

# DESCENTRALIZACIÓN EN TIEMPOS DE NEOLIBERALISMO

## Moquegua, Tacna y el Premier

María Isabel Remy S.\*

La invitación del Presidente de la República a que un Presidente Regional dirija su nuevo gabinete, enfrente la crisis internacional y salve al gobierno del escándalo de corrupción (es decir, no de la corrupción sino solo del escándalo) en el que se han implicado varios de los líderes del partido de gobierno abre una pequeña puerta, inesperada, a la posibilidad de hacer avanzar un proceso de descentralización que había sido puesto en "neutro" (si no en franco retroceso) por la actual administración. Efectivamente, de entre los pocos sectores que hoy en día presionan por una profundización de la descentralización, se cuentan los Presidentes Regionales, que tocan en lo cotidiano las limitaciones del tímido y vacilante proyecto descentralista en curso.

*El conflicto que ventilan en las carreteras las poblaciones de Tacna y Moquegua por los recursos del canon muestra el hecho de que la descentralización no es más parte de un proyecto o de una estrategia nacional y que, en los tiempos actuales, sucede con la descentralización lo mismo que con la marinera: cada quien baila con su propio pañuelo. Esto es un cambio importante.*

Pero no solo por el nuevo Primer Ministro la cuestión de la descentralización entra en la coyuntura. El conflicto que ventilan en las carreteras las poblaciones de Tacna y Moquegua por los recursos del canon muestra nuevas aristas del tipo de descentralización en marcha, como las dificultades de un proceso que crea gobiernos regionales sobre bases departamentales, no regionales, pero además muestra algo que desarrollamos más ampliamente en este artículo: el hecho de que la descentralización no es más parte de un proyecto o de una estrategia nacional y que, en los tiempos

actuales, sucede con la descentralización lo mismo que con la marinera: cada quien baila con su propio pañuelo. Esto es un cambio importante.

### **Una historia breve y necesaria**

Efectivamente, la cuestión de la descentralización, que plantea el problema de cómo se distribuye poder en el territorio, estuvo siempre asociada a una discusión sobre la nación y sus opciones de cambio. A comienzos del siglo XX, el debate sobre descentralización era parte del debate sobre la modernización del país. Un país feudalizado por los regímenes hacendarios, donde la mayoría de la población rural no recibía un salario por su trabajo y por lo tanto quedaba fuera del mercado, no podía desarrollar dinámicas de industrialización y urbanización (las imágenes de modernidad del siglo XX). La pregunta era quién lideraría un proceso de cambios modernos que ampliaran el mercado interior e integraran, por la economía y los intercambios, el territorio. Para Víctor Andrés Belaúnde, el actor que transformaría el país desde su interior serían los sectores urbanos de las provincias, comerciantes y tempranos industriales, que disputaban poder con los tradicionales hacendados y "gamonales"; por eso argumentaba a favor de la descentralización, que significaría otorgarles a estos sectores modernos de las provincias el poder para transformar sus entornos tradicionales. Otros, Mariátegui por ejemplo,

desconfiaban de las demandas regionalistas o federalistas, porque precisamente significarían entregar más poder a hacendados y gamonales, ya que estas burguesías provincianas eran demasiado incipientes.

Esta última posición termina imponiéndose y casi tres cuartos del siglo XX fueron centralistas y vieron organizar procesos de modernización elaborados y conducidos desde el gobierno central, "desde arriba". Políticas de protección a la industria nacional, de creación de bancos de fomento, de construcción de grandes obras de infraestructura (carreteras, irrigaciones) y hasta políticas de redistribución de la tierra (reforma agraria) y de los ingresos fueron los medios, desde el centro, para modernizar el país. Su éxito en términos territoriales fue, sin embargo, mediocre y, en paralelo a la centralización del poder en la capital, se termina centralizando la economía, la población, los recursos, las finanzas, el crecimiento, etc.

A finales de los 70, se procesa nuevamente una discusión nacional, esta vez impulsada por intensas movilizaciones regionales que exigen la ejecución de los grandes proyectos de desarrollo o el retener en la región recursos que en ella se generan (canon petrolero, boleto turístico, etc.). Se trata precisamente de cuestionar las enormes desigualdades en el nivel de desarrollo y de disponibilidad de servicios entre las regiones: las desigualdades entre regiones y espacios mercantiles, como llama Efraín Gonzales a los territorios poco integrados; las desigualdades entre las grandes regiones naturales evocando la imagen, nuevamente de Mariátegui, de una costa capitalista, una sierra feudal y una selva como territorio colonial del Estado; las desigualdades entre el norte y el sur; y, particularmente, las enormes desigualdades entre la capital, Lima, y el resto de regiones. La idea entonces es poner en marcha las reformas que permitan lograr un desarrollo equitativo en el territorio nacional.

