



La descentralización: una demanda por el desarrollo y la governabilidad

VERÓNICA ZAVALA LOMBARDI⁸¹



Contenido

I. Antecedentes. II. Descentralización administrativa y política y descentralización económica. III. La descentralización económica. IV. La opción por la descentralización política y administrativa y su impacto sobre el proceso. V. El proceso de descentralización a la fecha. VI. Propuestas

I. ANTECEDENTES

I.1. Historia de la (des)centralización

El centralismo político-administrativo del Perú nos ha acompañado a lo largo de toda nuestra historia. En efecto, desde el Virreinato, pasando por los inicios de la República, hasta nuestro Estado en el siglo XXI, el arraigo del centralismo es tal que el Perú ha sido uno de los últimos países de la región en plantearse un proceso de descentralización.

En la época previa a la Independencia, la división territorial del país estaba conformada por intendencias, las cuales constituían ámbitos geográficos de-

⁸¹ VERÓNICA ZAVALA LOMBARDI es abogada con maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Harvard. Ha sido secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es profesora de la maestría en Políticas Públicas de la Universidad Católica, en la que dicta el curso de Gestión Estratégica en el Sector Público y es socia fundadora de Governa.

pendientes política, administrativa y económicamente del Virreinato; a su vez, estas intendencias se subdividían en provincias o partidos. Las intendencias eran las de Trujillo, Lima, Arequipa, Cusco, Puno, Huamanga, Huancavelica y Tarma, a las que se sumaba la comandancia general de Maynas. Las intendencias eran gobernadas por los intendentes y los partidos por subdelegados, siendo ambos funcionarios nombrados por el Virrey (Belaunde Terry, 2003). El Estado, caracterizado por su orden patrimonial, acentuó el centralismo heredado de la colonia (Dammert, 2003).

La estructura política fuertemente caudillista de la Independencia (1821) diseña los departamentos sobre la base de las intendencias; los cuales, a su vez, se subdividen en provincias. Con el correr del tiempo, el número de departamentos se fue incrementando, pero sus autoridades continuaron siendo designadas por el poder central. En ese sentido, los prefectos –gobernadores de los departamentos– y los subprefectos –gobernadores de las provincias– fueron designados por el gobierno central, lo que mantenía el esquema político centralizado de la Colonia.

En 1886 se crearon las juntas departamentales, como un primer antecedente de organismos departamentales desconcentrados, las cuales se mantuvieron hasta 1920.⁸² Estas juntas no fueron creadas para administrar, sino para recaudar y vigilar (Basadre, 1983). Con el fin de atender los gastos departamentales, se separaron del sistema nacional ciertas rentas fiscales, con lo cual, según Jorge Basadre, “cada departamento adquirió la autonomía de su propia pobreza”.

Las municipalidades o gobiernos locales, por el contrario, sí eran entidades relativamente descentralizadas, ya que sus autoridades eran elegidas por los vecinos –excluyendo a analfabetos y mujeres– desde el inicio de la República. Sin embargo, no tenían una base territorial clara y estaban dedicadas sobre todo a funciones urbanas (Dammert, 2003).

La Constitución de 1920 recentralizó el poder. Hasta antes de 1920 existían dos tipos de organismos relativamente descentralizados: las juntas departa-

⁸² Esta época corresponde al Estado oligárquico, el cual se identifica por: i) la inexistencia de una diferencia clara entre el Estado y la sociedad, entre los intereses públicos y privados; ii) la coalición dominante en el Estado entre la oligarquía criolla y el gamonalismo, asociados al capital extranjero; iii) la forma de dominación patrimonialista, esto es, la privatización del poder estatal por las elites y funcionarios públicos, con el Presidente como vértice del sistema de prebendas; iv) pocas y frágiles instituciones públicas y sobre todo coercitivas (ejército y policía); v) el establecimiento de una elite política, la oligarquía y el partido civil, en la cúspide del Estado, que hacía de éste el centro de las negociaciones de las prebendas patrimoniales; entre otros aspectos. (Véase Dammert, 2003.)

mentales y los municipios, cuyas autoridades eran electas. Con la nueva Constitución se eliminaron las elecciones municipales y se pasó a la designación, por el gobierno central, de las autoridades locales. Asimismo, se eliminaron las juntas departamentales y en su lugar se planteó la existencia de congresos regionales: del norte, centro y sur de la República. Estos congresos regionales debían contar con diputados elegidos por las provincias y tener una legislatura anual, pero no fueron implementados. La Constitución de 1920 continuó con el esquema de prefectos para los departamentos y provincias litorales, subprefectos en las provincias, gobernadores en los distritos y tenientes gobernadores donde fuera necesario. Estas autoridades no contaban con autonomía, ya que los prefectos se encontraban bajo la inmediata dependencia del Poder Ejecutivo, los subprefectos bajo la de los prefectos y así sucesivamente (Belaunde Terry, 2003).

En la Constitución de 1933 fueron establecidos de manera formal los concejos departamentales, suprimiéndose las juntas regionales previas, en los lugares que la ley estipulara para tal efecto. Los miembros de estos concejos serían elegidos por sufragio directo y secreto, durante cuatro años y sin opción a ser reelectos. A pesar de las importantes funciones y capacidades que la Constitución de 1933 previó para los concejos departamentales –incluyendo la de endeudarse hasta por el 15% de sus ingresos–, estos nunca funcionaron pues no hubieron elecciones. Al mismo tiempo, las autoridades municipales siguieron siendo designadas por el gobierno central.

Recién en 1963, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, se realizaron elecciones municipales en el ámbito nacional (tanto provinciales como distritales). El gobierno municipal establecido para las autoridades elegidas era de tres años de duración. En 1966 se realizaron nuevamente elecciones; sin embargo, no fue hasta 1980 que se volvieron a convocar, al ser éstas abolidas por el gobierno militar en 1969.

Adicionalmente, en los años 50 y 60 se fueron creando organismos desconcentrados con objetivos específicos. Por ejemplo, a raíz del terremoto del Cusco de 1950 se creó la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cusco, y luego se fueron creando una serie de instituciones regionales similares en Arequipa, Tacna, Moquegua, Ica, Lambayeque, Piura y Callao. Todos estos eran organismos desconcentrados creados por leyes especiales, con propósitos específicos y a cargo de funcionarios designados por el gobierno. Asimismo, durante el segundo gobierno de Prado (1956-1962) se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, que funcionaba a partir de juntas departamentales de obras públicas a cargo de funcionarios locales designados por el Poder Ejecutivo. Cada

junta departamental contaba con fondos del gobierno central con el fin de realizar algunas obras públicas (Belaunde Terry, 2003). En resumen, en este periodo funcionaron tres organismos desconcentrados: los municipios (con elecciones durante un corto periodo), el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y los organismos desconcentrados *ad hoc*.

El gobierno militar que se inició en 1968 debilitó la figura política del prefecto (y de los demás representantes del Poder Ejecutivo en las circunscripciones territoriales del Estado), al reorganizarse el sector del cual dependían estas autoridades y al asumirlas el Ministerio del Interior. Esta reorganización se ratifica y profundiza con el retorno democrático. Una causa fundamental que determinó el debilitamiento de la autoridad prefectural fue la ausencia de la prefectura como órgano ejecutivo de todas las instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo presentes en el ámbito departamental (Zas Friz, 2001).

La Constitución Política de 1979 instauró en el ordenamiento estatal a los gobiernos locales y reconoció a las regiones como entidades territoriales autónomas administrativa y económicamente del nivel intermedio –entre el nivel de gobierno nacional y el local–. Esta Constitución y la legislación que la desarrolló permitieron avances en el proceso de descentralización que llevó a la elección de once gobiernos regionales –5 en 1989 y 6 en 1990– (Dammert, 2003).

Este proceso de regionalización, sin embargo, no respondió a los intereses y expectativas de los pobladores, al privilegiar la desconcentración estatal en lugar de la descentralización. Por otra parte, su fracaso como experiencia regionalizadora fue causado, entre otras razones, por las formas de gobierno adoptadas (un parlamentarismo regional ineficiente), por el comportamiento de los partidos políticos y por las precarias condiciones de los espacios políticos regionales (Caravedo y Vergara, 2003).

Además, en la Constitución de 1979 no se hizo una propuesta acabada o, inclusive, explícita respecto de las competencias y los alcances de los gobiernos regionales. Si bien se acuerda crear regiones y gobiernos regionales, se deja decidir buena parte de las competencias y funciones a posteriores precisiones, mediante ley. Lo mismo ocurrió con los recursos regionales (Caravedo y Vergara, 2003).

Lo que sí estableció la Constitución del 79 fueron plazos perentorios para iniciar el proceso de regionalización. Durante el gobierno del arquitecto Belaunde se tuvo el punto de partida con el llamado Plan de Regionalización. Posteriormente, durante el gobierno de Alan García, se promulgaron la Ley de Bases de la Regionalización y las leyes de creación de las regiones, entre otras normas. Sin embargo, en estas no se definió con claridad los campos de compe-

tencia nacional, regional y local; además, no se llegó a conciliar las expectativas de las bases con el diseño técnico que fue implementado para el proceso (Caravedo y Vergara, 2003). De acuerdo con esto último, el diseño desarrollado trató de buscar una descentralización multiplicando la estructura del Estado central en las regiones que se fueron creando.

