



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

DESCENTRALIZACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD: EL CASO PERUANO

Guillermo Dulanto-Rishing

Pamplona, 2017

UNIVERSIDAD DE NAVARRA

Instituto Empresa y Humanismo

Dulanto, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano* (Tesis de Doctor en Gobierno y Cultura de las Organizaciones). Universidad de Navarra. Instituto Empresa y Humanismo. Pamplona, España.



Esta obra está bajo una licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](https://repositorio.institucional.pirhua.edu.pe/)



Universidad de Navarra

UNIVERSIDAD DE NAVARRA
INSTITUTO EMPRESA Y HUMANISMO

PROGRAMA DOCTORAL
EN GOBIERNO Y CULTURA DE LAS ORGANIZACIONES

TESIS DOCTORAL

DESCENTRALIZACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD: EL CASO PERUANO

AUTOR
ALFONSO GUILLERMO DULANTO RISHING

DIRECTOR
AGUSTÍN GONZÁLEZ ENCISO

PAMPLONA
2017

Dr. Agustín González Enciso
Director de tesis

“Un secreto a voces: estas crisis mundiales son crisis de santos”
San Josemaría
Camino, 301

Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios, a quien descubrimos cada día de nuestra vida, por indicarnos el camino para ser mejores.

A mi familia que me apoyó incondicionalmente para que alcance esta meta, especialmente a mi esposa Fany, a mi madre Nalicia, a mi padre Guillermo (+), y a mis hijos Carolina, Guillermo y Claudia.

Al Dr. Agustín González Enciso, por su apoyo y aliento permanente. Descubrí en él más que un profesor y más que un maestro, a una persona íntegra, personal y profesionalmente. Realmente un ejemplo.

A las autoridades de la Universidad de Piura que permitieron que pusiera la última piedra del doctorado, y a los profesores y personal administrativo del Instituto Empresa y Humanismo de la Universidad de Navarra.

Y a las personas que estuvieron pendientes de mis avances y me impulsaron, con su afecto, a terminar la tesis.

Índice

Índice (a)

	Página
Abreviaturas	15
Introducción	19
Cap. 1: Sociedad y Estado: algunas cuestiones teóricas	27
1.1. Sobre política, derecho y economía	29
1.2. Poder, gobierno y autoridad	39
1.3. Estado y sociedad	51
1.4. El Estado moderno	67
Cap. 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada	79
2.1. El principio de subsidiariedad desde el punto de vista de la Doctrina Social de la Iglesia	81
2.2. El principio de subsidiariedad desde otros enfoques	93
2.3. Aplicación del principio de subsidiariedad	99
Cap. 3: Historia y construcción del Estado Peruano	111
3.1. Antecedentes y orígenes de la nación peruana	113
3.2. Configuración del Estado peruano actual	125
3.2.1. Período 1821-1930	125

3.2.2. Período 1930-1980	133
3.2.3. Período 1980-2011	139
3.3. Consolidación del Estado peruano	161
Cap. 4: Descentralización: conceptos y problemas	175
4.1. Conceptos y objetivos de la descentralización	177
4.2. Ventajas y problemas de la descentralización	211
4.3. Requisitos para descentralizar	227
4.4. Experiencias de descentralización	237
Cap. 5: Descentralización en el Perú	247
5.1. Orígenes de la descentralización en el Perú	249
5.2. El proceso actual de descentralización en el Perú	265
5.3. Descentralización y sostenibilidad fiscal en el Perú	275
5.3.1. Algunas consideraciones teóricas	275
5.3.2. Descentralización fiscal en el Perú	281
5.4. Problemas de la descentralización en el Perú	291
Cap. 6: Conclusiones y recomendaciones	305
Anexos	315
Anexo N° 1: Producto bruto interno por departamentos, Perú 2015	317

Anexo N° 2: Población de los principales departamentos peruanos, 2016	318
Anexo N° 3: Población de las principales ciudades del virreinato peruano, 1812	319
Anexo N° 4: Pobreza en el Perú por departamentos, 2015	320
Anexo N° 5: Esquema de la integración regional	321
Anexo N° 6: Marco legal del proceso de descentralización peruano	322
Anexo N° 7: Ingresos tributarios recaudados por SUNAT, Perú 2015	326
Anexo N° 8: Ingresos del gobierno general, Perú 2013-2015	327
Anexo N° 9: Resultado económico del sector público no financiero, Perú 2013-2015	328
Anexo N° 10: Límites fiscales para los gobiernos locales en el Perú	329
Anexo N° 11: Presupuesto público por niveles de gobierno, Perú 2013-2017	330
Anexo N° 12: Presupuesto institucional de apertura por departamentos, Perú 2015	331
Anexo N° 13: Distribución del gasto del presupuesto del sector público por niveles de gobierno y fuentes de financiamiento, Perú 2015	332
Anexo N° 14: Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal, Perú 2012	333
Anexo N° 15: Distribución del presupuesto público por niveles de gobierno, Perú 2008-2016	338

Anexo N° 16: Transferencia a los gobiernos nacional, regional y local, Perú 2015	339
Anexo N° 17: Gasto no financiero por niveles de gobierno, Perú 2013-2015	343
Anexo N° 18: Índice de desarrollo humano, Perú 2012	344
Anexo N° 19: Producto bruto interno y presupuesto institucional de apertura por regiones geográficas, Perú 2015	345
Anexo N° 20: Índice de densidad del Estado, Perú 2012	346
Anexo N° 21: Distribución de las empresas peruanas por regiones geográficas, 2015	347
Anexo N° 22: Dimensiones del proceso de descentralización en Perú, 2016	348
Bibliografía	351

Abreviaturas

Abreviaturas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CEUMT	Centro de Estudios Urbanísticos Municipales y Territoriales
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CND	Consejo Nacional de Descentralización
FIDE	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Compensación y Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional

FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GIZ / GTZ	Cooperación Internacional Alemana
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGV	Impuesto General a las Ventas
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SIAF	Sistema Nacional de Administración Financiera
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio

Introducción

Introducción

Introducción

La descentralización es una forma de concebir al Estado en una sociedad. Ésta se organiza en un determinado territorio y aparecen los conceptos de patria, luego el de nación y finalmente, para establecer un orden, el de Estado, como expresión política de una sociedad. La estructura territorial que tenga el Estado responde a un lento proceso de desarrollo económico y legal que va configurando, finalmente desde la política, una forma de gobierno. Cualquier cambio en estructura territorial tiene que comenzar con una decisión política.

En este sentido es necesario entender las relaciones que deben existir entre política, derecho y economía, ya que en muchos países – entre ellos Perú- bajo el enfoque liberal, el derecho y la economía tiene el control de las políticas públicas, y es necesario comprender por qué la política debe tener preeminencia sobre aquellas.

Los cambios necesarios para que un Estado pueda imponer la descentralización tienen que partir desde la política y tienen que ver con la legitimidad que tengan la autoridad y el poder. Es entendible que los beneficiarios del *status quo* opondrán resistencia a un proceso de descentralización, y la sociedad debe tener la claridad y la fuerza necesarias para superar los obstáculos que se presentarán.

Entender cómo funciona una verdadera autoridad y cómo se ejerce un recto poder es fundamental para que el Estado diseñe e implemente un cambio que implique una profunda transformación de las estructuras políticas, legales, económicas, sociales y cultura de la sociedad.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

En este sentido los problemas comienzan cuando la sociedad solo tiene poder y no tiene autoridad o ambas han sido fusionadas en una sola. Esto abre las puertas para que un nuevo poder, sustentado en la legalidad no en la legitimidad, y exento de autoridad –igual que el anterior- anule todos los cambios realizados. El poder sin autoridad casi siempre es centralista, por la simplicidad de esta estructura y el mejor control que proporciona.

El Estado moderno no distingue entre autoridad y poder y se basa solamente en el poder socialmente reconocido, y la prudencia política ha sido reemplazada por la prudencia técnica. Para agravar la situación, las democracias actuales tienen muchos problemas de representatividad y en el caso peruano se puede pasar muy rápido de una aristocracia que degenera en una oligarquía a una democracia que degenera en una oclocracia.

Lamentablemente el actual Estado moderno, basado en el Estado de derecho, tiene una serie de contrapesos, positivos en algunos casos negativos en éste, que impiden llevar a cabo una coherente reforma para pasar de una sociedad centralista a una sociedad descentralizada. Una forma de incorporar un criterio de eficiencia al proceso de descentralización en este marco político es incorporar el principio de subsidiariedad en esta reforma. Este principio puede ayudar al Estado, en su búsqueda del bien común, a desarrollar comunidades al interior de los espacios territoriales de una nación. La subsidiariedad en su sentido negativo implica que los gobiernos subnacionales hagan lo que antes hacía el gobierno nacional.

Para entender el proceso de descentralización en el caso peruano es necesario remontarnos a los orígenes de la nación para descubrir por qué la estructura política y económica de este país es tan centralista. Para esto debemos remontarnos a la época de la conquista española y la posterior implementación de un Estado virreinal en este territorio, incidiendo en su condición de centro del poderío español en América del sur, con Lima como capital.

Comprender las causas del centralismo peruano y su evolución histórica permitirá encontrar las claves para revertir esa situación e

Introducción

iniciar un proceso de descentralización que incorpore, de manera realista, las políticas públicas, diseño de espacios territoriales y dinámicas económicas que debe contener la reforma.

Pero en Perú ya se ha llevado a cabo un superficial e incompleto proceso de descentralización. En un país que ha tenido a lo largo de su historia profundos cambios políticos, económicos y sociales, muchos de ellos revertidos posteriormente, no es de extrañar que la actual reforma descentralizadora se haya agotado antes de terminar y, coherente con su historia, esté comenzando a ser desmantelada y se comience a regresar al centralismo histórico.

Para retomar la reforma descentralizadora debemos saber que la descentralización tiene diferentes conceptos y enfoques, los cuales es necesario revisar para decidir qué modelo es el que debe aplicarse en el caso peruano. Entender desde la génesis del proceso cuál es el tipo de descentralización al que se aspira, es condición indispensable para tomar las medidas iniciales más apropiadas. Aquí el conocimiento y la aplicación del principio de subsidiariedad son de mucha ayuda para determinar cuándo aplicar su aspecto negativo y cuándo su aspecto positivo.

Conocer las ventajas y desventajas de un proceso de este tipo y revisar las experiencias de otras sociedades es un buen medio para anticiparse a los problemas que podrían existir en el proceso y diseñar las mejores prácticas que deben ser implementadas.

En el caso de Perú, como ya mencionamos, se lleva a cabo una reforma descentralizadora que se inició el año 2002, la cual fue casi desactivada el año 2006 y que, actualmente, languidece ante la ausencia de voluntad política para llevarla a buen puerto. Los temas en cuanto a la descentralización administrativa, fiscal y territorial, han quedado a medio camino y en algunos de ellos ni siquiera se ha comenzado.

La importancia –y urgencia- de una descentralización efectiva en el Perú se puede sustentar en el fracaso del centralismo para coadyuvar a la formación de una nación homogénea en sus aspectos

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

políticos, económicos, sociales y culturales. La mala experiencia de un proceso descentralizador, mal llevado a cabo, no puede invalidar una propuesta de Estado descentralizado que tenga como meta la inclusión y desarrollo de vastas zonas del territorio peruano que no se han incorporado a la modernidad. Un país macrocefálico, con una capital sobredimensionada como Lima, no puede ser sostenible en el medio ni largo plazo.

En la presente tesis partimos de la hipótesis de que el Estado moderno actual no tiene ni las herramientas ni la fuerza necesarias para realizar cambios profundos en una sociedad. De esta forma en el capítulo 1 abordamos la base teórica para entender la relación entre sociedad y Estado como un marco necesario para comprender los límites que tiene el Estado actual y, por lo tanto, los límites que puede tener un proceso de descentralización.

Conociendo estos límites, entendemos que se tiene que trabajar con el Estado actual y una manera de que éste sea, por lo menos, más eficiente, es incorporando el principio de subsidiariedad en sus políticas y reformas. Este principio es revisado en el capítulo 2, tanto en sus aspectos teóricos como en su aplicación en algunas sociedades, incidiendo en su origen como una Doctrina de la Iglesia Católica.

Una vez que tenemos esta base conceptual y práctica, pasamos a analizar el caso peruano y aquí partimos de la hipótesis de que el centralismo actual existente en este país tiene raíces históricas tanto en lo económico como en lo cultural y político. Así, en el capítulo 3 profundizamos en los antecedentes de la nación peruana y dividimos el estudio en tres períodos hasta llegar a la actual consolidación de un Estado estructuralmente centralista.

Posteriormente, como ya lo mencionamos, consideramos que este Estado centralista es inviable y surge la descentralización como una alternativa para este Estado ineficiente y alejado de amplias zonas territoriales del país. En el capítulo 4 establecemos los conceptos y objetivos de la descentralización así como sus ventajas y desventajas, pasando por una breve revisión de la experiencia descentralizadora de otros países.

Introducción

En el capítulo 5 completamos el análisis revisando el proceso actual de descentralización, tanto en la parte política, como administrativa y fiscal. La descentralización territorial, lo que se conoce como regionalización, no se ha logrado ni siquiera iniciar en el Perú. Finalmente, en las conclusiones nos reafirmamos en las hipótesis planteadas y sugerimos algunas líneas de acción para un proceso que debe incorporar el principio de subsidiariedad que permita ir con pasos seguros en una reforma que es solo un paso para llevar a cabo una reforma, más importante y compleja, del Estado peruano.

Capítulo 1
Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

1.1. Política, derecho y economía

Es común confundir los roles de la política, derecho y economía en una sociedad. El filósofo Rafael Alvira nos indica que la sociedad, en general, es el lugar ideal para las relaciones entre las personas, que se concreta de manera diversa, según tiempos y lugares¹. El análisis de su funcionamiento se puede abordar considerando tres niveles de conceptos. Primero, los *trascendentales sociales*², que aparecen siempre que aparece lo social, y ponen énfasis en un aspecto diferente pero total, tales como: civilización, historia, cultura y educación; y segundo, las *categorías sociales o subsistemas*, que son aspectos universales, pero que solo reflejan un aspecto básico de la sociedad, tales como: hábitat, economía, derecho, política, ética y religión.

El tercer nivel tiene que ver con dos instituciones que aparecen en la sociedad: Familia y Nación. La familia es el lugar donde se adquiere la verdadera educación, y sobre todo la educación moral. La verdadera ética se aprende primariamente en el seno familiar donde se lleva a cabo un diálogo afectuoso e inteligente, y sobre todo se observa el ejemplo de los padres. La sociedad actual se ha reducido a un conjunto de individuos que actúan basados en su propio interés, limitados sólo por la condición de que no afecten el interés de los demás. Aquí, por lo tanto, no hay lugar para la familia.

¹ Cfr. Alvira (1995); Alvira (2009).

² El término *trascendentales* proviene de la filosofía escolástica y fue utilizado para designar los modos más generales en los que se presenta el ente, enumerando ciertas características ontológicas comunes. Según Gerald Cresta (2016) sin estas características los entes no serían lo que conocemos actualmente.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

En el caso de la Nación, para entender este concepto en toda su dimensión, hay que analizar las siguientes características: territorio o espacio, etnia o tiempo, patria (que es el pasado heredado), pueblo (el futuro que se construye), y Estado (el presente de conveniencia)³.

Desde este enfoque, y considerando las *categorías sociales*, una sociedad habita en un lugar, y luego comienza a darse cuenta de que puede organizar mejor su “habitación”. En ese momento, expresa Rafael Alvira, se establece la distinción entre lo público y privado⁴. No existe economía sin propiedad privada, la cual debe incorporar la “responsabilidad para con los medios de producción, de la libre creatividad humana”⁵. En esta argumentación, economizar es lo que surge cuando la sociedad comienza a funcionar de manera más compleja y aparece la escasez. Por lo tanto, economía es el deseo del ser humano de racionalizar en su lugar y modo de habitar.

Este proceso se puede convertir en conflictivo cuando existen intereses contrapuestos, y en muchos casos la economía no puede resolverlos; entonces aparece el derecho como un conjunto de costumbres y normas necesarias para que el ser humano universalice la economía⁶. Pero el derecho tiene, en la práctica, dos problemas: (1) existen leyes que también pueden generar conflictos y diferentes interpretaciones, y (2) existen leyes que no se cumplen y, en ese caso, no sirven para el propósito que fueron dadas. Cuando ocurren estos

³ Cfr. Alvira (1995); Alvira (2009).

⁴ Cfr. Alvira (1995).

⁵ Vanney (2009: 206).

⁶ Esta universalización se da en el seno de la sociedad y se valida en ella. Por ejemplo, si se considera que existen tierras de propiedad individual sin uso, y la sociedad decide que deben estar en posesión de otras personas que le darán un uso más eficiente socialmente; entonces el cambio no sólo es legítimo sino que se puede convertir en una ley (Cfr. Pérez, 2014).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

problemas se necesita que la política diga la última palabra; es decir, que resuelva las dudas legales, y haga de ejecutor de la ley⁷.

La política como última instancia externa de la sociedad puede ir más allá de lo justo o injusto; por ejemplo, una revolución que cambie el ordenamiento jurídico vigente en una sociedad, sólo es posible desde la política, y para eso requiere que la justificación sea ética⁸. En último caso, debe preguntarse si es prudente o no el acto que se realiza.

Pero las teorías vigentes sobre la sociedad en la actualidad son, en muchos aspectos, las teorías de la Ilustración y de la Revolución Francesa. Esta última, aun considerando los muchos aspectos positivos que tuvo en el contexto de su época, introdujo el criterio de igualdad como algo impuesto desde el derecho, sin vínculo con una sociedad en concreto. En la práctica, no porque se declara que todos son iguales, lo son en la realidad. Esto requiere un acto político.

Al decir de Carl Schmitt este acto requiere legitimidad; que sólo puede ser conseguida desde la política⁹. Y la política en la actualidad es entendida solamente como el acto que realizan los políticos: un acto estatal o público; cuando en realidad es mucho más que eso. Al respecto, Alfredo Cruz manifiesta que

“no es infrecuente que lo político sea percibido como un ámbito aleatorio y no racionalizable; como un campo de actividad del que no

⁷ Carl Schmitt (2009) anota que en casos de excepción el soberano (política superior) es quien decide. Por eso el concepto de Estado de derecho, que veremos más adelante, como última instancia externa en la sociedad es cuestionado, al transformar la decisión jurídica en decisión política. El derecho solo puede llegar a decirnos si algo es justo o injusto de acuerdo a la ley vigente.

⁸ Para Leonardo Polo la ética se encuentra íntimamente ligada al sujeto y es lo más alto de lo humano y no puede separarse de nuestra experiencia. Superior a ella –dice– es el conocer. Objetivar la ética la convierte en algo abstracto. La ética tiene mucho que ver con la voluntad, y ésta se encuentra unida a la libertad (Cfr. Polo, 2013).

⁹ Cfr. Schmitt (2009).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

cabe –ni es necesario- un conocimiento que, sin gozar de exactitud, pueda tener seriedad y rigor”¹⁰.

Esto ocurre, debido a que no existe una visión clara de qué es la política y en qué consiste la actividad política¹¹. Para José Luis Monereo, interpretando a Schmitt, “la política es una actividad al servicio de la colectividad, al servicio del hombre: es la actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente basada en el derecho, la seguridad exterior y la concordancia interior de una unidad política, garantizando el orden en medio de luchas que nacen de la diversidad y divergencia de las opiniones y los intereses”¹². La economía y el derecho pueden ayudar a que las personas mejoren su bienestar y establezcan un criterio para dirimir sus desacuerdos, pero sólo la política es la que nos garantiza una convivencia pacífica y estable.

Para que la política sea bien entendida y aplicada, es necesaria una comprensión profunda de la filosofía política. Situar a la política en su verdadero sentido, como expresión de la *polis*, en un determinado *ethos*. Las críticas a los modelos políticos si no cuestionan su base conceptual y el cómo enfocan la realidad, terminan siendo meras observaciones puntuales a ellos. Por esta razón, manifiesta Alfredo Cruz, estos modelos políticos terminan incorporando en su praxis muchas de estas observaciones y se convierten en modelos mixtos, que tiene, todos ellos, la misma concepción de la vida política¹³.

Esta confusión –o simplificación dirían algunos- se inicia en la Europa del siglo XVI, cuando las guerras religiosas llevaron a Jean Bodin, a proponer un Estado neutral, tanto frente a la religión como frente a la política¹⁴. Sin embargo, el Estado que propone Jean Bodin,

¹⁰ Cruz (2006: 14).

¹¹ Cfr. Cruz (2006).

¹² Monereo ((2004: XII).

¹³ Cfr. Cruz (2006).

¹⁴ Cfr. Bravo (1997).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

puede ser neutral en la gestión frente a lo no-político, pero en su esencia política no puede ser neutral frente a lo no-político. Pretender que lo político no afecta lo no-político es una quimera o una ilusión¹⁵.

En el liberalismo, por ejemplo, el Estado neutral presupone un sistema social que funciona de manera autónoma. La idea de que el hombre es autónomo frente al Estado, termina convirtiendo la sociedad en un proceso autónomo del hombre¹⁶. En este proceso el hombre no es ni moral ni político sino un simple consumidor¹⁷. En esta línea, Friedrich A. Hayek consideraba que el proceso social era sistémico y que se debía intervenir lo menos posible en él. Hayek argumentaba que el individuo en sociedad se daría cuenta si su comportamiento era moral o no, por las consecuencias.

Si este comportamiento no era moral, sería castigado, y su comportamiento posterior se iría acomodando a lo que era considerado ético por la sociedad (obsérvese que incluso podría existir una ética para cada sociedad). Por lo tanto, manifestaba, existe un proceso de aprendizaje que nos llevaría al mismo resultado que una “imposición” religiosa¹⁸.

Sin embargo, la evidencia empírica nos demuestra que esto no ocurre así. Las crisis económico sociales de 1929, 1997 y 2008 nos alertan, indicándonos, que si el hombre no es virtuoso por razones trascendentes, siempre estará expuesto a repetir los mismos errores¹⁹.

¹⁵ Cfr. Cruz (2006).

¹⁶ Cfr. Cruz (2006).

¹⁷ Alfredo Cruz (2006: 23) ejemplifica esta idea con una cita de Pascal Bruckner (*La Tentación de la inocencia, Anagrama, Barcelona, 1996*): “cuatro siglos de emancipación (del hombre) desembocan en la posibilidad de elegir entre varias marcas de detergente”. En la ciencia económica liberal el ser humano, en una sociedad, es un individuo donde todos son iguales.

¹⁸ Cfr. Hayek (2011).

¹⁹ En el Perú, el caso de los *vladivideos*, el año 2000, que mostró ante las pantallas de televisión la corrupción de Vladimiro Montesinos, principal asesor del presidente Alberto Fujimori, no moderó el comportamiento de los actores vinculados al Estado, ya que en los años siguientes volvieron a darse situaciones de corrupción reveladas,

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Contrario al enfoque de Hayek, Alfredo Cruz considera que el proceso es “acción común, proposición de fines y creación de un *ethos* institucional”²⁰. La sociedad no es producto de la evolución natural y espontánea, sino de un proceso político en el que las personas que la integran deciden qué rumbo tomar de manera activa. Aquí, es la persona, con todos sus valores, la protagonista de lo político.

Como consecuencia de la errada concepción de Hayek, la denominada sociedad liberal no pretende solucionar sus problemas desde la perspectiva política sino desde la perspectiva jurídica. Así, el lenguaje que usa se ajusta a esta última y trata de ser universal con respecto al quehacer social. Para Friedrich A. Hayek la administración que realiza el Estado ajustado a las normas del derecho funciona como un proceso de retroalimentación negativa, en el que cada acción equivocada es corregida y tiende a no volverse a repetir, propiciando de esta manera a la estabilidad del sistema. Una estabilidad que brinda previsibilidad y seguridad sobre el contenido de la ley y proporciona mayor libertad a los ciudadanos²¹.

Sin embargo, el bien común que emana de la *polis*, no puede ser visto desde el derecho, ya que éste es limitado en su enfoque. Actualmente la persona individual comienza a tener derechos, que no se sabe si están ajustados al bien común, y sobre esa base se decide ante los conflictos sociales.

Pero no sólo es el derecho el que trata de ser general, también la economía pretende asumir las funciones de la política. Esto ocurre porque la sociedad para vivir bien necesita que sus ciudadanos tengan un nivel de provisión de recursos por encima del nivel de

tales como los llamados *petroaudios*, caso *Ecoteva*, *Odebrecht*, entre otros, que involucraban nuevamente a personalidades vinculadas al ámbito político y empresarial.

²⁰ Cruz (2006: 23).

²¹ Cfr. Santanatoglia (2010). No hay que olvidar que para Friedrich A. Hayek la incertidumbre en torno a las normas a cumplir configura un caso de coacción.

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

supervivencia²²; pero esta posibilidad, que la proporciona la economía, sólo es alcanzable –en su inicio- desde la política. Desde la *polis*, entendida como orden del espacio político, se hace posible la división del trabajo, condición necesaria para la eficiencia de la actividad económica.

Todos los presupuestos necesarios para que la actividad económica funcione eficientemente tienen su origen en la *polis*. El orden político requiere una clara distinción entre lo que es público y lo que es privado en el seno de la sociedad. Por demás está mencionar que esta distinción precede al orden laboral y económico, y sólo puede ser obtenido a través de la política. De hecho es la primera distinción que se realiza en el campo de las actividades y bienes de la sociedad: lo público es el asiento de lo que se comparte públicamente y lo privado es el asiento de lo que se comparte privadamente²³.

Alfredo Cruz menciona el ejemplo del feudalismo en el que la propiedad llevaba aparejada la función de defensa y jurisdicción, y el trabajo no implicaba derecho de propiedad²⁴. Si ocurriera el caso de que en la *polis* se estableciera un Estado que proporcionara estas funciones, entonces la asignación de la propiedad podría tener criterios económicos, ya que los sujetos serían políticamente iguales.

En todo caso, siempre la economía de la *polis*, llamada comúnmente economía política, estará condicionada por el orden

²² Cfr. Cruz (2006).

²³ Por ejemplo, el espacio donde se vive es el primer bien común de los ciudadanos. Esta idea difiere totalmente del pensamiento liberal que establece primero una propiedad privada, y donde lo público es una porción transferida de esta propiedad, y del pensamiento marxista donde todo es propiedad pública y no existe propiedad privada. Para Alfredo Cruz (2006) la definición de qué es público y qué es privado se define en la *polis*, y es claro que por privado no se entiende individual, sino una forma diferente de compartir actividades y bienes. Esta definición de lo público y privado no se obtiene por evolución espontánea o por origen natural como piensan los liberales, sino por la participación activa de los ciudadanos en la *polis*, en lo que se denomina acción política.

²⁴ Cfr. Cruz (2006).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

político y se ordena a perfeccionar el *ethos* en la que se origina²⁵. Tener propiedad privada no significa salir de la *polis*, sino que esa es la mejor manera de participar en ella y contribuir al perfeccionamiento del *ethos* político. Algo que se olvida fácilmente en el ámbito liberal, al considerar que la persona individual tiene derechos anteriores a su existencia en la sociedad.

Lo mencionado anteriormente es muy importante de cara a entender o juzgar las acciones en la economía. Alfredo Cruz manifiesta que “la ordenación de la economía a la política es lo que permite la existencia de una auténtica ética económica”²⁶. En Aristóteles, la crematística o economía política no es sólo la obtención de una mayor cantidad de recursos, sino que es una actividad que se ordena al bien de la *polis*.

El problema surge cuando el pensamiento moderno liberal de John Locke, primero, y Adam Smith, después, invierte el orden entre política y economía. Para ellos la primera está subordinada a la segunda, ya que la primera proviene de un proceso natural y espontáneo²⁷. John Locke considera en la génesis de su análisis, una persona creada por Dios y provista de razón; este individuo puede padecer de egoísmo y soberbia, pero también, añade, posee un sentido

²⁵ Este es un tema muy importante de cara a la situación económica mundial actual. La ética de la economía está condicionada por el *ethos* al que pertenece y la acción política que la configura. La economía política que no está vinculada a esta acción política, se encuentra desprovista de un fin, y se queda sólo en medio. Alfredo Cruz (2006) indica que en lugar de ser *praxis* se convierte en *poiésis*. Cuando se le quiere incorporar ética a esta economía sólo quedan dos opciones: o se establece que tiene un fin, que muchas veces es diferente al fin del *ethos* (se ve claramente en los casos de rentabilidad y acumulación de capital), o se reduce a técnica sin fin, y por lo tanto exenta de ética. La ética sólo puede ser aplicada a la economía política si ésta se encuentra inserta en la acción política.

²⁶ Cruz (2006: 320).

²⁷ Los economistas liberales, que le dan primacía a la economía sobre la política no consideran que la economía actúa en un *ethos* específico, y que es a través de la *polis* que se puede perfeccionar.

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

de orden y fraternidad²⁸. Representa un intervalo de propiedad, la cual es concretada a través del trabajo. Éste genera una propiedad individual (privada)²⁹, que, además, con la aparición del dinero y las guerras, provoca una desigualdad entre los hombres, que puede ocasionar un caos.

Para Thomas Hobbes, este caos debía ser ordenado por la monarquía absoluta; para John Locke, debía ordenarse a través de un “contrato social” establecido por la sociedad civil, que legitime un gobierno no absolutista, encargado de proteger el derecho natural, entendido éste como el derecho a la propiedad privada, considerada por los liberales como un derecho anterior a la existencia de la sociedad civil³⁰.

De esta manera es claro considerar que los procesos sociales no están dirigidos por la economía o el derecho, sino por la política.

²⁸ Cfr. Carlos Miranda (1991).

²⁹ Aquí existe una diferencia sustancial con la visión de la filosofía política. Ésta considera, como ya hemos visto antes, que la propiedad se origina en la *polis* y está condicionada por el *ethos* específico y las circunstancias temporales. Este error de considerar que el trabajo justifica la propiedad en cualquier circunstancia, llevó a Karl Marx (2010) a considerar que existía una plusvalía en la actividad industrial, y una injusticia en la propiedad de los bienes.

³⁰ Cfr. Hobbes (2009); Locke (2014).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

1.2. Poder, gobierno y autoridad

El ejercicio de la política, que como es visto es el que decide en la sociedad, conlleva un ejercicio del poder. Esta sociedad se encuentra conformada por seres humanos que se sienten identificados entre ellos por diversos factores -ya sean geográficos, culturales, históricos, étnicos, religiosos, entre otros- y cuya relación se puede tornar conflictiva en determinados momentos³¹. De hecho, las sociedades han atravesado períodos de continuas guerras desde que se tiene registros históricos, y por lo tanto, la inseguridad es una de las principales debilidades que tiene³². En este contexto, lo específicamente político tiene que ver con la organización de una comunidad en orden al bien común o la paz³³.

Desde el inicio de la historia conocida, los integrantes de estas sociedades requieren entender cómo son ellos (se comienza a generar conocimiento sobre qué es la persona y qué es la sociedad) y necesitan que alguien ponga orden en el caos que se produce por las continuas disputas (se comienza a generar el poder).

Al decir de Monserrat Herrero, lo político es lo que tiene que ver con el poder³⁴. Este conocimiento cuando es validado por la sociedad o proviene de la creencia en algo superior, se convierte en *autoritas*;

³¹ En la mayoría de los casos, debido a disputas territoriales, religiosas, étnicas, o simplemente deseos de conquista de un grupo hacia otro.

³² Carl Schmitt (2009) refiere que siempre existirá una situación de “amigos-enemigos”.

³³ Cfr. Herrero (2006).

³⁴ Cfr. Herrero (2006).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

igualmente, el poder cuando es validado por la sociedad o por la autoridad (sea de origen social o superior) se convierte en *potestas*³⁵. Los temas de discusión entre los estudiosos versan sobre quién concede la legitimidad (validación) al conocimiento y al poder.

Algunos dicen que la legitimidad del conocimiento y el poder deben tener origen divino³⁶, otros manifiestan que esta legitimidad proviene de la sociedad misma³⁷. El debate continúa en el tema de la soberanía y los primeros indicarán que ésta es el ejercicio de la autoridad que reside en el monarca (adecuada al contexto de la época), y los segundos dirán que reside en el pueblo³⁸.

Ya en el siglo XIII, los escolásticos consideraban que el fundamento jurídico del poder público era la *pactum subiectionis* o contrato político, en el cual la comunidad otorgaba a una o varias personas la *potestas*³⁹.

