

# La descentralización de Perú se estanca debido a las protestas y la desconfianza

Los electores apoyan la transferencia de facultades pero no la integración



En abril de 2008 un grupo de mujeres voluntarias en los comedores populares de una provincia lejana se manifestaron en Lima para solicitar un mayor financiamiento. Las regiones diferentes a la capital, Lima, han hecho campañas para obtener más facultades y financiamiento público.

POR MARTÍN TANAKA Y SOFÍA VERA

**M**UCHOS PERUANOS QUIEREN LA DESCENTRALIZACIÓN por un motivo: contrarrestar el peso desmesurado que tiene la capital del país, Lima.

Pero el camino de la descentralización es accidentado, y no se vislumbra el final.

Los 8.5 millones de habitantes de Lima constituyen 26% de la población total del país; la ciudad produce 46% de los bienes y servicios de la nación. En el resto del país, la gente quiere que se transfieran más facultades a las 25 regiones, junto con una parte de la inversión pública y privada que es actual-

mente captada por la ciudad de Lima.

El movimiento de descentralización ha avanzado a tropezones desde sus orígenes, hace 28 años, cuando en 1980 se restableció el derecho a celebrar elecciones locales.

Con posterioridad, en 1988 se inició el proceso de regionalización con la elección de autoridades regionales que reemplazarían a las 24 unidades administrativas llamadas departamentos. Los gobiernos regionales fueron disueltos en ese

**Martín Tanaka** cuenta con un doctorado en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.

**Sofía Vera** es una socióloga que trabaja como asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos.

momento pero se restablecieron en 2002, cuando Perú fue dividido en 25 “regiones” que reemplazaron a los antiguos “departamentos”.

Una reforma constitucional hizo posible la celebración de elecciones regionales en 2002. Pero el objetivo de unir las 25 regiones de Perú en un número menor de regiones más extensas no se ha cumplido todavía.

Una de las regiones que hoy encabeza el impulso de descentralización es Lambayeque, donde Yehude Simon fue reelecto en el cargo de gobernador en 2006.

El gobernador Simon es uno de los líderes del movimiento de descentralización peruano que ha tenido éxito. Uno de los proyectos principales de su gobierno es completar las últimas fases de la represa para agricultores del Proyecto Olmos, que almacena y distribuye 2 050 millones de metros cúbicos de agua por año.

En abril, después de una reunión con 23 gobernadores regionales y el presidente peruano Alan García, Simon declaró que la descentralización de Perú, a pesar de todos los retos, iba por buen camino, que el Estado había reconocido que algunas cosas no funcionaban y que la reunión debería poner fin a las críticas de quienes deseaban que la descentralización fracasara.

### El movimiento se fragmenta

El proceso de descentralización refleja la fragmentación política de Perú. En noviembre de 2006, cuando se realizaron las nuevas elecciones regionales y locales, 18 de las 25 regiones del país eligieron gobiernos de partidos políticos regionales. Sólo en siete regiones se formaron gobiernos con candidatos afiliados a partidos políticos nacionales.

La descentralización sufrió un serio revés en octubre de 2005, cuando los peruanos votaron en un referéndum para echar abajo la fusión de varias regiones más pequeñas en regiones más grandes. Este paso se consideraba necesario para conceder mayores facultades a las regiones. Sin embargo, la gente de las regiones temió que la integración significara un debilitamiento de la autonomía y condujera a la consolidación del poder de las ciudades más grandes.

El proceso de descentralización tiene casi 30 años de historia en Perú. Empezó justo después de promulgada la Constitución de 1979. Esta Constitución, adoptada por una asamblea de elección popular, dicta que el país debe establecer regiones con autoridades electivas. La Constitución describe las regiones y los municipios locales como gobiernos administrativa y económicamente autónomos respecto al gobierno central.

### Alcaldes por elección

Cuando por fin terminó el gobierno militar en 1980, los alcaldes de todas las asambleas locales de las provincias y distritos del país fueron electos por votación popular.

Ese mismo año —1980— un grupo terrorista llamado “Sendero Luminoso” empezó una campaña de ataques que ellos llamaban la “guerra revolucionaria”. Sus incursiones infligieron severos



REUTERS/HO NEWS

El ex presidente de Perú, Alberto Fujimori testifica durante su juicio, en Lima, el 20 de febrero de 2008. Fujimori eliminó los gobiernos regionales durante su presidencia.

daños al proceso de descentralización porque golpearon las raíces del Gobierno peruano y asesinaron a los alcaldes de varios distritos rurales. Sendero Luminoso inició sus actividades en una de las regiones más pobres de Perú, Ayacucho, y se extendió por prácticamente todo el país.

