

UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTA MARIA
ESCUELA DE POST GRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



**INSTITUCIONALIDAD Y DESARROLLO:
La cuestión del Arreglo Institucional Intermedio
en el caso de Arequipa y la Macrorregión Sur**

Tesis presentada por el Magíster en Economía
FERNANDO HUMBERTO PAREDES NÚÑEZ
para optar el Grado Académico de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

**Arequipa – Perú
2005**

“Não, não tenho caminho novo.

O que tenho de novo
é o jeito de caminhar.”¹

Thiago de Mello



**A
Fernando y Ursula**

¹ Una traducción aproximada, a riesgo de empequeñecer la fuerza original del poema es la siguiente: “No, no tengo un camino nuevo, lo que tengo de nuevo es la manera de caminar”

ÍNDICE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LOS INSTRUMENTOS CONCEPTUALES

11

1.1. Institucionalidad e historia

13

1.2. La definición de institucionalidad

15

1.3. La institucionalidad en perspectiva

18

1.4. Desarrollo económico e institucionalidad

20

1.5. Investigaciones y evidencias

22

1.6. Institucionalidad y acción social

25

1.7. Comportamientos y situaciones

28

1.8. Actores y desarrollo social

30

CAPÍTULO II

DESARROLLO E INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL

32

2.1. Actores, acciones y redes

34

2.2. Desempeños territoriales

36

2.3. Fomentos innovadores de acción política

39

2.4. Institucionalidad y empresarialidad

como factores indispensables

44

2.5. Agentes económicos y actores políticos,
democracia y sociabilidad

46

2.6. Algunas lecciones y casos estilizados: Bolivia y Colombia

50

CAPÍTULO III

**PISTAS PERUANAS PARA ENTENDER LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA
CONFORMACIÓN DE REGIONES** **70**

- 3.1. Etapas de centralismo y descentralismo 71
- 3.2. El ordenamiento jurídico luego de la Constitución del 93 74
- 3.3. La reforma descentralista 76
- 3.4. Balance del proceso a junio del 2005 82
- 3.5. La difícil tarea de conformar regiones 96
- 3.6. Tareas y propuestas como problema de gestión económica
y política 100
- 3.7. Post referéndum 112

CAPÍTULO IV

**AREQUIPA. SOBRE LOS ACTORES Y LAS INSTITUCIONES EN EL NIVEL
INTERMEDIO** **114**

- 4.1. Entre los 60 y los 90 115
- 4.2. La perspectiva macrorregional en medio de la crisis 136
- 4.3. Debates relevantes y balance en la
perspectiva macrorregional 156
- 4.4. Enfrentando el 2002: Panorama, coyuntura y actores 166
- 4.5. El balance de la privatización frustrada: Junio del 2002 175
- 4.6. Balance regional previo al referéndum 188

CONCLUSIONES **200**

RECOMENDACIONES **206**

**BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS
INFORMÁTICOS** **209**

ANEXO

- Proyecto de tesis 219

RESUMEN

Localizado en Arequipa y su entorno, el trabajo parte de la pregunta acerca de los factores que podían catalizar un arreglo institucional exitoso en el nivel intermedio, en el marco de la descentralización; y en el caso específico, por la posibilidad y la necesidad de liderazgo, así como por la influencia del cluster productivo, de la acción colectiva y el comportamiento de los agentes. En el contexto de la descentralización, le preocupa la necesidad de una institucionalidad con visión compartida, proyecto estratégico y una acción política (Estado, empresa, organizaciones civiles) para revertir la tradicional estructura centralista en nuestro país.

Desde una perspectiva neo-institucionalista, rastrea los fundamentos teóricos, estableciendo la relación entre instituciones, desarrollo económico y acción social y política; mostrando la importancia del comportamiento de los actores en el territorio organizado. Precisa la importancia de vincular institucionalidad y desarrollo para la agenda política, revisando experiencias como casos estilizados en Bolivia y Colombia.

Luego, examina las pistas peruanas sobre la descentralización y la conformación de regiones, revisa una visión de conjunto de la temática centralista/descentralista en la República, poniendo énfasis en el ordenamiento concomitante con la Constitución del 1993 y la Reforma en proceso desde el 2002. Finalmente, examina, opina y formula balances sobre los acontecimientos, procesos y propuestas en Arequipa y la región macro sur, en relación a la construcción de la región.

Concluye resaltando los límites en el proceso, por la carencia de un liderazgo pro activo, la debilidad del cluster productivo y la fragmentación de la acción colectiva; factores que limitan el desarrollo de un arreglo institucional regional que catalice el proceso de construcción de una visión compartida, que haga posible una plataforma competitiva y el desarrollo humano,

ABSTRACT

Settled in Arequipa and its hinterland, this paper asks about the factors that may act as catalysts for a successful institutional arrangement at the intermediate level of government in the context of the decentralism process. In this way, and referred to the specific case of Arequipa, also asks about the possibility and the necessity of a leadership, the incidence of the productive cluster, of the collective action and of the social actor's behavior. Inside that process, it's worries about an institutionalism with a shared forward-looking approach, a strategic project and a political action (government, firms and civil society organizations) to change the centralistic structure of our country.

Adopting a neo-institutional point of view, search the theoretical fundamentals to link institutions, economic development and socio political action, showing the importance of the agent's behavior inside the regional space. Also adds the importance of linking those themes with the political issues of discussion, reviewing experiences as cases from Bolivia and Colombia

Then it searches the Peruvian routes about decentralization and the regional integration, review the dynamic of centralism and decentralism in Perú, emphasizing the laws and facts after the 1993 Constitution and the process of Reform since 2002. Finally, express opinions and balances about the events, processes and proposals about Arequipa and the south of Perú, in order to connect those themes with the effort to construct a region.

Concludes standing out the limits of the process, explained by the absence of a proactive leadership, the weakness of the productive cluster and the fragmentation of the collective actions; all of them undermine the development of a regional institutional arrangement which catalyze the construction of a future approach that will make everybody partner, permit a competitive platform and the human development needed.

INTRODUCCIÓN

Partimos de preguntarnos acerca de los factores que podían catalizar un arreglo institucional adecuado en el nivel intermedio, considerándolo muy importante para lograr un crecimiento económico exitoso, socialmente inclusivo y además viable en un contexto de apertura y desafíos en su entorno.

En ese sentido, también nos preguntamos en el caso de Arequipa y la macrorregión sur, por la posibilidad y la necesidad de un liderazgo pro activo, aunque pudiéramos encontrar limitaciones en la debilidad del cluster productivo, la fragmentación de la acción colectiva social y política; estando también en consideración el comportamiento de los agentes en su cálculo económico y de poder.

El problema es nodal y lo demuestra en amplitud y extensión el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD 2005), planteando hacer de la competitividad una oportunidad para todos, en donde el espacio regional se ubica como el ámbito de la producción, de la inversión y el empleo, es decir, la base material del desarrollo humano; mostrando que a pesar de las adversidades hay la posibilidad de desarrollo, constatables en procesos exitosos, aunque sean parciales.

Nos preocupa la necesidad de una institucionalidad con visión compartida y proyecto estratégico, y una acción política (Estado, empresa, organizaciones civiles) para revertir la tradicional estructura centralista en nuestro país; y por ello se requiere revertir los viejos paradigmas de las relaciones que se establecen entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales y entre éstos y la sociedad civil, cuya representación institucional está latente. No se trata solamente de cambiar algunos marcos normativos sino además, de mejorar los sistemas de relación con los grupos sociales, las organizaciones y la ciudadanía, que son destinatarios de los servicios, buscando que legitimar este tipo de articulación.

En ese sentido, hemos organizado la presentación de resultados en 4 grandes capítulos. El primero está referido a los *Instrumentos Conceptuales*, rastreando en la teoría los principales fundamentos de esta reflexión, establecimiento de las bases para la relación entre instituciones, desarrollo económico y acción social y política; se examina así, la importancia de la relación de actores territoriales, gubernamentales, actores privados y actores sociales.

En el *segundo capítulo*, consideramos indispensable precisar el significado de la institucionalidad y el desarrollo como parte de la agenda política prioritaria en nuestro país y encontrar los elementos claves que hacen posible vincular las capacidades institucionales y los rendimientos en el terreno económico y social, descentralizado y territorial; así como revisar algunas lecciones de la experiencia internacional y algunos casos estilizados y puntuales de Bolivia y Colombia.

Un *tercer capítulo*, está centrado en desarrollar las pistas peruanas sobre la descentralización y la conformación de regiones, poniendo el énfasis necesario en señalar que en el transcurso de la historia casi siempre se ha tratado el fenómeno de la descentralización como una concatenación de creaciones constitucionales, donde la reseña de sus articulados y los cambios que

sufrieron de una Constitución a otra, hicieron olvidar el desarrollo y la vigencia de las instituciones de soporte.

Se proporciona una visión de conjunto, señalando que nuestra historia tendría sus etapas, en esta dinámica de centralismo/descentralismo, incidiendo en el ordenamiento luego de 1993 (autogolpe, Constitución, concentración y centralismo,...). Luego se trabaja especialmente el periodo de la reforma descentralista, iniciada con el periodo democrático (2001-2002) y el balance de ese proceso a la fecha, considerando la difícil tarea de conformar regiones.

Por último, en el *capítulo cuarto* hacemos hincapié en lo que denominamos los actores regionales, determinando los procesos y las características vigentes en Arequipa, la región macro sur y su entorno, tratando la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales y de qué manera contribuyen a este proyecto de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región. También se procura un balance de lo avanzado en la interrelación de actores y organizaciones en la institucionalidad para el desarrollo y las posibilidades y límites en el arreglo institucional del nivel intermedio.

Finalmente, las *Conclusiones y Recomendaciones* constituyen la síntesis de la confrontación entre el problema y la hipótesis planteados, con la discusión de resultados propuesta en el cuerpo del documento.

Es necesario añadir, que aunque los últimos tramos en la elaboración del texto están teñidos de alguna manera por una visión post-referéndum, marcada por el triunfo abrumador del No, salvo en el caso de Arequipa; el tema de la consulta popular, en sí mismo y la evaluación de sus consecuencias, no se tratan con la amplitud que ellos requieren, pues evidentemente es toda una materia por entender y explicar; aunque creemos estar en lo cierto al decir que se puede brindar una luz sobre el asunto, cuando damos cuenta del comportamiento de los actores con el instrumental teórico aquí expuesto así

como sacando las consecuencias previsibles de las lógicas identificadas. Queda pues el tema como reto a enfrentar y preocupación importante para nosotros, los descentralistas.

Muchas de las ideas propuestas aquí, han sido parte de arduos debates, calurosas conversaciones y textos formulados, desde larga data y en diversos escenarios. En los últimos años, en la Comisión de Estudios Regionales (San Agustín) y en la pluralidad del aula del Doctorado en Ciencias Sociales (Santa María), también en apuestas comprometidas, sociales y políticas sobre todo por el movimiento Macro Sur, en el seno y la acción de Acuerdo por Arequipa; y en la posibilidad abierta de interactuar en apoyo de la Comisión de Descentralización del Congreso de la Republica.

En este esfuerzo por sistematizar como investigación la temática expuesta, debo especial recuerdo a Juan Abugattas, inolvidable profesor y amigo, que leyera e impulsara los primeros borradores del proyecto de tesis. Así como quiero reconocer el especial afecto familiar y amical, que permitió acunar el proceso y estimular a que termine la tarea.

Con todos y muchos otros estoy en deuda y profundamente agradecido, pues me han permitido avizorar ideas y sobre todo nuevas maneras de caminar, más aún, cuando en este camino no estamos solos, somos muchos más y hay que seguir caminando. Obviamente no son responsables de la forma en la que están aquí expuestas, pero guardo la esperanza que de alguna forma les sean útiles.

Arequipa, diciembre del 2005

CAPÍTULO I

LOS INSTRUMENTOS CONCEPTUALES

Uno de los procesos de mayor relevancia que se vive hoy en América Latina y el Caribe es la tendencia a la descentralización, entendida como un proceso de cambio en la concepción, financiamiento, ejecución y control de las políticas públicas.

Se define por dos características básicas: En primer lugar, por el estímulo a la relación permanente y responsable entre los actores gubernamentales (funcionarios y elegidos), actores privados (representantes gremiales de empresarios, de productores, de trabajadores, etc.) y actores sociales (ONG, juntas de vecinos, gremios de defensa del medio ambiente, gremios de defensa de los jóvenes, etc.); y en segundo lugar, por circunscribirse al interior de un ámbito geográfico o territorial que pretende ser lo suficientemente restringido para favorecer la participación de las fuerzas sociales locales más importantes en las gestiones de estas políticas, pero al mismo tiempo, y como se verá más adelante, lo suficientemente amplio como para desarrollar sus potencialidades y competitividad.

Unido a los procesos de descentralización nacen numerosas instancias de asociatividad entre gobiernos locales o municipales, caracterizadas por una búsqueda de acción coordinada, cohesionada y negociada entre los actores sociales involucrados. Estas asociaciones buscan dar solución a las dificultades que han encontrado dichos gobiernos para responder a las demandas de desarrollo económico, social y político de las comunidades. Especialmente en el ámbito rural, las asociaciones buscan implementar estrategias que permitan consolidar bases territoriales de desarrollo con la participación de las mismas comunidades y en interrelación con otros sectores de la sociedad.

Definir conceptualmente la capacidad institucional para actuar con suficiencia, significa considerar las necesidades de ejercer las competencias necesarias que permitan la resolución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros a que se enfrenta una sociedad. De esta manera, es posible que al experimentar un desarrollo social y sostenido, las libertades básicas, garantías constitucionales y derechos humanos, se tornen efectivas en dicha sociedad.

Partimos de una definición de esta naturaleza, al considerar indispensable precisar el significado de la institucionalidad y el desarrollo como parte de la agenda política prioritaria en nuestro país y tratar de encontrar los elementos claves que hacen posible vincular las capacidades institucionales y los rendimientos en el terreno económico y social.

Por otra parte, también requerimos anotar los obstáculos institucionales al desarrollo mencionado, de tal manera que podamos tener un panorama objetivo acerca de las responsabilidades del Estado como proveedor de recursos y servicios frente a las demandas crecientes de la población, y el comportamiento de los distintos agentes involucrados en esta trama. En la medida que la fortaleza de los pueblos depende de la calidad de sus instituciones, la verdadera tarea de los ciudadanos como tales es la preservación y el mejoramiento permanente del orden institucional.

En este camino quisiera hacer mención del complejo recorrido para aprehender la perspectiva institucional, que arrancó con lecturas de Oliver Williamson y luego de idas y vueltas, se completó con el panorama general que brinda la obra de José Ayala Espino, sobre los orígenes y evolución del institucionalismo. El intercambio y los contratos, el rol de la propiedad, la importancia de la información y los costos de transacción, las elecciones y la conducta de los agentes, la organización económica, los sistemas legales, la relación con el desempeño económico, son temas todos vitales en esta orientación teórica y que sirven como telón de fondo de nuestra reflexión.

1.1. Institucionalidad e historia

La economía evolucionista supone que las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones conducirá a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes (Nelson: 1996).

Esta es una propuesta significativa porque permite explicar que los cambios institucionales se producen porque los agentes tratan de maximizar sus beneficios en función a las reglas existentes y además, moldean nuevas propuestas en función a sus contextos. Esto quiere decir que se mejoran las organizaciones participantes, se hacen nuevos cálculos sobre costos y beneficios, los derechos de propiedad se redefinen, se modifican las estructuras de gobierno y los contratos nacientes se renegocian en función a reglas jurídicas precisas.

Estas nuevas realidades se definen políticamente y los agentes involucrados esperan mejores resultados. Es importante considerar en una circunstancia de esta naturaleza, que cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, a las nuevas nunca se les puede considerar completamente como tales, ya que

arrastran el aprendizaje de aquellas que terminaron su ciclo.² El cambio requiere de un proceso lento de diseño y aprendizaje.

Las instituciones cambian incrementalmente aun con cambios aparentemente discontinuos (tales como revoluciones y conquistas) nunca lo son completamente, por el contrario, son más bien el resultado de la cristalización de las restricciones informales existentes en las sociedades (North: 1993).

En esta misma línea, también es posible aceptar aquellas teorías históricas que explican la evolución de las instituciones como el resultado de los cambios en la historia a partir de la existencia de reglas y convenciones que las personas diseñan para su convivencia. En este caso, dar cuenta del proceso histórico, permite explicar la existencia de los arreglos institucionales³ sobre cuya base se toman decisiones, se arriba a formular reglas, se adopta composturas y comportamientos. También hace posible examinar por qué han cambiado en el tiempo y de qué manera han afectado los cambios en el manejo de decisiones. Esto quiere decir, que es probable encontrar una explicación del comportamiento de los actores políticos a partir de las decisiones tomadas en cuanto a los precios, la inversión, la producción, los inventarios, el empleo, la tecnología y sobre todo, las innovaciones organizacionales.

² Desde otro punto de vista esta afirmación nos recuerda aquella de Marx "... la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver: considerando las cosas más de cerca se verá siempre que el problema mismo no se presente más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o están en trance de crearse" (Contribución a la crítica de la Economía Política, 1859).

³ Como se puede inferir un arreglo institucional es un acuerdo social. Un ejemplo, delimitado puede ser el caso de la competencia, que lejos de ser una ley natural, tiene reglas y normas de comportamiento admisible y un régimen legal que castiga las desviaciones al mismo, entre agentes que conocen la existencia de los otros y se comportan competitivamente, pero encuentran necesario establecer normas y límites (Hintze, 2002). Estrictamente el ejemplo es opuesto a la teoría neoclásica convencional, y sólo se complementan ambos enfoques en los casos anómalos.

Nuestra realidad ha demostrado que a pesar de la magnitud que adquieren las diversas explicaciones sobre la institucionalidad existente, es posible combinar explícita o implícitamente sus diversos componentes.

1.2. La definición de institucionalidad

Para trazar las perspectivas de carácter institucional, es preciso antes que nada recordar las definiciones convencionales de instituciones.

En la literatura anglosajona,⁴ se suele mencionar como: una organización o establecimiento dedicado a la promoción de un objetivo especial, por ejemplo la educación pública.- el edificio o construcción dedicada para tales fines, por ejemplo la escuela pública.- un modelo bien establecido y estructurado de comportamiento o de las relaciones que son aceptadas como parte fundamental de la vida cultural, por ejemplo, la familia y el matrimonio.- cualquier ley o costumbre establecida.- el acto de instituir o establecer algo: la institución de la ley.

En nuestra aproximación castellana se anota⁵ a la institución (del lat. institutio, -ōnis) como 1. f. Establecimiento o fundación de algo. 2. f. Cosa establecida o fundada. 3. f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente. 4. f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. Institución monárquica, del feudalismo. 5. f. desus. Instrucción, educación, enseñanza. 6. f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc. 7. f. pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

⁴ Esta es una de las acepciones principales que tiene el término inglés *Institution*; véase *The Random House. Dictionary of the English Language. The Unabridged Edition*, Jess Stein, editor, Random House, New York, 1966. En cambio, las acepciones oficiales del término español *Institución* hacen énfasis en el objeto, entidad, organización o fundación, es decir, en el agente (individual o corporativo) y no en la relación social o modo de acción o norma; véase el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española. Vigésima-primer edición, 1992.

⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Vigésima primera edición, 1992

También como Canónica 1. f. Acción de conferir canónicamente un beneficio. Corporal 1. f. Acción de poner a alguien en posesión de un beneficio. De heredero, 1. f. Der. Nombramiento que en el testamento se hace de la persona que ha de heredar. Ser alguien una ~ 1. fr. Tener en una ciudad, empresa, tertulia o cualquier otra agrupación humana el prestigio debido a la antigüedad o a poseer todos los caracteres representativos de aquella.

Si bien es cierto no existe una definición unánime aceptada sobre instituciones, en la perspectiva que trabajamos, aceptamos como una de las más reconocidas aquella desarrollada por North: ...las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North:1993); a la cual es posible combinar aspectos particulares que corresponden a otros autores estructuras de reglas, procedimientos y arreglos (Shepsle: 1986); prescripciones acerca de las cuales se requieren acciones, prohibidas o permitidas (Ostrom: 1986); o estructuras de gobernación y arreglos sociales guiados por el deseo de disminuir los costos de transacción (Eggertsson: 1991).

Lo que sí es evidente y nos ayuda a desarrollar el presente trabajo, es el hecho de considerar a las instituciones como reglas que permiten cohesionar, articular y organizar las relaciones de interacción económica, social o política entre los individuos o grupos sociales (Ayala 1999). En esta definición se incluye el componente espiritual que corresponde a la sociedad que le sirve de contexto, donde se considera cultura, religión y la diversidad de convenciones morales que interactúan lo cual permite que el fenómeno institucional adquiera características especiales de acuerdo a los rasgos mencionados.

Existen diversos tipos de instituciones, las cuales pueden ser formales o informales por su situación ante la ley (Ayala: 1999). Las instituciones formales

son las reglas escritas en leyes y reglamentos, creadas para enfrentar problemas específicos en el ámbito político, económico o social; sus normas son aplicadas obligatoriamente y requiere de un poder coercitivo que le permita hacer cumplir lo establecido; además, estas instituciones forman parte del dominio público.

Las instituciones informales, son el fruto de los usos y costumbres y de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las tradiciones; no requieren de un poder coercitivo que las obligue a cumplir sus normas y forman parte del dominio privado.

Tipos	Institución	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y Reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Códigos y valores	Voluntario y autocumplido	Dominio Privado

Pero también las instituciones por su origen, pueden ser estatales o sociales a cuya institucionalidad podemos aplicar las características anteriormente mencionadas es decir, que las estatales son impuestas externamente a los individuos y la comunidad y el cumplimiento de su normatividad es forzado coercitivamente por el Estado y las sanciones que implique su incumplimiento están formalizadas por la ley. Por el contrario, las instituciones sociales son de creación espontánea y no es necesario el poder público para forzar su cumplimiento.

Estatales	Sociales
Reglas coercitivas. Cumplimiento está formalizado ante la ley	De creación espontánea. Convenciones y autocumplidas

1.3. La institucionalidad en perspectiva

En el contexto económico y político internacional, se ha puesto de manifiesto la necesidad de la reforma institucional, y cada vez se admite más como una respuesta obligada al nuevo contexto de exigencia del mundo global, para poner al día los marcos institucionales.

Se ha reconocido que el cambio estructural de la economía modifica en el largo plazo, la dotación de recursos, las relaciones entre agentes económicos, los encadenamientos inter e infraestructurales, los acuerdos entre sectores públicos y privados; lo cual se ha acentuado en la globalización.

En esa pista se hace imprescindible establecer, de manera fiable e idónea, la correlación existente entre institucionalidad y desarrollo, recogiendo elementos constitutivos de la realidad social y económica, a manera de indicadores.

Este asunto lo podemos ilustrar de la siguiente manera:

Sociales	Económicos
Respeto a preceptos legales	Índice de inversión
Calidad de la burocracia	Tasa decrecimiento
Ausencia de corrupción	Índice de formación de Capital
Cumplimiento de contratos	Humano
Libertades democráticas	Consolidación de mercados
	Reducción de la pobreza

Si bien es cierto, esta fórmula aparentemente acabada nos proporciona indicios razonables para explicarnos un fenómeno, tenemos que convenir que existen características culturales, sociales, históricas que adquieren la relevancia necesaria como para establecer lo que algunos estudiosos denominan retos actuales en el estado de la cuestión (BID:2000):

- a. Proponer algunos enfoques a nivel macro para medir la efectividad de las instituciones de un país.

La definición de capacidad institucional se encuentra directamente relacionada con la generación de desarrollo humano, lo cual implica la expansión de opciones, conocimiento, salud, libertad de expresión y protección de sus derechos básicos como seres humanos.

Es evidente, que el tipo de régimen adquiere una connotación significativa y que la democracia es una condición necesaria para un amplio desarrollo.

- b. Comparar América Latina con otras regiones (observar cómo la presencia o no de factores institucionales ha impactado en la evolución del Índice de Desarrollo Humano -IDH).

Existe la necesidad de comprobar cómo los IDH se corresponden o no con características institucionales distintas; pues se corre el riesgo de no observar con detenimiento, que las distintas realidades tienen su heterogeneidad y sus propios matices. También es probable que las peculiaridades de un determinado desempeño se transformen en una matriz exportable a una realidad distinta.

- c. Valorar el grado en que los datos disponibles pueden captar estas características.

En ese sentido son valorados aspectos tales como:

- Respeto hacia los preceptos legales, cumplimiento y corrupción
- Predecibilidad de las políticas y marco legal.
- Fuerza del sistema de contrapesos y salvaguardas
- Grado de protección de las libertades políticas y de las garantías constitucionales democráticas
- Efectividad de las regulaciones del mercado y de las políticas económicas sectoriales
- Efectividad en garantizar la prestación eficiente y ecuánime de bienes y servicios públicos.

- d. Valorar hasta qué punto pueden estas medidas predecir la actuación del desarrollo.

Aquí fluye la pregunta de ¿si se puede predecir la evolución del desarrollo gracias a estas medidas? Pareciera que la mejora en los niveles de desarrollo humano es fruto o al menos existe una correlación estable con la mejora en la capacidad institucional de una sociedad, aunque la relación también puede ser a la inversa

La presencia de estos retos, implica vincular el buen desempeño institucional con la capacidad de establecer mecanismos de resolución de problemas colectivos. Esto es lo que se denomina sostenibilidad y capacidad de renovación de las instituciones. A su vez, esta aproximación conceptual está supeditada a la generación de un crecimiento económico y social sostenido. Por último, la misma definición nos exige, en cuanto al contexto donde se pueda desarrollar tal capacidad, la existencia de un Estado de Derecho.

1.4. Desarrollo económico e institucionalidad

El cambio institucional es lento y pausado; en contraste, el cambio de la estructura económica es más rápido. Esta realidad se evidencia en el desfase que existe entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean. Incluso, se considera que el relativo avance que demuestran las instituciones, entorpece el desarrollo económico.⁶ Además, no podemos dejar de mencionar el hecho que la globalización ha afectado los comportamientos institucionales en los términos siguientes (Ayala: 1999):

⁶ D. North (1993) sostiene que el marco institucional subyacente reforzó incentivos para que un grupo de países lograra un desarrollo exitoso, pero en otros casos el marco institucional fue claramente adverso, como fue el caso de los países antes socialistas y de muchas de las economías del Tercer Mundo.

- a. Limita y condiciona los alcances de sus políticas frente a las de otros países. La autonomía de las políticas es cada vez menor, porque las relaciones estratégicas entre políticas, mercados y agentes es también creciente.

En efecto, una relación es estratégica, porque una decisión que tome un agente o que ocurra en un mercado afectará a terceros, independientemente de la voluntad de cualquiera de las partes involucradas.

- b. La sensibilidad de las políticas internas al cambio económico y político internacionales, es mayor en un contexto económico expuesto a la globalización.
- c. Las condiciones de gobernabilidad son más dependientes de lo que ocurra en otros Estados. Por ejemplo, un cambio de las políticas monetarias, financieras o fiscal de algunos países tiene consecuencias estratégicas en las políticas que sigue una economía nacional o incluso otros países.
- d. La noción tradicional de soberanía se redefine, porque el intenso dinamismo del cambio internacional lo exige. De hecho, se podría pensar que la noción convencional de soberanía se fragmenta y ello es una nueva tendencia.

En esta misma línea de análisis, los comportamientos institucionales adquieren una dinámica propia que a su vez conllevan al surgimiento de nuevos problemas:

- a. Las reglas de comportamiento institucional no son aceptadas por todos, en la lucha por la obtención de nuevos mercados.

- b. La aplicación de nuevas políticas sociales, da lugar a la necesaria reingeniería de las instituciones ya existentes, es decir, que se produce un reacomodo de las mismas acorde con las circunstancias.
- c. La rápida expansión de los mercados financieros no permite el control o fiscalización institucional.
- d. Los cambios en el componente laboral, no son adecuadamente comprendidos por la institucionalidad existente.

De hecho, las instituciones tienen que tomar en cuenta el agotamiento de algunos modelos de crecimiento, el surgimiento de nuevas y complejas formas de organización económica y social, la existencia de heterogeneidad productiva, la mayor diferenciación social y política de la sociedad, lo cual se acompaña por supuesto, de la exigencia de nuevas demandas de los distintos grupos sociales.

1.5. Investigaciones y evidencias

Existen diversas investigaciones que profundizan esta línea de razonamiento recogiendo evidencia y formulando diversos grados de correlación, entre instituciones y crecimiento económico, por ejemplo, que son recogidos por Burky y Perry y que puede resumirse de la siguiente manera: (Burky y Perry: 1998)

Referencia	Conclusión
Knack y Keefer (1997)	Para el crecimiento económico, es esencial contar con instituciones que protejan los derechos de propiedad. El desarrollo institucional aumenta la tasa de convergencia entre los países desarrollados y en desarrollo

Mauro (1995)	Hay una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico
Brunnetti y Weder (1997)	La credibilidad estimula la inversión y el crecimiento económico
Chong y Calderón (1997)	El mejoramiento del desarrollo institucional estimula el crecimiento económico en países en desarrollo
Snack y Keefer (1997)	Las instituciones constituyen importantes determinantes de la “convergencia” los sistemas institucionales débiles impiden que los países pobres “se pongan al día”
Snack y Keefer (1997)	La confianza y la cooperación cívica tienen efectos significativos en el desempeño económico.
La Porta, et.al. (1997)	La confianza tiene importantes efectos en el desempeño económico
La Porta (1997)	Los países que cuentan con mejores protecciones a los inversionistas tienen mercados accionarios y de crédito de mayor tamaño y más amplios
Levine (1997)	Los países con instituciones más desarrolladas (sistemas legales y regulaciones) cuentan con intermediarios mejor desarrollados y por consiguiente crecen a un ritmo mayor
Cull (1998)	Los sistemas explícitos de seguros de protección de depósitos tienen una relación positiva con una posterior intensificación financiera si se adaptan en condiciones de alta credibilidad gubernamental y desarrollo institucional
Chong y Calderon (1997)	Los adelantos en la eficiencia institucional disminuyen el grado, gravedad e incidencia de la pobreza

En la mayoría de los estudios mencionados se puede apreciar una metodología basada en estudios econométricos y de correlación entre determinados indicadores que captan dimensiones institucionales y situaciones vinculadas al crecimiento económico. Esta misma perspectiva la desarrolla el mencionado artículo de Burky y Perry cuando al final determinan que América Latina muestra una “brecha institucional” de tal manera que la tarea de mejorar la calidad de las instituciones resulta de extrema importancia para el mediano y el largo plazo. También es posible examinar esta forma de razonamiento en los indicadores para el inversionista que formula el Banco Mundial⁷.

Es a partir de estas apreciaciones, que se puede convenir acerca de la existencia del papel de las instituciones en la elaboración de políticas de desarrollo económico; en tal sentido el examen de estos marcos conceptuales y analíticos resultan sustantivos para examinar nuestras propias realidades y experiencias.

Estamos pues en la intersección que define un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico; en ese sentido el análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía, en el centro de su agenda de investigación, están puestos el énfasis en los costos de transacción, el cumplimiento de la ley, los problemas de información incompleta, entre otros, y se ha visto enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia (Alston: 1996)

⁷ Ver por ejemplo en web.worldbank.org, la descripción exploratoria que se puede hacer de cada economía y de la comparación entre grupos de ellas, que el lector puede construir según su interés, en doingbusiness.org con índices acerca de la facilidad de apertura de una empresa, trámite de licencias, flexibilidad de contrato y despido, registro de propiedad, obtención de crédito, protección a los inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y liquidación de una empresa.

1.6. Institucionalidad y acción social

Muchas veces, las instituciones se confunden con aquellas organizaciones a las cuales les atribuimos alguna función o relevancia social y es necesario establecer nítidamente las distancias conceptuales que hay que precisar ya que cuando se habla de desarrollo, para los efectos de este trabajo, el concepto de institución ya señalado adquiere una relevancia fundamental.⁸

Las instituciones sirven como una pauta para establecer la interacción entre los individuos y las organizaciones. No son cosas, pero cumplen importantes funciones sociales y se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder, por lo mismo, no tienen nada de social o políticamente neutro y pueden ser formales o informales.

Al respecto, una fundamentación con la cual nos identificamos acerca de las relaciones entre institucionalidad y desarrollo, es aquella que se construye desde una teoría del comportamiento humano, combinada con una teoría de los costes de transacción y una teoría de la producción. Se parte de la consideración tradicional de las instituciones como una creación humana para resolver las incertidumbres que surgen de la interacción como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de las limitaciones de nuestras mentes para procesar la información existente. Pero se descubre que económicamente las instituciones son importantes en la medida en que determinan lo costoso que en una determinada sociedad resulta hacer transacciones. También porque afectan los costes de transformación y determinan en gran medida la estructura productiva de un país. Finalmente, las instituciones determinan igualmente la cantidad, el tipo y la forma de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en una determinada sociedad (North: 1991).

⁸ En el proyecto de tesis anexo, se recoge la diferenciación entre mercados y jerarquías (empresas y Estado), organizaciones e instituciones; en perspectiva neo-institucionalista.

Por eso, casi todo lo importante que acontece toma siempre por sorpresa a los observadores precipitados. Nuestros actores individuales y organizados saben desde luego muy bien de qué va el juego y qué lenguaje hay que utilizar en cada ocasión, saben en definitiva qué corresponde hacer para sobrevivir y si es posible prosperar. Por ejemplo, pretender cambiar la institucionalidad sin considerar la informalidad y los cálculos individuales no sólo es un despropósito teórico en nuestras latitudes sino sencillamente una locura; después de todo recuérdese que en el extremo, el comportamiento racional y egoísta de los actores individuales puede llevar a una situación resultado de ineficiencia social no deseada, tal como lo demuestra con amplitud la literatura sobre los problemas del tipo “dilema del prisionero”.

En el uso cotidiano de nuestro lenguaje y como lo dijimos líneas arriba, las instituciones se confunden con aquellas organizaciones a las que atribuimos alguna función o relevancia social. En realidad, las instituciones sólo tienen relevancia para el desarrollo cuando se las distingue nítidamente de las organizaciones.

Las instituciones son las reglas de los juegos formales e informales que sirven como pauta para la interacción entre los individuos y las organizaciones; no son cosas, su existencia es abstracta, no tienen objetivos aunque cumplen importantes funciones sociales. Las formales se confunden con las reglas del juego legal o socialmente proclamadas, las informales con las reglas efectivamente interiorizadas y vividas

Las instituciones son el marco de constricciones e incentivos en el que produce la interacción social; se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales (Prats: 2000).

La evidencia empírica y las corrientes teóricas más actuales, coinciden en dar importancia al papel de las instituciones para el desarrollo. Para muchos, el

institucionalismo se identifica con la economía política clásica, porque asume el estudio de las relaciones entre los aspectos prácticos de la acción política y la teoría pura de la economía (Ayala: 1999) Por su parte, los institucionalistas ponen el acento en la importancia de estudiar la evolución económica y social. F. Knight ha escrito que “la historia ha sido hecha con opiniones, actitudes e instituciones, y hay una evolución en la naturaleza del capitalismo” (Knight: 1992).

Considerando que las instituciones no son entes estáticos o un conjunto inamovible de reglas elaboradas, actualmente se ha comenzado a admitir su importancia en el diseño de políticas y programas; el institucionalismo como tal enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también de la realidad que busca analizar, puede definirse por lo tanto, como una alternativa heterodoxa al neoclasicismo hegemónico, pero sin abandonarlo.

Refiriéndose al divorcio entre que se establece entre la teoría neoclásica y el mundo real, se señala que en el marco analítico neoclásico, el intercambio tiene lugar en un vacío sin la especificación de sus instituciones. Así, existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización, y aún intercambio sin mercados (Coase: 1988).

La evidencia y los desarrollos teóricos, abonan la relevancia de las instituciones para el desarrollo. Todos consideramos que las fortalezas de los pueblos dependen de la calidad de sus instituciones y que la verdadera tarea de los ciudadanos es la preservación y el mejoramiento permanente del orden institucional.

Partimos de la consideración tradicional de las instituciones como una creación humana para resolver las incertidumbres que surgen en la interacción como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de las limitaciones de nuestras mentes para procesar la información existente. Pero

se descubre que económicamente, las instituciones son importantes en la medida en que determinan lo costoso que en una determinada sociedad resulta hacer transacciones; también porque afectan los costes de transformación y determinan en gran medida la estructura productiva de un país. Finalmente, las instituciones determinan igualmente la cantidad, el tipo y la forma de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en una determinada sociedad (North: 1991)⁹.

1.7. Comportamientos y situaciones

Conviene preguntarse si la acción institucional se organiza de acuerdo a lo que se puede ofrecer o por lo que requieren las organizaciones sociales. La respuesta que emana de esta interrogante, nos indica una forma diferente de aproximarse y relacionarse con la realidad, lo cual nos lleva a establecer, en nuestro tema, los determinantes del desarrollo a nivel territorial y su relación con el desarrollo de las personas (Gonzales: 2003).

¿Qué estamos entendiendo por desarrollo: el desarrollo de espacios y territorios o el desarrollo de personas? Más complicado aún, ¿el desarrollo territorial depende de los recursos, capitales y potencialidades que tiene una región o una localidad o de la calidad de personas y sus respectivos capitales

⁹ Aquí radica el fundamento económico de la lucha por la seguridad jurídica. El avance hacia mercados eficientes ha exigido históricamente y sigue exigiendo ahora la reducción progresiva hasta la eliminación del poder arbitrario. La interdicción de la arbitrariedad es la columna vertebral del mercado eficiente. Ella fue la bandera de las revoluciones liberales europeas que iniciaron el proceso de extender la ciudadanía y el mercado desde los muros de las villas o burgos a todo el territorio nacional, creando la nación moderna. El gobierno constitucional no sólo es un ideal de libertad personal y política, es también una exigencia para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las diferencias de incertidumbre respecto de la seguridad de los derechos se corresponden probadamente con las diferencias de desarrollo observables entre los países.

Cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad, la inseguridad resultante no se traduce sólo en mayores costes de transacción sino en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos de largo plazo. Las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión, salvo cuando pertenezcan o estén protegidas por los gobiernos o por su propia fuerza o la de una potencia exterior (Citado por Prats i Catalá Joan, utilizando la versión inglesa de Douglas North).

humanos?, ¿Cuáles son los determinantes del desarrollo. El desarrollo local es la célula del desarrollo regional y nacional, o es el desarrollo del conjunto regional el que impulsa al desarrollo local. Estamos aquí frente a un problema de causalidades, que es necesario dar respuesta para tratar de promover el desarrollo de las personas.

Todas las personas dependen de los recursos y potencialidades locales y del nivel de desarrollo de la región y el país. Esto implica que el desarrollo se da en un espacio territorial determinado e involucra a personas organizadas socialmente. Frente a este hecho, lo ideal es que las personas tengan un nivel homogéneo de desarrollo en cualquier parte del territorio.

Si existen situaciones en las cuales los centros predominan sobre las periferias, lo que no genera igualdad en el proceso de desarrollo, entonces estamos frente a un problema de centralización que inhibe el progreso equilibrado y convergente. Un proceso de descentralización puede, entonces, ayudar al desarrollo territorial equilibrado y a la mejora de los niveles de desarrollo humano (Gonzales: 2003).

Finalmente, recordamos que estamos en la perspectiva de Sen (1995) pues “...en última instancia el proceso de desarrollo económico debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir, si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir y comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx¹⁰ se trata de sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias”.

¹⁰ Sen se refiere a la Ideología Alemana (Marx y Engels 1846).

1.8. Actores y desarrollo territorial

La literatura existente ha desarrollado reflexión en términos del desarrollo local, y en la medida que empata con la perspectiva territorial que manejamos resulta sumamente relevante. La temática del desarrollo local y el comportamiento de sus actores sociales ha venido ganando espacio en las agendas de los gobiernos locales. Esto se debe a varios motivos, entre los que destacan los impactos diferenciales en los territorios de sucesivas crisis económicas y sociales y la limitada capacidad para resolver estos problemas de las políticas tradicionales. Éstas, implicaron la implementación de proyectos sectoriales en los territorios problemáticos pero con una escasa participación de los actores locales.

De esta manera se dio lugar a la creciente movilización de los actores que reclamaron participar en la definición de problemas, prioridades y en la gestión de los recursos. Este hecho motivó en su momento la aplicación de políticas de descentralización.

Al existir un conjunto de demandas insatisfechas de participación por parte de los actores en un determinado territorio, se fue generando nuevos enfoques, oportunidades y desafíos para comprender los procesos y mejorar las propuestas a futuro. Este hecho indica la necesidad de avanzar en la construcción de un concepto común al respecto, que incorpore la acumulación de conceptos originados en el proceso histórico, así como una postura propia.

No se trata de construir un concepto en el sentido de precisar una fórmula mágica, sino de delimitarlo de manera que situemos con claridad sus principales componentes y características. Sólo de esta manera podrá guiar nuestra práctica y convertirse en el horizonte de diseño e implementación de políticas y estrategias (Enríquez: 1997).

En este sentido, el desarrollo requiere de la concertación entre los actores que interactúan en un determinado territorio y la participación permanente, creadora y responsable de los mismos en un proyecto común de diversas dimensiones. Aquí se incluye la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica y calidad, y equilibrio espacial y territorial.

Pero al mismo tiempo debemos recordar que un intento de responder a las preguntas del desarrollo y a la necesidad de acción social concertada entre actores territoriales deberemos de tener en cuenta, en el contexto de las corrientes de pensamiento involucradas en el estudio de las instituciones (que revelan las limitaciones de los supuestos neoclásicos de racionalidad, plena información e independencia de las preferencias individuales), tendríamos que considerar la necesidad de considerar que para constituir esa fuerza vinculante y propositiva para el desarrollo territorial, son necesarias transacciones.

Realizar estas transacciones requieren de obtener y verificar la información acerca de la calidad y cantidad de lo que se va a intercambiar, la reputación y antecedentes de la contraparte de la transacción y la calidad de los derechos de propiedad que se están intercambiando; junto con ello, diseñar, monitorear y reafirmar el contrato de transferencia; y finalmente prever la ocurrencia de litigios y resolución de disputas en el contexto de la ejecución. (Viego: 2004).

Para la tarea planteada se requiere de instituciones que permitan que los costos de realizarlas sean bajos, que se faciliten estos procesos, para que sean factibles de lograr como emprendimientos de largo plazo. El desarrollo territorial así visto resulta en un ambicioso proceso en tiempo, recursos humanos y económicos, sobre todo, en capacidad de construcción y creación lo cual señala ir construyendo en cada etapa estas condiciones a nivel del territorio y su articulación con lo global.

CAPITULO II

DESARROLLO E INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL

Para este capítulo la revisión de los trabajos realizados y dirigidos por Gabriel Aghon, se constituyeron en guía fundamental para encausar y ordenar el material.

El proceso de expansión de capacidades y derechos de las personas es una vía que requiere de un soporte legal indispensable para su concreción, de tal manera que se reoriente la teoría y la práctica del desarrollo. En ese sentido, hay que tomar en cuenta la presencia de aquel atributo que considera a la persona como fin y como medio del desarrollo en un primer lugar; y, por otra parte buscar la igualdad de oportunidades para todos. En ese sentido se requiere de una doctrina del desarrollo que sintetice tres vertientes o entradas (Gonzales: 1998):

- a. La entrada territorial propia al desarrollo local y regional
- b. La entrada instrumental propia al desarrollo promovido desde las políticas estatales

- c. La entrada del desarrollo humano que reclama contextos institucionales y políticos favorables para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos humanos fundamentales.

Estas vertientes señalan que el nivel de desarrollo humano de cada persona, depende de los recursos y potencialidades locales y por supuesto, de los niveles de desarrollo de la región y el país; lo cual quiere decir, que se presenta una combinación de territorio y personas socialmente organizadas, que implica uniformar, integrar y coordinar los factores determinantes para que se tienda a la igualación de derechos y capacidades en todas las localidades.

La responsabilidad para que la combinación de estos factores tienda hacia la plenitud, no solo es una responsabilidad del Estado sino también de la institucionalidad existente y de la normatividad que prevalece para el ejercicio de deberes y derechos. Se requiere además, de que exista una dotación de capital humano (educación, talentos, destrezas, experiencia, creatividad), una organización económica y social, normas éticas (ahora llamada capital social) que combinen adecuadamente los recursos, las potencialidades y las personas de una manera adecuada para generar oportunidades iguales para todos.

Esta situación, teniendo como perspectiva un proceso de descentralización para el desarrollo humano, debe promover mecanismos y procesos para alcanzar dos objetivos:

- La igualdad de las oportunidades de todos los involucrados.
- La expansión de capacidades y derechos de las personas en todos los ámbitos, donde se combine la descentralización económica concordada, con la política y la fiscal (Gonzales: Ibidem).

Es evidente, que en torno a estas responsabilidades, el Estado juega un papel primordial y debe responder al elector en general, en cuanto a la satisfacción de sus demandas (Hansman: 1987). Normalmente se enfatiza el requerimiento

de que exista una normatividad que permita la fiscalización interinstitucional y de su relación con el Estado.

Pero la legitimidad también se puede entender por el lado de su reconocimiento con los diversos estamentos que componen un determinado conglomerado social. Esto quiere decir, que del tipo de relación que se establezca con las bases sociales, con los diversos gremios existentes, con las organizaciones de vecinos, con los partidos políticos o con la iglesia, es factible que se genere identidades compartidas entre los actores de un determinado espacio territorial. La legitimidad, en este caso socio política, significa asumir ciertas responsabilidades ante los actores políticos y a partir de allí, rendir cuentas y estar en la posibilidad de ser fiscalizados.

2.1. Actores, acciones y redes

En este caso cabría efectuar una pregunta ¿la acción institucional se organiza de acuerdo a lo que pueden ofrecer o de acuerdo a lo que necesitan las organizaciones? Es a partir de la respuesta que proporcionemos, que es posible definir un tipo de relación con la realidad circundante.

