

En busca de un modelo de descentralización para un verdadero desarrollo de la Macrorregión Sur



Foto: CEDER

Por: Andrés Javier Mamani.

Contexto

La regionalización en el Perú es un proceso inconcluso. El Tahuantinsuyo funcionó con cuatro regiones; luego de la llegada de los españoles se crearon siete intendencias; después de la independencia, se crearon las juntas regionales con la finalidad de dar funcionalidad al desarrollo de cada zona. Así aparecieron las juntas departamentales, consejos departamentales y municipales. Luego, se pretendió crear tres regiones y convertir al país en un Estado federal. En 1932 se propone establecer doce regiones; en 1950 se crean las Corporaciones de Reconstrucción y Desarrollo, como es el caso de Cusco. En 1958, se crea la Junta de Rehabilitación y Desarrollo, que en Arequipa se recuerda mucho por el apoyo brindado posterior a los terremotos de ese tiempo. En 1970, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, se crean los Organismos de Desarrollo Regional (ORDER) y Corporaciones de Desarrollo Económico y Social (CORDE), que tuvieron vigencia hasta 1988.

La formación de las macrorregiones puede ser una alternativa real de regionalización y descentralización del país. Esta tiene que darse en el marco de principios comunes, pero de acuerdo con las características y necesidades de cada región, con plena participación ciudadana, para un desarrollo integral, equitativo, democrático y con alto grado de ética, formando hombres y mujeres libres.



InfoSur
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
DEL SUR ANDINO

ceder
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Luego de largos debates, a raíz de la Constitución Política de 1979 se crean doce regiones. Entre los años de 1988 y 1989, en el gobierno de Alan García, se celebra la elección de presidentes y asambleas regionales del país, los cuales son removidos en 1992 debido al golpe de Estado de Alberto Fujimori.

I. Concepción y estado actual del proceso de descentralización en el Perú

En el artículo 189 de la Constitución Política de 1993, aparece la división del país en regiones, departamentos, provincias y distritos y, además, se manifiesta que "en esas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario, pero de manera descentralizada y desconcentrada".

En el gobierno de Alejandro Toledo fue aprobada la Ley de Bases de la Regionalización (17 de julio del 2002), y en noviembre del mismo año se crea la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Es así que, se eligen inmediatamente a los presidentes de los gobiernos regionales sobre los departamentos de cada región, más la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana, que recibe el rango de gobierno regional, de manera temporal, por ser la capital de la República. Posterior a esto, se establece una propuesta de gobiernos regionales verdaderos, que debía ser aprobada en referéndum.

Este referéndum se llevó a cabo en octubre del año 2005, con la propuesta de fusionar departamentos en 5 regiones más grandes, que serían conformadas de la siguiente manera:

- Región Nor-Centro-Oriental, integrada por Áncash, Huánuco, Junín y Lima.
- Región Pasco Cusco-Apurímac, integrada por Apurímac y Cusco.
- Región Sur Andina, integrada por Arequipa, Puno y Tacna.
- Región Ica, Ayacucho-Huancavelica, integrada por Ayacucho y Huancavelica.
- Región Norte, integrada por Lambayeque, Piura y Tumbes.

En cuanto a los resultados de esta consulta, solo en Arequipa la propuesta contó con la aprobación de la población (53%). En los otros departamentos, la votación a favor de la regionalización fue mínima, ya que no pasó del 20%.

Luego de esta fallida experiencia, no se ha vuelto hablar de este tema. Es necesario recordar que la consulta no se realizó en los departamentos de La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Moquegua y Lima provincias.

II. ¿Por qué no funciona el actual modelo de descentralización (si es que existe uno)?

El proceso de regionalización estancado persistió durante 20 años y la centralización fue regresando de a poco. No existe la autonomía administrativa, económica, ni política que fue propuesta en la Ley de Bases. Muchas gerencias se dirigen desde los mismos ministerios en Lima. Por ejemplo, la economía depende del Ministerio de Economía y

Finanzas. Los presupuestos para realizar obras regionales se deciden en Lima. Los alcaldes, para gestionar una obra, deben ir a Lima, generando muchos gastos de viajes y de tiempo; 1694 alcaldes distritales viajan constantemente a realizar trámites, lo cual a los ciudadanos les parece bien, dado que es parte de la gestión de una autoridad, pero las obras (centros de salud, aulas para los colegios, cobertizos para los animales, canales de riego, etc.) deberían solucionarse en las regiones y provincias.