Posteriormente, en el tema de la estructura de derecho que debe tener la sociedad, ya no aparecen los defensores de que la legitimación debe tener origen divino, sino que se centra entre aquellos que proponen un Estado (o situación) de derecho, con un tejido legal

³⁵ En el mundo moderno se tiende a confundir autoridad con poder. Mientras la autoridad es reconocida, el poder es delegado. Éste puede ser delegado de manera descendiente, mientras la autoridad nunca es delegada. Frederick D. Wilhelmsen (1992) menciona la anécdota que cuenta d’Ors sobre el crítico de teatro que hace escándalo en una obra teatral y el policía le dice que lo va a retirar de la sala porque tiene la autoridad para hacerlo. El crítico le contesta: “yo soy la autoridad en teatro”. Ciertamente el policía tenía el poder para retirarlo de la sala, más no la autoridad en el tema.

³⁶ Cfr. Schmitt (1971), Donoso (Ver Seguí, 2016), D’Ors (1979).

³⁷ Cfr. Bodin (1997), Hobbes (2009), Locke (2014), Rousseau (2012).

³⁸ Para d’Ors (1979: 53), “la autoridad no es el prestigio de la *suma potestad* [...] es el prestigio del que sabe y carece de poder”. Añade que esta “distinción es primordial, pues la recta independencia de la autoridad del consejero frente a la potestad del gobernante –y no la teoría de la división de poderes– constituye, en mi opinión, la clave de la recta filosofía política”.

³⁹ Cfr. Recaséns (1941).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

totalizante, construido por la sociedad, a través del mismo Estado, que reglamenta todos los actos humanos en la sociedad, y aquellos que proponen reglas muy generales (*Rule of Law*), para luego ver cada situación de manera particular.

Para estudiar el origen de estos debates, y el debilitamiento de las ideas con criterio trascendente, debemos remontarnos al siglo XVI⁴⁰, con las ideas de Jean Bodin, el cual manifiesta que Dios es el creador de un hombre con razón, y que luego éstos (que tienen la soberanía o poder perpetuo) se ponen de acuerdo para elegir una autoridad (que tendrá el poder absoluto)⁴¹. La Iglesia, considerada de origen divino, ya no tiene participación en la elección de esa autoridad, aunque Jean Bodin le guarda respeto. El monarca no tiránico, que respeta la ley natural, es el que tiene todo el poder en sus manos, y todos deben obedecerle.

Posteriormente, Thomas Hobbes deja de lado el respeto a la Iglesia y a lo divino, y en su obra *El Leviatán*⁴² argumenta que el hombre en el *estado de naturaleza*, se da cuenta que no puede vivir en permanente conflicto y delega la autoridad absoluta en un monarca⁴³. En esta obra Thomas Hobbes señala que el fundamento del derecho no es la ley natural, sino el principio de autoridad que impone el orden. Toda norma del derecho que sirva para mantener el orden es legítima, aunque no esté de acuerdo a la ley natural.

⁴⁰ Hay que considerar que este proceso de rompimiento con los conceptos divinos aplicados a la vida social, incluye los conflictos entre católicos y protestantes entre los siglos XVI, XVII y XVIII, que establecieron la pérdida de la hegemonía católica en Europa, en favor de las religiones protestantes. Estas sin una institución central como la Iglesia Católica, dejó a sus fieles a su libre albedrío en los temas terrenales, lo cual fue mal entendido por muchos de ellos, adoptando religiones –y morales- a la medida de cada situación.

⁴¹ Cfr. Bodin (1997), Bravo (1997).

⁴² Escrita el año 1651.

⁴³ Cfr. Hobbes (2009).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

John Locke retoma el derecho natural vinculado al origen divino del hombre, pero limita la religión al ámbito privado⁴⁴. El Estado, cuya legitimidad procede de un contrato social –aquí coincide con Thomas Hobbes- no debe tener vínculo con la Iglesia. Sin embargo, en su obra *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil*⁴⁵, critica a la monarquía absoluta que no tiene que rendirle cuentas a nadie. Retoma el concepto de Jean Bodin de que la autoridad soberana debe estar sujeta a la ley natural, pero entendida ésta como el derecho a la propiedad privada. En lugar de una monarquía absoluta propone un gobierno no absoluto, supeditado al poder legislativo. La soberanía reside en el pueblo. En su obra *Carta sobre la Tolerancia*, indica que el Estado es una sociedad de hombres constituida únicamente con el fin de adquirir, conservar y mejorar sus propios intereses civiles. Denominó intereses civiles a la vida, la libertad, la salud y la prosperidad del cuerpo, y a la posesión de bienes externos, tales como el dinero, la tierra, la casa, el mobiliario y cosas semejantes⁴⁶.

Posteriormente, Jacques Rousseau completa el enfoque liberal, manifestando en su obra *Del Contrato Social*⁴⁷, que la soberanía reside en el pueblo, pero a diferencia de John Locke –y más cercano en este punto a Thomas Hobbes- indica que sólo el poder soberano señala qué es correcto o incorrecto⁴⁸. A diferencia de Thomas Hobbes, manifiesta que el gobierno es el encargado de cumplir los designios del pueblo, expresados en democracia. Jacques Rousseau, dice que aquí es libre el hombre, porque sólo se somete a las leyes que él mismo dicta. No lo ata ni una ley natural ni el designio de un monarca absoluto⁴⁹. Emmanuel J. Sieyès cuestiona el concepto de soberanía

⁴⁴ Cfr. Locke (2014), García (2002).

⁴⁵ Escrita el año 1689.

⁴⁶ Cfr. Locke (2014).

⁴⁷ Escrita el año 1762.

⁴⁸ Cfr. Rousseau (2012).

⁴⁹ Cfr. Rousseau (2012).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

popular de Rousseau, y en su escrito *¿Qué es el Tercer Estado?*⁵⁰, propone que la soberanía reside en la nación, integrada por ciudadanos que se rigen por una misma ley, anulando los estamentos vigentes⁵¹.

Con este enfoque liberal, en sus diferentes interpretaciones, se dio la Declaración de Independencia de Estados Unidos de Norteamérica, el año 1776⁵², y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano durante la Revolución Francesa, el año 1789, generándose Estados basados en la potestad antes que en la autoridad, con raíces racionalistas y positivistas, que prescindían -en la mayoría de los casos, no en todos- de la ley natural⁵³.

Ante el fracaso de muchas de estas estructuras políticas en los siglos XIX y XX, se retorna al debate sobre qué significa poder,

⁵⁰ Escrito el año 1789.

⁵¹ Cfr. Sieyès (2003).

⁵² En la Declaratoria se dice textualmente: “nosotros los representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso general, acudimos al juez supremo del mundo para hacerle testigo de la rectitud de nuestras intenciones. En el nombre y con el poder pleno del buen pueblo de estas colonias damos a conocer solemnemente...”, indicando claramente que ya no ponen por testigo a Dios sino a un ficticio juez del mundo. Sólo en la parte final mencionan un tema trascendente, que dice textualmente lo siguiente: “y para robustecimiento de esta declaración, confiados a la protección de la Providencia divina, empeñamos unos a otros nuestra vida, nuestra fortuna y nuestro sagrado honor”. De hecho las ideas vigentes en los fundadores de la nueva nación americana eran las ideas liberales de Europa, resumidas por Thomas Paine (2008).

⁵³ En los siguientes tres artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se puede observar cómo se explicitan estos cambios: “Artículo 3o.- El origen de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella. Artículo 4o.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley. Artículo 5o.- La ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad, todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena”.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

gobierno y autoridad, y cuál es el mejor enfoque político-jurídico para una sociedad. Así, Carl Schmitt y Alvaro d'Ors -sobre todo éste último- plantean la diferencia, de origen romano, entre *potestas*, como poder socialmente reconocido, y *autoritas*, como autoridad socialmente reconocida. Alvaro d'Ors indica que los Estados se encuentran en crisis debido a que la ética impuesta, resumida en “libertad, igualdad y fraternidad”⁵⁴, debe ser sustituida por “responsabilidad, legitimidad y paternidad”. Las decisiones de la soberanía del pueblo se pueden oponer, en varios casos, al orden moral natural. Ante esto, Carl Schmitt, y para los *estados de excepción*, plantea definir bien el concepto de soberano, que para él es justamente el que decide en estos *estados*. Opuesto a los conceptos de John Locke, de que el Estado soluciona sólo casos de normalidad, Carl Schmitt manifiesta que el soberano debe tener poder de decisión, plenamente investido de *autoritas*.

Para enfrentar los problemas de superposición de conceptos (y funciones) entre poder y autoridad, Alvaro D'Ors enumera doce proposiciones que dejan muy en claro que poder y autoridad no deben mezclarse, y que a lo sumo debe existir un mecanismo de consulta entre ambos⁵⁵. Según Frederick D. Wilhelmsen, Alvaro D'Ors habla de una “pluralidad de potestades organizadas jerárquicamente que

⁵⁴ Leonardo Polo (2007a: 20) indica que “ningún sistema puede suplir a la fuerza creadora de la libertad (entendida bajo otro concepto); ninguna previsión técnico formal del futuro es válida ante la perenne renovación de las aportaciones personales”. Polo parece un liberal, pero no lo es, para él la libertad va unida a otras libertades que se vuelven relevantes sólo socializando. Leonardo Polo (2007b: 20) añade: “es preciso socializar la decisión, en el sentido de que nadie sea excluido de ella. Socializar significa extender el concurso; es una tarea de promoción y de respeto encaminada a incrementar el comportamiento personal en todos los hombres”. Para precisar aún más su concepto de libertad, Leonardo Polo (2007b: 8) manifiesta que “por un malentendido, la libertad en el siglo XIV se establece como puro poder hacer (lo que se quiere)”. Concluye Leonardo Polo (2007b: 9) que actualmente el hombre tiene miedo a la libertad y la ve como “un valor inestable, o en otras palabras, como una mezcla inextricable de positividad y negatividad”.

⁵⁵ Cfr. D'Ors (1979).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

participan todas en una función directiva o de guía de un gobierno”⁵⁶. Cuando el poder es aceptado socialmente y cambia constantemente, tenemos un “poder o *potestas* democrático”⁵⁷. Sin embargo, éste sería solamente legalista, en una sociedad que supone todos individuos. Alvaro D’Ors indica que la legitimidad del poder no se obtiene de la convención actual del grupo sino que deriva de una exigencia natural tradicionalmente impuesta. Alvaro D’Ors añade:

“El reconocimiento social del poder, que lo convierte en potestad, depende de la convicción expresada por su saber socialmente reconocido que se llama autoridad”⁵⁸.

Cuando los poderes se multiplican en la sociedad moderna, con la intención de darle bienestar al individuo, y el Estado absorbe los organismos autónomos, aparece el principio de subsidiariedad; al decir de Alvaro D’Ors, “el primer principio de la organización social según la doctrina católica”⁵⁹.

Pero luego viene otro tema de debate, ¿cuál es la doctrina del derecho vigente? Racionalista y positivista, siempre trata de situarse por encima de la política, la ética y la religión, cuando debería estar subordinada a éstas. Sin embargo, no todo lo que es política, ética o religión es derecho, para que esto ocurra tiene que existir capacidad de coacción. Alvaro D’Ors afirma que el derecho positivo prescinde de su límite, que es el derecho natural (verdadero fundamento de la legitimidad)⁶⁰.

El problema se agrava al no existir autoridad, sino sólo potestad. Ésta se atribuye competencias de aquella y establece, por ejemplo, *Declaraciones* que vienen a reemplazar a los derechos naturales en

⁵⁶ Wilhelmsen (1992: 166).

⁵⁷ Wilhelmsen (1992: 166).

⁵⁸ Citado en Wilhelmsen (1992: 166).

⁵⁹ Citado en Wilhelmsen (1992: 166).

⁶⁰ D’Ors (1999).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

muchos casos⁶¹. ¿Qué hacer ante esta realidad? Por un lado insistir en la separación de *potestas* y *autóritas*, y en el corto plazo, contrapesar una potestad central con, por ejemplo, la descentralización del poder.

La legitimidad no tiene cabida en una democracia liberal. Así Max Weber haya dado un resquicio para ella al hablar de una legitimidad carismática, una legitimidad tradicional o una legitimidad racional⁶². En la primera, la legitimización proviene de la apreciación de los atributos individuales –percibidos- de una figura en particular, es decir, en el carisma de éste. En la segunda, la legitimación se basa en la fuerza del pasado, en la tradición del grupo. Los dictadores han tenido éxito en acumular poder de esta forma. El problema de este tipo de legitimación es que se desgasta rápidamente y es difícil encontrar sustitutos con igual carisma. En la última, la legitimación se debe a los argumentos legales que provienen en última instancia de la voluntad del pueblo⁶³.

El tipo de legitimidad que prima en el Estado de derecho de Hans Kelsen, es la que Max Weber denominaba la legitimidad racional. Lo que existe en el mundo democrático liberal es solo legalidad. La legitimidad es un mero recurso instrumental para cambiar una legalidad vigente. Es decir, si la voluntad popular (depositaria de la legitimidad en este tipo de democracia) acuerda abolir una ley, ésta es reemplazada por otra ley. Sin embargo, como bien anota Alvaro D'Ors, esto no hace que la nueva ley sea realmente legítima, ya que sigue siendo tan expuesta a cambios como la anterior⁶⁴. Ampliando, Alvaro D'Ors dice al respecto:

“Debemos observar que, aunque consideremos que era ilegítima la ley abolida y que la nueva ley, por su mayor aceptación popular, es la legítima, no es menos verdad que esta nueva ley no era ley antes de

⁶¹ La sociedad moderna se ha llenado de *Declaraciones*.

⁶² Cfr. Weber (2012).

⁶³ Cfr. Weber (2012).

⁶⁴ Cfr. D'Ors (1979).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

abolirse la anterior, y que, por tanto, en el momento en que los impugnadores de la ley actual invocaban la legitimidad de sus pretensiones, no había todavía ley alguna a la que referir la pretendida legitimidad. Como legitimidad viene de ley, si no hay ley a la que referiría, tampoco hay legitimidad”⁶⁵.

Norberto Bobbio tiene una posición particular sobre la legitimidad y argumenta que el poder se legitima por su eficiencia, lo que es más cercano a una *autolegitimación*⁶⁶. Desprovistos de un fundamento de legitimidad, más que la aceptación popular, el Estado de derecho busca cómo evitar que regímenes totalitarios puedan acceder al poder y “legitimarse” con una nueva legalidad.

Para esto, y en su afán de no regresar al derecho natural, se inventa una serie de supra derechos. Alvaro D’Ors indica que “Se habla entonces de ‘derechos humanos’, de ‘respeto a la personalidad’ y conceptos similares. Los poderes que no tengan ese respeto –se dicen– deben quedar descalificados como ilegítimos, y con ello resultará legítima la resistencia contra tales regímenes o sus actos políticos”⁶⁷. La culminación de esta “legitimidad” basada en una ley aprobada por la mayoría, se da con la aprobación de la Declaración de los Derechos Humanos publicada por la Organización de las Naciones Unidas.

Ante la aparente imposibilidad de un consenso sobre el derecho natural como fuente de la legitimidad, subsisten los problemas para diferenciar ésta de la legalidad en una democracia liberal⁶⁸. Así, indica Alvaro D’Ors “el relativismo de la legalidad democrática [puede] identificarse con una forma de positivismo jurídico”⁶⁹.

En todo caso, ante esta situación jurídico-política, tenemos dos modelos que prevalecen en la sociedad actual: el modelo anglosajón

⁶⁵ D’Ors (1979: 43).

⁶⁶ Cfr. Bobbio (1989).

⁶⁷ D’Ors (1979: 46).

⁶⁸ Jean Bodin proponía que la potestad dé la ley (fusiona potestad y autoridad).

⁶⁹ D’Ors (1979: 48).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

de la *Rule of Law*, y el Modelo continental del *Estado de derecho*. El primero mantiene cierta independencia entre autoridad y potestad, mientras el segundo fusiona ambas en la potestad. El desarrollo de cada uno de ellos tiene mucho que ver con las diferencias culturales entre los anglosajones insulares y los habitantes del continente europeo. Así, mientras en Inglaterra se mantuvo la esencia del derecho romano, en el continente éste se decodificó. En Inglaterra el personaje principal es el juez y se basa en la jurisprudencia y en la *commun law* (se va del caso a la ley), en el continente destaca el legislador y se basa en la *civil law* (se va de la ley al caso concreto). En ambos modelos, como menciona Alvaro D'Ors, está ausente el derecho natural⁷⁰, pero en el sistema anglosajón se da un espacio a la conciencia personal, que puede juzgar de acuerdo -dependiendo del juez- a la ley natural⁷¹.

Hans Kelsen, en este contexto, proponía que el derecho sea independiente de lo político, ético y religioso. El Estado de derecho, argumentaba, representa un orden jurídico, que es un sistema unitario que tiene una ley última⁷². Para Hans Kelsen no hay conducta humana que no pueda subsumirse a ese orden. La norma no se basa en la ley natural, sino que es discutida, y una vez aprobada por la potestad, todos la aceptan (igual se puede cambiar después). Para Hans Kelsen todo es legalidad (no existe la legitimidad)⁷³.

Entre las críticas que se realizan a Hans Kelsen, figuran dos importantes: (1) el Estado de derecho presupone un individuo tipo que se adecua a su orden jurídico, lo cual no necesariamente es cierto, y (2)

⁷⁰ D'Ors (1999).

⁷¹ En la mayoría de casos está ausente el justo natural que mencionaba Aristóteles, y solo se encuentra presente el justo legal.

⁷² Cfr. Kelsen (1995).

⁷³ Cfr. Errázuriz (1986). Jorge Martínez (1993) indica que es necesario recordar que Aristóteles emplea el término de justicia "legal" debido a que su contexto es la *polis*, donde la vida en sociedad es regulada por la ley positiva. Para Santo Tomás de Aquino primero es la ley natural que trasciende la restricción política aristotélica. Lo justo absoluto para Santo Tomás es el derecho natural.

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

manifiesta que el orden jurídico siempre debe remontarse a una ley anterior, sin embargo, si vamos a la última instancia ésta no existe y lo que encontramos es la costumbre.

El actual Estado de derecho, con la democracia y la división de poderes incluidos, es fuertemente cuestionado por Carl Schmitt al advertir que la democracia de identidad es un contrasentido en una sociedad heterogénea y, la división de poderes lleva a un inmovilismo de la política⁷⁴. Sin embargo, como bien advierte José Luis Monereo, la utilización de estas teorías ha llevado en muchos casos a regímenes autoritarios excluyentes y supresión del principio participativo de los ciudadanos.

La democracia pluralista “no es un sistema perfecto, pero al tiempo se ha revelado como el menos imperfecto de todos los conocidos y practicados hasta el momento”⁷⁵; sin llegar al extremo del pluralismo fuerte que provocaría una disociación del Estado, al decir de Harold Laski, en el marco de su teoría pluralista, el Estado es una simple asociación limitada en lo que se refiere a sus funciones y que debe coexistir con otras estructuras asociativas. Su tarea sería la de coordinación entre todas estas asociaciones y no tendría el monopolio de la fuerza⁷⁶. José Luis Monereo, añade entonces que se debe adoptar un pluralismo débil, lo cual implica que:

“el pluralismo de los grupos dentro de una misma unidad política debe ser leal al Estado democrático, aceptando las reglas de juego y la alternancia formalizadas en la constitución jurídica como expresión formal del poder constituyente de la soberanía popular”⁷⁷.

William H. Riker, desde un punto de vista liberal advierte de los peligros del gobierno de la mayoría sobre los derechos de la minoría,

⁷⁴ Cfr. Schmitt (2009).

⁷⁵ Monereo (2004: LII).

⁷⁶ Cfr. Laski (2003).

⁷⁷ Monereo (2004: LIII).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

en lo que denomina *la tiranía de la mayoría*⁷⁸. Existe evidentemente el peligro de que la democracia se convierta en dictadura y oligarquía, en algunos casos u olocracia, en otros casos.

Pero, ¿es posible este tipo de gobierno, donde no existe separación entre autoridad y poder?

⁷⁸ Cfr. Riker (1982).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

1.3. Estado y sociedad

Estado no es lo mismo que política. El Estado es una institución, y al decir de Rafael Alvira, cada Estado es una agrupación, pero nunca un subsistema o una categoría como lo es la política⁷⁹. El Estado tiene categorías sociales que le son específicas, tales como un derecho, una economía, una ética y una religión, al igual que otras instituciones o agrupaciones⁸⁰. La política, en cambio, se encuentra presente en las instituciones, llámese familia, empresa, nación, entre otras⁸¹. Sin embargo, el vínculo entre política y Estado nunca debió ni debe romperse.

Los Estados que propuso el liberalismo proponían que la técnica decida, convirtiendo a estos Estados en apolíticos o neutros⁸². Y es aquí donde surge el problema. Carl Schmitt se niega inicialmente a dar un concepto de Estado, pero finalmente expresa que el Estado es un determinado estatus de la unidad política. Esta aparente tautología se entiende cuando Carl Schmitt indica que:

“el concepto del Estado supone el de lo político. De acuerdo con el uso actual del término, el Estado es el estatus político de un pueblo organizado en el interior de fronteras territoriales”⁸³.

⁷⁹ Cfr. Alvira (1995).

⁸⁰ Para Rafael Alvira (2009) el fin del Estado es el bien común de los ciudadanos, y tiene una serie de instituciones que son subsidiarias de él. Pero tampoco puede alcanzar este objetivo sin el concurso de otras instituciones.

⁸¹ Cfr. Alvira (1995).

⁸² Cfr. Schmitt (2009).

⁸³ Schmitt (2009: 49).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Para Carl Schmitt el tema central es la *decisión*. ¿Quién decide? ¿El técnico o el político?⁸⁴ Él indica que en los casos en que el derecho no tiene normas para una situación concreta (o estas se contraponen), es la política quien debe tomar la decisión. El problema surge sobre cómo se instala la política en el Estado. Al respecto Donovan Hernández se pregunta lo siguiente:

“Si el Estado supone el concepto de lo político, y lo político queda garantizado por la unidad determinante, ¿no quedamos encerrados de nueva cuenta en un círculo vicioso?”⁸⁵.

Para Carl Schmitt es la Constitución la que determina y da forma a la “unidad política”, aunque no necesariamente la temporalidad va en ese sentido. Donovan Hernández indica que para Carl Schmitt el Estado no tiene una Constitución según la cual se forma, sino que cómo Schmitt mismo lo menciona, “Constitución, en sentido absoluto puede significar, por lo pronto, la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente”⁸⁶. La Constitución *es* el Estado; es, al decir de Carl Schmitt, “una identidad existencial y no sólo argumentativa”⁸⁷.

Para el pensamiento liberal la Constitución, la “Ley de Leyes”, establece un conjunto de leyes y normas cerradas, que regulan la vida de los ciudadanos al interior de la formación política. Según anota Donovan Hernández el *normativismo* del Estado de derecho, que afirma la soberanía de la Constitución sobre todo (“dominio de la ley sobre los hombres”⁸⁸), se opone al *decisionismo* de Carl Schmitt, que

⁸⁴ No hay que olvidar que Carl Schmitt era un crítico del Estado de derecho.

⁸⁵ Hernández (2010: 115).

⁸⁶ Texto en Hernández (2010: 116).

⁸⁷ Hernández (2010: 116). La Constitución es la que determina y da forma a la “unidad política”, en la medida en que el Estado y la unidad toman una decisión total sobre el ordenamiento que han de tener.

⁸⁸ Hernández (2010: 117).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

establece la soberanía en el pueblo y el Estado⁸⁹. En el pensamiento de Carl Schmitt, ley es lo que se ha decidido que sea ley, y durará mientras así se decida; lo que sí es claro, según Schmitt, para que la ley tenga valor debe tener capacidad de coaccionar⁹⁰. Para entender esta dicotomía, Álvaro D'Ors indica que existen tres problemas que reflejan el desorden existente entre las categorías sociales de la persona en sociedad: primero, la pérdida del principio de excepción a la norma que supone una “sociologización” del derecho que, engeguada con su disciplina, se siente por encima de la política; segundo, la economización de lo jurídico que supone la primacía de la economía sobre los criterios jurídicos respecto de la apropiación de los bienes, lo cual impide una verdadera justicia, y; tercero, la juridización de lo político que “pretende involucrar al derecho en ámbitos políticos, donde tan sólo sirve de instrumento al poder para dar visos de legalidad a las medidas que toma”⁹¹.

En conclusión podemos decir que Constitución *es* Estado, y representa la unidad política. Para Carl Schmitt el Estado tiende a identificarse, de manera total (no totalitaria) con la sociedad luego de haber pasado por un proceso histórico que va desde el Estado absoluto de los siglos XVII y XVIII al Estado neutral liberal del siglo XIX⁹².

Para Carl Schmitt, la Constitución representa lo acordado por el soberano en el momento del nacimiento de la Nación, pero no es una camisa de fuerza que impide su cambio por el propio soberano. Así, la única entidad que puede distinguir la dicotomía amigo-enemigo, y que puede proteger, incluso a la misma unidad política, es justamente la política a través del Estado. Añade Schmitt que la política no puede estar dominada por el derecho⁹³.

⁸⁹ Cfr. Hernández (2010).

⁹⁰ Cfr. Schmitt (2009).

⁹¹ Vanney (2010: 240).

⁹² Cfr. Hernández (2010: 119).

⁹³ Cfr. Schmitt (2009)

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

La soberanía, emanada de la unidad política, tiene la capacidad de proteger y modificar la Constitución. Contrariamente al Estado de derecho liberal, donde el equilibrio de poderes impide los cambios de estructuras. Carl Schmitt escribe en *Teología Política*:

“La idea del moderno Estado de derecho se impone con un deísmo, una teología y una metafísica que proscriben el milagro, rechazando la violación de las leyes naturales implícita en este concepto, misma que por su injerencia directa se establece como excepción, al igual que la intervención directa del soberano en el orden jurídico vigente”⁹⁴.

El soberano, afirma Carl Schmitt, tiene la capacidad de decidir sobre el *Estado de excepción*. Así, para establecer su tipología de Estado, se concentra en dos aspectos: (a) actividad estatal en la que se concentra su funcionamiento y, (b) actividad, ya no solo estatal, en el Estado de excepción. Sin embargo, según Eliana M. Santanatoglia, Friedrich A. Hayek argumenta que son las soluciones que se adoptan al margen del imperio de la ley invocando un *Estado de excepción* las que engendran futuras y mayores crisis, que obligarían a tomar nuevas medidas de excepción, generando un proceso de “retroalimentación positiva” que desembocaría en la virtual abolición del Estado de derecho⁹⁵.

De esta manera Carl Schmitt indica que existen cuatro tipos de Estados: Legislativo, Jurisdiccional, Gubernativo y, Administrativo⁹⁶, los cuales van en concordancia con su afirmación de que cada comunidad política está conformada por aspectos legislativos, jurisdiccionales, de gobierno y de administración⁹⁷. Para Schmitt no existe un tipo ideal de Estado, ya que éste tiene que ser producto del contexto y circunstancias históricas y políticas de cada comunidad.

⁹⁴ Cfr. Hernández (2010: 123)

⁹⁵ Cfr. Santanatoglia (2010).

⁹⁶ Cfr. Schmitt (1971).

⁹⁷ Cfr. Schmitt (1971).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

El Estado Legislativo es la sociedad política que establece su voluntad común en normas que se convierten en derecho para todos, “el derecho se manifiesta como ley y la justificación del poder coercitivo del Estado reside en la legalidad”⁹⁸. Este Estado de derecho es, en la práctica, el primer Estado, que está indisolublemente unido al parlamentarismo⁹⁹.

Las normas que establece este Estado de derecho son, necesariamente, impersonales, de carácter general; no pueden basarse en casos específicos¹⁰⁰. El poder del Estado se basa aquí en la voluntad de la sociedad y en el derecho justo. Carl Schmitt afirma que “El Estado legislativo es el vehículo típico de una era reformista-revisionista-evolucionista, equipada con programas de partido, que trata de realizar el ‘progreso’ mediante leyes justas, de un modo legal-parlamentario”¹⁰¹.

En el Estado Jurisdiccional, la ley impersonal es aplicada por el juez para los casos específicos. En este tipo de Estado lo que el juez decide, lo hace en nombre del derecho y la justicia. Aquí también impera el dominio del derecho, aunque el juez prevalece sobre el legislador¹⁰². En el Estado gubernativo, opuesto a los dos anteriores, lo fundamental es la voluntad soberana y personal, convertida en mando efectivo y autoritario del jefe de Estado. Éste reúne en su figura el poder de los Estados anteriores¹⁰³, y puede realizar cambios revolucionarios en la sociedad.

⁹⁸ Hernández (2010: 124).

⁹⁹ Para Schmitt (1971) es en el Parlamento donde se elaboran las normas.

¹⁰⁰ En el Estado Legislativo lo importante es la ley, no los hombres ni la autoridad personal. Por lo tanto Carl Schmitt (1971) indica que en este tipo de Estado no hay poder soberano.

¹⁰¹ Schmitt (1971).

¹⁰² Cfr. Schmitt (1971).

¹⁰³ Para Carl Schmitt (1971) el soberano, figura máxima en el Estado Gubernativo, tiene la soberanía como “...la última fuente de legalidad y el último fundamento de la legitimidad”.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Por último, el Estado Administrativo se basa en realidades concretas que requieren una respuesta pragmática, basada en criterios de utilidad. No corresponde ni al imperio de los hombres ni al imperio de las normas, pero puede establecer cambios radicales, basado en evidencia fáctica¹⁰⁴.

Para Álvaro d'Ors cuando se aborda el tema del Estado se debe distinguir entre autoridad y potestad¹⁰⁵. Es aquí, indica d'Ors, donde surge el gran problema del Estado moderno: quiere tener ambos conceptos bajo su tutela. Para Álvaro D'Ors el derecho depende de la autoridad, el gobierno es propio de la potestad¹⁰⁶. El Estado moderno, poseedor de la potestad, al no distinguir ambos términos, se enfrenta a cualquier autoridad que no esté controlada por él. Pero lo que no asimila el Estado moderno es que autoridad está vinculado a inteligencia y potestad está vinculado a voluntad¹⁰⁷, y que cada una tiene su propio ámbito¹⁰⁸.

Como ya se mencionó antes, mientras la autoridad no es delegable, la potestad si lo es; y ésta se traduce en la representación del poder, en la cual el que recibe el mandato realiza la voluntad personal de quien se lo entrega. Esta representación, por lo tanto, es personal, revocable, limitada y temporal. Alvaro D'Ors indica que en el marco político, la potestad se encuentra ubicada en la Constitución, que es un convenio de gobierno social y cierra su explicación

¹⁰⁴ Cfr. Schmitt (1971).

¹⁰⁵ En su obra "Claves Conceptuales" Álvaro d'Ors indica que "autoridad es el saber socialmente reconocido" y "potestad es el poder socialmente reconocido" (Cfr. Vanney, 2009).

¹⁰⁶ Vanney (2009: 68).

¹⁰⁷ Haciendo un símil entre vida social y vida humana se puede decir que así como el hombre necesita la inteligencia que le brinda dirección, también necesita la voluntad que le da acción en el marco de una libertad que le permite ser responsable de la moralidad de sus actos. Así, en la vida social también es necesario no confundir ambas (Cfr. Vanney, 2009).

¹⁰⁸ En el Estado moderno, la política (acción) piensa que puede prescindir del saber (autoritas), y en muchos casos argumenta que sus propuestas son muy "académicas".

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

indicando que la virtud de la justicia se encuentra asociada a la potestad y la virtud de la prudencia a la autoridad¹⁰⁹.

El siguiente paso en la estructura del orden social, es el reconocimiento social de la potestad. Sin embargo Alvaro D'Ors precisa que "...todo mandato es, a su vez, obediencia a uno anterior que se ha recibido: debe mandar, pues, aquél a quien se manda mandar"¹¹⁰. De esta manera, por su tipo de acceso al poder, podemos distinguir dos formas de gobierno: (1) Las "arquías", tales como la monarquía u oligarquía, que acceden por legitimidad de origen, reconocida socialmente, y (2) las "cracias", tales como la democracia u oligocracia, que acceden de hecho al poder, solo reconocidos socialmente. Según D'Ors mientras se mantenga el reconocimiento social existe potestad, de lo contrario estamos frente a un poder despótico cuyo ejercicio no es legítimo¹¹¹.