Con respecto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 desarrolló la Constitución de 1979, que:

- a) Estableció que las municipalidades eran los órganos de gobierno local y que como tales tenían autonomía administrativa y económica en los asuntos de su competencia.
- b) Otorgó un rol preeminente a las municipalidades provinciales que, además de tener a su cargo los servicios públicos locales, recibieron competencias en diversos servicios cuya ejecución no estaba reservada a otros órganos públicos y que satisfacían necesidades colectivas de carácter local.
- c) Hizo expresa referencia a una sola clase de municipalidad: la provincial.
- d) Determinó los bienes y las rentas de las municipalidades.
- e) Enumeró de manera específica todos aquellos tributos correspondientes a los gobiernos locales.

Los municipios en este periodo se vigorizan como entidades de gobierno local para el desarrollo de provincias y distritos. Pese a este fortalecimiento, los problemas de territorialidad en la base y las restricciones económicas y financieras del centralismo estatal no permitieron que se consolidaran como sustento de un Estado descentralizado (Dammert, 2003).

Este proceso –por causa de un diseño de transferencias inmediatas y la conformación de regiones decididos de arriba abajo, así como por una actitud centralista y de prudencia fiscal a nivel macroeconómico en los inicios de la década de los 90– fue luego interrumpido “... por la regresión que significó el golpe del 5 de abril de 1992 que no solo los destruyó a ellos y el régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo” (Dammert, 2003).

La Constitución Política de 1993, por el contrario, sancionó jurídicamente un proceso de recentralización estatal. La Carta Política se inscribe en un periodo político resultado del golpe de Estado de 1992 del presidente Fujimori, el cual afectó directamente a la administración territorial estatal peruana: se suprimieron las regiones –y sus respectivos gobiernos regionales– y se crearon –en

el nivel intermedio– los consejos transitorios de administración regional (CTAR), órganos desconcentrados del gobierno central. La supresión de las regiones, y de sus respectivos gobiernos regionales, está asociada a la recuperación, por parte del gobierno central, de todo el poder distribuido territorialmente en el nivel intermedio (Zas Friz, 2001). Esta Constitución reconoció a los gobiernos locales autonomía política, administrativa y económica. Sin embargo, en el ordenamiento efectivamente vigente, contaron con limitada autonomía financiera, así como con una mínima asignación de recursos públicos por parte del gobierno central.

Las elecciones de autoridades descentralizadas en el nivel intermedio eran un mandato constitucional que se planteó para 1995. Sin embargo, recién se realizaron en el año 2002. Desde 1992 se produjo una profunda reestructuración del Poder Ejecutivo, que modificó toda la estructura definida por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1990 y el conjunto de leyes orgánicas de ministerios dictadas durante el gobierno anterior (1985-1990), todas las cuales transferían competencias a los gobiernos regionales, como parte del proceso de regionalización dispuesto por la Constitución Política de 1979. La reestructuración que se inicia en 1992 reconcentró funciones en los ministerios, especialmente en el Ministerio de la Presidencia (MIPRE) y en otros organismos que desde el centro se extendían a todo el territorio nacional, formando una inmensa red, asumiendo presupuestos y compitiendo con los gobiernos municipales (Dammert, 2003).

Consecuentemente con la visión centralista de 1992, la Constitución Política de 1993 se refirió en muchos artículos a los gobiernos locales –tanto a las municipalidades provinciales como a las distritales e incluso a las delegadas–, pero fue muy austera en cuanto a la especificación de funciones para el nivel regional de gobierno, para el cual previó un rol secundario, más formal que real, que es el origen de la enmienda constitucional dada en 2002, durante el actual gobierno.

En febrero de 1998 se aprueba la Ley Marco de la Descentralización, que amplía el mandato transitorio de los CTAR a un periodo indefinido. De los 12 CTAR existentes, se incrementa su número a 23, de tal forma que existiera uno por departamento. Con ello se buscaba “departamentalizar” la regionalización (Dammert, 2003); sin embargo, las competencias y los recursos seguían concentrados en el MIPRE y otros ministerios del gobierno nacional.

En este periodo, no solo se eliminó la instancia intermedia de gobierno sino que, al mismo tiempo, la intervención del gobierno nacional en competencias

que podrían haber sido desempeñadas por el nivel local fue muy fuerte. Este es el caso de las acciones de ejecución de inversión y de servicios de escala menor, en los cuales se prescindió de la participación de los gobiernos locales y se dejó el rol protagónico al gobierno nacional, que actuó a través de núcleos ejecutores desvinculados del gobierno local.

En esa misma línea, las acciones del Poder Ejecutivo en materia de inversiones en energía, salud y educación se realizaron a través de entidades del gobierno central que tenían capacidad de ejecución a nivel nacional, sin dejar niveles de ejecución en el nivel local.

Es en este contexto que, en el 2000, el Ejecutivo se ve obligado a realizar el anuncio de elecciones generales ante la crisis de representación y la ilegitimidad del gobierno. Consecuentemente, se recortó el periodo gubernamental y se convocó a elecciones para que un nuevo gobierno y un nuevo Congreso se instalaran a partir de julio del año 2001. Fue en estas circunstancias que el Congreso declaró la vacancia de la presidencia y designó a uno de sus integrantes como nuevo Presidente.

Con la elección de Alejandro Toledo, los poderes públicos se comprometieron a realizar elecciones de autoridades regionales y municipales, como eje para la reforma del Estado. En tal sentido, la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización se aprueba en marzo de 2002 y se establece como política de gobierno la descentralización, especificando que se trata de una política permanente del Estado, la cual se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

En una primera etapa se procede a desarticular el MIPRE, se crea el Consejo Nacional de Descentralización, organismo encargado de llevar adelante el proceso, y se trasladan los recursos de los CTAR a las regiones formadas sobre la base de los departamentos existentes.

I.2. El contexto en que se inicia el proceso de descentralización

El centralismo en el plano político y administrativo tiene como correlato una realidad económica también centralizada. La toma de decisiones de la administración pública, la industria, el crédito, el comercio se concentra en las grandes ciudades, especialmente en Lima, concentrándose allí también las oportunidades de empleo, mejor educación y negocios –formales e informales–. Dicho de

otro modo, los centralismos en los niveles económico, político y administrativo se han venido retroalimentando y generando esquemas electorales también centralistas. Siendo todo ello fuente de perpetuación del proceso de centralización, lo que a su vez redundará en mayores brechas entre las poblaciones metropolitanas y rurales.

El exceso de centralismo económico, político y administrativo, viene generando, además de la perpetuación del fenómeno centralista, una corriente de opinión desde las regiones que plantea que “Lima” se está quedando con recursos que “legítimamente” pertenecen a las regiones y que sería, por tanto, la responsable de la pobreza de las regiones. Esta corriente de opinión ve la solución al problema en “exigir” a Lima –no al gobierno central– la devolución de lo obtenido en exceso.⁸³

Esto lleva a: (i) esperar que la descentralización transfiera recursos nuevos a las regiones distintas a Lima y (ii) que la descentralización se perciba desde las regiones como un fenómeno exógeno en el cual el actor relevante para revertir el proceso es justamente el gobierno central. Estas percepciones, a su vez, generan una brecha entre expectativas y realidad: la descentralización administrativa del Estado difícilmente podrá suministrar nuevos recursos pues las inversiones en obras públicas y gasto social no tienen un sesgo hacia Lima, en especial respecto a la inversión social; y, por tanto, la descentralización cambiará al actor que toma la decisión –ya no será un funcionario de un ministerio, sino el resultado de un presupuesto participativo generado desde los municipios y las regiones–, pero no cambiará sustantivamente los montos disponibles para la inversión.

Estas expectativas sobre el incremento que debió ocurrir en los presupuestos regionales para el año 2004 han provocado un inicial descontento con los presupuestos asignados, amén de despertar suspicacias en relación con las propuestas de asignación presupuestal, en cuanto a montos y metodología. El descontento que se ve y escucha en las regiones con los recursos que se propone asignar vía presupuesto para el ejercicio 2004 no tiene relación con que exista un aumento real de dicho presupuesto en 9.7%, pero sí con la sensación de que dichos recursos son insuficientes, lo que a su vez querría indicar que “alguien

⁸³ El gobierno central tiene a su cargo gastos que son de todas las regiones: defensa, interior, justicia, relaciones exteriores, deuda y pensiones que, en total, suman más de la mitad del gasto asignado a Lima. Exceptuando estos conceptos, Lima recibe menos de lo que le corresponde por población, lo cual tiene sentido por conceptos redistributivos. Por ejemplo, Lima concentra en Educación el 32,9%, en Salud el 41,9%, en Energía y Minas el 19,2%, en Agricultura el 22,3% y en Transporte el 23,8% del presupuesto total para cada sector.

