

Foro Social Cristiano

# Descentralización

## Sistemas de Representación y Participación Ciudadana

- 26 de mayo de 2010 -

## **FORO: Descentralización, Representación y Participación ciudadana**

### *Presentación*

Buenas noches con todos ustedes, les damos la bienvenida. En esta ocasión el Foro Social Cristiano tiene como tema «La Descentralización, Representación y Participación Ciudadana».

El Foro Social Cristiano es un espacio académico político de reflexión y propuesta en el que confluyen, de modo plural, personas identificadas con los valores del humanismo cristiano, los aportes de la Doctrina Social de la Iglesia, el respeto de la dignidad de la persona y la defensa de una democracia integral. Buscamos un ambiente de inclusión que promueva la justicia social y la solidaridad, para impulsar en el Perú un desarrollo pleno de toda la persona y todas las personas.

Esta vez contamos con la presencia de Jaime Montoya, Rafael Valencia Dongo y Jorge Lafosse,

quienes abordarán este tema, cada uno desde su experiencia profesional y laboral.

Los Foros Social Cristianos se realizan mensualmente gracias al auspicio de la Fundación Konrad Adenauer.

**Armando Borda Herrada**



*Jaime Montoya Ugarte, ha sido Presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Secretario General del Partido Demócrata Cristiano; en su última responsabilidad pública ha sido Director de Participación Ciudadana del Congreso de la República. Sin más preámbulo pasemos a su exposición.*

## Jaime Montoya Ugarte

El tema propuesto para el debate en el panel es sumamente sugerente. Relacionar el concepto de **Descentralización** con los de **Representación** y **Participación** nos obliga a una reflexión del para qué del proceso descentralizador y de si éste está acompañado de mejoras en el sistema de representación y en la cantidad y calidad de los niveles de participación ciudadana.

En esta presentación haremos unas notas introductorias sobre cada uno de los conceptos enunciados y cómo se han implementado en el Perú, para culminar con las reflexiones que nos sugiere esta revisión.

## **a) Descentralización**

### **Notas**

El debate entre centralismo y descentralización nos acompaña desde los inicios de la República. Es uno de los temas que en el siglo XIX enfrentó a conservadores y liberales.

Ya en el siglo XX, un antecedente es la Constitución de 1933, que establecía Consejos Departamentales elegidos por sufragio directo y secreto, que tenían facultades para «organizar, administrar y controlar»<sup>1</sup>. Tales Consejos no llegaron a instalarse.

La Constitución de 1979 declara que el gobierno del Perú es descentralizado. Durante su vigencia se aprueba la Ley del Plan Nacional de Regionalización el año 1984 y, a continuación, entre 1988 y 1989, se crean 12 regiones. Este proceso es suspendido por el gobierno de Fujimori, quien sustituye los Gobiernos Regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR. Éstos son instancias desconcentradas de nivel departamental, en las que las decisiones se vuelven a centralizar bajo el Ministerio de la Presidencia.

Al inicio del siglo XXI, la concentración del poder político en la Capital dificultaba la oportuna solución de los problemas del interior del país, e impedía el razonable conocimiento de sobre qué se

---

1 Constitución de 1933. Artículos 190° y 192°

estaba decidiendo por la distancia entre el lugar de la decisión y el lugar de su aplicación. En el aspecto económico, más de la mitad de la industria se encontraba en Lima y más del 80% de los ingresos y de los gastos del Presupuesto Nacional se producían y efectuaban allí. La Capital fungía de verdadero «agujero negro» que absorbía recursos y capacidades en un proceso constantemente acelerado.

En ese contexto, la descentralización se constituía en una necesidad para un desarrollo más justo que equilibrase tanto la distribución del ingreso nacional como la ocupación del territorio. Tal urgencia es afrontada el año 2002 con la modificación del capítulo XIX de la Constitución de 1993, que define el marco del actual proceso. En su artículo 188°, establece que el proceso de descentralización *«es una forma de organización democrática»* y *«una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país»*. El proceso deberá realizarse «por etapas, en forma progresiva y ordenada», debiendo dotarse a los gobiernos regionales y locales de una *«adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos»*. El proceso incluye a los Poderes del Estado, a los Organismos Autónomos y al Presupuesto de la República, los cuales *«se descentralizan de acuerdo a ley»*.

El desarrollo de esta disposición constitucional se da con tres leyes que constituyen la columna

vertebral del proceso descentralizador: la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, y Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 27972 que, desde hace ocho años, norman el proceso de descentralización que viene modificando el panorama político y económico del Perú.

La finalidad de la descentralización es *«el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población»*. Para conseguir tal finalidad, *«organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local» en las circunscripciones territoriales que integran el Perú: «regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados»*. Cada instancia de gobierno tiene autonomía política, administrativa y económica en los asuntos de su competencia, en el marco de la unidad del país.<sup>2</sup>

Es a través de los Gobiernos Regionales, definidos como *«áreas contiguas integradas histórica, cultural administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles»*<sup>3</sup>, que se fomentará *«el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el*

---

2 Ley de Bases de la Descentralización. Ley N° 27783, Art. 3° y 7°

3 Constitución Política del Perú, 1993, Art. 190°



*empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo»<sup>4</sup>.*

La descentralización se sustenta en los siguientes principios generales. Es: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral subsidiaria y gradual.

## **Reflexiones**

A ocho años de iniciado el proceso podemos afirmar que se ha avanzado, qué duda cabe. Ad portas de elegir autoridades regionales por tercera vez, consideramos que la descentralización es irreversible, tanto por mandato de la ley como por acción de las fuerzas inerciales generadas. Esto es positivo. No obstante, esa misma dinámica dificulta los ajustes que la experiencia señala como necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos propuestos.

La decidida voluntad política fue acompañada de un innecesario apresuramiento para un proceso tan complejo. En primer lugar, la convocatoria a las primeras elecciones regionales se realizó antes de haberse aprobado la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; esto es, los candidatos no conocían las

---

4 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867. Art. 4°

reglas del juego del proceso por el que postulaban. Por otro lado, el referéndum del 2005 fracasó porque las propuestas impulsadas desde instancias de gobierno adolecían de una adecuada difusión entre la ciudadanía.

Otra muestra del apresuramiento del proceso es el tratamiento dado a la zona de Lima Metropolitana. El concepto de crear regiones era el de simplificar la relación con la Capital al reducir el número de macro espacios a coordinar (recordemos que la experiencia de 1985-1990 sólo tenía 12 regiones). No obstante, la decisión de impedir que la Capital de la República esté incorporada a una región y la de dar tratamiento regional al Callao, ha incrementado el número de relaciones del Gobierno Central con los gobiernos regionales de 24 a 26, pues gozan de este tratamiento además de 23 departamentos, la Provincia Constitucional del Callao, las provincias de Lima que no incluyen a la Capital y la propia Capital de la República que funciona como región a cargo del Concejo de Lima Metropolitana.