Técnicas, metodologías y prácticas que tienden a mejorar las condiciones de vida de los diversos actores sociales, han obligado a una renovación constante de los programas de inversión y gasto social, lo cual sin embargo, ha llevado a limitar la sintonía y disminuir la capacidad de captar y procesar las necesidades sentidas y las demandas de la población.

Los actores establecen vinculaciones con otros actores, en términos de brindar apoyo social, económico o emocional. En la terminología de teoría de redes, se denomina a este tipo de relación como de lazos o vínculos fuertes (strong links) y tienen un papel significativo en la generación de ideologías que comparten los actores (Díaz Albertini: 1995). Estos son los grupos de

referencia que nos permiten un estilo de cercanía con la realidad y que además son fuente principal de recursos y de información.

Es evidente que los grupos de referencia juegan un papel esencial en cómo construimos nuestro lugar en la sociedad y en las metas y actividades que nos trazamos; y aquí regresamos a nuestra pregunta inicial para precisar que es necesario examinar quiénes componen esos grupos de referencia para que a partir de esa precisión, definamos el rol que le compete jugar al Estado en su relación con la institucionalidad existente.

Es probable que en la búsqueda de estas definiciones encontremos actores fuertes o debilitados y sea necesario redefinir las conductas políticas y la búsqueda de nuevos actores sociales, primordialmente aquellos con mayor cercanía con su quehacer, ocupación y clase social (Valderrama: 1998).

Un desarrollo a escala humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, es natural que exija un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a visualizar el mundo de una manera distinta a la convencional, sobre todo por la constante movilidad de los actores participantes y del Estado; y son los actores del desarrollo, quienes tienen que demostrar que son capaces de manejar el enfoque de las necesidades humanas para orientar sus acciones y aspiraciones.

La temática de las necesidades humanas ha trascendido los ámbitos de la filosofía o la psicología para convertirse en centro de atención de las disciplinas políticas, económicas o sociales en general...Hoy es aceptado, casi como un lugar común, que desarrollo y necesidades humanas son componentes de una ecuación irreductible (Max-Neff: 1993).

A partir de estas reflexiones de carácter conceptual, hay la necesidad de tomar en cuenta la presencia de una nueva agenda social, que se presenta como el capital social que tiene un impacto importante en la generación de políticas

sociales, capital que es uno de los fundamentos básicos para el desarrollo económico y político (Kliksberg: 1999). Y este capital social (que representa los recursos de sociabilidad) depende fundamentalmente de la confianza que existe entre los actores sociales, la densidad de las redes sociales de compromiso que se establezcan y la efectividad de las normas e instituciones.

En términos políticos, la presencia de capital social reduce las posibilidades de una concentración autoritaria del poder, al existir una gran densidad de redes sociales horizontales y múltiples vínculos verticales con las diversas instancias del poder.

2.2. Desempeños territoriales

Han existido determinantes históricos, políticos, institucionales y económicos que han obrado como factores estructurales en la explicación de los rasgos diferenciales asumidos por el nivel intermedio en cada país. A partir de este reconocimiento, podemos aceptar que existen limitantes en la aplicación de formulaciones acerca del desempeño de los niveles intermedios.

Desde nuestra visión el nivel intermedio en nuestro país y para efectos de este trabajo, se puede definir, en primer lugar por negación de lo nacional (país) y de lo local (municipal, provincial o distrital); y afirmando en positivo, tendría la dimensión física y geográfica de asentamiento de actores territoriales y de potencialidades de eslabonamientos para una oferta competitiva; y junto con ello la necesidades de un arreglo institucional que facilite la mejora en su desempeño, es decir de pactos y procesos de reducción de costos de transacción y un correlato público que lo promueva y retroalimente.

Es importante por ello, considerar que la redefinición de los límites entre el Estado y el mercado, las tendencias descentralizadoras y el carácter de la

política fiscal, han sido los elementos que han marcado los rasgos de la evolución del nivel intermedio.

El factor espacio, el territorio, queda casi siempre al margen de los estudios de convergencia regional cuando lo cierto es que bastante de los factores cuya importancia se destaca porque explican o pueden explicar el mayor crecimiento de una economía, están localizados. Es decir, que son factores que no son objetivamente trasladables a otro lugar; son poco móviles o tienden a permanecer en un área determinada (Cuadrado: 2001).

Con la presencia de territorios competitivos e innovadores, es posible intentar establecer qué tipo de políticas son probablemente las mejores en función a las características particulares de cada uno de ellos. Para ello sería conveniente tomar en cuenta algunos antecedentes:

- a. Las capacidades técnicas, humanas y de liderazgo, son desiguales entre los actores de un determinado territorio.
- b. Disparidades territoriales que exigen distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas.
- c. Es preciso que el proceso de descentralización se efectúe también con los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial.
- d. No todos los territorios y sus actores están igualmente preparados para enfrentar un proceso de descentralización y una ruta de desarrollo competitivo.
- e. Los planos de competitividad macro y micro económicos deben estar acompañados y refrendados por políticas nacionales de fomento productivo e impulso a los procesos de innovación tecnológica.

Cobra vigencia, en esta línea de definiciones y aproximaciones conceptuales, una vieja aseveración: “Haré una reflexión final, derivada de mi contacto en éste y en otros países, con los problemas de regiones que acumularon un gran atraso económico. Durante mucho tiempo prevaleció en todas partes la

tendencia a imaginar que el desarrollo es algo cuantificable, cuyo sustrato es la acumulación, la inversión, la formación de capacidad productiva. Sin embargo, la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría de la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y la inventiva. Por lo tanto se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

Una verdadera política de desarrollo tendrá que ser la expresión de las preocupaciones y aspiraciones de grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se empeñan en resolverlos. No obstante, sólo la actividad política puede canalizar esas energías de forma de producir los fenómenos de sinergia a que hice referencia. Qué otra cosa sino la rarefacción de la vida política explica que, entre nosotros, los problemas del desarrollo hayan pasado a ser encarados como simples cuestiones técnicas, prevaleciendo una visión simplificada de los procesos sociales y culturales” (Furtado: 1982).

Estas son palabras, cuya relectura en el contexto en que debatimos el tema cobran una nueva fuerza, que muy bien se deben considerar en las relaciones que se aplican al plano territorial, ya que es en la vecindad de las relaciones, donde se canalizan, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas. De lo que se trata entonces, es de desarrollar ciertos capitales sinérgicos, normalmente asociados a capitales intangibles, que permitan efectuar una canalización convergente de fuerzas dispersas para, con la misma dotación de recursos ya disponibles, avanzar más rápido en función a los objetivos trazados.

En cualquier caso, siendo el desarrollo un resultado intangible, habrá que identificar su causalidad en esa misma dimensión. Es decir, ahora se trata de identificar, en el lugar y en el tiempo, cuáles son los factores intangibles que

están detrás del desarrollo. Como esos factores son muy variados, pero agrupables en categorías relativamente homogéneas, no resulta inapropiado introducir el concepto de capital intangible para referirse a grupos de factores intangibles (Boissier. 2000). Entendiendo como capitales intangibles como capital cognitivo, simbólico, cultural, cívico, institucional, psicosocial y humano. Estos desafíos están pendientes y resulta claro que es posible contar en no pocas experiencias territorialmente localizadas, con identidades locales muy afianzadas; comunidades con culturas de cooperación bastante desarrolladas; procesos de descentralización en marcha en diversas etapas de desarrollo; actores conscientes de la necesidad de liderar y articular procesos de desarrollo local – regional y sobre todo, los elementos indispensables que nos permitan tener la certeza que hay una empresarialidad sólida y con perspectiva.

2.3. Fomentos innovadores de acción política

Encontrar respuesta para fomentar políticas de desarrollo, construir territorios competitivos e innovadores, nos obliga a tomar en consideración ciertos aspectos comunes:

- a. Es preciso estimular la capacidad de detectar las potencialidades propias (naturales, humanas, institucionales y organizacionales) presentes en el territorio, de tal manera que estemos en la capacidad de reconocer en qué nos encontramos mejor dotados para aspirar a visiones de futuro.
- b. A partir de la afirmación de la identidad cultural, hay que formular estrategias basadas en el concepto de solidaridad territorial. Esto quiere decir que hay que construir un proyecto que involucre a toda la comunidad y que logre transformarse en una visión común de desarrollo. De esta manera, la propuesta se maneja por sí misma y adquiere su diferencia con relación de las demás propuestas que existan.

- c. Las estrategias deben de contar con la aprobación y/o participación de los actores en su totalidad, públicos y privados; esto quiere decir, que el consenso debe primar para su planeamiento y ejecución. Un elemento adicional, es que la propuesta debe ser a largo plazo y debe trascender las esferas de un gobierno en particular.

Tomar en cuenta estos aspectos significa que hay espacios para proyectos políticos innovadores que apunten a la construcción de territorios competitivos y por lo tanto, a la transformación de los sistemas productivos locales (Silva: 2005).

En esta perspectiva, retomar nuestra preocupación por las posibilidades y consolidación del nivel intermedio al que hacemos referencia, teniendo en cuenta las manifestaciones de acción pública y privada, significa (Gonzales y Jaramillo: 2000)

- a. Coordinación de la planeación local-regional, circunscrita a espacios bien definidos en los cuales operan un número diverso o multitud de jurisdicciones.

Ello requiere que los niveles de planificación sean específicos, donde todas las localidades tengan la posibilidad de sentirse representadas y se identifiquen.

El nivel intermedio realiza funciones concurrentes con los niveles locales y nacionales, para congeniar propuestas. Genera posibilidades de armonizar las acciones y proyectos de los otros niveles de gobierno con los del nivel local, de conseguir mejores resultados en la eficiente utilización de los recursos para aquellas funciones de carácter concurrente y de facilitar la culminación satisfactoria del ciclo de proyectos hasta la consecución efectiva de recursos cofinanciados. Gran parte de todo ello descansa en el papel que el nivel intermedio pueda jugar sobre el particular.

- b. Coordinación de la planeación seccional (territorial) con la nacional
- La experiencia demuestra, que el nivel intermedio puede tener un espacio de significativa importancia en la identificación de proyectos de un impacto agregado. El ciclo completo de los proyectos de carácter nacional pero que se orientan a resolver problemáticas territoriales, difícilmente se completa con éxito en una escala supramunicipal, sin la capacidad fiscalizadora de una instancia intermedia que sea capaz de hacer el monitoreo y el seguimiento a la ejecución de tales proyectos y que opere como una autoridad independiente de los poderes centrales correspondientes.
- c. Asistencia técnica, administrativa y financiera a nivel local.
- En los diversos ordenamientos territoriales, el nivel local ha tenido tratamientos diferenciales; en unos casos ha sido el único que se perfila autónomamente frente a la nación y en otros casos, aunque debilitado frente a la preeminencia del nivel intermedio o a la perspectiva de la consolidación tardía de este último, reviste siempre importantes perspectivas para su consolidación y el desempeño de tareas que resultan atractivas a las políticas públicas de descentralización. No obstante, que las falencias del nivel local son o puedan ser abundantes, no se puede negar que sean una instancia estratégica.
- d. Una de esas falencias tiene que ver con la capacidad resolutive integral y en especial con la fragilidad institucional para insertarse en las lógicas sectoriales, acondicionadas a esquemas de gestión muy exigentes.
- La capacidad administrativa exige incorporar rutinas, métodos, capacidad tecnológica aprendida, métodos y experiencias exitosas en organización y gestión de bienes públicos, es decir capacidades que difícilmente se adquieren en forma espontánea y que requiere de un apoyo permanente. Así, el nivel intermedio es la instancia más cercana a la solución de estos apremios.

- e. El aparato administrativo del cual dispone el nivel intermedio, debe de tener en consideración su adecuación a las demandas de capacitación, asesoría de gestión y absolución de consultas puntuales que le eleven los requirentes menores.

Esta es una manera de garantizar la oportunidad, sistematicidad, coherencia y aprovechamiento de las ventajas comparativas, además por cierto, de la capacidad del nivel intermedio para internalizar beneficios en la oferta de servicios de esta naturaleza a las localidades.

- f. Prestaciones de bienes, servicios y ejercicio de funciones administrativas.
El nivel intermedio es importante, en relación con la prestación de ciertos servicios, la construcción de obras y el ejercicio de responsabilidades y funciones administrativas.

En ese sentido, el nivel intermedio es importante para el tránsito de un modelo de organización centralizado, aunque desconcentrado, hacia un tipo de organización pública efectivamente descentralizada.

- g. Ejercicio de facultades normativas.

La heterogeneidad de las realidades geográficas, ambientales, étnicas, culturales, económicas, políticas y sociológicas del territorio en que se extienden los diversos Estados nacionales y las múltiples intervenciones que debe realizar el Estado respecto de los variados aspectos de la intrincada realidad histórica de cada jurisdicción, han puesto de manifiesto la insuficiencia de reglamentaciones universales que deben ser adoptadas acorde con cada problemática específica de carácter espacial.

Esto quiere decir, en otras palabras, que el proceso de descentralización ha abierto los espacios para que los legisladores se despojen de facultades de regulación legal en ciertas materias y las depositen en el nivel intermedio.

- h. Delegatario de facultades nacionales.

La experiencia ha demostrado, que el nivel nacional puede garantizar mayor eficiencia en el ejercicio de determinadas funciones, mediante

sistemas de delegación más o menos permanentes de las mismas. Estos sistemas de delegación parecen más apropiados recurriendo al nivel intermedio como suplemento o sustituto de los esquemas ortodoxos de desconcentración con delegación que corresponden a formas de organización más centralizadas del Estado.

i. Instancia subsidiaria del nivel local.

El nivel intermedio puede constituir un recurso importante en el arreglo institucional para superar las carencias en la capacidad resolutoria del nivel local respecto de determinadas prestaciones, el ejercicio de determinadas funciones o el encargo de garantizar la provisión de bienes públicos específicos.

Pero aquí no se trata de asistencia técnica, administrativa o financiera ya mencionada. La idea fundamental, es que asuma determinadas funciones, obras y servicios, que en principio están encomendadas al nivel local en forma transitoria, mientras induce la suficiente capacidad técnico-operativa para que asuma definitivamente sus responsabilidades.

j. Instancia de evaluación y control del nivel local.

El nivel intermedio está llamado a ejercer las tareas de seguimiento y evaluación del nivel local, función que se le facilita en mayor medida que a la nación, por disponer de mayor predisposición al entendimiento de las realidades espaciales.

k. Gestión de la información.

Para que el nivel intermedio opere óptimamente insertado en un sistema de relaciones interinstitucionales y fiscales intergubernamentales, es necesario que se disponga de una batería de indicadores que oriente la conformación de bases de datos útiles al proceso de decisiones y al tipo de relaciones entre los distintos niveles de gobierno y los agentes privados. La calidad, la oportunidad, la confiabilidad y la utilidad son requisitos básicos de la información que ha de gestionar el nivel intermedio para la administración y

gestión de los asuntos a su cargo. Igualmente, deben estar definidos los agentes generadores y receptores de la información, con arreglo a un sistema de flujos de información estandarizados.

Sin lugar a dudas, la reflexión de Gonzales y Jaramillo, remarcan gran parte de la experiencia de desconcentración y descentralización de un Estado centralista, especialmente en los regímenes unitarios, hacia los niveles locales como privilegiados, y es una línea de reflexión valiosa acerca de la definición de los niveles intermedios, leídos en clave de administración pública.

2.4. Institucionalidad y empresarialidad como factores indispensables

Desde inicios de los años 80, han recibido mayor atención los incentivos de demanda que pueden verse potenciados o atenuados ante determinadas circunstancias que están fuera del alcance del propio sector industrial o la coyuntura macroeconómica. Diferentes aspiraciones en la búsqueda de beneficios o restricciones de acceso a los recursos, son elementos que pueden demorar la reacción de los agentes a dichos incentivos. La identificación de los factores que impulsan o retardan la respuesta de los individuos a las oportunidades de beneficio, constituye el fundamento del estudio de la empresarialidad.

La distinción anterior permite ver la manera en que las instituciones y empresarialidad están vinculadas. Existe un mecanismo por el cual las instituciones pueden influir sobre la dinámica empresarial de un territorio y es por la complejidad de las normas escritas, que pueden acentuar o mermar las oportunidades de beneficio por los agentes. En ese sentido, si bien se admite que las instituciones reducen la incertidumbre, implica en las transacciones ciertas configuraciones (en términos de leyes y reglamentos), aumentando los costos de transacción. (Viego: 2004).

El análisis sociológico de la empresariedad, considera a la creación y gestión de una firma como un fenómeno esencialmente grupal. El empresario es visto como miembro de una comunidad. Esta comunidad puede intervenir directamente en el proyecto (con apoyo financiero, clientes, contactos, etc) o indirectamente a través de convenciones establecidas sobre ciertas prácticas y valoración social de la actividad independiente.

Las valoraciones que la comunidad de referencia hace de la actividad independiente, así como su receptividad cultural y apertura mental, inciden significativamente en la aparición y consolidación de un grupo emprendedor. Se deriva entonces, que cuanto más apreciada sea la actividad empresarial en una comunidad, mayor será la motivación de los individuos para convertirse en empresarios. Esto es apoyado a su vez, por otra serie de elementos, como el sistema de estratificación social, los canales de movilidad y las ideologías dominantes (Papanek: 1962) (Hagen: 1971).

Mientras que las reglas formales afectan a la capacidad de los individuos para reunir e interpretar la información, las informales moldean sus aspiraciones. Por este motivo, una comprensión más integral del fenómeno de la empresariedad no debe limitarse a los factores concentrados en los rasgos individuales de los empresarios actuales y potenciales, sino que debe tener en cuenta además, la configuración institucional en la cual dichos rasgos se engendran.

Se considera que la empresariedad depende de las oportunidades de inversión que la economía genera (factores de atracción o arrastre) por una parte y por otra, de la calidad y cantidad de los proyectos de inversión permanentemente generados por los emprendedores (son los factores de empuje).

Tanto la idiosincrasia y cultura local como las organizaciones intermedias y las políticas locales de difusión de la cultura empresarial, evidencian la presencia subyacente de las instituciones como fuente de diferencias regionales.

Esto es lo que se denomina “densidad institucional” (Amin y Thrift: 1993) que se compone básicamente del conjunto de organizaciones de la región, del nivel de interacción que adoptan y de los acuerdos socialmente definidos. En conjunto, estos elementos otorgan legitimidad a las conductas y prácticas locales, reafirman las relaciones de confianza y por ende, estimulan la empresarialidad

2.5. Agentes económicos y actores políticos, democracia y gobernabilidad

El reconocimiento de la dimensión institucional del desarrollo, conlleva a la necesidad de revalorizar la implementación de la política como doctrina y práctica en las estrategias de desarrollo. Política y economía están inextricablemente relacionadas y no podemos explicar el desempeño económico de una determinada sociedad (o territorio) sin considerar esta relación (North: 1991).

Cualquier cambio institucional implica modificar las reglas de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Las correlaciones de estos cambios institucionales son sumamente complejas y no pueden ser sólo fruto de la voluntad humana y aquí los actores sociales y políticos juegan un papel bastante significativo.

La demanda de cambio institucional será posible y se articulará, sólo si un número suficiente de actores involucrados comparten la percepción de que pueden perder considerables beneficios potenciales y que van a ver seriamente deteriorados los beneficios actuales. Es necesario por ello,

desarrollar e innovar nuevos acuerdos y compromisos entre los actores sociales y políticos.

Se trata por lo tanto, que las instituciones políticas deben de evolucionar para procurar un marco facilitador del cambio requerido. Desde una perspectiva de gobernabilidad, consolidar la democracia no equivale a defender el statu quo de un determinado momento electoral caudillista o partidocrático en el ejercicio de un poder en gran parte patrimonial, clientelar, mercantilista y arbitrario; exige más bien, promover la evolución o cambio institucional hacia un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambios entre el máximo de actores. Esta es una vía que consolida una relación equivalente y democrática con la eficiencia económica y la integración social.

Todavía no existe conciencia de la correlación entre la debilidad de las instituciones democráticas y la debilidad de las instituciones económicas en nuestros países. Existe una lejanía entre el discurso democrático y el discurso económico y social; y esta afirmación conlleva a preguntarnos, qué y cómo se cambian las instituciones en una democracia y qué papel juegan los agentes sociales involucrados.

Estas interrogantes tienen que definir en primer lugar, qué determina la calidad de las instituciones y luego proceder a cambiarlas. Toda institucionalidad es producto de la presencia de fuerzas políticas bajo un régimen de gobierno específico y determinado, gracias a las cuales las sociedades intentan cambiar o resolver sus problemas colectivos. Esto quiere decir que la calidad de las instituciones debe estar influida por la presencia de normas y prácticas del sistema político.

El ejercicio de la democracia es considerar la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

Algunos han llegado a proponer que el verdadero objetivo del análisis económico sea el descubrir los arreglos institucionales que subyacen a todo sistema de producción e intercambio para concebir otros alternativos y viables que mejoren el desempeño económico colectivo, nada de lo cual puede hacerse sin introducir el análisis político (Fuentes: 1993).

En ese sentido, cada sociedad tiene un tipo determinado de relación entre la política y la economía. La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico (North: 1991)

El mensaje del neoinstitucionalismo económico es de buena nueva para la democracia liberal: en las condiciones actuales, las instituciones necesarias para definir y garantizar los derechos individuales requeridos para el mayor y mejor desarrollo económico no sólo son compatibles sino que las mismas son necesarias para disponer de una democracia duradera (Olson: 1993).

Lo que se requiere es de un gobierno seguro, que respete los derechos individuales y que genere un entorno de respeto a la propiedad ganada y de cumplimiento de los contratos a través de una justicia imparcial. Es la combinación adecuada de economía y un sistema legal cierto y confiable, inherentes a un Estado de Derecho.

Este hecho es un proceso, donde se van reformando los sistemas representativos, los partidos políticos se van democratizando, ampliando y cohesionando, se van fortaleciendo los poderes del Estado y la garantía de la calidad de las leyes, se va reconociendo el derecho de todos los grupos de interés a organizarse y a disponer de voz en los procedimientos legislativos y

administrativos, se van construyendo catastros, registros de propiedad, mercantiles, es decir se van construyendo los cimientos de una institucionalidad coherente que tienda al fortalecimiento de verdaderas economías de mercado y de democracias genuinas, teniendo en perspectiva la construcción de la ciudadanía y la comunidad nacional.

La relación entre gobernabilidad y democracia en esta perspectiva, requiere de ciertas compatibilidades que deben evolucionar positivamente para una mejor concreción de las expectativas planteadas (Saldomando: 2005):

- a. La clarificación del debate y el posicionamiento de coaliciones locales y nacionales en la construcción de compatibilidades.
- b. La construcción de un acuerdo de fondo y más sistémico sobre el papel de la descentralización.
- c. La identificación de espacios políticos e institucionales donde elaborar la compatibilidad de políticas nacionales de desarrollo local con planes territorializados.
- d. La coordinación local nacional en materia de respuesta a las demandas y a los conflictos.
- e. El reconocimiento y la legitimidad de actores locales y de la institucionalidad que articula lo local y lo nacional.
- f. La necesidad de identificar productos concretos que permita una interrelación entre la modificación de los modos de gobernabilidad nacional y la gobernabilidad sectorial en una perspectiva de creciente anclaje territorial.

2.6. Algunas lecciones y casos estilizados: Bolivia y Colombia

Habíamos justificado la posibilidad de seleccionar algunas experiencias concretas en contextos cercanos y la mirada hacia Colombia y Bolivia nos parece relevante, en tanto lógicas de Estados unitarios en procesos de

descentralización y reordenamiento del Estado, además de posibilidades de incorporar la lógica de departamentos.

A. Bolivia

Una primera aproximación a Bolivia, desde el punto de vista que nos interesa reseñaría una ficha como la siguiente (Paredes: 2003):

Régimen político:	Unitario y descentralizado
Niveles de gobierno:	Nación, departamentos, municipios
Base legal:	Constitución Política 1995 Ley de Participación Popular Ley N° 1551 y 1534 DS 23813 Ley Orgánica de Municipalidades
Ingresos propios del Gobierno Departamental: Regalías asignadas por ley (explotación de hidrocarburos, recursos forestales y minerales) para todos y cada uno de los nueve departamentos.	
Ingresos propios del Gobierno Municipal: Impuesto a la Propiedad Rural (IRPPB), Impuesto a los Inmuebles Urbanos (IRPPB), Impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves, Patentes e impuestos establecidos por ordenanza municipal	
Impuestos coparticipados entre el Gobierno Central y las Municipalidades: El gobierno central recauda y transfiere a los municipios el 20% de los siguientes: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las transacciones, Impuesto a la Renta Presunta de Empresas, Impuesto al Consumo Específico, Gravamen Aduanero Consolidado, Transmisión Gratuita de Bienes, Impuesto a la Salida al Exterior.	

Se debe anotar que si bien se especifican las fuentes de los recursos de los Gobiernos Departamentales, aquellos provenientes del Tesoro General de la Nación parecen ser los más significativos. Ahora bien, estos recursos se

asignan mediante el presupuesto general. Para definir el monto de los recursos, se busca tomar la asignación presupuestaria a las competencias y funciones que se están transfiriendo a los Gobiernos Departamentales en el último año previa a la Descentralización administrativa, incluyendo una tasa de crecimiento que estará en función de los criterios que adopte el Gobierno Nacional para cada uno de ellos. Como es obvio y una de las fuentes de la actual tensión, ninguno de los departamentos esta de acuerdo con las asignaciones presupuestarias que reciben.

Otro de los problemas es el que hace referencia a las competencias que asumirá el Poder Ejecutivo Departamental constituido. Si bien se ha definido que las secretarías de salud, educación, vialidad a nivel departamental, dependerá del Prefecto, como cabeza del gobierno departamental y que por lo tanto aplicaran las políticas nacionales, ejecutarán los planes nacionales y departamentales de estos sectores y se encargarán del pago del gasto de funcionamiento de los mismos, aún se mantienen sin definición la desagregación de competencias que son de dominio exclusivo del Poder Ejecutivo Departamental y del Nacional y cuales serán concurrentes entre los niveles nacional y departamental, departamental y municipal y entre los tres niveles de gobierno.

Bolivia se ha caracterizado en el pasado siglo y en los años que corren del presente, con ciertas excepciones, por la inestabilidad de su institucionalidad política. Ese es el antecedente histórico que precede el proceso de descentralización iniciado el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el cual privilegia las municipalidades en vez de los departamentos. A pesar de las debilidades de las municipalidades bolivianas y de lo riesgosos que ello significaba; existen experiencias documentadas que permiten ver que las iniciativas sociales en medio de un marco legal brindaron buenos resultados en las mejoras sociales.

Es significativo, en todo caso, que la reforma haya sido objeto de las preferencias de sectores tan distantes como ciertos grandes centros de poder económico poco proclives a ver con buenos ojos el establecimiento a escala regional (departamental) de una especie de contrapoder político y los que hacen el advenimiento de una nueva sociedad civil y de la participación activa de las células de base de la sociedad su nueva causa política.

Como lo hemos sugerido, una de las ventajas que tuvo esta dinámica algo compulsiva, fue haber sido puesta en marcha en el momento en que Bolivia, borrando páginas trágicas de su historia reciente, prosigue a escala nacional su proceso de modernización e institucionalización democrática (Revesz: 1998).

En 1994 se promulgó en Bolivia la Ley de Participación Popular, que abrió las posibilidades para el desarrollo económico local. Esta ley permitió que se eligiera directamente a los gobiernos municipales, la transferencia de recursos a los municipios según el número de habitantes, el control social por medio de la creación de vigilancia y la participación en la planificación municipal, entre otras posibilidades (Aghon: 2001).

El proceso de descentralización iniciado en 1994, apuntaba a la municipalización del país, poniendo en primer plano la participación de la población, especialmente de las áreas rurales.

La Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de julio han sido importantes para el país, ya que pasó de tener 24 Municipios a 314 (Aghon: 2001). Este proceso propició un conjunto de intervenciones en la institucionalidad pública y la organización de la sociedad civil, en particular en el medio rural. En la esfera pública, lo que más destaca es la incorporación de los gobiernos municipales en el manejo de los instrumentos de la gestión y en la aplicación de las políticas públicas.

Las experiencias adquiridas en estos procesos de planificación local y micro regional permitieron incorporar prácticas modernas de gestión institucional. Otro cambio importante ha sido la articulación lograda en las prefecturas departamentales y las municipalidades.

Los primeros años del proceso hicieron hincapié en la cuestión social, esto debido a las demandas acumuladas en las municipalidades rurales, que se encontraban alejadas del eje central de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Consecuentemente, se utilizó gran parte de los recursos municipales en educación, servicios básicos, salud y urbanismo, siendo postergado momentáneamente el fomento productivo.

Aunque se notan mejoras en las condiciones sociales de los municipios, continúan las condiciones de pobreza de campesinos, lo que es causa de la constante migración hacia centros más poblados, por conseguir ingresos para sustentar a sus familias.

A partir de estos antecedentes, resulta ilustrativo desarrollar dos casos documentados:

a. Municipio de Irupana

Pueblo fundado en 1746, perteneciente a la provincia de Sud Yungas del departamento de La Paz del que es su capital desde 1899. Con un territorio accidentado que tiene pendientes que van de moderadas a fuertemente inclinadas en tres pisos ecológicos: el Valle de los Yungas, el Valle Alto y Yungas. Estas características impiden la producción agrícola extensiva y exigen en sus lugares técnicos que utilicen mucha mano de obra. La población es de origen aymara, siendo éste y el castellano los principales idiomas.

Es importante mencionar que en Irupana se permitió por primera vez trabajar de modo coordinado con la Federación de Campesinos para distribuir y asignar los recursos de coparticipación tributaria del municipio. Además, esta situación fue posible debido a la confluencia de tres circunstancias importantes (Aghón: 2001 Ibidem):

- La decisión de la Federación de Campesinos de utilizar los mecanismos y recursos que les brindaba la Ley de Participación Popular para llegar al gobierno municipal y atender las necesidades de los campesinos de Irupana;
- El interés del anterior alcalde de facilitar el acceso de los campesinos al gobierno municipal;
- El proceso iniciado por la CORACA RI, (Corporación Agrícola Campesina Regional Irupana), que demostró que era posible realizar una actividad generadora de ingresos y empleo para los habitantes del lugar.

A partir de estas consideraciones, donde los actores apoyan las iniciativas de desarrollo económico local, se puede generar condiciones para mejorar la calidad de vida de los pobladores del municipio boliviano, esto en el contexto de la mayor participación ciudadana además de las instituciones que apoyan las iniciativas locales y dan la oportunidad de utilizar las redes de “comercio justo” europeas; de esta manera la CORACA RI exporta café orgánico de calidad, generando beneficios a los pequeños campesinos asociados haciendo crecer la exportación.

Los logros de las iniciativas mencionadas, han hecho que las federaciones campesinas de Irupana, decidan presentarse a elecciones para gobiernos municipales, llegando al Concejo Municipal e iniciar un proceso de gestión caracterizada en la mejor distribución de recursos de Coparticipación Tributaria derivados de la Ley de Participación Popular; esta capacidad de decisión sobre la distribución de recursos municipales, permite acentuar más el proceso

de participación popular que permite a los campesinos definir mejor sus necesidades y priorizar las actividades productivas.

La CORACA RI está constituida de la asamblea general, donde participan todos los afiliados, el directorio es elegido por asamblea y el comité de control y fiscalización (elegido también en asamblea y nexos con la Federación de Campesinos). La CORACA RI aparte de beneficiar a sus socios, también lo hace a todos los productores, ya que sus precios sirven de referencia para los intermediarios de la zona, trabando fundamentalmente con los productores de café.

Desde su creación, ha trabajado en la transformación productiva de parcelas agrícolas para producir café ecológico, contratando servicios de empresas para asegurar la certificación ecológica. Los promotores de la CORACA RI visitan continuamente las parcelas de sus asociados, para brindarles asistencia técnica, la relación es sostenible y duradera, no se basa en el asistencialismo, sino en el intercambio equitativo. La CORACA RI exporta anualmente 52 toneladas de café verde oro, las dos terceras partes de las cuales se destinan al mercado solidario y el tercio restante al mercado ecológico. El mercado solidario ofrece un buen precio, aunque el mercado ecológico es más rentable.

El beneficio para los productores es el más claro indicador del éxito de la corporación. La CORACA RI, al tener una estrecha relación con la Federación de Campesinos y apoyar las actividades y resoluciones de ésta, tiene claro que debe manejarse como empresa y no como sindicato.

Otros actores a tener en cuenta en la dinámica de movilización del municipio son las ONG. La dinámica económica del municipio de Irupana ha cambiado debido a la actuación de la CORACA RI.

La confianza de los campesinos más el apoyo a los pequeños productores, han fortalecido a ese organismo, hasta el punto de convertirse en un referente para los pequeños productores campesinos e incluso para productores mayores. Las ganancias logradas en los años en que se tuvo buen precio internacional de café permitieron mejorar las condiciones de vida de los productores. La preocupación por la calidad del producto le ha permitido a la CORACA RI incrementar sus exportaciones y posesionarse en los mercados, haciendo que hoy en la oferta laboral, los jóvenes prefieran trabajar en ella.

b. Municipio de Buena Vista

La otra experiencia de desarrollo local documentada, es la del municipio de Buena Vista (11,390 habitantes), fundado en 1694 como una misión jesuita, se encuentra en la provincia de Ichilo, en el departamento de Santa Cruz de la Sierra, frontera con la región de Chapare (departamento de Cochabamba). La provincia de Ichilo es una de las más pobres del departamento de Santa Cruz, con un 88% de la población en situación de pobreza.

Aquí, como resultado de la política nacional de desarrollo alternativo a la producción de coca, la población rural, tradicionalmente dedicada a la agricultura, ha ampliado sus actividades hacia la ganadería con resultados poco alentadores.

La iniciativa de desarrollo local iniciada en 1997 en Buena Vista, se sintetiza como el impulso dado al desarrollo del turismo, a partir de la concertación de esferas entre gobierno municipal y el sector privado empresarial, lo cual además se traduce en inversiones conjuntas para mejorar la infraestructura hotelera y de servicios privadas, ha sido acompañada con las mejoras introducidas por el gobierno municipal.

El entusiasmo derivado de todas las iniciativas, dio lugar a que el gobierno municipal emitiera señales para alentar las inversiones privadas, una de las cuales consistió en liberar el pago de patentes municipales por un periodo de cinco años a los establecimientos proveedores de servicios en los alojamientos y restaurantes. Los esfuerzos por desarrollar la coordinación institucional han ido introduciendo elementos para actuar con agendas de trabajo que permiten contraer compromisos, establecer convenios y tomar decisiones.

En la medida que el proceso de descentralización en Bolivia, encuentra hoy una municipalización seriamente debilitada por la falta de recursos financieros a lo que se suma la situación de extrema pobreza, se advierte igualmente, que el desarrollo de los sectores económicos locales no surgen necesariamente de un ambiente uniforme en que haya un único protagonista (el inversionista privado), sino que tienen lugar en escenarios donde se combinan diferentes actores y formas de encarar el desarrollo. Los proyectos de desarrollo podrían encontrarse en un escenario distinto si las autoridades municipales son capaces de consolidar y proyectar estrategias de desarrollo sectoriales, integrándolas en un proyecto mayor, dentro de circuitos más consolidados.

Las experiencias demuestran la dificultad de ejercer el gobierno en un proceso de que esté relacionado con el desarrollo productivo local, principalmente porque los diferentes actores persiguen sus propios intereses (político-sindicales y sectoriales), no existe una cultura de diálogo anterior y el liderazgo en la construcción de consenso en el ámbito del desarrollo económico todavía no ha sido asumido completamente por el gobierno municipal.

En los primeros años de la descentralización, las actividades municipales se han centrado principalmente en ámbitos de carácter netamente social como educación, salud y urbanismo. Es cierto que existe una necesidad real de mejorar los niveles de pobreza humana. Sin embargo, no se debería renunciar a realizar actividades de promoción económica. Los motivos por no abordar el desarrollo económico local pueden ser varios: desde un interés político por

realizar obras públicas de gran visibilidad, pasando por una falta de capacidad técnica gerencial del gobierno municipal para gestionar planes de promoción económica, el fuerte arraigo de las prácticas clientelares y patrimonialistas del pasado en las redes público-privadas y la aversión al riesgo propia de la cultura funcionarial (Barbery: 2003).

Tampoco los productores se ven como motores de la economía municipal. Los agentes económicos privados se encuentran en fase de organización, en la mayoría de casos a medio camino entre la subsistencia y la generación de excedentes; por esto, algunos municipios han identificado como trabajo previo lanzar una campaña de empadronamiento de las organizaciones económicas del municipio.

En general, en el espacio de concertación los actores no están representados con igualdad de voz y predomina una fuerte posición sectorial y sindical entre los actores privados que les impide percibir los beneficios de la cooperación. Los líderes gremiales en las organizaciones prácticamente no se han renovado, lo que implica la perpetuación de dirigentes con enfoques muy tradicionales y escasamente capacitados para asumir los retos que implica generar nuevas redes de relación. El espacio se convierte fundamentalmente en un espacio de competición para incluir proyectos y recursos presupuestarios.

En algunos municipios también están participando las ONG que manejan proyectos y recursos que no siempre se encuentran en disposición de permitir ser fiscalizados por parte del gobierno municipal. En ocasiones impulsan un modelo de desarrollo local orientado hacia un sector sin el consenso municipal. Son un actor muy importante en el nivel local que puede llegar a convertirse en una nueva fuente de desconfianza si no se gestionan adecuadamente.

Unos pocos municipios, cuentan con una estrategia y agenda de desarrollo económico municipal, un espacio de concertación público privado y algún

responsable específico para la promoción económica del municipio, dirigidos a la implementación del Municipio Productivo. Existen varias estrategias metodológicas para implementar el Municipio Productivo, en función de la organización que está impulsando el proceso: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), y otros.

Las estrategias piloto para el desarrollo económico local, aunque diversas, plantean una metodología común que concuerda por lo general con las líneas establecidas en las leyes de Participación Popular y Descentralización. En primer lugar, un espacio de concertación público privado institucionalizado donde, además de representantes del gobierno municipal, tienen cabida asociaciones locales de empresarios y productores campesinos, las ONG, los Comités de Vigilancia (CV), las Organizaciones Territoriales Básicas (OTB), la Iglesia, etc. En segundo lugar, una visión y estrategia de desarrollo municipal surgidos a partir de la participación amplia de los agentes económicos y sociales del municipio, y que podría ser un componente del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Tercero, una operativización de la estrategia, que podría incorporar igualmente como un componente adicional de los Planes Anuales Operativos (POA), y que debería tener su correspondencia con el presupuesto del municipio. Por último, en algunos casos se institucionaliza una agencia de desarrollo local que se ocupa de la promoción de la actividad empresarial (Barbery: 2003).

Las relaciones de confianza son básicas para el funcionamiento del espacio de concertación. En este sentido, la creación de agencias de desarrollo territoriales de forma conjunta entre actores públicos y privados podría ser una buena alternativa a la constitución de redes asociativas despolitizadas, en que los socios y colaboradores se implicaran en el proyecto común con

compromisos concretos. Es evidente que las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad cuando se implementan en función a criterios técnicos.

Hasta el momento, se extraña el papel del gobierno regional y nacional como facilitadores del proceso municipal, a través de descubrir las dificultades locales comunes y el apoyo a las soluciones que demandan un tratamiento de ámbito territorial superior. Este papel no lo está realizando la Prefectura, hoy día sin recursos económicos ni técnicos adecuados, ni los Consejos Departamentales de Competitividad. Además, las oportunidades existen más allá de lo local. Tanto la demanda como la oferta de servicios en el mercado interno local están limitadas. Es necesario lograr una visión de país y regional para el desarrollo empresarial para sacar un mayor aprovechamiento del Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA), el Altiplano Marítimo o Alianza Estratégica Trinacional con Chile y Perú, la integración de las provincias colindantes con otros países, la articulación del país en torno a infraestructuras de transportes, etc. Son éstas estrategias que no pueden acometerse desde el aislamiento municipal. La existencia de una estrategia nacional de desarrollo empresarial, por ejemplo la que se sustenta a través de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, debería gobernar también las prioridades de la escasa capacidad de financiación boliviana así como de los fondos de la cooperación internacional. De esta manera la posibilidad de administrar eficientemente los recursos será mayor.

En conclusión, parece obvia la importancia del desarrollo económico local en el proceso de desarrollo económico de Bolivia, especialmente porque puede dotar de voz a agentes económicos que hasta ahora no la tenían. Este hecho se relaciona con lo comentado anteriormente, en el doble sentido de que, por un lado, es necesario generar mecanismos de cooperación para aprovechar las oportunidades en un mundo global y, por otro lado, puede ayudar a transparentar las actividades económicas en el nivel micro. En este sentido, la participación popular puede actuar como facilitador. Sin embargo, parece que en general no se reconoce todavía la importancia del desarrollo local.

Probablemente es necesario todavía un cierto recorrido en el proceso, pero también parece oportuno darle un respaldo explícito a través de la definición de una estrategia concertada de desarrollo que permita visualizar el modelo en su conjunto: el refuerzo de las capacidades de la administración pública descentralizada en materia de desarrollo económico local, la articulación del desarrollo local a nivel departamental y la responsabilidad del gobierno central en la definición concertada de unas normas de juego para la empresa micro, pequeña y mediana que la integre dentro del circuito productivo formal.

B. Colombia

Una primera aproximación a Colombia, desde el punto de vista que nos interesa reseñaría una ficha como la siguiente (Paredes: 2003):

Régimen político:	Unitario y Descentralizado
Niveles de Gobierno:	Nación, Departamentos, Municipios
Base Legal:	Constitución Política de Colombia 1991 Art. 356 y 357 Ley N°14 1983 Ley N°12 1986 Ley N°60 1993 Ley N°617 2000 Ley N°715 2001

Ingresos del Gobierno Departamental

En los ingresos propios no hay mucha flexibilidad, el gobierno departamental no puede crear tributos, tampoco los recauda, el gobierno central se los transfiere. Cervezas y sifones, cigarrillos y tabacos, loterías y apuestas permanentes.

Sus ingresos no tributarios provienen principalmente, de la explotación patrimonial a través de la venta de bienes y servicios, arrendamientos y participaciones en la explotación de recursos naturales. Incluyen igualmente, los ingresos correspondientes a tasas y multas. Representan el 3% de sus ingresos

aproximadamente.

Finalmente en cuanto transferencias tienen el “situado fiscal” como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (se entrega a departamentos y distritos) destinado a financiar gastos en Salud y Educación, está basado en montos y cotos históricos. Esta aproximadamente en el 25 % de los ingresos corrientes; y combina criterios igualitarios y de eficiencia administrativa.

Ingresos del Gobierno Municipal

El gobierno municipal recauda y administra los impuestos Predial, vehículos, espectáculos públicos y sobretasa a la gasolina, representando algo más de un tercio de sus ingresos. Tienen otros ingresos no tributarios (10 %)

El resto son transferencias como:

- Participación Municipal, 50% del Impuesto al Valor Agregado (llega al 22 % de los ingresos corrientes y tiene destino fijado).
- Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación: de acuerdo a la población total, nivel relativo de pobreza, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida.

Solo algunos municipios tienen un con libre destino, los demás deben cubrir con todo gastos en educación, salud, agua potable, saneamiento, deporte y cultura, e inversiones establecidas.

La Constitución y las normas reglamentarias modificaron el sistema de transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales y municipales. Estas reformas no estuvieron orientadas a establecer un sistema que les otorgará mayor autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales. El esquema actual perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno central. No hay posibilidad a generación de recursos propios, además las transferencias tienen destinación específica, al igual que algunos recursos propios.

Hay inflexibilidad presupuestal en el manejo de los ingresos y la asignación del gasto nacional, a la duplicación de funciones con las regiones y a la falta de

una clara política de inversión en proyectos de impacto nacional. Si uno de los objetivos era garantizar que el gobierno nacional suministrara unos niveles mínimos de ciertos servicios públicos como los de salud y educación, la fijación a priori de un monto de transferencias equivalente a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación no es consistente con este objetivo debido a que no hay ninguna relación entre el comportamiento de dichos ingresos y las necesidades de recursos para proveer estos bienes y servicios.

Las fórmulas de distribución territorial del situado y de la participación municipal se diseñaron sin tener en cuenta el costo de proveer los servicios públicos en estos territorios. Las reformas se concentraron en la cesión de competencias a los gobiernos subnacionales, y en la distribución de recursos para financiarlas. Se introdujo un elemento cíclico no deseado en las transferencias, empleadas parcialmente en la financiación de gastos corrientes de difícil reducción durante períodos de contracción económica.

Excluyendo las transferencias nacionales, las opciones financieras más atractivas para la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos territoriales son el endeudamiento y el apoyo financiero del gobierno central. Los incentivos para un manejo fiscal responsable prácticamente no existen.

El importante crecimiento económico de Colombia, permitió una concentración industrial que se dio en cuatro ciudades urbanas, Bogotá, Medellín Cali y Barranquilla, que en 1990, absorbían el 74% del empleo manufacturero total (Aghon: 2001 Ibidem).

Durante los últimos años, el gobierno ha consolidado un proceso de descentralización que introduce medidas importantes, en lo político, fiscal y administrativo. Los programas y proyectos realizados en el territorio son un conjunto de acciones sectoriales, donde los instrumentos fundamentales se encuentran en manos del Estado central. El desarrollo de la infraestructura

económica básica sigue dependiendo de políticas nacionales y de la iniciativa de entes centrales.

Los planes de desarrollo ponen de manifiesto el enfoque sectorial y la forma en que los asuntos territoriales son tratados desde una visión centralista; no toman en cuenta el desarrollo territorial, y sus análisis son realizados desde una perspectiva sectorial.