La desestabilización provocada por Sendero Luminoso contribuyó a que se estancara el proceso hasta 1988, cuando se formaron varias regiones y se eligió a sus gobernadores.

Pero la transferencia de facultades fue detenida abruptamente bajo el Gobierno del presidente Alberto Fujimori, que llegó a la presidencia en 1990. Fujimori dio un golpe de Estado en 1992 mediante el cual cerró el Congreso nacional y terminó con los gobiernos regionales.

El fujimorismo siguió con un patrón fuertemente centralista por lo que a la relación entre el gobierno central y las regiones respecta. El uso de los recursos gubernamentales fue concentrado y ejecutado por el Presidente y su equipo de trabajo.

Mientras tanto, en el campo, Sendero Luminoso empezó a perder el apoyo campesino, lo que condujo, en 1992, a la captura de su líder y al derrumbe del alzamiento.

Fujimori, otrora popular, se vio envuelto en un escándalo de corrupción y huyó del país en 2000. Su partida dejó el campo abierto para el restablecimiento de los principios democráticos en general y de las banderas descentralistas. Se formó una nueva causa común, según la cual la descentralización no sólo era buena para lograr un desarrollo equilibrado, sino que podría ser

una barrera contra una centralización arbitraria y abusiva del poder político.

Con la llegada a la presidencia de Alejandro Toledo en 2001, se retomó el camino abandonado de la descentralización. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue convocar a elecciones para elegir a las autoridades de los gobiernos regionales.

Al carecer de límites territoriales para las regiones, también se delimitaron fronteras temporales en base a las ya existentes 25 entidades.

Los resultados de las elecciones regionales de 2002 favorecieron al principal partido de oposición, APRA, tradicionalmente populista, que alcanzó la mayoría relativa de los 12 gobiernos regionales, casi la mitad del total.

### **Iniciativa fallida**

Los nuevos gobiernos regionales necesitaban una mejor definición de sus atribuciones y competencias, así como un plan que apuntara a su integración en regiones más grandes.

La creación de un menor número de regiones más grandes, a partir de los 25 departamentos existentes, habría significado mayores recursos económicos y humanos en las regiones respectivas, así como un mayor potencial de desarrollo económico. Otra ventaja habría sido la posibilidad de construir una identidad regional más fuerte en un número menor de regiones. Sin embargo, esta iniciativa fracasó al toparse con una infranqueable barrera de resistencia por parte del gobierno central.

Las propuestas para integrar las 16 provincias más pequeñas en cinco regiones más grandes se sometieron a referenda en las 16 regiones. Sin embargo, como las regiones y provincias temían quedar marginadas dentro de regiones más grandes, la referenda fue rechazada en octubre de 2005.

La descentralización en el Perú actual está marcada por un proceso de regionalización que empezó de forma desordenada y que hasta el momento no ha logrado establecer un marco institucional coherente y ordenado y que adolece de una debilidad de capacidades en lo que a la provisión de servicios a los ciudadanos se refiere. Los movimientos regionales, en general, se muestran débilmente enraizados y algunos sufren serios problemas de gestión. Sin embargo, existen también algunos otros que tienen potencial y cuyos esfuerzos podrían ser exitosos.

Algunas regiones consideran la obtención de facultades para recaudar sus propios impuestos como el siguiente paso lógico en el camino hacia una mayor descentralización.

Yehude Simon, gobernador de Lambayeque, comparte ese punto de vista cuando afirma que “la transferencia de funciones a las regiones, acompañada de fondos, es indispensable para continuar con el proceso de descentralización” y se pregunta “¿acaso existe una mejor manera de lograrla que permitir a las regiones recaudar directamente sus impuestos?”

Pero para tener un verdadero éxito, los funcionarios electos y los servidores públicos de estas regiones necesitan adquirir la habilidad de promover y lograr el apoyo a programas de desarrollo que generen empleos y un desarrollo sustentable. Las regiones y el gobierno nacional necesitan también retomar el proceso de integración de las regiones y emprender reformas que permitan mejorar las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno nacional, regional y local. Perú debe dar respuesta a estos desafíos; de no hacerlo podría aumentar la conflictividad y la protesta social que ya le han causado suficiente sufrimiento en los últimos años. 