Además, al no dotar al conjunto de Lima y Callao de una dirección unificada, se dificulta el manejo de la metrópoli que, con sus 9 millones de habitantes, es la quinta en importancia de América Latina. Bien podemos preguntarnos ¿dónde está el piloto? cuando sobre partes de ese espacio único hay por lo menos tres autoridades: dos gobiernos municipales provinciales y un gobierno regional,

que no son siempre coincidentes en el tratamiento de los problemas.

El caso del Callao merece un comentario adicional. Una de las condiciones para formar región es que los territorios a integrarse sean colindantes. Con sus 147 kilómetros cuadrados rodeados por la provincia de Lima excepto en el oeste que limita con el mar, se le ha condenado a ser micro región en forma permanente, pues la provincia de Lima, por mandato constitucional, está excluida de ser región. En conclusión, al Callao se le ha condenado a permanecer aislado en su dimensión.

Observamos que la descentralización de los Poderes del Estado ha sido hasta ahora una descentralización del Poder Ejecutivo. Puede afirmarse que el Poder Judicial con sus 29 Distritos Judiciales, a cada uno de los cuales corresponde una Corte Superior, está descentralizado. Pero el Poder Legislativo no se ha incorporado al proceso, pese a pasos iniciales –las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana del Congreso de la República– que se han revertido. Es cierto que los Consejos Regionales y los Concejos Municipales son instancias normativas en sus respectivas jurisdicciones, pero no tienen un sistema de coordinación y de intercambio de experiencias con el Congreso de la República en las funciones de representación, de legislación, de control político y fiscalización que les corresponden.

Pensamos que a los Gobiernos Regionales se les puede aplicar el conocido refrán: «Aunque la mona se vista de seda, mona se queda». No vemos ningún sentido denominar Gobiernos Regionales a los que son Gobiernos Departamentales. Es más, mantener esta ficción está dificultando e impidiendo la constitución de auténticas regiones. El sentimiento de identidad departamental que dificultase la constitución de regiones y que hiciese fracasar el referéndum del 2005, se está reforzando con la creación y fortalecimiento de intereses departamentales cada día más difíciles de remontar. En ese contexto, los estímulos legales otorgados para la creación de regiones, no constituyen una estrategia coherente y decidida con posibilidad de construir espacios macro regionales.

## **b) Representación**

### **Notas**

Un concepto clave vinculado a la democracia moderna, que viabiliza su forma y desarrollo actual, es el de la representación. En el *«Estado social y democrático de derecho, se entiende por representación el acto mediante el cual un representante -gobernante o legislador- actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar,*

*exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados»<sup>5</sup>*

La representación delega la soberanía, temporalmente, en los representantes, viabilizando el gobierno de las sociedades. La periodicidad de la elección es uno de los mecanismos que da estabilidad al sistema, al permitir ratificar la confianza en el gobernante actual o dar esa confianza a una alternativa diferente, desactivando la presión acumulada por los descontentos y las ineficacias.

El funcionamiento de la representación ha variado en el tiempo. En un primer momento, los representantes individualmente elegidos, hacían del Parlamento el lugar de encuentro de la diversidad nacional, donde la mayoría dirimía los puntos en debate. La posterior aparición de los partidos, su rol articulador entre los individuos y el Estado y su poder para formular las listas parlamentarias, fue paulatinamente, desplazando el lugar de las grandes decisiones políticas hacia las sedes de los partidos, pues era en estos donde se tomaban aquellas, siendo luego implementadas por los parlamentarios. Esta intermediación fue «alejando la representación de la ciudadanía»<sup>6</sup>.

Actualmente, somos espectadores de un proceso que viene modificando una vez más el ejercicio de

---

5 MONEDERO, Juan Carlos. «Representación política», en: [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representación\\_politica.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representación_politica.htm)

la representación, al ser las decisiones políticas fuertemente inducidas por los medios de comunicación. Hoy es evidente que son los medios de comunicación –y los intereses que están detrás– quienes vienen ganando espacio en imponer la agenda política, debido a su creciente papel en la formación de la opinión pública, convertida en una «opinión convencida» por los medios, más que una opinión libre, propia de la igualdad teórica de los ciudadanos. Esto es especialmente grave en los lugares donde se da la propiedad concentrada de los medios de comunicación.

La representación como componente esencial de nuestra forma de ejercer la democracia, nace en el Perú con la Independencia. La actual Constitución sanciona que nuestro sistema político es el de una República democrática de tipo presidencialista, cuyas características fundamentales son: *«el poder del Estado emana del pueblo», el sistema es «representativo» y «se organiza según el principio de la separación de poderes»;* (Art. 111). La tesis de la soberanía nacional está presente en la afirmación que «los congresistas representan a la Nación (Art. 93°). En concordancia con lo establecido por la Constitución, la ley del proceso de descentralización, define como uno de los objetivos políticos el de *«representación política»*<sup>7</sup>. A su vez, la Ley Orgánica

---

6 MONEDERO, Juan Carlos. Op. Cit.

de Gobiernos Regionales, establece que la legitimidad de los Gobiernos Regionales descansa en que «*emanan de la voluntad popular*» (Art. 2º)

Un importante mecanismo incorporado para incrementar la legitimidad de la representación es el de la revocatoria, por el cual los ciudadanos no sólo cuentan con los procesos electorales para mostrar su satisfacción o insatisfacción con el representante elegido, sino que mediante este mecanismo de democracia directa pueden acortar el período, expresando su sanción a la autoridad con la que no están satisfechos. En las cinco revocatorias realizadas entre el 1997 y el 2005, se iniciaron procesos en 3 provincias y en 440 distritos, habiéndose revocado 370 autoridades correspondientes a una provincia y a 115 distritos.

## **Reflexiones**

Una primera reflexión respecto del titular de la soberanía y de la representación, es afirmar que son conceptos de la teoría política elaborados como respuestas históricas a situaciones y coyunturas específicas –el inicio del cambio de las monarquías absolutistas a las democracias–, que deben ser respetados pero no sacralizados. Son importantes contribuciones que han conducido a la actual etapa del desarrollo político de nuestras sociedades. Pese

---

7 Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, Art. 6º

a su importancia, y a constituir los paradigmas actuales, deben ser evaluadas con sentido pragmático en relación a las situaciones concretas que queremos atender.