Al parecer, el desarrollo regional no aparece como objeto de preocupación, a pesar de esta ausencia territorial, la inversión tiene finalmente un impacto regional. Las estrategias están relacionadas con la promoción de actividades económicas, como de la competitividad internacional y la generación de empleo. La ejecución de ésta se encargó al Consejo Nacional de Competitividad; este plan contempla la posibilidad de que dicho consejo ponga en marcha instancias regionales para articular sus iniciativas con las políticas nacionales.

El principal instrumento institucional, lo constituyen los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico (de naturaleza sectorial). Las políticas de promoción de exportaciones y de modernización agropecuaria e industrial, incluyen otros componentes de fomento de la actividad económica, fundamentalmente en la promoción, información, crédito investigación y transferencia de tecnología. Aquí debemos mencionar la participación de los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los organismos regionales de proyectos.

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, tuvo como objetivo la creación de un millón 600,000 empleos en los cuatro años del plan y mejorar la calidad del empleo existente. Tanto en la estrategia de competitividad como en la de generación de empleo, la política se formula con objetivos nacionales y se estructura en su ejecución por entes del gobierno central. Según algunas

evaluaciones, se dice que no lograron los objetivos previstos y sólo se avanzó en algunos componentes, como las promociones científicas. Esto pone de manifiesto las limitaciones que tienen las políticas macroeconómicas y sectoriales para estimular el crecimiento económico y la generación de empleo, si parte de un diseño centralista es incapaz de incorporar la especificidad de diferentes sistemas productivos.

El proceso de descentralización colombiano, ha incorporado las dimensiones política, administrativa y fiscal. En materia política, las principales medidas han sido la elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1992); complementariamente, se tomaron medidas para impulsar la participación ciudadana en la administración local y para generar diversos mecanismos de corresponsabilidad de los alcaldes y gobernantes con sus electores. En materia fiscal, se incrementó las transferencias a los gobiernos municipales de manera gradual desde 1986 y el aumento de las transferencias a los gobiernos departamentales, para financiar la salud y educación.

En cuanto a la capacidad de los gobiernos locales, el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica, ha primado de manera importante, y lo cual se asignaron responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generará enfrentando la necesidad de cumplir las funciones.

Los recursos que el gobierno central ha transferido al proceso de descentralización, no han derivado como podría pensarse en un esquema efectivo de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales.

Lo que pretendemos ahora es captar la dinámica de la sociedad colombiana profundizando el análisis de su proceso de descentralización y resulta ilustrativo desarrollar temas documentados:

a. El Gobernador Colombiano

La descentralización obedece a dos maneras de gobernar, al menos en el caso colombiano: el gobierno del territorio (la primacía del Estado soberano) y la gobernancia de los territorios (coordinación de múltiples actores sociales).

Ambas características tienden a cohesionarse en la práctica, sobre todo en los departamentos del sur de Colombia, llegando a plantear la denominada mega hipótesis de que la gobernabilidad en Colombia obliga a combinar centralización y descentralización. Dicho de otra manera, practicar una descentralización controlada y vigilada (Jolly: 2002a, 2002b, 2002c, 2003a) cuyos elementos teóricos, hipótesis y cuestiones de investigación, se pueden resumir de la manera siguiente:

- El proceso colombiano de descentralización es un proceso híbrido entre el “modelo económico” (que hace énfasis en la eficiencia en la prestación de los bienes públicos) y el “modelo político” (que resalta la importancia de la democracia participativa), una “descentralización delegada”.
- Para analizar el proceso de descentralización colombiano se parte de tres cuestiones de investigación: articulación de las políticas públicas sectorial/vertical de un lado y territorial/horizontal del otro; la relación entre crisis de la sectorialidad y el regreso a lo territorial; y, el sentido de la acción pública local que da un mínimo de coherencia a múltiples estrategias que cohabitan en él.
- La necesidad de asegurar la gobernabilidad combinando dos maneras de gobernar: el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios. Esto significa, que el gobierno como una manera de gobernar afirma la primacía del Estado (central) soberano, partiendo de la concepción de un territorio dado, mientras la gobernancia reconoce la multiplicidad de actores

(locales), públicos y privados, considerando el territorio como una construcción social.

La descentralización colombiana es efectivamente un pilotaje desde arriba, es una descentralización vigilada donde han participado tres actores principales: el gobierno, que tuvo la iniciativa de las leyes; los Jueces Supremos, que defendieron la tesis de la compatibilidad entre el Estado y sus entidades territoriales; el Congreso, que aprobó votando las leyes necesarias.

Sin embargo, según (Jolly: 2002b) “hay, entonces, un conflicto permanente entre gobierno y gobernancia, entre unas medidas que reafirman la primacía del Estado soberano, lo que implica una dosis mínima de centralismo y de colaboración con el nivel central del Estado, y otras que reconocen la multiplicidad de los actores y, entonces, suponen una consolidación del proceso de descentralización. La resultante, la imagen de este conflicto, es un proceso de descentralización controlado y vigilado, una descentralización delegada”.

b. Iniciativas de desarrollo local

Ante la pregunta si se han implementado políticas desde el nivel central del gobierno para estimular la generación de estrategias, planes o iniciativas de desarrollo local, tenemos que manifestar que en Colombia se ha planteado otorgar a los gobiernos locales, instrumentos políticos, fiscales y administrativos para que asuman un nuevo conjunto de responsabilidades. Los municipios tienen que ver con la educación, salud, agua potable, saneamiento básico, atención a la población vulnerable, vías, infraestructura urbana y ordenamiento del territorio, entre otras tareas sociales. Es evidente que existe un nivel precario de institucionalización (Maldonado: 2005); no se cuenta con una política nacional de orientación y apoyo a los gobiernos locales en este campo.

La política nacional en Colombia, sigue concentrada en las intervenciones macroeconómicas y sectoriales y no ha abordado adecuadamente la dimensión territorial. Sin embargo, se han desarrollado en los territorios del país numerosas experiencias de alianzas entre distintos actores territoriales que tratan de estimular el desarrollo económico, promover la transparencia, combatir la pobreza y mejorar los servicios públicos.

En esa perspectiva, las alianzas (Maldonado: 2005):

- Tienen impactos sociales: están presentes en las zonas con mayor población en estado de pobreza y las alianzas ayudan a los más pobres.
- Contribuyen a la reducción de la violencia e incremento de la seguridad: están presentes donde hay menor fuerza policial; están presentes en las zonas hacia las que hay mayor desplazamiento; y las alianzas están presentes donde hay más violencia.
- Tienen impactos económicos: brindan oportunidades de empleo e ingreso y logran una mayor efectividad y eficiencia en el trabajo.
- Tienen impactos ambientales.
- Contribuyen a la construcción de capital social y al aumento de la capacidad de participación.
- Facilitan el acceso a la justicia.
- Están presentes donde hay menor presencia del Estado.

Los antecedentes sobre la capacidad institucional no son muy numerosos y las posiciones son diversas. Aunque ha habido una respuesta muy positiva de los gobiernos locales y que permite efectuar las correcciones requeridas, diversos estudios insisten en la débil capacidad de los gobiernos municipales.

En Colombia se han dado pasos importantes para la descentralización política y administrativa. Pero aún se requiere avanzar en la implantación de mecanismos institucionales para promover el desarrollo integral en el contexto

regional, con la participación de actores claves. Para que la participación ciudadana sea verdaderamente tal es necesario ampliar los espacios para su ejercicio y fortalecer al mismo tiempo las instituciones pertinentes.

Todo ello implica la presencia de instituciones locales flexibles, libres de control burocrático y sobre todo, con capacidad de manejo de los asuntos locales y de interacción con los principales actores del desarrollo local (Aghón: 2001).



CAPÍTULO III

PISTAS PERUANAS PARA ENTENDER LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE REGIONES

Es evidente y objetivo, el hecho que las instituciones son importantes para el desempeño de la economía porque representan la normatividad en la cual los individuos y las organizaciones actúan en cualesquiera de los aspectos políticos, económicos o sociales. Son una especie de incentivo que permite el intercambio y la interacción; lo cual nos permite decir que las instituciones son las estructuras normativas para trabajar, consumir, invertir, ahorrar o innovar que prevalecen en la sociedad.

Es innegable además, que en un momento determinado influyen sobre el ritmo de crecimiento económico. Cuando las instituciones se encuentran bien diseñadas, facilitan la coordinación económica, contrariu sensu pueden perpetuar el atraso económico si la institucionalidad es deficiente.

No es motivo de este trabajo examinar los procesos del “control vertical de pisos ecológicos” que milenariamente se organizó en estas tierras y la formación de ese archipiélago andino que tejió el legado de Pachacutec; tampoco la reorganización impuesta desde las “reducciones” de Toledo y las

sucesivas instituciones que se mezclaron. Tomamos tan solo como horizonte la formación del Perú con la república con sus dificultades para formarse como nación y estado y evidentemente el hecho incontrovertible de un territorio organizado con un solo centro poderoso y retroalimentado constantemente. Quizá si ello no hubiera ocurrido así, la configuración que llamamos hoy Perú no existiría por las fuerzas centrífugas del siglo XIX.

3.1. Etapas de centralismo y descentralismo

Una de las maneras de dar cuenta de este proceso es revisar el fenómeno de la descentralización como una concatenación de creaciones constitucionales, donde la reseña de sus articulados y los cambios que sufrieron de una formulación a otra, hicieron olvidar el desarrollo y la vigencia de las instituciones de soporte.

La realidad es una y no podemos imaginar un proceso de descentralización sin dejar de mencionar la institucionalidad vigente y el papel que juegan los actores participantes; y al lado de este hecho, hay un nuevo factor que explica la correspondencia de estos participantes y es el de la organización territorial.

Un breve repaso histórico, nos muestra que el centralismo fue creciente y como patrón de comportamiento ha sido prácticamente inalterado. Una prueba de ello es que todas las revoluciones políticas que con frecuencia han sacudido la historia del Perú de los siglos XIX y XX, han alcanzado su momento decisivo y triunfante con la toma de Lima (Contreras: 2000).¹¹

El centralismo, en los aspectos territorial, administrativo y económico, ha sido una etapa inevitable de nuestra consolidación nacional, hecho que también ha

¹¹ Que quizá tenga correlato en la expresión de Valdelomar “El Perú es Lima, Lima es el Jirón de la Unión es el Palais Concert...” con la consecuencia lógica del silogismo, pero que tendría que ser reescrito con nuevos matices para la Lima de hoy, pues el Palais Concert no existe y el Jirón de la Unión, en el rol que percibió Valdelomar, tampoco.

sido característica de otros países. Quizá en ello se jugó nuestra existencia como país.

Haciendo referencia a las raíces históricas del centralismo latinoamericano, la inexistencia de una verdadera experiencia de feudalismo señorial que crease contrapesos locales al poder de la monarquía, de movimientos significativos de disidencia religiosa y de experiencias de revolución industrial y política habrían forjado en el continente una cultura centralista sumamente acentuada (Véliz: 1984).

En este sentido, el Perú no se formó por la asociación de comunidades políticas ya existentes, que fundaran un Estado nacional por decisión libre y soberana, por eso no tenemos una tradición federalista ni de unión de autonomías. Observando esta afirmación desde el ángulo histórico, las continuas reformas hechas a iniciativa del poder español, estaban mostrando la inmadurez o al menos escasa densidad del tejido social y económico de estos territorios en la América española, a quienes se imponía una u otra división política sin que surgiesen reacciones locales.

Desde una perspectiva descentralista, nuestra historia tendría seis etapas (Planas: 1998). La primera fue un breve ciclo de proyección descentralista (1823-1834) con las Juntas Departamentales de 1823, puestas en suspenso por Bolívar, y las Juntas de 1828, que funcionaron a plenitud.

Con el pretexto y para contrarrestar los rezagos de la Federación con Bolivia y derrotado el sur, surgió una etapa centralista (1834-1872), que por momentos borra de la faz constitucional a las municipalidades y no conoce estructura descentralizada alguna, pese al esfuerzo de los Convencionales de 1856 y de 1867.

En cambio, la tercera etapa consta de casi cinco décadas descentralistas (1873-1920) con los Concejos Departamentales creados por Manuel Pardo

(1873-1880) y las Juntas Departamentales (1886) restablecidas por la Ley de Descentralización Fiscal que aprobó el Congreso de Caceres. Esta secuencia, basada en un sistema de presupuestos y rentas departamentales, sólo fue temporalmente interrumpida por la Guerra con Chile, dramático evento que demostró a peruanos y patriotas qué importante es descentralizar para robustecer las provincias, cuyo vigor fue el gran aliado de la Resistencia cuando Lima estaba ocupada por el ejército invasor. Estas Juntas fueron disueltas por la dictadura de Leguía, que absorbió las rentas departamentales, suprimió la elección de alcaldes y concejales, y luego dictó una Ley Orgánica de Presupuesto de índole centralista.

Leguía inició en el Perú una cuarta etapa, principalmente autoritaria y centralista (1921-1980), que aunque tuvo importantes paréntesis democráticos, ninguna de las administraciones gubernamentales puso en vigor los Concejos Departamentales previstos en la Carta de 1933 y en la Ley Orgánica de Descentralización Económica y Administrativa de setiembre de ese año.

Las dos últimas etapas nos son familiares: una gira en torno al consenso regional y municipalista vigente entre 1980 y 1992, y la otra en torno al régimen hipercentralista iniciado –como Leguía– con la disolución del Congreso y de los gobiernos regionales, la creación del Ministerio de la Presidencia, la negativa sistemática a regionalizar, el Distrito Único para elegir congresistas y la gradual absorción y supresión de rentas y atribuciones a las propias municipalidades.

Hay la coincidencia en identificar el fenómeno del centralismo como el principal responsable de la situación de crisis en nuestro país y que el proceso de descentralización se ha convertido en un hecho lejano, pospuesto y muchas veces esquivo que ha defraudado las expectativas. Evidentemente, la explicación para que este hecho se materialice es política.

3.2. El ordenamiento jurídico luego de la Constitución del 93

Este periodo se inicia con el golpe de Estado de 1992, donde son suprimidas las regiones establecidas en los 80 y con gobiernos elegidos a finales de esa década y se crean los Consejos Transitorios de Administración Regional. En el nivel intermedio el proceso quedó trunco porque las Asambleas Regionales, los Consejos Regionales y las Presidencias Regionales fueron disueltas, junto con el Congreso en 1992.

La supresión de las regiones y de los respectivos gobiernos regionales implicó que el gobierno central recuperaba el poder distribuido territorialmente hasta ese momento. La elección del Congreso Constituyente Democrático en 1992, legitimó el gobierno de Alberto Fujimori, quien además obtuvo mayoría parlamentaria y determinó un nuevo proceso de recentralización estatal.

La nueva Constitución en sus disposiciones finales y transitorias, señalaba que tienen prioridad 1: Las normas de descentralización y entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. Sin embargo, recién esas normas fueron dictadas a partir de 1998, con la Ley Marco de Descentralización N° 26922, del 3 de febrero de 1998 (Zas Friz: 1998).

La Ley Marco de Descentralización, establecía en su primer artículo que contiene normas que ordenan el proceso de descentralización del país, en cumplimiento del capítulo XIV del título IV de la Constitución Política; analizando esta ley marco, se puede ver que no da inicio a un proceso de regionalización, sino por el contrario organiza el territorio nacional a través de departamentos.

Este proceso de departamentalización, permitía crear los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento del país, como organismo descentralizado del Ministerio de la Presidencia. Desde

1992 se produce una nueva reestructuración del Poder Ejecutivo, que modifica la estructura definida por la Ley Orgánica de 1990, y el conjunto de Leyes Orgánicas de Ministerios, dictadas durante el gobierno anterior, las cuales transferían competencias a los gobiernos regionales. Con el decreto Legislativo 560 se da la modificación más importante, ya que se modifica el rol del Ministerio de la Presidencia, rector de todas los CTAR.

Posteriormente una nueva Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia (Decreto Ley 25556) le otorgó importantes funciones, dándole competencias sobre el Banco de Materiales, la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, la Empresa Nacional de Edificaciones, el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud, el Instituto de Desarrollo, la Oficina Nacional de Cooperación Popular, el Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado, el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima, la Superintendencia de Bienes Nacionales y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social; además le corresponden funciones de control y regulación a través de la Superintendencia de Bienes Nacionales.

El Decreto Ley N° 25432, o Ley de Administración Regional Transitoria, en 1992 disolvió las Asambleas Regionales y los Consejos Regionales del país y creó los Consejos Transitorios de Administración regional (CTAR), estas dependían del Poder Ejecutivo y lo configuran como organismos descentralizados del gobierno nacional y no como gobiernos regionales.

La Constitución de 1993 fue aprobada después de la anulación del proceso de regionalización y recogió en sus disposiciones transitorias la ausencia de gobiernos regionales y la existencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional como órganos de Poder Ejecutivo. Aunque formalmente reconoció la autonomía política administrativa y económica, restringió sus funciones a acciones de coordinación y de ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, tampoco establecía una

naturaleza jurídica y política de la región, si se trataba de una instancia de gobierno intermedio o solo de un organismo desconcentrado del gobierno central.

En cuanto a las circunscripciones territoriales y electorales, la Constitución mantiene aún, al departamento, la provincia y el distrito, y señala que en ellas se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Los representantes del Congreso se elegían por distrito electoral único.

3.3. La reforma descentralista

Nuestra lectura señala que el núcleo de la reforma se puede recoger del nuevo artículo 188 de la Constitución: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley”.

Un corolario de lo anterior recorre los siguientes artículos, donde el mandato es por conformar regiones, conformando unidades geoeconómicas sostenibles, que este proceso de integración es progresivo y que se realiza en consulta con las poblaciones por la vía el referéndum. Finalmente centra la misión del nivel intermedio, los gobiernos regionales, en promover el desarrollo y la economía regional (es decir, la competitividad del territorio organizado), fomentan las inversiones; sin embargo en este nivel no hace una clara distinción con la misión del nivel local, las municipalidades, más vinculadas a los servicios públicos a los ciudadanos.

En los demás temas hay avances y confusiones, muchos de ellos aspectos que debieron de ser dejados a la ley o a reglamentos, pero quizá necesarios para lograr el gran consenso que obtuvo en el Congreso y en la opinión pública en su aprobación. Quizá el tema más espinoso (entre departamentalistas y macrorregionales) en una lectura ex post (para algunos ex ante) es el haber arrancado con la elección de gobiernos regionales en departamentos, y dejar irresuelto el asunto de Lima-Callao.

Esta ley de reforma constitucional efectuada, permite que el proceso de descentralización se lleve a cabo de una manera progresiva y ordenada, guiándose por la asignación de determinadas competencias donde se ponga de manifiesto la relación nacional con la regional, del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

En este proceso, sin embargo, tenemos que considerar los elementos indispensables que permitan la concreción de un tipo de relaciones de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, lo cual significa llevar a la práctica la incipiente costumbre concertadora y democrática en esta relación. Además, la ejecución de este tipo de relación, hace posible exigir aquellas ofertas que se proponen previamente al ejercicio del poder.

Para que ello sea posible y que los actores asuman su responsabilidad política, se requiere por lo menos de una o más de las siguientes condiciones (Zas Friz: 2005): una sociedad civil regional fuerte, representaciones políticas regionales no gobernantes con iniciativa en relación con los compromisos, voluntad política concertadora del gobernante electo, un gobierno nacional con igual voluntad política concertadora.

Indudablemente, este proceso de descentralización adquiere significación desde el momento que se sustenta en una ley que permite su aplicabilidad bajo ciertos principios como de permanencia y encaminado hacia una futura

organización estatal; dinamicidad, es decir secuencia propia y flexibilidad democráticas; irreversibilidad, democracia, integralidad, y gradualidad.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también reconoce un significativo conjunto de principios rectores de las políticas y la gestión regionales: participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, la inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad, neutralidad, subsidiaridad, concordancia de las políticas regionales, especialización de las funciones de gobierno, competitividad y la integración.

Las normas que facilitarían este proceso fueron las Leyes: la de Bases de la Descentralización, la Orgánica de Gobiernos Regionales, la de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

El proceso de descentralización tenía previsto la implementación de un conjunto de etapas consecutivas:

Primera: Transferencia y recepción de los activos y pasivos de los CTAR a los gobiernos regionales; el inicio de la transferencia y recepción de los programas sociales a los gobiernos locales y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional a los gobiernos regionales, la continuación del plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal; y el apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales. En esta etapa se realizó, especialmente, la transferencia de los activos y pasivos de los CTAR, así como la transferencia a determinados gobiernos locales y regionales de programas sociales y de proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional.

Segunda: Se preveía la promoción y el apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum; la difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro,

así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional; y la formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada.

Tercera: Se preveía la transferencia de todas las materias de competencia sectoriales excepto Educación y Salud: y

Cuarta, la transferencia de Salud y Educación.

Estas etapas eran consecutivas, lo cual quería decir que cuando se hubiesen constituido las regiones propiamente tales, se debía realizar la transferencia de las materias de competencia sectoriales. Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales cambió el orden al establecer que se iniciaba la transferencia de todas las competencias sectoriales desde el 1 de enero del 2004. De esta manera, las etapas se volvieron paralelas y no secuenciales.

Conviene recordar también, de qué manera la Ley de Bases de la Descentralización regulaba el proceso de conformación de regiones, disponía:

- a. Que la conformación y creación de regiones requería –y requiere– que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes y que la propuesta sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum;
- b. La realización de un referéndum –luego de la modificación para este año 2005– y sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas todas las regiones del país;
- c. Las provincias y distritos contiguos a una futura región, podían cambiar de circunscripción por única vez en el mismo proceso de consulta;
- d. Que el referéndum surtía efecto cuando alcanzara un resultado favorable de 50% más uno de los electores de la circunscripción consultada;
- e. Que las regiones se creaban por ley y sus autoridades eran elegidas en la siguiente elección regional; que la capital de la República no integraba

ninguna región; y, que no procedía un nuevo referéndum para la misma consulta, sino hasta después de seis años.

Esta Ley de Bases de la Descentralización fue modificada por otra ley posterior, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones en lo siguiente:

- a. Señala que las provincias y distritos contiguos podrán cambiar de circunscripción en los referéndums siguientes al del 2005, siempre y cuando alcancen un resultado favorable en cada circunscripción consultada de más de la mitad de los electores que hayan efectivamente votado.
- b. En su artículo 15 dispone que la conformación y creación de regiones se realizará en dos etapas consecutivas: la primera, requiere que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región. El primer referéndum se realizará en octubre del 2005 y los siguientes el 2009 y el 2013; una segunda etapa, que se realizará en las regiones ya constituidas y que permite a las provincias y distritos contiguos a otra región que, por única vez, puedan cambiar de circunscripción.
- c. En su artículo 22 señala que es aprobada la propuesta de conformación de regiones, cuando mediante el referéndum alcanza un resultado favorable de 50% más uno de los votantes.

Un elemento que también le va a proporcionar al proceso de descentralización un nuevo ingrediente, es la Ley de Elecciones Regionales, que establecía las siguientes reglas: la votación es por lista; a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de consejo regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos; la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por

provincia establecida por la lista que le precede en votación; cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el consejo regional.

Esta ley introduce el premio de mayoría tal como está regulado para los concejos municipales.

De esta manera se genera una distorsión entre la voluntad ciudadana y la representación tal como vemos en los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002

Los porcentajes alcanzados en buena parte están por debajo del tercio lo cual distorsiona la legitimidad del premio al ganador, con la mitad más uno del número de consejeros al que se le suma el presidente y vicepresidente regional como miembros del consejo regional.

La Libertad	50 %	Tacna	29 %	Ayacucho	23 %
Lima (prov)	36 %	Piura	28 %	Cajamarca	23 %
Loreto	36 %	Ancash	27 %	Junín	23 %
Madre de Dios	34 %	Apurímac	27 %	Moquegua	23 %
		Callao	26 %	San Martín	22 %
Lambayeque	32 %	Puno	26 %	Amazonas	20 %
Ica	32 %	Huanuco	25 %	Huancavelica	20 %
Arequipa	31 %				
Pasco	31 %			Cusco	19 %
Ucayali	30 %			Tumbes	19 %

Fuente: ONPE

A lo cual habría que añadirle que en 14 casos departamentales la distancia porcentual entre el ganador y el segundo lugar la diferencia oscila entre 1 y 4% como veremos a continuación:

	1ra	2da	Dif.
Amazonas	20.06 %	19.85 %	0.21 %
Ancash	27.55 %	26.78 %	0.77 %
Cajamarca	23.67 %	22.52 %	1.15 %
Apurímac	27.2 %	25.33 %	1.87 %
San Martín	22.84 %	20.78 %	2.06 %
Cusco	19.85 %	17.62 %	2.23 %
Huancavelica	20.33 %	17.84 %	2.49 %
Tumbes	19.28 %	16.75 %	2.53 %
Lambayeque	32.05 %	29.44 %	2.61 %
Callao	26.90 %	24.11 %	2.79 %
Junín	23.02 %	20.21 %	2.81 %
Puno	26.48 %	23.64 %	2.84 %
Tacna	29.14 %	25.98 %	3.16 %
Ica	32.15 %	28.17 %	3.98 %

Fuente: ONPE

3.4. Balance del proceso a junio del 2005

En acatamiento a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Comisión de Descentralización del Congreso, evaluó el proceso y formuló aspectos centrales de conclusión, los cuales recogemos a continuación (Congreso: 2005)

A- El desarrollo nacional integral como objetivo del proceso

El Perú ha reiniciado un nuevo proceso de descentralización en democracia y la define como una política permanente y obligatoria de Estado, necesariamente de largo plazo y que tiene como objetivo el desarrollo integral. Se inició con la Modernización, la Descentralización del Estado y la apuesta por una nueva relación y cultura política entre los ciudadanos y el Estado.

En efecto, esto constituye un alcance y una limitación, pues desde el punto de vista económico, el proceso está centrado en la esfera del Estado, y aun más, las discusiones giran casi exclusivamente en torno a las transferencias

gubernamentales y su administración, mientras que el conjunto de la economía aún está desvinculada en gran parte del esfuerzo a favor de la descentralización.

En materia económica, el objetivo de desarrollar y descentralizar al país requiere superar las desarticulaciones crecientes de su estructura productiva, y elaborar y liderar un proyecto de desarrollo que involucre al conjunto del país. En ese sentido, el crecimiento económico descentralizado debería contribuir a superar la concentración de las actividades en Lima, aprovechando las potencialidades de cada región y localidad, desarrollando su competitividad a través de mecanismos que sean consistentes con las particularidades de cada zona, y promoviendo capacidades humanas e institucionales para llevar adelante las transformaciones requeridas.

La economía nacional se caracteriza aún por la generación de escasas posibilidades de empleo, la baja calidad de la inversión privada expresada en el bajo nivel de productividad media y en la reducida participación de las importaciones de bienes de capital sobre las importaciones totales, así como en las limitadas interconexiones productivas y entre los actores, la existencia de vías de comunicación que muestran la difícil accesibilidad y un sistema de ciudades en el interior extremadamente dependientes del gasto público y las transferencias gubernamentales.

Persiste también en el país una situación de pobreza que compromete a más de la mitad de los peruanos. En resumen, los problemas estructurales del país se mantienen y su solución –de la cual el proceso de descentralización es parte importante– también compromete el largo plazo y demanda de una amplia voluntad unitaria nacional.

Es importante señalar con total claridad que el principal desafío de la política económica en general, y del proceso de descentralización en particular, es evitar que los desencuentros del pasado se repitan. Se trata de evitar una

creciente polarización del país por una insuficiente y desigual distribución de los beneficios del crecimiento, como la que se vivió con el auge de las exportaciones primarias en los años 60. Asimismo, es indispensable no persistir en experiencias ya negadas como la industrialización centralizada y dependiente de las importaciones de los años 70, o el incremento de la informalidad y la precarización de la economía de los años 90.

La descentralización como proyecto integrante de una estrategia de crecimiento económico sostenido en las regiones, supone articular dinámicamente dos factores: primero, un desarrollo de capacidades productivas e institucionales, sociales y estatales de fomento a la competitividad que permitan acceder exitosamente a mercados ampliados (de alcance regional, nacional e internacional), junto a una adecuada articulación entre las regiones y de éstas con sus entornos rurales, lo cual generará territorios organizados sostenibles basados no en economías de enclave sino en articulaciones del conjunto de sus fuerzas productivas y el involucramiento de la sociedad; segundo, está referido al desarrollo de una institucionalidad y gobernabilidad democrática en el marco de una cultura de paz, lo que garantizará al conjunto de la población el acceso a derechos básicos, superando la actual situación de pobreza, la cual en las regiones compromete a la gran mayoría de la población.

B- El proceso de conformación de Regiones

El proceso de descentralización y regionalización ha alcanzado su nivel más alto –pero también y visto ex post- su mayor debilidad- al haberse convocado el referéndum para la conformación de las regiones, a partir de propuestas contenidas en cinco expedientes técnicos que agrupan a 16 de 24 departamentos.

Al inicio del presente período democrático, la descentralización y la regionalización del país se plantearon como una promesa política unánime de carácter impostergable. Al no haberse tenido un proceso previo de planificación y maduración, primó la voluntad política y los logros alcanzados han sido producto de un proceso dinámico, complejo por momentos, de carácter gradual y por etapas.

El reto de reformar el Estado, modernizándolo, descentralizándolo y abriendo canales hasta ahora inéditos de participación ciudadana, corrió paralelo al proceso de legitimar una nueva representación política en el Estado basada en el voto ciudadano y en la democracia.

Se ha encarado entonces, un proceso de reforma del Estado y de legitimación de esta representación política en un tiempo relativamente escaso. Cabe señalar en este contexto el desarrollo del marco jurídico que debiera liderar el Congreso, que no siempre tuvo en cuenta un horizonte de mediano plazo y la dificultad de una mayor dispersión de los puntos de vista y opciones en el proceso.

Se han elegido 25 presidentes regionales en jurisdicciones departamentales y sus respectivos consejos regionales, 194 alcaldes provinciales, 1,634 alcaldes distritales, junto con sus respectivos concejales y concejos municipales y 1,864 concejos de centros poblados, lo que nos lleva a concluir que en 30 meses la representación política en el Estado, en los niveles subnacionales, se ha renovado e iniciado su incorporación a los sistemas de gestión pública y que las relaciones entre la sociedad y el Estado han abierto una nueva dinámica en el país.

El proceso de conformación de regiones se inició con la elección de gobiernos regionales en 25 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En un primer momento el CND promovió la conformación de Juntas de Coordinación Interregional orientadas al diseño de proyectos en corredores económicos, al amparo de una propuesta que denominó Plan Nacional de Desarrollo

Territorial 2004-2013. Quedó relegado a un segundo plano el objetivo prioritario de constitución de regiones, que es una de las funciones de su mandato según la Ley de Bases de la Descentralización.

Un segundo momento se inicia con la publicación de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el 9 de julio del 2004 (la cual tuvo dos modificaciones referidas al plazo de presentación de expedientes técnicos); la aprobación de su reglamento por el DS No 063-2004, así como de la Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004 que establece los criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos. A partir de la vigencia de estos dispositivos el tema de la regionalización cobra fuerza y las juntas de coordinación se orientan hacia el objetivo de la conformación de regiones, proceso que culminara con la aprobación de cinco expedientes.

Se esperaba que una primera fase del proceso quedara definida luego de los referendos y la conformación de al menos una región, sin embargo, los resultados muestran las debilidades ya advertidas de ausencias de voluntad política concertada y ambigüedades en los llamados incentivos. En ese sentido, el proceso ha quedado sin orientación estratégica que debiera ser retomada legislativamente pero también por actores locales, sin embargo el contexto electoral hace de este esfuerzo una tarea sumamente difícil.

C- Marco normativo

El proceso de descentralización responde a un modelo inédito y a una experiencia nacional que requiere adecuarse permanentemente conforme se desarrolla. El peligro de su estancamiento se revela sobre todo en las situaciones jurídicas no previstas, vacíos y adecuaciones, por lo que resulta imprescindible modificar el marco normativo empezando por la propia Constitución.

El esquema de representación de los Consejos Regionales fue concebido para circunscripciones departamentales y resulta insuficiente para circunscripciones regionales. El problema de la representación en el Consejo Regional requiere de modificaciones urgentes, en especial en lo que se refiere al número de conformantes y a la representación provincial-poblacional, más aún en los casos de probables integraciones departamentales.

Otra dificultad que se debe resolver, por su incongruencia con un sistema democrático en un Estado de derecho, la constituye la actual ausencia de separación de poderes en el ámbito regional, lo cual concentra las decisiones, obstaculiza la fiscalización y no garantiza un balance y equilibrio de poderes. Se propone reformar esta estructura organizativa, que la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece como transitoria regulando adicionalmente las nuevas relaciones (por ejemplo la facultad de observar las ordenanzas regionales o, del legislativo regional, de insistir en ellas) y funciones.

Un inconveniente adicional es el vinculado a la legitimación del gobierno regional debido a la desproporcionalidad entre la votación alcanzada y la representación en el Consejo Regional. Actualmente es posible que a una lista que obtiene menos del 20% de la votación le corresponda el 50% más 1 en el Consejo Regional además de la presidencia del gobierno mismo.

Es imprescindible mejorar el sistema y establece para las elecciones en regiones conformadas una barrera, consistente en un porcentaje mínimo de votos que, de no ser superados, conlleven a una segunda vuelta electoral.

Finalmente, existe un vacío en lo que respecta a la desconcentración al interior de los gobiernos regionales, siendo importante evitar que estas reproduzcan el centralismo que se pretende erradicar. Por tal razón se debe regular el carácter desconcentrado de las direcciones regionales especificando, al mismo

tiempo, su dependencia funcional y el modo en que se designan sus directores.

En la implementación de cada una de las consideraciones anteriores debe tenerse presente que existen tres escenarios: el primero es el actual, donde existen gobiernos regionales en circunscripciones departamentales; el segundo es el punto de llegada, con gobiernos regionales en regiones conformadas; y el tercero, transitorio que debe constituir mecanismos institucionales para transitar de uno hacia otro.

D- Presupuesto y desempleo fiscal

Desde el punto de vista de la política fiscal, la descentralización debe avanzar en los objetivos de calidad de gasto y sostenibilidad fiscal al interior de un proceso que se caracterice por su progresividad en el tiempo y neutralidad en sus efectos, lo que permitirá el desarrollo y buen gobierno.

En ese marco, la gestión presupuestaria, una de las principales preocupaciones de los gobiernos regionales, ha sido el de la transferencia de recursos, las cuales efectivamente han ocurrido, favorecidas además por el crecimiento en la recaudación, los precios internacionales de las materias primas y disposiciones legales específicas (canon y regalías).

En el Presupuesto de la República los recursos destinados a los gobiernos regionales han logrado incrementar su participación, y en cifras absolutas también han aumentado; sin embargo, estas mayores transferencias han estado asociadas a estructuras de presupuesto fuertemente rígidas, donde los componentes inerciales –gastos de personal y previsionales, bienes y servicios– limitan los grados de libertad y la capacidad de gestión financiera de las autoridades.

Pero también es necesario precisar que existen otros problemas que están vinculados a las capacidades administrativas y de gestión, que se expresan en limitadas capacidades para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, con oficinas de inversiones débiles, cuyas capacidades gerenciales no crecen en la misma relación que sus ingresos. La mayor parte de los proyectos se evalúan sólo como perfil y están en rangos menores a los 2 millones de soles y un 60% de los mismos son menores de 100 mil soles, por lo que la atomización de la inversión resulta evidente, proceso que se viene verificando desde el 2001. Incluso sería conveniente pensar en límites inferiores de inversión, a la manera de umbrales de responsabilidad, entre el gobierno regional y la municipalidad provincial y de ésta con la distrital.

Por otro lado, existe una frágil sostenibilidad fiscal en la mayoría de departamentos del país, en razón de una debilidad estratégica respecto al objetivo de contar con financiamiento propio para el ejercicio de competencias y para cubrir adecuadamente la demanda de bienes públicos, con el fin de favorecer la competitividad, ya que son responsabilidad del Estado.

Se hace necesario adoptar medidas claras para mejorar el esfuerzo fiscal en las regiones, buscar ampliar sus ingresos propios, promover que los actores sociales políticos nacionales y regionales sean conscientes de los factores que intervienen en la distribución de los recursos especiales como el FONCOMUN, las regalías mineras y el Canon, mantener la neutralidad de las transferencias y la equidad en la asignación, y procurar una administración eficiente de los recursos con la debida previsión, dada la estacionalidad de algunos ingresos, altamente dependientes en la actual situación de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

En un contexto de integración regional e incentivos fiscales se debe afirmar que no es por el camino de la simple agregación de asignaciones departamentales que las regiones conformadas tendrán más recursos necesarios para financiar su desarrollo; es más acertado aceptar que la

conformación de regiones logrará las «economías de escala» necesarias para incrementarlos sustantivamente, junto a una mayor capacidad y autonomía, para dotarse de una plana gerencial técnica y especializada y, en consecuencia, decidir mejor sobre los recursos de que dispone y ejercer sus competencias de manera adecuada.

En este difícil marco, los gobiernos han asumido el reto de la gestión estatal en las regiones, a partir de una débil institucionalidad heredada de las CTAR, pese a lo cual se ha logrado un posicionamiento que hoy constituye una base superior a la anterior y que es necesario fortalecer.

E-Transferencia de competencias sectoriales, acreditación y capacitación

En el proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales, se ha transferido sobre todo recursos, bienes y programas para su administración. Existe un retraso considerable en la transferencia de competencias –para el ejercicio de funciones– en los ámbitos regionales y su correlato en métodos, experiencias de gestión, procedimientos, personal, etc.

Como consecuencia, los gobiernos regionales no están organizados prioritariamente sobre la base de competencias y políticas regionales, lo que constituye una debilidad institucional a superar.

La ausencia de un sistema de capacitación en gestión descentralizada; un limitado plan hoy dirigido en forma centralizada por el CND y con serias dificultades para abarcar a todo el país y el universo de actores a capacitar; la definición de dos modalidades de acceso para las transferencias (mecanismos de acreditación y sistema de acreditación), la no priorización en la demanda de las mismas por parte de los gobiernos regionales y un conservadurismo en las instancias nacionales, han determinado que el proceso se desarrolle de

manera desordenada y desarticulada, con la ausencia de un programa de capacitación y transferencia de capacidades y recursos de infraestructura y personal para su cumplimiento. Esto hace que el proceso sea básicamente formal y que, en proyección, se atente contra la calidad de los servicios que hoy se prestan.

Actores regionales como las universidades y los centros de formación superior están desarticulados de las políticas de desarrollo, capacitación y producción de cuadros para la gestión regional. A esta ausencia se agrega que el INEI ha dejado de producir cifras regionales que permitan una medición del punto de partida y del efecto de políticas que se implementan.

Los plazos legales para la formulación de calendarios de transferencia no se cumplen y tienen un considerable atraso. Una larga cadena de dificultades y omisiones explica el hecho: tardanza del ente rector en la remisión de los requerimientos técnicos para la elaboración de la norma correspondiente; retraso en la elaboración de marcos normativos referidos principalmente a la modernización del Estado, de lo que se colige el incumplimiento de la mayoría de sectores en la presentación de sus planes de transferencia. Posteriormente se vuelven a encontrar dificultades en los plazos en el CND y en la Presidencia del Consejo de Ministros, y está a la fecha pendiente de aprobación de las calendarizaciones anuales de transferencias que ordenan la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley del Sistema de Acreditación.

El esfuerzo desarrollado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para definir las competencias exclusivas a partir de una matriz nacional, no tuvo un correlato con un desarrollo similar de competencias exclusivas en la Ley Orgánica de Municipalidades que, sumado al retraso en la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del conjunto de normas pendientes sobre modernización del Estado (como la Ley de Empleo Público), han configurado un escenario bastante confuso en materia de competencias y funciones en los diversos niveles de gobierno que es necesario revertir con prioridad.

Los problemas constatados nos llevan a la conclusión de que el proceso de transferencia de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, pasa por una gran indefinición y crisis. Este hecho es de gran relevancia, dado que el proceso de descentralización tiene en la transferencia de competencias y funciones uno de sus principales pilares por estar en directa relación con la calidad del proceso, con el fortalecimiento de las capacidades de gestión y con la posibilidad de contar con instituciones regionales fuertes para la ejecución de políticas regionales, que fortalezcan su competitividad y fomenten el desarrollo integral, con lo cual se superará la pobreza.

F- Prácticas de buen gobierno y participación ciudadana

La Constitución estableció un sistema de participación que fue regulado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para la participación de la sociedad en el Consejo de Coordinación Regional como instancia de concertación para la toma de acuerdos específicos: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y otros señalados expresamente en la Ley.

Este sistema se desarrolló también a nivel de la Ley Orgánica de Municipalidades, instaurándose los Consejos de Participación Local, provinciales y distritales. Las normas que regulan el proceso incluyen mecanismos específicos de participación, concertación y control ciudadano sobre la gestión pública regional y municipal, además de los Consejos de Coordinación; como son las audiencias de rendición de cuentas, bajo responsabilidad de los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes, además de la formulación participativa de los presupuestos.

Esta concepción de participación ciudadana activa en la gestión de los gobiernos regionales y municipales dista mucho de la concepción de

participación de la época anterior a la transición democrática, expresada básicamente en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que se centra en la petición ciudadana masiva para obtener decisiones que el Estado no es capaz de adoptar (aprobación de leyes, revocatorias o rendiciones de cuentas, etc.)

De la experiencia mostrada hasta hoy por los gobiernos regionales y locales, de su análisis y sistematización, surge la necesidad de perfeccionar estos mecanismos y fortalecerlos para hacer evidentes sus logros y superar sus limitaciones o eventuales distorsiones.

Los logros, sin embargo, están vinculados a aspectos más relevantes del actual proceso: la participación y el control ciudadano sobre la gestión pública, los mismos que son de interés y responsabilidad del Estado, y constituyen señales de una gestión que busca modernizarse.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyó un primer paso en esa dirección al establecer –además de plazos perentorios para responder a los pedidos de información– la obligación de difundir permanentemente la información más relevante de las entidades públicas.

Por lo tanto, un balance del proceso de descentralización ha de contemplar en qué medida los gobiernos regionales cumplen con: convocar a los consejos de coordinación regional; programar audiencias de rendición de cuentas; implementar y respetar los acuerdos de los presupuestos participativos; así como instalar y actualizar los portales de transparencia.

Se debe evitar que la exigencia por una cultura democrática participativa la convierta en un formalismo más, vacío del contenido, exento de cercanía entre los ciudadanos y la toma de decisiones, sin comprensión de su verdadera intención que es la posibilidad de consolidar, en el largo plazo y con visión

compartida, políticas públicas priorizadas democráticamente en los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se debe trabajar en revertir el déficit en la capacidad de participación y control ciudadano, originado en las deficiencias institucionales y en una cultura política de confrontación y de reserva de lo público del Estado.

La Defensoría del Pueblo, como ente al que le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública, ha elaborado los *Índices de Buen Gobierno*, que son indicadores de gestión sobre Participación y Control Ciudadano, los cuales pueden ser un referente a tomar en cuenta por los Gobiernos Regionales.

G- La conducción y dirección del proceso

El Consejo Nacional de Descentralización de conformidad con el artículo 22 de la Ley No 27783, está a cargo de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Un balance de su gestión en relación al cumplimiento de sus principales funciones: como la transferencia de competencias y recursos, capacitación en gestión y gerencia pública en los gobiernos regionales, promoción de la integración regional, difusión del proceso entre otras; nos lleva a concluir que este organismo no ha cumplido con sus principales objetivos.

Un acercamiento objetivo a la actual situación del CND debe tener en cuenta un enfoque institucional y en particular de su Consejo Directivo, organismo donde confluyen representantes del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.

Este organismo nació en medio de una crisis de legitimidad por las demandas de los Presidentes Regionales; superado el trance, la representación de los

Presidentes Regionales fue inestable derivada de sucesivos procesos de vacancia que se produjeron, lo cual acentuó una conducción personalizada del CND en su Presidente. Sin embargo, el hecho más significativo es que el proceso de descentralización ha ido perdiendo correlación política por parte de los actores políticos y los órganos de Estado encargados de impulsarlo. Ausencia de una rectoría y conducción nacional que corresponda a las necesidades del proceso, conservadurismo en los sectores del Gobierno Nacional por desconcentrar y descentralizar el Estado y un escenario cada vez más complejo para la aprobación de las leyes referidas a la modernización del Estado, explican en parte la dinámica actual del proceso.

Es consenso señalar, que uno de los problemas del proceso son los plazos en tiempos bastante escasos, por lo que la priorización de los objetivos y la focalización de las acciones tienen que ser muy rigurosas, adecuándose a los mandatos legales para los que fueron creados.

Un primer problema que se ha hecho evidente en el CND, es la no correspondencia entre sus estructuras y las funciones asignadas, dado que sus gerencias no tienen como eje funciones centrales, como la capacitación, consecuencia que hoy marca negativamente el proceso. La asunción de funciones que no le corresponden, como la planificación o la mediación en conflictos junto a una particular visión inicial de encarar el proceso de regionalización basada en la gestión de megaproyectos en corredores económicos, condicionaron y alejaron al CND de sus objetivos centrales.

Cercanos a culminar el mandato constitucional del actual gobierno, se hace necesario reorientar la conducción del CND hacia objetivos viables y prioritarios, destacar en esto, su necesaria concurrencia, con sus mayores recursos al desarrollo exitoso del proceso de regionalización (dentro de lo cual destaca el referéndum), contribuir al ordenamiento del proceso de transferencia de competencias, desarrollar capacidades en los gobiernos

regionales, y promoviendo que los sectores del gobierno nacional cumplan con los planes para su modernización en pro de la descentralización.

3.5. La difícil tarea de conformar regiones¹²

Las regiones deben constituirse con la finalidad de conformar unidades neoeconómicas y sobre la base de un adecuado sistema de gobierno, que haga posible la integración institucional y la participación de la sociedad civil; allí se juega el desarrollo integral y equilibrado del país.