La descentralización esta vez gana la partida: para producir un desarrollo más armónico y acabar con los abismos de diferencias entre las regiones, se requiere darles a los actores regionales poder de decisión y recursos para que elaboren políticas más adecuadas a sus entornos y decidan sus propias y diversas agendas prioritarias. El proyecto descentralista contenido en la Constitución de 1979, y que se pone en marcha con un plan nacional de regionalización primero y las leyes de formación de regiones de 1988-89, consideraba precisamente la integración de departamentos vecinos (ricos y pobres; grandes y pequeños; de costa, sierra y selva) en regiones, es decir, en espacios amplios con población relativamente numerosa (que justifique el montaje de nuevos aparatos de gestión pública), con actividades económicas diversas y complementarias, y articulados, o con potencial articulación, por la circulación de productos y factores a través de vías de comunicación. El proceso además producía mecanismos de representación amplios (territorial, por sectores sociales y económicos, y política) en unas asambleas regionales de representantes que debían elaborar la agenda, las políticas y los proyectos específicos para el desarrollo de la región. Pero el proyecto

*Al inicio de los 90, en un país que se venía abajo, entre terrorismo, hiperinflación y quiebra de empresas, el proyecto no se consolida y, nuevamente, se opta por que "el centro" (el gobierno central) resuelva la crisis. Fujimori cierra los gobiernos regionales que no llegaron nunca a tener una renovación electoral que permitiera corregir sus errores de inicio.*

llega tarde.

Al inicio de los 90, en un país que se venía abajo, entre terrorismo, hiperinflación y quiebra de empresas, el proyecto no se consolida y, nuevamente, se opta por que “el centro” (el gobierno central) resuelva la crisis. Fujimori cierra los gobiernos regionales que no llegaron nunca a tener una renovación electoral que permitiera corregir sus errores de inicio.

Con la transición democrática luego de la caída del régimen autoritario, se abre un nuevo capítulo descentralista: el actual. Pero su forma, sus contenidos, sus procedimientos y, sobre todo, sus objetivos han cambiado.

### **Descentralización neoliberal**

En los dos momentos que hemos evocado, la descentralización como medio para la modernización y como medio para eliminar desigualdades territoriales, hay un mismo supuesto, y es que el Estado tiene un rol central en los procesos de cambio y, por lo tanto, la discusión de qué tan centralizado o qué tan descentralizado en el territorio está ese poder era fundamental. Pero, en el Perú reformado por el ajuste estructural de los 90, en el marco de la Constitución de 1993 y del sentido común que se instala en las élites políticas y económicas, que entregan la función de producir los cambios a la iniciativa privada empresarial y en esquemas privatizadores relegan al Estado a un rol subsidiario, ¿cómo se define la descentralización?

*La descentralización se instala en una discusión sobre la transición democrática, una discusión política, en la medida en que la dinámica económica a cargo de las empresas y el Ministerio de Economía y Finanzas en “piloto automático” no se discute. Así, la discusión sobre descentralización se configura en términos de dar capacidad de decidir sobre sus recursos a las élites regionales legitimadas por el voto.*

En realidad, la descentralización se instala en una discusión sobre la transición democrática, una discusión política, en la medida en que la dinámica económica a cargo de las empresas y el Ministerio de Economía y Finanzas en “piloto automático” no se discute. Así, la discusión sobre descentralización se configura en términos de dar capacidad de decidir sobre sus recursos a las élites regionales legitimadas por el voto.