Al diseñar la estructura de poder de una sociedad concreta y establecer sus mecanismos de funcionamiento debe tenerse presente además de la teoría política, resultado de la experiencia acumulada de generaciones, su eficacia práctica para responder a los problemas planteados, atendiendo a las tradiciones culturales y a la idiosincrasia de ese pueblo. Estamos pensando en la necesaria compatibilización entre las ideas de libertad y autoridad que, en la práctica, expresan valores políticos que se contraponen. La tensión entre libertad, que equipararemos a mayor y mejor nivel de representación, y autoridad, que la identificaremos con gobernabilidad, debe mantenerse en un equilibrio en el que reside el éxito de una gestión de gobierno. Nos atrevemos a enunciarlo como: «tanta representación cuanta sea posible y tanta gobernabilidad cuanta sea necesaria». Esta idea de equilibrio presidirá los siguientes comentarios.

Nuestra Constitución ha establecido tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el local, que gozan de autonomía política, económica y administrativa en sus respectivas circunscripciones. En el caso del Poder Ejecutivo, los mecanismos de coordinación entre estos tres niveles aún requie-



ren ser afinados de modo que la institucionalidad facilite dar solución a los inevitables conflictos que se generen, permitiendo la marcha coherente del Estado unitario. En cuanto al Poder Legislativo, la relación entre los niveles nacional y sub-nacionales de gobierno es prácticamente inexistente.

La definición de Estado democrático supone la división de funciones y el mutuo control entre los Poderes, de modo de evitar su concentración. Debe subrayarse que separación no es necesariamente oposición y para que el Estado funcione, especialmente en una época de cambio acelerado, debe haber una colaboración entre ellos. En el nivel regional se ha dado un paso importante en la aplicación del concepto de la separación de funciones al separar la Presidencia Regional del Consejo Regional, subrayando la independencia de la instancia normativa respecto de la ejecutiva. Faltaría hacer lo mismo en el nivel local, donde aún la cabeza del Ejecutivo local, el Alcalde, preside al órgano normativo y fiscalizador que es el Concejo, lo que se contrapone con el concepto del equilibrio de poderes, especialmente si, como ahora, el sistema electoral asigna al ganador una mayoría propia.

El fraccionamiento del electorado y la ausencia o debilidad de los partidos políticos se ha hecho evidente en el número de candidaturas para elecciones regionales y municipales, con la consecuente elección de gobiernos representativos de una pri-

mera pero débil minoría. Esto ha llevado a un uso frecuente de la institución de la revocatoria que, muchas veces, más que descontento ciudadano refleja los antagonismos políticos de los perdedores que se unen para desplazar al ganador, con la consecuencia de inestabilidad y tiempo dedicado a la defensa de los ataques, más que al gobierno propiamente dicho.

Apuntamos una posible solución para superar la debilidad de gobiernos con poco apoyo electoral. Desde las normas electorales y de los partidos, es posible influir para superar esta situación. Si para la elección de las instancias ejecutivas en los gobiernos subnacionales, se exigiese un mayor porcentaje de votos para ser elegido, se propiciaría que las organizaciones políticas se agrupen en forma previa al proceso electoral para poder ganar con el porcentaje requerido por la norma. A su vez, si para la elección de los órganos normativos sub-nacionales se optase por el sistema mayoritario binominal, por el que las dos primeras listas que superen ciertos porcentajes significativos establecidos por ley, son las ganadoras, se tendría una mayoría y oposición sólidas y predecibles que ayudan a dar gobernabilidad. Este mecanismo induciría a la agrupación de las fuerzas y a desalentar la participación de los grupos con porcentajes marginales, hoy alentados por la proporcionalidad del sistema electoral.

El carácter representativo de la República se ha enriquecido con las elecciones regionales. Permite

que el elector satisfecho opte por mantener su gobierno; si no lo está, buscará sustituirlo. Funciona como válvula de escape de las presiones sociales, da estabilidad al sistema, y contribuye a la gobernabilidad democrática. No menos importante es que la descentralización canaliza la actividad de una emergente clase política regional y, crecientemente, la atención de los conflictos sociales al interior de la región y no por el gobierno central.

A la fecha se ha tenido dos elecciones de autoridades -mal llamadas- regionales y nos preparamos para la tercera en este próximo mes de octubre. Donde antes se tenía autoridades designadas por el Poder Central, hoy tenemos un Ejecutivo y un Consejo Regional/Departamental elegidos lo que, políticamente, es un avance que enriquece la representación. Podemos elucubrar sobre la calidad de la misma dada la falta de partidos políticos, el fraccionamiento del electorado, o el proceso de aprendizaje democrático en el que nos encontramos, pero la representación se ha enriquecido.

Queremos llamar la atención sobre una de las amenazas más importantes que se cierne peligrosamente en nuestra época; nos referimos al narcotráfico y a su intención de copar las instancias de decisión política. El control de los partidos por el narcotráfico, u otros poderes fácticos, mediante su financiamiento o la compra de candidaturas como medio de solventar los costos de una campaña

electoral, son mecanismos que ya están presentes. La forma de minimizar ese riesgo es hacer que los partidos tengan financiamiento público, que se restrinja el volumen de los aportes individuales y se les exija con efectividad ser transparentes en el manejo de sus finanzas.

Finalmente, rescatamos el importante enunciado constitucional que pone a un mismo nivel tres características del gobierno: «unitario, representativo y descentralizado», reafirmando que la descentralización está indisolublemente ligada a una democracia representativa y unitaria del gobierno, no dejando ninguna posible apertura hacia el federalismo.

## **c) La Participación Ciudadana**

### **Notas**

Participación es un término multívoco. Su amplia gama de acepciones, oscila entre quienes la entienden como ejercicio de la democracia directa y alternativa a la democracia representativa y aquellos otros que la conciben como un refuerzo a la representación, con la creación de instituciones y mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos buscando influir en las decisiones de quien tiene la autoridad.

La acepción primera, una democracia participativa que sustituye a la representativa, se sustenta en el concepto de la soberanía popular, siendo equivalente a una democracia directa. Esta acepción resulta bastante complicada de aplicar en sociedades extensas, numerosas y complejas como las actuales, en las que la representación ha dado viabilidad al concepto democrático.

La Constitución, define al Estado peruano como democrático y representativo, ratificando nuestra tradición republicana. En simultáneo, establece mecanismos de democracia directa (referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas) y promueve «mecanismos directos e indirectos» de la participación de los vecinos en el gobierno municipal de su jurisdicción (Art.31). Las propuestas participativas tienen su desarrollo constitucional en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado da a los mecanismos de participación un impulso adicional al señalar entre sus objetivos el contar con un Estado «*con canales efectivos de participación ciudadana*» y que sea «transparente en su gestión». En el Art.8° agrega, «*el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos*» y posteriormente, «el ciudadano tiene el

derecho de participar en los proceso de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado». La norma legisla sobre el derecho a participar en aspectos de la gestión pública, establece las condiciones de transparencia y los mecanismos que las dependencias del Estado deben implementar para que estos derechos se hagan efectivos.