Pero no todos entendemos lo mismo cuando hablamos o pensamos en la descentralización y existen quienes se aferran a modelos y a procesos ya fracasados. La descentralización no es un concepto simple y menos es un proceso lineal, no es un fenómeno que soporte un solo enfoque ni que se le pueda reducir a uno solo de sus aspectos. Por eso, consideramos que más que un concepto, lo que sucede es que vivimos un desafío que debe ser considerado de manera integral, compleja y como parte de un proceso de cambios de largo plazo, en un contexto de apertura al mundo y de atención al desarrollo humano de nuestros conciudadanos.

También se debe tener en cuenta, que en torno a este esfuerzo hay fuerzas reales, actuantes, objetivas, así como voluntades que expresan, con algún nivel de racionalidad, intereses económicos, políticos y sociales en una u otra dirección y plazo.

La pregunta vital es *¿para qué descentralizar?* Esta es una preocupación cada vez más estrechamente vinculada a la reactivación económica de nuestras regiones y las mayores opciones para las personas que allí residen; en definitiva, el desarrollo en los ámbitos territoriales fuera de Lima, entendida

¹² Una formulación inicial de este punto y el siguiente se encuentra en Paredes y Talavera (Congreso: 2005)

ésta más jerárquicamente como la región central. Incluso, una mirada del problema podría preguntar ¿dónde termina el Perú? pues evidentemente el centro es dominante. La otra mirada, diría que pese a que los recursos están desperdigados y la megadiversidad es una fortaleza potencial de las regiones, las principales riquezas no tienen operadores involucrados con dinámicas territoriales, económicas y políticas.

A esta aspiración le sigue concomitante, una percepción clara referida a que la configuración centralista del Estado unitario y de la administración del territorio de la república, más que un facilitador de oportunidades para revertir el proceso, se convierte en un mecanismo que nos aleja de esa posibilidad; en ese contexto, aún cuando tenemos un buen trecho avanzado en la organización y competencias de gobiernos subnacionales (instalados en departamentos, provincias y distritos), los cambios son limitados en el poder central, éste aún se encuentra incólume, al menos en su lógica de funcionamiento cotidiano.

La descentralización, que redefine las competencias y responsabilidades de los niveles de gobierno, debiera correr como un buen instrumento que permita que en las regiones existan mecanismos facilitadores y promotores para la competitividad y el crecimiento económico, organizando el territorio y el mejor gobierno con la participación directa de los ciudadanos. Pero llevarlo adelante no es asunto sencillo, pues siendo un tema de organización de un territorio, en ese sentido incorpora la dimensión espacial, requiere de la más amplia confluencia y acuerdo posible de los actores sociales; también de una confluencia de intereses, mezcla de visión compartida y esfuerzo endógeno, que construya la viabilidad de esta propuesta.

Necesitamos pues de reformar el Estado, incluida su dimensión de mayor eficiencia administrativa por más cercanía al ciudadano, y convertirlo en unitario y descentralizado en su forma de gobierno, como la Constitución manda.

Pero tenemos un segundo punto de partida ¿por qué conformar regiones integrando las actuales circunscripciones departamentales? La orientación general, como aspiración y proyecto, podría ser recogida de la Ley de Bases de Descentralización en tres temas, a nuestro parecer medulares:

- Las regiones son “...unidades territoriales geo-económicas... con diversidad de recursos... y de niveles de desarrollo...”;
- La “conformación o creación... requiere... que se fusionen dos o más circunscripciones... colindantes”; y
- La propuesta “sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum”.

Por tal motivo, se plantea que la regionalización se orienta a la “constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas” para lo cual será necesario fijar incentivos.

Esta perspectiva se cristaliza en un principio de gestión fundamental para los gobiernos regionales, el de la integración, planteado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que permita “la formación de acuerdos (...) el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva” y en el principio de competitividad, es decir que el “gobierno regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional, para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y, facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.”

Se recuerda estos asuntos, por la sencilla razón de que partimos de la idea de que se trata de organizar el territorio en función a la competitividad y la posibilidad de generar formas de gobiernos sub-nacionales viables, sostenibles fiscalmente, tanto en lo social como en lo político.

En este aspecto, la afirmación que los departamentos no son viables para llevar adelante estas tareas, es piedra angular, que se puede examinar en varios sentidos y que se encuentran en los fundamentos y en la propia Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones.

- Aumentar sus capacidades y potencialidades económicas al mismo tiempo que logre disminuir sus gastos administrativos y burocráticos; es decir gane economías de escala en su administración. Junto con ello se pueden lograr bases más fuertes para la consolidación de la democracia y el funcionamiento de un eficiente sistema de partidos.
- Una región debe tener pues el tamaño crítico necesario para la expansión económica; es decir, juntar la masa crítica de mercados, actores, capacidades, habilidades productivas y conexiones económicas (clusters y eslabonamientos en los que se colabora y se compete), para ser competitivas y conformar una oferta exportadora con las economías de escala que se necesita.
- Se requiere capacidades y poder para disponer de una fuerza de balance respecto de los poderes y capacidades concentrados para hacer un contrabalance.
- Una importancia y una oportunidad de orden geo-político, donde llegamos a la necesidad de la coordinación incluso entre regiones ya conformadas, para enfrentar procesos de integración con regiones subnacionales de países colindantes en el contexto de Sud América y la implementación de

proyectos como el IIRSA (Iniciativa de Integración Regional de Sudamérica)¹³.

- La integración es imprescindible para permitir mejorar el financiamiento; pues rentas débiles en regiones pequeñas, implican mayores costos de gestión fiscal; pero en especial, para lograr una tributación que haga y permita una gestión fiscal sostenible, más allá de regalías y canon, que tienen un componente redistributivo y en cierto sentido temporal.

3.6. Tareas y propuestas como problema de gestión económica y política

Para nuestro entender, el proceso de descentralización no depende tan sólo de leyes, sino también de voluntad de los actores, en diversos planos, en especial de los que esperamos ser protagonistas de un esfuerzo endógeno de concertación y proyecto.

A las puertas de un proceso de referéndum era posible apreciar, cómo los plazos y fases previstas en la Ley de Bases de la Descentralización se convirtieron en ecuaciones de resolución simultánea, y al mismo tiempo como el propio proceso se han tornado más exigentes para su avance, de voluntades políticas de concertación y la implementación de nuevos objetivos del quehacer político.

¹³ Quizá el desafío fundamental y más cercano lo tengamos en el sur entre lo que se le llama la «macrorregión sur», las conexiones con los Estados brasileros de Acre-Rondonia e incluso el Mato Grosso; y el oriente y occidente boliviano, el uno que ya exporta soya por Matarani y podría tener gaseoducto hacia Ilo con una propuesta que integra al otro y tiene perspectiva altiplánica.

La columna vertebral debería estar conformadas por las vías interoceánicas (definidas como ejes de desarrollo y no sólo como caminos) hacia un frente portuario en el Pacífico; y tener como contestación un tramado multimodal en el sur y la generación de una oferta exportable en todo el ámbito de su territorio; remarcado en la fortaleza de gran complementariedad de recursos entre territorios. Está lógica de Centro-Oeste en la América del Sur, ya fue planteada desde la I Cumbre de Alcaldes y Empresarios de la macrorregión sur realizada en Ilo en 1999, (cfr Fernando Paredes Núñez «Macro Región Sur: Recuento, balance y perspectivas» CCIA, Arequipa, diciembre 2002).

En ese orden de cosas, conviene señalar tareas y propuestas en perspectiva; en primer lugar, aquellas que corresponden a la gestión y el liderazgo, y luego aquellas de orden normativo y legal

A. El fortalecimiento del sector privado regional y local

El tema tiene efectos no sólo en términos de fortalecimiento de la competitividad y las relaciones espaciales (cuencas, corredores, etc.), sino también en la organización y participación como interlocutores válidos del sector privado, en especial para la tarea de atraer y retener inversiones.

En los últimos años, los mapas de nuestros flujos económicos y comerciales regionales se han transformado, y aunque el país no cuenta con cifras actualizadas, la observación de las tasas de crecimiento en las colocaciones y depósitos de las entidades de micro finanzas, nos dan idea de una contraparte real que no terminamos de conocer en todas sus dimensiones.

También implica el desarrollo de las «capacidades de empresariedad» de pequeños y medianos productores urbanos y rurales, la estabilidad y seguridad en las relaciones proveedor-cliente entre empresas, y la promoción de emprendimientos asociativos para enfrentar el mercado con mayor valor agregado (en especial la exportación y las licitaciones públicas) y particularmente difundir e introducir innovaciones técnicas (en el sentido más amplio de la palabra).

Parte de este tema, está en generar conexiones y eslabonamientos (proveedor competitivo, servicios de avanzada,...), además de responsabilidad social y respeto al ecosistema, de los operadores grandes, inversores externos respecto del área de influencia donde están localizados, utilización más eficiente de recursos disponibles de cooperación técnica nacional e

internacional, y de fuentes de retransferencia presupuestaria y redistribución a través del Estado. Sobre este asunto, hay experiencias positivas y negativas, que tienen que ver con iniciativas económicas, pero también voluntades políticas como actores

Finalmente, asociar todas estas iniciativas y vincularlas en un proyecto de competitividad regional requiere de un facilitador que concrete un encuentro público –privado, lo cual requiere definir en particular, de acuerdo a las circunstancias y lugares, qué regiones integradas lo pueden abordar con mayor capacidad, fortaleza y presencia.

Un sector privado localizado, fuerte y articulado, resulta sustantivo para la competitividad y el empleo; pero también implica establecer la relación directa entre combatir a la pobreza y obtener mayores valores agregados.

B. Fomentar escenarios cooperativos para la inversión y desarrollar capacidades de concertación

En el plano de la gestión política y la disposición de recursos, el escenario de inversores externos con baja incidencia en su entorno espacial y la práctica de un Estado centralista, se encuentran las más de las veces con contextos regionales y locales donde los actores políticos no han desarrollado la sensibilidad de una visión compartida, continuidad de proyecto, ni las formas de operar agregando intereses.

Por tanto, las transferencias presupuestales y las fuentes de canon y regalías aparecen como preciado mecanismo de reivindicación que puede permitir rédito político inmediato. Pero en esa misma lógica, a los recursos obtenidos, no le sigue la inversión en «bienes públicos» para facilitar competitividad o la capitalización en capacidades de las personas y las instituciones. Insistir, entonces, en la construcción y/o mejor desempeño de escenarios cooperativos

regionales, para un mejor desempeño de la competitividad en el tiempo, resulta de singular importancia y prioridad como recomendación a los partidos y actores políticos en el nivel subnacional.

Actores económicos fortalecidos e integrados en un contexto de proyecto competitivo, con actores políticos y sociales que privilegien escenarios para el encuentro y generación de las sinergias necesarias para la conformación de regiones, constituyen el escenario de gestión público-privado, que en la experiencia internacional ha sido subrayado como muy importante para el desarrollo espacialmente localizado. Gran parte de estas afirmaciones tiene como supuesto, confianzas y culturas que es imprescindible motivar, de tal manera que todos pueden ganar.

C. Reglas y normatividad

Los otros temas tienen que ver con el marco jurídico y las reglas explícitas que eventualmente podrían mejorar o complementar la institucionalidad a la que se aspira regional y localmente.

La «provincia» como eje (unidad básica) de acción del Estado al interior de las regiones. La base de esta recomendación, supone de un lado la gradualidad en la desaparición de los departamentos como circunscripción, el surgimiento de las regiones conformadas y la reorganización que al interior de ese espacio tiene que ocurrir. La provincia permite estar más cerca de la reconfiguración interna de las regiones conformadas.

Se trata entonces de replantear las reglas:

- Para la representación electoral y de mecanismos inclusivos de participación en las decisiones internas a las regiones.

- Para la acción administrativa del aparato público, sus reparticiones sectoriales y espaciales; lo cual supone también, incluir la posibilidad de manejar conflictos territoriales, vía la mayor visión y la pertenencia a circunscripciones más amplias o por la vía de diseños administrativos para la gestión compartida (mancomunidad, por ejemplo).
- Para considerar la organización del territorio: sistema urbano, vialidad y límites provinciales-distritales.

Todo lo cual supone reconsiderar la disposición constitucional de circunscripciones territoriales y niveles de gobierno, poniendo ambas en un número de 3 (nacional, regional y local), aunque para cumplirla como disposición la señalemos como objetivo y por tanto sujeta a ciertos términos que pareciera no conviene fijar a priori.

Esta afirmación tiene tres implicancias, que deben de ser consideradas:

- La ya enunciada desaparición de los departamentos por la vía de la integración con otros departamentos. En algunos casos se habla de identidad departamental, pero quizá esa idea tiene más fuerza porque es más propia de la ciudad capital, más poblada y con el asentamiento de servicios públicos y privados. A contracorriente, pero favorable a la integración, el tema de la «sede» del gobierno de la región conformada debiera ser «usado» con criterios de planificación de la organización del territorio, como instrumento de dinamización de actividades en zonas de menor desarrollo.
- La otra, es de mayor importancia, en especial porque debe reconciliar en un nivel de tratamiento local integrado que articule racional y equilibradamente, provincia, distrito y centro poblado, impidiendo la atomización en la asignación y administración de recursos junto con permitir el manejo en el tiempo, de prioridades y concentración de

esfuerzos (cartera de proyectos, horizonte multianual, escala de servicios, rentabilidad económica socialmente evaluada, etc), como ejercicio democrático, dados recursos públicos finitos. La otra posibilidad es la de tener tres niveles de gobiernos que se depredan entre ellos (provincia, distritos y centro poblado), cada uno por su lado.

- Eventualmente, supone también examinar la viabilidad de distritos que se agotan, como la de aquellos que se acercan más al comportamiento de una provincia. Un tema de la conciliación creativa en el terreno de lo local, es además de articular centro poblado con distritos y distritos con provincias, impedir la atomización de poderes y funciones y fomentar la mancomunidad para la prestación de servicios con ganancias apreciables en economías de escala y de alcance.

La provincia se vuelve así, como la unidad básica del rompecabezas con que queremos rearmar la acción del Estado y el desarrollo de la competitividad.

D- Un mapa político, claramente percibido, con estructuras diferenciadas donde se note las ventajas de ser región conformada

Que en la legislación, la percepción de los ciudadanos y el comportamiento de la administración pública distinga claramente la región conformada y su Gobierno, de aquel status propio de los Gobiernos Regionales instalados en departamentos, que junto con ellos debieran extinguirse.

Las regiones conformadas, deben ser consideradas con una representatividad mayor, distinguidas con el funcionamiento adecuado de los incentivos prescritos por ley, la delegación completa de funciones consideradas, en especial y con prioridad aquellas que les son indispensables para construir su competitividad según visiones y planes trazados, con relaciones fluidas con el Gobierno Nacional, etc.

El mismo tratamiento y prerrogativas, en ningún caso debieran ser extensibles a Gobiernos Regionales en departamentos, para conservar clara y definida la direccionalidad anotada en el criterio de integración.

Un caso de estos es el de Lima y el Callao, en el cual debiera superarse viejos y arcaicos criterios diferenciadores (¿Por qué le debemos pedir ese esfuerzo a viejas rencillas provinciales y locales y no a este provincialismo centralista?) y señalar su neta continuidad geográfica y configuración como región central. La salida de hacer Callao Región, no solo elimina la definición histórica de Provincia Constitucional sino que también concede un trato privilegiado del que no gozan los demás territorios.

Afrontar este problema supone configurar una región central con Lima y Callao, donde algunos distritos adquieran calidad de provincia y se defina un distrito capital; todo lo cual debe ser asumido como una peculiaridad dentro de la regla de integración, continuidad y competitividad.

Se trata también de conservar las Juntas de Coordinación que prescribe la Ley, con las dos dimensiones que les son propias, siendo alternativas o complementarias:

- Espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo.
- Gestión estratégica de la integración para la conformación de regiones.

En el caso de Gobiernos en departamentos, la posibilidad de disponer de Juntas de Coordinación está limitada a la relación entre ellos; y debiera extenderse también a circunscripciones menores colindantes, provincias y distritos contiguos.

Un tema que queda pendiente, es si las Juntas de Coordinación previstas debieron tener un tiempo de maduración más largo antes de plantearse el tema de conformar región. Pero en cualquiera de las circunstancias, es un cabo que no se puede soltar y que debe revestir toda la importancia estratégica que el es propia para la continuidad del proceso de descentralización.

E- Asuntos requeridos para hacer viable la integración

Quizá el punto más importante en materia de incentivos, es el de asignación de la recaudación de los impuestos internos¹⁹, 50% de la recaudación en el Impuesto General a las Ventas (neto del Impuesto de Promoción Municipal), el Impuesto Selectivo al Consumo, el Impuesto a la Renta de Personas Naturales correspondientes a primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Se requiere de una clara percepción de que la región conformada adiciona la capacidad de poder disponer y tiene autoridad sobre dichos fondos recaudados. Pero aquí tenemos diversos problemas que deben ser examinados. Aunque quienes se registren como contribuyentes en una región tengan una bonificación de 20% en los procesos de adjudicación y contratación del Estado; ello no parece suficiente como para buscar georeferenciar la recaudación, en especial para los operadores económicos grandes y que realizan sus negocios a nivel nacional.

Probablemente, si realizamos este esfuerzo con algún procedimiento, como por ejemplo un índice de valor agregado regional, Lima seguirá siendo la gran fuente tributaria y la proporción Lima - resto del país, no se alterará significativamente. Sin embargo, sí tiene sentido en términos de incentivo y de proyecto, como volumen de recursos sobre el que adquiere autoridad la región conformada y eventualmente permite romper la idea que «si no me integro y

me quedo con lo mío, que es bastante (canon, regalía), estaré mejor que integrándome con otros».

Las regiones conformadas, debieran también poder acceder a mecanismos que les permitiera ganar el 50% de toda la recaudación adicional lograda por esfuerzos conjuntos, lo cual podría tener grados de libertad mayores para su disposición como inversión. Adquiriendo en ese sentido responsabilidad fiscal, que en la experiencia internacional aparece como sustantiva,

Un tema de debate que se tocó a raíz del Proyecto Callao Región, debiera considerar temas vinculados a la Caja Única, las funciones y capacidades redistributivas del Estado y los objetivos de equidad en el manejo agregado de los recursos. Lo cual obviamente se reproduce en cada uno de los niveles de gobierno del Estado. En términos administrativos, supone definir claramente la relación Gobierno Nacional, específicamente Poder Ejecutivo, con competencias unitarias exclusivas que ejerce desconcentradamente; y también Poder Ejecutivo con competencias compartidas, donde jugando el papel de ente rector (norma, regula, vigila, evalúa, etc.), entrega la ejecución de políticas nacionales a los gobiernos de regiones conformadas y a los gobiernos locales, los cuales además ejecutan sus propias políticas.

En la discusión de competencias, hay terreno por recorrer todavía para que se pueda distinguir claramente y con transparencia ante los ojos de los ciudadanos y eventualmente del Tribunal Constitucional (que resuelve conflictos), quién es responsable de hacer qué cosas, cuándo y de qué forma, lo cual tiende a reducir las definiciones de lo compartido, pero que tiene también la necesidad de administrar en el tiempo este tema, para llegar a él por aproximaciones sucesivas.

Este asunto debe desarrollar más orgánicamente el artículo 26 de la Ley de Bases de la Descentralización (competencias exclusivas gobierno nacional) y

el artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹⁴ (competencias y rectoría en la relación nacional-regional) mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y entregaría a los gobiernos regionales la organización de sus Gerencias Regionales y Direcciones Sectoriales; dos consecuencias ineludibles son la reducción del número de ministerios hacia unos pocos, que se desenvuelven en un nuevo contexto como normativos y con políticas nacionales, y de la estructura «representativa» de prefectos, sub-prefectos, gobernadores y tenientes gobernadores, en las regiones conformadas, quedando para el debate el mecanismo de coordinación entre niveles de gobierno.

F- Mejorar estructuras de Gobierno Regional y mejorar reglas electorales

Para la estructura básica de todos los Gobiernos Regionales, se debe apuntar a un mejor funcionamiento con mayor representatividad. En ese sentido se debe evaluar los siguientes aspectos:

- Diferenciar la Presidencia (que podría llamarse Gobernación) de la entidad que legisla y fiscaliza (Consejo Regional). Puede ser revocable en conjunto Presidente y Vicepresidente.
- La Presidencia se elige con un mínimo de votos (40% de los válidamente emitidos) y si fuera necesario, se organizaría segunda vuelta para

¹⁴ Artículo 45.- Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales

a) Concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales

Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley.

Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Corresponde al Gobierno Nacional determinar la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, la que se aprobará mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización.

completar el requisito. Incluso se podría evaluar las posibilidades de elegir a los consejeros en la segunda vuelta.

- El Consejo Regional se constituye por representación provincial (al menos uno por cada una); asunto sobre el cual ya tienen una definición las Comisiones de Descentralización y Constitución; pudiendo considerar la alternativa de votación por distrito múltiple y uni-nominal, individualmente revocable en su circunscripción.
- Se debe evaluar la pertinencia de una estructura paritaria transitoria representativa de las circunscripciones en los casos de integración, que pueden incluir provincias y distritos, siguiendo los criterios de la Ley de Demarcación Territorial y su reglamento. Se trata de hacer viable organizar el territorio y reestructurar su administración, siendo las tareas redefinir los espacios y acercar las unidades de acción del Estado a la zonificación económica susceptible de realizar.
- Se mejora la estructura del CCR: representación de sociedad civil provincial y alcaldes provinciales y distritales; aunque este es un tema de gestión, no necesariamente requiere de la ley y sí de la iniciativa de las partes y en especial de vitalidad de la sociedad civil. Existe incluso la sugerencia de suscitar dos dinámicas, una de las organizaciones civiles y otra de las representaciones municipales.

G- Frente al referéndum

Evidentemente, la conformación de regiones rompe los esquemas vigentes de representación electoral, administración pública y escenarios de política regional y de sociedad civil. De los 17 expedientes presentados, muchos de ellos entrecruzados, 5 han sido aprobados y se contaba con la convocatoria a referéndum de consulta de integración en esos 5 casos.

- Ancash, Huanuco, Junín, Lima provincias y Pasco
- Ayacucho, Huancavelica e Ica
- Tacna, Arequipa y Puno
- Apurímac y Cusco
- Tumbes, Piura y Lambayeque

En esa mirada, es posible identificar una correlación entre el liderazgo proactivo, compartido con la formulación de expedientes y la aceptación de proyectos comunes (dinámicas virtuosas); pero también entre las reglas electorales vigentes, los ciudadanos votantes de referencia y los proyectos políticos particulares (dinámica de dispersión) o en las integraciones que no pudieron concretarse.

Igualmente, una gran constatación es que la presentación de expedientes ha precipitado opiniones de la sociedad civil y movimientos políticos, interactuando con sus autoridades de gobierno regional, y que en muchos casos han sido contrapuestas. También de los propios alcaldes provinciales, en especial de la ciudades capitales que no se han sentido involucrados, que pesarán bastante a la hora de la propaganda y publicidad de voto y que pueden estar precipitados por la decisión aún no culminada, de normar la renuncia previa para postular a otro cargo (presidente regional o congresista)

Como es claro, la conformación de regiones y las recomendaciones que se plantean, tendrán ganadores y perdedores, que serán claramente favorables a quienes mantengan comités políticos regionales y provinciales activos y desalentar a liderazgos con enclaves departamentales o urbanos, a veces cautivos.

En adelante será mucho más urgente darle continuidad a la presencia de escenarios de debate y construcción de proyectos de competitividad y de política regional / local; y ser mucho más pro activos en la formación de

regiones, pues las consecuencias positivas y negativas serán más evidentes para los actores políticos (partidos, movimientos, grupos, líderes...).

La visibilización del proceso resulta crucial, como tema nacional y regional; y en ese contexto, un shock de confianza a la descentralización es nodal; es decir, que si múltiples actores están involucrados será necesario que una buena parte de ellos, tanto nacionales como especialmente regionales, apueste por un acuerdo que impulse el voto favorable al referéndum y un mínimo de temas programáticos que se propone impulsar en conjunto.

Finalmente, los temas más importantes de conveniencia económica de la integración tanto para la reactivación productiva como para el funcionamiento del Estado, así como las reglas de conformación y lo que se espera sucederá después, deberán estar claros y difundidos para que la población pueda tomar una decisión informada.

3.7. Post referéndum

Los resultados han mostrado que en todas las circunscripciones departamentales la opción del Si perdió en varios casos por amplio margen; sólo en Arequipa ganó por el 50.05 % de los votantes. Aún estamos deglutiendo los resultados que tienen implicancias radicales para la orientación estratégica del proceso, en especial en el plano de la política, o parece ser el caso de la economía y de la sociedad; la misma estructura y el hilo lógico subyacente al informe congresal parece decirlo.

Quizá la hipótesis principal pudiera ser que la razón descentralista y democrática para el desarrollo regional, no pudo mostrar un horizonte confiable y seguro en el proceso de integración; y que entonces, como era de esperar, el cálculo individual, vinculado estrechamente a las estrategias políticas y

electorales, prevalecieron ganando para sí los vacíos por ausencia de información y los comportamientos generalizados de aversión al riesgo.



CAPÍTULO IV

AREQUIPA: SOBRE LOS ACTORES Y LAS INSTITUCIONES EN EL NIVEL INTERMEDIO

En este punto intentamos seguir la ruta enunciada de seguir las instituciones en el tiempo (North: 1993 b), pues es el tiempo, en tanto se relaciona con cambios económicos y sociales, la dimensión en la cual el proceso de aprendizaje de los humanos conforma la manera en que se desarrollan las instituciones.

En esa pista, la perspectiva neo-institucional sugiere (Hintze: 2002) que una manera de inferir la existencia de instituciones en una determinada situación, implica observar comportamientos, verificar si están dentro de las reglas sociales que la definición institucional supone, estudiar su génesis, sea como desarrollo necesario de un proceso objetivo, sea como desarrollo asociado a un programa de acción voluntaria para construir el sistema de relaciones y normas que supone la institución. Después de todo, si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones (políticas, económicas, sociales, educativas,...) y sus empresarios (actores, emprendedores,...) son los jugadores (North: 1993, b).

De esta manera queremos dar cuenta de los cambios del arreglo institucional como acuerdo social entre los actores en el nivel intermedio (regional) y en este caso específico, su evolución en el tiempo, influida por conductas y decisiones rutinarias, pero también por alteración en los contratos existentes e igualmente por los costos de transacción existentes. Como se dice líneas arriba, el recuento del proceso histórico, permite explicar la existencia de los arreglos institucionales, en ese sentido el estado de situación y los cambios en el acuerdo social, en las reglas y normas, en los comportamientos admisibles y sancionables, en los límites existentes, en las posibilidades de la acción consciente, en los pactos y disensiones,..... Pues se trata de un proceso social consciente y no una fuerza natural y ciega (Hintze: 2002).

4.1. Entre los 60 y los 90

Esta parte intenta dar cuenta de dos fases de un proceso de institucionalidad para el desarrollo regional en Arequipa que se podría señalar entre los 60 y los 90.

La primera, que abarca dos décadas y media aproximadamente, corresponde a un proceso de importantes acumulaciones en esta materia; luego, en la segunda, se podrá observar su rápido agotamiento y caída en un contexto de grave crisis y de ajuste estructural.¹⁵

Dos hilos nos sirven para seguir el proceso. En primer lugar, se observa en la experiencia de Arequipa, las interacciones entre los principales agentes económicos y sociales (el gobierno y sus instancias regionales, el sector privado, las organizaciones de la población,...) en terrenos tales como el rol de las inversiones públicas y su vinculación con el sector privado, y el

planteamiento de los organismos de desarrollo regional; buscando explicar mejor la fase de acumulaciones.

Luego se examina los cambios fundamentales ocurridos en las empresas localizadas y la desestructuración de la institucionalidad descentralista y con preocupaciones de desarrollo regional; tratando de seguir la fase de agotamiento y crisis.

Un límite y un desafío residen en que mucho del sustento de esta parte, se deriva de entrevistas con informantes calificados ¹⁶ y no cuenta con un balance exhaustivamente sistematizado, salvo para algunos años del caso industrial (Paredes y Miranda: 1999), con cifras y análisis de procesos; sin embargo, las líneas que se trazan nos parecen cruciales para entender económica, social y políticamente Arequipa.

En el fondo, se trata de examinar el momento anterior al esfuerzo por replantear un proceso de institucionalidad descentralista desde el sector privado y los gobiernos locales, que tiene sus orígenes en el segundo tercio de los 90 y toma cuerpo a finales de la década en Macrosur.

A- Los antecedentes regionales

La inversión pública es para las instancias descentralizadas de gobierno la principal, cuando no la única, herramienta de política económica. Ella es la

¹⁵ Sin afirmar una causalidad y tan sólo observando una correlación, las dos fases se pueden corresponder con la expansión y la contracción del PBI per cápita nacional, mirando el ciclo de largo plazo de la economía peruana

¹⁶ En ese sentido se recogió informaciones en especial de los señores Francisco Valencia Paz, Percy Rodríguez Noboa, Jorge Lira Torres, José Luis Paredes Núñez, Alberto Muñoz Najar, Mauricio Chabaneix, Agustín y Rafael Valencia Dongo, Carlos Leyton Muñoz; las lecturas y experiencias personales también contaron en esta perspectiva, así como especiales recuerdos familiares liderados en un caso por Teobaldo Paredes Valdez y conversados con Humberto Núñez Borja. Obviamente, a ninguno de ellos se les puede atribuir responsabilidad por lo que aquí se describe y argumenta y que recogemos aquí luego de varias formulaciones anteriores.

manera de incidir sobre el acervo de capital social y público, pues se espera que al aumentar su volumen, mejore su calidad, definir adecuadamente su escala y decidir una correcta ubicación, juegue un rol muy importante con relación a las decisiones de localización y desenvolvimiento de las empresas, de las inversiones y de las familias.

En la experiencia de Arequipa, el rol del gasto efectuado por el aparato público ha sido tradicionalmente promotor, en el sentido de que gran parte de la acumulación de capital social y de inversiones en infraestructura se vincularon estrechamente a inversiones empresariales del sector privado. Esta articulación se puede observar a varios niveles:

- Uno primero es la inversión pública definida por el gobierno central, pero bajo un gran componente de presión social regional¹⁷; tal es el caso de la irrigación de Majes (70), la central hidroeléctrica de Charcani V (80) y la explotación de cobre en Cerro Verde (70).

En las dos primeras encontramos importantes objeciones de orden técnico y productivo, más aún cuando comprometieron un volumen importante de recursos, que han supuesto endeudamiento externo; y dieron argumentos para que gobiernos posteriores dejaran de invertir en Arequipa.

Sin embargo, quisiéramos también remarcar su importancia en el crecimiento del capital social regional, la transferencia final al esfuerzo de inversión privada (los agricultores de pequeña escala en la irrigación) o su servicio al funcionamiento y expansión de empresas regionales y a la propia población (electricidad).

¹⁷ También de intenso “lobbying” en Lima, como dicen los testimonios acerca de cómo se consiguió hacer obras en Arequipa. La presencia de arequipeños en las instancias del gobierno central en Lima, fue sin dudas de enorme gravitación.

- Otro nivel es el de las inversiones decididas y organizadas regionalmente con apoyo de las instancias centrales de gobierno; como pueden ser la infraestructura del Parque Industrial (60), la fábrica de Cemento Yura (60); la infraestructura de abastecimiento de agua potable y desagüe en la ciudad (el primer crédito otorgado por el BID y pagado por la ciudad), con clara incidencia en materia de inversión privada industrial y en el crecimiento del sector construcción; detrás de ellas está la inspiración y gestión de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA).
- Un tercer grupo son las articulaciones que, vía crédito y desarrollo de organismos de financiamiento (donde destaca Mutual Arequipa), apoyo técnico, dotación de infraestructura, u otras mediaciones, se establecieron entre el esfuerzo privado de menor escala y las instancias públicas.

Tales casos pueden ser las pequeñas o medianas irrigaciones impulsadas principalmente por inversión privada, el desarrollo de la aglomeración de pequeñas y medianas industrias en APIMA; o la reconstrucción (luego de los terremotos) y expansión de la ciudad, fruto del ahorro privado organizado en cooperativas y asociaciones vecinales, en urbanizaciones, barrios y pueblos jóvenes.

- También se podrían citar los esfuerzos privados y públicos para la renovación de la imagen urbana de la ciudad de Arequipa y el desarrollo/fomento de la actividad turística, como paso obligado hacia el Cusco (60 y 70).

Lo más descollante sería la recuperación y puesta en valor de Santa Catalina junto con otros varios monumentos religiosos y civiles, y de lugares de apreciación del paisaje; a partir de allí surgieron otras iniciativas de turismo de aventura y cultural en el ámbito regional.

- Finalmente se debe resaltar en materia de servicios de energía, agua y desagüe: el esfuerzo privado y público en la generación de electricidad y en la producción de agua potable, en la bastante trabajada cuenca del río Chili.

Existe allí un enorme ahorro de la población invertido en la extensión de las redes de distribución, siendo en materia de agua una de las más extendidas del país y el rol importante de las empresas regionales vinculadas a estos servicios.

El contexto de la crisis de finales de los 80 fue agotando estas capacidades y debilitando las articulaciones, tanto del lado público como del lado de las empresas y la población.

Luego, la austera política fiscal, las consecuentes acciones de restricción en el gasto y en especial la centralización de la decisión en materia presupuestaria, propia del mecanismo de estabilización, terminó por debilitar completamente las capacidades de acción de las instancias regionales y locales.

Sin embargo, vale la pena mencionar que a pesar del contexto duro, ciertos niveles de inversión en producción y abastecimiento de agua potable y redes de desagüe se han mantenido, al igual que se ha desarrollado la inversión en la infraestructura de la Universidad Nacional. Ambas como combinaciones peculiares de generación de recursos propios, uso de recursos públicos y de convenios internacionales de cooperación.

B- Las instituciones para el desarrollo

La descentralización supone el desarrollo de instituciones fuertes y reconocidas tanto por los propios como por otras instancias descentralizadas y en especial por los sectores y en general los órganos nacionales de gobierno.

Estas instituciones deben demostrar ser capaces de trabajar con pensamiento estratégico como expresión y concreción de una misión compartida, con capacidad de concertación y al mismo tiempo, con eficiencia gerencial en el manejo y en la ejecución de programas, proyectos y acciones.

En la experiencia de Arequipa, se desarrollaron mecanismos institucionales, que expresan acumulaciones, aunque posteriormente hayan mostrado su extrema fragilidad frente al contexto.

- El Plan para el Desarrollo del Sur de 1959, real hito fundacional de ideas-fuerza de los proyectos implementados en los últimos 40 años. Treinta tomos presentan una base estadística de toda la macrorregión, exponen cerca de 60 estudios sectoriales y espaciales e identifican principales recursos y potencialidades a desarrollar.¹⁸

Resulta útil señalar, que los estudios de recursos humanos y naturales fueron planeados como base para el establecimiento de una Autoridad Regional de Desarrollo para el Sur del Perú¹⁹ y por ello tenían la finalidad de destacar las oportunidades de desarrollo más prometedoras de la región y allanar el camino en el perfeccionamiento de las investigaciones sobre potencial humano y recursos materiales esenciales para un efectivo planeamiento del desarrollo regional.

- La Junta de Obras Públicas, con capacidad de decisión y de gasto a partir de un Fondo Nacional, operando en el nivel departamental y sin considerar la provincia de Arequipa, donde operaba la JRDA.
- La Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA), experiencia institucional de “fuerzas vivas” económicas y sociales regionales

¹⁸ Un convenio entre el gobierno peruano y la administración de cooperación internacional del Gobierno de los Estados Unidos, le dio vida en 1956; la entidad responsable inició trabajos en 1957 y los resultados fueron publicados en 1959

¹⁹ Al respecto, se puede consultar la presentación de cualquiera de los tomos

dialogando en un órgano consultivo, pero al mismo tiempo dotado con instancias de gran capacidad gerencial y recursos de libre disponibilidad.

Sin lugar a dudas es la experiencia descentralista más importante del siglo XX. Sus actividades estuvieron en buena medida enmarcadas en el proceso de reconstrucción de Arequipa, luego de los sismos de 1958 y 1960; sin embargo, sus efectos tuvieron alcances mucho más amplios y pusieron a Arequipa en el camino del progreso.

Estuvo premunida de una visión de desarrollo que se orientó tanto a la reconstrucción de la ciudad como a la potenciación de su capacidad industrial y comercial: obras como el Parque Industrial, el nuevo ingreso a la ciudad desde la Panamericana Sur a través de la variante de Uchumayo, la fábrica de Cemento Yura, el afianzamiento de la cuenca del Chili con la construcción de los principales embalses de este sistema, el ordenamiento urbano de la ciudad, entre otros, generaron bases económicas, sociales e institucionales importantes para el desarrollo de Arequipa.

Su característica más notable de esta JRDA fue precisamente ser amplio espacio de concertación de los sectores sociales involucrados y en ese sentido indicar que fue también un escenario para la acción política local, sin dejar de desmerecer el aporte técnico al desarrollo.

La JRDA estuvo integrada por: 1 representante del Presidente de la República; 4 personas designadas por el Poder Ejecutivo; 1 miembro del Concejo Provincial; 1 representante de la Junta Departamental de Obras Públicas; 1 representante de la Comisión de Promoción Económica; 1 representante de la Cámara de Comercio; 1 representante de las Sociedad Agrícola; 3 profesionales, representando a Ingenieros, Médicos y Abogados; 1 representante de la Central Sindical de Empleados; 1 representante de la Central Sindical de Obreros; 1 representante de la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa.

Como puede verse, la JRDA, tuvo una amplia base de representación, en la que prácticamente se encontraban todos los sectores sociales de importancia para Arequipa. Las rentas que le fueron asignadas provenían del impuesto del 1% a las importaciones.

La JRDA, supo articular las expectativas de desarrollo de Arequipa, planteadas y sentidas por diferentes sectores sociales, en un programa de desarrollo departamental que permitió su fortalecimiento y relanzarlo en el contexto de la región sur y del país. En esa medida, se configuran las condiciones para negociar con éxito ante el poder central, las demandas y las reivindicaciones regionales.

- ORDESUR, contemporánea a la anterior en la década de los 60, con un sustantivo aporte, en tanto coordinador de los organismos regionales del sur, amparada por el prestigio convocante de la JRDA, con un pequeño directorio y como experiencia de articulación de esfuerzos públicos y privados en la identificación y formulación de proyectos de inversión.
- El periodo que inaugura el Gobierno Militar tiene como instancias regionales diversas denominaciones, entre ellas: ORDE, COMDEA, ORDE-Arequipa, al parecer la mejor experiencia fue la del último periodo, con mayor autonomía y capacidad de organización en la acción de los sectores y de otros organismos (como SINAMOS) a nivel departamental o regional.

Esta acción se veía reforzada por la Oficina Regional del Instituto Nacional de Planificación, que fue el sucesor de la antigua ORDESUR, incorporada al aparato público y ampliada en responsabilidades, pues no sólo consideraba la evaluación económica y de un esquema de pre-inversión, sino también los aspectos de orden espacial y social, todo ello en un intento de planificación indicativa y concertada.

ORDESUR fue en sus dos etapas un importante organizador de información, y en especial de personal técnico-profesional que desarrolló experticias en materia de planificación y gestión del desarrollo regional, en términos de espacios mayores (macrorregión sur) como de espacios menores (departamentos, provincias, valles) y con especiales relaciones con las oficinas de planificación y estadísticas de las dependencias sectoriales. En ambos aspectos, información y personal, se perdió continuidad.

Hacia las postrimerías del gobierno militar, se conforman los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES), los mismos que pese a su dependencia directa de las regiones militares, tienen un relativo protagonismo en el tema del desarrollo regional. Convenientemente asesorado por el Instituto Nacional de Planificación, el Organismo de Desarrollo de Arequipa (ORDEAREQUIPA) contribuye a llevar adelante importantes proyectos de desarrollo como es el caso del Proyecto Majes.

Los ORDES se constituyeron en el gobierno del general Morales Bermúdez y dependieron siempre de las regiones militares; en términos de recursos actuaron sobre todo, como una especie de súper ministerio que llevaba a cabo la planificación del desarrollo regional y dirigía la asignación del gasto público en las regiones.

- La década de los 80 nos trae de nuevo dos nuevos elementos las Corporaciones de Desarrollo (CORDEAREQUIPA) que intentan un esquema de acción integrada entre los sectores, pero que efectivamente fueron un retroceso respecto de la acción del periodo anterior, se interrumpe el proceso por el cual los sectores (ministerios), tenían una articulación regional, que se debatía en las ORDES, para pasar nuevamente a depender de modo directo de sus oficinas centrales en la capital. Este periodo tuvo también como hito importante el Proyecto PLANDRA y la convocatoria del Forum Arequipa Año 2000.

Se logra también aprobar el Plan Nacional de Regionalización, pero sin establecer ninguna delimitación regional, la que debería llevarse a cabo mediante la ley de bases de regionalización, instrumento que fue promulgado recién en marzo de 1987 en pleno gobierno de Alan García Pérez.

- Los finales de la década e inicios de los noventa, en el contexto de crisis y luego de ajuste estructural, vieron el nacimiento del Gobierno Regional, cuyo desenvolvimiento transcurrió en medio de una gran precariedad en los diversos órdenes de su actividad. A manera de hipótesis se podría decir que fue el “último grito” de acumulaciones regionales agotadas, actores sin representación orgánica de las fuerzas vivas, en un contexto adverso de crisis y ajuste estructural.²⁰

Mediante Ley N° 25022 promulgada el 14 de abril de 1989, se crea la región Arequipa. El gobierno regional debía estar constituido por la Asamblea Regional, la que a su vez estaba conformada por tres tercios, dos de los cuales eran integrados por representantes de las organizaciones sociales y por los alcaldes provinciales y el último tercio se eligió directamente por voto popular, aprovechando las elecciones municipales de noviembre de 1989.

El gobierno regional tuvo pocas posibilidades de desarrollar con éxito su administración regional. En principio, el hecho de estar constituido por una Asamblea numerosa le restó posibilidades de acción ya que debió enfrascarse en largos debates. Adicionalmente, el proceso mismo y la Asamblea en particular, no estuvieron caracterizados por ser un ámbito de concertación política y de expresión técnica, acorde con las expectativas que la población tenía sobre ella. Por el contrario la Asamblea sirvió más para el debate de apetitos partidarios probablemente importantes para los

²⁰ Quizá la repetición, pero esta vez como “comedia” de la JRDA.

intereses particulares de los grupos políticos implicados, pero de poca trascendencia en términos de la descentralización del país. De este modo se juntaron tanto las deficiencias propias del instrumento legal, a través del cual no se pudo contar con los medios más adecuados para que los gobiernos regionales pudiesen operar, con los sesgos y deficiencias de los grupos políticos locales.

Los esfuerzos por contar con un proyecto político y de desarrollo regional, no lograron efectivizarse. La pauta de acción estuvo motivada por la distribución de las direcciones regionales entre los grupos políticos; en este escenario los alcaldes provinciales poco pudieron hacer y en algunos casos fueron también partícipes de esta forma peculiar de manejo de la región.

Los representantes de la sociedad civil, pese al entusiasmo inicial que el proceso produjo, terminaron por retraer su actividad y participación. Con el golpe del 5 de abril de 1992, terminó el intento de descentralización y junto con él los gobiernos regionales iniciados dos años antes.

- Finalmente en este proceso de 40 años, las empresas (CCIA), los sectores laborales (la FDTA, Federaciones y Sindicatos) y la propia población (AUPA, Cooperativas, Juntas Vecinales, Asociaciones Urbanizadoras), desarrollaron instituciones que hicieron posible el funcionamiento de las otras instancias mayores. Es decir se tuvo una franja intermedia rica y múltiple que vigorizaba la sociedad civil de la ciudad.

Los procesos de crisis (enorme caída del producto y proceso de alta inflación), de enorme fragmentación social, de informalización de las actividades económicas y sociales, fueron minando esas acumulaciones económicas y sociales, planteando nuevos retos y problemas.

C- Los impactos regionales de la escena nacional en los 90

En la década de los 90 el país enfrentó un cambio radical en el contexto macroeconómico; que supuso un “shock ortodoxo de demanda” de naturaleza antiinflacionaria, con muy pocos alivios a la pobreza; y un tipo de ajuste estructural, incapaz de llevar a la economía al menos a recuperar los niveles de “empleo adecuado” anteriores a la crisis.

Estudios más detallados dan cuenta de la economía política del ajuste estructural de los 90 en cuyo balance a finales del periodo podríamos destacar:

- Como la versión extrema de ajuste, sin programas sociales, sectoriales y espaciales junto con problemas de orden y secuencia en el proceso de reforma de la economía han generado múltiples efectos no-deseados o no previstos en la teoría y la experiencia que complicaron su sostenibilidad en el tiempo.
- Estos problemas se intensifican en la medida que la política recesiva (luego de la expansión eleccionaria del 95) los agudizó, y las perturbaciones exógenas (el Niño y la crisis internacional, Asia, Rusia, Brasil) los acrecentaron; junto con ello se fortalecieron formas de presencia social de los excluidos y se fractura las formas tradicionales de control político y ejercicio de gobierno.
- A finales de los 90 se enfrenta una grave crisis de orden político, pero también en el orden económico; que tendría que redefinir el horizonte de mediano y largo plazo del ajuste estructural y resolver simultáneamente el problema del déficit fiscal, del excesivo servicio de la deuda externa y la reactivación de la economía; en un contexto de acuerdo político y afianzamiento de la democracia.