Cuadro 7.1. AVANCE DEL PERÚ EN LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de descentralización ha traído cambios significativos en el Presupuesto, fundamentalmente en la manera cómo se elabora. Ahora, en los niveles de gobierno subnacional (regional y local), debe incluir la participación ciudadana, particularmente en la programación del gasto en inversión.

La creación de los gobiernos regionales ha cambiado la distribución de los recursos en cuanto al sujeto de su ejecución.

Así, si en el año 2003 el total de recursos del Presupuesto Público del gobierno central e instancias descentralizadas se distribuía en 81% para el nivel de gobierno nacional y 19% para los gobiernos subnacionales (14% por los gobiernos regionales y 5% por los gobiernos locales), para el año fiscal 2004 se prevé que las proporciones serán 77% para el gobierno nacional y 23% para los gobiernos subnacionales (15% para gobiernos regionales y 8% para gobiernos locales).

Si se excluyen los gastos financieros y los gastos previsionales, que son obligaciones ineludibles que el Estado maneja, se tiene que, en el Presupuesto del año fiscal 2003, el gobierno nacional tuvo una asignación de 73% del Presupuesto total, mientras que los gobiernos subnacionales tuvieron una participación de 28%. Para el año 2004, el proyecto de presupuesto prevé una participación de los niveles subnacionales de gobierno ascendentes al 35%, como resultado del proceso de descentralización y de transferencia gradual de competencias (considera los recursos directamente recaudados y por operaciones oficiales de crédito externo de los gobiernos regionales para efectos de una adecuada comparación respecto al 2003).

FUENTE: Proyecto de Ley de Presupuesto para el año fiscal 2004.

más” viene obteniéndolos. Todo ello, además, incrementa el creciente malestar existente en las regiones frente a lo que se percibe como la incapacidad de los gobiernos regionales de cumplir con sus ofertas electorales –según encuestas recientes, la desaprobación en la mayoría de gobiernos regionales es mayor a la aprobación–, lo que deriva en su solicitud por mayores recursos.

Todo lo anterior plantea la necesidad de mejorar la comunicación respecto de los alcances del proceso de descentralización de la administración pública, de los condicionantes para lo que es una efectiva descentralización económica y de los plazos y condiciones del proceso de transferencia de competencias; al mismo tiempo que se ajustan los procedimientos vigentes en relación con los planes y presupuestos participativos, con el fin de evitar que se hagan sin sustento en la realidad financiera del Estado.

I.3. Atomización y autonomía de los gobiernos subnacionales

El Perú no es solo un país centralista. Íntimamente vinculada con esta característica está la atomización de los gobiernos subnacionales: tanto regionales como locales. El fenómeno de la atomización se aprecia en la conversión de 25 departamentos en regiones y en la existencia de casi 2000 municipios (que se duplicarían en la práctica si se continúa asimilando a los centros poblados con la creación de las municipalidades de centros poblados que la nueva Ley de Municipalidades establece). El pequeño tamaño de los municipios⁸⁴ y regiones es un obstáculo para la descentralización de la administración pública, pues las capacidades de gestión de unidades pequeñas es menor ya que no son capaces de alcanzar mínimas economías de escala y porque los recursos escasos que reciben no alcanzan para dotarlos de personal mínimamente calificado. En el caso peruano, hay una evidente atomización en el nivel regional pero, sobre todo, en el nivel local; esto se expresa en la cantidad de población por gobierno local, comparada con estándares latinoamericanos.

| Cuadro 7.2. ESTRUCTURA DE GOBIERNO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA | | | |
|---|--------------------------------------|------------------|------------------------------|
| América Latina | Intermedio/Regional | Local | Población por gobierno local |
| Argentina | 23 provincias | 1617 municipios | 21,600 |
| Bolivia | No tiene nivel intermedio electo | 296 municipios | 27,000 |
| Brasil | 27 estados, 1 distrito federal | 4,974 municipios | 32,400 |
| Colombia | 32 departamentos, 1 distrito federal | 1,068 municipios | 34,600 |
| Chile | No tiene nivel intermedio electo | 325 municipios | 43,000 |
| Ecuador | 20 provincias | 176 municipios | 68,200 |
| México | 31 estados, 1 distrito federal | 2,412 municipios | 38,600 |
| Perú | 194 consejos provinciales | 1,624 municipios | 14,778 |
| Venezuela | 23 estados, 1 distrito federal | 282 municipios | 78,000 |

Fuente: Javed Burki, Shahid y otros (1999), "Beyond the Center, Decentralizing the State", Banco Mundial, p. 26.

⁸⁴ De acuerdo con un estudio de GRADE (2002), se establece que más de las mitad de las municipalidades (53%) tiene un alto índice de pobreza, baja escala y baja capacidad de gestión; por ello, las posibilidades de asumir funciones y responsabilidades se establecen en el largo plazo y con una transición que involucra un amplio esquema de capacitación.

Cuadro 7.3. COMPARACIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS

| | Perú 2000 | | Promedio LAC Países* | | Promedio Industrializ.** | |
|----------------------------------|--------------|--------|-------------------------|--------|-----------------------------|--------|
| | Ingresos | | Ingresos | | Ingresos | |
| | % PBI | % Tot. | % PBI | % Tot. | % PBI | % Tot. |
| Sector público consolidado | 15.7 | 100.0 | 25.6 | 100.0 | 42.4 | 100.0 |
| Gobierno central | 14.7 | 93.4 | 20.9 | 81.6 | 27.8 | 65.6 |
| Nivel intermedio | 0.0 | 0.0 | 3.4 | 13.3 | 9.0 | 21.2 |
| Nivel local | 1.0 | 6.6 | 1.3 | 5.1 | 5.5 | 13.0 |
| <i>Después de transferencias</i> | | | | | | |
| Gobierno central | 13.7 | 87.3 | 16.1 | 64.9 | 22.8 | 53.5 |
| Nivel intermedio | 0.0 | 0.0 | 6.1 | 24.6 | 11.7 | 27.5 |
| Nivel local | 2.0 | 12.7 | 2.6 | 10.5 | 8.1 | 19.0 |
| | Gastos | | Gastos | | Gastos | |
| | % PBI | % Tot. | % PBI | % Tot. | % PBI | % Tot. |
| Sector público consolidado | 18.9 | 100.0 | 27.9 | 100.0 | 47.8 | 100.0 |
| Gobierno central | 16.7 | 88.4 | 18.4 | 65.9 | 27.2 | 56.9 |
| Nivel intermedio | 0.0 | 0.0 | 6.9 | 24.7 | 12.6 | 26.4 |
| Nivel local | 2.2 | 11.6 | 2.6 | 9.3 | 8.0 | 16.7 |

Fuente: Tomado de Oliva, Carlos y Carlos Casas (2001) "Estrategias de descentralización y desarrollo de los gobiernos subnacionales en el Perú", BID, Perú. * Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela (1992-95). ** Alemania, Australia, Austria, Canadá, España y Estados Unidos (1993-96).

Esta atomización es el otro lado de la moneda del centralismo administrativo: el razonamiento desde la perspectiva de la gestión pública tiende a creer que si los niveles de gobierno subnacional son pequeños y con capacidades de gestión limitadas, la mejor manera de gestionarlos adecuadamente es reteniendo e incrementando el rol del gobierno central. Este razonamiento hizo que cada vez mayores porciones del presupuesto público fueran administradas por el gobierno central, que hasta el presupuesto del año 2002 retenía el control de 93.4% de las finanzas del Estado.

Sin embargo, las comparaciones internacionales deben ser leídas con cautela. Los indicadores de gasto subnacional, por ejemplo, corresponden a muy distintos grados de dependencia fiscal y muy distintos tipos de autonomía en el gasto o de relaciones con el gobierno central. El Cuadro 7.4 muestra la participación subnacional en el gasto público desagregada por países representativos en América Latina (Perry, 2001):

Cuadro 7.4. PARTICIPACIÓN SUBNACIONAL EN EL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

| País | % del gasto total |
|-----------|-------------------|
| Brasil | 37% |
| Argentina | 45% |
| Colombia | 47% |
| Venezuela | 19% |
| México | 30% |
| Chile | 15% |
| Bolivia | 10% |
| Guatemala | 11% |

FUENTE: Banco Mundial (1999). Más allá del centro: la descentralización del Estado.

Cuadro 7.5. INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNOS EN AMÉRICA LATINA (% DEL PIB)

| Nivel de Gobierno | Argentina | Ecuador | Colombia | Chile |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nivel nacional | 14 | 18 | 18 | 19 |
| Nivel intermedio | 8 | 11 | 3 | 1 |
| Nivel local | 2 | 6 | 4 | 3 |
| TOTAL | 24 | 35 | 25 | 22 |

FUENTE: CEPAL (1996), *Descentralización fiscal en América Latina. Balances y desafíos*.

En función del nivel del gasto subnacional, los países de la región pueden clasificarse en tres grupos. Los gobiernos subnacionales de Brasil, Argentina y Colombia gastan más del 35% de los recursos públicos; los de Venezuela, México y Chile entre el 15% y el 30%; en tanto que los de Bolivia, Guatemala y Perú –hasta antes del proceso– lo hacen por debajo de 15%.