Este modelo de administración de regiones no tiene nada de “descentralizado”, es más bien un modelo concentrado y propicio para ejercer corrupción, generador de retraso e inequidad en el desarrollo de nuestros pueblos. Este modelo instalado con las principales instancias de decisión en Lima no puede solucionar los problemas de cada departamento, dado que es un modelo centralista, en todo sentido, ya que las mismas leyes no permiten la gestión autónoma para que cada región resuelva sus problemas.

III. ¿Cómo concebir un modelo capaz de generar verdaderos procesos de desarrollo en el país y, particularmente, en la Macrorregión Sur?

Durante la dictadura de Alberto Fujimori la sociedad civil del sur trabajó un proyecto de región o Macrorregión Sur, con la participación de todas las organizaciones activas de Arequipa y otros departamentos del sur, como Tacna, Cusco, Moquegua, Puno, Apurímac y Madre de Dios, que representan el 28% del territorio nacional. Estos departamentos ocupan el 55% del área total de la sierra, el 35% de la selva o Amazonía, y un poco más del 10% de la costa del país. En el aspecto demográfico, son aproximadamente 4'856,000 de ciudadanos en los siete departamentos, lo cual equivale a casi el 20% de la población nacional.

Entre el 2012 y 2016, se elaboró una propuesta de descentralización en el país, con la formación del Consejo Nacional de Descentralización, encabezado por el congresista Manuel Dammert Ego Aguirre. En dicha propuesta, producto de un largo análisis, se elaboró un modelo de descentralización y regionalización más funcional y realista para generar un desarrollo integral e integrado del país. La propuesta tenía la condición de una efectiva participación de la ciudadanía y gente especializada en el tema. Sin embargo, esta no fue retomada por las siguientes legislaturas.

Como se plantea en la propuesta, con la voluntad popular se debían organizar macrorregiones con departamentos afines que puedan unir costa, sierra y selva. Estos debían estar interconectados por carreteras, vías férreas o ríos, para formar una unidad territorial con criterio de complementariedad en recursos naturales y actividades económicas, sumando las historias comunes en cada zona. Teniendo en cuenta esto, las regiones o macrorregiones serían: Macronorte, Amazónico, Macrosur, Centro sur, Centro andino y Lima y Callao, cada una con un gobernador regional y representantes de consejeros por zonas territoriales y comunidades nativas.

Es claro que en la actualidad no es posible hablar de componer una región constituida territorial, administrativa y legalmente, como lo planteado; pero, sí es posible avanzar en organizar un espacio macrorregional con efectivos niveles de coordinación y cooperación, en la perspectiva de lograr un mayor grado de autonomía regional, luego

de haber avanzado hacia el nivel de autonomía propiamente departamental. En este proceso, se tendría que apelar a una Asamblea de Gobiernos Regionales (del Sur), con capacidad de lograr resoluciones que tengan carácter vinculante con el Gobierno nacional para respetar el marco de unidad estatal. Esto no significa que cada región se desarticule del marco nacional, sino que todas apunten a buscar su propio desarrollo y contribuyan al desarrollo integral de la nación desde sus potencialidades más notorias. Su mayor fortaleza estaría en los vínculos de cooperación entre las regiones integrantes.

Sin embargo, es fundamental considerar, en el aspecto económico, dos factores medulares: a) la transferencia de recursos a las regiones debe darse en forma fluida y oportuna, en función a los planes de desarrollo de cada región y/o gobierno local, siendo también condición que estos elaboren planes adecuados, realistas y ejecutables de sus respectivos ámbitos, bajo condición de no recibir fondos en el siguiente periodo, según lo no ejecutado en el periodo respectivo; y b) las regiones deberían tener capacidad de generar y recaudar recursos propios a partir de la explotación de sus recursos naturales, culturales y por derechos de operación industrial, todo ello, concordado con el nivel central del Gobierno. En el aspecto normativo sería necesario evaluar la posibilidad de que las regiones tengan facultad legislativa ligada a las necesidades específicas de fortalecer y regular el desarrollo de las regiones.