Ley de Bases de la Descentralización, dedica a la participación un capítulo. Establece que *«los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas»*. *«Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos como instrumentos de administración y gestión»*. La ley que da inicio al proceso de descentralización refuerza conceptual e institucionalmente a la participación ciudadana.

El siguiente pilar normativo del proceso de descentralización es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Entre los principios rectores de las políticas y gestión regionales establece: la **transformación**, la **transparencia**, y la **rendición de**

**cuentas.** en la «formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales»; Un mecanismo de la rendición de cuentas será la **Audiencia Pública.**

El proceso de descentralización hizo necesaria una nueva Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, publicada el 2003. Las tímidas referencias a la participación vecinal de la ley derogada, se transforman en un mandato que crea instancias para la participación, establece las formas en que se concreta y los ámbitos en la que se promueve, en concordancia con el Art. 197° de la Constitución: «*Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.*»

La LOM establece que los gobiernos locales son los «*canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos*», donde se gestionan «*los intereses propios de las correspondientes colectividades*». En tal sentido, «*los vecinos... intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos*».

Para viabilizar la participación ciudadana la nueva ley municipal crea instancias como: los Consejos de Coordinación Local Provincial y Distrital, que promueven la coordinación con los alcaldes entre sí, y posibilita que éstos coordinen con los

delegados de la sociedad civil; y la Junta de Delegados Vecinales, que integra delegados de las juntas vecinales y de otras organizaciones de base, con funciones de propuesta, apoyo y fiscalización. Además, autoriza que se puedan establecer *«otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales»*, como el Cabildo Abierto, *«instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico»*

Utilizando las instancias mencionadas en los niveles distrital y provincial y los mecanismos de participación ciudadana y política establecidos en nuestro marco legal, los ciudadanos **seleccionan las autoridades** a través del voto en elecciones convocadas de acuerdo a ley, ejercen **funciones de control** vía referéndum o revocatoria, **de vigilancia**, a través de la rendición de cuentas, **de coordinación** por medio de la labor de las Juntas de Delegados Vecinales; tienen **iniciativa legal**, derecho de **petición**, de **denuncia** y de **información**, y cumplen funciones de **administración y gestión** por medio del Presupuesto Participativo y del Plan de Desarrollo Municipal Concertado -instrumentos que deben ser tenidos en cuenta en el momento de elaborar el Plan de Desarrollo Institucional y el de Inversión de la respectiva Municipalidad.

La ley franquea la participación de los vecinos en una amplia gama de áreas. Se incluye ésta en



la protección y conservación del medio ambiente, en el desarrollo local, en la prevención del consumo de drogas, y se propicia la participación del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor en instancias municipales. Se promueven «la vigilancia y el control ciudadanos» en la Educación, Cultura, Recreación y Deportes; y la participación de la población en los Programas del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario: Finalmente, se promueve la participación de los vecinos con discapacidad, y la participación activa de la juventud «en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local», así como la participación de la sociedad civil en el «sistema de seguridad ciudadana».

No podemos dejar de mencionar que, en forma paralela al proceso democrático y descentralizador que vivimos aparecen, cada vez más frecuentemente, otras formas de participación extra-legal, cuando no violenta, que buscan presionar a las autoridades para imponer puntos de vista de sectores ciudadanos. Son manifestaciones de malestar por demandas sociales no atendidas o no comprendidas por deficiencia, desconocimiento o ausencia de canales de representación y participación adecuados.

## **Reflexiones**

Es necesario que la legislación dé una interpretación unívoca a la palabra «participación» de modo

que evite falsas interpretaciones. Normalmente, está definida de una manera indirecta al describir sus mecanismos y el contexto en la cual se emplea. Pero no deja de llamar la atención cuando se usa la expresión «democracia participativa», nada menos que como título del ya citado artículo 8° de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Creemos que debe corregirse por cuanto lo que la ley fomenta son mecanismos directos e indirectos de participación ciudadana, como refuerzo a la democracia representativa, y no una democracia participativa, de tipo directa, que sustituya a la representativa, como podría interpretarse en una versión no contextualizada de la expresión. De allí que la precisión en el empleo de los términos nos parezca un asunto de primera importancia.

Las ventanas de participación abiertas hacen que la democracia representativa cobre nueva vitalidad, adicionando a su legitimidad formal la percepción del ciudadano de estar integrado en la conducción de su comunidad, lo que es importante. Así lo entiende el marco legal que norma el proceso descentralizador, estableciendo que las instituciones deban ser transparentes y creando los mecanismos que hacen posible la participación de los ciudadanos. Pero, más allá de la norma y sus mecanismos, lo que permitirá que la participación sea una realidad es la actitud de las personas, tanto de las autoridades como de los ciudadanos.

Es indudable que hay progresos. De parte de las autoridades, son cada vez en mayor número las que facilitan el proceso participativo, dejando como cosa del pasado el «secretismo» tradicional; pero aún falta avanzar más en este tema.

Un párrafo aparte merecen los ciudadanos sin cuya acción proactiva, la participación quedaría como mero enunciado de buenas intenciones. Para que éstos ejerzan sus deberes y derechos, deben conocerlos y estar convencidos de la importancia de su ejercicio. Sobre el particular vemos loables esfuerzos en temas como el presupuesto participativo, por ejemplo, tanto del Estado como de la sociedad civil organizada. Pero nos parece que son esfuerzos puntuales. Conseguir una democracia vívida y pujante requiere del compromiso de sus ciudadanos, formados desde la escuela, y a cuyo desarrollo coadyuven concertadamente tanto el Estado, como los medios de comunicación y la sociedad civil. Este esfuerzo conjunto aún lo percibimos como una tarea por realizar.

Al escribir estas líneas, y en más de una oportunidad, he recordado la pasión con que frecuentemente nos hemos adherido a ciertas tesis o propuestas políticas como representación, participación, autoridad, orden, voto proporcional, etc. Está bien que defendamos con ardor las tesis que suscribimos. Pero, en oportunidades, tengo la sensación de que hemos sacralizado esas tesis,

más que percibir las como instrumentos para el gobierno de las sociedades con respeto a sus ciudadanos. Para esto se requiere una dosis grande de flexibilidad y pragmatismo. En particular, hablando de la participación, y creyendo en sus ventajas, debemos enmarcarla en el sistema en el que nos encontramos, el de una democracia representativa. La participación, entonces, debe jugar un rol que ayude a que el sistema político funcione mejor, de allí que reformulemos la tesis enunciada párrafos atrás; esto es, propiciar «tanta representación y participación como sea posible, pero limitadas por la gobernabilidad necesaria».