Es en ese contexto de los 90 que se debe señalar los impactos en la dinámica espacial regional, entre los que se puede señalar los siguientes:

- En la dinámica de articulación espacial, se ha generado una fuerza locomotora en el eje Lima/Norte pegada a la demanda (8 millones en Lima y 4 ciudades interconectadas en el Norte) y en la cola del tren Arequipa y en general el sur-andino. La idea gráfica de un tren dando una curva cerrada puede mostrar esto; mientras la locomotora vaya en una dirección nueva los últimos vagones van en sentido contrario.

En las décadas anteriores, la presencia del Estado en la economía de Arequipa y del sur fue uno de los pilares de su dinámica económica, siendo complementaria, cuando no con mayor iniciativa, a la acción privada. En cambio, pareciera que en el Norte la dinámica de los negocios los ha llevado a ser un tanto más independientes (con mayores grados de libertad) respecto del ciclo de las finanzas públicas y de la acción del Estado.

Eso parece ser, en hipótesis, una diferencia central para Arequipa, pues el eje de su fortaleza en el pasado (acción pública/privada) se tornó en los 90 en la fuente de su debilidad (por la retracción del Estado y la debilidad privada).

- La diferencia de ritmos entre crecimiento productivo y empleo tiene un mayor énfasis en la región. Algunas cifras muestran que la tasa de desempleo de Arequipa (12% a 15 %) ²¹se ubica entre las más altas del país y para el periodo.

La readecuación de las empresas (reducción de costos y cambio técnico) para enfrentar a su competencia en una economía abierta significó

²¹ Se disponía de las estimaciones de G.Yamada para 1994 (15 %) y de las de Patricia Salas y Marcos Obando (12 %) para 1999.

importantes ajustes en el empleo; el redimensionamiento del tamaño del Estado tuvo el mismo efecto; y junto a las tendencias de crecimiento poblacional (migración y natalidad) configuraron un hecho macizo: la existencia de una gran capa de ocupados o sub-empleados asociados a actividades de baja productividad y reducido ingreso.

En otros procesos aperturistas, que atacaron la industria monopólica y centralizada, se alentó (aun sin quererlo) la inversión descentralizada cercana a las materias primas. En los 90, estas inversiones, en especial las mineras, por razones de orden tecnológico (alta densidad de capital), tienen escaso impacto en su entorno (compran poco localmente) y reducida demanda de empleo

En general, los escasos esfuerzos de inversión significativa no tienen un impacto importante en el empleo, entendido como productivo y de calidad.

- La tendencia de todos en el periodo es ir hacia el gran mercado; sin pensar en las dificultades de Lima para ser una ciudad viable y sustentable.

El país sigue siendo de grandes distancias y los esfuerzos para acercar a las partes son pequeños y no existieron políticas definidas que lleven a localización de inversiones fuera de Lima que agreguen valor antes de transportar hacia los mercados.

- La tendencia a concentrar las decisiones políticas junto con la reducción del Estado en su rol de inversor en infraestructura social para el desarrollo, hicieron que la región pierda capacidades institucionales respecto de su propio desarrollo.

En el corazón de esas realidades, las tendencias económicas y una regionalización frustrante y frustrada entramparon a los escasos y reales descentralistas, pues se perdieron las acumulaciones anteriores y al mismo

tiempo se perdió horizonte en torno al significado de la descentralización en un contexto de economía abierta y de competitividad internacional.

D- Empresas e instituciones en Arequipa

La situación descrita en líneas anteriores, originó cambios importantes en el mapa empresarial, en el que las tendencias centrales pueden ser reseñadas así:

- Para varios de los grupos económicos importantes (tales como Gloria o Cervesur) Arequipa y el sur dejaron de ser el mercado importante (aunque en diverso grado), y pasan a tener como foco de su atención y desarrollo empresarial el mercado de Lima y/o la exportación.
- En el entorno industrial, en especial en las empresas agrupadas en el Parque Industrial surgido en el contexto de un proceso proteccionista, la apertura de la economía y la pérdida de peso relativo del mercado de Arequipa y el sur generaron cambios importantes:
 - Fueron pocas las empresas que conservaron su vitalidad y crecimiento, en especial las vinculadas a una minería en crecimiento y a la construcción.
 - Otras, que tradicionalmente mantuvieron una imagen de calidad para abastecer de insumos a otras empresas locales, vieron caer sus clientes convencionales que salen del mercado o toman proveedores de fuera, en Lima o del extranjero.
 - Algunas otras, que abastecen de productos finales, que para su competitividad y sus ventas también desplazan su interés a Lima.

- Finalmente, en varios casos se decidió el traslado físico de las plantas fabriles, considerando los problemas de cercanía a la demanda y cercanía al puerto de abastecimiento de insumos (el Callao), eliminando así costos y fletes de ida y vuelta, de suyo innecesario.

Quienes empresarialmente pasaron el “test de la apertura” (antes del 95), tuvieron que enfrentar a continuación y sin aliento “el peso de la recesión” (luego del 97/98) y por ello las consecuencias de un alto endeudamiento. (Paredes y Miranda: 1999)

- Los grupos exportadores textiles (Inca y Michell) basados en materias primas regionales (oveja/alpaca) reconfiguran su organización. Tienen en el periodo problemas de demanda externa (moda/precio) pero también buscan enfrentar un problema técnico de engrosamiento de la fibra de alpaca, y tratan de posicionarse en el mundo como exportadores de “tejidos de especial finura” con la alpaca y la vicuña.
- Si miramos por el lado agrícola los esfuerzos de modernización (pensar primero en el mercado, introducir mejoras tecnológicas, desarrollar mecanismos de agro-exportación, explotar la bio-diversidad,...) apenas si han empezado, de manera embrionaria.

El comportamiento del productor agrícola se mantiene en algunos casos bajo un esquema básicamente rentista y en otros fundamentalmente se vive una realidad de subsistencia, de reproducción simple.

- La inversión en gran minería es importante, el circuito del cobre es de clase mundial. Cerro Verde, Tintaya, Cuajone, Toquepala (fundición y refinería), sin embargo, son de alta densidad de capital, tienen escaso poder de arrastre como compradores de insumos locales y limitadas capacidades para generar empleo.

En ese momento motivó compromisos de inversión y expansión para los años siguientes (Zorrilla 1999)²²;

- Vale la pena tener en cuenta que en los procesos de concentración en Lima, asociados a cambios de propiedad, privatización, o absorción por grupos más grandes, generaron que la proveduría local (comercial o fabril) se debilita.
- Las pequeñas empresas, las micro-empresas, los talleres familiares, esparcidos especialmente en el ámbito geográfico de la ciudad, pero especialmente en Paucarpata/Mariano Melgar, mantuvieron sus canales de comercialización en Arequipa, en el ámbito del sur y a veces mas allá, pero debilitados por la reducida capacidad de compra de los segmentos de demanda a los que se dirigían.

Sus posibilidades de acumulación, crecimiento, innovación técnica son pequeñas, su productividad es baja y la mayor parte está en el sector servicios. Y aunque el peso específico de cada establecimiento es pequeño, constituyen un hecho masivo y fundamental en términos de población ocupada e ingreso.

Lo que tenemos en los 90 son pues cambios importantes en los ejes de acumulación económica que tradicionalmente ordenaron el desarrollo del espacio regional; lo que se traduce también en un debilitamiento de los eslabonamientos locales, de las relaciones proveedor/cliente, en definitiva en una debilidad creciente de "cluster regional".

²² Resulta importante advertir, que en la actual coyuntura de precios altos del Cobre, ocurre la reapertura de Tintaya (luego de un periodo de bajos precios que llevó a cierre temporal) y la ampliación de Cerro Verde. Sería importante una revisión exhaustiva de los compromisos reseñados por Zorrilla, que incluía Quellaveco, en la posibilidad de un cluster del cobre, con restricciones en energía y agua; y determinar otras inversiones y proyectos en la región.

Quizá un indicador de los problemas que se atraviesa, sea el crecimiento en el periodo de los índices de crecimiento de cartera pesada que se produce en el sistema bancario y no-bancario y que se observa con mayor nitidez en el último periodo; pues quienes empresarialmente pasaron el “test de la apertura”, tuvieron que enfrentar a continuación y sin aliento “el peso de la recesión”.

E- ¿Qué pasó con los actores y las instituciones?

Las regiones necesitan, como lo hemos dicho, de instituciones fuertes y reconocidas por propios y extraños, y deben ser capaces de ser expresión de voluntad colectiva y de misión compartida, deben de tener capacidad de concertación y eficiencia gerencial.

La experiencia de Arequipa hizo acumulaciones importantes en este terreno, que en los últimos años factores como la crisis, la informalización de las actividades económicas y la fragmentación las fueron minando.

Pero quizá la gran frustración de esas acumulaciones, fue la existencia de un proceso de regionalización y de un Gobierno Regional, de gran precariedad política, técnica y presupuestal.

En la década de los 90, Arequipa no ha podido recuperar esas capacidades y las transformaciones de orden estructural que se vivían, han aumentado la fragilidad y la dispersión de las ya menguadas fuerzas descentralistas.

Los cambios empresariales antes reseñados, afectaron a la Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa como institución, en la medida de que los ejes de mayor dinamicidad han dejado de tener sus ojos puestos en Arequipa y la región sur como mercado, para tener como foco de sus preocupaciones el desarrollo de sus ventas y el posicionamiento de su marca en otros

mercados.²³ Los otros tramos empresariales y sus asociaciones, no tenían ni la fuerza ni la presencia necesaria para incidir en el panorama regional.

Los propios cambios en la estructura del empleo, hicieron perder peso relativo a los tradicionales gremios de trabajadores como la FDTA, los Empleados Públicos, etc. Si las agrupaciones de vecinos mantuvieron vida propia y entre ellas la propia AUPA, se debe a la vigencia de reivindicaciones por los servicios, en especial de agua/desagüe, de otro lado a la necesidad de satisfacer sus necesidades básicas de servicios urbanos y finalmente a los esfuerzos de las organizaciones de sobrevivencia.

De otro lado, la progresiva redefinición del rol del Estado y de la política fiscal, terminaron por hacer de la inversión pública un asunto centralmente decidido y sectorialmente asignado; vías de comunicación, infraestructura escolar, habilitación de terrenos, edificaciones multifamiliares, etc.; eran tramitados por licitaciones administradas desde Lima o pasaban por organismos sectoriales (ENACE, INFES, FONCODES, ...), que se encargaban, sin mayor coordinación entre ellos, de la ejecución correspondiente.

No hubo o no era particularmente notable, algún proceso, cualquiera que este sea, de selección y priorización de inversiones, que tenga referencia en algún organismo espacialmente definido. El Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), no ejerció alguna autoridad en este terreno, ni fue instancia de coordinación.

El gasto público perdió sus ya menguadas posibilidades de herramienta de política con referencias regionales o locales, como expresión de decisiones localizadas en un espacio cualquiera que este sea, como concertación y

²³ Sin embargo, se debe anotar la fuerza crecientemente importante a lo largo de la década que asume en la CCIA el reto de potenciar las ventajas competitivas regionales e insertarse dinámicamente en el centro-oeste de Sudamérica y en general en la economía globalizada. Es probable que el estudio realizado por Monitor (1995) y cofinanciado por la CCIA marque la inflexión.

articulación de esfuerzos públicos y privados y como expresión de direccionalidades acordadas.

Para el estilo de manejo del programa económico, no eran pertinentes exigencias fiscales regionales o locales que deban de ser tenidas en cuenta, con las cuales se vería en la necesidad de concertar y dialogar. A esas instancias les debía bastar con el monto asignado y debían batallar con él.

Resulta muy importante anotar, que es en los últimos años cuando los municipios provinciales y distritales lograron una mayor importancia y visibilidad, también es cierto que han puesto al descubierto sus limitaciones institucionales para administrar recursos adecuadamente, sus carencias para asumir la responsabilidad de administrar el desarrollo en sus ámbitos de jurisdicción y sus amplios déficit económicos.

F- A manera de balance

A finales de los 90 encontramos:

- Una gran debilidad en las posibilidades de la administración pública regional o local, tal como estaban (y lo siguieron estando) conformadas y organizadas, para desarrollar una orientación estratégica con base a las nuevas realidades, problemas y actores. Es decir se tiene una institucionalidad para la descentralización, débil, desorganizada y sin instrumentos para actuar o materias sobre las cuales decidir.
- Es posible anotar en el periodo algunos esfuerzos, pequeños pero importantes para canalizar sinergias regionales en procura del desarrollo:
 - En el sector empresarial, que busca enfrentar los desafíos de la competitividad, la innovación, los retos del mercado y las externalidades negativas que para una localización regional genera el centralismo; los

casos con empuje de éxito se encuentran fundamentalmente en el sector exportador.

- El interés y esfuerzo de gobiernos locales para enfrentar el reto del desarrollo de sus ciudades, considerando sus interrelaciones en un espacio mayor y sus conexiones con el resto del mundo; en especial Ilo, Arequipa y Cusco.
- Los estudios, debates y eventos realizados por iniciativa privada (MONITOR, estudios específicos de la CCIA sobre Arequipa y la Región, ADEPIA,...), de la Universidad de San Agustín (Revista Cuadernos Regionales,...) y de ambos (Convenio UNSA-CAF-PROSUR).

Todos ellos son importantes y fueron involucrando personas y voluntades para canalizar sinergias y acuerdos, pensar propuestas, para convertir en demanda efectiva el desarrollo regional e intentar pensar estratégicamente el sur.

Quizá este punto de vista sea de fundamental importancia para entender la perspectiva descentralista, pues si bien un marco efectivamente descentralista es importante, lo es más la posibilidad de que las propias regiones, sus “fuerzas vivas” su institucionalidad para el desarrollo, económico y social sea capaz de asumir esas responsabilidades y llevarlas adelante con eficacia y eficiencia liderando el proceso.

Es obvio que como todo proceso social se crece al interior de una tendencia tratando de convertir las necesidades y apremios por descentralización en demanda efectiva por ella, aprovechando toda la sinergia posible.

Por tanto, el futuro de Arequipa dependía (y depende) en gran medida, de la capacidad de iniciativa de sus instituciones y de sus hombres y del carácter

emprendedor de sus acciones; considerando que nadie “por sí solo”, tiene capacidad de liderazgo y convocatoria. Arequipa necesita ponerse de acuerdo, sobre cómo quiere insertarse en el concierto de las economías regional, nacional e internacional, interconectando esfuerzos para avanzar en esa dirección.

4.2. La perspectiva macrorregional en medio de la crisis

La sistematización de la experiencia desarrollada por el movimiento de alcaldes, empresarios y líderes institucionales de la macrorregión sur en el Perú, en casi tres años de recorrido²⁴, sobre la base de testimonios y textos disponibles, es la base de esta parte (Paredes: 2002).

A- Los hechos fundacionales

El hito que marca el inicio del movimiento macrorregional es la Cumbre de Ilo, en junio de 1999, en el cual confluyen dos esfuerzos fundamentales, las propuestas e inquietudes de reactivación y competitividad de la Federación de Cámaras de Comercio del Sur (Fedecam-SUR) presidida por la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (CCIA); y, los planteamientos y preocupaciones de la Municipalidad Provincial de Ilo, de pensar el desarrollo del puerto y su provincia en la perspectiva de los corredores viales multimodales que comienzan a articular esta parte del continente y terminan en el Pacífico.

²⁴ La crisis económica se produce desde 1998, el segundo periodo de Fujimori concluye en julio del 2000, unos meses antes ocurrió el cuestionado proceso de la re-reelección. En ese julio también inaugura su tercer periodo, unos meses después y a raíz de la crisis política ocurre su salida del país y del cargo, asumiendo la presidencia Valentín Paniagua, quien lleva adelante un gobierno de transición y las elecciones del 2001. Alejandro Toledo inicia su gobierno en julio del 2001.

Esta confluencia, logra que se reúnan por primera vez los alcaldes y/o sus delegados con los presidentes de los gremios empresariales de las ciudades de Abancay (en Apurímac), Arequipa, Cusco, Juliaca y Puno (en Puno), Ilo y Moquegua (en Moquegua), Puerto Maldonado (en Madre de Dios) y Tacna.²⁵

De un lado, políticos recientemente electos, con legitimidad en sus comunidades, plurales en sus opciones generales (oficialistas, de oposición e independientes); interesados en aportar soluciones a sus particulares realidades, en especial en materia de infraestructura de base, social y económica.

De otro lado, gremios empresariales interesados en el desenvolvimiento económico de sus negocios, algunos de ellos conscientes que la fortaleza de su posicionamiento empresarial pasa de manera singular por el mejor desempeño de las economías regionales en el sur; en la búsqueda de planteamientos de corto plazo que reactiven la economía del sur, que lo potencien como mercado y le desarrollen competitividad.

En ese contexto las decisiones tomadas se plantearon en dos planos; en los pronunciamientos realizados y en las formas organizativas adoptadas. En la Declaración de Ilo, se constata la situación de crisis de la región y se afirma la posibilidad de construir una “estrategia viable de inserción competitiva” en el mundo.

También se menciona la “vocación regional de articulación” entre el centro-oeste de Sudamérica y la cuenca del Pacífico; y se anota la necesaria mejora en la calidad de vida de los ciudadanos; por ello se resalta la importancia de la integración de los pueblos del sur y de una visión compartida acerca del futuro (“región moderna, competitiva y descentralizada”); invoca la adhesión de las

²⁵ Los departamentos del sur del Perú componentes de la macrorregión sur son Tacna (fronterizo con Chile), Moquegua, Arequipa, Puno (fronterizo con Bolivia), Cusco, Apurímac y Madre de Dios (fronterizo con Bolivia y el Brasil).

instituciones a la propuesta y el logro de proyectos estratégicos, para lo cual es necesario fortalecer la capacidad de gestión local y regional.

En esta como en sucesivas declaraciones hay un esfuerzo por afirmar la compatibilidad y el necesario balance entre los grandes proyectos macrorregionales con los intereses de los espacios menores, vinculando vocaciones productivas locales y complementariedades regionales; y aludiendo insistentemente temas modernos de “posicionamiento de calidad y eficiencia”. Normalmente se trata también de poner el énfasis en la propuesta y no en el diagnóstico de la crisis, por lo demás compartido y conocido.

Junto con ello se plantea ciertas reglas de juego: frente a la pluralidad política existente se escoge un liderazgo colectivo (alcaldes y empresarios) responsable y representativo; las declaraciones públicas son acordadas por consenso y siempre ponen por delante los grandes temas de unidad; se nombra para la función de Secretaría Técnica a la Fedecam-Sur, para que con el apoyo de los municipios coordine la formulación de propuestas de trascendencia macrorregional, se acuerda una sede rotativa para las Cumbres.

Al Cusco, a mediados de julio, se llega con una propuesta más definida pero con el inicio de resquemores, pero se insiste en la visión compartida, en la necesidad de un proyecto común que nos inserte como región en el entorno y el mundo; y el convencimiento que separados, ninguno tiene futuro propio; igualmente en la importancia de la integración de las ciudades, constituyendo un sistema urbano, con fluidez de comunicaciones, “mercados más amplios, accesibles y con proyección más allá de nuestras fronteras” (Brasil con la interoceánica, Bolivia y el Asia vía el par-portuario Ilo-Matarani); y la importancia de un bloque económico, desterrando ideas dissociadoras que separen enfocando con claridad los problemas a efectos de avanzar prontamente con soluciones, sin atentar contra una legítima pluralidad.

Un tema que se incorpora a la Declaración del Cusco es la idea de descentralización: como un proceso que requiere de políticas que faciliten el gran esfuerzo regional y promueva el desarrollo con eficacia y eficiencia; subrayando la necesidad de calidad de vida, empleo y crecimiento económico en la macrorregión; intentando de esta manera, una diferenciación de las propuestas en curso.

En la Cumbre del Cusco, sobre la base de trabajos presentados por la Secretaría Técnica se aprueban los siguientes cuatro lineamientos estratégicos para el desarrollo del sur:

- a. Potenciación de la infraestructura de soporte para el desarrollo
- b. Promoción y retención de inversiones
- c. Fomento de las vocaciones productivas identificando especializaciones en espacios menores y definiendo complementariedades.
- d. Internacionalización de la economía regional, promoviendo exportaciones y vinculándose con el centro-oeste sudamericano

Un tema que se reitera en el Cusco pero que no logra lazos efectivos es la vinculación específica entre Municipios y Cámaras de Comercio en cada una de las ciudades, sin embargo nunca se cristalizaron formas que permitieran lazos fáciles, estables y sostenidos; quizá debido a las debilidades institucionales existentes, a la ausencia de un liderazgo compartido y a los propios conflictos a lo interno de las localidades.

En este terreno fueron avances las experiencias de Ilo (las iniciativas de municipio y empresas), Arequipa (la coordinación entre Alcaldía y Cámara de Comercio) y Cusco (con presencia de ambos estamentos en el seno de la Asamblea Regional).

B- Descentralización y estrategia

¿Cuáles eran los planteamientos acerca de la descentralización en el escenario social de 1999/2000? Los dos principales podrían ser formulados resumidamente, al interior del escenario, de la siguiente manera:

- Una estrategia, dominante en la escena, impulsada por el oficialismo, que privilegia “el gasto centralmente decidido y sectorialmente asignado” y ve a las municipalidades como una posibilidad de desconcentrar la acción pública. En esa lógica no cabe admitir ninguna instancia (municipios con autonomía y recursos) u opinión (movimientos sociales en los niveles local y/o regional) que colocada en el medio intente alterar el esquema, incorporar una dimensión espacial más amplia; ni menos aún si esta puede llegar a ser un interlocutor de políticas desconcertadas o descentralizadas; y peor si puede constituirse como retador en la contienda electoral.
- La otra tendencia es la de exigir la regionalización inmediata, elecciones e instalación de gobiernos regionales; en esta perspectiva se enfatiza el proceso político de regionalización, como bandera en contra del bloque en el poder, cuya acción centralista en todas las dimensiones de la vida política es evidente.

Sin embargo no se consideran las graves debilidades de la sociedad civil y de las elites regionales, la “relativa ausencia de una institucionalidad regional” que reciba y dirija estratégicamente el proceso; ni tampoco le toma atención a un hecho fundamental, vinculado a la necesaria dinámica económica que haga sostenible en el tiempo el proceso.

La macrorregión sur, apuesta entonces por una estrategia que fortalezca la sociedad civil regional y construya institucionalidad para el desarrollo; en ese sentido, se recoge la experiencia internacional de regiones exitosas donde

gran parte de la viabilidad del esfuerzo depende de una institucionalidad regional, que sea capaz de estructurar una relación eficaz y eficiente entre productores, autoridades locales, entidades de investigación tecnológica, entre las principales; capitalizando en un nuevo contexto experiencias anteriores.

Es esa institucionalidad²⁶, flexible y diversa, con una mezcla creativa de racionalidad privada y de evaluación social, la que debe ser facilitadora en múltiples dimensiones: de la imagen regional, de una visión compartida, de la negociación con el poder central, de la promoción y atracción de inversiones regionalmente localizadas, de la conexión entre productores locales, de la adopción de tecnologías; y de la selección de una cartera de proyectos de inversión.²⁷

Se apuesta entonces, por enfatizar la descentralización económica que presione por la implementación de las líneas estratégicas ya planteadas y acordadas; y por abrir canales de diálogo, negociación y concertación de intereses con distintas fuerzas sociales y económicas.

En consonancia con lo anterior, se recoge la necesidad de un Estado que efectivamente promueva la competitividad regional y el fortalecimiento de una infraestructura económica para el desarrollo, ampliamente preocupado por difundir conocimiento y generar innovaciones y responsable de garantizar el mejoramiento del bienestar de la población.

Esta perspectiva pone en un nuevo marco el rol del Estado y de las entidades públicas; y acentúa la necesidad de esfuerzos locales y regionales diversos, dispersos espacialmente pero con gran esfuerzo integrador, viabilizando la concertación sinérgica de direccionalidades comunes. Evidentemente esta

²⁶ Entendida tal como se explicó en capítulos anteriores. Por ello, el cambio institucional implica la estructura de incentivos para el comportamiento interactivo.

perspectiva se inscribe al interior de una concepción de estado que se aleja del paradigma liberal ortodoxo y se acerca a una perspectiva moderna de estado activamente promotor y descentralista.

C- ¿Qué es la descentralización entonces?

La descentralización es entonces, un proceso principalmente endógeno, con relación a los espacios fuera del ámbito de influencia directa del centro hegemónico y su viabilidad exitosa tiene como explicación sustantiva la generación de arreglos institucionales internos y fuerzas sociales que han logrado concretar una agenda de éxitos.

El proceso endógeno se basa fundamentalmente en procesos económico-productivos articulados, mercados interconectados, actores con fortalezas propias y visión compartida e instituciones eficientes que retroalimenten los procesos de desarrollo.

Como es claro, leído esto en el contexto de los lineamientos estratégicos propuestos, no se puede confundir “lo endógeno” con una perspectiva autárquica.

Es esta dinámica social y económica la que puede demandar, presionar y generar la pro actividad del Estado central en procura de un desarrollo que brinde iguales oportunidades a todos los espacios. Lo cual tiene como derivación una sociedad civil regional fuerte, con crecimiento productivo.

Por todas estas razones es que la reunión de Tacna enfatiza la necesidad de un Estado descentralista que facilite y promueva el desarrollo; junto con diseños institucionales regionales de consulta y concertación; remarca la importancia de una preocupación especial por las zonas de frontera

²⁷ cfr. Proyecto de Reactivación del Sur el Perú, Arequipa, UNSA-PROSUR-CAF, 1999

permitiendo mejorar su interconexión y competitividad, insiste en el compromiso de concertación de voluntades para estructurar a la región como un espacio integrado.

D- El tema de la viabilidad

Los debates y contingencias del periodo llevaron a remarcar algunas orientaciones sumamente importantes para lograr la viabilidad de largo plazo de una propuesta técnica y creativa, en un panorama complejo:

- Es crucial la visión de cooperar para competir que debe integrar los esfuerzos y las acciones macrorregionales, y solidificar la alianza estratégica de alcaldes y empresarios.
- No se trata de hacer de las Cumbres grandes asambleas de representantes sino lugares de encuentro de quienes tienen preocupaciones comunes que permitan alimentar las intuiciones fundamentales.
- El fortalecimiento de la sociedad civil regional pasa por ampliar las posibilidades de acción de otras instancias: Universidades, ONG, pequeños empresarios, es decir redes de cooperación que atraviesen el espacio macrorregional; posibilitando el crecimiento de las vocaciones productivas locales.
- El aprendizaje de otras experiencias de desarrollo regional en el mundo que han probado una metodología donde acuerdos institucionales y Estados descentralistas son bases importantes para una agenda de éxitos.
- En el espacio mayor del centro-oeste entrelazar esfuerzos con el norte chileno, el noroeste argentino, el norte boliviano y sudoeste brasileño como espacio de florecimiento de los corredores viales entre el Pacífico y el

Atlántico, presionando por la necesaria presencia peruana en esta articulación creciente.

- Capitalizar el apoyo de las agencias internacionales interesadas en reforma del estado, descentralización, crecimiento regional con iniciativa privada e interconexión de los espacios en el centro-oeste sudamericano.

Temas todos que por lo demás se mencionan y acuerdan en la Segunda Cumbre de Ilo y en el Protocolo acordado.

¿Qué es entonces Macrosur o qué trata de ser? Un movimiento organizado de la sociedad civil, un movimiento amplio, plural, convocante que busca lograr la legitimidad entre los ciudadanos de la macrorregión sur y que contribuya efectivamente a la descentralización, al progreso de nuestros departamentos y al bienestar de nuestros conciudadanos.

Una alianza estratégica de empresarios, alcaldes y líderes institucionales; vigilante de la reforma del Estado y del comportamiento de los ciudadanos en una perspectiva descentralista, y en ninguno de los dos casos pretende sustituirla; preocupado por contribuir a forjar institucionalidad descentralizada local y regional.

Se define entonces como un colectivo social por la descentralización, como un instrumento sustantivo, para lograr el desarrollo. En tal sentido, tiene énfasis propio respecto de la inherente tarea descentralista, pues busca acumular fuerzas para lograr una agenda exitosa: la generación de diseños institucionales sinérgicos, procesos económico-productivos articulados, mercados interconectados, actores con fortalezas propias, visión compartida, capaces de dialogar y escuchar; instituciones eficientes y democráticas que retroalimenten los procesos de desarrollo.

En definitiva, una sociedad civil regional fuerte, un crecimiento productivo y competencias de gobierno en el ámbito local y regional. Es decir una fuerza común para el progreso.

Quizá son dos los textos que sintetizan la magnitud de la propuesta, en la nueva coyuntura: el discurso en la Reunión Trinacional de setiembre 2001 y la Presentación de CADE 2001 en noviembre. Sin lugar a dudas, ambos son continuadores del texto fundacional: “Situación Actual y Propuestas para el Desarrollo del Sur del Perú” (Noviembre 2000) y de las Declaraciones de las Cumbres; pero tienen la virtud de realizar un estado de situación de la propuesta.

E- Los temas de setiembre 2001: Una progresiva movilización de la sociedad civil

La descentralización es un instrumento sustantivo para la reactivación de las economías locales y macrorregional; para superar un período de declive que amenaza volverse secular y para generar fuentes que permitan el crecimiento económico, el desarrollo humano y el bienestar de nuestros conciudadanos.

Por ello, se acentúa la construcción de una institucionalidad descentralista, local y regional; insistiendo de manera cada vez más incluyente y convocadora en una alianza estratégica de alcaldes, empresarios y líderes institucionales, que hoy debe traducirse en la generación y funcionamiento de diversas y amplias redes de cooperación de las organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos local y macrorregional.

En este empeño, es muy importante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y gobierno local, pero también en el nivel departamental y macrorregional, para lograr experiencias positivas de descentralización y agendas de éxito por el desarrollo.

A ello apunta la contribución a forjar acuerdos sinérgicos en los diversos ámbitos de la macrorregión sur, para que sobre la base de una visión compartida entre ciudadanos, organizaciones, ONG, universidades, autoridades y representantes de distritos, provincias y departamentos, se dé impulso a sus vocaciones productivas locales y sea posible transformarlas en verdaderas ventajas competitivas sostenibles en el tiempo; procurando simultáneamente una complementariedad macrorregional que permita la dimensión y la escala necesarias.

Esto recoge y aprende de la experiencia internacional de regiones exitosas: visión compartida, proyecto colectivo, institucionalidad facilitadora, gobiernos locales fuertes, con competencias, rentas y capacidades suficientes; un Estado descentralista con criterios de equidad y eficiencia y amplios mecanismos de concertación; y capitaliza las experiencias desarrolladas en el pasado por nuestros pueblos en un nuevo contexto; permitiendo también estructurar la macrorregión sur como un espacio integrado.

Indudablemente esta es una perspectiva de afirmación de la democracia, de fortalecimiento de una sociedad civil que la sustenta y de crecimiento productivo que permita su viabilidad.

En la visión se afirma que aspiramos a una macrorregión sur integrada, abierta, moderna y descentralizada; creemos que en un mundo crecientemente globalizado, las regiones deben insertarse competitivamente en los mercados nacionales e internacionales sobre la base de las vocaciones locales y las complementariedades regionales.

La tarea pues requiere de lineamientos estratégicos fundamentales que complementen la movilización de la sociedad civil macrorregional que se ha emprendido. Para generar nuevas y mejores propuestas de reactivación de la economía del sur, se requiere de:

- Articular social y espacialmente a los pueblos de la macro región sur; para potenciar la infraestructura social y productiva de soporte para el crecimiento económico.
- Un elemento central de ello son las vías de comunicación, siendo el objetivo un tramado multimodal (carreteras, frente portuario, aeropuertos, ferrovías, etc.) que articule e integre a los pueblos de la macrorregión sur.
- Esos mecanismos permitirán que los esfuerzos por desarrollar las vocaciones productivas locales encuentren complementariedades y se articulen estratégicamente en el contexto macrorregional, potenciando la bio-diversidad existente.
- La necesidad de retener inversiones y atraer nuevas, facilitando la identificación de nuevas oportunidades de negocio, fortaleciendo las existentes, con gran componente de innovación, cambio técnico, aumento de la productividad, servicio al cliente y estándares de calidad internacional.
- Finalmente, pero no por ello menos importante, la elevación del desempeño en los centros de formación e innovación tecnológica, contribuyendo decididamente a partir de un proyecto que aporte a la forja de competitividad y ciudadanía.

En ese sentido, el énfasis en la descentralización económica implica desarrollar oportunidades de negocio en materia de producción y servicios, competitiva y articuladamente, a manera de cluster, que permita elevar el desempeño económico macrorregional.

Se insiste en la importancia de las sinergias locales, pero también la necesidad de instancias de concertación entre distritos y provincias, a nivel departamental y macrorregional, con organismos que posibiliten formular proyectos,

emprender acciones y facilitar dinámicas comunes; evidentemente la gobernabilidad de este intento y los diseños organizacionales que implican, deben estar orientados más por una lógica de proceso, en la cual lo fundamental es “facilitar, promover, impulsar” la descentralización, que revele claramente un cambio de tendencia en la estrategia del Estado.

En el contexto de un mundo globalizado y de la megatendencia de la descentralización, se tiene la oportunidad de desarrollar un gran mercado de calidad en el centro-oeste de la América del Sur; al interior del cual la macrorregión sur del Perú tiene la posibilidad de acceder a demandas más exigentes, escalas mayores para bienes y servicios, posibilidad de desenvolvimiento de sus potencialidades, y de brindar un servicio eficaz en la interrelación de América del Sur con el Asia, por tramos y vías más cortas y que al mismo tiempo se puede evitar “falsos fletes”.

Este gran mercado de calidad tendría también la inmejorable ventaja de ser un polo compensador de los grandes centros urbanos de América del Sur y ver el surgimiento de nuevas posibilidades de inserción en la economía internacional.

Antiguos lazos de interrelación comercial y complementariedad productiva nos unen con Bolivia y requieren ser avivados, aumentados y mejorados; nuevos y poderosos lazos son posibles de construir con el sur-este del Brasil²⁸; y para todos los contactos pueden extenderse hacia el nor-oeste de Argentina, el norte de Chile, el Paraguay,...

Hay una potencialidad productiva en el sur peruano en los terrenos agrario, agroindustrial, pesquero, minero-metalúrgico, industrial, energético, y químico, que puede ser la base que permita mejorar relaciones económicas y esta misma reunión es muestra del gran interés que anima a todas las partes para

²⁸ Expresión de estos dos temas son el interés de la salida por Ilo del gas de Bolivia y la construcción de la vía Interoceánica.

lograr esquemas integradores, equitativos y ampliamente beneficiosos para todos los actores involucrados.

Para desarrollar este proyecto, es imprescindible considerar el diseño de acuerdos institucionales con capacidad para difundir, impulsar y generar este esfuerzo; institucionalidad que implica fortalecer una interrelación en muy diversos planos: agentes económicos y productivos, gobiernos locales del ámbito, organizaciones de sociedad civil, empresarios, inversionistas, universidades; muchos de estos tienen ya un funcionamiento embrionario que se debiera extender y profundizar; y los afirmamos como mecanismos imprescindibles para que se concreten prácticamente los acuerdos internacionales suscritos entre nuestros estados.

F- Los temas de noviembre 2001

Hace algo más de dos años, se asumió el interés compartido por encontrar formas de interacción ciudadana que permitieran salir de la crisis social y económica en la que se encuentra el sur; iniciando un proceso sui generis: impulsar el desarrollo a partir de una descentralización económica sostenida en el incremento de la competitividad regional.

Para ello se tenía que encontrar referentes comunes y superar las invisibles barreras de comunicación y entendimiento creadas por los propios pueblos del sur a lo largo de todo el devenir republicano y que por muchas razones enfrente a las circunscripciones regionales.

Cuando se juntaron Alcaldes y Representantes de Gremios Empresariales, establecieron las características de la visión que los unía: luchar por conformar una macrorregión, integrada moderna y descentralizada ella misma, insertada competitivamente en los mercados nacionales e internacionales, con capacidad de generar una sociedad con desarrollo equitativo y sostenible, con

crecimiento económico, generación adecuada de empleo y calidad de vida acorde con la dignidad humana.

Sólo a través de una visión compartida los pueblos y los hombres se unen para trabajar y es posible que ésta se va haciendo realidad cuando todas las acciones se dirigen hacia un mismo camino, cuando las capacidades se van integrando para hacer lo mucho que falte a partir de lo que poco que se tiene; porque ello alienta el compromiso, cohesiona el esfuerzo, centra el foco de atención, pero fundamentalmente moviliza espíritus y genera un ambiente que alienta el éxito.

Fue esta visión la que impulsó la formación de esta Alianza Estratégica, a la que posteriormente se sumaron Universidades, ONG, Colegios Profesionales, líderes institucionales y otros actores sociales. Así, todo aquello que tenía relación con la reactivación económica y el desarrollo regional, comenzó a ser tema de interés, en un esfuerzo permanente por encontrar puntos de consenso que unieran y alimentaran la propuesta central, ligando las oportunidades que pudieren provenir de la coyuntura con las propuestas que emanaban de la visión de largo plazo.

El propósito era entonces uno solo, cómo alentar un desarrollo sostenible a partir de lograr una mayor productividad. La cuestión devenía en cómo generar una competitividad regional que produzca un mayor valor agregado redistribuible y de que manera el Estado debiera intervenir para promover y alentar esta posibilidad y como este debiera organizarse para acercar las decisiones a sus legítimos actores, en este caso los ciudadanos del sur.

La apreciación del avance en estos dos años, daría a pensar que se ha caminado poco y con muchos tropiezos para superar las grandes distancias de un camino largo y sinuoso, porque era necesario compartir una visión de futuro, sobre la base de reconocer legados de ayer, sin dejar de tener en cuenta las urgencias y premuras de hoy.

Este esfuerzo tenía como condición de base la formación de una sociedad más justa y equitativa, lo que implicaba la necesidad de atravesar todos los espacios sociales y geográficos de la región, a fin de superar los desbalances de una región megadiversa, como lo es propiamente todo el Perú, lo que exige la presencia del Estado en su rol promotor, equilibrando estos desajustes al nivelar hacia arriba los espacios menos favorecidos.

Se partía del convencimiento que el desarrollo se soporta en dos pilares fundamentales: la descentralización y modernización de la estructura del Estado y de otro, la generación de la competitividad productiva.

El primero de los pilares está relacionado con la necesidad que los ciudadanos tengan una real y efectiva participación en la dinámica social, mediante un proceso de modernización del Estado Unitario Centralizado para transformarlo en nuevo Estado, siempre unitario pero esta vez Descentralizado, modificando significativamente la acción pública y de la organización de la estructura socio política nacional, redistribuyendo el poder en los diversos ámbitos e instancias del territorio nacional y no solamente desconcentrando los brazos del Estado, estableciendo las competencias y responsabilidades que deben tener los gobiernos intermedios, municipios y regiones y definiendo su relación con los actores sociales y económicos en un marco de cooperación y trabajo mutuo.

En ese contexto, se trata de contar con municipios que gobiernen efectivamente sus circunscripciones en el marco de un amplio proceso de participación ciudadana y gobiernos regionales promotores del desarrollo regional, mediante la búsqueda de oportunidades de inversión y de factores que contribuyan a la eficiencia tecnológica de los operadores.

Por ello, la descentralización del Estado no resulta en un fin en sí misma, sino en un medio que impulse un proceso de desarrollo humano sostenible, que propicie el crecimiento de las condiciones de competitividad de las empresas y

de las regiones (el segundo pilar); porque las regiones sólo serán sostenibles en la medida que sean capaces de generar mayor valor agregado en los bienes o servicios que producen, lo que exige excitar su competitividad, ya que si sólo transfiriéramos poder manteniendo a economías pobres, desarticuladas y dependientes, se terminaría preservando simplemente los niveles de desigualdad ya existentes y añadiendo más costo a la alicaída economía nacional.

El desarrollo es un proceso de múltiples dimensiones, en el que tiene que necesariamente ponerse en el centro a la persona como agente social, familia, comunidad y sociedad. Desde este enfoque se enfatiza carácter integral e integrador del desarrollo, en principio por que en él se enmarcan los aspectos económicos, como factores que deben promover una adecuada relación entre los beneficios producidos por el aprovechamiento de los recursos y los mecanismos de redistribución de la riqueza nacional y regional.

Este proceso no puede ser desarrollado con la participación de uno o algunos de los actores sociales regionales, sino que se debía buscar la mayor integración social, desde la perspectiva que la "empresa" a llevar adelante era construir una nueva sociedad que supere la actual en la que predominen los valores, el respeto a los derechos y la ética como norma de conducta social e individual.

Había que tener clara conciencia que el proceso en sí mismo es también un proceso político, pues se orientaba a forjar ciudadanos con capacidad de decidir y fiscalizar la acción pública lo que también significa desarrollar mecanismos y normas legales que propicien la consolidación de institucionalidades con ámbitos y competencias claramente definidas.

En síntesis, el proceso implicaba que las personas que habitan los diferentes ámbitos de la macrorregión sur reciban los beneficios de este y que a partir de sus propias identidades y culturas lo reproduzcan aportando al fortalecimiento

de sus capacidades y condiciones tanto personales como institucionales, para alcanzar niveles de bienestar acordes con la condición humana.

Se afirma con Porter, que lo que hace próspero a un país o a una región es la capacidad de sus empresas para alcanzar elevados niveles de productividad, que no es otra que usar con eficiencia y creatividad la mano de obra, los recursos naturales y el capital, correspondiendo al Estado un rol promotor y responsable de dotar de la infraestructura básica, generar condiciones para el desarrollo tecnológico y atender los servicios básicos de educación y salud; y de otro, el sector privado con la responsabilidad principal de ser el órgano actuante del proceso, dado que las naciones o las regiones no compiten, compiten sus empresas.

Se asume que para desarrollar condiciones de competitividad en los diversos niveles de acción económica y social de la macrorregión, era de vital importancia poner énfasis especial en la formación de capital humano y social compartiendo una visión de desarrollo, articulando el destino personal y el de los actores sociales con los de la macrorregión, a fin de generar un espectro de oportunidades de empleo e ingresos a la población, que hoy está perdiendo la esperanza de futuro de su país.

Con todas estas inquietudes y a fin de avanzar pro activamente en la misión encomendada, se definieron las líneas maestras de la acción macrorregional, que devinieron en las Líneas Estratégicas de la Macrorregión Sur:

- Desarrollo de una infraestructura de soporte para el crecimiento productivo, que considere un tramado multimodal que articule la macro región, considerando un delta portuario que una desde Marcona hasta el vecino puerto de Arica, conexiones ferrocarrileras, aeropuertos, carreteras, servicios energéticos, etc., a fin de generar la adecuada articulación con el mega proyecto de los corredores interoceánicos.

- El desarrollo de las vocaciones productivas de las ciudades y de los espacios menores convirtiéndolas en ventajas competitivas, pues al estar vinculados entre ellos pueden fortalecer y articular su bio-diversidad, al generar sinergias y complementariedades.
- La necesidad de retener inversiones y atraer nuevas, asociadas a las oportunidades existentes, con fuertes componentes de innovación, cambio técnico, aumento de la productividad, servicio al cliente y estándares de calidad internacional; pues en el contexto de una economía abierta debemos competir con otras ofertas interesadas en abastecer estos mercados.
- La internacionalización de la economía del sur, que supone la articulación con el centro-oeste de la América del Sur y el desarrollo de un mercado alternativo a Lima, vinculando el sur-oeste brasileño, Bolivia, el nor-oeste argentino, el norte chileno con el sur peruano, a fin de formar un eje de integración y desarrollo que transforme la economía del sur.
- La elevación del desempeño educativo de nuestros centros de formación, contribuyendo decididamente partir de un proyecto educativo que aporte a la forja de competitividad y ciudadanía.

Dos años después de iniciado el proceso, el principal objetivo establecido para esta primera etapa ha sido cumplido: que la macrorregión sur se constituya en una instancia significativa de concertación y análisis de los departamentos del sur y a su vez en un mecanismo importante de interlocución con los niveles políticos y sociales, en aspectos relacionados con la descentralización y el desarrollo económico y social.

Hay sin embargo, nuevas necesidades y responsabilidades que asumir, las que deben enmarcarse en la necesidad de consolidarla institucionalmente.

Estos nuevos pasos por dar, grandes y pequeños, requieren de renovados esfuerzos dentro de los que podemos citar los siguientes:

- Impulsar la masiva participación de los agentes sociales, generando amplios mecanismos de participación, estableciendo responsabilidades y compromisos, ampliando la base de convocatoria a fin de compartir con la población organizada las tareas del desarrollo y promoviendo que estas incorporen en sus agendas las grandes líneas de trabajo establecidas.
- Desarrollar cuadros técnicos a partir de las propias capacidades regionales, promoviendo su especialización en determinada problemática, para que su participación futura sea más provechosa.
- Generar proyectos integrales que sustenten cada una de las líneas estratégicas propuestas, a fin de promover el interés del Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional en su consecución.
- Cimentar y consolidar una identidad macrorregional, que considerando las raíces comunes de los pueblos del sur, sustrato indispensable para consolidar la visión compartida regional, afirme y refuerce paralelamente las propias identidades locales.
- Difundir el mensaje macrorregional de manera amplia, sistemática y sostenida, dentro y fuera de los confines macrorregionales, para comprometer la valiosa participación de todos los agentes y actores sociales.
- Articular esfuerzos para un trabajo conjunto, estableciendo mecanismos de diálogo con estamentos y actores políticos, a fin de que en el ejercicio de las responsabilidades que competen al Estado, alienten y promueven el desarrollo de la competitividad regional. Una nueva ley de Municipalidades y Ley de Regiones, que guarden consonancia con los necesarios cambios

constitucionales que consagren la nueva realidad nacional, son mecanismos indispensables para la promoción del desarrollo.

- Contribuir con los esfuerzos de democratización del país y la consolidación de una nueva institucionalidad que permita una sociedad civil con miembros vigilantes del ejercicio democrático, con crecientes niveles de participación ciudadana.