En el Cuadro 7.5 se expone el ingreso por niveles de gobierno en cuatro países descentralizados representativos de América Latina.

La diferenciación en gastos e ingresos en los niveles subnacionales se sustenta en una serie de variables que condicionan el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales: grado de autonomía política y fiscal, capacidad de gestión en la administración de sus recursos, el grado de transferencias de los gobiernos centrales a los subnacionales, etc. Esto estaría estrechamente vinculado al sistema político de la descentralización de cada país, ya que cada uno adoptará el sistema que mejor responda a sus tradiciones y a su desarrollo institucional.

Cuadro 7.6. GRADO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN SISTEMAS FEDERALES Y UNITARIOS

| | Alta | Mediana | Baja |
|--|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| Sistema federal | Brasil, Argentina | México* | Venezuela |
| Sistema unitario | Colombia | Bolivia, Chile* Paraguay, Uruguay | Ecuador, Perú Centroamérica |
| * Han pasado gradualmente de autonomía subnacional baja a mediana. | | | |

Aquí cabe indicar que no existiría una relación directa entre la autonomía de los gobiernos subnacionales con el hecho que se trate de un estado federal o unitario. Así, por ejemplo, España es un país unitario que otorga mayor autonomía a sus regiones que países federales como México o Venezuela.

El Cuadro 7.6 muestra la falta de relación entre el tipo de sistema (federal vs. unitario) y el grado de autonomía subnacional.

El grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, deseable en el largo plazo, sin embargo puede generar inequidades o desequilibrios en el corto plazo. Si bien la mayor autonomía produce beneficios para la descentralización en la medida en que se incrementa el nivel de *accountability*⁸⁵ y de participación de la sociedad civil, genera mayores respuestas a las demandas ciudadanas en la provisión de servicios públicos y conduce a una mayor eficiencia en el largo plazo, al mismo tiempo la experiencia internacional demuestra que también dificulta el logro de ciertos objetivos claves en la descentralización, como la equidad interregional, la eficiencia en el corto plazo y la estabilidad macroeconómica. En los casos de Brasil, Argentina y Colombia, el alto grado de autonomía subnacional generó serios desequilibrios macroeconómicos debido al nivel de endeudamiento subnacional. Medidas posteriores han logrado revertir algo esta situación en los últimos años –v. gr. la de imponer límites al salvataje financiero de los gobiernos subnacionales–, con lo cual incentivaron a los gobiernos subnacionales a asumir una mayor responsabilidad financiera.

Vista desde otra perspectiva, la autonomía rendirá mejores frutos cuando los gobiernos subnacionales cuenten con alguna cuota de recursos propios para atender eficientemente sus responsabilidades. Si ello no ocurre, los gobiernos subnacionales se volverán gestores de “lobbys” regionales o municipales pero se escapan al *accountability* ya que la capacidad de responder a las demandas

⁸⁵ Responsabilidad de las autoridades.

ciudadanas no depende de ellos sino de los recursos que se le asignen desde el gobierno central, que la autoridad no controla.

Lo último tiene gran importancia en el caso peruano por la altísima atomización de los gobiernos subnacionales, pues desaparece la capacidad de contar con recursos propios. Brasil, Argentina y Colombia tienen niveles altos de autonomía debido a que han logrado generar gobiernos subnacionales de tamaño suficiente (en términos de población por gobierno local) como para lograr cierta independencia del gobierno central en materia de gestión y desempeño, aunque esto ha implicado, como ya se ha mencionado, un largo aprendizaje del manejo fiscal responsable por parte de estos niveles de gobierno.

El ejercicio eficiente de la autonomía supone también capacidad subnacional para proveer los servicios. Puesto que las capacidades de los municipios o de los gobiernos regionales son muy distintas entre sí, el Perú ha optado por un sistema descentralizado gradual en el tiempo, donde se irán transfiriendo competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, de acuerdo con el nivel de acreditación logrado por éstos.

El problema de la atomización en el ámbito de los gobiernos regionales puede encontrar una alternativa legal en la Ley de Bases de la Descentralización, la cual establece la conformación futura de macrorregiones mediante referéndum, con lo que se integrarían regiones ya existentes. Asimismo, está en la agenda de la descentralización la promulgación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, como mecanismo para lograr este objetivo. Sin embargo, el problema también existe en los gobiernos locales y sobre esto hay escasa preocupación política. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades, además de tener deficiencias en las competencias asignadas a los gobiernos locales y la falta de recursos, no ha regulado el régimen de asociatividad municipal, que es uno de los mecanismos más eficaces para incentivar el desarrollo local vía la generación de economías de escala, ni se han otorgado las capacidades normativas y regulatorias para impulsarlo. Por el contrario, como ya se ha dicho, con la creación de las municipalidades de centros poblados, se estarían dando incentivos para atomizar aún más los gobiernos locales.

I.4. El grado de centralismo del Perú

El centralismo peruano es un caso extremo, inclusive para los estándares centralistas de América Latina. Pocos países concentran en la ciudad principal un tercio de la población, casi la mitad de la industria, cuatro quintos de la recau-

dación y –como fue el caso hasta el año 2002– 95% de las decisiones de la administración del Estado. Desde el punto de vista del desarrollo capitalista, Efraín Gonzales de Olarte ha desarrollado cuatro categorías o tipos (Gonzales de Olarte, 1982; 1989):

- 1) La *región central* (Lima-Callao), con el 32% de la población nacional, donde se produce el 43% del PBI y se localizan todos los mercados de bienes y factores.
- 2) Las *regiones descentralizadas* de la costa (Piura-Tumbes, Lambayeque, Amazonas-Cajamarca, Ancash-La Libertad, Arequipa-Moquegua-Tacna), en donde existen mercados de trabajo y de bienes, habita el 34% de la población y se produce el 31% del PBI.
- 3) Las *regiones de colonización* (Loreto, Ucayali, San Martín), también con mercados de trabajo y de bienes, cuya población representa el 8% del total nacional y produce el 8% del PBI.
- 4) Los *espacios mercantiles* (Puno, Cusco-Apurímac-Madre de Dios, Ica-Huancavelica-Ayacucho, Junín-Cerro de Pasco-Huánuco), donde predomina el mercado de bienes con gran componente semimercantil. Allí se concentra la pobreza rural, reside el restante 26% de la población y se produce el 19% del PBI.

Gonzales de Olarte contrapone y compara Lima y Callao con el resto (la “periferia”), lo que muestra que el centro representa 31% de la población nacional en el 2.9% del territorio del país; produce el 43% del PBI, 83% de las colocaciones bancarias, 85% de la recaudación tributaria, 50% del ingreso nacional, 55.4% de la producción industrial, 57.7% del comercio y el 37% de la fuerza laboral.

Por su parte, la periferia está repartida en el 97.1% restante del territorio nacional y es habitada por 17 millones de peruanos; produce el 57% del PBI y sus principales actividades son primarias y extractivas: la agricultura (con el 87% del total nacional), la minería (con el 95.6%) y la pesca (con el 84%). Estas dos últimas actividades convierten a la periferia en la principal productora de divisas, que son utilizadas por el centro.

Esta realidad, a su vez, determina un desarrollo urbano muy desigual (la segunda ciudad en importancia tiene diez veces menos población que Lima) y provoca disparidades en el poblamiento urbano y rural. Por ejemplo, mientras en la región Lima el 97% de su población es urbana, Cajamarca y Huancavelica apenas llegan al 28% y 29.7%, respectivamente. Además, el 75% del PBI es de

origen urbano y el 82% de los ingresos se concentra en hogares urbanos. Como consecuencia, las relaciones entre ciudad y campo en cada región han sido relativamente débiles y contribuido a un desarrollo desigual entre los dos ámbitos.

Esto último estaría llevando a reivindicaciones descentralistas al interior de cada departamento/región, buscando que la capital de departamento no tenga una situación de ventaja respecto de las provincias rurales. A su vez, esta percibida ventaja también tiende a perpetuarse y a ser una fuente de centralismo en el nivel regional.

II. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

II.1. Los frentes de la solución y la experiencia comparada

A partir de la década de los 80, los países latinoamericanos iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las cuales se encuentran la descentralización y la profundización democrática, que colocan a las entidades regionales y municipales como centro del debate respecto de la organización del Estado y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan un eficaz desarrollo de la integridad del territorio.

Nuestro inicio del proceso es tal vez la antípoda del chileno o el colombiano, ejemplos que son claves por su dimensión y también por su calidad de estados unitarios, aunque, como se dijo anteriormente, esta característica tiene una importancia relativa.

En Chile, las políticas de Estado en materia de descentralización se han venido ejecutando en los últimos 20 años y aún no se ha elegido a las autoridades regionales. En Colombia, el proceso de descentralización formal se monta sobre una descentralización económica real –el centro era centro político, mas no económico–.