Un comentario final, que es una invitación a la reflexión. Debemos observar con atención cómo la tecnología afecta a nuestras instituciones políticas. Se vienen realizando experiencias a nivel local en las que la Municipalidad, conectada a sus ciudadanos por medio del voto electrónico, pone en consulta temas de la comuna y define los mismos en consonancia con la opinión ciudadana mayoritaria. La idea es estimulante. Hay que observarla con la mente abierta y evaluar costos y beneficios. Pero de hecho, el generalizado acceso a la digitalización viene cambiando nuestras vidas y, con el tiempo, probablemente también la forma como funcionan nuestras instituciones políticas.

En la misma línea de pensamiento nos formulamos una interrogante respecto del rol de los

partidos políticos, importantes instrumentos de participación política, que cada vez convocan menos. ¿Será que la digitalización de nuestra sociedad empieza a hacerlos prescindibles como mecanismos de intermediación entre el ciudadano y el Estado?



*Continuando con la mesa, hará uso de la palabra Jorge Lafosse, quien es Secretario General de Cáritas del Perú; Presidente del Directorio de la entidad financiera Cáritas y Vicepresidente del Directorio de la Empresa de Productos Artesanales de Cáritas del Perú.*

## *Jorge Lafosse*

Quizá antes de desarrollar el tema, sería importante comentar acerca de Cáritas y la forma en la cual interviene, porque desde ahí voy a compartir algunas reflexiones sobre el proceso de Descentralización que se ha venido llevando adelante en nuestro país. Tal vez valga la pena mencionar que en la mayoría de casos se trata de reflexiones personales que no implican una posición institucional. Cáritas está compuesta por una oficina nacional con sede en El Callao y 50 oficinas diocesanas distribuidas a lo largo de todo el Perú. Por tal motivo realizamos un proceso de coordinación y concertación con los diferentes niveles de gobierno. Nuestra oficina central realiza contactos con los Poderes Ejecutivo y Legislativo en sus distintos sectores, sobre todo en los orientados a los temas sociales, de salud, educación, cultura. Pero esto no puede quedarse

a este nivel, sino que tenemos que llegar al punto de vista más práctico y operativo para coordinar el trabajo diocesano con los gobiernos regionales, locales y demás que se encuentren relacionados con estos ámbitos. Esta doble relación nos ha permitido apreciar y vivir las dificultades que han venido presentándose en este proceso de concertación para llevar adelante una verdadera descentralización e integración en nuestro país.

Este proceso de descentralización se inició de una manera tan acelerada y apresurada, que no nos permite efectuar los cambios que se requerían. La Ley de Descentralización que reforma la Constitución publicada en el año 2002, viene acompañada de una serie de modificaciones al marco legal, generadas como reacción al proceso que se estaba gestando. Tenemos la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley de Acreditación de los Gobiernos Regionales, la Ley que crea los incentivos para la integración que lamentablemente se enfrenta como un rechazo a todos los avances que se estaban dando en el Referéndum del año 2005, en el cual prácticamente el 69% de la población optó por el no, debido a que no se informó adecuadamente a la población, y no se absolvieron las dudas y temores que al respecto todavía permanecen vigentes.

En los últimos años se han generado algunas propuestas piloto para retomar el tema de la descentralización. Hay dos iniciativas que se están



maneja; la primera de ellas llevada por los gobiernos del Amazonas, San Martín y La Libertad, mientras que la segunda, por Ancash, Huánuco y Ucayali, los que aun con sus limitaciones tratan de concretar el espíritu de integración nacional.

Entre otras iniciativas encontramos algunas leyes y reglamentaciones para crear y fusionar distritos. La Ley de Demarcación y Organización Territorial, que fija una serie de condiciones, como la población mínima que deben tener los distritos de Costa, Sierra y Selva, señalar que más del 50% de distritos de nuestro país no reúnen las condiciones mínimas para mantenerse como comunas independientes. Adicionalmente se promulga una Ley de Promoción a la Fusión de Municipios Distritales, creando incentivos que animen este proceso. También tenemos la Ley 29029 que crea las “Mancomunidades municipales”. Por medio de ellas busca generarse los mecanismos de asociación, cooperación voluntaria para prestar servicios y ejecutar obras. Esta ley otorga a las mancomunidades personería jurídica de derecho público. Actualmente hay 35 mancomunidades inscritas que agrupan a 193 municipalidades de 15 departamentos del país. Este modelo de integración y descentralización tiene una serie de cuestionamientos y objeciones. En primer lugar, se mantiene el modelo centralista, incluso cuando se habla de descentralización. Lo que se está descentralizando es el centralismo,

porque estos gobiernos regionales mantienen la misma estructura de Lima. Además no toma en cuenta la compleja diversidad de nuestro país, generándose conflictos de competencias entre el gobierno central y los diferentes sectores con los gobiernos regionales.

Lamentablemente no hay suficientes capacidades para asumir las responsabilidades que se le estaban transfiriendo. Las iniciativas de integración son bastante débiles al no haber propuestas técnicas significativas que acompañen el proceso de integración. Como ya se ha mencionado, las regiones se establecen en base a los departamentos existentes, y esto no genera las condiciones adecuadas para concretar el proceso. Sin embargo, hay razones muy fuertes para ser optimistas. Las dinámicas compartidas nos pueden generar beneficios concretos a nivel social, cultural y económico. Se debería aprovechar mejor las cuencas hidrográficas como un eje articulador de las regiones. Hay que aprovechar mejor la identidad cultural de nuestros pueblos, de tal forma que sea un elemento motivador.

Dentro de las dificultades más grandes que se han venido desarrollando están los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno: central, regional y local. No ha habido un desarrollo de capacidades con transferencia de recursos. Lamentablemente, no existe todavía una agenda

de integración regional que sea sólida. Además, no existe un liderazgo fuerte para animar este proceso. Se lanzó la descentralización esperándose una mayor acogida y que pudiera ser implementada sin que ninguna personalidad política del gobierno lo asumiera como tal.

La descentralización política, económica y administrativa forma parte del Acuerdo Nacional; está claramente plasmado en la octava política de Estado, pero que como muchas de las políticas que forman parte del proceso de reforma del Estado no han sido implementadas todavía.

La descentralización debería ir acompañada de un proceso muy fuerte de una participación ciudadana basada en procesos de concertación. Lamentablemente, no hay que ocultarlo, eso no está presente en este gobierno. Independientemente de cualquier orientación política hay un gran esfuerzo que se dio a espacios de concertación como la creación del Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, los Presupuestos Participativos, los Presupuestos de Planeamiento de Desarrollo Local Concertado, que animaron el apoyo de instituciones de la sociedad civil en los procesos políticos y sociales en el país. Muy a nuestro pesar, desde el año 2006, estos procesos se han visto relegados, influyendo y afectando a la descentralización.