Para Alvaro D'Ors el último período en el cual se respetó la separación entre autoridad y potestad fue en la Edad Media. En este período los señores feudales y reyes tenían el poder, reconocido socialmente por los vasallos y súbditos, y la Iglesia tenía la autoridad, como fuente de saber para quienes gobernaban¹¹². Para D'Ors el problema de la representación política y el antecedente de la revolución democrática se remontan al conciliarismo¹¹³ que intentó imponer una decisión por votación por encima de la decisión del

¹⁰⁹ Cfr. Vanney (2009). Alvaro D'Ors añade que a diferencia de lo que cree el Estado moderno, la Constitución no establece un derecho. Incluso puede no ser escrita, y en el extremo no puede ser cambiada por ley, sino sólo por una revolución.

¹¹⁰ Cfr. Vanney (2009: 74).

¹¹¹ Cfr. Vanney (2009: 75).

¹¹² Cfr. Vanney (2009: 87).

¹¹³ El conciliarismo o teoría conciliar, que se inició en el siglo XV, es la doctrina que considera al Concilio Ecuménico o Universal como la suprema autoridad de la Iglesia. Esta doctrina argumenta que un concilio ecuménico representa a toda la Iglesia y obtiene su potestad directamente de Cristo; a esa potestad están sometidos y tienen que obedecer todos los fieles, también los miembros de la jerarquía, incluso el mismo Papa.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Papa¹¹⁴. Ya en el siglo XVI, y basados en el iuspositivismo¹¹⁵, se inicia la confusión entre ley y derecho, asociándolos al Estado como fuente de legitimidad. Para Alvaro D'Ors, los iuspositivistas utilizaron equivocadamente la concepción escolástica de que la ley es siempre justa, interpretando –de manera errónea según él- que todo lo que contiene una ley es derecho. Para los iuspositivistas, sin Estado no hay derecho¹¹⁶.

Para entender el surgimiento de la concepción del Estado moderno, Alvaro d'Ors indica que debemos remitirnos a la concepción griega de *polis*, la cual se basó en un carácter territorial. Todas las *polis* en la época griega tenían extensión territorial reducida, con una zona urbana que concentraba el poder político, administrativo, comercial y religioso. Al ser independientes de otros Estados cada una tenía su propia estructura social formada por ciudadanos y esclavos.

Posteriormente, ya en la Baja Edad Media la burguesía tuvo un papel fundamental en la creación del Estado nacional. Centrada fundamentalmente en la actividad comercial, la dispersión del mundo feudal con su variedad de monedas, tributos, normas, y pesos y medidas, todas diferentes, incrementaba significativamente los costos de transacción de una pujante actividad económica que necesitaba un mercado unificado, para expandir sus operaciones¹¹⁷. Esto sólo sería posible bajo el poder fuerte y central de un monarca. Gracias a esta alianza con la burguesía, la monarquía reconquistó territorios y

¹¹⁴ Cfr. Vanney (2009: 88).

¹¹⁵ El iuspositivismo o positivismo jurídico es una corriente de pensamiento jurídico, que sustenta la separación conceptual de moral y derecho. Considera que el conjunto de leyes es válido al margen de cualquier tipo de interpretación moral o de valores. Para los iuspositivistas una norma jurídica puede existir independientemente de una fundamentación moral.

¹¹⁶ Para Alvaro D'Ors la visión trascendente, proporcionada por el espíritu cristiano, mediatiza el poder político, estableciendo la diferencia entre el reino de Dios, representado por la Iglesia, y los Estados, que son los reinos terrenales (Cfr. D'Ors, 1979: 67).

¹¹⁷ Cfr. Franca (2006).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

concentró poder político¹¹⁸. El monarca se erige como representante del pueblo que ahora tiene la *autoritas* y se desprende de su vínculo con la religión.

De esta manera la teoría de la representación política justifica, posteriormente, al Estado como representante del pueblo en un determinado territorio¹¹⁹. El error inicial en la concepción de este Estado llamado moderno, según Alvaro d'Ors está en el rompimiento ontológico que hace entre autoridad y potestad. Según María Alejandra Vanney, interpretando el pensamiento de Alvaro d'Ors,

“ya no hay *auctoritas* independiente, porque se desprecia el magisterio de la Iglesia en la doctrina y el papel de referente moral de la Iglesia como institución ajena a los poderes nacionales; en cambio *potestas* se erige como la última palabra omnipotente que se convierte en un poder autónomo”¹²⁰.

De esta manera, y unido a la concepción territorial de soberanía, aparecen una serie de Estados en Europa, cada uno con sus propias –y en muchos casos- diferentes leyes¹²¹. Este origen del Estado moderno, como respuesta al deseo de prescindir de la religión en el estamento de la autoridad, provoca que el derecho se subordine totalmente a la

¹¹⁸ Esta reconcentración de poder basada en Estados nacionales llevó a diversas guerras en los siglos XVI y XVII. En la denominada Paz de Westfalia, en 1648, se inicia un nuevo orden en Europa basado en el concepto de soberanía nacional, que no era nuevo en lo absoluto. En la práctica se estableció el principio de que la integridad territorial es el fundamento de la existencia de los Estados-Nación, frente a la concepción feudal de que los territorios constituían un patrimonio hereditario.

¹¹⁹ Es curioso que el protestantismo, que argumentaba que el hombre estaba corrompido desde el pecado original (privado de toda rectitud, interior o exterior), sea el que propicia la creación del Estado moderno, en donde la autoridad recae justamente en el hombre, el cual puede o no estar alejado de la gracia de Dios.

¹²⁰ Vanney (2009: 100)

¹²¹ Excepto España e Inglaterra. En el primer caso porque no fue necesario un Estado que solucionara un problema religioso; y en el segundo, porque adoptó su doctrina de *rule of law*.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

voluntad del soberano estatal¹²². Aparece el derecho subjetivo, que convierte a la persona social en un individuo con derechos independientemente del contexto social en que se encuentre, contrario al *ius* romano clásico, donde a la persona se le aplica lo que es justo, en relación con los demás¹²³. En el Estado moderno, afirma María Alejandra Vanney, interpretando a Alvaro D'Ors:

“La religión queda a disposición de la política como instrumento para lograr cohesión interna y disciplina estatal; la moral no pasa de ser una normatividad autónoma del individuo o del soberano, si se la exige jurídicamente; el derecho es poder (derecho subjetivo) concedido al ciudadano por el Estado; la economía comienza a ganar importancia, hasta llegar a dominar los intereses nacionales, ya que de ella dependerá la subsistencia y crecimiento del Estado nacional”¹²⁴.

Al desprenderse de la religión y abrazar el espíritu antropocéntrico, la sociedad elimina las verdades que están por encima del hombre mismo. Se rompe con el orden estamental establecido en la Edad Media y se consolida el Estado Moderno, que ya existía a fines de la Edad Media¹²⁵. En su concepción inicial de Estado, Jean Bodin mantiene su respeto a la religión y a la Iglesia, pero argumenta que la autoridad debe ser buscada por los hombres y el poder político debe ser establecido por un pacto¹²⁶. Alvaro D'Ors indica que “la exclusividad del poder divino aparece aquí claramente transferido a la soberanía estatal”¹²⁷.

¹²² Vanney (2009: 101).

¹²³ Esta concepción del derecho en el Estado moderno ha llevado a casos en los cuales se han promulgado leyes que garantizan el derecho a tener, por ejemplo, una casa propia para cada individuo, independientemente si el Estado tiene la capacidad financiera para proveerla.

¹²⁴ Vanney (2009: 103).

¹²⁵ Cfr. González (2011).

¹²⁶ Cfr. Bodin (1997).

¹²⁷ Cfr. Vanney (2009: 105).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

Ya antes de Jean Bodin, Nicolás Maquiavelo manifestó que el gobernante no debe regir sus actos por normas morales o procedentes del derecho natural, sino que debe reconocer como única guía el bien del Estado¹²⁸. Para entender estos postulados hay que remontarnos a la época en que vivió Nicolás Maquiavelo, que coincide con un proceso que significó el fin de la Edad Media y el comienzo del Renacimiento.

En esta época se produjeron una serie de cambios que afectaron a la sociedad en su conjunto. Entre estos cambios los más importantes fueron: (a) transformación –y crecimiento- de la actividad económica y surgimiento de una burguesía compuesta por hombres que tienen un sentido comercial y afán de riqueza monetaria, (b) afirmación del individualismo, (c) crisis religiosa¹²⁹, y (d) grandes descubrimientos científicos. En este contexto, y en una Italia dividida en pequeños Estados que guerreaban entre ellos, Nicolás Maquiavelo indica que la unidad de la sociedad es la política y la política es un acto; así, propone que para la existencia real de una sociedad se necesita un acto fundador¹³⁰.

Con estos antecedentes, Juan Bodin propuso que el Estado debía asumir la soberanía absoluta (*summa potestas*) sobre el pueblo¹³¹. Thomas Hobbes argumentó que en la condición de *estado de naturaleza* todos los hombres son libres, pero existe un latente riesgo de que ocurra una guerra de todos contra todos. Para Hobbes el principio de autoridad es el fundamento del derecho, siempre que el soberano garantice la paz en la sociedad. Dejó de lado la doctrina del

¹²⁸ Cfr. Maquiavelo (2003).

¹²⁹ Reforma protestante y Contrarreforma católica.

¹³⁰ Cfr. Maquiavelo (2003). Según Antonio Luna (2010), Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe” no se pregunta sobre cuál es el mejor gobierno o que es lo legítimo, pensaba más bien, en la solidez de los Estados Nacionales como Francia o España y la de un jefe con capacidades extraordinarias, frente al caos que existía en la península itálica.

¹³¹ Cfr. Bravo (1997).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

derecho natural para enunciar la teoría del derecho como contrato social¹³².

John Locke, discrepaba con Hobbes en que el poder debía ser monárquico y absolutista. Para aquel el poder debía estar en manos de un gobierno limitado y no absoluto, cuya *potestas* provenga de la sociedad civil, a través de un *contrato social*. En la génesis de su análisis existe una persona creada por Dios y provista de razón, con la cual descubre su origen divino, y permite considerar que todos los hombres son iguales, en lo que considera el *estado de la naturaleza*. Este individuo puede padecer de egoísmo y soberbia, pero también posee un sentido de orden y fraternidad. John Locke no cree en la revelación y argumenta que el hombre en ese estado, representa un intervalo de propiedad, la cual es concretada a través del trabajo.

El hombre, por tanto, genera una propiedad individual (privada), que, además, por la aparición del dinero y las guerras, provoca una desigualdad entre los hombres, que puede ocasionar un caos¹³³. Para Thomas Hobbes, este caos debe ser ordenado por la monarquía absolutista; para John Locke, porque Dios así lo ha escogido según él, debe ordenarse a través de un “contrato social” establecido por la sociedad civil, que legitime –idea antes enunciada por Santo Tomás de Aquino¹³⁴– un gobierno no absolutista, encargado de proteger el derecho natural, entendido éste como el derecho a la propiedad privada, derecho anterior a la existencia de la sociedad civil¹³⁵.

Este gobierno, integrado por un sistema de control y equilibrio a través de tres ramas separadas: legislativa, ejecutiva y judicial, siendo la primera de ellas la más importante¹³⁶, debe tener virtudes y

¹³² Cfr. Hobbes (2009).

¹³³ Cfr. Locke (2014).

¹³⁴ Cfr. Farías (2011).

¹³⁵ Cfr. Locke (2014), Hobbes (2009).

¹³⁶ Cfr. García (2002). Este sistema fue posteriormente propuesto por el Barón de Montesquieu.

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

capacidad de coerción para imponer el orden social. Si el gobierno actúa contra el derecho natural, la sociedad civil está en condiciones de derrocarlo o modificarlo. Un tema clave en su argumentación es que los pasos del *estado de naturaleza* a la sociedad civil, y de la sociedad civil al gobierno, deben ser basados en la razón y el consentimiento¹³⁷.

Si bien es cierto que las ideas de John Locke hay que ubicarlas en el contexto de su época (la Inglaterra de Carlos II y Jacobo II), es pertinente decir que –luego de 300 años- sus aportaciones siguen vigentes en muchos ámbitos del derecho y la política. John Locke presupone una persona con dimensión divina, que es propietaria de su cuerpo y de su razón, situación en la que todos los hombres son iguales, pero luego cuando adquiere propiedad individual de bienes materiales, se convierte en un individuo donde priman sus afanes egoístas. El aspecto religioso lo guarda en el ámbito privado y si bien establece que cada persona es libre de venerar a Dios como le parece, luego deriva en un relativismo moral, en el que cada persona interpreta de manera propia sus convicciones.

Aparece la desigualdad en la sociedad civil, producto de las diferencias en el trabajo, la posesión de dinero o por los efectos de las guerras. Asume –y esto es discutible- que tal proceso se da con absoluto consentimiento de los involucrados¹³⁸. Es curioso que luego este individuo egoísta, sea capaz, en la sociedad civil, de llegar a un contrato social para establecer un gobierno que ponga orden y que sea un medio para la regulación y protección de la sociedad. Además, supone como condición necesaria para su eficacia que los gobernantes tengan virtudes (algo poco probable de conseguir si el individuo no las tiene). Podría ocurrir como dice Carl Schmitt, que “todo individualismo consecuente conduce, desde luego, a una práctica política, la de la desconfianza contra todo poder político y forma del

¹³⁷ Cfr. Locke (2014).

¹³⁸ Cfr. Locke (2014).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Estado imaginable, pero nunca a una teoría positiva propia del Estado y de la política”¹³⁹.

Los Estados modernos se basan en las ideas de Locke, expresadas en sus Tratados sobre el Gobierno Civil, y de hecho, las revoluciones, francesa y americana, las asumen como un referente. Sus criterios fueron utilizados al constituirse los nuevos Estados que, durante el siglo XIX, se independizaron en el continente americano. La mayoría de ellos tomaron como referencia fundamental la forma del Estado diseñado por los fundadores de los Estados Unidos de América, y estos, a su vez, sustentaron el sistema estatal sobre una síntesis entre las ideas de John Locke y el pensador francés, Barón de Montesquieu.

Para Alvaro D’Ors el problema del Estado moderno se encuentra en el cambio que realiza de la teoría de la autoridad y la potestad, por la teoría de la división de poderes, en la que se supone – ahora se comprueba empíricamente, de manera ingenua- que cada poder servirá de contrapeso al otro u otros. D’Ors considera que se anula la autoridad y se pretende reemplazar por una “colegialidad de potestad”¹⁴⁰. En esta colegialidad, argumenta D’Ors, los actos de interferencia entre los poderes, más que actos de moderación, se constituirían en obstáculos a la libertad ajena¹⁴¹. Un grave problema es que se pretende dividir un poder, ya de por sí indivisible.

Alvaro D’Ors manifiesta que, comparando el gobierno de la sociedad con el gobierno de la conducta personal, el equilibrio de la conducta no se obtiene con la ausencia de la autoridad (prudencia) sino con una adecuada dirección de ella. En adición, la potestad (voluntad) no puede ser dividida para obtener un buen acto. La

¹³⁹ Schmitt (2009: 90).

¹⁴⁰ Cfr. Vanney (2009: 107).

¹⁴¹ Cfr. Vanney (2009:107). En muchos países latinoamericanos, incluido Perú, se pueden revisar diversos casos en los cuales poderes ejecutivos cuyos partidos políticos tienen mayoría en el poder legislativo, imponen sus puntos de vista, muchas contrarios al bien común.

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

voluntad única debe actuar bajo el consejo –y freno en muchos casos- de la prudencia. Este símil contrastado con el gobierno de la sociedad nos lleva a decir que el asunto central no tanto es la separación de la potestad sino la separación entre autoridad y poder¹⁴².

El último bastión de la autoridad en este Estado moderno puede darse en la necesidad de que los jueces sean los que apliquen el contenido de las leyes. Así, el Tribunal Supremo podría renunciar a aplicar leyes que consideraría injustas¹⁴³. Sin embargo, indica María Alejandra Vanney, el gran problema estriba en que los integrantes del Tribunal Supremo no acceden a él por una autoridad reconocida sino porque una rama de la potestad los elige, creando –muchas veces- una dependencia de ella¹⁴⁴.

De esta manera el Estado moderno burocratiza la mentalidad jurídica, y cuando existe un conflicto de justicia lo que se hace es establecer nuevas leyes. El Estado crea un orden jurídico de acuerdo al orden estatal positivo. Como indica Alvaro D’Ors, en este esquema el derecho es establecido por la potestad, la cual –paradójicamente- es la encargada de velar por el orden y la justicia en la sociedad¹⁴⁵.

Pero es luego de la Revolución Francesa cuando el Estado (ahora Estado-Nación) no reconoce ningún poder por encima de él. Al respecto es interesante reproducir un párrafo del discurso del político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre cuando instaló la Asamblea Constituyente de 1979:

“Esta Asamblea encarna el Poder Constituyente y el Poder Constituyente es la expresión suprema del poder del pueblo. Como tal,

¹⁴² En el extremo Alvaro D’Ors ni siquiera cuestiona que existan tres poderes, lo que cuestiona es que entre ellos puedan controlarse en ausencia de la autoridad (Cfr. D’Ors, 1979).

¹⁴³ Esto permitiría que la doctrina judicial siga siendo fuente del derecho (Cfr. Vanney, 2009: 109).

¹⁴⁴ Cfr. Vanney (2009).

¹⁴⁵ Cfr. D’Ors (1979).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

no admite condicionamiento, limitaciones, ni parámetros. Ningún dictado extraño a su seno puede recortar sus potestades. Cuando el pueblo se reúne en Asamblea Constituyente, que es el primer Poder del Estado, vuelve al origen de su ser político y es dueño de organizarse con la más irrestricta libertad. Nadie puede fijarle temas, ni actitudes, como no sean sus propios integrantes por la expresión democrática del voto. No reconoce poderes por encima de ella misma, porque es fruto indiscutido y legítimo de la soberanía popular¹⁴⁶.

La crisis del Estado moderno actual, ya en los siglos XIX, XX y XXI, se debe a la aparición del capitalismo, que en su desarrollo económico desborda a los Estados con las empresas multinacionales y con el poder militar que, por protegerlas, quiebra las soberanías existentes. Pero donde incide mucho Alvaro D'Ors como un punto de quiebre para el funcionamiento del actual Estado moderno es en la inaplicabilidad de la prudencia política al haber sido reemplazada por la prudencia técnica. María Alejandra Vanney indica, interpretando a D'Ors, que “cuando las matemáticas se tornan política, ésta se dedica a *demostrar* en lugar de *gobernar* o *decidir*, y está claro que no hay sitio para la libertad en la demostración científica”¹⁴⁷.

Posteriormente el Estado de derecho deviene en diversas variantes, siempre organizado en torno de la soberanía absoluta, que radica simbólicamente en la nación y que es ejercida por las instituciones públicas, considerando a la ley como la expresión máxima en la sociedad y a la cual todos están sometidos. Así, aparece el Estado social de derecho, cuyo origen se remonta a la doctrina alemana posterior a la II Guerra Mundial¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Diario El Comercio, Lima, 29 de julio de 1978.

¹⁴⁷ Vanney (2009: 371). En el Estado moderno la autoridad tiene la tentación de ser poder y el poder quiere ser autoridad. Ya no existe un Estado prudente que vele por la libertad de los ciudadanos.

¹⁴⁸ Cfr. Cea (2005).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

1.4. El Estado Moderno

El Estado social de derecho significa el intento de adaptación del Estado de derecho, al nuevo contexto del siglo XX, con los procesos industriales y postindustriales vigentes en la época. El Estado social de derecho intenta dar una respuesta al individualismo del Estado de derecho, producto del desarrollo del sistema económico capitalistas. De esta manera, se establece una mayor presencia del Estado en la vida social y económica del país, tratando de garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos, en este caso las prestaciones que cubran las necesidades básicas de la población¹⁴⁹.

Las principales funciones de este Estado son las siguientes¹⁵⁰:

- Alcanzar el bien común (sus teóricos consideran que éste no se puede alcanzar por generación espontánea).
- Salvaguardar la justicia, la seguridad jurídica, el respeto de la dignidad humana y los derechos esenciales que fluyen de ella.
- Superar racionalmente los conflictos sociales, logrando la integración en la comunidad nacional.
- Compensar los intereses individuales y de grupo, proteger a los necesitados y prever los problemas del futuro.
- Coordinar las acciones de la sociedad civil con las organizaciones políticas.

¹⁴⁹ Cfr. Gonzales (2004).

¹⁵⁰ Cfr. Cea (2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Para Michael Novak, los Estados deben adecuarse a los nuevos cambios para alcanzar sus objetivos sociales¹⁵¹. John Gray, indica que los Estados *benefactores*, creados en un contexto de economías cerradas, no pueden subsistir en economías abiertas y con libre movilidad de capitales. Para Gray esto se refleja en tres aspectos siguientes; primero, no es posible mantener un mercado laboral basado en la institución de la seguridad en el empleo, en circunstancias que el cambio tecnológico comienza a barrer con ocupaciones completas (e incluso industrias); segundo, en esta nueva era en que nadie puede estar seguro de que conservará el mismo empleo mientras dure su vida de trabajo, los sistemas de pensiones que vinculan los beneficios con un solo empleador no brindan mucha seguridad; y tercero, las instituciones previsionales concebidas fundamentalmente para compensar a las personas por sus fracasos y castigarlas por el éxito “son particularmente poco aptas en una época de globalización”¹⁵².

Con todo esto, el Estado moderno se encuentra en crisis y tiene diversos enfoques sobre su función. El Estado contemporáneo, según Alfred Müller-Armack, debe “velar por el establecimiento en la sociedad de una armonía práctica y de una genuina relación de cooperación en todas las dimensiones de inequidad que afecten a la sociedad”¹⁵³. Para Jorge Rodríguez, el Estado, que es la entidad que media entre los mercados y la sociedad en una economía social de mercado, le corresponde un rol activo en la generación de condiciones satisfactorias de desarrollo para toda la población de un país¹⁵⁴. Rodríguez añade que “[el Estado] es el responsable de realizar las correcciones que va produciendo en materia espacial la centralización del funcionamiento económico”¹⁵⁵.

¹⁵¹ Cfr. Novak (1999a).

¹⁵² Cfr. Gray (1997).

¹⁵³ Cfr. en Rodríguez (2008: 37).

¹⁵⁴ Cfr. Rodríguez (2008).

¹⁵⁵ Rodríguez (2008: 37).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

Según Edgar Moncayo, “el Estado-Nación -piedra angular de la organización política del mundo -desde la suscripción del Tratado de Westfalia en 1648- está experimentando una profunda crisis”¹⁵⁶, la cual tiene tres causas que provienen de tres direcciones:

- (a) Desde arriba, por la globalización y la supra nacionalización.
- (b) Horizontalmente, por el desmantelamiento del Estado de bienestar, la privatización y la desregulación.
- (c) Desde abajo, por la descentralización y la devolución de autonomías a las polis regionales y locales¹⁵⁷.

Moncayo argumenta que “la acción conjunta de estas tendencias estaría determinando el vaciamiento (*hollowing out*) del Estado-Nación, en la medida en que muchas de sus competencias tradicionales están siendo transferidas hacia arriba a las instituciones internacionales y supranacionales; hacia los lados al mercado, las empresas privadas y las transnacionales, y hacia abajo a las entidades de orden subnacional”¹⁵⁸.

Para Leopoldo Peralta y Mauricio Vasco “el desarrollo político de una nación se alcanza a través de la construcción de un Estado en el cual el conjunto de sus instituciones operan en beneficio del interés general. El escenario de la democracia permite que esta operación se efectúe contando con la voz mayoritaria de los ciudadanos y con la opinión que ellos tienen acerca de los problemas y asuntos prioritarios por atender”¹⁵⁹.

En este punto, ya ni se discute sobre la conveniencia o no de la existencia del Estado de derecho tal como se le conoce en el siglo XX, y más bien se pasa a discutir sobre sus mejores o peores características y funciones. El tema está centrado en cómo hacerlo más eficiente y

¹⁵⁶ Moncayo (2006: 137).

¹⁵⁷ Cfr. Moncayo (2006).

¹⁵⁸ Moncayo (2006: 137).

¹⁵⁹ Peralta & Vasco (1998: 80).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

cómo puede llegar su actuación a los espacios territoriales de un país, desde un punto de vista instrumental. En esta línea, Francis Fukuyama, uno de los teóricos de esta tendencia, manifiesta que “la labor de la política moderna ha consistido en domar el poder del Estado, orientar su actividad hacia propósitos considerados legítimos por las personas a las que sirve y regular el ejercicio del poder con el Estado de derecho”¹⁶⁰.

Aún dentro del enfoque liberal, existen diferencias sobre la legitimidad de las decisiones del Estado. Fukuyama plantea que la postura de que los valores morales, a los que identifica como valores liberales democráticos, son anteriores y más elevados que el orden legal, tiene el inconveniente de que no existe ninguna institución internacional que los represente. Manifiesta que “la ‘comunidad internacional’ es una ficción desde el momento en que su capacidad de aplicación de las leyes depende por completo de la acción de cada uno de los Estado-Nación. No existe una ONU (Organización de las Naciones Unidas) autónoma, ni un ejército”¹⁶¹. Pragmático, Fukuyama, indica que la legitimidad de las acciones del Estado radica en la votación de las mayorías.

Para este Estado moderno, las funciones que plantea el Banco Mundial para este Estado se pueden clasificar en tres niveles: Mínimas, intermedias y dinámicas¹⁶². En el Cuadro 1.3.1., observamos las mismas:

¹⁶⁰ Fukuyama (2004: 16).

¹⁶¹ Fukuyama (2004: 170).

¹⁶² Cfr. Banco Mundial (1997).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

Cuadro N° 1.3.1.
Funciones del Estado

Mínimas	Intermedias	Dinámicas
Suministro de bienes públicos puros: Defensa, ley y orden. Derechos de propiedad. Gestión macroeconómica, Salud pública.	Abordar los efectos externos: Educación, medio ambiente.	Política industrial
Aumentar la equidad: Protección de los pobres.	Regular los monopolios.	Riqueza
	Corregir la información imperfecta: Seguros, reglamentación financiera, Seguridad social.	

Para Miguel Kast la tarea del Estado, en el campo redistributivo, debe enmarcarse en tres principios: a) que los beneficios efectivamente lleguen a los más pobres, cosa que no ha ocurrido; b) que el beneficiario tenga libertad para escoger; y c) que el Estado no sea un gestor monopólico¹⁶³.

¹⁶³ Cfr. Kast (1984).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Kast indica que para el Estado el orden de importancia de los potenciales de un país debe ser; primero, el potencial humano; segundo, el potencial de los recursos naturales; y tercero, el potencial de los recursos de capital. Su tesis es que el desarrollo de un país se ve afectado por la labor que realice el Estado en los ámbitos normativo, redistributivo y productivo. El tipo de organización que tenga este Estado va a incidir sobre el comportamiento de las personas de manera directa y sobre la estabilidad política de manera indirecta¹⁶⁴.

El rol normativo del Estado, que en el campo económico es donde más efecto tiene, debe basarse en cuatro principios: (1) igualdad ante la ley, (2) no discrecionalidad, (3) respeto intrínseco a los derechos de las personas, y (4) derecho de propiedad claramente establecidos. En el campo redistributivo el objetivo del Estado debe ser propiciar la igualdad de oportunidades entre la población, y debe basarse en los siguientes principios: (1) gasto social efectivo y eficiente, y (2) libre elección del beneficiario entre distintas alternativas, no todas necesariamente públicas¹⁶⁵. Añade Kast que este rol redistributivo “se justifica por la necesidad de desarrollar el principal potencial de un país, que es su gente. Sabemos que el individuo, en la medida en que cuenta con los medios, lo primero que hace es desarrollar su potencial genético, que es tarea de todos nosotros para con cada uno de nuestros hijos”¹⁶⁶.

En el ámbito productivo, mientras menos Estado exista en este campo, mucho mejor. Si el Estado tuviera empresas productivas, los mejores cuadros técnicos quisieran estar en esas empresas y no en la labor social donde el Estado es insustituible. Por otro lado la inversión privada se retrae cuando ve competencia estatal, a la cual considera desleal porque absorbe pérdidas con fondos públicos, y, en algunos casos, no se le permite ingresar en una determinada actividad porque

¹⁶⁴ Cfr. Kast (1984).

¹⁶⁵ Cfr. Kast (1984).

¹⁶⁶ Kast (1984: 219).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

el Estado otorga un monopolio normativo a sus empresas, siendo muchas veces juez y parte¹⁶⁷.

En este punto es importante conocer las enseñanzas de la Iglesia Católica sobre el Estado y su función en la sociedad. Para comenzar el Papa Juan Pablo II hace una observación importante con respecto a los modelos ideológicos en una sociedad. Él argumenta que "la Iglesia no tiene modelos para proponer. Los modelos reales y realmente eficaces pueden nacer solamente de las diversas situaciones históricas, gracias al esfuerzo de todos los responsables"¹⁶⁸. Y específicamente en el caso del Estado afirma que:

“Es deber del Estado proveer a la defensa y tutela de los bienes colectivos, como son el ambiente natural y el ambiente humano, cuya salvaguardia no puede estar asegurada por los simples mecanismos de mercado. Así como en tiempos del viejo capitalismo el Estado tenía el deber de defender los derechos fundamentales del trabajo, así ahora con el nuevo capitalismo el Estado y la sociedad tienen el deber de defender los bienes colectivos que, entre otras cosas, constituyen el único marco dentro del cual es posible para cada uno conseguir legítimamente sus fines individuales”¹⁶⁹.

En la Encíclica *Rerum Novarum*, el Papa León XIII afirma que el Estado no puede perjudicar a la sociedad civil, y menos a la familia cuyos derechos y deberes son anteriores a aquella, y cuya *potestas* recae, en el caso de la familia, en los padres¹⁷⁰. El Papa Juan Pablo II indica, recordando la Encíclica *Rerum Novarum*, que la estructura más realista para una sociedad es la división en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; en un juego de equilibrio en el que el

¹⁶⁷ Kast (1984: 224) añade que otro factor, que se ha dado en muchos países, es la corrupción en la gestión de estas empresas públicas, y la ineficiencia vinculada al uso de un dinero que no se considera propio sino ajeno, algo muy propio de la naturaleza humana.

¹⁶⁸ Papa Juan Pablo II (1991: N43).

¹⁶⁹ Papa Juan Pablo II (1991: N40).

¹⁷⁰ Cfr. Papa León XIII (1891).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

poder se mantenga en su “justo límite”¹⁷¹. Pero el mismo el Papa Juan Pablo II añade que “una auténtica democracia es posible en un Estado de derecho y sobre la base de una recta concepción de la persona humana [...] una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia”¹⁷².

Al igual que en los aspectos jurídicos, el Estado también tiene un importante papel en los aspectos económicos. Así, el Papa Juan Pablo II recuerda que la economía de mercado no puede desenvolverse en un vacío institucional, jurídico y político¹⁷³. Las principales funciones del Estado en los temas económicos serían¹⁷⁴:

- Garantizar la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes.
- Ejercer la suplencia en situaciones excepcionales y por un tiempo determinado, cuando sectores sociales o sistemas de empresas no tengan la capacidad para alcanzar sus objetivos.
- Aplicar con moderación lo que se ha llamado *Estado Benefactor*, que si bien puede asegurar, por ejemplo, el acceso a la salud, podría, también, provocar problemas en el funcionamiento del Estado que terminen perjudicando más, justamente a quienes quiere beneficiar.
- Aplicar el principio de subsidiariedad, en el cual “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad, y ayudarla a coordinar su acción

¹⁷¹ Papa Juan Pablo II (1991: N44).

¹⁷² Papa Juan Pablo II (1991: N46).

¹⁷³ Cfr. Astorquiza (1991).

¹⁷⁴ Cfr. Astorquiza (1991); Papa Juan Pablo II (1991: N48).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común”¹⁷⁵.

Según detalla Enrique Castillo el Compendio de la Doctrina de la Doctrina Social de la Iglesia contiene los cinco principios que la Iglesia defiende en el tema social: bien común, destino universal de los bienes, principio de subsidiariedad, participación y solidaridad; enmarcados en tres aspectos de la vida social: verdad, libertad y justicia¹⁷⁶. Castillo añade que el Estado, citando la misma fuente, debe eliminar todos los procedimientos corruptos, controlar el gasto público, mantener la paz, obrar con prudencia, sensatez y valentía, y respetar el principio de subsidiariedad, que es contrario a toda “forma de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público [...] aunque algunas circunstancias –por excepción– pueden aconsejar que el Estado ejercite una función de suplencia”¹⁷⁷.

Un tema adicional sobre el Estado nos remite a lo que se entiende por sociedad civil¹⁷⁸. Norberto Bobbio (1989) la concibe en el marco de la dicotomía sociedad civil / Estado, indicando que aquella se encuentra en el ámbito de las relaciones sociales que no están reguladas o que no tienen directamente la presencia del Estado, que en la práctica sería el que ejerce el poder coactivo¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Papa Juan Pablo II (1991: N48).