En ese país no existe un consenso explícito respecto de la evolución global del proceso de descentralización; aunque, en general, se da cuenta de un proceso con avances sustanciales, sin traumas, donde el avance ha sido selectivo y gradual, y donde se han tenido muchas iniciativas sin un modelo de descentralización y una conducción y liderazgo del proceso global. Los aspectos internos son predominantemente políticos y legales. Dentro de los primeros, un primer factor es el planteamiento de un Estado unitario como marco inamovible del proceso descentralización. Por otra parte, el carácter fuertemente presidencia-

lista del régimen político basado en la creencia de un Poder Ejecutivo fuerte, sin duda ha afectado la dispersión del poder político, es decir, la descentralización. En el plano legal existe un factor interno que también condiciona el proceso chileno de descentralización; la Constitución y las leyes en Chile definen descentralización y hacen una clara distinción entre los conceptos de gobierno y administración del Estado. Esto condiciona el proceso, puesto que establece que la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse en tanto la facultad de administrar puede descentralizarse.

En Colombia, la descentralización administrativa del Estado parte en 1986, en un país con regiones y ciudades que verdaderamente compartían el poder con Bogotá. Más de diez años después de aplicadas las reformas, Colombia es, probablemente, la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización. Sin embargo, se entiende que éste ha tenido consecuencias sobre la prestación de los servicios y el equilibrio macroeconómico de la nación, en parte porque no resolvió adecuadamente la heterogeneidad entre los distintos gobiernos subnacionales. En general, algunos departamentos y municipios grandes cuentan con la capacidad económica y de recursos humanos para cumplir con sus competencias de manera eficiente. No obstante, existe otro grupo de entidades que han demostrado una gestión fiscal y administrativa deficiente.

II.2. La atomización en materia de descentralización económica

Los esfuerzos por la descentralización son necesarios para cambiar un fenómeno histórico de extremo centralismo en la oferta de los servicios públicos y de la actividad económica, que ha dado como resultado una concentración de la pobreza en las poblaciones regionales y locales (especialmente las rurales) y una concentración del poder político y económico en las grandes ciudades, especialmente en Lima.

Para esbozar una respuesta hay que tener en cuenta lo ya dicho en relación con la interdependencia de los centralismos económico, político y administrativo que llevan a la falta de condiciones para el desarrollo integral del territorio.

Dicho de otra manera, la solución respecto de la administración del Estado –el proceso ya iniciado– o la sola descentralización política no solucionará las escasas posibilidades de desarrollo que tienen las regiones más rurales respecto de las ciudades y del resto de ciudades vis-a-vis Lima, por lo que es menester que existan políticas que permitan la descentralización de los mercados y, por tanto, de las oportunidades de desarrollo.

No obstante la necesidad de que la descentralización administrativa y política sean acompañadas de políticas de descentralización económica, se debe tener en cuenta que cada una de estas tres dimensiones tiene actores distintos. El Poder Ejecutivo sólo controla de manera directa parte de la solución –la descentralización administrativa del Estado–. Por lo tanto, en el proceso de descentralización política este poder requiere del concurso de todas las fuerzas políticas –reformas constitucionales y otras leyes que son competencia del Congreso–. En cuanto al frente económico, debe trabajar a partir de políticas públicas que generen los incentivos adecuados para la reversión del proceso centralizador y para liberar las fuerzas de los mercados locales.

En el Perú, la respuesta a la demanda por descentralización se ha entendido –incorrectamente– con un sesgo hacia la descentralización del poder político y administrativo del Estado, sin mirarse adecuadamente el problema de manera integral. Dicho de otro modo, se ha iniciado la descentralización con la elección de autoridades regionales y con propuestas de descentralización de competencias que estaban en manos del Poder Ejecutivo central, sin abordar los temas de fondo –una realidad económica que ha privilegiado a Lima en desmedro del resto del país–. Ello está generando enormes riesgos en el proceso de cara a la gobernabilidad. Vale aclarar que la presión por esta forma de inicio del proceso fue enorme –lo que se tratará en extensión más adelante–, pues este tipo de inicio es percibido como algo concreto, en tanto que las políticas que resuelven las trabas al desarrollo económico son más subjetivas.

El centralismo económico se manifiesta, sin lugar a dudas, en el gran poder económico (comercial, financiero, productivo, etc.) que posee la ciudad de Lima frente a las otras ciudades importantes del país como Arequipa, Trujillo, Chiclayo o Cusco. Las oportunidades de inversión de Lima frente a estas otras ciudades son tan diferenciadas que no hay mayores incentivos económicos para que la iniciativa privada se desconcentre. La realidad demuestra que la inversión privada no se dirige con decretos o leyes, sino a través de incentivos económicos que hagan atractivo al inversionista dirigirse hacia un negocio en cierta ciudad. Cabe indicar que los incentivos económicos usados en el pasado –exoneraciones tributarias– no lograron cambiar la situación, pues descuidaron el factor “mercados”. La experiencia internacional demuestra que serán polos de atracción de inversión las regiones y ciudades que cuenten con mercados o con acceso a los mercados (infraestructura de conectividad). Una estrategia del proceso de descentralización debería ser la inversión en las ciudades intermedias a través, sobre todo, de inversión en infraestructura que les permita, justamente, alcanzar

mercados y articular económicamente a sus periferias a través de corredores de desarrollo. Las ciudades intermedias son las más indicadas para desarrollar los clusters regionales con el fin de incrementar la competitividad de las empresas que los forman.

El gasto público de inversión no se ha dirigido con este criterio, sino que tiene un sesgo hacia la atomización (como los proyectos de Foncodes), básicamente porque la política pública de inversiones privilegia la compensación de pobreza en lugar de promover la competitividad. La alternativa para la descentralización económica residiría en cambiar el enfoque de la atomización del gasto hacia la inversión de mayor envergadura en ciudades que podrían generarle un contrapeso a Lima como motores de desarrollo.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

En el Perú, la descentralización debe ser entendida como una reforma total que busca reducir las desigualdades y divergencias económicas y políticas entre el centro y las regiones. Por ello, el desafío administrativo y político podría ser considerado accesorio al desafío de cambiar los flujos de inversión privada hacia otras ciudades fuera de Lima, con miras a crear centros económicos alternativos.

Tal vez por esto, aunque con cierta timidez, las normas del proceso –Ley Orgánica de Bases de Descentralización y leyes orgánicas de regiones y municipalidades– asignan a los gobiernos regionales la responsabilidad de promover el desarrollo regional, mientras que a los gobiernos locales se los encausa hacia la planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones.

III.1. Enfoque a las exportaciones

La descentralización a que se aspira es una descentralización de oportunidades –de empleo, de negocios, de mayor formación y capacitación, etc.– y está vinculada, sobre todo, con la descentralización económica. Como se dijo antes, se aspira a cambiar el destino de los flujos de capital –privado y público, nacional y extranjero– para que éstos puedan crecer en las regiones y no como ha sucedido en las últimas décadas, en que ha disminuido (si se excluyen los enclaves mineros, que son difíciles de integrar a las economías regionales).

La descentralización económica, de otro lado, no ocurre de manera aislada, sino que debe entenderse en un contexto de globalización económica. La descentralización productiva no puede plantearse teniendo como mercado de des-

tino los mercados locales –sumamente deprimidos– o el mercado de Lima –que aunque de mayor tamaño no es infinito–, sino que debe orientarse hacia los mercados externos. Este es un razonamiento que aparece tanto en los esfuerzos de integración regional de las regiones del norte del país como de Macrosur. De hecho, hay dos elementos íntimamente vinculados en esto: la integración de regiones y la apertura de estas macrorregiones a nuevos mercados. Desde el punto de vista económico, el motor de la descentralización serán las exportaciones, pues en la medida que se exporta más se es menos dependiente del mono-mercado que es hoy Lima.

La respuesta a la descentralización económica parece estar en crear y mejorar las capacidades exportadoras de la producción regional, lo que pasa por mejorar la competitividad de las empresas. En ese sentido, en el nivel regional (Zavala, 2003) la competitividad está entrampada por:

- Excesivos costos de transacción para las empresas regionales debido a un gran déficit de infraestructura adecuada. Este déficit debe financiarse –parcialmente al menos– a través de recursos privados, debido a las restricciones presupuestarias de los gobiernos regionales, por lo que se requiere captar inversión privada.
- Excesivos costos de transacción por ineficiencias del Poder Judicial (no existen alternativas a la solución de controversias).
- Excesivos costos administrativos para las empresas regionales. Por ello se requiere simplificación administrativa en los niveles de gobierno regional y municipal.
- Inseguridad para la inversión privada debido a la posible volatilidad de las políticas regionales.
- Baja utilización de tecnologías de comunicación e información en las empresas regionales, sobre todo en las micro y pequeñas empresas, lo que trae como consecuencia una baja productividad laboral.
- Falta de coordinación y colaboración entre empresas regionales.

Respecto de esto último, es importante que los gobiernos y actores económicos regionales tomen el liderazgo en el apoyo y promoción de *clusters*⁸⁶ regionales y corredores económicos. La experiencia comparada demuestra grandes éxitos para la *clusterización* en lo que respecta al desarrollo de nuevas economías

⁸⁶ Asociaciones de productores por producto o ubicación geográfica, que tienen intereses comunes.

y la revitalización de las existentes, siempre y cuando estos esfuerzos se acompañen con avances paralelos en los otros frentes mencionados.