El ámbito territorial debe ser tomado en cuenta y debe constituirse en un elemento muy activo. La

interrelación entre los gobiernos locales y regionales debe darse en los procesos de presupuestos participativo, los cuales aún cuando están regulados y son animados por la ley, tienen grandes dificultades para el trabajo y la coordinación de los planes estratégicos a nivel comunal. En el momento que son llevados a nivel local se enfrentan a una situación donde el presupuesto participativo local del distrito ya está preparado sin haber sido sometido a este proceso de concertación. Lamentablemente la misma situación se repite cuando los presupuestos distritales son llevados al presupuesto regional. No está aprovechándose esta gran fortaleza que podría darle la utilización y consolidación de los procesos que vienen desde las comunidades. Los espacios de participación ciudadana no son aprovechados adecuadamente. Las Mesas de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza en los últimos años están viéndose afectados en su operatividad por recortes presupuestales.

Otro grave problema es el de la información. Nuestra población desconoce qué es lo que hay detrás de este proceso de descentralización, conllevando a que pueda ser fácilmente manipulada por diferentes sectores políticos que les interesa llevar los movimientos sociales locales a determinadas posiciones. La falta de una estrategia comunicacional adecuada hace que este gran vacío sea llenado con información inadecuada. Existe aún una gran

confusión y dudas entre lo que es el proceso de integración y lo que es el de descentralización. Al igual que el proceso de descentralización está plasmado en la octava Política de Estado del Acuerdo Nacional; la institucionalización del diálogo y la concertación, que son elementos fundamentales para el desarrollo de nuestro país, forman parte de la cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional. ¿Qué perspectivas o conclusiones podríamos lanzar para el proceso del diálogo? Por un lado, el sistema normativo no es del todo aceptado y tiene una serie de cuestionamientos, hay la necesidad de aprovechar las dinámicas económicas, financieras y culturales para consolidar el proceso de regionalización. Existen muchos temores en la población frente a este proceso. No tenemos una visión compartida de desarrollo nacional descentralizado. En esta última línea es muy importante que el Centro Nacional de Planeamiento (CEPLAN) y la Secretaría de Descentralización trabajen en la construcción de una visión de país descentralizado. En la medida que los diferentes actores sociales y políticos podamos retomar el proceso de articulación y concertación será factible tener una visión más clara de hacia dónde queremos llegar, y empezar a construir este nuevo Perú.

En los últimos años no podemos negar los grandes avances y mejoras que se vienen dando en nuestro país. Los indicadores lo muestran por

más que podamos cuestionarlo. Las tendencias son marcadas: reducción de la pobreza, crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), reducción de la desnutrición crónica infantil, reducción de la anemia, pero esos son grandes promedios, mas hay algunos departamentos donde se ha incrementado la pobreza como Huancavelica, lo cual es una situación que debe llevar a cuestionarnos sobre los procesos de desarrollo que estamos llevando adelante en el nuestro país.



*Ahora pasemos a la exposición de Rafael Valencia Dongo. Él ha tenido una alta experiencia parlamentaria, siendo congresista por el partido de Unidad Nacional. Es director de Estrategia, una empresa consultora en temas de desarrollo regional.*

## Rafael Valencia Dongo

Hemos visto una respuesta desde la sociedad al problema de la descentralización, y básicamente una respuesta desde el punto de vista político. Desafortunadamente el panorama que nos ha presentado brillantemente tanto Jorge Lafosse como Jaime Montoya, nos indica que hemos caído en una parálisis, sino más bien en un retroceso. Tenemos el caso del ex premier Luis Solari, quien en su época impulsó muchísimo lo que se refiere a la descentralización como una política de Estado. Ahora se ha retrocedido significativamente en ese esfuerzo. Sin embargo, quisiera mostrarles otra visión desde un enfoque económico como una respuesta de los empresarios a la descentralización, el cual es un tema que no funciona desde una perspectiva política, pero vamos a ver que con una propuesta distinta y absolutamente creativa sí funciona.



¿Qué es lo que está paralizando al país? En estos momentos hay grandes posibilidades de inversión, de generar desarrollo en lo que respecta a mano de obra, puestos de trabajo, que es la mejor forma de lograr que se dé un proceso de crecimiento del verdadero desarrollo sostenible. No obstante, es evidente que el país se está paralizando, no por un problema económico, tampoco por un problema de ingeniería, sino por uno social. Entonces, yo les mostraré una respuesta desde el sector empresarial al problema de la descentralización y los conflictos sociales.

¿En qué consiste esta nueva estrategia? Primero, se basa en ver los acuerdos público-privados, que no tienen nada que ver con la asociación público-privada, los cuales están absolutamente reglamentados en el país, mientras la asociación público-privada está referida básicamente al problema de las concesiones. El Estado tiene un determinado bien o servicio que nos está prestando, y entonces el privado busca esta asociación con el Estado para obtener en concesión una carretera o un puerto; el Estado se lo otorga después de un concurso y el privado va recuperando su inversión a lo largo del tiempo. Los acuerdos público-privados, más bien, están referidos al tema de la responsabilidad social empresarial y no tienen el proceso de recuperación, es decir, se actúa para hacer una carretera entre el Estado, la empresa y la sociedad pero no hay una demanda del privado porque le retornen el monto

invertido. En otras condiciones esto vendría a llamarse filantropía, apoyo, ayuda, etc. Pero ahora verán que las condiciones de ese apoyo social han variado absolutamente. El Colca es el tercer lugar más visitado del país después de Machu Picchu y el Lago Titicaca, y a su lado está otro accidente geográfico que es el Valle de los Volcanes, el cual tiene 86 volcanes de toda dimensión. Por ejemplo, el coso de toros es el cráter del volcán, la gente se sienta en una especie de graderías donde han abierto un túnel, por ahí introducen al toro, y realizan toda la faena. Eso es normal para los pobladores de Andagua (Arequipa), pero inusual para el resto de pobladores del mundo, y podría atraer a muchísima gente. Ahora bien, no se pueden pasar los turistas de un sitio a otro, del Colca al Valle de los Volcanes, pese a que hay una distancia de menos de 40 kilómetros, porque no existe carretera. Entonces, el apoyo entre el Estado, la empresa y la sociedad está sacando adelante este proyecto de 53 millones de soles.

Por citarles otros ejemplos, los Valles Termales de Churín son preciosos pero ir hasta ellos cuesta una enormidad, entonces se han unido las empresas Buenaventura, Raura, los Quenales, todas las municipalidades distritales, así como el Gobierno Regional de Lima, han firmado un convenio y ya se está asfaltando la carretera por 98 millones de soles. Como verán, no se trata de obras como la Interoceánica pero tampoco son obras menores.