4.3. Debates relevantes y balance en la perspectiva macrorregional

Tres temas son sin lugar a dudas los que permiten una lectura del proceso hasta aquí avanzado (2002), pues ellos mismos son reveladores de avances y limitaciones del proyecto y del involucramiento de los actores. En realidad, es posible medir la potencia de las propuestas y la magnitud de las debilidades en el contexto de las situaciones.

A- La cuestión de la interoceánica

Como se sabe, una de las primeras acciones de gobierno de Perú Posible fue sacar a licitación los estudios definitivos para el trazo de la llamada carretera “Interoceánica” o “Transamazónica”. Esto es parte de un proyecto mayor impulsado por los Estados Sudamericanos, pero que tiene un particular interés del Brasil, en este caso de los Estados de Acre, Rondonia y del sur-oeste de ese país para tener una salida al Pacífico, pues la carretera se encontraba a 50 Km. de nuestra frontera en Madre de Dios.²⁹

La licitación de este mega-proyecto puede ser vista desde distintos ángulos; cada uno de los espacios menores de la macrorregión, tiene una particular visión sobre el asunto, más aún cuando se trata de un proyecto que puede tener incidencia muy importante en este contexto. Más allá de los “intereses

²⁹ A fines del 2002 este tramo brasileño fue ya culminado e inaugurado.

políticos de movilización local” se podría señalar distintas ópticas sobre el asunto del trazo definitivo, donde “todos buscan que pase por su puerta”:³⁰

- Madre de Dios rompería su aislamiento vial con una doble salida de mercado hacia Brasil y hacia el Pacífico; articulando sobre todo la zona sur de su territorio.
- Puno podría concretar un viejo esfuerzo departamental para tener el camino que integre la selva a su dinámica y que estructure su espacio a manera de una columna vertebral que lo atravesara íntegramente, articulándose con la vía que va del Cusco a Desaguadero, y la Juliaca-Arequipa y Desaguadero-Ilo.
- Para Moquegua y en especial para Ilo es de singular importancia pues este puerto sería salida/entrada del corredor además de tener la posibilidad de ser un terminal gasífero que viniera de Bolivia³¹. Se podría concretar entonces el par portuario con Matarani. Se cuenta terminada la importante vía Ilo-Desaguadero-La Paz.
- En el Cusco es de singular importancia consolidar un corredor de salida, que lo articulara por Abancay y Ayacucho hacia Ica (Nasca, Pisco, Marcota) y por cierto Lima. Carretera que le falta muy poco para estar finalizada y que le permite superar la “vuelta por Arequipa” para entrar y salir al Cusco. Adicionalmente requiere de interconectar fluidamente La Convención y acompañar las futuras vías de salida de gas de Camisea, hacia la costa.
- Para Arequipa, sus necesidades están vinculadas a su articulación con el eje Cusco, Desaguadero a través de las vías Arequipa - Juliaca

³⁰ Vale la pena comentar que Arequipa, Moquegua y Tacna estaban muy involucradas en ese periodo en el diseño de ORDESUR y la organización de recursos para la reconstrucción luego del terremoto de finales de junio del 2001.

³¹ En el momento aún Bolivia no ha decidido el puerto de salida para su gas.

(prácticamente terminada) y la Arequipa-Cusco, cuyo trazo asfaltado es requerido con urgencia.

- Indudablemente Tacna ya tiene una conexión creciente con Moquegua, Puno y con proyectos en avance hacia Bolivia.

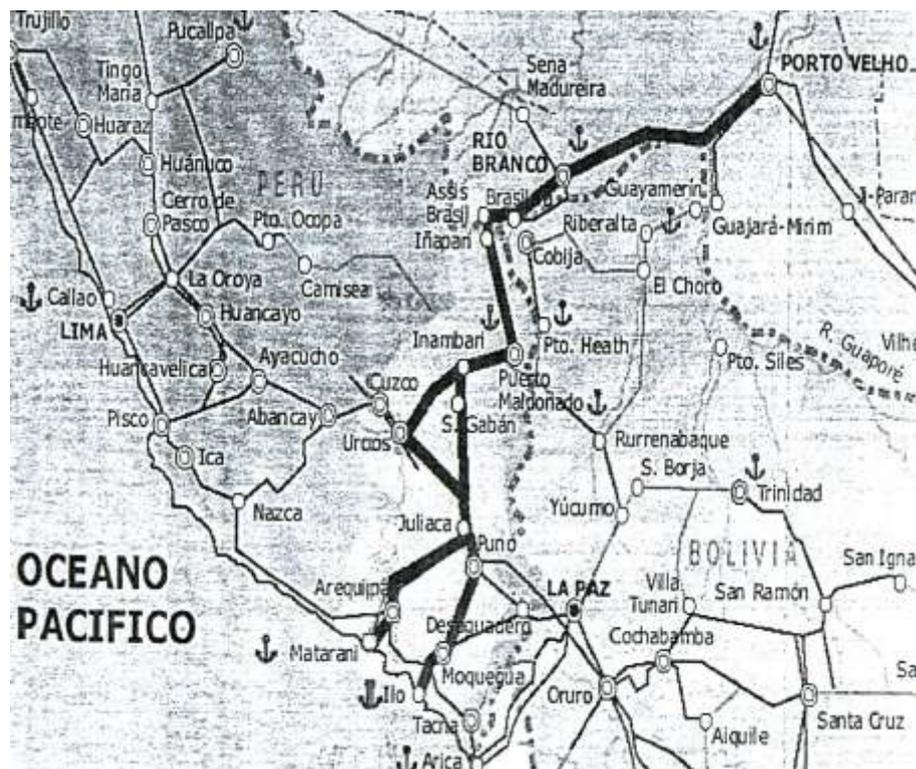
En este contexto es notable el “comportamiento miope de los actores”, que ante la posibilidad de recursos los requieren exclusivamente para sí mismos y en el corto plazo; junto con ello jugaba políticamente la “necesidad de recuperar liderazgos y prestigios de soporte local” que permitan reposicionarse en la nueva situación nacional; y finalmente, las “inercias centralistas” que se retroalimentan de los conflictos entre las provincias.

Como se puede apreciar, muy poco pudo jugar la “propuesta macrorregional” ante tan exacerbados localismos. Los dos argumentos claves de esta perspectiva señalan la potencia de una propuesta lógica y realista:

- Lograr una red multimodal de comunicaciones que articule los espacios de la macrorregión; pero en especial que logre conformar un sistema urbano (con el eje Arequipa-Cusco, las ciudades más importantes) de “fácil llegada y mayor mercado” donde sea posible el mejor desempeño de las vocaciones y competitividades locales.
- Un espacio articulado está en mejor pie de enfrentar el desafío de interrelación de mercados complementarios con el sur-oeste brasileño y la internacionalización con el centro-oeste de la América del Sur y finalmente la eficacia de su localización (frente portuario y sistema vial) que permita el puente entre el Asia y América del Sur.

Sin embargo, en el corazón de esta propuesta estaba una seria debilidad en varios aspectos: no haber fortalecido los núcleos existentes de militantes propagadores de ella en cada una de las principales localidades de la

macrorregión; no haber desarrollado estudios de mayor alcance para precisar y concretar su estrategia y factibilidad; y los escasos medios para comunicar e interactuar, de tal manera que la opinión pública la pudiera entender y hacerla propia. Por todo ello, en diversas coyunturas actores locales lograron poner por delante “lo que dividía” y no lo que “fortalecía la visión compartida”.



Cosa singular es señalar que entre Puno y Cusco fueron los propios alcaldes, presidentes de CTAR, representantes empresariales, quienes se pusieron al frente de los intereses locales en confrontación con su vecino. Y resulta necesario anotar también los problemas de una propuesta macrorregional con un insuficiente tejido social de soporte.

Con lo cual las fuerzas centralistas expresaron puntos de vista en contra de la descentralización pues era posible expresar (y por muchos “creíble”) que en el sur “no saben ponerse de acuerdo”, no tienen “capacidades para gobernarse”

y “cómo es posible que piensen que basta con una carretera para que llegue inmediatamente el desarrollo”.

B- La cuestión de la Regionalización

El otro gran debate es el de la Regionalización, suscitado desde el Congreso por la formulación de las leyes necesarias para que en el 2002 se pueda procesar elecciones regionales dando cumplimiento a la oferta electoral del actual régimen.

Quizá ese debate debiera ser sistematizado de la siguiente manera para entender la postura macrorregional y los entrampamientos existentes. El análisis de fuerzas y propuestas lleva al señalamiento de dos perspectivas o entradas al tema:

- De un lado, quienes han enfatizado la importancia de los procesos de desconcentración y descentralización política administrativa para lograr la autonomía regional necesaria en el marco de la reforma del Estado, de tal manera que las propias regiones sean las que decidan su destino. En ella se acentúa la necesidad de las modificaciones constitucionales, la dación de las varias leyes requeridas, etc.³² Se podría decir que es la posición que ha dominado el ánimo de la Comisión de Descentralización del Congreso.

Esta posición tiene un aliado y promotor muy importante en quienes buscan mejorar la propia correlación de fuerzas; elegir gobiernos regionales podría mejorar el posicionamiento de los vencedores. Esta posibilidad se alza ante la ausencia de una mayoría clara en el Congreso, existiendo un “empate en

³² A la fecha, además de la reforma del capítulo Constitucional correspondiente y la Ley de Bases está la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, entre otras; junto con Gobiernos Regionales electos. En ese momento estaban pendientes las leyes Orgánica de Gobiernos Locales, de Promoción de Inversiones, de Integración de Regiones, de Acreditación de Capacidades y Transferencia de Competencias, entre las más importantes.

cuatro fuerzas” más o menos constituidas que podrían elevar su capacidad de negociación en la medida que salgan fortalecidas de las elecciones municipales y regionales del 2002.

Otro aliado inesperado de esta posición se encuentra en aquellos liderazgos locales cuya estrategia busca fortalecer su posición local con relación a los “poderes centrales”, sean estos del gobierno o de los partidos de la oposición.

- De otro lado, están quienes ponen mayor importancia en desarrollar mejoramientos significativos de competitividad para generar crecimiento económico y poder interactuar en una economía globalizada.

Este es el punto de vista de quienes sostienen “la descentralización económica” insustituible para lograr la viabilidad de las autonomías político-administrativas y sostenibilidad de largo plazo de las economías regionales.

Esta es la entrada del movimiento macrorregional. En ese sentido, se busca el fortalecimiento de la sociedad civil para implementar esta perspectiva, estructuras institucionales para facilitar y retroalimentar el proceso, y acción pro activamente descentralista del gobierno nacional.

Pero tienen junto con ellos otras fuerzas que otorgan mucha importancia a los procesos de mejoramiento de competitividad local, pero que no quieren gobiernos regionales ni mayores competencias municipales por tres razones significativas:

- En defensa de los equilibrios macroeconómicos conseguidos, pues la experiencia internacional muestra que el déficit fiscal se acrecienta y la deuda aumenta de paso con autonomías regionales descontroladas;
- También, por la ausencia de capacidades y recursos locales para la administración del desarrollo, pues es tan grande el centralismo, que

ninguno o muy pocos de los departamentos podrían contar con ingresos suficientes para enfrentar sus gastos;

- Finalmente, están las propias inercias centralistas, en la toma de decisiones, en la ejecución del gasto y en el “miedo” de que fuerzas locales les quiten funciones que consideran propias.

Obviamente, la perspectiva macrorregional está en lograr arreglos institucionales que logren el fortalecimiento de la sociedad civil regional, el crecimiento competitivo y formas políticas de autonomía que permitan que este proceso de mejores desempeños y despliegue de potencialidades sea sostenible.

Sin embargo, en el planteamiento de la macrorregión, lo que lógicamente se afirmaba como segundo se volvió como un aspecto segundo en el tiempo y por tanto la macrorregión no dio prioridad o no fue su intención desarrollar un punto de vista claro para la organización político- administrativa regional, y quiso empezar por lo que pensaba más importante, contribuir al fortalecimiento del gobierno local.

Como corolario de lo anterior, resulta claro que una perspectiva consecuentemente descentralista, en términos de fuerzas y correlaciones sociales implica la alianza entre quienes sostienen los puntos de vista principales: descentralización política y competitividad regional que haga sostenible a la primera; en ese sentido se torna estratégica su fuerza conjunta, dominando la escena y subordinando a sus aliados más bien ocasionales.

C- La cuestión del cluster y la institucionalidad

Uno de los temas fuertes en el discurso de la competitividad es la necesidad de construir (o reconstruir) articulaciones y entrelazamientos entre distintos

componentes productivos que permitan el ambiente necesario para el mejoramiento de la calidad, la innovación y el despliegue tecnológico.

Sin lugar a dudas, esto choca en la realidad con dificultades crecientes de articulación entre sus componentes; son pocos aquellos conjuntos productivos que funcionan y que tienen oportunidades de futuro: quizá el más significativo sea la producción de fibra de alpaca para la fabricación de textiles y confecciones cuyo mercado es básicamente la exportación; aunque enfrente la “distancia” entre productores de materia prima e industria en términos de la transferencia tecnológica necesaria.

La posibilidad de desarrollar y fortalecer el cluster regional, pasa por identificar oportunidades de negocio y encontrar mecanismos de colaboración; es decir generar la institucionalidad necesaria para alimentarlo. Sin embargo, hay varios terrenos de dificultad para lograr estos mejores desempeños:

- Desarrollar vocaciones locales hacia ventajas competitivas requiere institucionalmente de gobiernos locales con capacidades y competencias para convocar fuerzas sociales y facilitar procesos económicos locales, y de gremios de productores funcionando e interesados en impulsarlas. De allí la necesidad de fortalecer redes locales de incentivo a la productividad y a “colaborar para competir”.
- Impulsar el cluster requiere también de amplia comunicación entre productores; institucionalmente ello requiere de un “sector privado” crecientemente articulado y comunicado, lo que supone no la unificación de gremios, sino más bien su comunicación amplia y horizontal, facilitadora de la identificación y realización de oportunidades de negocio.

El fortalecimiento del sector privado, comprendiendo no sólo a las empresas pequeñas o medianas formales sino también por los pequeños empresarios y productores, ampliamente entrelazado, resulta de singular

importancia; para ello la asociatividad e interacción pro activa de empresarios y productores puede ser un factor fundamental.

En la perspectiva de concertación y competitividad local/departamental, el movimiento macrorregional no ha tenido los avances que en el plano de las interrelaciones regionales/internacionales y como interlocutor nacional ha logrado.

D- El balance de la perspectiva macrorregional al 2001

En el intento de balance a finales del 2001, se puede señalar que las principales fortalezas de la macrorregión sur están en la calidad de su planteamiento, la generación de un espacio de análisis de alternativas y propuestas por la descentralización y la formación de una alianza estratégica en la sociedad civil con capacidades de interlocución y propuesta por el crecimiento económico y el desarrollo.

En el plano del proyecto se pueden precisar algunos aspectos significativos:

- Subrayar la necesidad de visión compartida y de una alianza de alcaldes, empresarios y líderes institucionales para lograr una movilización de la sociedad civil regional por la descentralización.
- Las líneas estratégicas que enfatizan la importancia de la infraestructura de base, el desarrollo de vocaciones locales, la retención y atracción de inversiones, la internacionalización de la economía regional, y la preocupación por la formación de capital humano, la ciudadanía y la innovación tecnológica.
- La importancia de desarrollar la oportunidad para la economía regional de la generación de un gran mercado de calidad en el centro-oeste de la América del Sur.

- La priorización del crecimiento en competitividad como base de la descentralización y de la sostenibilidad en el tiempo de gobiernos regionales y locales.
- El énfasis en las fuerzas endógenas por la descentralización y el desarrollo, teniendo como motor a las fuerzas institucionales regionales y locales.

En el terreno de la movilización regional se pueden anotar:

- La realización de seis Cumbres de alcaldes, empresarios y líderes institucionales de la macrorregión, con una convocatoria masiva.
- El impulso a la conformación de redes macrorregionales de entidades de la sociedad civil: ONG, Universidades, Colegios Profesionales, Medios de Comunicación,...³³. Incluso se puede mencionar las reuniones anuales de municipios escolares de macrorregión.
- Las numerosas reuniones tenidas a nivel de las capitales departamentales con alcaldes, empresarios y líderes institucionales explicando la propuesta, discutiendo la posibilidad de precisiones y especificidades y suscitando la generación de acuerdos locales.
- Queda por señalar que hoy en día numerosas reuniones, publicaciones y esfuerzos cotidianos, de muy diverso tipo y naturaleza, han tomado para sí el nombre y la perspectiva de ser macrorregionales; ello se podría explicar, al menos en parte, por la simiente esparcida en estos años y porque la visión de una macrorregión unida resulta de capital importancia, como fuerza común para la acción.

Sin embargo, en el corazón de las fortalezas se pueden encontrar las debilidades y limitaciones más importantes:

- Problemas para el desarrollo de los principales aspectos de la propuesta en términos de perfiles que muestren su viabilidad.

- Las dificultades para consolidar la alianza estratégica con núcleos de trabajo y extensión en cada uno de los principales ámbitos y ciudades importantes de la macrorregión.
- La ausencia de propuestas estratégicas específicas para promover la competitividad y para la organización política administrativa de los gobiernos regionales.

En consecuencia de todo lo anterior, se puede afirmar que el futuro del movimiento macrorregional sur depende de su consolidación en el espacio macrorregional como una red de sociedad civil con capacidades en dos aspectos centrales:

- En la iniciativa de propuestas específicas por el fortalecimiento de clusters productivos en la economía regional y el mejoramiento de competitividad.
- En la vigilancia social para que la descentralización político administrativa sea efectivamente un mecanismo promotor del desarrollo económico y social regional.

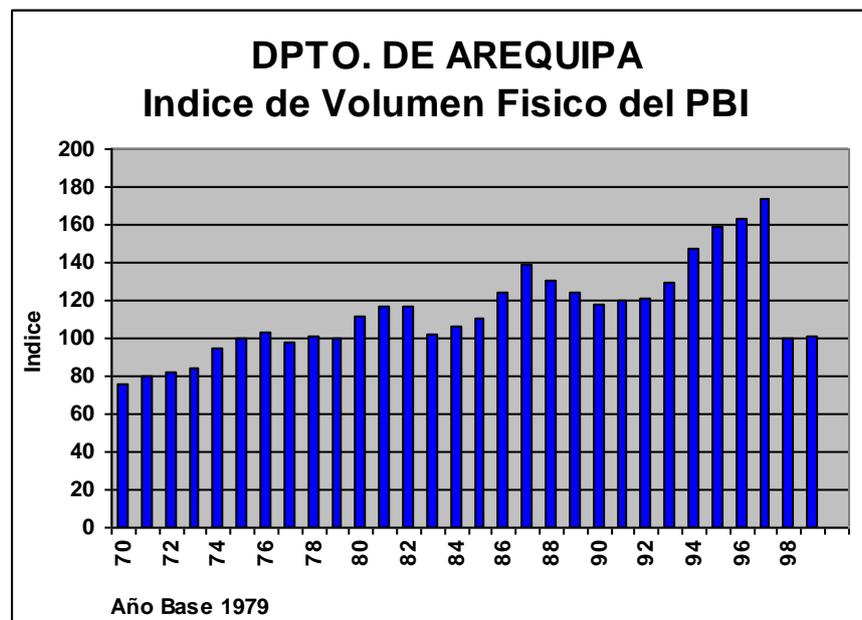
4.4. Enfrentando el 2002: panorama, coyuntura y actores ³⁴

La tendencia de largo plazo es quizá una de las maneras de entender mejor las características de los problemas que hoy enfrenta Arequipa y en ese sentido el desempeño productivo, aunque de manera muy agregada puede ser suficientemente ilustrativo.

³³ Se queda en el tintero el recuento de todas ellas, en especial aquella realizada con ONGs de los distintos departamentos de la macrorregión, que intentó formular una propuesta de Visión y Misión.

³⁴ Este tema fue trabajado y compartido mucho en un grupo que conformamos con Carlos Leyton, Patricia Salas, Alipio Montes, Marcos Obando, Jorge Bedregal y debió convertirse en un libro, pero el activismo nos ganó la mano. La versión que logramos inicialmente fue publicado en el 2002 por Propuesta Ciudadana.

Un indicador muy importante es el Índice de Volumen Físico del Producto Bruto Interno,³⁵ cuya performance observamos en el gráfico para el periodo 1970-1999, con base en el año 79.



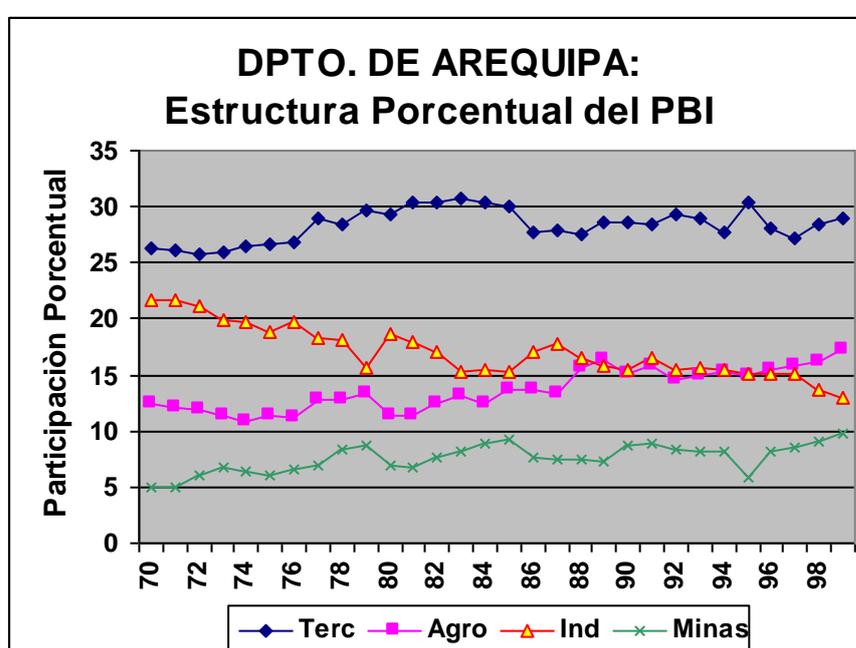
Si exceptuamos los últimos tres años, podemos encontrar una tendencia pero lo más significativo es la caída en el volumen físico de la producción del 98/99 que deja a la producción al nivel del 79, para casi todos los sectores económicos. Las tres últimas cifras 1997, 1998 y 1999; (no sólo las dos últimas) han sido estimadas con base a los resultados de las Investigaciones del Programa MECOVI, según anota el INEI. En cualquier caso, el hecho de que se mida tres años con la misma metodología da cuenta sin ninguna duda de una grave y dura contracción en el nivel físico de la producción, señalando que su nivel en 1999 era semejante al de 1979, considerando la base de 1979.

La crisis de finales de la década, es de una magnitud mayor a la explicada por el programa de estabilización y la apertura, y quizá expresa de mejor manera

³⁵ www.inei.gov.pe/biblioinei/Compendio Departamental Arequipa 1999-2000, Cuadro 9.4;

los efectos del ajuste estructural de la década agudizada por una política que no supo compensar las derivaciones de los shocks externos ocurridos en ese periodo.

El otro indicador significativo es la composición del PBI departamental, para tal efecto se ha considerado los principales sectores: Agro, Minas, Industria y se ha agrupado las actividades terciarias.³⁶



Las tendencias son muy claras, observamos una minería que se desplaza progresivamente del 5 % al 10 %: la industria manufacturera cayendo del 22% al 13 %, cayendo y cruzándose con la agricultura que asciende del 12% al 17 % y finalmente un sector terciario que levanta desde el 25 % hacia el 30 %.

³⁶ www.inei.gov.pe/biblioinei/Compendio Departamental Arequipa 1999-2000,

Quizá el comportamiento industrial de los últimos años y una muestra de valor de la producción que pondera significativamente a la industria en Arequipa, pueden explicar la grave caída del índice de volumen físico del PBI.

Como se dijo, aquellas que empresarialmente pasaron el test de la apertura (antes del 95), tuvieron que enfrentar a continuación y sin aliento el peso de la recesión (luego del 97/98) y por ello las consecuencias de un alto endeudamiento, como se puede apreciar en el promedio de las empresas arequipeñas que cotizan en Bolsa. Era difícil enfrentar el mercado y sobrevivir con un alto endeudamiento (ratio Pasivo Total/Patrimonio > 1) y una pequeña rentabilidad (ratio Utilidad/Ingresos = 5 %) según se desprende del Estudio de la Industria en Arequipa (Paredes y Miranda: 1999).

Quienes sobrevivieron y crecieron, basados en materias primas regionales (oveja/alpaca) reconfiguraron su organización y al mismo tiempo han logrado importantes avances en posicionarse en el mundo como exportadores de tejidos y confecciones de especial finura con las fibras de alpaca y vicuña y en el fortalecimiento de la Asociación Internacional de la Alpaca AIA.

Si miramos por el lado agrícola, es posible encontrar productores dinámicos tanto en la zona de irrigaciones como en valles interandinos, en cultivo como páprika, espárrago, kiwicha, quinua, cultivos andinos orgánicos, aromáticas, flores, etc; pero se carece de infraestructura productiva (frío, clasificación, empaque, etc.) que permita su crecimiento exportador con rendimientos crecientes; también hay esfuerzos en derivados lácteos: enfriamiento de leche, quesos de mil procedencias y alto volumen, yogurt y otros.

Pero en la mayor parte de casos, el comportamiento del productor agrícola se sigue moviendo en la cédula tradicional de cultivo, con una lógica de renta y no de emprendimiento a pesar de ubicarse en valles e irrigaciones y en otros fundamentalmente vive una realidad de subsistencia, de reproducción simple,

en zonas andinas e incluso en irrigaciones modernas con propiedades de 5 Ha.

Las pequeñas empresas, las microempresas, los talleres familiares, esparcidos especialmente en el ámbito geográfico de la ciudad, han mantenido sus canales de comercialización en Arequipa, en el ámbito del sur y a veces más allá hacia Bolivia, pero con problemas por la reducida capacidad de compra de los segmentos de demanda a los que se dirigían. Y aunque el peso específico de cada establecimiento es pequeño, constituyen un hecho masivo y fundamental en términos de población ocupada e ingreso.

Es posible identificar algunos sectores exitosos. Un signo global de cierta vitalidad se encuentra en el crecimiento sostenido de un importante intermediario de microfinanzas, la Caja Municipal, en ese momento con más de 40 000 clientes en colocaciones. Sin embargo, para la gran mayoría de microempresas, la realidad muestra la vitalidad de la reproducción simple, lo cual es mucho decir en un contexto ampliamente recesivo.

Finalmente están los servicios, con algo más de la mitad de la PEA y del producto. Los hechos nuevos estuvieron del lado de una clara menor importancia de Arequipa como plaza de captaciones/colocaciones financieras; la aparición masiva de actividades con algún componente tecnológico (cabinas de Internet), la extensión de servicios turísticos hacia el Colca y en la zona misma, la ampliación de la capacidad hotelera y mejoramiento de restaurantes; la instalación de nuevas instituciones educativas. Pero en general, lo que se tiene es un sinnúmero de pequeños establecimientos de servicios de baja calidad; un despegue productivo sostenido requeriría de servicios de avanzada que hoy no existen.

¿Son posibles novedades en el contexto? Diversos estudios han expresado que la tendencia secular que explica el estancamiento de la economía regional, es la retracción de la inversión privada y posteriormente de la

inversión pública en el ámbito regional. Por ejemplo el informe de Monitor sobre Competitividad Regional. Sin embargo, puede ser necesario matizar esta afirmación en el sentido que si bien la tendencia parece cierta, debiera ser leída en el contexto de una crisis, que obviamente significa “quiebras”, recomposiciones y nuevas alternativas.

La dificultad de Arequipa estriba en que la apertura golpeó gravemente al capital instalado (como en toda crisis), que a los “supérstite” la recesión no les dejó el tiempo y el aliento para avanzar agresivamente luego de su reconversión; y en que mayoritariamente “lo nuevo” (que sí existe) es pequeño, y “si es grande”, es tecnológicamente intensivo en capital y poco articulado a la actividad económica regional.

De un lado, la readecuación de las empresas (reducción de costos, inversiones en cambio técnico y agresividad de marketing) para enfrentar a su competencia en una economía abierta, y los procesos de centralización de la inversión privada (por cercanía al mercado) significaron importantes ajustes en los niveles de empleo local.

De otro lado, se tiene las inversiones grandes, localizadas descentralizadamente en las fuentes de materia prima (minería), por razones de orden tecnológico (alta densidad de capital), tienen escaso impacto en su entorno pues compran poco localmente y tienen reducida demanda de empleo.

Finalmente podríamos señalar un conjunto amplio y complejo, numeroso y en la mayor parte de casos de pequeña escala, que podrían constituir en la región, algo así como nuevas rutas empresariales:

- En agricultura: leche fría, quesos, yogurt, cochinilla, carnes de avestruz, cultivos de exportación (páprika, aromáticas, kiwicha, flores, etc.)
- En minería: explotaciones metálicas y no metálicas
- En industria: especialmente metal mecánicas, textiles y cemento.

- En turismo: hotelería, restaurantes y líneas de servicio a turistas
- En transporte: ferrocarril, terminal de Matarani y a menor escala el transporte terrestre de pasajeros.
- En microfinanzas: financiamiento en especial capital de trabajo.
- En educación: nuevas entidades superiores y técnicas.

En lo nuevo se encuentra la tendencia descrita, lo grande tiene poco impacto local, lo pequeño es de gran potencialidad pero es embrionario.

En esta perspectiva, la inversión pública no ha sido soporte suficiente de crecimiento pues las dos grandes obras han sido la interconexión eléctrica (línea Mantaro – Socabaya) y la renovación de la infraestructura vial, aún inconclusa en tres partes vitales, la ruta Arequipa-Colca, la Arequipa-Juliaca y la Arequipa-Cusco; pero en especial la acción del Estado no ha tenido la pro actividad como para complementar y facilitar el crecimiento de los nuevos caminos de la inversión privada.

A lo dicho quisiéramos añadir el análisis de los actores teniendo que partir necesariamente de la constatación de dos criterios de heterogeneidad que se desprenden del mundo de la economía y del mundo de la política.

En la primera heterogeneidad podemos señalar la diversidad del sector privado, donde los polos podrían ser denominados como “empresarios” y “productores”. Por ejemplo, difícilmente llamaríamos sector privado a los productores campesinos, y ellos mismos probablemente se sentirían poco identificados en una comunidad de intereses con el comerciante o la fábrica a la cual abastece en el departamento.

La observación de su comportamiento cruzando criterios de urbano/rural, formal/informal, mediano/pequeño/mini/micro, producción/servicios, proporciona una descripción grande y compleja. Otra manera de acercarse sería la de establecer interrelaciones y entonces las posibilidades de seguir

hilos significativos (corrientes gruesas) que mezclen las condiciones proveedor/cliente/competidor son poco numerosas y muchas de las existentes poco significativas.

Este tema evidentemente expresa las dificultades y el debilitamiento del “cluster regional” por lo que los comportamientos de los actores se ven atomizados y poco articulados. Algunas expresiones de ello son los escasos puentes entre las diversas organizaciones de empresarios y de productores, y las dificultades elementales para planificar una acción concertada entre todos.

La otra heterogeneidad es más compleja, porque expresa en el mundo de la política el grado de conversión en ciudadanos de los habitantes de este espacio. Ser ciudadano, estar integrado a una comunidad que se reconoce en un Estado de derecho, con derechos y responsabilidades, respetuosa de la ley y creyente de que observarlo le es ampliamente beneficioso, pareciera una utopía.

Lo que en verdad encontramos es una gama diversa y diferenciada, como grados de integración a este y a otros paradigmas, que de nuevo lleva a una gran dificultad para reconocer intereses comunes, construir acciones colectivas y lograr consensos para avanzar en una perspectiva común y concertada, que incluso proteja de las inequidades que naturalmente genera el comportamiento del mercado y que contribuya a contrarrestar la democracia.

Son estas dos heterogeneidades las que hacen difícil la construcción de actores sociales significativos.

La Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa, enfrentó cambios significativos en sus referentes empresariales, en la medida que se producen ventas, fusiones, traslados, crecimiento, quiebras, etc. Sin embargo, su interés creciente por el desarrollo regional resulta de singular importancia en el panorama social y económico, estableciendo alianzas y lanzando propuestas

que permitan la reactivación económica de la región y, aunque logra un grado importante de legitimidad y fortalece algunos liderazgos, su relación con otras instituciones de la ciudad aún es muy débil.

El sector de las micro y pequeñas empresas tiene una dinámica bastante dispersa, con varias organizaciones de diverso grado, cuya principal preocupación está en torno a la formación de consorcios para mejorar las condiciones de compra de insumos, acceso a mercados, etc.

En el agro, la Sociedad Agrícola de Arequipa (SADA) y algunas otras organizaciones de tipo sectorial, por producto o valle, tienen limitadas capacidades de movilización y presencia. Las juntas de regantes, siguen siendo un eje muy importante, y debieran serlo más en la medida en que el factor agua es crecientemente escaso.

La representación popular gremial como fue conocida hasta los años 80, prácticamente ha desaparecido, aunque es preciso señalar que su crisis tiene antecedentes más antiguos. A lo que se asiste entonces, es a un conjunto de cambios en las organizaciones populares, marcados por la crisis económica, el estilo político de la década de los 90, la desaparición de la escena y/o mediatización de los partidos y los políticos y, el liberalismo económico e ideológico, que expone a las empresas a la competencia abierta del mercado internacional, y a las personas a una forma de vida marcada por nociones tales como individualismo, competitividad o excelencia.

A nivel laboral, el número de sindicatos se reduce, conforme se reduce el número de empresas formales medianas o grandes y los sindicatos se debilitan con el crecimiento de la inestabilidad en el empleo y la reducción de las remuneraciones. La Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa FDTA, central sindical departamental, de la misma orientación que la CGTP, que recibía su fortaleza de numerosos sindicatos industriales y de

construcción civil, hoy básicamente está conformada por un núcleo dirigenal y su representatividad y capacidad de acción se han visto muy disminuidas.

En el ámbito vecinal, la Central AUPA, (Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa) que agrupaba a la mayoría de los representantes de los asentamientos humanos de la ciudad, va sufriendo un desgaste de credibilidad y eficacia, por intereses propios de sectores dirigenales que no logran recrear su organización en función de las nuevas necesidades de los pobladores: su eje de lucha ha pasado a ser el enfrentamiento con las empresas prestadoras de servicios y a moverse sólo en el plano de la gestión de programas sociales. Similares términos tendríamos en el FREDICON (Frente de Defensa e Integración del Cono Norte).

Quizá el hecho más notorio es el elevamiento político del Frente Cívico de Arequipa (FACA) con remanentes de muchas organizaciones y la presencia de otras muchas y pequeñas y que sin embargo llegó en algún momento a polarizar la ciudad.

4.5. El balance de la privatización frustrada: Junio del 2002

Es preciso dar cuenta en el contexto del análisis político y económico de una lectura del proceso de las movilizaciones de Arequipa cuyo desenlace ocurre en junio del 2002, teniendo como motivo la privatización de Egasa y Egesur, dos empresas de generación eléctrica.

Sin lugar a dudas, luego de los acontecimientos de junio del 2002 en Arequipa, parecerían destacar dos evaluaciones de bloque: “triumfo” o “derrota”, ambas excluyentes entre sí; la primera por haber hecho retroceder al gobierno, la segunda por haber perdido un monto significativo de inversión.

¿Arequipa, perdió o ganó? ¿Existe un intercambio (trade-off) entre democracia-descentralista y recursos para el crecimiento y la reactivación? ¿Estamos acaso bajo una restricción en la cual ganar en uno es perder en el otro? ¿Inversión a costo de sujeción al centro? ¿Respeto a las instituciones y a los pueblos a costo de pobreza y desempleo? ¿Es posible avanzar en ambos sentidos?

De manera sucinta es posible hacer un recuento de los actores:

- De un lado, un gobierno ampliamente presionado por una meta fiscal expresada como nivel del déficit público, comprometida y atada a una meta de privatizaciones para manejar con arreglo a sus compromisos, de lo contrario presionado a tomar más deuda

En esta lógica no resulta creíble la remisión de los US\$ 85 millones o la entrega de todos los recursos de la privatización como oferta de negociación. Después de todo eran 85 millones en tres años, lo cual podría ser más largo que el calendario de pagos del comprador Tractebel y de similar manera se podía pensar en los otros recursos. De lo contrario no se entendería por qué se rechazó el ofrecimiento del gobierno en el proceso de negociación.

De otro lado, la metodología adoptada para el proceso privatizador de Egasa y Egesur ha sido francamente autoritaria y por ende poco transparente; así lo demuestran las marchas y contra marchas, la incapacidad de entender las continuas llamadas de atención públicas y privadas acerca de cómo hacer privatizaciones recogiendo buenas prácticas internacionales, la imposibilidad de mostrar por qué dentro un abanico de opciones este procedimiento era el mejor, la negativa a plantearse el tema de cómo generar con la privatización prácticas corporativas transparentes, entre otras, por no hablar del llamado “spot de la nevada”.

Un gobierno, sin organización local o representantes que pudieran leer los acontecimientos, sin tampoco capacidades de traducir de una manera sencilla las ventajas de la privatización ante la población y para los ciudadanos en concreto, utilizando tan sólo el “estilo tecnocrático y razonable” no podía obtener resultados afirmativos. En ese sentido vale la pena preguntarse ¿por qué la razón de la tecnocracia es mejor? ¿Por qué no lo puede entender el común de los mortales? ¿Por qué quienes tienen otra ponderación de prioridades son irracionales? En cierto sentido tenemos un problema de “agregación de preferencias y elecciones” en el país y de reconocimiento de ciudadanía y democracia funcionando en el conjunto del espacio nacional.

Finalmente, pero no por ello menos importante, tenemos un gobierno que es aún expresión del Estado centralista, que se mueve con inercias centralistas y que responde a intereses centralistas.

- En los actores visibles locales, encontramos a la dirigencia del Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), liderado por radicales conocidos en Arequipa, pero también con presencia de otros grupos y gremios de diversas orientaciones políticas.

El FACA logró sintonía con sentimientos amplios de la población en relación al desempleo y la pobreza crecientes, síntomas de una clara tendencia decenal de deterioro regional. Aunque uno podría cuestionar su “representatividad formal” y lo sostenible de su “sintonía”, porque indudablemente unas semanas después la situación es distinta. Al mismo tiempo, en varios de sus dirigentes se puede oír la necesidad de una obra grande en Arequipa, (por ejemplo Angostura) que dé trabajo; pero también tiene un fuerte componente movilizadado de desempleados.

En la dirigencia y grupos politizados del FACA es conocida su crítica a la política neoliberal y por ende de la política de privatizaciones. En ese sentido (tal vez “sin querer queriendo”), con la oposición a la privatización jaquearon un punto neurálgico en la política de corto plazo y en la viabilidad macroeconómica. Se podría decir que está vigente en ellos, la vieja táctica de acumular fuerzas para jaquear al poder central, sin importar el desarrollo de una institucionalidad democrática ni despertar su preocupación por el crecimiento económico o el desarrollo regional.

De otro lado los alcaldes. Se puede decir que los tres años de gobierno local provincial, habían sido de un eterno problema con las finanzas de la municipalidad, ordenar la caja, algunas obras inconclusas (remodelar el centro...) y otras como los colectores pluviales en las avenidas, o los largísimos periodos para reasfaltar algunas pistas; pero en general, se puede decir que la imagen más o menos generalizada era la de poca obra visible y que afecte directamente al ciudadano de manera cotidiana. Otra es la imagen política, primero al lado de Toledo, luego en el impase del Consejo Nacional de Descentralización; y finalmente, el pase paulatino a la oposición. En ese terreno, el alcalde Guillén pasó de un nivel muy bajo de aprobación de su gestión municipal, a uno muy alto de apreciación de liderazgo político.

Inicialmente, los alcaldes se mantuvieron a un costado de la movilización de la FACA y se podría afirmar que fue en primer lugar por el cálculo político en una situación pre-electoral, sin embargo la posibilidad de obtener ventajas para sus localidades motivó su progresivo “aunamiento” a la protesta en curso, para luego ser desbordados por el conjunto de la población. De nuevo acá hay un contrasentido en materia de gestión económica, pues como accionistas de Sedapar, se empeñan en una gestión que se mantiene con cifras en rojo en sus resultados.

Progresivamente se fueron configurando en el imaginario colectivo arequipeño dos posiciones globales; la acción del FACA, la incorporación de los alcaldes y las torpezas del Ejecutivo y de sus funcionarios (“imposición de la razón tecnocrática centralista”) lograron configurar la idea consolidada que identificó el No a la privatización con la defensa de la Democracia y la Dignidad de Arequipa, curiosamente el gobierno empujó en esa dirección y las declaraciones de voceros calificados abonaban en ese sentido. Por contraste, se generó la percepción de que quien estaba a favor de la privatización estaba en contra de la dignidad de Arequipa.

Este asunto tiene sustento porque en una ciudad como Arequipa “existe lo nuestro” y es el patrimonio de la ciudad en la percepción de la gente. Podría decirse que en la experiencia de todos los ciudadanos está la contribución personal para dotar de saneamiento (infraestructura de agua y desagüe), electricidad (postes y cables), que luego eran entregados a SEAL y SEDAPAL para ser capitalizados a nombre del Estado. Al margen de su valoración cuantitativa y de su peso relativo en el capital invertido de las empresas, la percepción existe y también un “sentido de lo nuestro” que efectivamente es una percepción de ciudadanía y responsabilidad respecto de “bienes públicos” y “activos sociales”.

Leída en perspectiva de largo plazo, la privatización termina por ser una cosa más que se va; cuando por obra de las fusiones, privatizaciones, escasez de inversión regional, y redimensionamiento del Estado, el resultado para la ciudad y el departamento es el creciente desempleo, una burocracia local/regional sin capacidad de decisión y un sector privado productivo mediano con decisiones centralizadas en Lima (son pocos los directorios y gerentes generales con sede y decisión localizada en Arequipa).

Otro punto unánime es que nadie puede estar contra la dignidad de Arequipa y su tradición descentralista; todos están en contra del maltrato

centralista (antidemocrático) y todos tienen ese pedacito de orgullo y rebeldía arequipeña, de “haber nacido al pie de un volcán” que el alcalde logró cultivar y acrecentar. Por ello, las comparaciones de la movilización fueron apresuradamente asociadas con “gestas heroicas” que están en la memoria del pueblo, la más importante de ellas la “revolución del 50” y el liderazgo de Mostajo.

La posición “Privatización para impulsar el desarrollo descentralizado” empujada por los gremios empresariales, sectores medios, académicos y de sociedad civil, no logró configurarse en el panorama, “no logró o no supo empalmar lazos con el sentido común, el imaginario colectivo y las propuestas”. No ha constituido canales de transmisión firmes y esta vez no logró empatar con los alcaldes como interlocutores, quizá a eso contribuyó la cierta desmovilización de Macro sur y el “opacamiento en la escena” se acrecienta con la frustrada relación con “la razón tecnocrática centralista” que evidentemente maltrataba la ciudad y la ciudadanía.

Obviamente, la “postura de desarrollo regional” que busca recursos para la reactivación y el crecimiento, se diferencia de la “razón tecnocrática” en que ella tiene como racionalidad implícita el centralismo, usando como argumento “el equilibrio macroeconómico”; argumento que no puede ser negado, pero que es usado como cubierta para reforzar el centralismo-autoritario”, desde hace varias décadas.

Este acuerdo, la Declaración de Arequipa³⁷, sólo puede ser interpretado desde una postura acerca de cuáles son los problemas de fondo y de qué manera se desarrollan los procesos en curso; pues en ella misma no es más que un acuerdo de procedimientos

³⁷ Se le llama así al pacto, mediado por la iglesia, firmado entre el gobierno y las fuerzas vivas de Arequipa que dio fin al conflicto.

Las perspectivas a nuestro parecer son dos: democracia-descentralista y recursos para el desarrollo regional. Reducir a uno el problema de fondo, “abona en el terreno del esquema maniqueo”, de un lado y del otro. 20 000 personas (celebrando con alegría en la Plaza de Armas de Arequipa) podrían no estar locas ni estar llevadas por un líder “davidiano” que los conduce a la autodestrucción.

- Los que ven solo el primer problema se llenan de regocijo por la Declaración de Arequipa sin tener un planteamiento para la reactivación económica y el desarrollo regional, se arropan sólo en el cálculo político de corto plazo y probablemente miran el proceso de descentralización como un proceso administrativo que incide en la correlación de fuerzas nacional. Esta posición dirá “lírica y audazmente” que Arequipa ganó, que se mantuvo digna y libre, que hizo retroceder el esquema autoritario y pedir disculpas al gobierno. Arequipa “no se vende” no importando perder recursos, incluso el total de los recursos de la privatización más la reinversión, en suma US\$ 230 millones.
- Los que ven sólo el segundo problema, resaltan la tragedia de la Declaración de Arequipa, por una pérdida de inversión, el deterioro de la imagen del país, el aumento del riesgo-región para las inversiones y la falta de perspectiva de mediano plazo; muchos se arropan en la razón defendida por la tecnocracia-centralista; y no ven que la descentralización no sólo debe generar un esquema de inversión y crecimiento productivo para la sostenibilidad económica sino también una efectiva redistribución del poder y una mayor afirmación de la institucionalidad democrática descentralizada. Esta posición señala “pragmáticamente” que Arequipa perdió; sacrificó US\$ 230 millones a cambio de una malhadada “dignidad”.

Obviamente, en las solidaridades y en las oposiciones, locales y nacionales, hay cantidad de pequeñas razones de los agentes individuales (como personas o como ciudades o como departamentos) y obviamente no son

ortodoxos ni explícitos los caminos de las alianzas, las confrontaciones y las abstenciones.

En un plano más amplio que Arequipa, si bien es cierto se pudo advertir un proceso de articulación local y macrorregional de fuerzas sociales, sin embargo los reclamos planteados eran la sumatoria de reivindicaciones particulares, a veces contradictorias, y no un proyecto articulado y conjugado en “nosotros”.