En el Perú existen varias experiencias de formación de “clusters”, como las de algodón, alpaca y uvas de mesa. No obstante, para desarrollar nuevos clusters, y lograr que los actuales alcancen los mercados externos, existen vallas que remover en cuanto a los roles de los actores (gobierno regional, empresas privadas, gobierno central) para incrementar su competitividad en los niveles interno y externo.⁸⁷

III.2. Inversión

El crecimiento de la economía –crecimiento de los PBI regionales y, por lo tanto, del PBI nacional– requiere inversión, tanto en proyectos productivos como en infraestructura de transporte que permita llevar los productos a los mercados. Respecto de esto último, la situación es tan crítica que, por ejemplo, el transporte de un pie cúbico de madera de Pucallpa a Lima cuesta más que del Callao a la China.

En ese sentido, una primera pregunta a resolver es si el Estado debe invertir descentralizadamente en (i) proyectos productivos y/o en (ii) infraestructura de transportes. Más allá de las consideraciones de política económica, cabe indicar que los recursos para inversión de cualquier tipo son actualmente muy limitados. El presupuesto actual tiene rigideces –23% deuda externa, 65% sueldos y pensiones– que dejan un espacio menor al 10% para toda la inversión pública. Es por esto que el Estado ha venido reduciéndola año tras año. Entre 1998 y este año, según datos del BCR, esta ha caído en más de 40%. Esta falta de inversión resta competitividad y perjudica las posibilidades de crecimiento del PBI en todo el país, especialmente en las regiones más alejadas. Si bien es cierto que se requiere más inversión pública, también es cierto que la salida más viable está en convocar a la inversión privada para aportar en el desarrollo de proyectos públicos que sirvan para atraer nueva inversión privada, que es el motor de la economía.

Para que la asignación concertada de los recursos públicos se oriente no solo a atender necesidades sociales urgentes, sino también a construir externalidades para la inversión privada (inversiones para incrementar la competitividad), es

⁸⁷ Tomado de ETG–Economic Transformation Group en el marco del Programa Andino de Competitividad de la CAF.

indispensable incorporar a los sectores empresariales regionales a estos procesos. En esta dirección, las leyes orgánicas de regiones y municipalidades establecen que deben existir consejos de coordinación en cada uno de estos niveles de gobierno, donde es obligatoria la presencia de representantes de los sectores productivos, lo que garantizaría que los puntos de vista del sector privado se hagan efectivamente presentes en la concertación sobre planes de desarrollo y presupuestos anuales.

La escasez de recursos económicos públicos para proyectos de inversión regionales hace imperativo buscar alternativas de financiamiento creativas a los gobiernos subnacionales. En este sentido, estos tienen la facultad de convertirse en promotores directos de la inversión privada a través de concesiones y privatizaciones. En efecto, tanto la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales otorgan un rol principal a esta instancia de gobierno en la atracción de la inversión privada. De la misma manera, los gobiernos locales pueden ceder en uso, entregar en concesión, la explotación de bienes de su propiedad, privatizar las empresas municipales y construir cajas municipales de ahorro y crédito para fomentar el ahorro y la inversión (artículos 65, 69 y 71 de la Ley Orgánica de Municipalidades), construir, equipar y mantener –directamente o por concesión– mercados de abastos, silos, camales, terminales pesqueros y locales similares y desarrollar otras actividades relativas al desarrollo económico local. Asimismo, pueden también crear fondos de inversión “como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo local sostenible” (artículos 100 y 104 LOM).

En cuanto a la inversión pública misma, la escasez de recursos obliga a invertir solo en proyectos que son rentables según la matemática más pura y dejar de lado proyectos, como los de manejo de aguas en la costa, que insumen gran cantidad de recursos pero no son económicamente rentables (por ejemplo, una hectárea de Majes que habría consumido recursos por US\$ 38,000 es luego subastada por US\$ 1,200). Se requiere, además, hacer un esfuerzo por dimensionar bien las obras, desde hospitales hasta escuelas.

Un elemento que no debe estar ausente del análisis es que tanto el gasto social como la inversión pública –si bien centralmente decidida– sí se han venido ejecutando de manera desconcentrada. Como se dijo inicialmente, ello quiere decir que la descentralización administrativa (gasto público) no generará recursos adicionales para las regiones que ya han venido recibiendo transferencias de recursos en función de población y también, compensatoriamente, por pobreza, como se aprecia en el Cuadro 7.7.

Cuadro 7.7. GASTO SECTORIAL ASIGNADO A LIMA (2003)

| Sector | Presupuesto Total | Asignado a Lima | % del total |
|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|
| Educación | 6.604.638.487 | 2.175.022.145 | 32,9 |
| Salud | 4.694.970.932 | 1.965.523.942 | 41,9 |
| Energía y Minas | 684.176.585 | 131.226.043 | 19,2 |
| Agricultura | 1.549.111.688 | 344.789.240 | 22,3 |
| Transporte | 2.561.521.311 | 608.432.381 | 23,8 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2003, Perú.

Finalmente, debe estar claro que bajo inversión privada para proyectos debe considerarse todo el rango de inversiones: desde la gran inversión transnacional hasta la inversión en microempresas.

IV. LA OPCIÓN POR LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA Y SU IMPACTO SOBRE EL PROCESO

La necesidad de descentralizar el país fue el planteamiento común de todas las candidaturas que se enfrentaron a Fujimori. Una vez electo, el presidente Toledo optó por hacer del anuncio de la descentralización una parte medular de su discurso de inauguración de mandato. Este anuncio era prácticamente indispensable por la propia lógica política del momento: no hacerlo hubiese sido traicionar una de sus más fuertes promesas electorales y exponerse a la crítica demoleadora de los sectores de oposición. Como lo demuestra un estudio del IEP, 80% de los peruanos manifestaban en el año 2000 su urgencia respecto del inicio del proceso; no obstante ello, la connotación “descentralización” hablaba más de un tema de desarrollo económico que de uno de descentralización política y administrativa, generándose así el cúmulo de expectativas a las que se ha hecho mención.

El inicio del proceso estuvo marcado por dos realidades: expectativas de la población que no podían ser resueltas por la propuesta presidencial y el planteamiento de plazos relativamente cortos para el desarrollo de los procesos políticos básicos necesarios para darle gobernabilidad y perspectivas al proceso.

Al anunciarse que los nuevos gobiernos regionales serían electos en noviembre de 2002 –fecha de renovación de las autoridades municipales electas en 1998–, se dejó apenas un plazo de 18 meses para producir la reforma constitucional y un número importante de leyes orgánicas y disposiciones complemen-

tarias necesarias para dar inicio al proceso. Asimismo, al convocarse a elecciones sin contar con el marco legal aprobado, se dejó espacio para que la contienda electoral se basara en promesas que buscaban satisfacer las expectativas de la población y que, posteriormente, no tendrían un correlato con las funciones asignadas.

El apuro en los plazos básicos del proceso llevó a que importantes definiciones se postergaran: (i) la separación clara de funciones entre los tres niveles de gobierno, (ii) la integración de regiones más viables que los 25 departamentos existentes y (iii) las definiciones sobre los aspectos fiscales del proceso. En ese sentido, la Ley de Bases de Descentralización marca una hoja de ruta que implicó que importantes definiciones se tomaran luego de elegidas las nuevas autoridades regionales.

Un primer elemento complicado es la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. A este respecto, la hoja de ruta del proceso –Ley Orgánica de Bases de la Descentralización– ha optado por un esquema poco claro pero flexible, basado en que gran parte de las competencias o atribuciones sean compartidas o delegables o que sean ejecutables siguiendo políticas sectoriales nacionales, entre otras soluciones, que recaen en zonas grises y que retrasan el conflicto, antes de eliminarlo.

En cuanto a esta estrategia de convertir a los entonces departamentos en regiones –parecería que se buscaba evitar una repetición del conflictivo proceso inicial de la descentralización impulsada por el gobierno de Alan García Pérez a fines de los 80–, esta contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas en el Congreso. Pero ahora dicha opción plantea un problema fundamental: qué tipo de incentivos serán necesarios para que elites políticas departamentales que ya se han constituido en gobiernos renuncien a su actual cuota de poder y pasen a ser actores políticos de territorios políticos más amplios que los actuales.

En materia fiscal se optó por una solución de principios –neutralidad fiscal– que también retrasa el conflicto. La propuesta constitucional adoptada otorga menos atribuciones fiscales a los gobiernos regionales que las que tenían las municipalidades, optándose por un principio de realidad económica. Solo dos regiones, además de Lima, recaudan lo suficiente como para cubrir sus necesidades básicas, por lo que el esquema tributario se basa en las transferencias antes que en la autonomía. Esto, a su vez, genera esquemas de irresponsabilidad y falta de *accountability*, pues la falta de cumplimiento de las promesas electorales siempre podrá ser atribuida al hecho que el gobierno central no entrega recursos suficientes.