También podemos observar un puente que se ha construido después de Lunahuaná, encima del río Cañete, que antes no tenía mayor resistencia. Entre Celepsa, una hidroeléctrica y las municipalidades de la sociedad se ha logrado llevar adelante, y en seis meses se ha inaugurado este puente. Cuando la autoridad termina sus procesos para seleccionar a los consultores, y además logra pasar todo el sistema nacional de inversión pública ha transcurrido cuatro años de gobierno. Ustedes saben que las autoridades municipales y regionales tienen cuatro años de gobierno y los ministros, alrededor de ocho o nueve meses de vida. Entonces, transcurre la vida útil de esa autoridad y lo único que ha logrado es acabar con el expediente. Luego viene el siguiente alcalde y replantea los objetivos. Por eso solo se ha gastado el 43% del presupuesto, pese a los esfuerzos del presidente Alan García y al impulso de las construcciones. O sea si el Estado decide hacerlo, difícilmente podría hacerlo. Si la sociedad lo decide no estaría organizada; y si el privado decide hacerlo tendría muchos inconvenientes, haciendo inviable el proyecto. Si el Estado, la empresa o la sociedad deciden hacerlo por separado, nunca lo pueden hacer. La única manera es que se unan para lograr un objetivo común. ¿Por qué estos temas de infraestructura pueden cambiar significativamente el nivel de bienestar de los ciudadanos? Al ser de naturaleza compleja, es posible tener tiempo suficiente para que el Estado, la empresa o la sociedad

puedan trabajar en conjunto. El empresario al no tener que ceñirse a las normas del Estado, en el mismo proceso que éste se demora 16 meses en escoger al consultor, el privado podría demorarse alrededor de 15 días. No existe la necesidad de hacer licitación. Estaríamos reduciendo el tiempo de años a meses. Efectivamente, haremos que la sociedad sepa que la obra sí se realizará, y que el alcalde sí realizará su trabajo. Además, la empresa será un facilitador, no ha reemplazado al Estado.

Si se emplea adecuadamente esta herramienta, en vez de un conflicto como el de Bagua con muchas muertes que lamentar, tendríamos una carretera construida entre el Estado, la empresa y la sociedad. ¿Por qué es necesario este tema? Esto a su vez nos permite establecer una relación «ganar-ganar»; usualmente yo gano y tú pierdes, acá yo gano porque tú ganas, y él gana porque el otro gana. Pese a que se haya originado una relación de tensión, donde seamos enemigos a muerte en todo, para este tema somos aliados. Luego de un año de triunfo compartido, lo que hemos adoptado es evidentemente otra postura de resolver los problemas. Ustedes verán que la comunidad de La Zanja en Cajamarca, que tenía 10 años sin que se pueda instalar una mina, ahora tiene 1000 personas trabajando. Hubo cuatro muertos, 2 millones de dólares de pérdidas en un incendio a las instalaciones de la empresa Buenaventura, y hoy día después de un año de esfuerzo tiene mil personas

trabajando. Ha sido posible por la relación «ganar-ganar», y cuando terminamos de hacer energía eléctrica nos damos cuenta que bajo esa relación sí podemos ganar descentralizadamente, y sí podemos seguir con el siguiente paso, que es el de la carretera. Ustedes verán cómo se empezó en la carretera de Andagua, y hoy tienen la carretera, el agua y desagüe. O sea se va estableciendo un método distinto, esta es entonces una respuesta desde el punto de vista económico a la descentralización y los acuerdos público-privados para resolver los conflictos sociales. Jorge Lafosse se refirió a que deberían usarse los ríos, las cuencas hidrográficas para unir descentralizadamente; quizá nos hemos equivocado y hemos dado mucha preponderancia a la descentralización política. Estamos viendo que no funciona. En cambio, lo que sí funciona es la descentralización económica. O sea, sí nos podemos integrar para sacar adelante la carretera interoceánica. Nueve departamentos de la zona sur han peleado para sacar adelante la columna vertebral de la descentralización a partir de esta obra. Sí nos podemos unir para sacar adelante el uso económico de esas aguas del río, creo que la respuesta a este problema bien podría estar por este lado en el sentido de unirnos en torno a intereses económicos que permitan generar bienestar y crecimiento ciudadano. Todas estas obras, a diferencia de la responsabilidad social tradicional, sí permiten cambiar radicalmente el bienestar de los

ciudadanos. Una carretera asfaltada o la energía eléctrica pueden cambiar la calidad de vida de toda la sociedad en su conjunto. Ya no estamos apelando al presupuesto de la caridad que siempre será pequeño, sino al de la competitividad que siempre será grande. Por lo tanto, las empresas invertirán aún más.

Además, a estas obras se les debe dar sostenibilidad en el tiempo, permitiendo que todos participen. A diferencia de otras obras, aquí las personas se sienten involucradas.

## *Preguntas*

1. *Uno de los problemas más graves que ha sucedido en esta reforma cultural del país es que habiéndose hecho un consenso al principio del proceso de que se tenían que tener dos elementos sustanciales que era el entrenamiento de la gestión del cambio, y esto no se ha hecho en el régimen anterior. Este quinquenio con la destrucción del Consejo Nacional de Descentralización, convirtió a la descentralización de un proceso conducido por los tres niveles de gobierno a uno conducido solo por el nacional. Con ello se quebró el rol subsidiario del Estado. Se transfieren presupuestos pero no capacidad. El segundo tema es que esta descentralización tenía que ser económica pero con la finalidad de revertir el proceso que había venido produciéndose en los últimos 60 años. La concentración territorial del aparato productivo y, por tanto, del presupuesto. El camino era redistribuir el aparato productivo, y que hubiera una redistribución demográfica y presupuestal. ¿Qué ha sucedido? Nosotros seguimos mandando competencias y dinero hacia afuera y la población sigue viniendo en sentido contrario. No existe descentralización económica.*

*Por otro lado, está el quiebre de esta situación ignominiosa de tener tres cuartas partes del territorio peruano que es rural con un ingreso paupérrimo y hacerle creer a la gente que los ingresos van a cambiar. Se reduce la pobreza por programas sociales pero no por un aumento de ingresos. Esta es la herencia básica del sistema colonial de tenencia del subsuelo. Y los dueños del suelo tienen que serlo también del subsuelo. Es difícil que una vía solamente de asociatividad, nosotros pudiéramos en un plazo menor a 50 años, resolver los problemas reales de la injusticia. Toda política nace en la justicia, y su objetivo final es la justicia. Habría que pensar en una nueva solución, distinta. Finalmente, estamos atrapados en la descentralización, porque la burocracia la ha convertido en un tema administrativo. Entonces, sí es la reforma más importante y la herramienta más poderosa que existe para construir justicia social en nuestro medio.*

- 2. Parte de los problemas que enfrentamos en estos procesos de modernización, descentralización y regionalización es por la falta de una mirada territorial al país. Me parece muy bien que en el proceso de regionalización, sabiamente el pueblo haya decidido no integrar los territorios. Porque sumar cosas que en teoría están mal hechas no significaba que el resultado vaya a ser bueno. Hemos heredado los departamentos y esa es la*