Afirmamos una razón democrático-descentralista y que ve en la descentralización un reto para encontrar y construir caminos imaginativos para resolver el entrapamiento de desarrollo de Arequipa y el sur, que ve en la descentralización una evidente redistribución de poder, que afirma la necesidad de desarrollar una alianza de fuerzas endógenas para el crecimiento y desarrollo abierto y competitivo. Por ello, evidentemente que toma distancia de la razón “centralista-tecnocrática” y de la razón “demagógica-populista”.

En ese sentido, hay razón para alegrarse con el pueblo de Arequipa porque se ha logrado un avance democrático y descentralista, de respeto a las instituciones y a los pueblos, también un liderazgo que despertó simpatías regionales (aún a costa de los violentistas y radicales); pero hay razones para estar preocupado por la urgencia de recursos para el desarrollo regional. Pero ambos aspectos los subrayo con el mismo énfasis, porque ambos son temas de fondo y de mediano plazo (por eso la victoria de Pirro no es una buena analogía de la situación).

A todos los arequipeños, nos consta que el departamento y el sur en general están en una tendencia de pérdida de importancia productiva al interior del país y somos conscientes de que gran parte de este problema puede ser atribuido al hipercentralismo político y económico reinante. Por ello, el movimiento en defensa de la dignidad de Arequipa, expresa fundamentalmente

el enfrentamiento con una lógica de gobierno y de Estado que no respeta una perspectiva efectivamente democrática y descentralista; y en ese sentido los sentimientos y acciones han sido y son unánimes.

Sin embargo, se sigue teniendo la crisis entre manos y tienen que ser fuerzas arequipeñas quienes pueden tornarla en una oportunidad, que efectivamente existe, pero que requiere de esfuerzos endógenos para afirmarla como posibilidad y construir los caminos que hagan viables alternativas estratégicas de desarrollo.

Ello requiere ser intransigentes en señalar que es posible construir una región Arequipa, que avance en competitividad y ciudadanía simultáneamente, en democracia y crecimiento económico, y que sea capaz de involucrar a todos; pero que ello requiere la ruptura con los estilos que reconocen teórica o prácticamente el “tutelaje centralista” o se mueven en la “demagogia de corto plazo basados en el cálculo político a favor de propuestas particulares”.

En esta lógica es posible desarrollar un clima de credibilidad y confianza, que convoque a todas las potencialidades y capacidades humanas, para ponerse de acuerdo acerca de:

- una visión compartida sobre el departamento y una estrategia para llevarla adelante recogiendo buenas prácticas para el desarrollo regional y local,
- una priorización de cartera de proyectos a diferentes niveles y un esquema para su implementación y modalidades de financiamiento,
- una institucionalidad para validarla política, económica y socialmente, para llevarla adelante y para vigilar su cumplimiento
- en definitiva un Acuerdo por Arequipa.

Pero ello requiere de un movimiento de ciudadanos por la democracia y la descentralización, que desde la sociedad civil, convoque a un diálogo por el desarrollo de Arequipa en el contexto de la macrorregión sur, a partir de lo ya

avanzado en diversos foros, estudios y planes propuestos (CTAR, MLCP; CCIA; etc.) que construya alternativas viables que incorporen a todos los arequipeños cuyas virtudes de emprendimiento y coraje en un ejercicio de derechos y responsabilidades, son la raíz de una afirmación del futuro.

Se plantea entonces que esta coyuntura es una oportunidad para entablar un diálogo serio con los alcaldes, con los gremios de microempresarios, con la dirigencia de las urbanizaciones populares, para explicar una vez más el sentido de proyecto de mediano plazo, de las características de una visión compartida; para alimentar planteamientos en los sectores profesionales para transmitirles la importancia de tener una imagen positiva en el extranjero (menor riesgo-región) pero fijándonos más en la potencialidad de las fuerzas endógenas, que en el fondo es lo más importante.

Un aspecto en medio de ello, es que la privatización es una herramienta como otras para el financiamiento del desarrollo, (por tanto no es genéticamente buena o mala), que hay suficiente experiencia internacional de cuáles son las buenas prácticas: para realizar la privatización, para regular el comportamiento desde el Estado, para procurar buenas prácticas corporativas de transparencia; incluso para que genere eslabonamientos y generación de dinámicas regionales. Sin embargo, hoy por hoy es un “valor” (instrumento) deteriorado que requiere de un serio replanteamiento y para que en tanto herramienta sea ubicada y consensuada en el contexto de un planeamiento estratégico para el desarrollo de Arequipa.

En esa perspectiva, se tienen en los tiempos que vienen varios temas por desarrollar:

- Plantear de nuevo la necesidad de un programa de desarrollo regional que pueda tocar a todas las provincias y distritos de Arequipa.

- Explicar claramente qué es lo que se podría hacer en obras de infraestructura económica y social en el departamento y que toquen la vida cotidiana del poblador arequipeño.
- Examinar con todos, las características de la localización de esta inversión privada (sede, obras de infraestructura, efectos y externalidades económicas,...).
- Proponer como mecanismo de acuerdo una asamblea departamental de alcaldes que formule un programa de obras que sería implementado cualquiera que sea el Gobierno Regional electo.
- Proponer mecanismos de control y vigilancia social (políticos y técnicos) para el cumplimiento de los acuerdos y la cristalización efectiva de las promesas; tanto para la inversión pública como para las de la privada.
- Proponer ajustes para mejorar los mecanismos de regulación descentralizada de los servicios públicos
- Replantear de manera clara y transparente las condiciones y características de la alternativa de privatizar: (sentido, finalidades, formas, regulación, prácticas corporativas, etc.).

La lectura de los acontecimientos permite alzar algunas reflexiones, además de las ya mencionadas, habida cuenta que nuestro eje de preocupación se centra en la relación entre la institucionalidad (entendida como pautas, normas y comportamientos, formales e informales para interactuar entre actores sociales) y el desarrollo regional.

- Es posible distinguir claramente las tres razones (¿tres lógicas?) mencionadas: la tecnocrática-centralista, la demagógico-populista y la democrática-descentralista; con sus propios ordenamientos de prioridades, pero al mismo tiempo se puede afirmar que en la estructura del Estado no se cuenta con un mecanismo institucional de presencia nacional que les permita dialogar, interactuar, ponerse en acuerdo, de manera fluida y cotidiana; por ello se desemboca fácilmente en la confrontación. Curiosamente, ni en el Parlamento ni en la sociedad civil tenemos ese

mecanismo para manejar los conflictos entre el gobierno y las poblaciones regionales.

- El movimiento de Arequipa muestra en concreto la rebelión de los excluidos (económica, social y espacialmente); en ese sentido, la lógica de quienes buscan inclusión va más allá de los programa anti-pobreza o de los recursos de inversión para crear empleo, el problema es de democracia y de derechos, de redistribución de poder; y esto es lo que jaquea la lógica tecnocrática-centralista; es esta unanimidad en un punto de orden político lo que hace retroceder a las inercias centralistas e incluso provoca una crisis ministerial.
- La falta de comunicación entre el gobierno y el pueblo de Arequipa (y en general “las llamadas provincias”) es más que un hecho anecdótico, que va más allá de “malos vendedores de un producto” o “desinformación de la gente”.

El problema está en que no existen mecanismos estructurados y permanentes que sirvan para una retroalimentación sistemática en doble dirección: las decisiones de política nacional con el dato regional o local y la política local con el dato de coyuntura nacional; por esta razón, el mecanismo es el de “comisiones que vienen y delegaciones que van” y no el de “representación y mediación política” (propia de los partidos y de los políticos) de un Estado funcionando.

- Es sumamente importante en la interacción de las tres razones, la influencia de los medios de comunicación. Se podría identificar con cierta precisión los “medios vocero” de cada una de ellas; es más, la presencia mediática es la que alimenta normalmente el esquema maniqueo, sigue las opiniones en boga y renuncia a formar opinión de manera crítica.

- Se tiene un serio problema de estructura de estado y de funcionamiento de los procesos de descentralización, pues nada asegura que los gobiernos elegidos no asuman un “comportamiento miope” que busca “liderazgos y prestigios de soporte local que permitan reposicionar una cuota de poder en la nueva situación y en el corto plazo”.

Esta sería la expresión de la razón demagógica-populista lo cual paradójicamente es compatible con las inercias y lógicas del centralismo-tecnocrático; pues alimenta la idea de que “las regiones no están preparadas para gobernarse y que precipitarán indeseados desequilibrios macroeconómicos. Por lo tanto, habría que esperar una confrontación entre ambas razones, cuando no el fracaso de la experiencia de descentralización vía gobiernos departamentales.

- La razón democrático-descentralista; establece una clara diferencia con las otras dos, sustenta la necesidad de una alianza endógena de fuerzas sociales y políticas, con una visión compartida y un programa común, como el gran tema para lograr sostenibilidad económica y viabilidad política para un proceso descentralista que haga crecer en competitividad y ciudadanía; y que de esta manera contribuya a fortalecer la gobernabilidad del Perú.
- En esa perspectiva, el peso de la institucionalidad descentralista a construir requiere de articulaciones y entrelazamientos entre distintos componentes políticos, sociales y productivos, que permitan el ambiente necesario para la competitividad, la innovación y el despliegue tecnológico. Se requiere de redes locales, y regionales para la identificación de oportunidades y amplios mecanismos de colaboración para impulsarlas. Es en ese terreno que deben desarrollar especiales competencias los gobiernos regionales y locales.

Ella pone un énfasis distinto al burocrático-administrativo, que es básicamente el esquema de la ley propuesta y puede dar sostenibilidad de

mediano plazo al crecimiento económico, la redistribución del poder, la garantía de derechos y la afirmación democrática.

En definitiva, se puede afirmar que la “política local” sí importa y debe constituir un dato sustantivo en la institucionalización de un Estado que quiere la reforma descentralizada.

4.6. Balance regional previo al referéndum

En un mundo crecientemente interconectado, descentralizar implica generar procesos de integración con miras a ganar escala, tanto en el sentido de la economía –productividad, eslabonamientos, costos decrecientes– como en el de la política –eficiencia administrativa, capacidades negociadoras, poderes facilitadores, construcción de ciudadanía–. Ambos aspectos son parte sustantiva del asunto, y sin ellos se pierde direccionalidad. Descentralizar es integrarse para ganar competitividad, entendida como cadenas productivas, empresarialidad privada y tejido político y social que la favorezca.

Desde ese punto de vista, nuestros departamentos, vistos en sí mismos, son poco viables. Fueron otras consideraciones las que llevaron a transigir en el pie forzado de gobiernos regionales en ellos y planear fases³⁸. Desde estos hechos es visible un problema de tiempos y movimientos. Desde el punto de vista legislativo, dificultad para la dación de normas porque se tenía nuevos actores en la escena y menores posibilidades de obtener consensos.

Al mismo tiempo, el gobierno central se conserva incólume, sin una ley orgánica que lo redimensione en tamaño y lo reubique en competencias y funciones. Además de que, luego de un primer impulso, la transferencia de competencias y desarrollo de capacidades quedó inconclusa, y si la prioridad

³⁸ Cfr. Ley de Bases de la Descentralización (27783); art. 30-1 y también la segunda disposición transitoria.

es la gestión estratégica de la competitividad, no fueron esas las que principalmente se entregaron para cumplir esa perspectiva.

Resultado de esto, en lugar de fases sucesivas tenemos ecuaciones de difícil resolución simultánea en un contexto políticamente difícil. Como un botón de ejemplo, no tenemos la estructura necesaria y reglas electorales de las nuevas regiones conformadas.

Así, hoy el debate gira en torno a la necesidad de conformar regiones que integren varios departamentos para hacer viable el crecimiento económico, a la reestructuración del Estado y al desarrollo. Es decir, apuntar a tener regiones que sean unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, que comporten distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, y que permitan constituir verdaderos gobiernos regionales³⁹. En ese sentido, hablamos de regiones sostenibles, sobre la base de cuencas y corredores económicos, articulaciones espaciales, infraestructura y servicios básicos y generación efectiva de rentas⁴⁰.

Considerando que se estaba a puertas de una consulta popular –los referendos del 30 de octubre acerca de la conformación de cinco regiones– y de que de sus resultados dependen procesos políticos, administrativos e institucionales, e indudablemente repercusiones en los procesos económicos (que evidentemente tienen una visión de mediano plazo), resulta relevante un análisis sobre el tema.

En ese sentido, se requiere dar cuenta de la conveniencia y necesidad de la integración para potenciar la reactivación y el crecimiento de economías postergadas y sociedades excluidas; y lo hace desde una vieja aspiración expresada en el proyecto macrorregional sur.

³⁹ Cfr. Ley de Bases de la Descentralización (27783; art. 28).

⁴⁰ Cfr. Ley de Bases de la Descentralización (27783; art 30-2).

Hemos preferido guardar el nombre de Macro Región Sur o Macro Sur (MRS en adelante) para la apuesta por este gran espacio de siete departamentos que fue la idea original con la que muchos alcaldes y empresarios del sur retomaron este periodo de lucha descentralista. Y si bien los referendos de octubre solo someten a consideración dos proyectos en el sur –Arequipa, Puno y Tacna, en un caso, y Cusco y Apurímac, en el otro–, los siete departamentos están unidos por una Junta de Coordinación Interregional, y junto con otros dos –Ayacucho e Ica– deberán afrontar el planeamiento y la propuesta del eje de desarrollo en torno a la vía interoceánica.

A- Las economías que tenemos en el sur

Una primera aproximación a productores, consumidores y mercados regionales del sur, permite apreciar economías pequeñas y muy abiertas, La exportación va en aumento en recursos naturales, en especial minerales, pero también en servicios turísticos y agro-negocios; la balanza comercial es positiva y el potencial de diversificación es significativo.

Pero al mismo tiempo, la masa crítica de consumidores (demanda efectiva) es pequeña, el entramado social bastante fragmentado con gran cálculo individual y pocos esfuerzos por escenarios de coordinación y soluciones cooperativas.

No existe información completa y reciente sobre los departamentos, pues las series disponibles sobre el valor agregado bruto solo llegan al 2001.⁴¹ Quizá vale la pena recordar la crisis del 98, de la cual el componente manufacturero se ha podido sobreponer muy poco; sin embargo, esta fotografía está cambiando.

⁴¹ Nos referimos a la fuente INEI, y aunque contamos con proyecciones de la empresa Cuanto y con una buena ayuda en la línea de base realizada por el CND y en los estudios llevados a cabo en sus Informes sobre Desarrollo Humano, a nivel provincial y distrital, es unánime la demanda por estudios de mayor precisión.

El futuro está caminando ya en Camisea (Cusco), la ampliación de Cerro Verde, la concesión de Las Bambas, las posibilidades auríferas en San Antonio de Poto, y otras medianas y pequeñas⁴². En el turismo, asoman innumerables pequeños recorridos, que harían que las dos grandes rutas turísticas –la que viene del norte, desde Nasca, y la que viene del sur, desde Chile y Bolivia– entronquen en Nasca-Colca-Titicaca-Machu Picchu-Manú, y se consolidaran e hicieran poderosas, en tanto extendidas y articuladas⁴³.

En tercer lugar se encuentran los numerosos flujos productivos y comerciales – muchos de ellos no formales–, que se articulan entre el corredor La Convención-Cusco-Puno-Desaguadero, por un lado, y zonas de Arequipa, por otro, y El Alto / La Paz, que podríamos vincular con el creciente despegue demográfico.

Finalmente, los pequeños agronegocios y agroexportación también han crecido, y ahora sus posibilidades de consolidación dependen de la articulación y la asociatividad que se obtenga, pues la escala de propiedad de la tierra es muy pequeña.

Una mirada complementaria es la de planes estratégicos de exportación por departamento, que dan una idea de la diversidad de la base agraria, de espacios y de recursos naturales. Sin embargo, estos planes requieren de una estrategia que los articule y que permita introducir masivamente el cambio técnico, para hacer viables los posicionamientos con valor agregado y la articulación de diversos servicios vinculados, es decir, hacer viable un cluster competitivo.

Pero el tema de la competitividad remite también a los consumidores. La cuestión no es solo qué se produce y dónde. Importa mucho quién lo hace y

⁴² Una aproximación al cluster minero del sur del Perú fue realizada en TORRES-ZORRILLA, Jorge. *Recursos naturales y desarrollo regional en el sur del Perú*. Lima: CIUP.

⁴³ El “Programa Corredor Turístico Sur Peruano” da cuenta del conjunto de “Rutas Mágicas” en el sur del Perú, y tiene como base el Convenio Cosude PCC-CCIA.

que destino tiene asociado. Y en ese ámbito, la capacidad de compra es efectivamente pequeña y poco sofisticada. La población proyectada de la MRS es de 4,3 millones de personas, es decir, el 17% del total del país. De este total, Puno concentra al 28%, Cusco al 26% y Arequipa al 24%. Luego está Apurímac, con 10%, Tacna, con 7%, Moquegua, con 3% y Madre de Dios con 2%. De los dos bloques de propuesta regional, Arequipa, Puno y Tacna conforman un 58% del total, y Cusco y Apurímac un 28%⁴⁴.

Los ingresos per cápita pueden ser engañosos, en especial cuando la exportación minera es de gran volumen; lo que importa, entonces, es el comportamiento de los consumidores. Existen estudios hechos sobre la base de la Enaho (Encuesta Nacional de Hogares) de ingreso monetario en actividad principal –aunque con referencias al 2001–, en los que se anota que solo en los departamentos de Arequipa y Tacna los ingresos familiares mensuales promedio están por encima del promedio nacional. Por añadidura, si cuatro personas representaran el segmento de mayores ingresos en la MRS, dos de ellas estarían en Arequipa, una en Cusco y la otra se dividiría en los demás departamentos del sur.

Las diferencias se hacen abismales cuando el sur es comparado con Lima, pues todo el departamento de Arequipa no llega tener la mitad de los ingresos de las zonas de alto ingreso de Lima (La Molina, San Borja, Surco, etc.); y si tomamos como referencia Cusco, no llega a representar la cuarta parte. Por último, mientras que Lima tiene 120 mil hogares de ingresos altos, toda la MRS tiene entre quince y veinte mil hogares de ese nivel.

Vale la pena considerar que en el gasto familiar 2003-2004 se puede encontrar que, en las categorías de consumo, para los departamentos de Arequipa y Cusco las tasas de crecimiento son negativas en todos los casos.

⁴⁴ Cfr. INEI, proyecciones poblacionales.

El análisis de consumidores contrasta con el de oferta exportable. En esa medida, se requiere fortalecer los mecanismos de educación e innovación para lograr una base productiva competitiva que permita el crecimiento de la demanda por empleos y de los ingresos; y a la vez es necesario el esfuerzo estatal, o de acuerdo público privado, por buenas plataformas integradoras y facilitadoras de bienes públicos necesarios.

Así, por medio de articulaciones e interacciones, se trata de innovar las pequeñas y medianas producciones tanto manufactureras como de base agrícola para que logren un nivel de competitividad y una escala que les permitan exportar, sustituir competitivamente las importaciones de la minería de primer nivel y abrir las inmensas posibilidades de los servicios turísticos en pequeñas rutas y diversidad de ofertas. También se trata de establecer un tramado multimodal de comunicaciones, en especial carreteras internas que sirvan para acercar los dos mercados más importantes del sur: Arequipa y Cusco.

Si canon y regalías pueden ser reinvertidos localmente, debieran incidir en todos estos aspectos y en el tamaño de la demanda local, que amplía el tramo de consumidores exigentes y efectivos de bienes que la agricultura tradicional produce. Así, se trata de lograr círculos virtuosos que hagan posibles sostenibilidades futuras y la consolidación de un sistema urbano que pueda ir más allá de las fronteras nacionales.

¿Hay alguna evidencia que permita decir que estas dinámicas están en curso, en especial en el ámbito mediano y pequeño? La respuesta está en el correlato real de las microfinanzas. Un seguimiento de las cifras nos brinda una perspectiva dinámica complementaria, en el sistema no-bancario –cajas municipales y cajas rurales– y muestra que tanto depósitos como colocaciones tienen variaciones positivas y significativas, mientras que en la banca múltiple declinan.

Existe, pues, un movimiento productivo y comercial de pequeña escala muy dinámico, y que incluso financieramente capta en Lima y coloca fuera; así como articulaciones productivas y cadenas de consumo y demanda.

Quizá el problema más importante esté en la necesidad del nivel intermedio, de un gobierno regional, amplio, integrado e integrador, facilitador de acuerdo público-privado e impulsor y promotor de inversiones, en especial en la escala media y pequeña, los servicios vinculados y el eslabonamiento proveedor-cliente. Sin él, tendrán que pasar décadas para que las experiencias asociativas de tierras y productores maduren y las innovaciones disponibles se generalicen.

En ese sentido, es claro que el mercado por sí mismo es lento, o no sirve. Pero es muy rápido en generar situaciones de desequilibrio social, empobrecimiento y polarización. Por ello la subsidiariedad, si se trata de enrumbar direccionalidades de desarrollo y vinculaciones.

¿Cuán importantes pueden ser los recursos del Estado en este emprendimiento? El indicador que más se ha utilizado es el de recaudación (referencia por departamento de la SUNAT) y el de gasto (información de SIAF)⁴⁵, considerando gobierno central y gobierno regional. ¿Es legítimo compararlos? Quizá no sea todo lo claro que necesitamos, pues las correcciones territoriales son posteriores al cálculo del todo como Estado unitario, pero es mejor que nada.

Con estos indicadores, tenemos que para todos los departamentos de la MRS el saldo fiscal es negativo, es decir, reciben (sumando el gasto de gobierno central y el del gobierno regional en el departamento) por encima de lo que tributan, salvo en el caso de Tacna (atribuible a la recaudación aduanera).

⁴⁵ En ambos casos la información ha sido obtenida a través de sus portales de transparencia.

La otra posibilidad es comparar contribuciones relativas en materia de ingresos y gastos respecto del 100% del Estado unitario. En este tema, Arequipa, Tacna y Moquegua generan saldos positivos, mientras que en los demás casos la comparación es negativa. Para las propuestas de integración, Arequipa, Puno y Tacna muestran un 69% de contribución y 59% de gasto, mientras que Cusco y Apurímac, un 11% de ingreso público y un 32% de gasto. De ello se podría inferir el grado de posibilidad que tendrían los recursos públicos, y como se observa, son muy limitados.

Una buena contabilidad fiscal territorializada nos ayudaría en la reflexión, pero en general la lección parece clara: no es por la vía de la inversión o el gasto público que puede liderarse el desarrollo económico. El lugar del Estado es claramente el de un promotor en alianza con una inversión privada de todo tipo y nivel comprometida con el territorio; su aporte estará en proporcionar los bienes públicos imprescindibles.

No es solo a partir del análisis de los presupuestos que es notorio que los gobiernos regionales de base departamental no están en capacidad de tener un rol de liderazgo inversor, ni sería deseable que la tuvieran. Pero para tener un liderazgo promotor, necesitan tomar escala, reducir costos y aumentar capacidades y poder, porque aumentarán sus ingresos, según la Ley de Descentralización Fiscal, por la mayor disponibilidad de los recursos recaudados internamente.

El gran incentivo para que los gobiernos regionales se unan es que dispondrán del 50% del IGV (sin considerar el IPM), del ISC, y del IR de las personas naturales⁴⁶ de sus jurisdicciones. Estos recursos saldrán del presupuesto actual, donde la georreferenciación de la tributación se volverá crucial, e implica que la región tomará mayor autoridad sobre los ingresos que se generan.

⁴⁶ Se puede ver el artículo 27 de la Ley 28274, Incentivos para la Conformación de Regiones.

Pero el recurso fiscal no puede ser tan solo transferencia y sustitución, es decir, autoridad sobre un recurso ya comprometido⁴⁷. Debe contener recursos frescos atados a la inversión: capacidades de evaluación, promoción y concertación territorial de gasto e inversión⁴⁸; asignación del total de esfuerzos e iniciativas adicionales; el replanteamiento del uso de las regalías y el canon; y contribuciones adicionales procedentes de la recaudación nacional y de IGV, para así generar procesos virtuosos de crecimiento.

Un examen detenido es necesario, pues si bien se gana en capacidades y en autonomía –para el rol promotor y facilitador que se espera de gobierno de las regiones conformadas–al mismo tiempo las exigencias de eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública son mayores, en especial la de la gestión estratégica de la competitividad.

B- A propósito de la Interoceánica

Con “Interoceánica”, nos referimos al eje Brasil-Bolivia-Perú, en el contexto de la IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana). En este caso, la ruta une Assis e Iñapari con Puerto Maldonado e Inambari (Madre de Dios). Ahí empalma con la vía Urcos - Cusco - Apurímac y llega a Ayacucho, desde donde sale hacia San Juan de Marcona. Pero también articula Puno (Inambari - Azángaro – Juliaca, desde donde sale hacia el puerto de Ilo, en Moquegua, y el de Matarani, en Arequipa. Por un lado comunica con las provincias brasileñas de Acre y Rondonia, y por otro, articula al Perú con las rutas que vienen desde el Mato Grosso, a través de Bolivia.

Un argumento esgrimido para ejecutar la vía ha sido la posibilidad de que Brasil exporte soya hacia Asia por el Pacífico. En el corto plazo, es difícil que

⁴⁷ Dadas las evidentes rigideces e inelasticidades de la composición del gasto.

⁴⁸ Lo cual supone previamente concordar acerca de sus alcances con criterios tales como tramos de inversión, alcance espacial e impacto en la generación del producto.

eso suceda –aunque la soya de Santa Cruz (Bolivia) salga por Matarani– debido al bajo precio de las hidrovías brasileñas, la ausencia de infraestructura carretera adecuada y las bajas capacidades y eficiencia portuarias.

El otro argumento proviene de una analogía: un esfuerzo semejante entre Manaus (Brasil) y Puerto Bolívar (Venezuela) que multiplicó las posibilidades de comercio. En ese sentido, la posibilidad es la un mercado intrarregional (en el centro-oeste, la integración Perú – Brasil – Bolivia) a ser explorado. Multiplicar la integración en el horizonte del centro-oeste de la América del Sur es exigente y necesario, quizá más que un TLC, para elevar el desempeño de capacidades propias y para desarrollar complementariedades evidentes. Los caminos se están abriendo.

Se han identificado oportunidades comerciales importantes en agricultura orgánica, hortalizas y los tradicionales cultivos comerciales, teniendo como escenarios de partida valles interandinos, campiñas, selva e irrigaciones. También en cuanto a textiles y confecciones, materiales de construcción – como cemento y minerales no-metálicos– y circuitos turísticos de una cultura y un paisaje completamente distintos⁴⁹.

Sin embargo, para lograr todo lo anterior se necesitan, entre otras cosas, acreditaciones de calidad, adecuaciones de producto, cultura de acogida, capacidades de logística, entradas y salidas urbanas, etc. La conclusión de este otro horizonte es similar a la anterior: son necesarios mecanismos de innovación y escala en el ámbito económico y político, y descentralización, integración y competitividad en una agenda de amplia promoción estratégica.

⁴⁹ Se reseña un estudio hecho por la CCIA y CESEM que se encuentra en el número de diciembre del 2004 de Cámaras Sur, la revista de la Federación de Cámaras de Comercio y Producción del Sur. Hay también el esfuerzo de Planes Departamentales Exportadores; así como un debate abierto sobre las posibilidades productivas a partir de los estudios de factibilidad realizados para la ejecución de la vía y que fueron la base de la suscripción de los respectivos contratos.

Existen otros elementos a considerar, que no son secundarios, tales como la posibilidad del circuito integrado de gas o energía con la propuesta de desarrollo altiplánico; y, en conjunto, la importancia geopolítica que para el Estado peruano el sur reviste. Pero este sería un tema que requeriría un tratamiento específico, por su enorme importancia.

C- Reflexiones

Lo que hemos intentando explicar es que existen grandes retos para el desarrollo territorial que tienen que ser atendidos. La condición para que ello ocurra, es la perspectiva de que la integración es el escenario más adecuado para articular y conseguir economías de escala e introducir innovaciones económicas y productivas. Insistir en este camino, permitirá enfrentar los desafíos de corto plazo –de esfuerzo “endógeno” (centro-oeste)– con una perspectiva exportadora, que será fuente de mejores empleos e ingresos, interconectará mercados y reactivará la economía. Una línea de integración física y económica macrorregional sería importante para lograrlo con menor exclusión territorial.

Sin embargo, para que esto sea posible, necesitamos de agentes, instituciones y políticas públicas regionales y locales, así como de escenarios en los que este proceso pueda desenvolverse (proveedor-cliente, compras conjuntas, acreditación de calidad, asociatividad productiva, compenetración de gremios), y junto con ello, pautas y normas de comportamiento entre nosotros y con terceros. En ese sentido, la conformación de regiones será positiva en la medida en que los gobiernos regionales se constituyan como promotores de la acción institucional y se conviertan en espacios de construcción y ejecución de una política regional.

Pero tenemos, además, un problema entre manos, pues es notorio que los departamentos existen más que como identidades sociales y culturales, como

garantía y cobertura de cálculos políticos individuales. Si dejamos a los actores regionales librados a su iniciativa individual, no obtendremos el resultado más eficiente en términos sociales: es previsible que cada quien defienda el espacio que necesita para salvar su cuota de poder bajo las actuales reglas de selección política y electoral.

Dicho de otra manera, si en la política regional no se impone una coalición estratégica de intereses con visión compartida de mediano y largo plazo, orientada al desarrollo y a la atracción de inversiones, y que además organice el territorio a la altura de las circunstancias y los desafíos, seguiremos dando tumbos en las trampas del corto plazo, la política menuda y a merced de la confrontación estéril.

El desafío está en incorporar estos temas, de manera estratégica, en el quehacer cotidiano, en el sentido común de los ciudadanos y en las reglas que guían el comportamiento de las organizaciones, de la política y sus instituciones, para que el mediano plazo de la descentralización siga adelante.

Apostamos, con el optimismo del ideal, a que las dos regiones propuestas en el sur se conformen, que avance y se consolide una Junta de Coordinación Interregional en la MRS y que se promueva, por acuerdo de todos, el crecimiento económico y el bienestar de nuestros conciudadanos.

CONCLUSIONES

La perspectiva neo-institucional subraya, en la teoría y en la lectura de las experiencias exitosas de desarrollo territorial, la gran importancia que los arreglos institucionales tienen. Esto quiere decir, que las personas y las organizaciones, de manera voluntaria, construyan una forma de interactuar donde los costos de transacción son bajos y permitan lograr objetivos de competitividad y equidad en escenarios cooperativos.

Desde ese punto de vista, a la luz de los materiales trabajados y considerando el balance de la experiencia, formulamos las siguientes conclusiones, con referencia al caso examinado de Arequipa:

Primera

El nivel de arreglo institucional intermedio del análisis, tiene como aproximación empírica el escenario regional. Es diferente a lo nacional y a lo local, como definición de actores y gobiernos asentados territorialmente; y adquiere matices particulares en un contexto de gobierno unitario y diversidad en los recursos, las capacidades y las personas.

Este nivel permite dar cuenta de mejor manera acerca de la perspectiva general para lograr territorios organizados, con el tamaño adecuado para las

economías de escala en la gestión privada y pública, en búsqueda de competitividad exportadora y la inclusión social, así como de la tarea de reforma y mejor funcionamiento del Estado

Segunda

En el contexto de la institucionalidad analizada en el caso, se encuentran tres lógicas globales que las calificamos como: la “razón descentralista, pro exportadora regional”; la “razón del cálculo de poder en el corto plazo”, que puede expresarse como reivindicativa-confrontacional o simplemente en el uso de las reglas existentes para conservar o acrecentar el poder propio; y la “razón tecnocrática centralista”, que en la mayor parte de casos es de resistencia activa a los procesos descentralistas.⁵⁰

La forma en que interactúan estas tres razones mencionadas, eleva los costos de transacción y debilita la posibilidad de un arreglo institucional descentralista, democrático y por el desarrollo humano. Dando cuenta de su interacción, es posible apreciar los entrampamientos existentes en este camino.

Tercera

La llamada razón “descentralista” pese a haber tenido ciertas acumulaciones previas en el corto plazo,⁵¹ no se extendió en el ámbito del departamento de Arequipa ni de la región sur; tampoco pudo mostrar convincentes argumentos para que la opinión pública, personas y organizaciones, la pudiera incorporar nítidamente en su cálculo económico individual. Esta razón no llegó a ser gobierno, en especial en el nivel intermedio, ni tampoco pudo constituirse en

⁵⁰ En ese sentido, la interpretación de los resultados en Arequipa, acerca de la consulta de integración regional, puede ser sumamente significativa, pues no sólo es singular cuantitativamente, 50,05 % de los votantes, sino también cualitativamente, porque es la única circunscripción electoral en la que se dio ese resultado, lo cual nos permite considerar relevantes los resultados de nuestra investigación.

⁵¹ Ellas pueden ser descritas como la prédica macrorregional, la licitación de la vía interoceánica, el desarrollo de ofertas exportadoras competitivas, la concertación de propuestas entre actores, la acción de diversas organizaciones de la sociedad civil. También podría decirse que la referencia a la JRDA, la más exitosa de las experiencias descentralistas, se torna más un sentimiento que una real “idea fuerza” que organice a los actores.

un poderoso y contagiante movimiento de sociedad civil localizada en Arequipa y el sur, con visión compartida.

La lógica “del cálculo de poder” en el corto plazo, ganó la plataforma de gobierno regional, pretendiendo desde el aparato público administrar el poder obtenido y en función de ello realizar la gestión de los bienes públicos a su alcance, bajo la perspectiva (como discurso y como sentido común) de que con los escasos recursos de inversión pública disponibles, puede ser posible liderar la organización del territorio.

Cuarta

Entre los factores materiales que han limitado las posibilidades de la “lógica descentralista” se puede identificar el grado de fragmentación en lo productivo, pues si bien existen articulaciones y oportunidades aprovechadas, y también la potencialidad de las oportunidades que se abren en el horizonte del centro-oeste de la América del Sur, aún se cuenta con pocos eslabonamientos e incipientes plataformas exportadoras; y en ese sentido es débil.

Está el cluster minero, pero tiene pocos arrastres, están los medianos y pequeños industriales, productores agrícolas (que en gran medida se resisten a la empresarialidad) y el turismo, ampliamente diseminados pero con una productividad media baja; en conjunto, el estilo de crecimiento no logra ser todo lo extensivo e incluyente que esperamos.

Quinta

El desafío de la empresarialidad como actitud e institución, es aún incipiente y requiere madurar. Las relaciones proveedor-cliente, relación entre gremios de empresarios y productores, ambiente amigable al emprendimiento, son hechos que no han adquirido la extensión y el consenso necesarios e indispensables como para ampliar, atraer y retener las inversiones, así como elevar la innovación y la productividad.

Sexta

Las reglas de funcionamiento de la política y los mecanismos electorales no son pro activas en la perspectiva del arreglo regional, pues privilegian la existencia de departamentos y no la de proyectos de gestión integrada en espacios mayores.

La lógica de ganar o perder poder, lleva a que se juegue a suma cero, como personas, partidos, administración de recursos; en ese sentido, induce a que en la “racionalidad de cálculo de poder” prevalezca una versión reivindicativa radical que espera ganar en la confrontación y negociación con el poder central, poniendo del lado el esfuerzo endógeno que sustenta la lógica descentralista. Somos enfáticos en señalar, que esta propuesta es funcional con la “razón tecnocrática centralista”, que resistiendo activa y consecuentemente los procesos de transferencia, expone las debilidades de capacidades en el nivel regional, incluso para gastar los recursos de las transferencias entregadas.

Sétima

Es necesario un liderazgo adecuado, insuficiente en el contexto examinado, para potenciar un esfuerzo endógeno. Tenemos empresas, empresarios y productores, pero no un proyecto de oferta competitiva que compartamos; tenemos “liderazgos” partidarios, políticos y sociales pero no una visión regional concertada; menos aún, las apuestas económicas, políticas y sociales van más allá de sus fronteras provinciales y departamentales; incluso son pocas las experiencias de gestión compartida de proyectos, programas, recursos, activos, cuencas, etc.

Octava

En el escenario señalado, la iniciativa ha estado del lado de la acción de grupos radicalmente reivindicativos y políticamente confrontacionales, y en el nivel regional, de gobierno autolimitado y centrado en las escasas posibilidades de sus competencias administrativas.

El actor gubernamental actuó no como gobierno nacional, sino continuó siendo gobierno central, y en ese sentido, está incólume como estructura; al mismo tiempo que la razón que hemos llamado “centralista y tecnocrática”, ha sido el eje de su estrategia, haciendo del proceso una dinámica de transferencia administrativa de competencia.

Novena

La demanda de mayores fuerzas para la gestión regional no encontró eco desde el Estado nacional. En general, el proceso de descentralización fue conducido más de arriba hacia abajo y en ese sentido vertical, especialmente en lo presupuestario y en la transferencia de competencias; más aún, se ha privilegiado el terreno de la administración y ejercicio de esas competencias y se ha tenido muy pocas iniciativas en el terreno de las articulaciones económicas; siendo este último, a nuestro parecer, el factor esencial de un proceso descentralizador, integrador e incluyente, pues el nivel intermedio es el espacio de la competitividad.

En ese contexto, la configuración de gobierno regional en el ámbito departamental, constituye un pie forzado sin liderazgo pro activo, que tampoco ha logrado asumir la misión que el mandato constitucional y las leyes descentralistas definieron: rediseñar el país para un desarrollo integrado y equilibrado, conformando regiones por la vía de la integración de circunscripciones, proceso que se consulta con la población vía referéndum y políticamente posibilitando mayor democracia y participación.

Décima

No se ha podido completar y retroalimentar un sistema de “incentivos”, entendidos como premios y castigos, señales generales, acuerdos formales e informales, que efectivamente impacten sobre personas y organizaciones, en tanto actores localizados, para que se comporten de la manera que permita lograr crecientemente un arreglo institucional progresivo y descentralista.

El tema central entonces, es que avanzamos en este terreno de la construcción territorios integrados, descentralizados, con fuerzas productivas competitivas por la “vía de prueba y error” y considerando “aproximaciones sucesivas”; en la medida que la construcción institucional es una acción reflexiva y consciente; que no llueve ni surge espontáneamente.

Décimo Primera

Es imprescindible rediseñar la legislación vigente, procurar cambios de comportamiento en la gestión política y económica, así como de las relaciones entre personas y organizaciones.

Se requiere de un liderazgo que logre alinear los objetivos de los actores tras comportamientos cooperativos y una gran alianza de intereses localizados territorialmente, tras objetivos de desarrollo, con una plataforma de empresariedad para la competitividad exportadora y que permita el ejercicio de una conducta política con equidad e inclusión.

RECOMENDACIONES

Desde el análisis, las conclusiones de este trabajo y la consulta popular del 30 de octubre, se plantean las siguientes recomendaciones:

Primera

Promover estrategias coherentes que hagan viable la organización colectiva y el desarrollo de la acción productiva, política y social para afianzar la construcción regional. En ese sentido, la acción en estos terrenos “par i pasu” es fundamental para construir el arreglo institucional, e incluso para fortalecer y desarrollar a los actores públicos y privados; aunque una primera evaluación de los resultados del reciente referéndum permitiera apuntar a que debiera ser considerada una prioridad en el terreno de la economía, de la producción (innovación y cambio) y de los productores.

Es obvio además, que dichas estrategias deben concatenarse con el modelo general de gobernabilidad y con la política general del gobierno, en lo nacional, lo regional y lo local.

Segunda

Revisar el conjunto de la legislación descentralista. Ésta, fue pensada y diseñada en dos grandes etapas, sin (gobiernos regionales en departamentos) y con regiones (departamentos integrados). Tenemos que reconocer, que el tiempo posible para realizarlo, aprobando nuevas normas y diseños correctivos es escaso, por ello sería imprescindible poder lograrlos, dadas las condiciones políticas vigentes, antes de la convocatoria de las elecciones para gobiernos regionales de noviembre 2006.

Tercera

Es necesario que constitucional y políticamente se compatibilice los niveles de gobierno (3, nacional, regional y local) y las circunscripciones territoriales (6, país, región, departamento, provincia, distrito, centro poblado). Para que ello sea posible, es necesario que la escala mínima de acción del Estado, debe ser la Provincia y su Municipalidad, como pieza básica del rompecabezas, para reconstruir el mapa político, las referencias electorales y los espacios regionales competitivos.

Cuarta

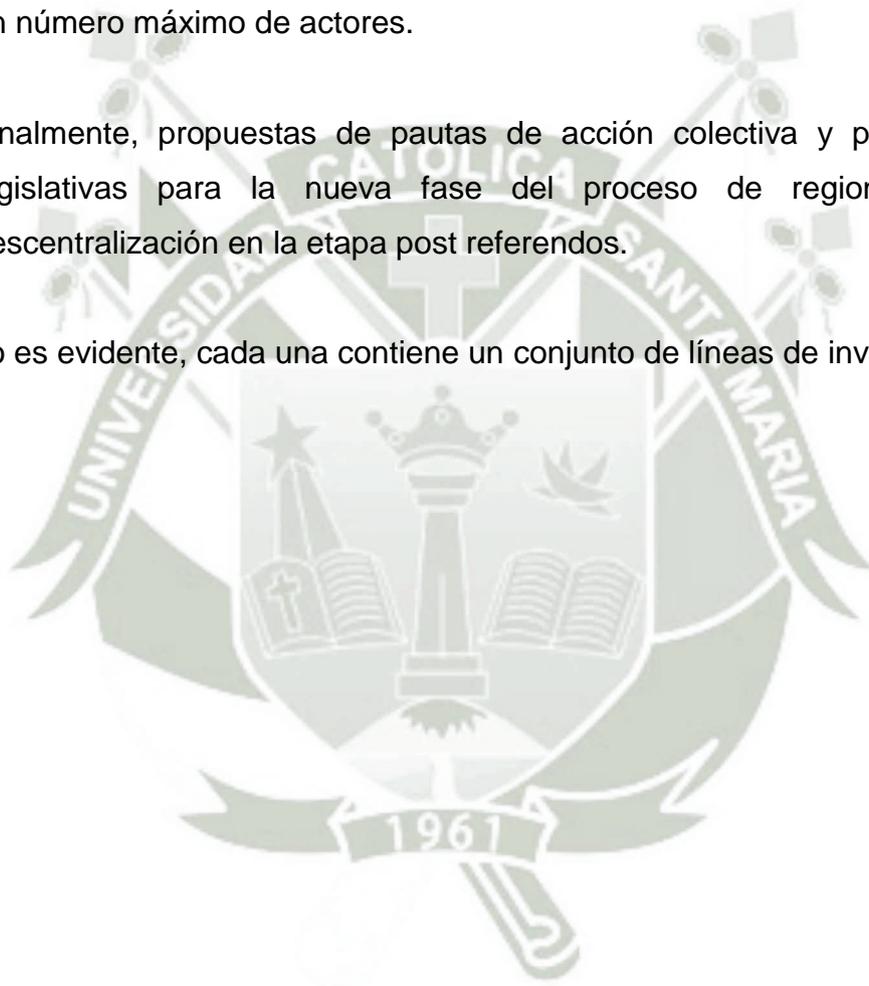
Desde la actividad académica hay que alimentar cotidianamente el proceso en curso y avanzar en líneas de investigación que tienen varias aristas a manera de un poliedro en acción, siendo algunas de ellas:

- a. En lo económico: la vinculación estrecha con la producción regional, para alimentar tecnológicamente el cluster regional, las relaciones en el tiempo proveedor–cliente y la fortaleza de la interrelación gremial.
- b. En el análisis socio-político: la continuidad en la contrastación de las hipótesis neo institucionales, para abatir en sus diferentes componentes los

costos de transacción, permitiendo hacer viable los acuerdos de intereses y las visiones compartidas

- c. La integración de diversas áreas, para el diseño y puesta en marcha de diseños de gestión integrada por mancomunidades municipales y juntas de coordinación entre gobiernos regionales, sobre la base de proyectos, programas y la gestión estratégica de la integración. Aquí es necesario precisar, que dicho acuerdo debe ser producto de pactos y consensos de un número máximo de actores.
- d. Finalmente, propuestas de pautas de acción colectiva y proposiciones legislativas para la nueva fase del proceso de regionalización y descentralización en la etapa post referendos.

Como es evidente, cada una contiene un conjunto de líneas de investigación.



BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS INFORMÁTICOS

- AGHON, Gabriel: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, análisis comparativo*. CEPAL, Santiago 2001.
- ALBURQUERQUE, Francisco: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL 82. Santiago de Chile, abril 2004.
- AGUILAR, Giovanna: *Algunos elementos para balance de la descentralización como oportunidad de desarrollo territorial y mejoramiento de la calidad de vida*. IEP-Defensoría del Pueblo. 2005
- ALSTON, L. J., EGGERTSSON, T. y NORTH D.: *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996
- AMIN, A. & THRIFT, N.: Globalization institutional thickness and local prospects. *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*. 1993.
- AYALA, José: *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México. 1999.