En este marco, importa la capacidad de gestión, la capacidad de hacer obras; no de elaborar políticas o de redistribuir entre las

regiones, en función de sus agendas, los recursos de todos los peruanos, los recursos de la nación. Así, la descentralización aparece ahora como el iniciador de una carrera en la cual cada quien corre utilizando (maximizando) lo que ya tiene: lo que la naturaleza puso en el subsuelo o en el mar de aquello que terminó siendo un departamento, o lo que se heredó de periodos previos de grandes inversiones públicas (carreteras, irrigaciones, hospitales), o lo que deja el dinamismo que haya llegado a generarse en una provincia o en un departamento (recursos financieros, organizaciones empresariales, organizaciones laborales o de productores, nivel y calidad de sus universidades, etc.). Es decir, importa aquello con lo que se cuenta en términos de capital natural, activos públicos, capital social, capital humano. Y si no cuenta con ellos, por el azar de la naturaleza o el azar de la

delimitación de una línea de frontera departamental, por el descuido de los gobiernos anteriores o porque su geografía o su poblamiento no facilitaron dinanismos económicos, sociales y culturales... mala suerte<sup>1</sup>. La diferencia es un punto de partida, un dato; no un problema a ser enfrentado.

En este contexto, la integración de departamentos en regiones no resulta siendo una demanda de nadie (eventualmente solo de los que no tienen nada, quienes al mismo tiempo serían considerados por sus vecinos como un pasivo) sino todo lo contrario: se trata de evitar compartir con la población de otros departamentos lo que se tiene.

*En este contexto, la integración de departamentos en regiones no resulta siendo una demanda de nadie sino todo lo contrario: se trata de evitar compartir con la población de otros departamentos lo que se tiene.*

Tampoco se requiere una amplia representación para el discernimiento de las políticas públicas que mejor se adapten a las condiciones ecológicas, económicas y societales de la región, en la medida en que no hay políticas que definir sino solo recursos que gestionar y obras que ejecutar. Así, la representación de la sociedad se disuelve en unos consejos regionales con menos legitimidad y funciones que los municipales, y unos Consejos de Coordinación Regional (CCR) que prácticamente nunca logran quórum para sesionar.

El canon<sup>2</sup>, al haber cambiado de sentido, refuerza esta nueva orientación. Originalmente, el canon minero y petrolero fue conquistado en movilizaciones populares como una renta regional a ser invertida en actividades productivas que compensaran la extracción de recursos no renovables y previnieran los problemas económicos que previsiblemente se generarán cuando el recurso se agote. Poco a poco, el imperativo de inversión en actividades productivas se convirtió, en el lenguaje de la administración pública, en "inversiones", que resulta siendo casi sinónimo de "obras". Con el incremento del canon normado durante el gobierno de Toledo, con el objetivo de que los pueblos visibilicen directamente el beneficio que les generan las industrias extractivas y no les creen problemas, y en el contexto de alza de los precios de minerales e hidrocarburos, el canon ha terminado convirtiéndose en una renta en el sentido rentista del término (como comprarse una casa para arrendarla) que se aplica a un territorio administrativo (un departamento, sus provincias y distritos), al margen de si se trata del más directamente afectado por la extracción del recurso, y se convierte en obras de infraestructura (en cemento: plazas, estadios, calles...) que han generado, para su construcción, puestos de trabajo. Cualquier intento de racionalizar o de alterar de cualquier manera esta renta choca ahora con las economías de personas muy pobres en las regiones que están recibiendo un salario, recibido por la construcción de obras cuyo potencial de desarrollo futuro, en cambio, nadie defiende.

### **Nuevos escenarios de conflictos**

*Conflictos como el que protagonizan Moquegua y Tacna por el mecanismo de distribución del canon generado por las explotaciones de Toquepala*

*(Tacna) y Cujone (Moquegua) de una misma empresa (...) son producto de esta nueva descentralización, en la que no hay más grandes proyectos de desarrollo, asociación, solidaridad, sino la disputa por una fuente de recursos en contextos de pobreza.*

Conflictos como el que protagonizan Moquegua y Tacna por el mecanismo de distribución del canon generado por las explotaciones de Toquepala (Tacna) y Cujone (Moquegua) de una misma empresa, Southern Copper Corporation (que paga un impuesto a la renta por el conjunto de operaciones y entonces requiere un mecanismo de medición para distribuir lo que le corresponde a cada departamento), son

producto de esta nueva descentralización, en la que no hay más grandes proyectos de desarrollo, asociación, solidaridad, sino la disputa por una fuente de recursos en contextos de pobreza y alta exclusión. En esos términos, hay varios potenciales conflictos y no solo por canon sino también, por ejemplo, por el uso en diferentes departamentos de una misma fuente de agua. Lambayeque y Piura avanzan, por ejemplo, las grandes obras de infraestructura para dos proyectos de riego con el mismo acuífero que, tal como están diseñados, no alcanzará para ambos.