Se encargó la conducción del proceso a un nuevo Consejo Nacional de Descentralización (CND), que aunque tiene representación de los tres niveles de gobierno la mayoría de votos la controla el gobierno central. Ello permite ganancias desde el punto de vista del manejo político centralizado, pero es un foco de tensión constante. Respecto al proceso de “acreditación de competencias”, no hubieron definiciones –inclusive en el nivel de principios– en la reforma constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización, por lo que deberán ser planteadas en la ley correspondiente.

En síntesis, el punto de partida de la descentralización –aun cuando deseable e inevitable– está teniendo costos altos para la calidad del proceso.

V. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN A LA FECHA

V.1. Las normas

En el 2002 se aprobaron las leyes indispensables para la elección de las nuevas autoridades regionales, incluyendo la reforma constitucional de los capítulos referidos a la descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, esta última aprobada a duras penas en el Congreso y promulgada por el Ejecutivo bajo presión para garantizar las elecciones regionales y luego modificada por el propio Congreso a pedido del Ejecutivo mediante una ley complementaria.

Más recientemente, ya después de la elección de las nuevas autoridades locales, y después de que el Poder Ejecutivo presentase 37 observaciones a la propuesta del Congreso y la sociedad civil rechazase el comportamiento cerrado de la comisión de Gobiernos Locales, se ha aprobado la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Descentralizada y la Ley Marco de Presupuesto Participativo.

En la agenda del legislativo están pendientes de discusión y aprobación las siguientes leyes relativas a la descentralización:

- i. Ley de Incentivos a la Conformación de Regiones
- ii. Ley de Descentralización Fiscal (promulgada en el primer semestre de 2004)
- iii. Ley del Sistema de Participación
- iv. Ley del Sistema de Acreditaciones de las Capacidades para la Transferencia de las Competencias
- v. Ley de Transferencias

Del listado de leyes pendientes de debate y aprobación se desprende que son normas fundamentales para definir los ritmos y contenidos de la descentralización. Baste un ejemplo para ilustrar la complejidad del proceso normativo pendiente: de acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, el primer referéndum para recoger la voluntad popular sobre la conformación de nuevas regiones debe ser el año 2004, cuando todavía no se ha aprobado la Ley de Incentivos a la Conformación de Macrorregiones y en los organismos electorales no hay diseño ni recursos destinados a esta actividad para el 2004. Frente a esta situación, se requeriría entonces un acuerdo entre el Ejecutivo y las regiones, entre el CND y los organismos electorales y entre los partidos en el Congreso para producir una modificación en la Ley de Bases de la Descentralización y reordenar los tiempos del proceso de consultas sobre la conformación de las nuevas regiones.

V.2. Las transferencias

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), el Consejo Nacional de Descentralización tiene la responsabilidad de presentar cada año su propuesta de Plan Anual de Transferencias. Esta propuesta debe, a su vez, ser aprobada por el Consejo de Ministros. Para el año 2003, conforme a lo establecido en la LBD, corresponde la transferencia de los programas sociales y de los proyectos de inversión de dimensión regional. En esta primera transferencia se aprecian problemas de distinto orden:

- a) Los proyectos de inversión de INADE están desfinanciados y buena parte de sus recursos dependen de que se cumpla con el cronograma de privatizaciones, algo altamente improbable. De otro lado, y no menos importante, algunos de estos programas no son viables y el hecho que tengan recursos asignados tiene que ver con la dificultad política desde el gobierno central.
- b) Los programas sociales presentan problemas de duplicidad de funciones y falta de focalización –en el sentido que no llegan a la población que debería ser la beneficiaria–, a lo que se suma que los gobiernos locales tienen escasas capacidades de gestión para manejarlos.
- c) La programación del presupuesto de este año trae una diferencia significativa con años anteriores. Mientras que hasta el año 2003 el control sobre las inversiones que hacían los gobiernos locales era a fin de año, a partir del 2004 estos deberán presentar al inicio de cada año estudios técnicos para ser

examinados por el MEF sobre cada uno de los proyectos de inversión que planeen hacer, con el fin de establecer un control de calidad previo a la inversión. Sin embargo, no parece razonable pensar que todo pueda hacerse desde Lima, con lo cual se plantea el problema de discutir los roles que puedan cumplir los gobiernos regionales y provinciales en esta evaluación.

- d) Es necesario que en el proceso de transferencia de recursos a regiones y municipios, se establezcan premios a aquellos que se esfuerzan por cobrar impuestos o cuya labor los aleja de los índices de pobreza. Esto se debería establecer en la Ley de Transferencias y en la Ley de Descentralización Fiscal que están en la agenda política. Hasta ahora, los criterios de transferencias presupuestales se han basado en criterios de pobreza, con el fin de establecer políticas compensatorias que aseguren que aquellas localidades o municipios que menos tienen accedan a los servicios básicos. Tal como hoy existe un mapa de pobreza –que es el criterio con el que se realizan las transferencias a municipalidades–, debería trabajarse en un mapa de responsabilidad fiscal y otro de avance en competitividad que permita incrementar recursos a los municipios que más recursos propios generan o a las regiones que muestren que su pobreza va disminuyendo.

V.3. La gobernabilidad en el ámbito regional

La gobernabilidad en el ámbito regional está marcada por el hecho que: (i) existen altas expectativas de la población que no son coherentes con la debilidad de los gobiernos regionales que recién se inician –escaso traslado de competencias y recursos– y (ii) solo uno de los gobiernos regionales logró una mayoría absoluta en su mandato, en tanto que la mayoría lo hizo con porcentajes menores al tercio de los votos. A ello se suma que la mitad de los gobiernos regionales pertenecen a un solo partido (APRA), que es percibido como la principal fuerza de oposición, lo que genera que la dinámica de la gobernabilidad regional sea influenciada por la dinámica política del nivel nacional.

Sin embargo, los resultados a la fecha son preocupantes. Una reciente encuesta (CPI, 2003) en 11 regiones demuestra que el nivel de respaldo a la gestión de gran parte de los gobernantes regionales ha sufrido un drástico descenso en comparación con el porcentaje electoral con el que fueron elegidos en noviembre del año pasado. Con ocho meses de gestión, y lejos de estar en una luna de miel política, cuentan, en promedio, con una aprobación que no alcanza al tercio de su población.

Cuadro 7.8. VOTACIÓN OBTENIDA EN ELECCIONES EN EL NIVEL REGIONAL EN EL PERÚ Y NIVELES ACTUALES DE APROBACIÓN (2003)

| Regiones | Votación obtenida en las elecciones | % de aprobación actual | % de desaprobación actual |
|-----------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| Lambayeque | 32.1 | 57.3 | 8.7 |
| Loreto | 36.5 | 38.8 | 33.0 |
| Huánuco | 26.0 | 38.4 | 34.2 |
| La Libertad | 50.9 | 36.9 | 23.8 |
| Cusco | 19.9 | 32.6 | 37.9 |
| Puno | 26.5 | 28.3 | 43.4 |
| Piura | 28.3 | 25.7 | 48.7 |
| Arequipa | 31.1 | 19.8 | 37.4 |
| Cajamarca | 23.7 | 14.7 | 33.2 |
| Junín | 23.0 | 14.3 | 38.1 |
| Ancash | 27.5 | 11.6 | 39.2 |
| Otras regiones | | 22.1 | 32.5 |
| Promedio | | 28.4 | 34.2 |

FUENTE: CPI, Cía. Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C. *Correo*, 1 Sep. 2003.

Todo lo anterior, y la falta de enganche de la población con la política y el gobierno en general, hace que exista el riesgo de revocatorias a los presidentes regionales que experimentan altos niveles de desaprobación.

También muestran, como en el caso del Presidente de la región Lambayeque, que el compromiso con la problemática regional y la gestión y el alejamiento del conflicto región-gobierno central y de las promesas que están fuera del alcance de las competencias y recursos transferidos generan capital político y mejoran la gobernabilidad regional.

V.4. Las instituciones

La descentralización viene configurando un nuevo marco institucional con actores en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las regiones –gobiernos, movimientos y sociedad civil⁸⁸– y las ciudades y localidades –municipios provinciales, distritales y sociedad civil–. Si bien se puede identificar hasta cinco grupos de actores, cada uno de estos presenta tensiones en su interior, producto de un entorno y una asignación de roles cambiantes:

⁸⁸ Los entendemos como grupos representativos con interés en la “cosa pública”.