¹⁷⁶ Cfr. Castillo (2006).

¹⁷⁷ Castillo (2006: 248)

¹⁷⁸ Si bien el término específico “sociedad civil” (una mala traducción del alemán *bürgerliche Gesellschaft*, que luego fue interpretado como sociedad burguesa) proviene de una derivación del análisis marxista del Estado, es muy cierto que en otros contextos y pensamientos se habla del mismo concepto con el nombre de “sociedad” a secas, como lo preexistente al Estado; es decir, la base real sobre la que se edifica una superestructura jurídica y política. En adición, es el *estado de la naturaleza* de Hobbes.

¹⁷⁹ Cfr. Bobbio (1989).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

La concepción de sociedad civil en términos negativos quedaría definida como el espacio que sobra una vez que hemos definido el espacio del Estado. En la práctica para Bobbio es la dicotomía entre lo privado (sociedad civil) y lo público (Estado), y añade que,

“en una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos”¹⁸⁰.

Para Bobbio, los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y otro en el Estado. De hecho, se encontrarían entre ambos como una sociedad política, que tiene “la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política”¹⁸¹.

Con esta misma clave dicotómica sociedad civil / Estado se puede entender el tema de las crisis de gobernabilidad. Bobbio indica que “una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas”¹⁸². Así, la ingobernabilidad nos lleva a la crisis de legitimidad. Para Bobbio, contrario a Schmitt, la autoridad reside en el mismo poder, y si este es incapaz de solucionar las demandas de la sociedad civil, se verá deslegitimado. La solución, en este caso, es retornar a la fuente de la legitimización que no es otra que la sociedad civil, la cual transmite su parecer a través de la opinión pública¹⁸³.

Finalmente, un aspecto más técnico que conceptual tiene que ver con el asentamiento del Estado en un determinado territorio. En otras

¹⁸⁰ Bobbio (1989: 43).

¹⁸¹ Bobbio (1989: 43).

¹⁸² Bobbio (1989: 44).

¹⁸³ Bobbio (1989) indica que en el Estado totalitario, que es el Estado que absorbe a la sociedad civil, no existe opinión pública (solo existe la opinión oficial del Estado).

Capítulo 1: Aspectos teóricos sobre la sociedad y el Estado

palabras se trata de cómo se debe ordenar la sociedad de cara al espacio geográfico en el que se ubica. No es lo mismo una sociedad ubicada en un territorio costero y plano, que una sociedad asentada en un territorio montañoso. La forma de actuar del Estado debe ser de manera diferente en cada territorio. Raúl Molina añade que ningún territorio específico se encuentra aislado, siempre forma parte de un sistema mayor. Es más, cada territorio se encuentra formando parte de varios sistemas superpuestos a diferentes escalas¹⁸⁴.

El territorio es el suelo, subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que lo integra. Sobre la base de este concepto, la sociedad organiza y define las funciones del Estado, y constituye y define el asiento físico, formas de uso, ocupación, y derechos¹⁸⁵. Para Molina el territorio es una realidad integrada producto de la relación entre las actividades humanas y el medio natural en el que estas se desarrollan¹⁸⁶. El resultado, finalmente, es una transformación del territorio, y el Estado, como representante de la sociedad, debe velar para que esta transformación sea positiva y sostenible.

En este marco el ordenamiento territorial vendría a ser proceso de asignación de usos y ocupación del suelo en función de sus capacidades y necesidades de la población¹⁸⁷. La diversidad de actores que participan en el desarrollo territorial obliga a que se logre pactos de consenso territorial que posibiliten la promoción del desarrollo regional y local, de manera homogénea¹⁸⁸.

Según CEPAL, al Estado le corresponde el papel principal en la obtención de estos consensos que deberían tener tres objetivos:

“En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para

¹⁸⁴ Cfr. Molina (2014).

¹⁸⁵ Cfr. Ministerio del Ambiente (2014).

¹⁸⁶ Cfr. Molina (2014).

¹⁸⁷ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

¹⁸⁸ Cfr. CEPAL (2011).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. El segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera mediante transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que opera el uso de los impuestos a la renta para transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. [...] En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar las políticas sectoriales y espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención”¹⁸⁹.

Las políticas del Estado con enfoque territorial son complementarias de las políticas económicas y sociales y mejoran los resultados a nivel agregado. El problema para un Estado centralizado es que las políticas sectoriales y de innovación son diseñadas de arriba hacia abajo (*top-down way*), cuando en realidad debería ser propuestas por los niveles subnacionales, que conocen mucho mejor su propio territorio¹⁹⁰.

¹⁸⁹ CEPAL (2011: 41).

¹⁹⁰ Ministerio del Ambiente (2014).

Capítulo 2
El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión
descentralizada

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

2.1. El principio de subsidiariedad desde el punto de vista de la Doctrina Social de la Iglesia

El Estado como servidor de la sociedad debe mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y las iniciativas individuales y grupales de las personas en el territorio¹⁹¹. En el marco del actual Estado Moderno, uno de los temas que se han planteado para hacerlo más eficiente y legítimo, si cabe la palabra, es aplicar el principio de subsidiariedad al funcionamiento del mismo.

La palabra subsidiariedad proviene del latín *subsidium*, que significa socorro o ayuda, pero si nos quedamos con esta definición nada nos indica si esta ayuda es para el fuerte o el débil, o si es para conseguir la unión o la desintegración¹⁹². Desde un punto de vista jurídico, “la subsidiariedad se aplica a toda acción u obligación que suple o robustece otra principal”¹⁹³. Esta definición tampoco nos aporta mucho para entender cuál es su verdadero significado. Podemos aclararnos más recurriendo al derecho público interno para el cual, “la subsidiariedad es un principio que trata de hallar el nivel adecuado al ejercicio de cierta competencia, no siendo llamado el nivel superior más que cuando los niveles inferiores no sean capaces de ejercitarla”¹⁹⁴.

El concepto de subsidiariedad como principio nace en el catolicismo europeo de finales del siglo XIX y principios del XX, y

¹⁹¹ Cfr. Viana (1998).

¹⁹² Cfr. Carro (1991).

¹⁹³ Carro (1991: 230).

¹⁹⁴ Carro (1991: 231).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

tiene su origen en la filosofía tomista¹⁹⁵, adaptándose su significado actual en la Doctrina Social Católica, a través de las Encíclicas que ha publicado la Iglesia Católica.

Se pueden encontrar menciones al principio de subsidiariedad en Aristóteles, Santo Tomás y Althusius, pero su desarrollo moderno se encuentra vinculado a la Encíclica *Rerum Novarum*¹⁹⁶, en el sentido positivo de este principio, y a la Encíclica *Cuadragésimo Anno*¹⁹⁷, en su sentido negativo¹⁹⁸.

La Doctrina Social de la Iglesia, en la cual se encuentra enmarcado el principio de subsidiariedad, tiene gran relevancia para el análisis de los hechos sociales. Aquella, que es parte de la teología, utiliza a la filosofía para comprender a la persona y su convivencia en una sociedad basada en “la libertad, la conciencia, la ética, el derecho, la justicia, el bien común, la solidaridad, la subsidiariedad, [y] el Estado”¹⁹⁹, con la finalidad de alcanzar una buena convivencia social.

En la sociedad tiene que entenderse que solo es posible cuidar de la dignidad humana si se cuida a la familia y a las asociaciones en las pequeñas realidades territoriales locales. Una buena formación en estas unidades garantiza que las relaciones económicas, sociales, culturales, profesionales, y políticas se llevan a cabo de manera armoniosa y con un alto grado de sociabilidad²⁰⁰.

Para Ángel Boixareu, el principio de subsidiariedad tiene tres importantes raíces: La primera de tipo filosófico y se remonta a los escritos de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, y posteriormente a

¹⁹⁵ Cfr. Santo Tomás de Aquino (2014). Santo Tomás expresa que cada nivel de ser tiene su responsabilidad y sus potencialidades, las cuales deben ser respetadas y aprovechadas.

¹⁹⁶ Cfr. Papa León XIII (1891).

¹⁹⁷ Cfr. Papa Pío XI (1931).

¹⁹⁸ Cfr. Tapia (2003).

¹⁹⁹ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

²⁰⁰ Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

los de John Locke y John Stuart Mill, incluyendo algunos escritos de Pierre-Joseph Proudhon y Emmanuel Mounier²⁰¹. La segunda, y quizás la más importante, se origina en la Doctrina Social de la Iglesia Católica con las Encíclicas papales *Rerum Novarum*, *Quadragesimo anno* y *Pacem in Terris*, en las que se trata sobre cómo organizar la sociedad y los límites entre el Estado y la familia²⁰². Y la tercera tiene fuentes jurídico-políticas, considerando que se trata de un principio propio de los Estados de estructura federal. Boixareu añade que “el principio de subsidiariedad es un principio ‘poliédrico’: filosófico, político, y jurídico”²⁰³.

La Doctrina Social de la Iglesia confirma que el Estado en sus relaciones con el sector público debe aplicar el principio de subsidiariedad. En la Encíclica *Quadragesimo anno* se rechaza el liberalismo en el ámbito económico, pero se reafirma en el valor de la propiedad privada con un sentido social²⁰⁴. Aplicar y considerar a la persona humana como primer destinatario de las políticas públicas constituye uno de los ejes principales de la enseñanza social católica. El principio de la dignidad de la persona humana es el principio sobre el cual se construyen los principios del bien común, de subsidiariedad y de solidaridad²⁰⁵.

El principio de subsidiariedad, que incorpora toda una concepción del hombre y la sociedad²⁰⁶, tiene dos aspectos: uno negativo, que indica que todo lo que se puede hacer por sí mismo no debe ser transferido a otro nivel superior; y otro positivo, que indica que si las capacidades del nivel inferior son insuficientes, el nivel

²⁰¹ Cfr. Boixareu (1994).

²⁰² Cfr. Guitián (2014).

²⁰³ Boixareu (1994: 774)

²⁰⁴ Cfr. Papa Pío XI (1931); Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

²⁰⁵ Cfr. Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

²⁰⁶ Arizmendi (2001) indica que el principio de subsidiariedad es un principio de derecho natural, y por lo tanto, basado en la razón y la justicia.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

superior no debe tomar sus competencias de manera inmediata y permanente sino que debe ayudar al nivel inferior a mejorar sus capacidades. La subsidiariedad es subsidio, ayuda, soporte, no sustitución.

Al decir de Antonio Viana, “el primer aspecto reclamaría el reconocimiento de los derechos y espacios de libertad de los ciudadanos; el segundo, su promoción, tutela y coordinación para el bien común. Ambos aspectos de diversidad y unidad, libertad y solidaridad, son necesarios para que las personas puedan realizar los valores radicados en su naturaleza creada por Dios”²⁰⁷.

La fuerza e importancia que otorga la Iglesia a este principio se nota cuando afirma que no se le puede quitar a las personas y dar a las comunidades lo que ellos pueden hacer con su propio esfuerzo, de la misma manera no es justo quitar competencias a las comunidades menores o inferiores para dárselas a las comunidades mayores o superiores. Esto provocaría serios daños a la buena convivencia social²⁰⁸.

Para que el tejido social funcione bien cada nivel tiene que realizar sus propias competencias. Entregarlas o no hacerlas afectaría la propia dignidad de las personas en su espacio vital²⁰⁹. Por lo tanto el Estado, como suprema autoridad, debe garantizar que cada nivel realizará las acciones que le correspondan, no solo por un tema de dignidad sino también por un tema de eficiencia, ya que el nivel inferior, más cercano a las personas en el territorio, puede dirigir, vigilar y castigar de manera más eficaz²¹⁰.

Es decir, los gobernantes deben tener muy presente el principio de función *subsidiaria* que debe cumplir el Estado. Esto propiciaría,

²⁰⁷ Viana (1998: 154).

²⁰⁸ Cfr. Papa Pío XI (1931).

²⁰⁹ Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004)

²¹⁰ Cfr. Papa Pío XI (1931).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

como hemos mencionado, una mayor eficiencia social y mejoraría la autoridad.

Lo que la Iglesia Católica expresa es que las personas que pertenecen a un tejido social deben poder desarrollarse independientemente del nivel en que se encuentren, porque cada nivel tendrá sus competencias y funciones. Sólo en el caso que los entes de nivel inferior no puedan actuar con eficiencia, el nivel superior buscará suplir su acción temporalmente y buscará dotar a las personas de ese nivel de las capacidades adecuadas.

Así, el principio de subsidiariedad, entendido en sentido positivo, nos indica que los niveles más altos deben ayudar a los niveles más bajos en temas económicos, sociales e institucionales, pero a su vez, este mismo principio entendido en sentido negativo exige que los niveles más altos no coacten ni suplanten la iniciativa, libertad ni responsabilidad de los niveles más bajos²¹¹.

Sin embargo, en algunos casos, y bajo circunstancias específicas, el Estado puede asumir una función de suplencia, por ejemplo, cuando el Estado tiene que promover la economía y la sociedad civil no puede hacerlo autónomamente o en las situaciones en las cuales las injusticias requieren la intervención pública. Bajo el principio de subsidiariedad esta suplencia institucional no debe ser muy prolongada dado que se basa en una situación de excepción. En cualquier caso el correcto entendimiento del bien común y la primacía de la persona deben ser los criterios para una correcta aplicación de la discrecionalidad de este principio²¹².

En este sentido el principio de subsidiariedad lucha contra dos concepciones extremas. Por una parte, el individualismo que quiere prescindir del Estado²¹³, y por otra parte el totalitarismo donde el

²¹¹ Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004).

²¹² Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004).

²¹³ No hay que olvidar que la teología considera que el ser humano es esencialmente social.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Estado hace todo ahogando la iniciativa de los distintos grupos sociales²¹⁴. La Iglesia considera que el ser humano es un fin en sí mismo y que no debe aislarse de la sociedad ni ser parte de una maquinaria estatal totalizante.

El principio de subsidiariedad cuida a las personas de los abusos de los niveles superiores y obliga a éstos a capacitar a los niveles inferiores para que puedan desarrollar sus competencias, ya que todas las personas tienen la posibilidad de mejorar. Negar el principio de subsidiariedad condena a una sociedad a perder las inmensas posibilidades que se abren en una sociedad con libertad, capacidad y responsabilidad, más aún cuando muchas veces se niega en nombre de la democracia y la igualdad²¹⁵.

Las funciones del Estado se amplían y precisan con el principio de subsidiariedad, dándole libertad a la iniciativa privada de las personas. Cuando el Estado centralista, burocrático y asistencialista interviene y quita libertad e iniciativa a las personas en los niveles inferiores, provoca un crecimiento exponencial del aparato público tratando de controlar aspectos territoriales que desconoce. Esto incrementa los gastos producto de las ineficiencias que comienzan a presentarse.

Otra función del Estado, en arreglo con este principio, es fomentar, estimular y complementar la actividad privada en la generación de producción, creando las condiciones –de infraestructura sobre todo- que permita su desarrollo. También el Estado debe intervenir cuando existen monopolios o fallas en los mercados. La presencia activa de la sociedad civil en esta materia es fundamental para que la actividad económica implique progreso social y beneficio para todas las personas. El Estado no puede suplir a los privados en esta competencia²¹⁶.

²¹⁴ Generalmente los totalitarismos son centralistas debido a la concentración de poder que realizan.

²¹⁵ Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004).

²¹⁶ Cfr. Papa Juan XXIII (1961).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

Para no llegar a estos extremos el Estado debe limitar su intervención en el ámbito económico a las reales exigencias de la sociedad. El Estado puede llevar a los ciudadanos hacia el bien común practicando una política económica que propicie la participación de todos los ciudadanos en las actividades productivas. Respetando el principio de subsidiariedad debe motivar a las autoridades públicas para que promuevan el desarrollo de las capacidades de iniciativa, autonomía y responsabilidad de las personas²¹⁷.

En conclusión, la intervención del Estado debe respetar los principios de equidad, racionalidad y eficiencia, y no debe suplir la participación de los privados. Es más debe respetar su derecho a la libertad de acción económica. Si el Estado no respeta estos principios causaría un perjuicio a la sociedad, al anular la responsabilidad de los ciudadanos, anulando, en muchos casos, la dignidad de la persona²¹⁸.

El sistema económico y social debe estar integrado por la acción conjunta de los actores públicos y privados. De esta manera se establecería una “pluralidad de centros de decisión y de lógicas de acción”²¹⁹. Una verdadera democracia económica requiere de esta complementariedad, en la cual el Estado debe actuar basado en la solidaridad y en el principio de subsidiariedad.

En este contexto las organizaciones privadas sin fines de lucro cumplen un papel fundamental en el ámbito económico. Estas organizaciones buscan conciliar la eficiencia productiva con el principio de solidaridad. El Estado, basado en el principio de subsidiariedad, debe respetar la naturaleza y ámbito de estas organizaciones que buscan justamente promocionar la dignidad y autonomía de los ciudadanos²²⁰.

²¹⁷ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004), Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, Ciudad del Vaticano, 124 p.

²¹⁸ Cfr. Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

²¹⁹ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 125).

²²⁰ Cfr. Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Una consecuencia que emana del principio de subsidiariedad es la participación de la persona en la sociedad. Ésta se expresa a través de “una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, individual o asociadamente, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, social y política de la comunidad civil a la que pertenece. La participación es un deber que todos deben cumplir, de modo responsable y con vistas al bien común”²²¹.

La participación no tiene límites en la vida social, debe abarcar, como se ha mencionado, desde la política y la economía, hasta la cultura, la información y la vida social. Se debe poner especial énfasis en “favorecer la participación, sobre todo, de los más débiles, así como la alternancia de los dirigentes políticos, con el fin de evitar que se instauren privilegios ocultos; es necesario, además, una fuerte empeño moral, para que la gestión de la vida pública sea el fruto de la corresponsabilidad de cada uno con relación al bien común”²²².

Siguiendo con esta lógica, la sociedad, en el modelo que haya adoptado, no puede –ni debe– prescindir de la responsabilidad de la familia en la formación social de sus integrantes. Bajo el principio de subsidiariedad el Estado no puede realizar las tareas que le corresponden a las familias, ya sea solas o en grupo con otras familias. Un caso ilustrativo es en la educación, donde la educación pública no debe reemplazar a la educación familiar, y en el peor de los casos, no puede ser opuesta a esta. Lo que sí tiene obligación el Estado es de ayudar a las familias a que cumplan su rol en la sociedad²²³.

En adición, la Iglesia indica que “la sociedad y el Estado no pueden absorber, ni sustituir, ni reducir la dimensión social de la misma familia; más bien deben honrarla, reconocerla, respetarla y promoverla según el principio de subsidiariedad”²²⁴. Para

²²¹ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 67).

²²² Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 67).

²²³ Cfr. Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004).

²²⁴ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 91).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

complementar la labor del Estado basado en el principio de subsidiariedad, debe añadirse que también debe basarse en el principio de solidaridad. El peligro que exista asistencialismo se puede dar cuando se da la solidaridad sin subsidiariedad, mientras que lo inverso nos puede llevar a fomentar localismos egoístas.

Otro aspecto interesante es la diferencia entre comunidad política y sociedad civil. Aquella está al servicio de ésta. La Doctrina Social de la Iglesia va más allá y considera que la existencia de la sociedad civil justifica la existencia de la comunidad política. En este contexto la sociedad civil “es un conjunto de relaciones y de recursos, culturales y asociativas, relativamente autónomas del ámbito tanto político como económico”²²⁵. En la sociedad civil deben participar todos, cada uno en su justa medida, ya que se persigue el bien común.

En este marco la función del Estado es muy precisa. Debe proporcionar el entorno jurídico pertinente para que las personas tengan una libre actividad, sabiendo que la sociedad civil es diversa y heterogénea, y por lo tanto fuente de conflictos, legítimos en muchos casos, donde podría prevalecer el más fuerte sobre el más débil. Aquí el Estado, respetando el principio de subsidiariedad, debe orientar el bien común²²⁶.

También la comunidad política tiene una función de “regular sus relaciones con la sociedad civil según el principio de subsidiariedad”²²⁷. Esto es fundamental para que un buen tejido social sea el inicio de una verdadera democracia.

Para ampliar nuestro entendimiento sobre el principio de subsidiariedad, aplicado a las relaciones internacionales, debemos remitirnos a lo expresado en la Encíclica *Pacem in Terris* del Papa Juan XXII. En ella se dice lo siguiente:

²²⁵ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 146).

²²⁶ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 146).

²²⁷ Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004: 146).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

“Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación”²²⁸.

Sin embargo, ninguna autoridad supranacional puede limitar la acción de cada Estado, sino que debe propiciar el ambiente para que cada territorio, y las personas y niveles intermedios que la componen, desarrollen sus competencias, realicen sus funciones de manera libre y eficiente²²⁹.

Regresando al origen del concepto del principio de subsidiariedad, el ámbito de este principio incluye el respeto a la persona y la familia, la valoración de los niveles intermedios de organización, el impulso a la actividad privada, todo con la finalidad de que cada organismo social cumpla con los siguientes roles: servicio del bien común, articulación pluralista de la sociedad, protección de los derechos de los hombres y de las minorías, descentralización burocrática y administrativa, equilibrio entre la esfera pública y privada, y efectiva responsabilidad del ciudadano como partícipe activo de la realidad política y social del país²³⁰.

La subsidiariedad y la solidaridad deben estar estrechamente unidas. El Papa Benedicto XVI señala en la Encíclica *Caritas in Veritate* que “el principio de subsidiariedad debe mantenerse

²²⁸ Papa Juan XXIII (1963), ítem 140.

²²⁹ Cfr. Guitian (2014).

²³⁰ Cfr. Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

íntimamente unido al principio de la solidaridad y viceversa, porque así como la subsidiariedad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, también es cierto que la solidaridad sin la subsidiariedad acabaría en el asistencialismo que humilla al necesitado”²³¹.

²³¹ Papa Benedicto XVI (2009: ítem 58).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

2.2. El principio de subsidiariedad desde otros enfoques

Para Antonio Carro, “la subsidiariedad en su concepción más genérica es un principio liberal, en el sentido de que en la sociedad del *laissez faire*, el Estado es la gran institución subsidiaria pues sólo debe actuar cuando es ‘necesario’ para defender el bien de la comunidad de los excesos y abusos que pueda haber”²³². La subsidiariedad se clasifica en vertical, cuando se refiere a la relación de poderes comunidad, Estados y regiones; y horizontal, cuando se refiere a las competencias entre poderes públicos y fuerzas sociales²³³.

Desde este punto de vista liberal, el principio de subsidiariedad se ha entendido desde un sentido confederal (de abajo hacia arriba), más que federal (de arriba hacia abajo)²³⁴. Carro, citando a León Brittan, indica que para los liberales no existe una línea clara sobre cuando aplicar el principio de subsidiariedad, siendo partidarios de que las mejores decisiones se pueden tomar en el nivel inferior, es decir, el más cercano a los afectados que es el nivel en que mejor se conoce sus necesidades y tradiciones²³⁵. Para los liberales, añade

²³² Carro (1991: 232).

²³³ Cfr. Carro (1991); Stein (1995).

²³⁴ Cfr. Carro (1991).

²³⁵ Cfr. Carro (1991). Antonio Carro (1991: 237) recuerda que “la UNICE presentó un Memorandum a la Comisión en enero de 1989 en el que adopta una posición similar a la de [León] Brittan, o sea, que la Comunidad debe actuar inspirándose en el principio de subsidiariedad, que consiste en no actuar comunitariamente en todo aquello que pueda resolverse mejor a nivel nacional”.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Carro, “la subsidiariedad no es un problema de filosofía ni de teología, sino que se trata de una cuestión eminentemente práctica”²³⁶.

Así, en la visión liberal, el principio de subsidiariedad tiene la connotación negativa de no intervenir en un nivel inferior, a menos que existan razones de eficiencia²³⁷; es decir, si el nivel inferior no puede proporcionar los servicios de manera adecuada, recién el nivel superior puede intervenir²³⁸. Esto es decepcionante ya que el nivel superior podría ser actor pasivo de un Estado ineficiente, mientras no se demuestre de manera objetiva la mala calidad en los servicios del nivel inferior²³⁹.

Jorge Tapia menciona que a lo largo del siglo XX el principio de subsidiariedad ha ido pasando del campo teórico del Estado, al campo del derecho y, posteriormente a la economía²⁴⁰. Añade que su supuesta ambivalencia se aclara con la siguiente definición:

“[El principio de subsidiariedad] se trata de un principio rector de carácter organizacional y de naturaleza política y jurídica que se aplica a la distribución de competencias entre el Estado y los grupos intermedios y que se resuelve en la afirmación esencial de que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de la competencia de los grupos intermedios, a menos que por inexistencia o deficiencia de la acción de tales grupos y en subsidio de la misma, el Estado deba intervenir por convenir al interés general y al Bien Común”²⁴¹.

²³⁶ Cfr. Carro (1991: 236).

²³⁷ No hay que olvidar que bajo el modelo económico liberal, si bien se considera el principio de subsidiariedad, el individualismo de la filosofía liberal es lo que prima en su análisis (Cfr. Arizmendi, 2001).

²³⁸ Cfr. Carro (1991).

²³⁹ Cfr. Carro (1991).

²⁴⁰ Cfr. Tapia (2003).

²⁴¹ Tapia (2003: 10).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

Para algunos el principio de subsidiariedad podría agravar la situación de centralismo y para otros podría atomizar las decisiones en una sociedad, si su forma de aplicación se deja en el limbo. En este sentido el Informe sobre el principio de subsidiariedad, presentado a la Unión Europea en junio de 1990, indica que según este principio “la Unión deberá ocuparse de aquellas funciones que por su envergadura, o sus repercusiones, o por motivos vinculados a una mejor aplicación, puedan ser llevadas a cabo de manera más eficaz por las instituciones de la Unión que por cada uno de los Estados miembros”²⁴².

A partir de este Informe se plantean dos enfoques de la subsidiariedad. El primero considera que el nivel superior (comunitario) tiene las funciones, que por sus características, sobrepasen los niveles inferiores (Estados miembros). Este enfoque tiene consecuencias descentralizadoras o federativas, y aquí el tema central sería la “elección política e institucional [...] entre el federalismo centralizador y el federalismo devolutivo”²⁴³. El segundo enfoque, que se basa en el criterio de eficiencia y puede terminar siendo centralizador, en éste se plantea que los niveles inferiores solo transfieran aquellas funciones que pueden ser desarrolladas de mejor manera por el nivel superior. Basados en estos dos enfoques los criterios para aplicar la subsidiariedad serían la necesidad y la eficacia²⁴⁴.

El principio de subsidiariedad “debe ser la base de una Comunidad basada en un federalismo descentralizado”²⁴⁵, que en su aspecto negativo a la no intervención del Estado en los niveles subnacionales en las labores que estos pueden realizar, y en sentido

²⁴² Documento A3-163/90 del 22 de junio de 1990.

²⁴³ Carro (1991: 241).

²⁴⁴ Cfr. Carro (1991); Stein (1995).

²⁴⁵ Carro (1991: 252).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

positivo a la ayuda que el gobierno nacional puede proporcionar a la población en sus respectivos territorios²⁴⁶.

Para Alvaro D'Ors el principio de subsidiariedad está estrechamente relacionado con los principios de libertad y solidaridad. De hecho no puede existir subsidiariedad sin libertad ni solidaridad. La libertad se encuentra por encima de la producción; es decir, aunque el ente superior pueda obtener un resultado técnicamente superior, la autonomía, que le da la libertad, le permite a cada miembro actuar sin el tutelaje del ente superior²⁴⁷. Al decir de D'Ors, aquí se une el principio de la solidaridad²⁴⁸, que, como ya hemos visto, tiene dos aspectos:

“Positivamente, quiere decir, en primer lugar, que el grupo debe suplir allí donde el miembro no alcanza, y, en segundo lugar, que los miembros deben cooperar a esa gestión supletiva asumida por el grupo; negativamente, [...] que el miembro no debe cargar al grupo lo que puede alcanzar por sí mismo, y que el miembro no debe resistirse a esa suplencia que se interfiere justificadamente en su propia zona de actividad”²⁴⁹.

²⁴⁶ Cfr. Vischer (2001). Francisco Velasco (2004) menciona que la flexibilidad del principio de subsidiariedad nos permite hablar de ella en el caso de la Unión Europea, donde se aplica a niveles de gobierno que articulan su actuación basados en este principio; y también nos permite hablar de ella en casos como el del derecho alemán (sobre todo, el de los Länder), en el cual existe una preferencia de competencia a favor de los niveles inferiores, llámese municipios.

²⁴⁷ Cfr. Vanney (2009). D'Ors aclara que aunque existiera incapacidad del organismo inferior para mantener su propio orden interior con eficacia (autarquía), esto sería mejor que la tiranía impuesta por el organismo superior. La tiranía actual, indica Vanney, es la preponderancia de la técnica, en aras de la eficiencia, que suprime la libertad personal y del grupo.

²⁴⁸ El principio de solidaridad, para D'Ors, es requisito indispensable para asignarle un territorio a una determinada comunidad. Sin solidaridad no hay razón para que ésta tenga territorio.

²⁴⁹ Cfr. Vanney (2009: 395).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

El problema, entonces, radica cuando se pone especial énfasis en el aspecto de suplencia, sin considerar los principios de libertad y solidaridad. La ausencia de éstos puede llevar a un Estado a la intervención excesiva en los entes inferiores, considerando solamente criterios de eficiencia.

En esta concepción del Estado, ya no se trata de que el poder se divida sino de que partiendo de las comunidades, éstas se integren en un Estado nacional. De esta manera manifiesta Vanney “se restituye a la sociedad el papel insustituible de los grupos intermedios que el liberalismo quiso liquidar”²⁵⁰. La única justificación para la intervención de un ente superior en uno inferior es que cuando éste no puede cumplir su fin. En todo caso no hay que atribuirle a la tecnocracia una capacidad de autoridad que no tiene. Si ocurre esto el poder, sea en la división de poderes del Estado moderno, o en un Estado con un poder unificado que considere los niveles intermedios, no tendrá límites para su acción.

²⁵⁰ Vanney (2009: 396).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

2.3. Aplicación del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad comienza a ser aplicado en las políticas públicas porque las relaciones políticas, económicas y sociales entre los países comenzaron a globalizarse y a competir de manera más intensa desde mediados de la segunda parte del siglo XX. Esto obligó a que los países comenzaran a buscar respuestas a sus problemas, y entre uno de los más importantes se encontraba la crisis de los Estados centralistas. Así, al abordar el tema de la descentralización se comenzó a revisar el principio de subsidiariedad y su posible aplicación en las reformas a la gestión pública que se iban a proponer²⁵¹.

Partiendo del principio de que el Estado puede intervenir en la sociedad, incluso en la actividad privada porque es el rector del bien común²⁵², la implantación del principio de subsidiariedad requiere de una previa redefinición de roles, tanto en la parte económica y social, así como en la administración pública²⁵³. Sin embargo, “la eficacia y continuidad del proceso ha quedado limitado en ocasiones por el carácter no vinculante de las propuestas y por la pérdida del sentido de subsidiariedad, lo que se ha traducido en un excesivo protagonismo de los grupos políticos dominantes locales, reacios a ceder parte de su cuota de poder y el control de las actuaciones”²⁵⁴.

²⁵¹ Cfr. Tapia (2003).

²⁵² Cfr. Vekemans (1963).

²⁵³ Cfr. Brunet *et al.* (2005).

²⁵⁴ Brunet *et al.* (2005: 444).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Muchas veces el principio de subsidiariedad ha sido utilizado para centralizar más que para descentralizar las actividades del Estado; así, por ejemplo, en el artículo 12 del Tratado fundacional de la Unión Europea, y al hablar del principio de subsidiariedad, se indica que éste regula los poderes y que la Unión ejercerá plenamente los poderes que le corresponden hasta que existan situaciones de concurrencia de funciones entre la Unión y los Estados miembros. En este punto Antonio Carro indica que,

“si la Unión no ejerce dichas competencias los Estados miembros tienen libre el campo para su ejercicio; pero la Unión ‘debe’ asumir dichas competencias en los casos en que su ejercicio dé resultados más eficaces que si se ejercitaran por separado por los Estados miembros, con especial referencia a aquellas que por sus dimensiones o efectos excedan de las fronteras nacionales”²⁵⁵.