A continuación, se resumen las principales potencialidades y sectores concurrentes y factibles en las regiones de articular un proceso macrorregional de desarrollo:

- **Economía:**
Madre de Dios con las zonas de reserva ecológica (el Manu), la minería informal y la madera. Cusco, con el clúster turístico con Machupichu a la cabeza, el gas de Camisea, y la minería. Puno tiene turismo, agricultura, ganadería y comercio y un enorme potencial de explotación de Litio. Tacna se apoya en el comercio de frontera. Moquegua con la minería (Southern Copper Corporation y Anglo American). Arequipa, tiene servicios de turismo; agricultura (Majes Siguanas II tiene potencial de exportación), energía de grandes hidroeléctricas a instalarse (Lluta y Llucila), y minería (Cerro Verde, Zafranal, Tía María y otros proyectos menores).
- **Turismo:**
Es un recurso de alto potencial en el Sur. Cusco tiene la mayor riqueza turística del país, sustentada en la arqueología Inca. En Puno está el lago Titicaca, sus islas y el centro Sillustani. En Arequipa, está el centro histórico de la ciudad y el valle del Colca, valle de los volcanes. En Apurímac, está el centro arqueológico de Choquequirao. En Madre de Dios está la reserva nacional del Manu. Esta riqueza turística debería ofrecerse como un solo paquete turístico. Para ello se debe contar con un proyecto de promoción.
- **Agricultura:**
En general todo el sur tiene vocación agrícola y se podría potenciar su producción a través de la especialización para el mercado interno como para la exportación. Además, se podría potenciar la agricultura familiar, que tiene un gran peso en las zonas rurales.

- **Energía:**
Cusco es dueño del gas, pero provee a Lima y al extranjero. Por la mala política que vive el país, se frustró la construcción del Gasoducto sur peruano. Hay un gran potencial en las hidroeléctricas de Arequipa (Charcani, Lluta y Llucila), Machupichu y San Gabán. Cambiando las políticas del Estado el sur podría convertirse en una potencia energética.
- **Cultura:**
Es otro de los temas al que no se le da mucha importancia o no se considera para los proyectos de desarrollo regional o macrorregional. Es el sistema de conocimientos, costumbres, tradiciones y normas, cuya expresión se da a través del modo de pensarse a sí mismo, de comunicarse y de construir una sociedad con identidad determinada por las interrelaciones y la yuxtaposición de las culturas locales. Arequipa y las demás regiones del sur tienen una riqueza cultural invaluable, cuya mayor expresión está en su folklore y costumbres, los cuales debieran ser considerados patrimonio cultural de la nación y patrimonio mundial.

IV. ¿Cómo debería ser el proceso de descentralización que integre y promueva el desarrollo de la Macrorregión Sur?

Como se había señalado, desde el periodo 2012- 2016 se elaboró un Plan Nacional de Descentralización y Regionalización. En este plan se propuso un modelo que integraba el territorio, la economía, la organización social y los recursos propios de las zonas, buscando descentralizar al país por macrorregiones, que en el sur sería la Macrorregión Sur. Sin embargo, esta propuesta también fue abandonada.

Si retrocedemos en el tiempo, entre los años 1990-2000, con un comité de ciudadanos, las cámaras de comercio, universidades, organizaciones sociales y colegios profesionales en el sur, se trabajó en la formación de una región grande, denominada Macrorregión Sur, que estaría formada por los departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios, que une costa, sierra y selva. Tampoco prosperó por el poco interés del Gobierno y los celos regionalistas de los departamentos involucrados.

Estos planes ya no son viables en el contexto actual, pero se podría partir de constituir una instancia capaz de erigir una visión común de desarrollo descentralizado. Para ello, se podría proponer una instancia de coordinación del tipo mancomunidad macrorregional, que podría reunir a los gobernadores de la región sur y elegir a un Coordinador Macrorregional, elegido por consenso y por un periodo determinado. Acompañaría a este cargo una especie de Consejo Macrorregional, conformado por distintos representantes de las regiones, incluyendo juventudes, comunidades, instituciones, entre otros. El punto de partida sería tener una visión de desarrollo común, que abarque todas las dimensiones territoriales de los actuales departamentos, respetando la autonomía de cada uno y fortaleciendo los lazos de cooperación y defensa frente al centralismo capitalino.

Es muy importante cambiar la mentalidad regionalista y, a veces, localista, que existe en los departamentos para construir una macrorregión formada en base a la visión, historia, cultura y el interés común. Mirar así a una región mayor que nos de posibilidades de desarrollo integral de nuestros pueblos, sin el freno de la voluntad burguesa concentrada y manejadora de nuestros destinos. Otra barrera que se debe superar es la fragmentación de la institucionalidad, de la orientación política y democrática y la proliferación de caudillismos que solo buscan poder y riqueza ilícita. Como macrorregión haríamos un peso más equitativo con el monstruo gigante de Lima.

Esta propuesta es una provocación para estimular a otras reacciones y así elaborar otras miradas y propuestas, y ser punto de partida en la búsqueda de superar nuestras posiciones regionalistas y localistas, que nos frenan el camino a la gran Macrosur.