Este tipo de comportamientos, en el actual marco institucional de una descentralización sin objetivos de integración, del canon como renta y, sobre todo, del rol secundario que le otorga la Constitución al Estado en materia de desarrollo y dinamismo económico son, por cierto, no los mejores, pero claramente racionales. Nada en el entorno institucional del Perú reformado de los 90 valoriza ni solidaridades ni compromiso con un esfuerzo común ni estrategias que permitan la orientación del gasto público hacia el desarrollo. Es decir, lo que se hace hoy en día es cuidar lo que se tiene y evitar que "otro" (es decir, un hermano nacido al otro lado de una línea imaginaria definida en leyes que ya nadie recuerda) lo use en "su" provecho.

Esto genera un campo nuevo de conflictos, el de conflictos, digamos, "horizontales" (entre iguales, entre hermanos) que se suman a los conflictos "verticales" (conflictos que oponen pequeños a grandes o pobres a ricos, "clasistas", digamos) que ya no son estrictamente laborales como siempre fueron, sino que, en el contexto de orientación del crecimiento solo por la iniciativa privada, se redefinen y construyen también en función de referentes territoriales.

*Esto genera un campo nuevo de conflictos, el de conflictos, digamos, "horizontales" (entre iguales, entre hermanos) que se suman a los conflictos "verticales" (conflictos que oponen pequeños a grandes o pobres a ricos, "clasistas", digamos) que ya no son estrictamente laborales como siempre fueron, sino que, en el contexto de orientación del crecimiento solo por la iniciativa*

Este marco explica, por ejemplo, el fracaso rotundo del mecanismo de regionalización (es decir, de formación de regiones integrando departamentos) que se definió en la ley de bases de descentralización: las iniciativas ciudadanas puestas a referéndum.

*privada, se redefinen y construyen también en función de referentes territoriales.*

Efectivamente, la primera rueda de consultas pasó en 2004 sin que se constituyera ninguna región y las razones fueron muchas: por qué integrarse con un departamento "rico" que nos va a relegar; por qué integrarse con un departamento "pobre" que va a pedirnos plata; por qué integrarse con un departamento grande que no nos va a hacer caso; por qué ser cola de león cuando se puede ser cabeza de ratón; por qué correr el riesgo de que la capital regional se traslade a cuatro horas de distancia cuando ahora está a media hora en combi... Es decir, ¿qué beneficio trae el costo? Lo sorprendente es que la ley de integración sigue vigente a pesar del fracaso y en 2009 (dentro de pocos meses) un nuevo proceso debiera ser convocado que, previsiblemente, tendrá el mismo fracaso.

Hoy, en plena crisis mundial y con un Primer Ministro descentralista (por fin), cuando hasta los principales conversos al consenso de Washington y a las reformas neoliberales claman porque nuevamente el Estado intervenga en la economía, y en un momento en que los recursos provenientes de canon empezarán a disminuir, quizás podamos volver a mirar nuestras propias reformas y construir nuevas imágenes comunes de desarrollo y racionalidad del gasto público que alimenten debates regionales sobre los grandes proyectos que articulen las regiones del país y sobre la dinámica que deben generar sus gobiernos regionales.

Una descentralización no residual al modelo económico actual, sino que vuelva a plantear una cuestión nacional relevante.

---

\* Socióloga, Investigadora del IEP.

<sup>1</sup> El yacimiento de Camisea, el depósito de gas en explotación más importante del país, se ubica casi en la línea de frontera entre Ayacucho y Cusco. Pero "casi", en términos de demarcación, está en Cusco, y por lo tanto no reditúa ni un sol como canon a Ayacucho. Antamina, la mina que se explota en la provincia de San Marcos, Ancash, queda muy cerca del límite con el departamento de Huánuco y reciben canon provincias de Ancash totalmente alejadas de esta zona, y las limítrofes de Huánuco no reciben nada.

<sup>2</sup> El canon minero, petrolero o gasífero se forma con un porcentaje del impuesto a la renta que pagan las industrias extractivas. Por mucho tiempo, fue el 20%; el gobierno anterior lo incrementó a 50%

Extraído de Argumentos. Edición año 2, N° 4, Noviembre 2008 [en línea]  
[http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=131](http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=131)