Es decir, el principio de subsidiariedad es aplicado principalmente por un criterio de eficiencia; sin embargo, no expresa criterios precisos de cuando aplicarla, y hacía qué nivel orientar las competencias. Para Antonio Carro, en el caso de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad, en casos de concurrencia de funciones, favorece a la Unión y no a los Estados miembros²⁵⁶. Es más, en muchos casos debería hablarse más de cooperación que se subsidiariedad, ya que para que se utilice este principio tiene que irse produciendo Directivas que orienten su aplicación²⁵⁷.

Como hemos visto en el ítem anterior el principio de subsidiariedad es tan abierto si no se precisa que puede servir de

²⁵⁵ Carro (1991: 234).

²⁵⁶ Cfr. Carro (1991).

²⁵⁷ Cfr. Carro (1991), Inman & Rubinfeld (1998). Antonio Carro indica, además, que el único artículo de la Acta Única es el número 25 (sobre el medio ambiente), donde, en el párrafo cuarto, se indica que la Comunidad actuará en esta materia solo en los casos en que los objetivos fijados se puedan cumplir mejor en el nivel comunitario que en el nivel de los Estados miembros actuando cada uno independientemente.

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

argumento tanto para los confederales como para los federales²⁵⁸. En el caso de Estados Unidos, la aplicación del principio de subsidiariedad, sobre todo en el gobierno de George W. Bush, la subsidiariedad es tratada como un principio estrictamente devolutivo, que reasigna funciones, sobre todo sociales, de un nivel de gobierno más alto a un nivel de gobierno más bajo. Robert K. Vischer indica que en esa gestión norteamericana rara vez la subsidiariedad consideraba un rol más importante al nivel superior. Bajo este punto de vista la subsidiariedad se equipara con ‘devolución’, e incluso con la privatización y la descentralización²⁵⁹.

La aplicación del principio de subsidiariedad en Estados Unidos se enmarca en un proceso de transformación del Estado de bienestar. Michael Novak, uno de los propulsores de este movimiento manifiesta que “en un Estado de bienestar, el Estado administrativo asume la mayor parte de la funciones que solía ser ejercida por la sociedad civil”²⁶⁰. Novak añade que el mundo libre necesita que las responsabilidades de los burócratas centrales, pasen a los ciudadanos, solos o representados por sus asociaciones²⁶¹. Pero en este proceso se requiere que el gobierno juegue un rol importante en el empoderamiento de las personas que se encuentran en los territorios, fomentando de esta manera las condiciones para una eficiente aplicación del principio de subsidiariedad²⁶².

Francisco Bobadilla, citando a Antonio Millán Puelles, indica que muchas veces la población en los territorios considera una carga muy pesada las actividades de responsabilidad social y las transfieren

²⁵⁸ Alemania es un caso en el que a pesar que el poder de las regiones es muy grande, la Ley Fundamental de Bonn autoriza al poder federal a intervenir en casos específicos (Cfr. Carro, 1991).

²⁵⁹ Cfr. Vischer (2001).

²⁶⁰ Vischer (2001: 107).

²⁶¹ Cfr. Novak (1999b).

²⁶² Cfr. Vischer (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

a los niveles superiores. Por lo tanto es necesario que las personas que se encuentran en un espacio territorial definido asuman el sentido de la responsabilidad humana individual, ya que exigir menos centralismo implica cargar con la responsabilidad de una gestión que antes la realizaba el gobierno nacional²⁶³.

Muchas veces se ha interpretado que el principio de solidaridad trata de reducir el rol del Estado en la sociedad, lo cual es equivocado. Este principio que, como hemos visto, es desarrollado *in extenso* por la Iglesia Católica, no encaja en el Estado totalitario que propone el marxismo para la sociedad²⁶⁴, pero esto no quiere decir que sea totalmente opuesto a la intervención del Estado bajo otro modelo. De hecho, por ejemplo, las críticas al Estado marxista no son las mismas que las críticas al Estado de bienestar. Mientras aquél es obsoleto desde su origen, éste es susceptible de ser corregido. Incluso la Iglesia Católica, desde el siglo XIX, propone que el Estado tiene el deber y el derecho de intervenir para buscar el bien común entre el capital y el trabajo²⁶⁵. El tema clave es cuánto de intervención estatal es prudente, y, vinculándolo con el principio de subsidiariedad, cuán empoderados están los distintos niveles de gobierno de sus tareas y responsabilidades.

Para el caso de Perú, según menciona Bobadilla, el principio de subsidiariedad es recogido en el proceso de descentralización²⁶⁶, y se encuentra explícito en el artículo 4, inciso f, de la Ley 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), donde dice textualmente:

“f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente (sic). La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de

²⁶³ Cfr. Bobadilla (2005).

²⁶⁴ Cfr. Vischer (2001).

²⁶⁵ Cfr. Papa León XIII (1891).

²⁶⁶ Cfr. Bobadilla (2005).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad”.

También se incluye en el artículo 8, inciso 10, de la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales):

“10. Subsidiariedad.- El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones”.

Para Bobadilla, citando al Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, el principio de subsidiariedad para ser operativo debe cumplir con los siguientes preceptos²⁶⁷:

1. Respeto y promoción efectiva del primado de la persona y de la familia.
2. Valoración de las asociaciones y de las organizaciones nacidas en el seno de la sociedad civil.
3. Impulso a la iniciativa privada al servicio del bien común.
4. Articulación pluralista de la sociedad y la representación de sus fuerzas vitales.
5. Salvaguardia de los derechos humanos y de las minorías.
6. Descentralización burocrática y administrativa.
7. Equilibrio entre la esfera pública y privada, con el reconocimiento de la función social del sector privado.
8. Insistencia en la titularidad de derechos y deberes individuales, base de toda ciudadanía real.

Aunque veremos en los capítulos siguientes el tema de la descentralización, podemos adelantar algunos conceptos para entender la importancia de la subsidiariedad en ese proceso. Jorge Tapia nos

²⁶⁷ Bobadilla (2005: 38).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

indica la descentralización es “la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno regionales y locales”²⁶⁸. Se entiende que se refiere a la transferencia de competencia de gobierno que implica la toma de decisiones con un importante grado de discrecionalidad; es decir, descentralización no es simplemente desconcentrar algunas facultades administrativas, aunque esta implique transferencia de recursos financieros.

Tapia añade que es parte inherente a la descentralización dejar que los órganos más cercanos a la población en un determinado territorio, sean parte de un “subsistema político, con función representativa y con capacidades y niveles de eficacia que hagan factible y legitimen la transferencia de poder que debe hacer el Estado central”²⁶⁹. Es aquí donde reviste gran importancia el nexo entre descentralización y el principio subsidiariedad, permitiendo introducir en los aspectos jurídicos la distinción entre sociedad política o Estado y niveles de gobierno, independientemente si se trata de un Estado federado o un Estado unitario²⁷⁰.

Retomando el caso europeo, Ángel Boixareu estima que el principio de subsidiariedad ha estado siempre presente en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas. Muestra como ejemplo el artículo 130 R, apartado 4, del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) que dice textualmente:

“La Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 (a saber: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales) puedan

²⁶⁸ Tapia (2003: 18).

²⁶⁹ Tapia (2003: 19).

²⁷⁰ Cfr. Tapia (2003).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente²⁷¹.

Es decir, en materia ambiental, la Comunidad sólo intervendrá si es que puede hacerlo mejor que los Estados miembros de manera aislada. Pero Boixareu añade que el Tratado de la Unión Europea (TUE) “no limita el reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad a un ámbito concreto como ocurría desde la entrada en vigor de la Acta Única Europea (AUE) —el medio ambiente— sino que procede a una consagración general del mismo como principio no sólo del derecho comunitario sino asimismo de la propia Unión Europea”²⁷². La primera mención al principio se encuentra en el Preámbulo del TUE, donde se indica que “resueltos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”²⁷³.

Asimismo en la segunda de las Disposiciones Comunes del TUE, el artículo B, donde se establecen los objetivos de la Unión Europea, establece en su último párrafo que,

“los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”²⁷⁴.

Para precisar más la importancia del principio de subsidiariedad en el TUE, el nuevo artículo 3 B al que se refiere la transcripción anterior, dispone textualmente que “en los ámbitos que no sean de su

²⁷¹ Boixareu (1994: 775).

²⁷² Boixareu (1994: 776).

²⁷³ Consejo de las Comunidades Europeas & Comisión de las Comunidades Europeas (1992: 4).

²⁷⁴ Boixareu (1994: 777).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario²⁷⁵.

Este nuevo artículo incluido en el TCE, le da al principio de subsidiariedad un carácter jurídico, además del inicialmente político, ya que el artículo L del TUE establece que el TJCE abarca todo el “pilar comunitario”. En todo caso, indica Boixareu la amplitud del artículo 3 B permite que las instituciones tengan un amplio margen de apreciación para determinar si los objetivos establecidos de una acción predeterminada no pueden ser alcanzados por los Estados miembros de manera individual y, deberían lograrse mejor a través de la Comunidad²⁷⁶.

Es claro que el principio de subsidiariedad permite determinar si las competencias atribuidas por el Tratado deben actuarse en el plano nacional o en el plano comunitario, sin entrar a analizar la forma en que cada uno, internamente, asigna sus competencias y funciones²⁷⁷.

En el plano práctico, la cuestión es establecer cuáles son los requisitos para que la Comunidad intervenga. Para Boixareu éstos son dos: El primero es el criterio de la “insuficiencia de la acción estatal”, que ocurre cuando los Estados miembros no pueden alcanzar los objetivos previstos; y es el criterio de la “eficiencia de la intervención comunitaria”, que ocurre cuando los objetivos previstos pueden alcanzarse mejor a nivel comunitario²⁷⁸.

²⁷⁵ Boixareu (1994: 777).

²⁷⁶ Cfr. Boixareu (1994).

²⁷⁷ Cfr. Boixareu (1994).

²⁷⁸ Cfr. Boixareu (1994).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

El principio de subsidiariedad en el TUE tiene una doble lectura, por un lado un enfoque “físico”²⁷⁹, que indica que la toma de decisiones debe realizarse por las entidades más cercanas al ciudadano²⁸⁰. Este enfoque “descendente” o “hacia abajo”²⁸¹ es diferente al enfoque “ascendente” o “hacia arriba” que nos plantea el artículo 3 B del TCE, en el cual se justifica la intervención comunitaria siempre que permita alcanzar los objetivos de manera más fácil. Pero la pregunta que surge es: ¿Cuál de los dos enfoques es mejor? Para Boixareu el enfoque “descendente” tiene más relación con los principios de democracia y transparencia que con el subsidiariedad, añadiendo que la “proximidad” no tiene que ser literal, y que se puede lograr aumentando el grado de participación de los ciudadanos en las entidades comunitarias o en las fases de elaboración de las propuestas²⁸².

Lo que faltaría para hacer más práctico el principio de subsidiariedad es definir cuáles son las actividades de competencia exclusiva de la Comunidad. Así, sin estar definidas en los Tratados Constitutivos, la institución ha utilizado las cuatro libertades del Mercado Interior mencionadas en el artículo 7 A del TCE: mercancías, personas, servicios y capitales; para establecer la siguiente lista²⁸³:

- Política comercial.
- Reglas generales de competencia.
- Organización común de los mercados agrícolas.
- Organización común de los mercados de pesca.

²⁷⁹ Recogida en el Preámbulo y en el artículo A (Ver, e.g., Boixareu, 1994: 786).

²⁸⁰ Boixareu (1994) comenta que bajo este enfoque ya no tendría sentido la participación de la Comunidad, ya que siempre las entidades locales estarían más cerca al ciudadano.

²⁸¹ Boixareu (1994: 787).

²⁸² Cfr. Boixareu (1994).

²⁸³ Cfr. Boixareu (1994: 790).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Política de transporte.
- Política monetaria.

El Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992, concluye con un “enfoque general” para la aplicación del principio de subsidiariedad. En la parte de los principios básicos la síntesis que realiza Boixareu es la siguiente²⁸⁴:

- La aplicación del principio de subsidiariedad no deberá afectar al equilibrio interinstitucional (o sea, en particular, al derecho de iniciativa de la Comisión).
- La conveniencia de alcanzar un acuerdo interinstitucional entre Consejo, Comisión y Parlamento Europeo sobre dicha aplicación (acuerdo formalizado en Luxemburgo el 25 de octubre de 1993, y al que luego nos referiremos).
- La consideración de la subsidiariedad como un criterio de ejercicio de competencias y no de atribución de las mismas.
- Su consideración como un concepto dinámico, permitiendo que la intervención comunitaria se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada.
- La falta de efecto directo del artículo 3 B, párrafo 2°.
- La “justiciabilidad” de la subsidiariedad, siendo competente el TJCE para la interpretación de este principio y el control de su cumplimiento en todo lo relativo a las cuestiones contempladas en el TCE (27).

Para el caso de las directrices del “enfoque general”, Boixareu realiza el siguiente resumen²⁸⁵:

²⁸⁴ Cfr. Boixareu (1994: 795).

²⁸⁵ Cfr. Boixareu (1994: 797).

Capítulo 2: El principio de subsidiariedad y su aplicación a una visión descentralizada

- La actuación comunitaria estará justificada cuando el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la mera actuación estatal.
- El Consejo debe comprobar que la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros.
- Las razones para concluir que un objetivo comunitario no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y que puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos.

En adición, Boixareu critica que las directrices para el principio de proporcionalidad son muy “minimalistas” y considera que llevadas al extremo pueden desplazar al derecho comunitario. Para reforzar su afirmación transcribe algunas de estas directrices: (1) cuando sea necesario establecer normas a nivel comunitario, se deberá procurar establecer normas mínimas, dejando libertad a los Estados miembros para que fijen normas nacionales más estrictas; (2) cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos, deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcionada al objetivo que se deba alcanzar; (3) la forma de acción deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas. Siempre que sea posible se optará por medidas no vinculantes, como las recomendaciones. También se debería considerar, cuando proceda, el uso de códigos de conducta voluntarios; y (4) siempre que proceda en virtud de lo dispuesto en el Tratado y que ello baste para alcanzar los objetivos de

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

éste, al elegir la forma de la intervención comunitaria se dará preferencia al fomento de la cooperación entre Estados miembros, a la coordinación de las medidas nacionales o a completarlas, complementarlas o apoyarlas²⁸⁶.

Boixareu concluye que,

“el principio de subsidiariedad, con independencia de la polémica sobre sus efectos ‘centralizadores o descentralizadores’, es, sin duda un principio de carácter ambivalente en el sentido de que, según cuál sea su aplicación, puede resultar positivo para el funcionamiento de la Comunidad o, en cambio, es susceptible de tener consecuencias muy negativas sobre el futuro desarrollo legislativo de la misma [...] Aplicado positivamente, el principio de subsidiariedad puede servir para que la Comunidad se concentre a partir de ahora en lo que puede hacerse mejor a nivel comunitario que a nivel nacional, abandonando la ‘furia reglamentista’ del pasado y el exceso de producción normativa (la ambición de una Europa ‘touche á tout’), que pueden acabar teniendo efectos disfuncionales...”²⁸⁷.

En el caso español el principio de subsidiariedad aplicado al caso del foralismo navarro, nos indica que “la estructura de orden superior (en este caso el Estado nacional) no interfiere en la vida interna del grupo social inferior, la Comunidad Foral de Navarra, ni le priva de sus competencias, sino que más bien se ocupa de coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, las Comunidades Autónomas, con miras al bien común de la unidad de España. Así este principio traza los límites de la intervención del Estado central o de entes paraestatales, y armonizar las relaciones entre individuo y sociedad”²⁸⁸.

²⁸⁶ Cfr. Boixareu (1994).

²⁸⁷ Boixareu (1994: 805).

²⁸⁸ Vanney (2009: 394) citando a Álvaro D’Ors.

Capítulo 3:
Historia y construcción del Estado peruano

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

3.1. Antecedentes y orígenes de la nación peruana, 1532-1821

Para entender el caso peruano y el profundo centralismo de su Estado es necesario remontarnos en la historia social y económica del país hasta el momento de la llegada de los españoles a este territorio y la posterior instalación de un Estado virreinal cuyo centro estuvo ubicado en la ciudad de Lima. Esta estructura se mantuvo cuando el país se convirtió en República.

La España del siglo XV, previa a la llegada a América, estaba a punto de culminar la reconquista de la península ibérica, luego de casi 800 años de dominación árabe, liderada principalmente por el reino de Castilla. En 1479, cuando el rey Fernando V de Castilla²⁸⁹ hereda la corona de Aragón y se convierte en el rey Fernando II, se unifican formalmente los reinos de Castilla y Aragón²⁹⁰. De esta manera se consolida la expansión del nuevo Estado español, que se completa con la victoria de Granada y la derrota definitiva de los árabes en 1492. En esta etapa de la Baja Edad Media, la nobleza española, que había tenido una importante participación militar en la reconquista, poseía grandes extensiones de territorio y dominaba la economía, en tanto la burguesía en la península ibérica era aún incipiente²⁹¹. Ese año, 1492, Cristóbal Colón, financiado por la reina Isabel I, llega al Caribe

²⁸⁹ Título que asumió en 1474, cuando su esposa heredó el trono de Castilla y se convirtió en la reina Isabel I. El matrimonio de ambos se realizó el año 1469.

²⁹⁰ Cfr. Edwards (2001).

²⁹¹ Cfr. Melo (1996).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

americano, descubriendo para la corona española un “Nuevo Mundo”²⁹².

Luego del descubrimiento del Océano Pacífico por Vasco Nuñez de Balboa, el año 1513, los españoles comenzaron a buscar las nuevas tierras donde las leyendas de los indígenas del Caribe les indicaban que existía abundante oro y plata. En aquellas leyendas se les llamaba a estas supuestas ciudades *El Dorado* o *Birú*, entre otros nombres. Entre los personajes que acompañaban a Nuñez de Balboa, destacaba su lugarteniente Francisco Pizarro, natural de Trujillo de Extremadura. En su tercer viaje expedicionario, el año 1530, Pizarro llegó a Tumbes, en el extremo norte del actual Perú, y tomó conocimiento de la guerra civil existente en el imperio incaico²⁹³, entre Huáscar (instalado en el Cuzco, capital del imperio) y Atahualpa (instalado en Quito). Cuando Pizarro ingresa a Cajamarca (ciudad andina intermedia entre Quito y Cuzco) el año 1532, Atahualpa ya había derrotado a Huáscar y acampaba en esa ciudad. Luego de unas negociaciones iniciales Pizarro y sus hombres, capturaron a Atahualpa²⁹⁴. Un año después, y con la ayuda de los grupos indígenas enemigos de Atahualpa, los españoles derrotaron a las fuerzas leales del Inca en el Cuzco²⁹⁵.

²⁹² Inicialmente Cristobal Colón pensó que había llegado a una isla de las Indias Orientales.

²⁹³ Los incas habían sometido a diferentes culturas en una extensa zona en parte de lo que hoy es Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina y Chile.

²⁹⁴ Posterior a su captura Atahualpa ofreció oro y plata por su libertad. Se estima que se llegó a juntar 11 toneladas de oro (Cfr. Klarén, 2009: 64). Aun así, luego fue ejecutado, acusado de no cumplir con los acuerdos.

²⁹⁵ La existencia de la guerra civil en el imperio incaico y el apoyo de los grupos indígenas derrotados fue determinante en la victoria de las pequeñas huestes de Pizarro. Así lo testimonia su primo Pedro Pizarro en sus memorias (Cfr. Pizarro, 2013). Otros dos factores claves para esta victoria fue la estrategia guerrera de los españoles, más directa que la guerra ceremonial que llevaban a cabo los incas; y la caballería hispánica, desconocida por los pobladores nativos de la zona (Cfr. Klarén, 2004: 65)

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

En el plano económico, la llegada de los españoles significó un cambio profundo en la estructura productiva de la zona. Carlos Contreras indica que,

“los españoles no solamente introdujeron nuevos cultivos, animales y tecnología, sino que también trasladaron nuevas instituciones y organizaciones económicas, como la moneda, el trabajo asalariado, las ciudades y la hacienda o latifundio agropecuario. Dieron inicio a un nuevo sector productivo, destinado a cumplir un rol protagónico [...] como la minería, y vincularon a la economía peruana con el resto del mundo, precisamente de la mano de este nuevo sector”²⁹⁶.

Sin embargo, al inicio de este proceso existieron muchos problemas. Así, luego de algunas revueltas indígenas, principalmente por la explotación de la población nativa con el sistema de encomiendas²⁹⁷, la corona española interviene, en 1532, reformando esta institución, que había provocado varias rebeliones indígenas anteriores, comenzando por la de Manco (el Inca puesto por los españoles), que en 1532 llegó a sitiar la ciudad del Cuzco. La aplicación del sistema de encomiendas tuvo fuertes críticas en algunos sectores de España por la pérdida de derechos humanos en la población indígena. Así, el fraile dominico (y ex encomendero) Bartolomé de las Casas y el fraile predicador Domingo de Santo Tomás, ambos españoles, denunciaron las deplorables condiciones en que vivía y trabajaba la población nativa²⁹⁸.

²⁹⁶ Contreras (2009: 13).

²⁹⁷ En este sistema el rey le otorgaba un número de indios a un encomendero. El sistema, a falta de un apoyo directo desde España, permitió que los colonizadores tuvieran mano de obra barata y logran incrementar la producción en los territorios conquistados.

²⁹⁸ Fray Bartolomé de las Casas en su obra de 1552 "Brevisima Relación de la Destrucción de las Indias" (Cfr. De Las Casas, 2006) y en otras obras previas, elaboró lo que se considera los primeros tratados de los derechos humanos. La tradición legal que usó se basó en la teoría del derecho natural. Para de las Casas los indígenas eran personas en toda la acepción que tiene de ella el cristianismo (sobre el concepto de persona Cfr. Ratzinger, 1959).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Posteriormente Pizarro descendió hacia la costa y fundó la ciudad de Lima, denominada Ciudad de los Reyes, el año 1535. Por su cercanía al mar, Lima se convirtió rápidamente en el centro administrativo de la nueva Colonia, disminuyendo progresivamente la importancia económico-administrativa del Cuzco.

Entre 1544 y 1548, se produjo una guerra civil entre los españoles asentados en Perú (producto principalmente de las reformas reales en el sistema de encomiendas), con los fieles a la corona por un lado y los seguidores de Gonzalo Pizarro por el otro, que inicialmente tomó el control de la nueva Colonia. Al final se impuso el oficial real Pedro de la Gasca, que llegó a Perú en 1547. Su victoria se vio reforzada con el nuevo auge económico de la región debido al descubrimiento y explotación de las minas de plata de Potosí en 1545, restaurando el control real sobre el Perú Colonial²⁹⁹. En esta nueva etapa la corona española pudo reglamentar el nuevo sistema de encomiendas, que ahora incluía no solo la prestación del trabajo sino también la entrega de bienes, sobre todo alimenticios³⁰⁰. En este período los encomenderos “negociaban” el sistema con los curacas (antiguos jefes indios) que actuaban de intermediarios con las comunidades étnicas locales. En este nuevo esquema los curacas tomaban parte del tributo y gozaban de ciertos privilegios.

Durante estos años, 1545-1570, el sistema de encomiendas se perfeccionó y la actividad económica comenzó a expandirse

²⁹⁹ La explotación de las minas de Potosí, en el llamado Alto Perú (ahora Bolivia), conllevó una explotación de la población indígena, según se detalla en diferentes fuentes (Cfr. Staving, 1988; Hunt, 2011), que sin embargo no desintegró totalmente el sistema de comunidades que tenía la población nativa (Cfr. Staving, 1988). En adición, la gran producción de plata que llegó a España tuvo efectos contrapuestos en su economía. Si bien representó un gran ingreso para sus arcas fiscales, junto con otras minas descubiertas en México, también provocó inflación a nivel macroeconómico y causó el colapso de la minería hispana y de otros sectores productivos, debido a las importaciones que ahora podía realizar España (Cfr. Puche, 2005: 95).

³⁰⁰ Cfr. Klarén (2004).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

geográficamente³⁰¹, con Lima como el nuevo centro administrativo colonial. Los encomenderos, a través de los Cabildos tomaron el poder del ámbito geográfico donde se ubicaban y pasaron a convertirse en una especie de señores feudales. Al decir de Peter F. Klarén, “aunque la encomienda no era una merced de propiedad, sí permitía el establecimiento de una soberanía efectiva sobre la población nativa, actuando el señor-encomendero como el principal árbitro y dispensador de justicia”³⁰². Miriam Salas añade que “los encomenderos que amasaron una creciente fortuna con las rentas procedentes del tributo, sus obrajes y otras empresas y que además concentraron el poder político, social y aun religioso desde el Cabildo, gustaron llamarse ‘señores feudatarios’ y ‘hombres de pro y provecho’”³⁰³. Esto permitió que aquellos encomenderos que eran hábiles en la producción y el comercio comenzaran a destacar, incluyendo los curacas que también tenían su cuota de poder y economía. Peter F. Klarén menciona el caso del encomendero Lucas Martínez Vegaso que “usaba los ingresos provenientes de la venta de los bienes del tributo de su encomienda en los mercados de Potosí para sustentar una gran unidad doméstica en Arequipa y montar extensos intereses empresariales, entre ellos la minería, la molienda, las viñas, las manufacturas, la ganadería y los navíos”³⁰⁴.

Hacia fines de la década de 1560, esta tácita alianza entre españoles y curacas, permitió el desarrollo descentralizado de muchas zonas en los nuevos territorios; sin embargo, dos problemas se incubaban en su esquema de crecimiento: en primer lugar, el incremento de poder de los encomenderos en zonas geográficas

³⁰¹ La actividad agrícola comenzó a desarrollarse de manera más extensiva, para abastecer de alimentos a la creciente población española y a la población indígena que trabajaba para los encomenderos. Esto implicó la introducción de nuevos productos que no eran conocidos en la nueva colonia, tales como trigo, uva, tomate, entre otros (Cfr. Klarén, 2004).

³⁰² Klarén (2004: 73). También se pueden ver otros casos en Glave (2009).

³⁰³ Salas (2009: 456).

³⁰⁴ Klarén (2004: 75).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

alejadas del control administrativo de Lima, que podría repercutir en una caída del traslado de las riquezas andinas hacia la metrópoli; y en segundo lugar, el continuo incremento en los tributos que los encomenderos aplicaban a los indios, lo cual generaba una fuerte presión de las masas indígenas contra los curacas. Hay que añadir a estos dos factores un tercero, vinculado al colapso demográfico de la población indígena, producto de epidemias y pandemias de enfermedades llegadas de Europa y África, para las cuales no estaban biológicamente inmunizados³⁰⁵.

La posterior crisis que se desata, ante la caída de los ingresos a la metrópoli, obligan a la corona a enviar como quinto Virrey del Perú a Francisco de Toledo, el año de 1569. Proveniente de la aristocracia española, y llamado posteriormente el *Solón Virreynal*, Toledo llegó para controlar a los encomenderos, solucionar los conflictos con la población indígena e incrementar nuevamente los flujos de ingresos reales. Entre sus primeras medidas estuvo terminar con el posible resurgimiento de un posible Estado neo-inca, derrotando a Tupac Amaru I en Vilcabamba y ejecutándolo en el Cuzco, en 1572. Posteriormente Toledo realizó un censo indígena, estableciéndose que existía una población laboral indígena de un millón seiscientos mil personas, distribuidas en 614 *ayllus*³⁰⁶, con la finalidad de reasignar a

³⁰⁵ El profesor Noble David Cook, de la Universidad de Cambridge, que publicó en 1981 el libro "Demographic Collapse: Indian Peru, 1520-1620", basado en su tesis doctoral de 1973 (Cfr. Cook, 2010), menciona que de una población de nueve millones en lo que se conocía como el Imperio Incaico, previo a la llegada de los españoles, la población se redujo a seiscientos mil indígenas en una centuria. Como principal causa establece que fueron las enfermedades como viruela, tifus, sarampión, difteria, y gripe, las que diezmaron la población nativa. Otra constatación que hace Cook es que la población indígena que vivía en la sierra tuvo mayor poder de recuperación que la población indígena que vivía en la costa. En esta última zona, la catástrofe demográfica fue casi total, al punto que posterior a este período la repoblación fue con colonos españoles y esclavos negros e indios.

³⁰⁶ El *ayllu* era una agrupación de familias que se consideraban descendientes de un antepasado común. El jefe era el Curaca, cargo que no se heredaba, y se encargaba de distribuir las tierras y organizar los trabajos colectivos; adicionalmente actuaba como el encargado de la justicia en la comunidad.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

la población nativa en reducciones con la finalidad de mejorar su administración laboral³⁰⁷. Esta reubicación de la población indígena tuvo dos efectos: por un lado, terminó con el poder de los encomenderos, que fueron reemplazados por los corregidores, que dependían del Estado Colonial, y por otra parte, desmembró muchos de los ayllus al dispersarlos geográficamente en diferentes zonas. En adición, el Virrey Toledo mantuvo (en la práctica reformuló) el sistema de la mita incaica³⁰⁸ y reabasteció de mano de obra barata a las minas de Potosí, la cual incrementó su producción en unos años, hasta convertirse en la principal mina de plata de Hispanoamérica³⁰⁹.

Otra reforma importante fue la integración de la actividad económica de la población indígena al sistema económico español, convirtiendo la entrega de tributos en especie a moneda. Esto generó problemas al interior de una comunidad indígena que estaba acostumbrada al sistema de trueque y a la producción de subsistencia, pero permitió que los pobladores nativos vendan sus productos a cambio de moneda o tengan que buscar trabajo para tener un salario en otras zonas fuera de su comunidad, para poder pagar los tributos que ahora se cobraban en moneda.

En este período de reformas del Virrey Toledo, junto con la caída definitiva de la importancia política y económica del Cuzco, la ciudad de Lima terminó de consolidarse como la ciudad central y dominante de la Colonia, en los temas administrativos y económicos-financieros.

³⁰⁷ Cfr. Klarén (2004).

³⁰⁸ La mita incaica era un sistema de trabajo temporal a favor del Imperio Incaico (a diferencia de la minka que era en la comunidad), en diferentes actividades de infraestructura. En la mita hispánica, se mantuvo la temporalidad que tenía la incaica, pero se redujo, y muchos casos se eliminó, la reciprocidad del contrato social entre comunidad y estado. Así, cada reducción aportaba un número de trabajadores durante varios meses del año, los cuales eran movilizados de sus lugares de origen hacia las zonas en las que se les requería para diversas actividades, todo bajo la supervisión y control de un corregidor.

³⁰⁹ Cfr. Klarén (2004).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

En el siglo posterior –Siglo XVII- si bien es cierto decayó significativamente la producción minera de Potosí, la riqueza generada por esta actividad, aun considerando que se trató de una economía de *cuasi* enclave y que en su mayor parte fue trasladada fuera de la zona, dinamizó las áreas circundantes a los extremos de este flujo productivo en cuyos extremos se encontraban Potosí y Lima³¹⁰. Según los estudios de Carlos Sempat Assadourian y Kenneth Andrien, si bien Lima se constituyó en el eje principal de salida de los productos mineros, ingreso de las importaciones de la Colonia, y posterior distribución de las mismas a través de este corredor, es discutible hablar de una economía típica de enclave, de ahí el término de *cuasi* empleado en esta investigación³¹¹. Lo que sucedió al decir de Andrien³¹² fue un “proceso de cambio evolutivo, de una dependencia en la minería de la plata y el comercio transatlántico a otra de base más diversificada”³¹³. En este proceso participaron todos los actores de la Colonia, incluidos los indios, generándose intensos comercios que no eran bien recaudados por la Caja Real de Lima. Esto, unido a la caída en la producción de plata, provocó una significativa disminución en la recaudación hacia la metrópoli³¹⁴.

Es necesario precisar que la sociedad colonial peruana fue, al decir de Heraclio Bonilla y Keren Spalding, “altamente estratificada y diferenciada y sus líneas de separación y de oposición fueron trazadas a partir de criterios económicos, raciales, culturales y legales”³¹⁵. En

³¹⁰ Para darnos una idea de la importancia de estos dos centros, Carlos Contreras (2009: 17) indica que “al terminar el siglo XVII, solo Potosí rebasaría los cincuenta mil habitantes. Lima reunía alrededor de treinta mil, y el resto de ciudades (Cuzco, Arequipa, La Paz, Quito) no llegaba seguramente a las veinte mil almas cada una”.

³¹¹ Cfr. Assadourian (1982); Andrien (2011).

³¹² El libro original de Kenneth Andrien fue publicado en 1985 por la Editorial de la Universidad de Nuevo México, con el nombre “Crisis and Decline. The Viceroyalty of Peru in the Seventeenth Century”.

³¹³ Andrien (2011: 23).

³¹⁴ Cfr. Andrien (2011).