*forma en la que estamos organizados cultural, social y políticamente. Además este tema no es nuevo, en 1824 se crearon las Juntas Departamentales, luego de la Guerra con Chile volvieron a tener autoridad fiscal. Cuando empiezan a fortalecerse los departamentos, el presidente Augusto B. Leguía impulsa las municipalidades para neutralizarlos. Es un tema que se maneja muy políticamente, porque no se concibe al país como región. Hay que conseguir arreglos que posibiliten que los territorios empiecen a generar su desarrollo desde sus propias capacidades.*

- 3. Para administrar el Estado sería muy simple que se supiera el territorio donde vive cada peruano. Al referirnos al territorio nos enfrentamos a la dificultad que carecemos de información. Es importante tener información detallada. El último índice de densidad del Estado no ha podido llegar a la información distrital. ¿Sería conveniente a la palabra representatividad añadirle el concepto de compromisario? Porque esta palabra tiene más fuerza, se trata del compromiso del representante con su elector. Por otro lado, ¿qué opinión tienen de este fenómeno de Sierra Productiva, que ha concitado poca atención de los políticos pero mucha atención de los privados?*

## *Comentarios*

### **Jaime Montoya Ugarte**

Al comentar cosas que no funcionan se puede formar una mala imagen, pero de pronto están equivocados. La descentralización política está avanzando, con imperfecciones y tropiezos. Asimismo, la descentralización económica debe buscar que el ritmo rural o del campo sea más acelerado que el de Lima para lograr un equilibrio. Estoy de acuerdo con la invitación que hace Luis Solari a plantearnos si la propiedad del suelo y el subsuelo sea mejor que la tradicional. Si el proceso de descentralización busca devolver capacidad de decisión, la ley ha entendido que la regionalización es uno de los mecanismos. Son dos procesos distintos. Ahora en vez de disminuir, hemos aumentado regiones que impiden que el mismo concepto que desea evitarse se realice. A esta altura del partido parece muy sensato olvidarse de ese concepto abstracto de Regiones, que se superpone con el de los Departamentos. O le cambiamos el número de Departamentos y número de Regiones o hagamos Departamentos como la tradición manda.

Por otro lado, subsiste en la práctica el dilema a quién representa el representante. ¿Representa a

los que votan por él? ¿Representa a su circunscripción porque han sido elegidos o representa a la nación? Finalmente no lo han decidido. Lo que dice la Constitución es que el conjunto de representantes, representa a la Nación. Hoy en día, el representante está de capa caída, y venido a menos. Utilizar los mecanismos de participación ciudadana para que el vínculo entre el representante y el ciudadano que lo elige, hace que se mantenga vigente de alguna forma, me parece un paso adelante, que se da en la práctica pero falta fortalecer sobre todo como un compromiso personal.

Yo insinúo la tesis que desde los propios mecanismos electorales podríamos ayudar a mejorar la representación. Uno de los defectos que encuentro, es que como votamos por voto proporcional no hay mayorías ni minorías. Un sistema de votos proporcional nos lleva, en un electorado fragmentado, a una realidad escindida que obliga al arreglo, a la compra de votos para gobernar. Todos los organismos normativos para evitar la dispersión del voto deben irse a un voto mayoritario de tipo binominal o sea, todos los partidos chicos desaparezcan. De modo que ya no son las minorías las que salen elegidas, con lo cual se puede tener mayorías sólidas y minorías también sólidas y estables que dan gobernabilidad al país. Eso sería de gran ayuda.

## Jorge Lafosse

Quizá yo empezaría con la misma precisión que hizo Jaime (Montoya). Si bien el proceso de descentralización tiene una serie de limitaciones, creo que es parte del proceso. El futuro de desarrollo de nuestro país va hacia una nueva estructura. Debemos repensar cuál es la estructura territorial que queremos de nuestro país. Este proceso de integración tiene que darse no solo con un enfoque administrativo, sino de un modo que refuerce a esta pluralidad económica, financiera, cultural, que es la que tiene que marcar el rumbo que queremos. Se mencionó en los comentarios la necesidad de buscar intereses comunes que animen a los diferentes actores de este proceso. Hay que tener en cuenta que nuestro país está adoptando una nueva estructura social. Las migraciones no solo le están cambiando la cara al Perú, sino su cultura.

Las políticas tienen que responder a este cambio. Luis Solari mencionó la gran riqueza que tenemos para una institución, en este caso Cáritas, para alimentarse de lo que ocurre a nivel parroquial. En la medida que el gobierno pueda estructurarse hacia un nivel más local, estos procesos serán más viables. A nivel nacional es difícil encontrar consensos. Mientras que a nivel regional, local y comunal es más sencillo encontrarlos, porque los intereses son mucho más simples de identificar. Todo tiene

que partir de estas grandes respuestas que tenemos que conseguir a nivel mucho más local.

## **Rafael Valencia Dongo**

Jorge (Lafosse) se refirió a la necesidad de tener puntos en común que permitan lograr cosas significativas. Estamos en un proceso en el que ya se puede replicar 382 localidades, gracias al esfuerzo de seis empresas mineras que se han unido, más de 40 municipalidades, y el gobierno regional de Cajamarca y el de Energía y Minas. Imposible organizarlas por separado pues cuesta alrededor de 600 millones de soles. Ese es un caso.

Otro caso es el de Sierra Productiva. ¿Cuál es la virtud de este mecanismo? Que permite descubrir y sacar adelante la vocación productiva de cada región. Analizo mis fortalezas y debilidades, veo cuál podría ser mi ventaja diferencial, y con eso puedo lograr mis objetivos de vida, y mi visión hacia el futuro.

Cada uno tiene ventajas comparativas que tienen que expresarse claramente. Fíjense que cuando esto no ocurre se pueden cometer suicidios. De hecho lo vemos todos los días gravemente. Por ejemplo, Puno es la zona más visitada del Perú

después de Machupicchu, y no es precisamente porque sea un lugar extraordinario. Hace mucho frío y la gente es retraída; sin embargo, tienen al lago navegable más alto del mundo. Los pobladores deberían cuidar esta fuente de riqueza; no obstante, como no tienen clara su vocación productiva, meten todos los desagües al agua. De esta manera, están suicidándose.

Pero si advierto que sobre mi ventaja diferencial puedo construir mi oportunidad de desarrollo, entonces ya sé lo que necesitaría para lograrlo. ¿Por qué no se tiene tan claro? Porque no existen espejos emblemáticos que puedan descubrir su vocación productiva. En teoría esos espejos deberían ser los políticos, que puedan mostrarle las vocaciones productivas a la ciudad en una visión optimista hacia el futuro.