos actores con visiones diferentes y cambiantes sin que ninguno de ellos pudiera prevalecer.

De esta manera, el ensayo destaca la fragmentación que el Estado puede alcanzar en América Latina y sugiere que puede ser menos fuerte de lo que muchos suelen pensar. De manera más general, el artículo busca mostrar la utilidad potencial de un enfoque como el del Estado politizado para el estudio de ciertos procesos sociales en la región. En mi opinión, usar como unidad central de análisis los procesos de negociación puede permitirnos entender mejor la extrema variabilidad de muchos procesos sociopolíticos.

Es obvio que este trabajo representa sólo un estudio de caso. No

se ha pretendido subestimar la importancia teórica de los otros enfoques aquí discutidos ni tampoco de los que, por los propósitos específicos del ensayo, no fueron considerados. Como han señalado varios autores, existe actualmente en las ciencias sociales una tendencia creciente a desconfiar de cualquier enfoque con aspiraciones omnicomprendivas.<sup>58</sup>

En suma, el enfoque del Estado politizado debe usarse sólo a la manera de un "tipo ideal". Así, será visto como un instrumento teórico que puede ayudar a definir de manera más precisa el papel desempeñado por el Estado y en esa medida ayudar a clarificar la compleja dialéctica entre actores e instituciones, entre acciones individuales y estructuras sociales. En mi opinión, este enfoque nos permite balancear el peso que algunas corrientes teóricas (y políticas) conceden al Estado en la dirección de las sociedades latinoamericanas, ya sea en defensa de los intereses de la burguesía, el capitalismo o el Estado mismo.

El segundo objetivo del artículo fue definir y evaluar el contenido de la reforma de descentralización. A este respecto, concluí que el carácter uniforme de la reforma puede conducir en algunas regiones a una "esquizofrenia" entre las funciones que les fueron transferidas y los recursos de que disponen para ejercerlas.

Mi último objetivo fue definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma. Señalé que dicha estrategia fue demasiado tecnocrática y centralista y que esto tuvo efectos negativos.

Lo avanzado del proceso de reforma limita las posibilidades de que sea revertido de manera radical. No obstante, resulta claro que todavía existen fuertes obstáculos para una descentralización que promueva un gobierno local eficiente y participativo en Perú, a saber: la debilidad económica, política y técnica de muchas regiones; la resistencia de las burocracias centrales; y la extrema inestabilidad económica y militar que afecta al país. Por estas y otras razones, aún hay quienes se oponen a la regionalización. Esta oposición y la fragilidad de las instituciones legales hacen posible que el gobierno elegido en 1990 haga algunos cambios en el diseño de la reforma.

La experiencia de descentralización de muchos otros países es un factor más que favorece una actitud de cautela. Muchas veces los gobiernos formulan reformas radicales que luego "se acatan pero no se

<sup>58</sup> Bien puede ser que la estrategia metodológica más adecuada para entender nuestra compleja realidad social sea una de "triangulación", en la cual se estudien varios casos con distintos enfoques y en diferentes niveles de análisis. Varios autores han comenzado ya a defender interpretaciones "ajenas a los paradigmas" en las ciencias sociales. Una revisión de estas tendencias dentro de la ciencia política norteamericana es ofrecida por Valenzuela, *op. cit.*

cumplen". Las reformas de descentralización a veces resultan en una relegitimación del centralismo. Enfrentan un círculo vicioso en donde el cambio estructural es bloqueado por los mismos problemas que está tratando de resolver.

Ciertamente no hay recetas para salir de ese círculo. En ninguna parte del mundo el cambio en las leyes garantiza una mayor democracia local o un desarrollo regional más equilibrado. Sin embargo, es posible que las citas al principio de este ensayo no sean un epitafio; puede ser que, al menos en lo referente a la descentralización, "las cosas" y no sólo las personas estén comenzando a cambiar en Perú.