³¹⁵ Bonilla y Spalding (1972: 19).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

ese momento el comercio se convirtió en uno de los ejes principales de la economía colonial, siempre con Lima como el centro final del proceso económico. Según Ramiro Flores “el sistema fiscal fue creado bajo un criterio centralizador y jerárquico, con el propósito de concentrar la mayor parte del presupuesto en una sola tesorería: la caja matriz de Lima”³¹⁶. Flores añade que es necesario considerar que esta Caja era la principal pagadora del Estado colonial.

Si bien Lima era el centro del Virreinato del Perú en aquella época, también era el *cuasi* centro de las colonias españolas en América. Pero esta última situación iba a cambiar. Bonilla y Spalding indican que “desde los comienzos del siglo XVIII [...] el monopolio ejercido por los mercaderes peruanos sobre el mercado sudamericano comenzó a resquebrajarse por la acción de los contrabandistas, dentro y fuera de la colonia”³¹⁷. Este monopolio en el comercio era parte del privilegio que tenía Perú en el ámbito de las colonias españolas en América. Bonilla & Spalding añaden que “esta posición, desde los esplendores del siglo XVI, se fue debilitando progresivamente, hasta convertirse en una posición puramente formal desprovista de su significación económica anterior”³¹⁸.

Ya en el siglo XVIII, las colonias españolas comienzan a ser atacadas por navíos ingleses y franceses, cuyos objetivos eran principalmente económicos. Carlos Contreras indica que esta situación lleva a la metrópoli a flexibilizar el monopolio comercial que había impuesto sobre sus territorios (que beneficiaba sobre todo a Lima), permitiendo el comercio entre las colonias y entre ellas y las otras potencias europeas. Esto también conlleva a un incremento en el gasto militar y a la construcción de fortalezas en los puertos, destacándose el Real Felipe en el Callao, y el Castillo San Felipe de Barajas en Cartagena³¹⁹.

³¹⁶ Flores (2010).

³¹⁷ Bonilla y Spalding (1972: 33).

³¹⁸ Bonilla y Spalding (1972: 34).

³¹⁹ Cfr. Contreras (2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Pero el punto culminante que hace perder el control del comercio al Virreinato de Perú fue la promulgación, por parte del rey Carlos III, de la Real Cédula del 2 de febrero de 1778, la cual estableció el libre comercio entre Perú, Chile y Buenos Aires con España. Esto permitió que nuevos puertos españoles puedan comerciar con nuevos puertos en América³²⁰. Esto significó el fin de la preponderancia de las ciudades de Cádiz, en España, y Lima, en América³²¹. Por otra parte, esta medida provocó que el comercio entre España y América y entre las colonias de América se multiplicara por siete en la siguiente década³²².

Este desarrollo de la economía en las colonias hispanoamericanas permitió el surgimiento de nuevas ciudades que comenzaron a cuestionar la hegemonía de los centros virreinales. De esta forma, ya casi al final del siglo XVIII, el incremento de las importaciones, sobre todo británicas³²³, comenzó a reducir los beneficios de la clase hegemónica peruana, acostumbrada a su relación comercial, anteriormente privilegiada, con la metrópoli³²⁴. De esta manera ciudades como Caracas o Buenos Aires, principales

³²⁰ Los puertos favorecidos fueron: Sevilla, Cádiz, Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Alcañices de Tortosa, Barcelona, Santander, Gijón y La Coruña; y los de Palma y Santa Cruz de Tenerife en las islas Mallorca y Canarias, en España; y San Juan de Puerto Rico, Santo Domingo, Santiago de Cuba, Batabanó, La Habana, islas de la Margarita y Trinidad, Golfo de Santo Tomás de Castilla y Omoa en Guatemala, Cartagena, Santa Marta, Río de la Hacha, Portobelo, Montevideo, Buenos Aires, Valparaíso, Concepción, Arica, y Guayaquil, en América (Bonilla & Spalding, 1972: 21).

³²¹ Cfr. Bonilla y Spalding (1972).

³²² Cfr. Bonilla y Spalding (1972).

³²³ La revolución industrial, iniciada a mediados del siglo XVII, incremento la productividad de la economía británica e incremento los volúmenes de producción. Gran Bretaña requería de nuevos mercados e Hispanoamérica era uno muy atractivo.

³²⁴ El virreinato peruano en lugar de participar de este auge económico entró en un largo período de depresión. La pérdida del sistema monopolístico comercial del cual gozaba fue un duro golpe del cual no logró reponerse.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

beneficiadas con este comercio y con una pujante burguesía criolla, comenzaron a pensar en una independencia del poder español³²⁵.

En este contexto, y ya iniciado el siglo XIX, la invasión napoleónica de España, provocó una crisis en la relación de la metrópoli con las colonias en América, que propiciaron el inicio de los procesos independentistas en estas colonias. Ante la difícil situación que atravesaba España, en muchas de las colonias se instalaron Juntas, que en lo formal apoyaban al depuesto rey Fernando II, pero que en la práctica respondían a los intereses de los criollos que buscaban la independencia. Bonilla y Spalding indican que en Perú la situación fue diferente. Con una élite española importante y una clase criolla muy ligada a ella, ni siquiera se llegó a instalar las Juntas “sino que desde aquí se enviaron tropas para reprimir los ensayos realizados por los criollos de La Paz y de Quito para constituir tales Juntas”³²⁶.

Cuando España expulsa a los franceses de su territorio, en 1814, retorna al trono el rey Fernando VII, restaurando el poderío imperial español; sin embargo, ya los movimientos independentistas en América habían tomado impulso y España ya no pudo evitar el desarrollo de este proceso, que como hemos indicado se inicia en la periferia del Virreinato de Perú, y termina con la batalla de Ayacucho en 1824, justamente en territorio peruano, que era el último baluarte de la metrópoli³²⁷.

³²⁵ Cfr. Bonilla & Spalding (1972).

³²⁶ Bonilla & Spalding (1972: 26).

³²⁷ Cfr. Bonilla & Spalding (1972). Los autores añaden que Gran Bretaña apoyó a los insurgentes, tanto en la parte financiera como en la parte militar, debido a los intereses comerciales que tenían en la región. Indican que entre 1808 y 1811 un tercio del total de las exportaciones británicas tenían como destino a Hispanoamérica.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

3.2. Configuración del Estado Peruano actual

3.2.1. Período 1821-1930

Luego de la Independencia de España el año 1821³²⁸ y la creación de la República de Perú, ésta atravesó un grave período de turbulencia, debido principalmente a la falta de una élite directriz³²⁹. Como hemos mencionado, la mayoría de la élite limeña no estaba de acuerdo con la Independencia y fueron militares de las otras naciones recientemente creadas los que dirigieron a las tropas rebeldes (de hecho el General José de San Martín era argentino y el General Simón Bolívar era venezolano). De esta manera no surgió un líder militar ni civil peruano luego de la independencia. Al decir de Alfredo Barnechea “en el Perú, con la Independencia no surgió un nuevo orden institucional y la República arrastró ese defecto original”³³⁰.

Se puede decir que la élite bolivariana que sentó en Perú las bases de la nueva República tenía incorporada la noción de soberanía popular derivada de la Ilustración europea, de tal manera que en las sucesivas Constituciones desde 1824, se incorporaban “los principios

³²⁸ La Independencia definitiva se consiguió en la Batalla de Ayacucho el año 1824, con una coalición de tropas de casi toda América del sur enfrentando a las tropas españolas. Lima fue la última capital de un Virreinato en independizarse, debido a que esta ciudad era el centro del poderío español en América del sur, y a que la élite criolla limeña tenía muchos vínculos comerciales y económicos con la metrópoli.

³²⁹ Nelson Manrique (2006) anota que ese vacío fue llenado por los militares, y recién en 1872 se eligió un presidente civil.

³³⁰ Barnechea (1995: 41).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

liberales de democracia, ciudadanía, propiedad privada y derechos y garantías individuales”³³¹. Sin embargo, esta noción de soberanía popular que implicaba una igualdad entre los peruanos, no se condecía con la realidad de una sociedad bastante estratificada, fuertemente jerárquica y muy desigual³³². De esta manera los criollos peruanos, que posteriormente asumieron la conducción de la nueva República, mantuvieron el concepto de dos sociedades que venía de la época Colonial española; por un lado la sociedad principalmente blanca de la costa y por el otro la mayoritaria población indígena de la sierra. El poder seguía concentrado en Lima y el débil Estado que se creó no tenía control sobre los gamonales y hacendados en las zonas rurales. Era, en realidad, lo más cercano a una anarquía.

Adicionalmente, la estructura económica de la nueva República había sido partida en dos con la pérdida de los yacimientos mineros de Potosí, lo que representó la pérdida de la importancia económica del sur andino, el cual se encontró sin opciones de desarrollo propio. El país mismo quedó en desventaja geopolítica al quedar alejado del atlántico que se convirtió en el nuevo centro del comercio mundial, mientras la élite dirigente se mantuvo centralizada en la capital, Lima. De esta manera, el resto de la población, sobre todo en el centro y sur andinos, donde los problemas étnicos entre criollos e indios se mantenían latentes y el poder central no llegaba, se vieron dominados por lo se denominó el gamonalismo republicano.

Heraclio Bonilla y Karen Spalding mencionan que en la víspera de la Independencia Lima concentraba el 60% de la población criolla y Cuzco y Arequipa concentraban el 40% restante. Indican que “de la burguesía criolla peruana, grupo ya en decadencia y cuya época de prosperidad y riqueza estuvo ligada no a los cambios de las últimas décadas de la colonia sino al sistema colonial tradicional de los siglos

³³¹ Klarén (2004: 175).

³³² Cfr. Klarén (2004); Bonilla & Spalding (1972).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

XVI y XVII, no era posible esperar que ofreciera una nueva formulación política, económica o social”³³³.

A esta situación se le sumaba el liderazgo que ejercían los militares en las disputas por el poder. Peter F. Klarén indica que “repleto de diversas elecciones, anulaciones, conjuras, conspiraciones, golpes y rebeliones, el Perú experimentó no menos de veinticuatro cambios de gobierno –en promedio uno por año- entre 1821 y 1845, y la Constitución fue reescrita un total de seis veces”³³⁴.

El hecho de que Perú fuera el último lugar de combate entre los realistas (españoles y partidarios de los españoles) y los patriotas trajo como consecuencia que tras la victoria de estos últimos, aquellos fueron perseguidos y, en la mayoría de los casos, expulsados del país, llevándose consigo su capital y toda la experiencia productiva y comercial que tenían. Carlos Contreras manifiesta que “la independencia se logró, así, al costo de la descapitalización del país y de la pérdida de su élite económica”³³⁵. Por otra parte los conflictos internos y externos que tuvo Perú en toda la segunda mitad del siglo XIX, desalentó las inversiones externas.

En el período inmediato post independencia se dio un hecho que impidió la consolidación de un centro diferente a Lima. La independencia de Bolivia en 1825 en la zona que había pertenecido a Perú (se denominaba Alto Perú) y que fueron desmembrados de su territorio con su anexión al Virreinato del Río de la Plata, desarticuló el eje sur andino, que tenía importantes ciudades (Arequipa, Cuzco y La Paz). Entre 1825 y 1842 se intentó restablecer este eje con la creación de la Confederación Peruano-Boliviana, pero ésta tuvo efímera vida.

³³³ Bonilla y Spalding (1972: 57).

³³⁴ Klarén (2004: 178). Aunque había mucho de intereses grupales y personales, también existía un trasfondo sobre el tipo de Estado que se quería imponer. De esta manera el General Agustín Gamarra representaba a los conservadores y el General Andrés de Santa Cruz representaba a los liberales.

³³⁵ Contreras (2011: 12).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Un punto importante para entender la actual división territorial del Perú es que la base territorial de las Intendencias del régimen Colonial fue mantenida y solo se le cambió de nombre a Departamentos, denominación que hasta la fecha se mantiene. Por otra parte la economía de la incipiente República tenía muchos problemas al decaer la actividad minera, eje principal de la economía Colonial. Sin embargo, en 1840, y debido a la revolución agrícola europea del siglo XIX, comenzó a exportarse guano hacia ese continente lo que produjo un impresionante auge económico³³⁶. Sin embargo, este recurso finito se agotó en 1870 y, lamentablemente, no permitió sentar las bases para un crecimiento y desarrollo económico sostenible, iniciándose lo que sería posteriormente una constante de ciclos de auge y caída en el tema económico.

En este período de explotación del guano se fue consolidando el Estado peruano, que al tener ingresos, se permitió eliminar la esclavitud de los negros y la contribución indígena³³⁷. Igualmente, lo que consolidó esta época fue el poder del centralismo limeño, que ya venía desde la Colonia. Sin embargo, como algo positivo, podemos indicar que el efecto multiplicador interno en la economía peruana fue mayor en la época de la explotación del guano, que en la época de la explotación minera en la Colonia, ya que muchas de las utilidades fueron para comerciantes peruanos que reinvertieron en otras actividades (como la agricultura de caña de azúcar y algodón en la costa), generando pequeños polos de desarrollo fuera de la capital.

El modelo económico liberal que impuso el Presidente Ramón Castilla³³⁸ tenía contradicciones con el modelo liberal europeo, ya que

³³⁶ Excremento de aves depositados en las islas de la costa central y utilizado como fertilizante en la agricultura.

³³⁷ La eliminación de la contribución indígena significó la reducción del Estado en las zonas rurales, concentrándose el Estado en Lima y basando su recaudación en la producción y exportación de guano. Además, para el trabajo de extracción del guano se trajo cien mil coolíes chinos (Cfr. Klarén, 2004), en condiciones de “semiesclavitud”.

³³⁸ Castilla estuvo como Presidente por dos períodos (1845-1851 y 1855-1862)

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

mantenía el monopolio de la actividad económica del guano en manos del Estado, que comenzó a desarrollar una burocracia estatal, apareciendo la corrupción en distintos niveles de gobierno. Este crecimiento económico permitió el surgimiento de una burguesía nacional (limeña para hablar en términos estrictos) que comenzó a tener influencia política³³⁹. Así, en la década de 1860, aparece el Partido Civil, primer movimiento político sin militares y en 1872 Manuel Pardo y Lavalle se convierte en el primer Presidente civil elegido por el pueblo. Manuel Pardo, con mucha visión, trató de conectar todo el territorio nacional a través de trenes, para reducir la desigualdad territorial existente e incrementar la productividad del país; sin embargo, la crisis económica mundial de 1873 redujo las exportaciones peruanas y los ingresos del Estado.

En la actividad económica uno de los efectos del boom guanero fue la diversificación de la economía, añadiéndose a la agricultura y la minería, la industria instalada principalmente en la ciudad de Lima. Sin embargo, el desarrollo manufacturero no se expandió ni creció mucho por la estructura social tan cerrada, como se ha mencionado anteriormente³⁴⁰.

Un hecho trascendental para el desarrollo de la incipiente nación ocurrió cuando, en 1875, se produjo la nacionalización de la industria de nitratos, que era manejada en el sur por empresarios chilenos y europeos (principalmente ingleses). Esto provocó la Guerra con Chile³⁴¹. Posterior a la derrota en la denominada Guerra del Pacífico,

³³⁹ Posteriormente se vería que más que una burguesía con un proyecto nacional, se trataba de una burguesía “rentista”, tratando de obtener beneficios económicos del poder (Cfr. De Soto, 1986).

³⁴⁰ Cfr. Monsalve (2011); Contreras (2011).

³⁴¹ Otro detonante de la Guerra fue un impuesto que el gobierno boliviano colocó, en 1878, a la exportación de nitratos por parte de la empresa anglo-chilena Compañía de Nitratos Antofagasta. Chile ocupó militarmente el puerto de Antofagasta y Bolivia le declaró la guerra. Perú, que tenía un Tratado de Alianza Defensiva, e intereses en la zona, también le declaró la guerra a Chile. Con un ejército mal preparado y con inferioridad naval la derrota de Perú fue cuestión de tiempo

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

en 1883, el Perú se encontró envuelto en un caos y desorden³⁴² que terminó en 1895 con la llegada al poder de Nicolás de Piérola³⁴³, un político conservador que “creía que el catolicismo y una firme mano autoritaria a la cabeza del Estado central eran los ingredientes políticos claves necesarios para mantener unida una sociedad geográficamente dispar, heterogénea y sumamente basada en las clases”³⁴⁴. A inicios del siglo XX el Perú tenía aproximadamente cuatro millones de habitantes, de los cuales casi la mitad se dedicaba a la economía campesina de subsistencia³⁴⁵.

Al decir de Alfredo Barnechea, el consenso político entre demócratas (partidarios de Piérola) y civilista posibilitó la estabilidad política para generar una segunda expansión económica de la República, basada “primordialmente en la agricultura de la costa y en la minería”³⁴⁶. A este período, que se extiende hasta el año 1919, se le denomina la “República Aristocrática”. Posteriormente vino el gobierno de Augusto B. Leguía de 1919 a 1930, que inició un proceso de construcción de infraestructura para conectar a todo el país y generar un crecimiento económico y social más equilibrado territorialmente. Esto requería de recursos fiscales, los cuales no abundaban en el país, así que Leguía recurrió a préstamos externos, en

(Bolivia se retiró de la guerra en 1880). Chile se anexó parte de territorios peruanos y bolivianos.

³⁴² Para poner un solo indicador: las rentas del Estado “bajaron de alrededor de treinta y cinco millones de soles en 1879, a poco más de un millón en 1883” (Klarén, 2004: 242).

³⁴³ En la década previa (1884-1894) la figura preponderante fue el militar Andrés Avelino Cáceres, héroe de la resistencia contra la invasión de Chile en territorio peruano, en lo que se llamó el “segundo militarismo” (el primero como ya hemos visto fue posterior a la Independencia de España).

³⁴⁴ Klarén (2004: 253).

³⁴⁵ Cfr. Monsalve (2011); Contreras (2011).

³⁴⁶ Barnechea (1995: 80).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

lugar de incrementar los impuestos a las empresas exportadoras, principalmente inglesas y norteamericanas³⁴⁷.

Carlos Contreras indica que,

“el balance que podemos hacer del primer siglo de vida independiente del Perú en materia económica es bastante ambiguo; con avances importantes en algunos renglones, como el crecimiento demográfico, la mayor penetración del Estado en el territorio y la diversificación de las actividades productivas primarias (minería, agricultura, ganadería y silvicultura), pero retrasos también notables en otros campos, como en el de la disminución de la desigualdad en el reparto de la riqueza, y, en ese sentido, en el establecimiento de un sistema de acceso a los recursos económicos, a la educación y a los mercados que no discriminara a la población descendiente de los pueblos aborígenes del país”³⁴⁸.

En este período la república es inestable porque se encuentra abierta a la contingencia luego de salir de un lugar seguro como son 300 años de sistema colonial. Para Carmen Mc Evoy la república perfecta no existe, y en el caso de Perú el sueño, que era federalista, nunca llegó a concretarse. El proceso se entrampó en la disputa entre conservadores y liberales, y entre todas las variantes y confusiones de estas posiciones políticas. Lo que constata Mc Evoy es que en cualquier caso lo que la república no consiguió fue incorporar a la sociedad a los segmentos más débiles (indígenas, esclavos, etc.), impidiendo, por esta razón, un desarrollo equilibrado del país³⁴⁹.

³⁴⁷ Cfr. Conteras (2011).

³⁴⁸ Contreras (2011: 17).

³⁴⁹ Cfr. Mc Evoy (2013).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

3.2.2. Período 1930-1980

A mediados de la primera mitad del siglo XIX el centralismo en el Perú se había acrecentado. Las dos expansiones económicas que había tenido la República concentraban su actividad económica, comercial y financiera en la capital Lima y su cercano puerto Callao³⁵⁰. Los únicos polos de desarrollo fuera de Lima eran las actividades agroindustriales de la costa norte. Según Alfredo Barnechea la división tácita en aquella época era “agricultura costeña de exportación para la oligarquía peruana, la gran minería (incluido el petróleo) para las compañías extranjeras, y la industria para los inmigrantes”³⁵¹.

La crisis mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial impactaron fuertemente sobre nuestra economía al caer el precio de las materias primas en los mercados mundiales y reducir el ingreso de capitales extranjeros. Esto llevo a que la mayoría de países de América Latina, incluido el Perú, comenzaran a establecer políticas públicas conducentes a industrializar sus economías. En el caso de Perú este proceso fue un fracaso por diversas razones³⁵².

³⁵⁰ Aun cuando existía una importante actividad minera en la sierra central, ésta actuaba como un enclave en la zona, al igual que las minas de Potosí en la época de la Colonia, sacando sus productos para la exportación a través de Lima y Callao.

³⁵¹ Barnechea (1995: 87).

³⁵² Contreras (2014) resume diversas opiniones de historiadores que indican, algunos, que la clase dirigente nacional no era una *burguesía industrialista* sino una *oligarquía*, entendida como una degeneración de un gobierno de pocos.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

De esta manera, los inicios de la segunda mitad del siglo XX, nos muestra un país en permanente conflicto entre una élite privilegiada económicamente, que detentaba el poder político y una gran masa de la población que se encontraba excluida del circuito económico o participaba marginalmente en él. Al decir de John Sheahan, “la impaciencia y la resistencia al cambio alimentaron múltiples reacciones”³⁵³, que se hicieron explícitas en la década de los sesenta.

A comienzo de los años cincuenta los precios de las materias primas, especialmente minerales –que el Perú exportaba-, subieron de precio como consecuencia de la Guerra de Corea. En este contexto asume el gobierno el General Manuel Odría (1948-1956), como resultado de un golpe de Estado. Tanto Odría como Manuel Prado (1956-1962), ya bajo un régimen democrático, mantuvieron una política económica con limitada intervención del Estado y bastante abierta al comercio internacional, alcanzándose tasas de crecimiento del PBI de 7% anual en promedio³⁵⁴. Las exportaciones se duplicaron al finalizar la década, y la obra pública en infraestructura básica se incrementó significativamente. Sin embargo, los problemas económicos venían por el lado del endeudamiento público y la inflación³⁵⁵, y la consolidación del centralismo del Estado.

A comienzos de los años sesenta, la gestión de Pedro G. Beltrán en el Ministerio de Hacienda había sido bastante exitosa, logrando controlar la inflación, reduciendo los niveles de endeudamiento público e incrementando las exportaciones. Pero estos éxitos macroeconómicos no se tradujeron en una mayor integración social. Seguía existiendo un Perú moderno y un Perú atrasado, un Perú rico y un Perú pobre. En esos años aparecieron movimientos revolucionarios

³⁵³ Sheahan (2001: 25)

³⁵⁴ Cfr. Boloña (1993).

³⁵⁵ La inflación promedio de la década fue de 8% y a finales de la misma llegó a 12.9% (Carlos Boloña, 1993), obligando al gobierno de Manuel Prado a entregarle la cartera de Hacienda a su principal crítico económico, Pedro G. Beltrán.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

en la sierra peruana, que fueron rápidamente reprimidos por las fuerzas del orden público. Estos brotes revolucionarios coincidieron con los intentos de reforma política llevados a cabo por la Junta Militar de Gobierno (1962) y el gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), que intentaron –tardíamente- implementar las reformas planteadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que en resumen de Sheahan, consistían en el “desarrollo dirigido por el Estado: principalmente la inversión pública y la protección contra la competencia de las importaciones extranjeras, el fomento a la industrialización, la modernización y la capacidad para el desarrollo independiente”³⁵⁶. Es decir, se volvió a intentar un proceso de industrialización de la economía peruana, pero ahora dirigida desde un Estado centralizado.

Para Boloña esta política de industrialización cortó la tendencia positiva de manejo en la economía que dejó la gestión de Pedro G. Beltrán. Tanto la Junta Militar como el gobierno de Belaúnde aumentaron el gasto público, incrementando la presencia del Estado y descuidando dos indicadores fundamentales en el manejo económico: el resultado económico no financiero del sector público, el cual incurrió en continuos déficits, y los niveles de inflación, que en aquella época no era percibida como un problema³⁵⁷. De esta manera, la situación macroeconómica del país comenzó a deteriorarse. Boloña indica que “según la nueva percepción de las cosas, el gobierno podía intervenir en la economía protegiendo a la industria nacional de la competencia del extranjero e invirtiendo sus recursos en el proceso productivo, aunque para ello sus cuentas incurrieran en déficit”³⁵⁸.

La visión cepaliana del desarrollo, descuidando los principios macroeconómicos básicos, tuvo sus consecuencias³⁵⁹. La tasa de

³⁵⁶ Sheahan (2001:26).

³⁵⁷ Cfr. Boloña (1993).

³⁵⁸ Boloña (1993: 11).

³⁵⁹ Es curioso observar que tanto los partidarios del libre mercado como los defensores del intervencionismo estatal, no entienden bien la función del dinero en

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

crecimiento del PBI se redujo, y el déficit presupuestal, la inflación y la deuda pública se incrementaron. Boloña resume así la situación:

“En 1961 teníamos una deuda pública externa de 140 millones de dólares y exportaciones por 510 millones. Hacia 1969 la deuda era de 874 millones frente a exportaciones de 880 millones de dólares. Ya hacia 1968 se habían acumulado los frutos nocivos del mal manejo económico. El gasto público había pasado de 13.3% del PBI en 1961 a 18.6% en 1967 y la inflación, de 3.6% en 1961 a 10.8% en 1967 y a 18.4% al año siguiente. Las cuentas fiscales habían pasado de los superávits de 1960 y 1961 a déficit de 3% del PBI en 1966 y 1967. La producción, mientras tanto, luego de haber crecido 8.2% en 1960 veía declinar sus tasas de 3.3% en 1966 a 0.4% al año siguiente y a -3.1% en 1968”³⁶⁰.

Este costo, que era asumido por los políticos con el argumento de reducir las desigualdades económicas, se pensó que sería manejable en la medida que la población de menores recursos mejorara su situación, y los industriales incrementaran la producción. Nada de esto sucedió durante el primer gobierno de Belaúnde³⁶¹, que por otra parte fue bastante tímido en muchas de sus reformas políticas³⁶², y en 1968, un año antes que terminara su mandato, las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado liderados por el General Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Este gobierno, de tendencia izquierdista y auto titulado Gobierno Revolucionario, tenía como diagnóstico que el país estaba dominado por una oligarquía terrateniente e industrial, esta última vinculada a capitales extranjeros. Su receta de solución: más intervención en la economía, entrega de los medios de producción a

la sociedad. Ambos, en la práctica, desconectan a éste del mundo real (productivo). Los primeros para financiar a los agentes especulativos; y los segundos, para financiar los planes de gasto del Estado.

³⁶⁰ Boloña (1993: 12).

³⁶¹ Luego fue reelegido en 1980.

³⁶² También hay que considerar que la oposición de la Coalición APRA-UNO, que dominaba el Congreso, bloqueó muchas de las iniciativas del Ejecutivo.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

los trabajadores y protección a la industria nacional, y, por supuesto, más Estado centralista. Un esquema casi marxista, si no fuera porque al interior del gobierno militar existía una pugna entre asesores de esa tendencia y otros contrarios al marxismo. Sin embargo, ambos bandos coincidían en que era necesario una planificación de la actividad económica desde el Estado, y una serie de reformas que eliminaran el poder de la oligarquía³⁶³. Así, se aplicó una profunda reforma de la propiedad en el agro (reforma agraria) y en el sector industrial (propiedad social), con expropiaciones incluidas, tanto a capitales nacionales como extranjeros. Se incrementó el número de empresas públicas, que desplazaron a la actividad privada en muchos sectores de la economía³⁶⁴. Se impusieron controles y se volvieron rígidos los diferentes mercados de bienes, servicios y recursos, y se elevaron los aranceles para las importaciones. En lo político, al ser una dictadura, eliminó los poderes del Estado que consagraba la Constitución de 1933, y trató de reemplazar a los partidos políticos con un organismo ad hoc creado para tal fin, el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS).

Las buenas intenciones, asumimos que así eran, con las erradas políticas económicas aplicadas, tendrían un resultado desastroso³⁶⁵, en

³⁶³ Rosemary Thorp (1995) indica que el enfoque asumido por el gobierno militar difería sutilmente del tradicional enfoque de sustitución de importaciones puesto en marcha –con anterioridad– por otros países de la región. En el caso peruano se privilegiaba el control nacional de los recursos, para a partir de ahí, establecer plantas que permitieran la generación de valor agregado en las exportaciones tradicionales. Es decir, más que una protección contra las importaciones, se trataría de impulsar los sectores agricultura, pesca, industria y minería, que luego incrementarían la demanda interna y propiciarían una industrialización sólida.

³⁶⁴ Las empresas públicas no tenían la lógica económica de una empresa privada en cuanto a la obtención de ingresos y cuidado de los costos, ya que su principal objetivo era social. Si perdían quién cubría su déficit era el Estado.

³⁶⁵ John Sheahan (2001) expresa que el gobierno de Velasco puso en marcha políticas económicas y sociales, en el momento que algunos países de la región ya experimentaban las negativas consecuencias de la implementación de políticas similares. Rosemary Thorp (1995: 117) argumenta que en un principio no se sintieron las consecuencias de estas políticas porque “los precios de los productos

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

una constante que se repitió durante las décadas del sesenta, setenta y ochenta. La inflación fue mayor que en los sesenta y el déficit fiscal llegó a representar hasta el 5% del PBI. El gobierno del General Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), en lo que se llamó la segunda fase de la revolución³⁶⁶, redujo significativamente el impulso controlista de la actividad económica, aunque mantuvo toda la estructura heredada del gobierno de Velasco. Al final de este período la súbita elevación de los precios de las minerales que Perú exportaba, mejoraron significativamente la balanza comercial e incrementaron los ingresos fiscales del Estado; sin embargo, esto no logró cambiar la crítica situación macroeconómica que vivía el país.

En ese contexto, las Fuerzas Armadas deciden entregar el poder a los civiles y convocan a una Asamblea Constituyente en 1978, que promulga la Constitución Política de 1979, que –en lo económico– recoge y consolida, muchas de las reformas de gobierno militar. Boloña indica que “el texto constitucional consagró las principales ‘reformas estructurales’, así como la ‘planificación concertada’, la ‘iniciativa privada armonizada con el interés social’, el estímulo a las empresas autogestionarias, la actividad empresarial del Estado para ‘promover’ la economía o la reserva de cualquier actividad económica en su conjunto a favor del gobierno, entre otras cosas”³⁶⁷. En 1980, se convoca a elecciones generales para los poderes legislativo y ejecutivo, y los gobiernos locales (municipales).

primarios se recuperaron justo cuando entraron los militares. Ello combinado con los efectos de la reforma tributaria que la Administración Belaúnde había implementado demasiado tarde para favorecerla, amplió el espacio de maniobra del nuevo gobierno. La gestión económica de corto plazo fue efectivamente dejada de lado –sin consecuencias desastrosas inmediatas–.”

³⁶⁶ Lo que ocurrió en realidad fue un autogolpe de las Fuerzas Armadas, que depusieron a Juan Velasco y sus asesores, y trataron de recomponer la situación económica, a la vez que restablecían sus lazos con los Estados Unidos.

³⁶⁷ Boloña (1993: 14).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

3.2.3. Período 1980-2011

En 1980 el Perú regresa al denominado Estado de derecho, luego de 12 años de dictadura militar. El país, que salía de una profunda crisis económica, sintió cierto alivio en el período 1979-1980 cuando los precios de los minerales que el Perú exportaba subieron de manera imprevista, y esto permitió una mejora en el resultado económico del sector público y en las cuentas de la Balanza de Pagos. Los valores de estos indicadores macroeconómicos se habían deteriorado bastante durante el gobierno militar. Resulta trágico que la profunda desigualdad social existente que pretendió cambiar la revolución del General Juan Velasco, era mayor al terminar su proceso. El mal manejo macroeconómico desde el nivel gubernamental impidió que los esfuerzos por modificar estructuras que propiciaban exclusión y desigualdad, llegaran a buen puerto.