- BARBERY, R. *Prefecturas y municipios en Bolivia: Una relación pendiente.* Santa Cruz, Bolivia. CEPAD y Banco mundial.
- BCRP: *XI Encuentro económico. El Perú y sus regiones.* Set. 2002. Publicado en marzo del 2003.
- BOISSIER, Sergio: *El difícil arte de hacer región.* CBC, Cusco. 1992
- BOISSIER, Sergio: *Conversaciones sociales y desarrollo regional: Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región.* Talca. Universidad de Talca. 2000.
- BURKI y PERRY: *Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional.* Banco Mundial, Washington, 1998.
- CARRANZA, Luis TUESTA, David: *Consideraciones para una descentralización fiscal. Pautas para la experiencia peruana.* Revista de Estudios Económicos N° 12. Diciembre 2004. www.bcrp.gob.pe
- CASAS, Carlos: *Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú.* Defensoría del Pueblo. Junio 2005.
- CEDER (Centro de estudios para el desarrollo regional): *Desarrollo local/Regional y descentralización. I Cumbre Latinoamericana.* Editores: Paredes Fernando, Leyton Carlos y Ordóñez Oscar. Arequipa, Perú. 2004
- Leyton, Carlos *Descentralización y Competencias en la Gestión del Desarrollo en América Latina,*
- Cortés, Patricia: *Descentralización y Desarrollo Local: Una Aproximación desde América Latina;*
- Finot, Ivan: *Descentralizar para el Desarrollo Local;*
- Gonzales de Olarte Efraín, *Hacia el Desarrollo Descentralizado Local y Regional;* Valencia Dongo,

Agustín, *Arequipa en busca de su Competitividad*,
Paredes Fernando, *Reflexiones y Reacciones luego
de la Cumbre de Arequipa*.

COASE, R. H.: *The Firm, the Market and the Law*, The University of
Chicago Press, Chicago, 1988.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: Informe Parlamentario *Evaluación anual y
balance del proceso de descentralización*.
Compilador: Walter Alejos Calderón. Lima, Perú
2005.

Iguñiz, Javier *Para un desarrollo económico
descentralizado*; Casas, Carlos *Recomendaciones
en los aspectos fiscales de la descentralización*;
Shack, Nelson *Algunas recomendaciones para
mejorar el desempeño presupuestario en el marco
de un esfuerzo general de fortalecimiento del
proceso de descentralización en el país*; Conterno,
Elena y Doig, Sandra *El reparto de las
competencias*; Paredes, Fernando y Talavera,
Domingo *El desafío de conformar regiones*; Zas
Friz, Johnny *Revisión general del marco legal del
proceso de descentralización en el contexto de la
actual integración y conformación de regiones*;
Vásquez, Ricardo-Mendoza, Juan-Burgos, Patrick y
Coral, Norma *Institucionalidad democrática,
participación ciudadana y transparencia en el
proceso de descentralización*.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN: *Marco Normativo de la
descentralización*. Julio 2005. www.cnd.gob.pe

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN: *Línea de base de la
descentralización*. Dic. 2002. www.cnd.gob.pe

- CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN: Descentralización en el Perú. Una oportunidad de crecimiento y desarrollo. Dic. 2002. www.cnd.gob.pe
- CONTRERAS, Carlos: *Centralismo y Descentralismo en la historia del Perú independiente*. JCAS-IEP Series, N° 4, 2000.
- CUADRADO ROURA, J. R.: Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales, en T. Mancha Navarro y D. Sotesl Salem (comps). *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*. Madrid. Ediciones Pirámide. 2001.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Descentralización y buen gobierno. Compendio de normas legales. Febrero 2005.
- DÍAZ ALBERTINI, Javier: *Las ideologías, los profesionales y la representación de lo social*. Plural, 1995, año I. N° 1, julio-diciembre. Lima, Universidad de Lima.
- EGGERTSSON, T.: *Economic Behavior and Institutions, Cambridge Surveys of Economic Literature*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- ENRÍQUEZ, ALBERTO: *Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional-local*. San Salvador, Fundación Nacional Para el Desarrollo (FUNDE), 1997.
- FUENTES QUINTANA, E. *Tres decenios largos de economía española en perspectiva*, en García Delegado J.L. (coordinador), España Económica, Madrid, Espasa Calpe, 1993.
- FURTADO, Celso: *A nova dependencia*. Río de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1982.
- GALLICHIO, Enrique y CORNEJO, Alejandro: *Desarrollo y descentralización en América Latina*. I Cumbre Iberoamericana por el desarrollo local/regional y la descentralización. CLAEH. Barcelona

- GONZALES DE OLARTE, Efraín: *La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia* en Revesz (1998), CIPCA-IEP, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín: *Economías regionales del Perú*. IEP. Lima. 1982.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín: *Regiones integradas. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Lineamientos económicos y políticos*. Walter Alejos Calderón (Compilador). Fondo editorial del Congreso de la República. Perú, 2003.
- GONZÁLEZ Edgar y JARAMILLO Iván: *El nivel intermedio en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. CEPAL. 1996.
- GROMPONE, Romeo Los dilemas no resueltos de la descentralización. IEP Documento de trabajo. Lima. 2002.
- HAGEN, E.: How economic growth begins: A theory of social change. Kilby, P. (ed) *Entrepreneurship and economic development*. New York: The Free Press. 1971.
- HANSMAN, Henry: *Economic Theories Nonprofit Organization*. En POWELL, Walter *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- HINTZE, Susana *Sobre la teoría económica y las instituciones: una disgresión sobre el método*, en *Trueque y Economía Solidaria*, 2002, www.eumed.net
- IGUÍÑIZ, Javier: *Definiciones de desarrollo y experiencias de género*. IBC, Lima. 1996, separata.
- IGUÍÑIZ y BARRANTES: *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003*. CIES, Lima, 2004.

- KLIKSBERG, Bernardo: *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*. Revista de la CEPAL, 1999, N° 69, diciembre.
- KNIGHT, J *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- LABOR: *Camino a la integración regional*. Autores varios en Cuadernos de debate: Condori, Juan; Butrón, José; Leyton, Carlos; Quintanilla, Alberto; Zeballos, Washington y Ruiz, Percy. Arequipa, Perú
- LOZADA Y PAYNE: *Instituciones de desarrollo en América Latina: Enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona*. www.iigov.org.
- MACRORREGIÓN SUR: *Memoria 2002-2005. El camino recorrido*.
- MAX-NEEF, Manfred: *Desarrollo a escala humana, conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Edit. Nordan, Uruguay. 1993.
- NELSON, R. R. y WINTER, S. G.: *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1996.
- NORTH, Douglas: *Estructura y cambio en la historia económica*. FCE, México 1984.
- NORTH, Douglas: *Institutions, Institutional Reform and Economic Performance*. Cambridge, 1991
- NORTH, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- NORTH, Douglas: (b) *Desempeño económico en el transcurso de los años*, Disertación al recibir el Premio Nobel en Ciencias Económicas, www.eumed.net, 9 de Diciembre de 1993.
- OLSON, Mancur: *Dictatorship, Democracy and Development*, en *American Political Science Review*, vol. 87, número 3, setiembre 1993.

- OSTROM E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986).
- PAPANEK, G.: *The development of entrepreneurship*. Am EC Rev., 52, 2. 1962.
- PAREDES, Fernando y PACHECO, C: *Realidad y perspectivas de desarrollo de la región Arequipa*. Universidad Nacional de San Agustín, revista de Cuadernos Regional 1, Arequipa, octubre. 1998.
- PAREDES, Fernando y MIRANDA, F: *Estudio de la industria en Arequipa*, UNSA-PROSUR-CAF, Arequipa, julio. 1999.
- PAREDES, Fernando: *Macro región sur: Recuento, proyecto y balance. Informe sobre Desarrollo Humano, Perú, 2002*. Aprovechando potencialidades, PNUD-Perú, 2002.
- PAREDES, Fernando y TALAVERA, Domingo *El desafío de conformar regiones en Evaluación anual y balance del proceso de descentralización*. Congreso de la República, 2005.
- PAREDES, Fernando: *Gobernabilidad regional: Preguntas desde Arequipa*. Agosto 2002. UNAS.
- PAREDES, Fernando, et al.: *Arequipa: Situación regional y propuestas para una agenda de desarrollo*. Cuadernos descentralistas 6, Propuesta ciudadana, enero 2002.
- PAREDES, Fernando: *Situación y agenda regional*. Universidad Católica de Santa María, Arequipa, mayo 2001.
- PAREDES, Fernando: *Macrorregión sur, recuento, proyecto y balance*. Arequipa, 2002.
- PAREDES, Fernando: *Tras el horizonte de una región macro sur*. Publicado en la revista Cuestión de Estado N° 37-38 del Instituto de Diálogo y Propuesta. 2005

- PLANAS, Pedro: *La descentralización en el Perú republicano 1821-1998*. Municipalidad de Lima. 1998.
- PUCP, IEP: *De súbditos y ciudadanos. Género y política en Arequipa 1780-1854* Sarah C. Chambers. Red para las ciencias sociales. Lima 2003.
- PNUD: *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Serie: Desarrollo humano Nº 3. Perú. 2002.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Perú, 2005.
- PORTER, Michael: *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara, Buenos Aires 1990.
- PRATS I CATALÁ, Joan: *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?* en BID [www. iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- PROPUESTA CIUDADANA: *Resumen de expediente técnico, propuesta de región Arequipa, Puno y Tacna*. Julio 2005.
- RICHARDSON, Harry: *Teoría del crecimiento regional*. Pirámide, Madrid, 1977.
- RAE: Real Academia de la Lengua Española. www.rae.es
- REVESZ, Bruno (editor): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. CIPCA-IEP, Lima (1998).
- SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokael: *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*. GTZ y CONFEDELCA. San Salvador, El Salvador. Julio 2005.
- SEN, Amartya *¿Cuál es el camino del desarrollo*. Revista Comercio Exterior, vol. 35, num 12, México. 1995
- SHEPSLE, K. *Political Solutions to Market Problems*, en *The American Political Science Review*, vol. 78, 1986.

- SILVA LIRA, Iván: *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*. Revista de la CEPAL 85. Abril 2005.
- TANAKA, Martín: *El Perú de Fujimori, 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico. Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín: *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?*, IEP. Colección descentralización. 2001.
- TORRES, Jorge: *Recursos naturales y desarrollo regional en el sur del Perú*. CIUP, Lima, 1999.
- VALDERRAMA, Mariano: *Cambio y fortalecimiento institucional en América Latina. El caso del Perú*. Buenos Aires. FICONG-ALOP, 1998.
- VÉLIZ, Claudio: *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona, Ariel. 1984.
- WILLIAMSON, Oliver: *Las instituciones económicas del capitalismo*. FCE, México, 1989.
- ZAS FRIZ, Johnny: El actual proceso peruano de descentralización en *Concertando la descentralización: Balance del diseño normativo*. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú. 2005.
- ZAS FRIZ, Johnny: *Revisión general del marco legal del proceso de descentralización*, en Evaluación anual y balance del proceso de descentralización. Congreso de la República. USAID/PRODES.2005.Perú
- ZAS FRIZ, Johnny: *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Defensoría del Pueblo-USAID-Cooperación Perú Bélgica. 2004.
- ZAVALA, Verónica: *La descentralización: una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad*. En revista Diagnóstico y Propuesta, La investigación

económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro. CIES, IEP, PUCP. 2004

ZAVALA, Verónica: *La descentralización: Una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad*. En Los nudos críticos de la gobernabilidad. Propuesta para un buen gobierno. IDEA Set. 2004.

Portales Electrónicos Peruanos más usuales

www.cnd.gob.pe

www.participaperu.org.pe

www.prodes.org.pe





A N E X O
Proyecto de Investigación

UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTA MARIA
ESCUELA DE POST GRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

INSTITUCIONALIDAD Y DESARROLLO :
La cuestión del Arreglo Institucional Intermedio
en el caso de Arequipa y la Macro región Sur

Proyecto de Investigación presentada
por el Magíster en Economía
FERNANDO HUMBERTO PAREDES NUÑEZ
para optar el Grado Académico de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

Arequipa – Perú
2004

I. ANTECEDENTES

La preocupación personal por el tema tiene dos raíces. En el orden práctico el involucramiento personal, de toda una vida y de muy diversas maneras, en el esfuerzo por dar salida a la libertad humana en el entorno cercano, buscando siempre la mezcla adecuada de alternativas productivas, organización social y proyecto utópico.

En el orden intelectual, el recorrido que es posible hacer de la literatura convencional sobre desarrollo regional y local, que fue exigencia personal y de reflexión especial en los últimos años.⁵²

Del primer recorrido aprendí que intereses, actores y política, del segundo encontré que no hay un modelo o teoría del desarrollo regional/local. Por tales razones se puede entender la lógica de organización del presente documento, proyecto de tesis:

- a) en primer lugar la definición conceptual para los términos de la cuestión: desarrollo, institucionalidad y localización;
- b) luego las formas en que de manera concreta aparecen: competitividad, mercados y políticas públicas;
- c) más adelante, el contexto práctico para entender las dos anteriores, que es Arequipa en los problemas, desafíos y oportunidades de su entorno cercano; y
- d) de vuelta a la abstracción explorar las posibilidades de un arreglo institucional (propuesta y visión compartida de actores territorialmente asentados, como podrían decir los neo-institucionalistas) intermedio (distinguiendo entre el nivel nacional y el local, lo regional, como lo

⁵² Muchos ellos organizados en trabajos de seminario realizados durante los semestres de doctorado, artículos de opinión, publicaciones.

- hacen los descentralistas) que en la forma de exposición coincide con los últimos párrafos de los tres temas anteriores;
- e) finalmente, se plantea el esquema metodológico a manera de guía para la sistematización de búsquedas, explicaciones y quizá propuestas.

II. LOS TERMINOS DE LA CUESTION ANTECEDENTES

El planteamiento quiere recoger el debate sobre la relación institucionalidad y desarrollo a partir de la economía, pero como se verá más adelante no reduciendo el asunto a ella; pues ambos términos son ricos en dimensiones económicas, sociales y políticas, por decir lo menos, y obviamente crucialmente éticas.

En ese sentido es posible entonces precisar de alguna manera tres términos importantes: desarrollo, institucionalidad, y cruzándolos a ambos, localización, en el sentido de que les incorporamos una dimensión espacial, territorial.

En la definición de los tres términos, una mirada moderna es una mirada más honda y en ese sentido más humana. Acerca del desarrollo, que recoge la perspectiva de “derechos y capacidades” crecientemente humanas; en materia de institucionalidad al enfatizar la importancia del “comportamiento de las personas y de las organizaciones”; y finalmente en la localización, porque las dos anteriores están territorialmente asentadas.

- **Desarrollo**

En la comprensión del desarrollo tenemos una larga evolución. La visión más tradicional pone el acento en la productividad, medida como producto per capita; luego el concepto equidad añadió nuevos objetivos; posteriormente la insistencia en las urgencias de la extrema pobreza planteó el enfoque en las necesidades básicas, más adelante las

nociones de sustentabilidad y sostenibilidad se convirtieron en componentes de gran relevancia en especial desde una perspectiva ambientalista.

Hoy en la definición de desarrollo ya no se trata solamente de cuantas cosas producen las personas, (productividad), ni solamente de cómo se reparten entre ellas (equidad) ni sólo tener en cuenta si dichas cosas alcanzan para vivir y desempeñarse adecuadamente en la vida (necesidades básicas). (Iguiñiz 1996).

Se trata, en el enfoque de Amartya Sen de saber cuantas vidas y cuanta vida, entendidas como desempeños y capacidades, se logran con la utilización de ciertas cosas por el ser humano. Lo cual supone y requiere de todo lo anterior pero en un horizonte más amplio y abierto.

Las cosas pasan así a ser instrumentos o insumos. El objetivo de las actividades humanas se torna como mejor calidad de vida, entendida como amplitud de opciones efectivas de acción humana, incluyendo la libertad de escoger entre ellas.

Indudablemente esta perspectiva pone los esfuerzos en el justo sentido, la economía al servicio del hombre, siendo el desarrollo el nuevo nombre de la paz y la forma de resolver la exigencia de justicia, en un mundo dominado por el creciente olvido del bien común. De esta manera la paz sería posible como fruto de una justicia más perfecta entre los hombres; y el desarrollo integral como el paso de condiciones menos humanas a más humanas y más humanas todavía.

Aquí se marca una diferencia por agregación respecto de los énfasis convencionales acerca del desarrollo, que insistieron y lo hacen aún en el producto nacional, el ingreso agregado y la oferta agregada; aunque no una exclusión ni un olvido de esas nociones; quizá la afirmación dura

implica que un crecimiento económico sostenible e inclusivo es una condición necesaria para el desarrollo.

Sen (1995) afirma que el asunto debe centrarse en los “derechos” de la gente y en las “capacidades” que generan esos derechos. “En última instancia el proceso de desarrollo económico debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir, si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir y comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx⁵³ se trata de sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias”.

- **Institucionalidad**

Una aproximación la define como “las normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad” (Burki y Perry 1998: 11).

A las organizaciones, compuestas por personas que actúan colectivamente tras objetivos comunes, se las puede definir como “entidades útiles diseñadas por sus creadores para maximizar la riqueza, ingresos y otros objetivos definidos por las oportunidades que proporciona la estructura institucional de la sociedad” (North 1993). Ellas tienen normas internas (es decir, instituciones) para manejar los procedimientos que rigen el comportamiento de sus miembros.

Organizaciones e individuos persiguen intereses dentro de una estructura institucional definida por normas formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos) y normas informales (ética, confianza, visión compartida y otros códigos implícitos de conducta).

⁵³ Sen cita una conocida referencia de La Ideología Alemana (Marx y Engels 1846)

Por tanto las “instituciones, constituyen la **estructura de incentivos** para el comportamiento de las organizaciones y los individuos” (Burki y Perry 1998).

Se pueden distinguir en principio dos tipos de instituciones, los **mercados**, es decir aquellas que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual; y las **jerarquías**, que son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de toma de decisiones, estas jerarquías se configuran para establecer obligaciones contractuales.⁵⁴

Por todo ello, el marco institucional resulta sumamente importante para el desarrollo, porque determina el grado de eficiencia y eficacia de los mercados y de las jerarquías (organizaciones públicas y privadas); porque determina también el nivel de inversiones en capital físico y humano y la dinámica de innovación, ya que permiten apreciar el grado de riesgo que perciben los agentes económicos.

En la medida que la tasa de acumulación de capital físico y humano, así como su calidad, eficiencia y distribución dependen de las características de las instituciones (sistema de incentivos ...), éstas son vitales para viabilizar el crecimiento económico y ejercen influencia vital sobre el nivel de su tasa de variación.

Además las instituciones son absolutamente necesarias en lo concerniente a la producción y la calidad de los **bienes públicos**, los cuales son sustantivos para generar el clima de incentivos para el

⁵⁴ A partir del enfoque de contratos y de relaciones contractuales se podría enfocar el problema desde la perspectiva de los costos de transacción y la gobernabilidad de los acuerdos por el desarrollo (Coase 1994 y Williamson, 1989).

desarrollo, con la posibilidad de asegurar la provisión en la cantidad y calidad adecuadas y el financiamiento vía impuestos.

Las buenas instituciones entonces, “proveen normas que son claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y cumplidas apropiada y uniformemente” ” (Burki y Perry 1998) por todos; y existe suficiente empírica internacional acerca de su decisiva contribución a mejorar el desempeño económico de los países y de las regiones.

- **Espacio, regiones, localización.**

La teoría convencional (Richardson 1977) define a las regiones como unidades sub-nacionales delimitadas normalmente por criterios que se pueden agrupar en tres categorías básicas: **homogeneidad**, respecto de algún elemento común o dominante de orden económico (una industria) social (una identidad, una historia) o político (unidad de objetivos); **nodalidad**, en donde un nudo, generalmente una ciudad, concentra ciertas actividades fundamentales, organiza el espacio en su entorno, y establece vínculos de interdependencia y dominio con su periferia; y **administración**, es decir la coincidencia de las fronteras regionales con los límites administrativos habituales, señalados por el devenir de las motivaciones que dieron origen a sus leyes de creación.

En general se podría decir, que los límites regionales aunque no puedan trazarse con exactitud, se encuentran en una suerte de “tierra de nadie”, en las fronteras espaciales de la expansión geográfica de las fuerzas de aglomeración interna de las regiones contiguas.

Una aseveración similar pero con matices propios, (González 1982) la podemos encontrar cuando se afirma que son las relaciones sociales que se establecen en un espacio geográfico cualquiera, las que

determinan una región; de esta manera el problema regional se expresa en relaciones sociales y de producción asentadas geográficamente en torno a una cierta estructura productiva, social y política.

Así pues “... las relaciones que se establecen entre los hombres tienen las restricciones impuestas por el espacio físico en el que se desenvuelven, pero al mismo tiempo ese espacio físico se va transformando en función de su utilización, haciendo de espacio geográfico y espacio social una unidad dialéctica” (González 1982)

En ese sentido la ley del valor crea el espacio mercantil en el que rige y establece un límite móvil que podría ser definido en el extremo para cada rama productiva.

En ambos enfoques se puede encontrar elementos realmente sustantivos, marcados por un aspecto común, la continuidad geográfica en la definición de regiones y la importancia del tamaño.

Sin embargo, nuevas tendencias en el pensamiento teórico de la economía regional, llevan a incorporar otras dimensiones (Boisier 1992). Se puede hablar de que a la par de la megatendencia en la globalización de la economía internacional, la cual se subraya con gran énfasis, existe simultáneamente una megatendencia en la descentralización, en donde las estrategias exitosas de territorios organizados suponen:

- **aglomeraciones regionales**, que imbrican un mosaico de economías que abarcan múltiples jurisdicciones políticas que van más allá de los límites políticos convencionales.
- **racimos industriales**⁵⁵, como concentraciones de firmas competitivas, complementarias e interdependientes atravesando varios sectores e incluyendo proveedores de componentes y de

⁵⁵ Llamados “clusters” en la literatura de M. Porter.

servicios y fabricantes de productos finales. Competencia y cooperación estrecha fomentan eficiencia e innovación generando las sinergías necesarias para mantener ventajas en un mercado cambiante

- **basamentos económicos**, que implican trabajadores adiestrados, de alta calificación y capaces de articularse en grupos polifuncionales; tecnología, recursos e investigación y desarrollo accesibles, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida; todo esto resulta más importante que los tradicionales criterios de mano de obra barata, adecuado clima de negocios, o incentivos tributarios especiales.

Estos elementos son dinámicos, pueden ser mejorados, no dependen de una determinada dotación de recursos naturales, y son intensivos en información, investigación y capacidades humanas.

Se trata entonces de definir los “territorios organizados” de nivel sub-nacional, que posean o estén realmente interesados en desarrollar los atributos mencionados.

Boisier da un paso más allá; estas regiones pueden establecer alianzas estratégicas o tácticas para el logro de objetivos determinados con otras regiones similares a fin de que puedan posicionarse de mejor manera en el contexto internacional. Ello no requiere contigüidad geográfica, sino asociaciones virtuales.

El núcleo original puede configurar distintas esferas asociativas, pero requiere de una fuerte identidad regional, una clara cultura entendida como valores, símbolos y prácticas que los unifica e identifica, permitiendo mantener los equilibrios en la asociación e impedir que se torne en absorción.

- **Desarrollo, Instituciones, Localización**

Si las regiones tienen pretensiones de convertirse en actores de desarrollo deben afrontar la tarea de construirse política y socialmente. Las regiones no se definen legalmente ni llueven.

Deben construirse y en ese sentido suponen una tarea de orden político y de orden empresarial; pero también supone una “condición previa” de tener potencialidades (en términos de desarrollo), tener posibilidad de mover sinérgicamente sus recursos (cuatro capitales: natural, equipo e infraestructura, humano y social) poder tornar una ventaja comparativa en competitiva.

En esta perspectiva, no basta con disponer de recursos naturales (incluso se puede carecer de ellos), no basta con contar con equipos e infraestructura, ni basta tener una mano de obra calificada; en un cierto sentido serían condiciones necesarias pero no suficientes; se requiere de movilizar todo ello sinérgicamente en una direccionalidad aceptada (concertada explícita o implícitamente) para crecer económicamente pero al mismo tiempo enfrentar los retos del desarrollo.

Por ello, construir implica dotar a las regiones de poder político y en ese sentido se trata de la vigencia de un proyecto político regional, consensual, que articule y ordene los intereses de las distintas fracciones sociales, lo cual constituye una fuente primaria de suma importancia, complementada con una capacidad de movilización social y ciudadana.

Significa potenciar sus capacidades de auto-organización, transformándola en una sociedad, cohesionada, consciente de su identidad y capaz de movilizarse por proyectos colectivos.

En el orden empresarial se debe considerar la decisión sobre productos y mercados basadas en las capacidades regionales de investigación científica y tecnológica e identificando los segmentos de demanda posibles de acceder.

También la disponibilidad de un banco de proyectos de inversión productiva en una perspectiva estratégica de largo plazo. Junto con ello la maximización del empleo, evaluando los recursos de mano de obra disponibles en términos cualitativos, haciendo posible los procesos de reciclaje de unos y de formación acelerada de otros.

También el desarrollo de una imagen corporativa y de promoción para competir por capital y tecnología, lo cual constituye un proceso de marketing regional que defiende la singularidad de sus productos (registro de marca, monopolio de origen).

La gestión del desarrollo regional, requiere pues generar aglomerados sinérgicos, creación de redes interactivas y la construcción de infraestructura moderna que facilite la competitividad.; o en palabras de los neo-institucionalistas, “arreglos institucionales y un marco de incentivos adecuados para los individuos y las organizaciones”.

Es decir que las acciones sinérgicas, la visión compartida, las voluntades organizadas, ... pueden lograr la movilización de las potencialidades, y contribuir al aumento de la productividad, la mayor competitividad y en definitiva mejorar el desempeño económico e impulsar el crecimiento.

III. LO CONCRETO DE LA RELACION: COMPETITIVIDAD, MERCADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque muchas de estas nociones han sido desarrolladas para las economías nacionales (Porter, 1994), es posible recoger numerosos conceptos aplicables a las regiones, quizá los más relevantes sean los siguientes:

La prosperidad de una región se crea y ella no depende de su dotación natural de recursos, ni de la cantidad de trabajadores disponibles. La competitividad de una región depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar. Las empresas se benefician de tener fuertes rivales nacionales, agresivos proveedores con base en su país y clientes locales de gran exigencia.

La ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente regionalizado; las regiones tienen éxito, en industrias particulares porque su ambiente es el más dinámico, desafiante y progresista.

Aumentar y crear nuevas fuentes de competitividad supone generar tres componentes simultáneos: construir factores tangibles, cambiar modelos mentales hacia la cooperación y la asunción del riesgo y el desarrollo de “clusters” favorables para el crecimiento de las empresas.

Porter (1990) será sumamente enfático al decir: que “... la mundialización de los sectores y la internacionalización de las compañías nos dejan con una paradoja entre las manos. Es tentador llegar a la conclusión de que la nación (región) ha perdido su papel en el éxito internacional de las firmas...”; sin embargo de otro lado el autor anota con gran fuerza que “la ventaja competitiva se crea y se mantiene [hoy en día] mediante un proceso altamente localizado. Las diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias

contribuyen profundamente al éxito competitivo. El papel de la nación (región) sede pasa a ser tan fuerte como antes o incluso más fuerte. Aunque la mundialización de la competencia pudiera parecer que restaba importancia a la nación (región), al contrario, parece que se las añade”.

¿Cuál es la mezcla social de estado y mercado necesaria? ¿qué particularidades asume la localización concreta de la relación?. Evidentemente ni el patrocinio de las empresas en un marco proteccionista, ni la confianza en el libre mercado, en el *laissez faire*, que deja todo a la mano invisible; ambos enfoques son tremendamente erosionadores de la capacidad competitiva de las naciones.

El mercado se sitúa como el gran mecanismo asignador de recursos, incentivo a la competitividad y a la eficiencia. Como entidad descentralizada debe proporcionar la suficiente información como para productores y consumidores tomen las decisiones adecuadas. Y este es un elemento fundamental.

El papel apropiado del estado es el de catalizador (Porter, 1994), de un motivador, de alguien que proporciona aliento e incluso de empuje, a las empresas para que eleven su rendimiento competitivo. Las políticas gubernamentales exitosas son las que crean un ambiente en el cual las compañías pueden obtener ventajas competitivas.

El estado tiene responsabilidades críticas, en aspectos tan fundamentales como la educación, la salud, la infraestructura básica, la investigación científica y tecnológica en áreas de amplio interés.

De otro lado las regulaciones gubernamentales deben promover ventaja competitiva a través de estándares rigurosos de rendimiento y seguridad de producto y el control de los impactos ambientales; en ese sentido se presionan para que las empresas mejoren calidad, desarrollen tecnología y

presenten bienes y servicios con características que satisfagan las demandas sociales y de consumo.

Ello permitirá generar los factores avanzados especialmente vinculados a industrias específicas: programas especializados de aprendizaje, esfuerzos de investigación en universidades, relacionados con una industria, e inversiones de empresas privadas.

Finalmente está la cuestión acerca de las articulaciones necesarias entre lo público y lo privado, entre el capital social acumulado y las inversiones privadas. Uno de los elementos principales en la decisión de invertir y concretar su localización es la interdependencia entre la inversión del sector público y la del sector privado. (Richardson 1977)

Una gran proporción del capital regional se compone de capital social y público, y la distribución espacial de este capital tiene una gran influencia en las decisiones locacionales de las empresas y las familias; se espera que aumentar su volumen, mejorar su calidad, definir adecuadamente su escala y decidir una correcta ubicación jugará un rol muy importante con relación a las decisiones de localización.

Para romper la posibilidad de un equilibrio de bajo nivel, propio de las regiones pobres y caracterizado por un nivel de actividad económica pequeño; es indispensable un componente exógeno.

El gasto de capital público y social puede comportarse como un generador de expansión; las medidas para estimular las economías de urbanización y de otras economías de aglomeración, generadoras de crecimiento regional junto con el impulso para mejorar el índice de progreso técnico regional, constituyen una mejor solución de largo plazo frente a los tradicionales mecanismos de incentivo y subvención.

Ello implica mejorar la eficiencia del transporte inter e intra regional y de los sistemas de comunicación, el crecimiento de la infraestructura urbana básica, la interconexión del sistema urbano regional, crecientes facilidades culturales y sociales y el crecimiento de las instituciones educacionales..

Por último, la microeconomía convencional nos muestra que el mecanismo de los precios debiera actuar como asignador espacial eficiente de los recursos, el laissez faire deja que sean las fuerzas del mercado las que provoquen una asignación regional de la mano de obra y de las inversiones.

En el extremo así como existe la afirmación de que el mercado puede funcionar de manera eficiente en le contexto de una distribución del ingreso inaceptable, podríamos admitir que el mercado puede funcionar eficientemente pero en el contexto de una distribución espacial también inaceptable.

El mercado dejado a su libre juego, genera concentración funcional del ingreso y espacial de la producción y los recursos. Por ello el estado debe intervenir “en aras de una mayor eficiencia” para corregir esas externalidades negativas que se generan en contra de otras regiones y espacios marginados; pues el mercado no genera suficiente cantidad del “bien público” llamado descentralización.

Los viejos modelos de localización de las inversiones (entre ellos el de Alonso, del lugar central) muestran la diferencia espacial entre “la solución de mercado” (concentrada) y la “solución planificada” (distribuida).

IV. TENDENCIAS Y DESAFIOS: EL CONTEXTO PRACTICO

Si focalizamos nuestra atención en Arequipa y la Macro región Sur los desafíos para enfrentar su desarrollo se podrían reseñar de la siguiente manera:

- **Las tendencias de mediano plazo: crisis y centralismo**
 - ◆ Agotamiento de capacidades y debilitamiento de instituciones; tanto del lado público como del lado de las empresas y de la sociedad civil.
 - ◆ La enorme fragmentación social, la informalización de las actividades económicas y sociales, que fueron minando acumulaciones económicas y sociales,.
 - ◆ La apertura de la economía y la afirmación del mercado como (único) asignador, han producido cambios en el mapa empresarial de Arequipa, en los ejes económicos que tradicionalmente ordenaron el desarrollo del espacio regional; lo que se traduce también en un debilitamiento de los eslabonamientos locales, de las relaciones proveedor/cliente, en definitiva en una debilidad creciente del "cluster regional". Quizá el único fortalecimiento importante es el sector textil sobre la base de fibras naturales de alpaca y vicuña.
 - ◆ La progresiva redefinición del rol del estado y de la política fiscal, han ubicado a la inversión pública como un asunto centralmente decidido y sectorialmente asignado. Son muy limitados los procesos de selección y priorización de inversiones significativas, que tenga una referencia organizativa espacialmente definida, expresión de concertación y articulación de esfuerzos públicos y privados.
 - ◆ En el problema del centralismo no sólo encontramos una definición de relaciones sino también de "inercias e intereses" que retroalimentan y acrecientan las brechas entre el centro y la periferia

- **Los entornos y los desafíos**

- ◆ La iniciativa brasileña para salir a puertos del Pacífico por puertos sudperuanos, en el contexto del acuerdo vial sudamericano.
- ◆ La urgencia de organizar una trama articulada de comunicación multimodal en el sur peruano, que articule las vocaciones locales y la ponga en mejor pie para su conexión internacional.
- ◆ La posibilidad de articular una respuesta macroregional integrada a partir de la biodiversidad y como complemento alimentario al suroeste brasileño, pero también en materia energética e industrial.
- ◆ La necesidad de responder con servicios avanzados y plataformas tecnológicas desde un sistema urbano y en especial desde Arequipa a los nuevos desarrollos productivos, por ejemplo la minería de escala mundial o ella explotación y el transporte del gas, y la logística de un tramado multimodal.
- ◆ La posibilidad de acceder a mercados más amplios y de mayor exigencia de calidad en el centro-oeste de la América del Sur.
- ◆ El debate acerca de la descentralización, la regionalización y el rol de los gobiernos locales que se debe traducir finalmente en un marco legal para la operación de los gobiernos nacional, regionales y locales.
- ◆ El requerimiento de un crecimiento más homogéneo del espacio peruano como exigencia geopolítica en el proceso de integración sudamericano.

- **Las Posibilidades y la Estrategia**

En la introducción del Proyecto de Reactivación del Sur del Perú, escribimos que los esfuerzos de inserción creativa de las regiones en la economía globalizada, se han basado en todos los casos en dos

elementos sustantivos: un estado promotor y activamente descentralista, pero en especial de una institucionalidad local; los estudios realizados sugieren la necesidad de esta perspectiva.

Se requiere de un estado que efectivamente promueva la competitividad regional, y el fortalecimiento de una infraestructura económica para el desarrollo, ampliamente preocupado por difundir conocimiento y generar innovaciones y responsable de garantizar el mejoramiento del bienestar de la población.

Pero, gran parte de la viabilidad del esfuerzo depende de una institucionalidad regional, que sea capaz de estructurar una relación eficaz y eficiente entre productores, autoridades locales, entidades de investigación tecnológica, entre las principales, capitalizando en un nuevo contexto experiencias anteriores.

Es esa institucionalidad, flexible y diversa, con una mezcla creativa de racionalidad privada y de evaluación social, la que debe ser facilitadora en múltiples dimensiones: de la imagen regional, de una visión compartida, de la negociación con el poder central, de la promoción y atracción de inversiones regionalmente localizadas, de la conexión entre productores locales, de la adopción de tecnologías, la selección de una cartera de proyectos de inversión.

Esta perspectiva pone en un nuevo marco el rol del estado y de las entidades públicas; y acentúa la necesidad de esfuerzos locales y regionales diversos, dispersos espacialmente pero con gran empuje integrador, viabilizando la concertación sinérgica de direccionalidades comunes.

En ese sentido nuestras principales preocupaciones se centran discutir un aspecto que a nuestro juicio es clave y que podría plantearse de la siguiente manera:

La Descentralización es un proceso principalmente endógeno⁵⁶, con relación a los espacios fuera del ámbito de influencia directa del centro hegemónico y su viabilidad exitosa tiene como explicación sustantiva la generación de arreglos institucionales internos y fuerzas sociales que han logrado concretar una agenda de éxitos.

El aspecto endógeno se basa fundamentalmente en procesos económico-productivos articulados, mercados interconectados, actores con fortalezas propias y visión compartida e instituciones eficientes que retroalimenten los procesos de desarrollo.

Es esta dinámica social y económica la que demanda, presiona y genera la proactividad del estado central en procura de un desarrollo que brinde iguales oportunidades a todos los espacios.

Por tanto la estrategia tiene un fuerte acento de entrada en lo económico, el correlato requiere en el marco legal de una estructura nacional\regional\local que retroalimente estos procesos lo cual significa: un estado proactivamente descentralista, gobiernos regionales responsables del desarrollo, liderando el desarrollo de sus vocaciones y competitividades; e instancias regionales facilitadoras de la concertación a escala mayor y promotoras de la inversión pública privada.

Es en esa dirección que debieran actuar las leyes que normen la descentralización y el diseño organizativo de gobiernos locales y regionales. La otra estrategia ya fue ensayada y mostró graves

limitaciones: entregar poderes y competencias sin recursos y lo más grave sin articulaciones con la producción, la competitividad y el crecimiento.⁵⁷

V. PLANTEAMIENTO METODOLOGICO

En este punto se intenta ordenar preguntas, posibles explicaciones y terrenos donde explorar para conservar el horizonte de búsqueda, más que para marcar la pauta del camino, horizonte que en un sentido utópico, podremos avizorar más que precisar.

Si se puede señalar la unidad de análisis es “el nivel intermedio que expresa una institucionalidad determinada”, pues examinando la naturaleza de los estudios de “desarrollo e institucionalidad local/regional” en esta materia se puede señalar que el “estado del arte” se sitúa en el examen de “casos particulares”, que tienen configuraciones especiales, y que se ubican en el plano de “lo local” y poco en “lo regional”.⁵⁸ En muchos casos estamos en materia de sacar “lecciones y aprendizaje de buenas prácticas”

La referencia espacial principal es Arequipa y la Macro Región Sur, al interior de un camino que va de lo abstracto a lo concreto, como manera de

⁵⁶ El término endógeno es muy lejano al de autarquía; recoge la idea de una variable explicativa fundamental, y en esa línea subrayar que se busca la descentralización como instrumento para el desarrollo en el marco de una realidad heterogénea y diversa.

⁵⁷ En la coyuntura del debate existen dos grandes énfasis: de un lado los que acentúan una perspectiva político administrativa (organización y competencias) del estado y de los gobiernos regionales y locales, pero que tienen como oculto compañero de viaje a quienes requieren de ese instrumento electoralmente, con la finalidad de aumentar su poder en la correlación de fuerzas y de quienes esperan conservar vigencia política en un clima abiertamente confrontacional; por el otro lado están, quienes enfatizan la importancia de la descentralización económica, con los temas de mayor competitividad localizada en las regiones fuera del centro, pero que tienen como ocultos compañeros de viaje a quienes afirman la prudencia fiscal y la falta de capacidades regionales como argumento para demorar el proceso de descentralización. Finalmente como outsiders, pero no por ello menos influyentes, los intereses privados y las inercias estatales que son claramente, pero ciertamente no siempre abiertamente, centralistas.

⁵⁸ Sobre este aspecto se Obre este aspecto se puede revisar Aghon, ob.cit.; y el de Paredes “Reflexiones y Reacciones luego de la Cumbre de Arequipa” ob,cit.

apropiarse del conocimiento de una realidad como síntesis de lo diverso. La reflexión comprende temporalmente el periodo que inauguran los esfuerzos descentralistas de la década pasada y el proceso que en lo político inicia la reforma del capítulo constitucional sobre descentralización, en la presente.

En ese sentido es posible resumir la reflexión expuesta de la siguiente manera:

- **Problema**

Si para el impulso al desarrollo regional se requiere de un arreglo institucional exitoso en el nivel territorial intermedio,

¿cuáles son los factores que podrían catalizar su configuración y/o mejor desempeño en una situación como la de Arequipa y la macro región sur del Perú, en tal sentido que sea posible lograr un crecimiento económico exitoso, inclusivo y socialmente viable en un contexto de apertura y desafíos en su entorno?, ¿qué posibilidades tiene Arequipa para enfrentar ese camino?

- **Hipótesis**

Dado que la organización de un territorio (actor económico, político y social) y un desempeño exitoso de su desarrollo en un contexto globalizado requiere de una institucionalidad con visión compartida y proyecto estratégico; y una acción política (estado, empresa, sociedad civil) activamente promotora y descentralista

Es probable que el diseño del “nivel intermedio de gobierno” en el proceso de descentralización y reforma del estado y la constitución de actores públicos y privados capaces de acciones sinérgicas constituyan factores esenciales;

O dicho de otra manera, en el caso de Arequipa y la Macro Región Sur, es probable que la calidad de un liderazgo reconocido y proactivo pueda ser un elemento catalizador del proceso; y que de otro lado el grado de fragmentación en lo productivo (clusters débiles), social (debilidades en la acción colectiva) y política (organizaciones pequeñas y confrontativas) puedan ser mecanismos contrarrestantes muy poderosos, al igual que el predominio del cálculo político particular y contingente que no deja lugar a la acción política (en sentido lato) concertada de largo aliento.

- **Objetivos**

- a) Rastrear en la teoría social relevante acerca de la perspectiva institucional y su relación con el proceso de desarrollo y examinar en la experiencia internacional formas y procesos que adoptan los arreglos institucionales intermedios en los diseños descentralistas de estados unitarios; en especial: Bolivia, y Colombia.
- b) Determinar los procesos y las características vigentes en Arequipa y la Macro región sur y su entorno, en materia de institucionalidad así como las acumulaciones económicas y sociales capitalizables para el mejor desempeño del nivel institucional intermedio.
- c) Examinar lineamientos estratégicos en la perspectiva de arreglos institucionales para el desarrollo regional de Arequipa y la macro región sur en el marco del proceso político peruano.

- **Métodos y técnicas de investigación**

Considerando lo dicho se trata de tomar Arequipa y la Macro región sur, dentro de la perspectiva teórica señalada, en su entorno y con el contexto temporal actual, en lo cual se hace un corte para señalar balance, tendencias y perspectivas; aprendizajes, lecciones y buenas prácticas.

La recolección de información es fundamentalmente documental, sobre la base de material referenciado en literatura convencional; la revisión y actualización de nuevas informaciones regionales; y entrevistas no-estructuradas a informantes calificados, para contratar u obtener nuevos análisis de situación y tendencias.

Cronológicamente se espera una primera versión de conjunto afinales del primer semestre de 2005.



VI. PRINCIPALES REFERENCIAS

BIBLIOGRAFICAS

- AGHON, Gabriel Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo, CEPAL, Santiago 2001
- AYALA, José Instituciones y Economía, Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, FCE, México 1999
- BOISIER, Sergio El Difícil Arte de hacer Región, CBC, Cusco, 1992
- BURKI y PERRY Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional; Banco Mundial, Washington, 1998
- COASE, Ronald La Empresa, el Mercado y la Ley; Alianza Editorial, Madrid 1988
- GONZALES, Efraín Economías Regionales del Perú, IEP, Lima, 1982
- Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú, IEP, Lima, 2003
- Regiones Integradas, Fondo Editorial del Congreso, Lima 2003
- GONZALES y JARAMILLO El Nivel Intermedio en el Arreglo Institucional: Diagnóstico y Perspectivas en el Ambito Latinoamericano, CEPAL, Serie Política Fiscal 86, Santiago 1996
- IGUIÑIZ, Javier Definiciones de Desarrollo y Experiencias de Género, IBC, Lima, 1996, separata.
- IGUIÑIZ y BARRANTES La Investigación Económica y Social en el Perú, Balance 1999-2003, CIES, Lima 2004
- LOZADA y PAYNE Instituciones de desarrollo en América Latina: enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona* www.iigov.org

- NORTH, Douglas Estructura y cambio en la historia económica, FCE, México 1984
- NORTH, Douglas Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, FCE, México 1993
- PAREDES Fernando y C. PACHECO Realidad y Perspectivas de Desarrollo de la Región Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín, Revista de Cuadernos Regional 1, Arequipa, Octubre 1998
- PAREDES, Fernando y F. MIRANDA Estudio de la Industria en Arequipa, UNSA-PROSUR-CAF, Arequipa 1999
- PAREDES, Fernando Economía y Desarrollo Regional, Pistas para una Reflexión, UCSM, Arequipa, Julio 2001
- PAREDES Fernando Macro región Sur: Recuento, Proyecto y Balance; Terminado en Enero del 2002, la Secretaría Técnica de Macro Sur lo tuvo en cuenta como parte de su Informe Memoria de Gestión (Junio 1999 – Abril 2002) y lo publicó como folleto en setiembre del 2002; fue considerado también como monografía de base para el Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002, Aprovechando Potencialidades, PNUD-PERU, 2002.
- PAREDES, Fernando et.al. Arequipa: Situación Regional y Propuestas para una Agenda de Desarrollo, Cuadernos Descentralistas 6, Propuesta Ciudadanaza, Enero 2002
- PAREDES, Fernando Descentralización y Desarrollo, Reflexiones y Reacciones luego de la Cumbre de Arequipa, Febrero 2004. en Anales de la I Cumbre Latinoamericana sobre Desarrollo Local Regional y Descentralización
- PORTER, Michael La Ventaja Competitiva de las Naciones, Vergara, Buenos Aires 1990
- La Ventaja Competitiva de la Naciones, INCAE, San José, 1993, mimeo.
- RICHARDSON, Harry Teoría del Crecimiento Regional, Pirámide, Madrid, 1977

- SEN, Amartya ¿Cuál es el camino del desarrollo?, Rev. Comercio Exterior, vol. 35 num 12, México, 1995; (1983 original en inglés)
- TORRES, Jorge Recursos Naturales y Desarrollo Regional en el Sur del Perú; CIUP, Lima, 1999
- UNSA-PROSUR-CAF Proyecto de Reactivación del Sur del Perú, Convenio UNSA-PROSUR-CAF, Arequipa, Noviembre 1999
- WILLIAMSON, Oliver Las Instituciones Económicas del Capitalismo, FCE, México, 1989

HEMEROGRAFICAS

- ACUERDO POR AREQUIPA Las Tareas del Momento Actual, Encarte, Arequipa, Noviembre del 2001
- MACRO SUR Situación Actual y Propuestas para el Desarrollo del Sur del Perú, Secretaría Técnica de la Macro Región Sur”, Arequipa, Febrero del 2000
- PAREDES, Fernando Macro Región Sur, Una estrategia en Acción, exposición en la Sesión de Trabajo con Congresistas Electos de la Macro Región Sur, Arequipa, Junio 2001