- i. El Consejo Nacional de Descentralización, organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene una conformación que le da un carácter atípico –intergubernamental–, puesto que es dirigido por un órgano colegiado en el cual están representados los presidentes regionales y los alcaldes, así como el propio Poder Ejecutivo, que tiene mayoría. El Consejo Directivo del CND está presidido por un representante del Presidente de la República, que tiene rango de ministro pero que no participa del Consejo de Ministros.
- ii. La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República, que es el actor protagónico por parte del Congreso –esta comisión ha presentado y/o dictaminado 419 proyectos de ley–. No obstante, en el propio Congreso, dada la necesidad de contar con un número alto de comisiones, se crearon otras dos comisiones cuya labor está estrechamente vinculada con la de la Comisión de Descentralización: i) la Comisión de Gobiernos Locales, que tiene como objetivo fortalecer el rol de los gobiernos locales como la instancia básica de la democracia y escenario de la formación de la ciudadanía, en el marco del proceso de descentralización; y, ii) la Comisión de Modernización del Estado, cuyo accionar tiene que ver con la reforma del Estado. Esto se ha corregido parcialmente en la conformación de comisiones de esta legislatura, ya que se ha fusionado la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado con la Comisión de Descentralización y Regionalización (nombrada actualmente Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado).
- iii. Los gobiernos regionales y locales. Además de los 25 gobiernos regionales, existen 194 municipalidades provinciales y 1828 municipalidades distritales. Los gobiernos regionales y locales cuentan, a partir de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, con órganos de gobierno cuya principal finalidad es dinamizar la economía regional y local mediante distintos instrumentos que están previstos en sus respectivas leyes. Para ello deben buscar atraer recursos públicos, cooperación internacional e inversión privada, así como concertar los planes de desarrollo con la sociedad civil. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades establece, como ya se ha mencionado, una nueva categoría de municipalidad: la municipalidad de centros poblados, en remplazo de las municipalidades delegadas que establecía la LOM de 1984. Con la nueva ley, estas municipalidades se pueden crear por ordenanza municipal provincial, la que puede determinar su delimitación territo-

rial, régimen de organización interior, funciones que se le delegan, recursos que se le asignan y atribuciones administrativas y económico-tributarias. Entre los requisitos para su creación está la conformación de un comité conformado por un mínimo de mil habitantes mayores de edad de dicho centro poblado. Con esta disposición se generan incentivos para la atomización de los gobiernos locales.

- iv. La Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros. La responsabilidad de coordinar la política de modernización y descentralización recae en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La PCM coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En función de dicha política, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los organismos autónomos, mantiene los niveles de coordinación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales, promueve la participación y concertación social y económica en la gestión de gobierno.
- v. Las cámaras de comercio, las redes de cámaras de comercio, las mesas de concertación contra la pobreza, las universidades. Los actores de la sociedad civil, al ser organizaciones voluntarias o espontáneas, no son fácilmente caracterizables y tienen grados de influencia mayor o menor, dependiendo de cada territorio. No obstante, la convocatoria legal a la participación de la sociedad civil, tanto en planes de desarrollo como en los presupuestos de los gobiernos subnacionales, viene generando un mapa más claro de actores.

VI. PROPUESTAS

1. Considerar la incorporación de las principales políticas de descentralización en un relanzado Acuerdo Nacional que permita alcanzar mecanismos institucionales que representen a todos los involucrados y que generen confianza en el proceso. Este espacio podría servir para acordar no solo metas en cuanto a la transferencia de competencias y recursos, sino para que se asuman políticas a ser ejecutadas por los tres niveles de gobierno y la sociedad civil y para garantizar el compromiso de los partidos políticos con el proceso.
 - a. Promover la implementación de la Ley Marco de Inversión Descentralizada como instrumento para revertir el proceso de descapitalización de las regiones, aprobando en el más breve plazo la jerarquización de los activos públicos empresariales y de los proyectos de infraestructura. Asi-

- mismo, sincerar la inversión pública para evitar utilizar los recursos escasos en proyectos que –como los casos de Majes y Olmos– no son viables económicamente. En este tema se deberían realizar estudios técnicos por terceros que permitan a la población involucrada conocer tanto la realidad de las cifras involucradas como los usos alternativos a los recursos asignados a dichos proyectos.
- b. Incluir el tema de la integración de macrorregiones como un requisito básico para las transferencias sectoriales, estableciendo mínimos poblacionales y/o de PBI regional.
 - c. Incluir el tema de la fusión de distritos como un requisito básico para determinadas transferencias de competencias estableciendo mínimos poblacionales con el fin de incentivar la integración de gobiernos locales.
2. Incorporar en el desarrollo de la agenda de descentralización la promoción y el respeto de los valores culturales. Asimismo, se debe identificar los aspectos culturales que requieren ser resaltados para evitar que el proceso genere la pérdida de identidad cultural y de la habilidad para mantener prácticas propias.
 3. Mejorar la institucionalidad rectora del proceso. Es necesario revisar el modelo de la rectoría del proceso para darle un mayor peso político y así evitar que los conflictos se tengan que resolver en la esfera de la Presidencia de la República.
 4. Afirmar la gobernabilidad democrática desde las regiones:
 - a. Institucionalizar la participación de la sociedad civil verificando la efectiva participación de los consejos de coordinación regional en la elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos regionales.
 - b. Relanzar los acuerdos regionales de gobernabilidad con compromisos claros y públicos de todos los actores regionales.
 5. Promover la competitividad. Los esfuerzos de competitividad del gobierno nacional (Consejo Nacional por la Competitividad, Plan Nacional Exportador, entre otros) deben tener como destinatarios privilegiados al sector privado que no se encuentra en la región Lima y Callao, para:
 - a. Promover la inversión privada –desmitificar que inversión es solo grandes transnacionales–; también lo son las mypes y pymes.

- b. Promover la competitividad de las regiones: integración económica, cadenas de valor, clusters que integren a productores, microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas.
 - c. Identificar y trabajar en el potencial exportador de las regiones distintas a Lima con miras a que puedan beneficiarse de los procesos de apertura de mercados y que estos sean un catalizador del progreso económico.
6. Promover el esfuerzo fiscal de los municipios. El esquema actual de transferencias está sesgado hacia población y pobreza. Es necesario que tanto en el proceso de acreditación de competencias como en la transferencia de recursos se reconozca el esfuerzo de los gobiernos subnacionales (evitar amnistías tributarias). Establecer la distribución de recursos basada no solo en criterios de pobreza regional y local, sino también estableciendo criterios que premien los avances en responsabilidad fiscal subnacional y en desarrollo de competitividad regional; en tal sentido, se debe trabajar en un mapa de responsabilidad fiscal y en otro de avance en competitividad que permita incrementar recursos a los municipios que más recursos propios generan o a las regiones que muestren que su pobreza va disminuyendo.
7. Incentivar el desarrollo de las ciudades intermedias con el fin de implementar motores de desarrollo que contrapesen a Lima y Callao en la atracción de la inversión privada y que articulen adecuadamente las economías rurales y urbanas. Este desarrollo se debe sustentar sobre todo en la inversión en infraestructura de conectividad para permitir la integración de clusters regionales a los mercados internos y externos, con el fin de lograr una efectiva descentralización económica.
8. Asegurar la gradualidad del proceso de descentralización considerando la heterogeneidad que existe entre las regiones y los gobiernos locales en el nivel de capacidades técnicas y desarrollo económico y cultural. En tal sentido, se debe establecer tipologías de gobiernos regionales y locales con el fin de facilitar y estandarizar los procesos de acreditación de competencias. El gobierno central, a través del CND y el MEF, podría adoptar un rol⁸⁹ de apoyo y control con los gobiernos subnacionales, otorgando ayuda económica para aquellos que han heredado una situación económica insostenible de gestiones anteriores, pero estableciendo fuertes controles para evitar futuros comportamientos financieros irresponsables. Se debe evitar generar

⁸⁹ Un rol similar al que cumple el FMI con los países que requieren su apoyo financiero.

incentivos al sobreendeudamiento subnacional, obligando a los gobiernos subnacionales a asumir sus deudas, pero rescatando a aquellos gobiernos locales que estuvieron quebrados desde el inicio del proceso de descentralización. Las futuras reglas que se deben establecer para el traspaso de competencias a los niveles subnacionales deben basarse en las capacidades y carencias a nivel técnico e institucional que estos posean.

9. Establecer estrategias de comunicación del proceso de descentralización. Uno de los retos del proceso es la necesidad de que la ciudadanía adquiera una adecuada comprensión de su naturaleza, características y posibilidades. El compromiso de la sociedad con el proceso de descentralización es determinante para su sostenimiento. En este sentido, para que la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales sea fructífera, y para que sus actividades de vigilancia lo sean también, es indispensable que la ciudadanía acceda a la información y al análisis sobre el proceso y sus características centrales. Asimismo, una población más informada sobre el proceso reducirá la brecha entre las expectativas generadas en las regiones y la realidad de la descentralización.
10. Revisar el sistema de elección de autoridades regionales y locales que actualmente existe (elección de alcalde y presidente regional por mayoría simple y asignación de la mitad más uno de los miembros del concejo municipal o regional al partido que alcanza la mayoría). Este sistema, si bien garantiza gran poder de ejecución, pues no existe negociación entre la autoridad ejecutiva y el cuerpo legislativo y fiscalizador (concejos), puede generar que las autoridades tengan una base de legitimidad escasa al ser elegidas con porcentajes muy inferiores a la mitad de los votos y tener en cambio una representación superior al 50% en los concejos. Al mismo tiempo, esto estaría haciendo que los concejos dejen de ser espacios políticos de negociación, pues siempre existiría una mayoría del partido de gobierno, lo cual genera escasos incentivos para el diálogo y la búsqueda de consensos.