El origen de esta problemática social y económica tiene sus fuentes en dos aspectos principales: primero, el escaso nivel de producción nacional³⁶⁸; y segundo, la desigual participación de los agentes económicos en el proceso productivo. Con respecto al primer tema, podemos decir que la estructura productiva del país, básicamente orientada a la exportación primaria, genera poco valor agregado. La evolución económica del Perú depende, en este contexto, de los precios internacionales de las materias primas. El origen de esta

³⁶⁸ Desde la década del sesenta hasta comienzos del siglo XX, el PBI anual per cápita ha oscilado, en el Perú, entre US\$ 2,000 y 3,000. En la actualidad se ha incrementado a US\$ 6,700 (en 2013), pero sigue siendo muy bajo comparado con Estados Unidos (US\$ 53,000), España (US\$ 29,000), Chile (US\$ 15,500) o Brasil (US\$ 11,300).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

estructura, que condicionó al segundo tema, se remonta a la época de la colonia, donde el Perú, junto con México, eran los proveedores de minerales para la metrópoli española. Esta dinámica económica generó enclaves mineros en la sierra peruana, con un centro exportador en la costa (Lima), que se convirtió posteriormente en el centro industrial y financiero del país. El Estado, ya en la época republicana, fue incapaz en modificar esta estructura y en conseguir que más actores participen en el proceso productivo, tanto a nivel de estrato social como de ubicación territorial. El resultado ha sido que el Perú, hasta el momento actual, es un país profundamente centralista³⁶⁹, con una producción primaria, que se muestra incapaz de absorber la mano de obra que genera su sociedad³⁷⁰.

Ante esta situación -y ya habiendo aplicado modelos de desarrollo hacia adentro, como vimos en el ítem anterior- en la década de los ochenta y noventa (sobre todo en esta última) se optó por un modelo de crecimiento pro exportador³⁷¹.

Durante los regímenes de Fernando Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), se intentaron realizar reformas económicas, que al no tener buenos resultados, desencadenaron sendas crisis macroeconómicas que hacían imposible la duración de los Ministros de Economía. Cuando se estabiliza la economía, a partir de 1991 ya en el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), también comienza a estabilizarse la duración de estos funcionarios. Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), los Ministros de Economía han durado un promedio de un año cada uno, y se observa que aun cuando el manejo macroeconómico ha sido bastante prudente; al parecer, en

³⁶⁹ La capital del país, Lima, concentra el 55% del PBI, el 50% del ingreso nacional, el 72% de los depósitos de ahorro, el 75% de la distribución de las colocaciones, y el 35% de la fuerza laboral. Con estos datos Perú es uno de los países más centralistas de América Latina.

³⁷⁰ Además del desempleo y sub empleo existentes, se estima que 10% de la población peruana vive en el extranjero (aproximadamente 2.8 millones de personas), principalmente en Estados Unidos, España e Italia.

³⁷¹ Cfr. Parodi (2000).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

Perú, ya se ha convertido en costumbre cambiar a los Ministros de Economía.

Al llegar a este período podemos afirmar que la única revolución verdadera que ha ocurrido en el Perú, según Jorge Basadre³⁷², sigue siendo el desplazamiento de la población andina hacia la costa³⁷³. Esta población migrante nunca se integró a la vida de la costa, y mantuvo sus costumbres viviendo en las zonas marginales de las ciudades. El Estado peruano jamás supo incorporarlos a una vida nacional en común.

En el Perú republicano, según Alfredo Barnechea, podemos observar dos ciclos: El primero, entre 1895 y 1930, denominado ciclo liberal; y el segundo, entre 1930 y 1990, llamado ciclo populista. Para Barnechea en estos períodos falló, principalmente, el manejo político. El Perú no se integró como nación, estableciéndose una “dualidad trágica” entre un país formal y otro informal³⁷⁴.

En 1980 es elegido como presidente Fernando Belaúnde Terry, para el período 1980-1985, en lo que se consideró un desagravio político por el golpe de Estado que sufrió en 1968. Sin embargo, esta vez, con mayoría en el Congreso, mantiene un esquema populista en la conducción económica y sigue considerando que el Estado centralista, más moderado que en la época del gobierno militar, debe ser el impulsor de la actividad económica. También representó el regreso de ciertos grupos económicos al poder, volviéndose a configurar una situación de *mercantilismo*³⁷⁵, que postergó nuevamente las reformas económicas que podrían representar una solución para el problema de la desigualdad del ingreso en la población.

³⁷² Cfr. Basadre (2005).

³⁷³ Cfr. Barnechea (1995). A diferencia de Colombia y Ecuador, donde la clase dirigente española se ubicó en la sierra (Bogotá y Quito, respectivamente), en Perú se ubicó en la costa (Lima).

³⁷⁴ Cfr. Barnechea (1995); Mc Evoy (2013).

³⁷⁵ Cfr. De Soto (1986).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Para Hernando de Soto en el Perú de la primera mitad y comienzos de la segunda del siglo XX, jamás existió capitalismo, entendido como el desarrollo de la actividad económica por agentes privados que actúan en mercados libres, donde todos tienen las mismas oportunidades; sino que existió una especie de *mercantilismo* de grupos económicos privados (nacionales y extranjeros) que se aprovecharon del Estado para obtener privilegios, información privilegiada y posición de dominio. Esto se rompió parcialmente con el gobierno de Velasco, pero se retomó lentamente a partir del segundo gobierno de Belaúnde³⁷⁶.

El presidente Belaúnde, aprovechó el gran aparato estatal que le dejó el gobierno militar, y lo utilizó para sus políticas populistas. Las empresas públicas se convirtieron en el lugar de trabajo para los militantes de su partido, se mantuvieron los controles de precios en los bienes claves de la economía (combustible, alimentos, tipo de cambio y tasa de interés), se incrementó el crédito subsidiado a través de la Banca de Fomento Estatal. El resultado económico, nuevamente, no fue satisfactorio. Carlos Boloña indica que “El promedio de inflación anual del período 1981-1985 fue de 108%. El déficit fiscal se situó en promedio en 7.1% del PBI. La producción prácticamente no creció, mostrando un promedio de variación anual del PBI de 0.04%, y las exportaciones tuvieron un crecimiento promedio de apenas 0.4% al año”³⁷⁷.

Adicional a esta situación, las fuerzas sociales y políticas presentes al interior de la sociedad continuaban actuando basados en

³⁷⁶ Cfr. De Soto (1986).

³⁷⁷ Boloña (1993: 15). Al asumir su segundo gobierno, al presidente Belaúnde se le sugirió que debía reducir el déficit fiscal, pero su interés por realizar obra pública no le permitió cumplir con esta recomendación. En 1983, luego del shock que significó el fenómeno natural de El Niño en el norte y la sequía en el sur, el déficit fiscal llegó a 10,4% del PBI (Cfr. Morón 2006). Al año siguiente, el gobierno de Belaúnde redujo el programa de inversiones públicas y dio marcha atrás en el programa de liberalización de importaciones, a la vez que incrementó los impuestos a los combustibles. La inflación, producto del financiamiento de éste déficit con emisión monetaria, ya comenzó a insinuarse como un problema mayor.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

una dinámica propia que no tenía representación explícita en el poder. Una de ellas eran las fuerzas regionales, sobre todo de las regiones más prósperas, que, a partir de la década de los setenta, comenzaron a no sentirse representadas por los partidos políticos, con estructuras mayormente centralizadas en la capital. El otro aspecto fue la pobreza y marginación de los estratos más pobres de la sociedad que tampoco se vieron expresados en la representación política formal, y fueron ganados rápidamente por ideologías de origen marxista, en sus diferentes variantes (leninista, maoísta, etc).

Este nuevo fracaso de la democracia, unido al fracaso del intento revolucionario del gobierno militar, en integrar al circuito económico a los sectores más pobres, abrió las puertas para un nuevo intento revolucionario de ideología marxista, esta vez representado en dos fuerzas: el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso, que comenzaron a operar, de manera incipiente, en la zona urbana y rural respectivamente. Según Sheahan el Perú presentaba en aquella época dos desafíos que arrastraba desde el siglo XIX: Primero, la marcada diferencia entre una élite dominante y la mayoría de la población de origen indígena o mestizo; y la segunda, la incapacidad de la clase política y el sector empresarial del país para alcanzar un grado de innovación y desarrollo tecnológico, similar al de los países del hemisferio norte³⁷⁸.

Es interesante el análisis que realiza Sheahan sobre este segundo desafío, al compensar las dos explicaciones que tanto heterodoxos como ortodoxos, en teoría económica, brindan sobre este tema. Para los primeros, los patrones de intercambio impusieron este retraso al atraer inversiones hacia Latinoamérica destinada a las actividades primario exportadoras, impidiendo el desarrollo de actividades secundarias (que requerían innovación y cambio tecnológico), al verse inundados sus mercados con las exportaciones de productos manufacturados de los países del norte. Para los segundos, la explicación pasa por la incapacidad de los sucesivos gobiernos

³⁷⁸ Cfr. Sheahan (2001)

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

latinoamericanos para implementar políticas económicas y sociales eficientes, al margen de las condiciones del entorno internacional³⁷⁹.

En adición hay que considerar que hasta la década del setenta, Perú tenía mejor PBI per cápita que la mediana de América Latina, pero peores indicadores en mortalidad infantil y pobreza. Además, en el tema de la desigual distribución del ingreso, el coeficiente de Gini nos muestra que para la década del setenta y ochenta, la desigualdad era mayor en el Perú que en el promedio de América Latina. Este coeficiente, que mide estadísticamente la concentración del ingreso en una sociedad, era 0.38 el año 1991, 0.41 el año 2000 y 0.45 el año 2004 (1 es desigualdad absoluta y 0 igualdad absoluta)³⁸⁰.

Así, en la primera mitad de la década de los ochenta comienzan a actuar en la clandestinidad estos movimientos marxistas, provocando atentados terroristas, inicialmente en la sierra central del país, y posteriormente en las ciudades de la costa, incluyendo Lima. Al decir de Barnechea, “la sociedad tenía un problema de distribución; la economía uno de crecimiento”³⁸¹. Esta mezcla explosiva configuraba un país en crisis, que veía con pesimismo su futuro.

En este contexto de descontento ciudadano por la incapacidad del Estado para manejar el tema económico y social, asume la presidencia del gobierno Alan García Pérez (1985-1990), obteniendo más del 50% de los votos válidos. García, que al asumir la presidencia tenía 36 años, pertenecía al partido más antiguo del Perú, el Partido Aprista Peruano o Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

Así, en 1985, después de casi sesenta años de ser fundado, este movimiento llegó al gobierno de la mano de Alan García. Ahora en la segunda mitad de la década de los ochenta y visto el fracaso de las políticas con visión estatista y descuido en los aspectos de política

³⁷⁹ Cfr. Sheahan (2001).

³⁸⁰ Cfr. Sheahan (2001).

³⁸¹ Barnechea (1995: 29).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

económica de los períodos anteriores, era previsible pensar que el Presidente García sería prudente en esos temas, pero la revisión de su mandato nos muestra que fue el período en que más se descuidó el manejo económico, a tal punto que se habló del voluntarismo presidencial para tratar de orientar, a través de discursos, el comportamiento de los agentes económicos. La presión de los movimientos subversivos de izquierda descolocó al Presidente García y su salida en política económica fue más Estado, más intervención, más gasto público.

Es claro que el sesgo ideológico le impidió al Presidente García observar dónde estuvieron los errores anteriores³⁸². Boloña menciona que “Alan García prometía ampliar la actividad empresarial del Estado y ‘reestructurar los patrones de consumo en función de exigencias del país’; es decir, planeaba sustituir las preferencias de los ciudadanos por las del gobierno”³⁸³.

El objetivo del gobierno de reconvertir la industria nacional en función de un nuevo modelo de desarrollo, utilizando a las empresas públicas y la banca de fomento como caja financiera, se vio en dificultades cuando la inflación comenzó a incrementarse y el financiamiento externo se cortó³⁸⁴. Eduardo Morón resume así los principales hechos económicos durante el período del presidente García: (1) creciente déficit fiscal y altas tasas de inflación, (2) financiamiento inorgánico a través del Banco Central de Reserva, (3) pesada carga financiera por la deuda externa, (4) compleja estructura

³⁸² No solamente había que ver los casos en Perú, también se podían haber revisado los casos de Perón en Argentina (1946-1952) y Allende en Chile (1970-1973), entre otros.

³⁸³ Boloña (1993: 16).

³⁸⁴ El presidente García limitó el pago de la deuda externa (capital más intereses) a un 10% de los ingresos por exportaciones. Los acreedores agrupados en tres bloques: Club de París, Organismos Multilaterales y Países, suspendieron los nuevos créditos al país, y en 1986 declararon al Perú inelegible de nuevos créditos

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

financiera que provocaba un uso intensivo del impuesto selectivo al consumo³⁸⁵.

Los asesores del presidente García, más antropólogos que economistas, consideraban que el déficit fiscal era consecuencia del proceso inflacionario, y no al revés³⁸⁶. Bajo esta premisa, consideraban que existía amplio margen para realizar políticas fiscales y monetarias expansivas, siempre y cuando la oferta productiva respondiera a una mayor velocidad. Esto no ocurrió así, y al cabo de tres años el déficit fiscal fue casi 10% del PBI, la inflación llegó a 1.722%, y los precios públicos se encontraban totalmente embalsados. Para complicar el escenario, el déficit público era financiado con emisión monetaria, lo que significaba, metafóricamente hablando, echar gasolina a un fuego, ya bastante extendido³⁸⁷.

Boloña nos indica que “la producción lejos de ser reactivada, cayó en promedio en más del 7% de 1985 a 1990. De nada sirvió ‘inflar’ la economía los dos primeros años con tasas artificialmente sostenidas de 9.3 y 8.3% de crecimiento del PBI. En los últimos tres años de la década se llegó a una caída de más del 20% del producto”³⁸⁸.

En realidad, al final del período del presidente García, en 1990, el país se encontraba en una situación peor incluso que la posterior a la guerra con Chile. La culpa no sólo era de Alan García, sino de los sucesivos gobiernos que tuvimos en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. La fractura social existente, las buenas intenciones mal

³⁸⁵ Cfr. Morón (2006).

³⁸⁶ Cfr. Morón (2006).

³⁸⁷ Cuando se inició el gobierno del presidente García en 1985, se cambió la unidad monetaria en el Perú: del sol de oro se pasó al inti, quitándole tres ceros al primero. Al terminar su período en 1990, fue necesario volver a cambiar de unidad monetaria: del inti se pasó al nuevo sol, reduciéndole seis ceros al primero. Este es el mejor ejemplo para entender la magnitud de la inflación peruana en la década de los ochenta.

³⁸⁸ Boloña (1993: 17).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

orientadas debido a un erróneo conocimiento económico y la falta de prudencia de los políticos, llevó al país a una situación límite, en la cual la ciudadanía era atrapada por la crisis económica y la amenaza del gobierno totalitario en la figura del movimiento maoísta Sendero Luminoso.

Con un país cansado de las políticas económicas populistas y heterodoxas, se pensó que las elecciones de 1990 serían ganadas por el novelista Mario Vargas Llosa, que había surgido a la palestra política en 1987, al oponerse firmemente a la estatización de la Banca, que llevó a cabo el presidente García. Vargas Llosa, liberal en lo político y ortodoxo en lo económico, proponía una medida de corte monetario para reducir la inflación y, además, una reforma total en la manera de enfocar los temas económicos. Influenciado por las políticas de Margaret Thatcher en Inglaterra, Vargas Llosa prometía una revolución liberal para el Perú. Su mensaje fue aprovechado por sus opositores para mostrar las consecuencias de corto plazo del programa antiinflacionario y acusar a su revolución de que beneficiaría a los más ricos en detrimento de los más necesitados. En un país con una gran cantidad de pobres, esto caló profundamente en la ciudadanía y Vargas Llosa perdió las elecciones, resultando ganador Alberto Fujimori Fujimori, un *outsider* de última hora, que presentó un ambiguo programa económico, donde proponía reducir la inflación de manera gradualista, algo ya descartado por la teoría económica del momento.

Para suerte del país, cuando Fujimori asume la presidencia en julio de 1990, ya había cambiado a su equipo económico y –en la práctica– aplicó el programa antiinflacionario de Vargas Llosa. Es bueno recordar que el Presidente García, al final de su período 85-90, nunca quiso atacar la raíz del problema, y optó por los denominados *paquetazos*, que intentaban corregir –parcialmente– los desequilibrios generados. Por supuesto, que la inflación nunca cedió. El presidente Fujimori encontró una presión tributaria de 4% del PBI y una inflación de 7,650%, y no tuvo otro camino que aplicar un programa

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

de estabilización que desembalsó los precios controlados y contrajo la emisión monetaria. Luego la inflación comenzó a ceder³⁸⁹.

Pero el desafío era mucho mayor. En el corto plazo, había que solucionar los problemas macroeconómicos básicos y reinsertar al país en el ámbito financiero internacional; en el mediano plazo, se tenía que enfrentar el problema del terrorismo, que se había expandido durante el gobierno de Alan García; y en el largo plazo, había que enfrentarse a los históricos problemas de desigualdad y exclusión en la sociedad peruana³⁹⁰.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, los problemas a solucionar tenían que ver con los siguientes temas:

“Primero, una economía basada en la exportación de productos básicos de gran densidad de capital que hacía, no sólo que la economía fuera vulnerable a las crisis externas (un problema cíclico), sino que no podía generar puestos de trabajo suficientes, a un nivel de sueldos en aumento (un problema estructural). Segundo, un patrón pendular histórico en las políticas que iba de favorecer al mercado - que generaba producción, pero no empleos, y contribuía a niveles elevados de desigualdad social- a favorecer la intervención del Estado -que tenía un éxito temporal en su gestión, pero que daba lugar a grandes desequilibrios macroeconómicos-. El tercer problema, más político, era la ausencia, por un lado, de un régimen eficaz de intermediación de intereses y, por el otro, del desarrollo de contratos

³⁸⁹ Cfr. Morón (2006).

³⁹⁰ Efraín González (2007) indica que cuando “Alberto Fujimori llegó a la presidencia en 1990, encontró un país sumido en crisis económica (hiperinflación), política (pulverización de los partidos políticos y terrorismo) y social (proceso de desintegración). Cuando se fue en octubre del 2000, dejó al país en crisis económica (recesión y desempleo), política (corrupción del gobierno), social (pobreza y exclusión) y moral (crisis de las reglas de comportamiento social). Cumplió un ciclo de diez años que comenzó y terminó con crisis, aunque el Perú había cambiado económica y socialmente”.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

sociales amplios e inclusivos, con un fundamento institucional de democracia participativa³⁹¹.

Sin embargo, fueron las propuestas del Consenso de Washington las que orientaron la política del gobierno de Fujimori. Éstas, planteadas por John Williamson³⁹², resumían las reformas que necesitaba América Latina para salir de la crisis: (1) disciplina fiscal, que impida acumular grandes déficits, que generalmente conducen a crisis de balanza de pagos e inflaciones elevadas; (2) reordenación de las prioridades del gasto público, eliminando subsidios no justificados y priorizando la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura; (3) reforma tributaria³⁹³, para combinar una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas; (4) liberalización de las tasas de interés, en realidad se trataba de una liberalización financiera, acompañada una supervisión prudencial; (5) tipo de cambio competitivo, que implica un intermedio entre tipo de cambio fijo y tipo de cambio flexible; (6) liberalización del comercio, aun cuando existían diversos enfoques sobre la velocidad de esta reforma; (7) liberalización de la inversión extranjera, que permita cubrir las brechas de ahorro interno; (8) privatización, cuidando de que la venta del activo sea transparente y que la futura empresa privatizada actúe en un mercado competitivo o regulado apropiadamente; (9) desregulación, para permitir el ingreso o salida de empresas en un

³⁹¹ Banco Interamericano de Desarrollo (2002: 3).

³⁹² Cfr. Williamson (2002).

³⁹³ Para Morón (2006) un cambio importante se da a finales de la década de los ochenta con la conversión de la Dirección General de Contribuciones, que era una división del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en un ente autónomo denominado Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Ésta, ya en la época de del presidente Fujimori, se renovó completamente y se convirtió en la institución más eficiente del Estado, lo cual permitió realizar una profunda reforma fiscal. En 1991, se inició una reforma tributaria que buscaba elevar los niveles de recaudación. El número de impuestos se redujo de 86 a 5 (Eduardo Morón 2006: 28). Entre 1994 y 1995, se profundizó la reforma tributaria, simplificando el impuesto a la renta y haciendo más universal el IGV, a través de la reducción de exoneraciones (Eduardo Morón 2006: 28).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

mercado; y (10) derechos de propiedad, que trata sobre otorgar propiedad a los activos de los agentes informales en una economía, y de esta manera puedan ser usados en el circuito económico formal³⁹⁴.

En el caso peruano, se reagruparon las reformas en cinco puntos³⁹⁵:

- (1) Tratamiento de emergencia a nivel macroeconómico, sobre todo en control de la inflación, crecimiento económico y desempleo, nivel de reservas internacionales netas, disciplina fiscal y disciplina monetaria.
- (2) Liberalización de los mercados, fundamentalmente los de bienes y servicios, dinero y laboral.
- (3) Estructura de la propiedad, aplicada a través de privatizaciones, apertura a la inversión extranjera y reducción en los costos de transacción
- (4) Reforma del Estado, en cuanto al tamaño y funciones que realiza, especialmente en educación, salud, vivienda, impuestos, medio ambiente y alivio a la pobreza extrema
- (5) Reforma institucional, en el Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos locales y regionales, Jurado Nacional de Elecciones, partidos políticos, y fuerzas del orden.

Posteriormente, ocurrió una interrupción democrática en 1992, cuando el entonces Presidente, Alberto Fujimori, propició un autogolpe de Estado. Ese mismo año se instaló un Congreso Constituyente Democrático, y en 1995, se regresó a la democracia en 1995, con elecciones generales que además aprobaron una nueva

³⁹⁴ Williamson (2003) indica que el Consenso de Washington se etiquetó como neoliberal, y fue rechazado por muchos gobernantes latinoamericanos, aunque en la práctica aplicaban los puntos que en él se mencionan. Adicionalmente, menciona que se necesitaban reformas de segunda generación, denominadas *institucionales* por Ross Levine y William Easterly, para asegurar el buen funcionamiento de las propuestas del Consenso de Washington. Incluso en algunos casos las reformas institucionales deben preceder a las del Consenso, como en el caso de las reformas de liberalización o privatización.

³⁹⁵ Cfr. Boloña (1993).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

Constitución. También el año 2000 hubo una breve interrupción al proceso democrático con la renuncia, desde el extranjero, del Presidente Fujimori, a los pocos meses de iniciar un nuevo mandato, luego de una fraudulenta reelección para el período 2000-2005. El Congreso elegido ese año, designó al congresista Valentín Paniagua como Presidente de la República, para conducir un proceso de un año, luego de descubrirse la profunda corrupción en las altas esferas del gobierno fujimorista. El año 2001 se convocó a elecciones generales para el período 2001-2006.

Efraín Gonzáles diferencia tres fases bien definidas en el período de Alberto Fujimori: 1º) 1990-1992: Del shock económico al autogolpe de Estado, 2º) 1993-1997: Crecimiento con reformas y ajuste estructural, bajo contexto internacional favorable, y 3º) 1998-2000: Crisis política externa, crisis política interna y la gran corrupción. En la primera fase, se regresó a la ortodoxia económica y se atacó la hiperinflación estableciendo un ancla monetaria antes que un ancla cambiaria, se ajustaron los precios de los bienes y servicios públicos a sus niveles reales, y se realizó un ajuste fiscal. Gonzáles argumenta que si bien la medida antiinflacionaria fue la correcta, los precios relativos se realinearon en detrimento del precio de la mano de obra. Adicionalmente, se mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado³⁹⁶, iniciándose un deterioro de la balanza comercial que duraría todo el período del gobierno de Alberto Fujimori.

Con el ingreso de Carlos Boloña como Ministro de Economía, en febrero de 1991, se aceleró el proceso de reforma vinculado a las propuestas del Consenso de Washington. El Congreso, dominado por la oposición, comenzó a objetar las normas propuestas por el Ejecutivo y se generó un *impasse* entre ambos poderes, que sirvió de pretexto para que el presidente Fujimori protagonizara, en agosto de 1992, un autogolpe que cierra el Congreso y, posteriormente, por

³⁹⁶ La apertura del mercado de capitales generó un ingreso masivo de dólares en la economía peruana, que presionó a una baja en el tipo de cambio (considerando US\$ por nuevos soles). Efraín Gonzáles (2007) indica que se debió esperar a que la economía se estabilizara para realizar esta apertura.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

presión de la comunidad internacional, convoca a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), en el cual obtiene amplia mayoría³⁹⁷. De esta manera su gobierno se ubica en una situación similar, en cuanto al poder para decidir, a la de los gobiernos de los ochenta: es decir, sin oposición efectiva en el Poder Legislativo.

En la segunda fase (1993-1997), que fue el período más exitoso –en el tema económico– del gobierno de Fujimori, se realizó una primera etapa de las reformas propuestas en el Consenso de Washington. La privatización de las empresas públicas, sobre todo en los sectores extractivos y de servicios, y su consiguiente mejora tecnológica y productiva, llevó a que el PBI se incrementara, llegando a una tasa anual de 12,8% el año 1994. Este tipo de crecimiento también configuró una estructura primario exportadora como modelo de desarrollo, con todas las ventajas y problemas que este modelo conlleva. Con un tipo de cambio sobrevaluado, la balanza comercial fue deficitaria, siendo compensada por el saldo positivo en la cuenta de capitales (fundamentalmente de corto plazo y privatizaciones).

En el período 1993-1995, Fujimori gobierna con el CCD y el año 1995, se convoca a elecciones generales, bajo la nueva Constitución, aprobada en 1993, y obtiene el triunfo de manera abrumadora para el período 1995-2000. Mientras las reformas del Consenso de Washington se van aplicando, se va configurando un nuevo estilo de gobernabilidad: el tema macroeconómico es independiente del tema social. El primero es manejado técnicamente y provee estabilidad para la inversión, principalmente extranjera, y en el caso del segundo, son las políticas asistenciales las que mitigan la pobreza de aquellos que no acceden al circuito económico.

³⁹⁷ En setiembre de 1992 es capturado Abimael Guzmán, líder de la organización terrorista Sendero Luminoso. Su tipo de captura, sin disparar un solo tiro, y la posterior confirmación de la desarticulación de su movimiento, regresó la confianza en el país a los inversionistas nacionales y extranjeros. En un entorno internacional donde los capitales buscaban donde invertir, la situación –en términos económicos– no podía ser mejor para el gobierno de Fujimori.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

Sin embargo, el componente político (o politiquero, debería decirse) nuevamente se hizo presente el año 1995, cuando el presidente Fujimori intentaba reelegirse por primera vez³⁹⁸. Eduardo Morón demuestra que en los doce meses anteriores a la elección, el gasto público se incrementó en 40%, para luego regresar a sus niveles normales, produciéndose incluso un ajuste³⁹⁹.

Para el año 1997, la economía se había estabilizado y se había llegado a tener el 14,1% del PBI como presión tributaria⁴⁰⁰, la inflación había sido controlada (8,5% anual), y el déficit fiscal se había reducido a 0% del PBI. Ese año ocurrió la crisis rusa, y aunque se relajó la política fiscal (“se tuvo un déficit de 3% en 1999 y 2000”⁴⁰¹), no se pudo impedir una recesión que duro varios años.

En el tercer período (1998-2000), el país comenzó a sentir los efectos de la crisis financiera internacional de 1997. Los flujos de capitales se redujeron, e incluso salieron del país, buscando mercados financieros más seguros. Esto provocó una recesión interna que no fue bien afrontada por las autoridades económicas del momento, que temerosos de un posible rebrote inflacionario no aplicaron las medidas contra cíclicas pertinentes. Además, la reforma tributaria no había sido tan profunda y la base tributaria no se había ampliado. El Estado dependía en exceso de los capitales externos y la balanza comercial seguía siendo negativa.

Para que los políticos no puedan regresar al excesivo gasto fiscal sin financiamiento, en diciembre de 1999 fue promulgada la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en el Perú, introduciéndose lineamientos sobre la gestión de las finanzas públicas y su relación con la estabilidad económica. Para Morón, se trató de introducir reglas

³⁹⁸ Para los partidarios del presidente Fujimori la elección de ese año representaba su primera postulación con la nueva Constitución aprobada en 1993; por lo tanto, argüían ellos, no era una reelección.

³⁹⁹ Cfr. Morón (2006).

⁴⁰⁰ Cfr. Morón (2006).

⁴⁰¹ Morón (2006: 30).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

presupuestarias a seguir durante las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. El propósito era que al respetar ciertas restricciones numéricas y simultáneamente adoptar procedimientos más claros y transparentes, se reducía la incertidumbre fiscal y esto era bueno para los inversionistas. Entre otros criterios, se establecieron límites en el déficit del sector público; una regla especial para períodos electorales, y la exigencia de un Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en el que el gobierno hiciera públicas sus proyecciones macroeconómicas para los siguientes tres años⁴⁰².

En un resumen, los principales hechos económicos del período 1990-2000, fueron: (1) déficit fiscal que convergía a cero y tasas de inflación que convergían a niveles internacionales, (2) Banco Central de Reserva autónomo, impedido de financiar al gobierno, (3) pesada carga de la deuda externa, (4) estructura tributaria más simple, (5) uso intensivo del IGV como principal fuente de ingresos, y (6) manejo centralizado de la caja fiscal⁴⁰³.

El año 2000, Fujimori intenta una ilegal segunda reelección⁴⁰⁴, y gana con claros indicios de fraude. En setiembre de ese año se descubren las maniobras corruptas de su principal asesor, Vladimiro Montesinos⁴⁰⁵, y él cae del régimen. Fujimori, viaja a una reunión de

⁴⁰² Cfr. Morón (2006).

⁴⁰³ Cfr. Morón (2006).

⁴⁰⁴ El año 1996, sus partidarios en el Congreso (ahora unicameral según la Constitución de 1993), presentaron una “interpretación auténtica” del artículo referente a la posible reelección inmediata del presidente, argumentando que Fujimori sólo se había presentado una vez (el año 1995) a elecciones presidenciales con la nueva Constitución de 1993; por lo tanto, no consideraban la elección de 1990, que se había realizado con la Constitución anterior de 1979, y estaba apto para presentarse a una posible reelección inmediata el año 2000. Esta propuesta prosperó en el Congreso al tener mayoría los partidarios de Fujimori. A finales del año 2000, ya sin Fujimori en el poder, el Congreso aprobó la ley 27365, que prohíbe la reelección inmediata del presidente.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

APEC en Brunei, y renuncia por Fax refugiándose en el Japón, país de sus ancestros.

La caída del gobierno de Fujimori se produjo básicamente por la confirmación de la corrupción en su régimen, encarnada en su principal asesor, Vladimiro Montesino. Luego se involucró a Fujimori en estos actos y en los crímenes de lesa humanidad, que perpetró su régimen contra supuestos terroristas⁴⁰⁶. El 22 de noviembre del año 2000, asume la presidencia de la República el presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao, y convoca a elecciones para entregar el mando en julio del año 2001. En este período de transición, el presidente Paniagua convocó a una serie de personalidades de reconocido valor técnico y moral, que posibilitara recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Así, nombró primer ministro a Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de la ONU, y como Ministro de Economía, a Javier Silva Ruete, ex Ministro de Economía y funcionario de organismos internacionales.

También hay que señalar que en el tramo final del período de Fujimori, los indicadores económicos se deterioraron debido a la crisis financiera internacional de 1997 y al Fenómeno de El Niño, que afectó a la costa peruana en 1998. Por otra parte el tipo de crecimiento económico, como ya se mencionó anteriormente, primario exportador y de servicios, no trasladó sus beneficios –o fue insuficiente- a la población más pobre, manteniéndose la fractura entre un Perú

⁴⁰⁵ En un video que presentó un líder opositor, se ve a Vladimiro Montesinos entregándole dinero en efectivo a un congresista elegido el año 2000, para que se pasa a las filas del oficialismo. Posteriormente comenzaron a aparecer varios audios y videos de Montesinos entregándole dinero en efectivo a otros políticos, empresarios y dueños de medios de comunicación.

⁴⁰⁶ Los hechos más conocidos son los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta. En ambos casos un comando denominado Grupo Colina, e integrado por militares y para militares, supuestamente al mando de Montesinos, asesino a presuntos terroristas, en una reunión social, en el primer caso, y en una universidad, en el segundo caso. Ambos hechos ocurrieron en la ciudad de Lima, y actualmente tanto Fujimori como Montesinos están siendo juzgados por estos delitos.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

moderno y un Perú atrasado. Sin embargo, en el plano económico el gobierno transitorio de Paniagua, mantuvo las líneas principales de la política económica del gobierno de Fujimori, y su corto período impide una evaluación más profunda.

En julio de 2001 asume la presidencia Alejandro Toledo Manrique, para el período 2001-2006. Toledo se había enfrentado en una segunda vuelta al candidato aprista Alan García. A pesar de la mala imagen de este último, por los negativos resultados de su primer gobierno, la población comenzó a apoyarlo debido a que proponía cambiar el modelo económico, llamado neoliberal. La percepción que tenía la ciudadanía de este modelo, aplicado desde 1990, era que sólo beneficiaba a los más pudientes. García, más político que Toledo, redujo la ventaja inicial que éste tenía en las encuestas, y la última semana de la campaña electoral llegó casi a emparejar la intención de voto.

Finalmente, Toledo ganó las elecciones y en julio, cuando asume, nombra Ministro de Economía a Pedro Pablo Kuczynski, y propone a Richard Webb para ocupar la presidencia del Banco Central de Reserva. Tanto Kuczynski como Webb eran partidarios del Consenso de Washington y, por lo tanto, la continuidad del modelo económico estaba garantizada.

En el plano político, el gobierno del presidente Toledo no tenía mayoría en el Congreso, por lo cual tuvo que aliarse con un pequeño partido para obtener mayoría en el mismo. Alejandro Toledo, de origen provinciano e indígena, representaba el ascenso de un segmento social que pertenecía a la parte del Perú informal y más pobre. Él mismo decía que era el resultado exitoso de lo que podía alcanzar un poblador de su estrato social, si recibía educación y tenía oportunidades de trabajo. Si bien, por las razones antes expuestas, tenía mucho sentimiento social por ayudar a los más pobres del país, en el tema económico era bastante ortodoxo, producto de su experiencia laboral en organismos internacionales. Su receta fue

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

reducir la pobreza, descentralizar el Estado, mejorar la educación y mantener la disciplina fiscal⁴⁰⁷.

En aquellos momentos la prioridad fundamental de gobernabilidad era los equilibrios macroeconómicos, con el propósito de recuperar el crecimiento económico, reducir la pobreza, y mejorar la educación, la salud y la infraestructura⁴⁰⁸. La presencia del ministro Kuczinsky, otorgó confianza a los mercados financieros internacionales y a los inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual permitió que se incrementara significativamente la inversión privada. En adición el Banco Central de Reserva, estableció un esquema de meta de inflación y mantuvo la inflación en un rango anunciado con antelación.

Dos hechos importantes, uno político y otro económico, marcaron el gobierno del presidente Toledo. En el área política, el año 2002 se inició un proceso de descentralización política del país, comenzando con la creación de regiones, cuyo ámbito geográfico sería el mismo de los Departamentos vigentes. Cada región tendría un presidente y una pequeña Asamblea regional, integrada por un representante de cada provincia. Se transfirieron algunas de las funciones y competencias administrativas del gobierno central, pero se mantuvieron, para transferirlas posteriormente en un proceso que muchos consideran lento, las funciones y competencias de los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados. Convocadas las elecciones en las regiones al año siguiente, la oposición (principalmente el Partido Aprista) ganó la mayoría de presidencias. En el área económica, el gobierno del presidente Toledo fue un impulsor de la apertura comercial, y comenzó a negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos⁴⁰⁹, y posteriormente

⁴⁰⁷ Cfr. Gonzales de Olarte (2007).

⁴⁰⁸ Cfr. Gonzales de Olarte (2007).

⁴⁰⁹ Con Estados Unidos estaba vigente el Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA), que se compartía con Ecuador, Bolivia y Colombia, y que permitía el ingreso de productos de estos países, de acuerdo a una lista establecida, libre de aranceles al mercado norteamericano. Este acuerdo era

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

con la Unión Europea⁴¹⁰. Para esto formó un equipo con los mejores técnicos del país.

El manejo macroeconómico del gobierno del Presidente Toledo se concentró básicamente en las políticas fiscales, que permitían actuar como freno en los momentos de expansión y como impulsor en los momentos de contracción. El objetivo era mantener un crecimiento estable con cuentas macroeconómicas en positivo. No más aventuras de tipo expansivo con políticas públicas, sino políticas contra cíclicas que permitan una estabilidad macroeconómica, necesaria para el planeamiento de los agentes privados. Así, en los primeros años, y ayudados por una expansión económica, incentivada por la demanda externa, el déficit fiscal se redujo de 2.5% en 2001 a 0.4% en 2002⁴¹¹, y la inflación se mantuvo entre 1.5% y 3.5% en los siguientes años.

Una importante medida para obtener esta sostenibilidad de las cuentas fiscales, por el lado de los ingresos, fue el incremento del

otorgado de manera unilateral por los Estados Unidos, sin solicitar una medida similar por parte de los países beneficiarios. El objetivo era propiciar el crecimiento económico en países que producían coca y de esta manera pudieran sustituir su producción por otros productos que podrían exportar a Estados Unidos.

⁴¹⁰ El inicio de las negociaciones con la Unión Europea se frustraron al exigir ésta que las mismas las llevaría a cabo con la Comunidad Andina (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) en bloque, y no de manera individual como era el deseo de Perú y Colombia.

⁴¹¹ Hay que mencionar que a finales del segundo gobierno de Fujimori, el déficit fiscal llegó a 3.2% en 1999 y 3.4% el año 2000. Pero también hay que considerar que el año 1999, se publicó, como ya hemos visto, lo que sería la principal herramienta de manejo macroeconómico de política fiscal: la Ley N° 27245, denominada Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Esta ley indica que el objetivo de la política fiscal es obtener equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los períodos de expansión y permitiendo únicamente déficits fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento. Para hacerla operativa se establecieron dos reglas fiscales: (1) El crecimiento del gasto no financiero real del gobierno general debe ser menor a 2% y (2) El déficit fiscal del sector público no financiero debe ser menor a 1% del PBI. Adicionalmente, se creó el Fondo de Estabilización Fiscal, con la finalidad de que la política contra cíclica sea autofinanciada.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

Impuesto General a la Ventas (IGV) de 18% a 19% en 2003, y del Impuesto a la Renta (IR) de 27% a 30% en 2004⁴¹². Y por el lado de los gastos, se estabilizó el gasto público corriente (básicamente remuneraciones) que, generalmente, es inflexible a la baja, y se redujo el gasto público en inversión⁴¹³. Además, se redujo el pago por servicio de deuda con la puesta en marcha de dos medidas financieras: (1) creación de un mercado de deuda pública en nuevos soles y, (2) implementación de un sistema articulado de administración de pasivos por medio de mecanismos de mercado, tales como prepagos, *swaps*, canjes, *reperfilamientos*, entre otros⁴¹⁴.

La eficiencia de esta política fiscal, desde el punto de vista macroeconómico y con miras a una estabilidad de mediano plazo, se vio reflejada en la aplicación de una política contra cíclica en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda, por motivos básicamente externos. Hay que considerar que los precios de los minerales que el Perú exporta -principalmente oro, plata, plomo, zinc y cobre- elevaron su precio durante este período, y esto permitió – entre otras razones⁴¹⁵- que la Balanza Comercial y la Balanza de Pagos, se tornen positivas después de 11 años. Debido a este impulso externo, el PBI tuvo una tasa de crecimiento promedio de 5% en el período 2001-2006, mientras la política fiscal durante este período

⁴¹² Esto permitió además que se pueda eliminar el confiscatorio Impuesto de Solidaridad, que llegó a tener una tasa de 5% (Cfr. Kapsoli *et al.*, 2006).

⁴¹³ La inversión pública pasó de 3.1% del PBI en 2001 a 2.9% del PBI en 2005. Considerando un PBI de US\$ 120,000 millones, este monto de inversión pública anual representa un aproximado de US\$ 3,600 millones. En un país que se estima tiene un déficit de inversión pública en infraestructura básica de US\$ 30,000, se comprenderá que la necesidad de incrementar este monto es muy importante. Aunque el debate sobre este tema es muy interesante: ¿debe el Estado ser el único inversor en infraestructura, o esta inversión debe ser concesionada al sector privado?

⁴¹⁴ Cfr. Kapsoli *et al.* (2006).

⁴¹⁵ También hay que tomar en cuenta que las exportaciones de productos no tradicionales, tales como productos agroindustriales, incrementó sus volúmenes de ventas de manera significativa. Así, las exportaciones totales del país, pasaron de US\$ 7,000 millones en 2001 a US\$ 23,800 millones en 2006.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

aminoró la expansión del ciclo⁴¹⁶, impidiendo un “calentamiento” de la economía⁴¹⁷.

La economía luego de períodos en los que no fue bien dirigida, ahora proporcionaba estabilidad y se retornaba al crecimiento económico, si bien se mantenían postergadas las soluciones a problemas importantes que subyacen en la sociedad peruana, reflejados en las diferencias de ingresos y desarrollo humano en la población y en su ubicación territorial.

⁴¹⁶ Ver una demostración de esta afirmación en Kapsoli *et al.* (2006: 44-53).

⁴¹⁷ Esto ocurría por primera vez en el país, acostumbrado a fuertes subidas y caídas del PBI, generalmente alentadas –y desalentadas- por la demanda pública, y abría las puertas a un manejo prudencial de la economía en el futuro.

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

3.3. Consolidación del Estado peruano

Luego se de este largo proceso de formación virreinal y republicana del Perú y de haberse instalado un Estado centralista, surge la pregunta si realmente el país se había consolidado como nación. Regresando a los conceptos enunciados por Rafael Alvira para analizar nuestra sociedad⁴¹⁸, podemos decir que en el país las instituciones sociales no se encuentran bien desarrolladas. Hemos visto que no podemos hablar de una civilización peruana, sino de varias. Así mismo, el análisis de los trascendentales sociales revela serios problemas en nuestra sociedad. La historia no es común para todos, y la cultura es diversa. La educación, que tiene que ver con los valores, es privilegio de unos cuantos.

Es paradójico observar que en el Perú existe un Estado, que no tiene una nación consolidada; por lo tanto, no se puede hablar de un pueblo que mira al futuro⁴¹⁹. Las soluciones que se ven en el Perú de hoy, parten de la economía y del derecho, desalineando la estructura de los subsistemas sociales, cuando éstas deberían partir de la política, que es el único agente que puede consolidar el proceso orientado a convertirnos en nación.

⁴¹⁸ Cfr. Alvira (1995).

⁴¹⁹ Algunos autores indican que el Estado peruano comienza a formarse en el gobierno de Nicolás de Piérola, luego de derrotar al general Andrés Avelino Cáceres en la guerra civil de 1894-1895. Otros sostienen que la consolidación del Estado peruano sólo empieza a producirse durante el oncenio de Augusto B. Leguía de 1919 a 1930 (Cfr. Matos, 1986; Cotlear, 2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Ya ni siquiera hablamos del otro pilar de la sociedad que es la institución familiar, lugar donde se adquieren los valores, que se encuentra bastante deteriorado. El presidente García esbozó un tímido intento de tocar el tema al hablar de la revolución de las almas, en su discurso a la Nación del 28 de julio de 2008⁴²⁰, y habló del tema al proponer la creación de un Ministerio de Cultura “que reivindique el pasado del Perú porque ésta [la tierra peruana] es la madre patria de Sudamérica porque de aquí nacieron los otros países [...] Necesitamos que el Ministerio de Cultura promueva la literatura, el teatro, la pintura, el cine, la música y otras expresiones. Ese Ministerio existe en toda Europa y Latinoamérica y sin embargo aquí no existe, donde tenemos tantas razones para crearlo”⁴²¹.

Definir el *ethos* de nuestra sociedad y convertirnos en nación, son requisitos indispensables para tener un Estado efectivo. De esta manera, retomando el tercer nivel de los conceptos sociales de Alvira, en cuanto a las características necesarias para consolidarnos como Nación⁴²², podemos decir que el Perú tiene un territorio o espacio definido, tiene lo que se conoce como país; pero tiene problemas en definir una etnia común, una identidad como peruanos para el total de la población. Esto requiere tiempo, relación, intimidad⁴²³. Somos una mezcla de razas y somos diferentes razas a la vez. Richard Webb indica que tener una visión de Perú y hacerla realmente efectiva implica, más que tener elecciones y normas, tener paciencia, concentración e innovación, con una amplia participación ciudadana⁴²⁴.

⁴²⁰ Cfr. García (2008). Ampliando sobre su discurso el presidente García comentó que en el país faltaba “una reforma del alma que cada peruano puede impulsar desde su hogar [...] que la evasión de impuestos no se convierta en astucia y tampoco que no se permita el racismo porque eso ofende y detiene el avance de la patria [y] eso no nace de la ley sino de cada uno”.

⁴²¹ García (2008: 15).

⁴²² Cfr. Alvira (1995).

⁴²³ Cfr. Alvira (1995).

⁴²⁴ Cfr. Webb (2001).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

En el Perú, cada partido o movimiento ha creado un *ethos* particular, específico, distinto al *ethos* de otro partido o movimiento. Pocos han intentado crear un *ethos* nacional, peruano; cada uno ya tiene su propio *ethos*, y esa es la tragedia del Perú. Hay que considerar que el hombre es integrante de una sociedad que viene a ser la suma de lo que él es y de la familia –núcleo principal de lo social- que forma. Si este hombre no entiende que pertenece a un *ethos* determinado y común, no podrá esforzarse por algo que no considera suyo, que no siente como parte de él, no será solidario con quienes él no ve como miembros de su familia más amplia⁴²⁵.

A los peruanos nos falta entender que lo propio nace de lo común, que no existe progreso individual sino hay progreso social, que la ganancia privada se debe ajustar al beneficio público, que el derecho nace en la convivencia, y que no es algo abstracto que se impone en cualquier circunstancia. Para esto se requiere una motivación trascendente, que va más allá de concepciones materialistas del ser humano.

No se puede construir un *ethos* pleno sin una visión individual y colectiva de un hombre que trasciende lo material, sin un hombre que entienda que las decisiones que se discuten y se toman en la *polis*, están impregnadas de prudencia, justicia, fortaleza y templanza, y que su acción debe basarse en el uso de la inteligencia y la voluntad. Una sociedad que busca ser eficiente no solo debe tener buenos técnicos sino también buenas personas.

De esta manera podemos afirmar que los reiterados actos de corrupción, violencia y exclusión, que enlutan el espíritu nacional, son consecuencia de un deterioro total en las virtudes del poblador. En el

⁴²⁵ Para José Matos Mar la ausencia del Estado en las zonas alejadas de las provincias y su falta de canales de acceso, provocó una masiva migración de esas zonas hacia la capital del país. Ocurrió lo que él denomina el *desborde popular*, replicando esta población migrante sus modos de vida en Lima, y sobre pasando la capacidad de la ciudad de brindar servicios educativos, de salud y sanidad, y –sobre todo- la capacidad de absorber la nueva mano de obra. Esto llevó a que surgiera una importante economía informal (Cfr. Matos, 1986).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Perú le hemos creído a Nicolás Maquiavelo, cuando mencionaba que el Príncipe no debía mantener su palabra porque los hombres no son honestos, al contrario son todos perversos y, dado ese contexto, todos deben ser así⁴²⁶. Ergo, pensamos, yo no debo ser virtuoso porque si no resultaré perdiendo. De ahí que ha prevalecido lo que se conoce como *criollada*, algo que suscita admiración en mucha gente. Hacer las cosas de la manera más fácil -aunque se violen las normas morales y legales- es lo políticamente correcto. El tonto es el que trata de respetar las leyes y a los demás, y respetarse a sí mismo.

La patria, que es lo heredado, tiene varias connotaciones en el Perú. Alvira nos dice que patria es el lugar cultural, es una realidad profunda pero no rígida, ya que estamos continuamente aprendiendo, y abriéndonos al mundo⁴²⁷. Karen Sanders en un estudio sobre la nación peruana, analiza la diferente visión sobre peruanidad que tienen cinco pensadores del siglo XIX y XX, y nos muestra la ausencia de un pasado cultural común para todos los peruanos⁴²⁸. De ahí que la característica de pueblo, como proyecto futuro común para toda la sociedad está ausente, aunque hay que considerar que con el Acuerdo Nacional⁴²⁹, que se suscribió el 22 de julio de 2002, se dio un paso importante para alcanzar un consenso en ciertos principios nacionales. En aquella oportunidad el presidente Alejandro Toledo manifestó que “es la primera vez en la historia de la república que cristalizamos un compromiso político de tanta amplitud y profundidad a convocatoria del gobierno y no contra él, [...] hagamos realidad los sueños de los que hace 181 años soñaron con el Perú”⁴³⁰.

⁴²⁶ Cfr. Maquiavelo (2003).

⁴²⁷ Cfr. Alvira (1995).

⁴²⁸ Cfr. Sanders (1997).

⁴²⁹ El Acuerdo Nacional se basó en un documento, firmado por los representantes de todos los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil (incluida la Iglesia Católica), que establece 31 políticas de Estado, agrupadas en cuatro áreas: (1) Democracia y Estado de derecho, (2) Equidad y Justicia Social, (3) Competitividad del País, y (4) Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

⁴³⁰ Toledo (2002: 3).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

Sin embargo, lo que hasta ahora se ha podido consolidar es solo un presente de convivencia; es decir, un Estado, basado en leyes y normas. De ahí que las recientes y actuales medidas para reformar el Estado, pueden ser eficientes en el corto plazo; pero si no consolidamos la nación, revalorando nuestro pasado común y estableciendo un proyecto conjunto, las fuerzas centrífugas al interior de la sociedad pueden hacer colapsar un Estado, que sólo estaría como fachada de cartón⁴³¹.

De hecho, en la actualidad se habla de una reforma del Estado debido a que los cambios en la sociedad no han tenido un correlato con cambios en el Estado. Luciano Tomassini indica que con el Estado vigente es poco probable que se puedan realizar políticas nuevas, ya que el Estado vigente responde a los valores y preferencias de la sociedad o de un grupo de ella⁴³². El Estado que Jean Bodin consideró un intermediario neutral y superior, y que Max Weber describió en cuanto a su funcionamiento⁴³³; ahora, es rebasado en su capacidad, al no poder dirigir a la sociedad desde sus propias instituciones públicas centralizadas. De manera que ahora el Estado y sus instituciones aparecen como conservadoras frente a la dinámica social.

El problema estaría, nuevamente insistimos, en no haber resuelto los temas de fondo en las características de la nación que enuncia Alvira, ya que podríamos estarle dando un simple cambio de nombre a una estructura que mantuviera las carencias mencionadas⁴³⁴. No se trata, pues, de cambiar algo para que nada cambie.

⁴³¹ El caso boliviano debe hacernos reflexionar sobre un Estado que es representativo de dos naciones que coexisten en un mismo espacio territorial.

⁴³² Cfr. Tomassini (1994).

⁴³³ Weber (2012) describe el funcionamiento de la burocracia de un estado que apareció en Europa como respuesta a una estructura feudal que no había incorporado a nuevos actores, tales como comerciantes y pobladores de las ciudades

⁴³⁴ Cfr. Alvira (1995).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Es así como la crisis en el orden de los subsistemas sociales, se traduce en una crisis del Estado. Desde la imposición de la política sobre la religión, al final del sistema feudal, hasta la imposición del derecho, y luego de la economía, sobre la política; hemos llegado, como manifiesta Tomassini, al pragmatismo de las políticas (*policy*), y a este pragmatismo se subordina la política (*polity*) y las ideas políticas (*politics*)⁴³⁵. En el Perú actual, por ejemplo, muchos políticos piensan que la Constitución es un marco estático al cual debe acomodarse la sociedad.

Sabemos que la democracia es importante para conseguir la participación de los ciudadanos, pero también sabemos que por sí sola no garantiza la consecución de valores en los ciudadanos. La evidencia empírica de los últimos siglos, reafirmada en los últimos años con las sucesivas crisis económicas y financieras, nos demuestran que la idea de Adam Smith de que el comportamiento del ser humano se modera en sociedad, en la medida de que todos se enteren de lo hacen en privado, no consigue el objetivo propuesto⁴³⁶. Para que exista una verdadera participación social en democracia, es requisito previo que los participantes tenga valores morales muy arraigados en sí mismos, y estos se consiguen en su primer, y más inmediato, entorno: la familia.

Independientemente del estrato social de origen, el problema central es que las personas que integran nuestra sociedad no valoran el rol de la familia, y entonces ocurre lo que manifiesta Rose Catacutan: “muchos saben cómo hay que hacer las cosas pero pocos obran bien moralmente”. Se trata, dice ella, de un defecto referido a la falta de practicidad y que tiene su raíz en la ausencia de verdaderas familias en la sociedad.

Los problemas de la falta de educación moral se notan, primeramente, en el ámbito económico. El filósofo Antonio Millán-Puelles manifestaba que “buscar el bien privado es algo que ya hace el

⁴³⁵ Cfr. Tomassini (1994).

⁴³⁶ Cfr. Lázaro (2002).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

animal. Querer el bien común sólo pueden hacerlo las personas”⁴³⁷. Así, el egoísmo se convierte, en la práctica, en el mayor obstáculo para el desarrollo de la sociedad, algo a lo cual no es ajena la sociedad peruana. Los últimos acontecimientos sobre la crisis financiera internacional y sus causas, nos remiten, en su origen, a una falta de ética de las personas que actuaban en el mundo financiero.

Volvemos al problema que nos indicaba Alfredo Cruz en el primer capítulo de este estudio, o tenemos una ética establecida en la *polis* o tenemos una ética económica cuyo objetivo es maximizar las ganancias⁴³⁸. La diferencia entre persona e individuo es clave en este punto. Qué deseamos como sociedad: ¿tener personas con valores morales que antepongan el bien común al bien propio o tener individuos con intereses particulares, que incluso podrían instrumentalizar la solidaridad?

Además, el contexto –tanto interno como externo- en el cual se desenvuelve esta heterogénea sociedad peruana está cambiando de manera acelerada. Nuevas formas de producción basadas en el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones, y un crecimiento acelerado de las expectativas, exigen que el país tenga nuevas forma de organización social. El Perú moderno está insertándose en el mercado mundial, a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), pero hay que tener cuidado que la exclusión social podría impedir una verdadera democratización de la sociedad.

El modelo liberal que supone que el mercado puede corregir todas las deficiencias de la actividad económica, y que por lo tanto, la economía puede corregir las deficiencias sociales, es cuestionado por la evidencia empírica de lo ocurrido en el mercado financiero internacional, que en la práctica ha sido el mercado económico más libre que ha existido. La codicia, en estos mercados, llegó a superar al legítimo afán de lucro, al no existir una barrera moral en las personas,

⁴³⁷ Cfr. Catacutan (2005).

⁴³⁸ Cfr. Cruz (2006).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

como ya hemos mencionado, y –por supuesto- al no existir una regulación estatal, que provenga de lo acordado en la *polis*.

En el Perú se argumentó, en el período 1992-1997, que la mejora de la actividad económica permitiría un incremento de los beneficios hacia los estratos más pobres. Esto nunca ocurrió así, y el Estado tuvo que incrementar los montos de ayuda social, destinados a paliar la situación de pobreza de amplios segmentos de la población. Bernardo Kliksberg (1998: 146) nos dice que “las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar la competitividad, y aumentar su producto bruto, pero ello no se ‘derrama’ automáticamente”⁴³⁹. La evidencia empírica nos demuestra que puede existir crecimiento económico y al mismo tiempo -en algunos casos- incrementarse el desempleo, debilitarse las culturas locales y deteriorarse el ambiente⁴⁴⁰.

Kliksberg incide en el tema de los valores personales, denominándolos capital social, y considera que junto a los capitales tradicionales, recursos naturales e infraestructura construida, tenemos que revalorizar el capital humano y el capital social⁴⁴¹. Este último nos permite vivir en sociedad, actuar en la *polis* de manera eficiente y ser capaces de formar un *ethos*. En resumen tiene que ver “con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidad para actuar sinérgicamente, y generar redes, y concertaciones hacia el interior de la sociedad”⁴⁴².

⁴³⁹ Kliksberg (1998: 146).

⁴⁴⁰ Incluso algunas teorías económicas sostienen que la desigualdad económica es un requisito necesario para conseguir la acumulación de capital que impulsa el crecimiento económico. La evidencia en Perú, donde el 20% del segmento poblacional más rico del país participa del 51% del ingreso familiar y el 20% del segmento poblacional más pobre sólo del 4%, nos demuestra que no es una condición necesaria para el crecimiento económico.

⁴⁴¹ Cfr. Kliksberg (1998).

⁴⁴² Kliksberg (1998: 147).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

En este marco, la confianza, que es un producto del capital social, es fundamental para el buen funcionamiento de la economía y el derecho. Pero es claro que la confianza, como todos los productos del capital social, no deben instrumentalizarse sólo para alcanzar un objetivo extrínseco. De ser así, la dejaríamos cuando vemos que no es necesaria para alcanzar nuestras metas. Debemos ser conscientes que la mejora en el capital social se realiza por motivos trascendentes, y que como consecuencia de ellos, y aunque en algún momento no lo parezca, la sociedad será mejor.

Esto es parecido a la ética, otro producto de un buen desarrollo del capital social. No es ético porque me conviene ser transparente para ganar más, en un entorno circunstancial en que se valora, por ejemplo, la transparencia. Se es ético porque está en la esencia del ser humano mejorar en cada acto, independientemente de si gano o no –en términos extrínsecos- en dicho acto. En Perú las secuelas de los gobiernos populistas y autoritarios, y el deterioro de la familia como núcleo de la sociedad, dejaron a una población, sin valores consolidados, expuesta al facilismo y la corrupción. En las diversas encuestas que se realizan a la población peruana se muestra que el principal problema en la sociedad es la corrupción, dejando en segundo y tercer lugar al desempleo y la pobreza.

Incluso en un estudio realizado por Saki Bigio y Nelson Ramírez-Rondán, se demuestra –empíricamente- que existe una estrecha correlación entre corrupción y una serie de indicadores de desarrollo económico: estabilidad económica, calidad del gasto público (educación y salud), ingresos tributarios, desigualdad, inversión, y crecimiento económico. El resultado final nos indica que la corrupción está relacionada negativamente con variables asociadas al desarrollo económico, e incluso se llega al dato cuantitativo, basados en un análisis para 80 países durante el período 1960-2000, afirmando que una mejora en los índices de corrupción de los países de Latinoamérica al nivel promedio de los países desarrollados,

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

incrementaría el crecimiento del PBI per cápita en un 0,5% más, respectivamente⁴⁴³.

El *redescubrimiento* de la importancia de la persona y la familia como base del capital humano y el capital social, nos lleva a retomar los valores clásicos del ser humano y, quizás, la sutil diferencia se encuentra en cómo llegar a obtenerlos de manera eficiente, por utilizar un término moderno. Algunos dirían que es tarea de la familia, otros del Estado y unos terceros, de ambos. Sea cual fuere la opción elegida, el Estado tiene un rol que cumplir, y al decir de Kliksberg uno de ellos es en el campo social, con un diseño institucional adecuado, que incluya capacidades gerenciales para llevar a cabo su labor con eficiencia⁴⁴⁴.

Retomar a la política en su verdadero sentido, manteniendo a la economía y el derecho como subsistemas integrados a él, es una tarea que corresponde a los ciudadanos del Perú actual. Como menciona Cruz debemos entender “que el bien común político es el máximo bien común, que la condición de ciudadano es la condición subjetiva suprema; y que la actividad política plena es la más excelente actividad del hombre como hombre”⁴⁴⁵. El buen manejo económico es importante, pero más importante es el buen manejo político.

En el caso del Perú actual, los diferentes esquemas conceptuales sobre la sociedad y el Estado se remiten a esta vieja discusión europea: los liberales (incluyendo ahora a los socialdemócratas) insisten en una sociedad donde la economía (eficiencia) y el derecho (orden), se encuentran por encima de la política; mientras que los socialistas sí consideran que en la *polis* se debe definir el tipo de economía y derecho. El problema con estos últimos es que el tipo de sistema social que proponen no permite que el ser humano se desarrolle; es decir, el *ethos* no alcanzaría su perfección, y por el contrario, bajo este modelo iría en sentido opuesto a la consecución de ese objetivo,

⁴⁴³ Cfr. Bigio & Ramírez-Roldán (2006).

⁴⁴⁴ Cfr. Kliksberg (1998).

⁴⁴⁵ Cruz (2006: 191).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

porque la autoridad y el poder están concentrados en el Estado⁴⁴⁶. Los conservadores, que son minoría, propugnan un retorno a los valores religiosos y tradicionales de la sociedad. Si bien coinciden con los socialistas en que la *polis* define el tipo de sociedad que queremos, discrepan con ellos en el tamaño y función del Estado.

Esta discusión tiene mucho tiempo en el Perú, pero siempre enmarcada en las ideas del siglo XVI, de las cuales se derivaron el liberalismo y el marxismo. Así, en el caso peruano, se han aplicados diferentes modelos que responden a una u otra idea, siendo hasta la fecha los resultados bastante decepcionantes; cuando en realidad el tema de fondo es definir el *ethos* de la sociedad peruana. El historiador Jorge Basadre decía el Perú era el país de las oportunidades perdidas⁴⁴⁷. Otro historiador peruano, Pablo Macera, llama al Perú: “país por traducir, donde todos quieren ser algo distinto de lo que son”⁴⁴⁸. Esto nos muestra que no existe en la actualidad, aún, un *ethos* que haya sido definido en el seno de la *polis*. Este *ethos* o Estado-Nación -para llamarlo con un término moderno- que nunca ha llegado a ser el Perú, y que se encuentra inconcluso, ha sido un terreno abierto para diferentes propuestas de modelos en el ámbito económico, político y social⁴⁴⁹.

Desde sus inicios como nación, luego de la independencia de España en 1821, y luego de un caos inicial, el Perú se organizó basado en la experiencia del liberalismo europeo, pero interpretando a su manera las teorías, que por intereses particulares, devino en la imposición –como en casi toda América Latina- de regímenes autoritarios, en los que un grupo dominante, utilizando un criterio teleológico, se arrogaba la legitimidad de gobernar. Se hablaba que el

⁴⁴⁶ A comienzos del siglo XX los principales teóricos peruanos de ambas corrientes fueron Víctor Raúl Haya de la Torre (socialdemócratas) y José Carlos Mariátegui (socialistas).

⁴⁴⁷ Cfr. Basadre (2005).

⁴⁴⁸ Cfr. Felipe Ortiz de Zevallos (2007: 233).

⁴⁴⁹ Cfr. Ortiz de Zevallos (2007).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

pueblo era el soberano, pero en la práctica se imponía un gobierno oligárquico. De hecho la participación de la mayoría de la población en la elección de sus autoridades fue muy reducida y hasta bien entrado el siglo XX un alto porcentaje de ella seguía poco integrada en una nación que no sentían como suya.

Posteriormente, ya a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, con la expansión económica y el surgimiento de la clase media, se comienza a reformar el Estado y empieza a parecerse más al modelo liberal europeo. Pasamos de un modelo oligárquico a un modelo liberal, por lo menos en lo formal. Sin embargo, el pueblo (sociedad civil), que en el esquema de Locke es quien delega la *potestas*⁴⁵⁰, tiene escasa participación o sus decisiones son manipuladas fácilmente. La burguesía, elemento motor del Estado liberal en Europa, estaba ausente en el Perú de aquella época. Sin embargo, a nivel de ideas, e incluso aplicación de políticas, los enfoques comenzaron a oscilar entre liberalismo, socialdemocracia y marxismo; mientras, los actores sociales no lograban unirse en un tejido social que le diera consistencia y durabilidad a la aún joven nación.

Luego de proponer –y aplicar en muchos casos- todas las ideologías vigentes, en el Perú se ha iniciado un proceso de revisión y se está regresando a pensar que la solución no pasa por las ideologías que suponen una base social homogénea, sino en la formación de una sociedad que aún está en construcción. Lawrence E. Harrison, afirma que los valores culturales tienen una influencia fundamental para el éxito económico y político de una sociedad⁴⁵¹, y considera cuatro indicadores básicos en la cultura de un país que nos pueden indicar su grado de progreso:

“El radio de confianza o sentido de comunidad social; el rigor de los sistemas éticos; la concepción que se tiene del principio de autoridad;

⁴⁵⁰ Cfr. Miranda (1991).

⁴⁵¹ Cfr. Harrison (1992).

Capítulo 3: Historia y construcción del Estado peruano

y la actitud general que existe respecto del trabajo, la innovación, el ahorro y el éxito”⁴⁵².

Obsérvese que el planteamiento es similar al expuesto por Alvira cuando indica que la ética se encuentra por encima de la política, el derecho y la economía⁴⁵³.

La preocupación de tener un adecuado enfoque de qué es la sociedad, de cuál es nuestro *ethos*, y de cómo se toman las decisiones en la *polis*, es fundamental en un país que se percibe, tanto en términos objetivos como subjetivos como injusto con amplios sectores de su población. John Sheahan alerta sobre la equivocada concepción de que la economía puede definir el rumbo de la sociedad, y muestra que el esfuerzo de desarrollo en los países latinoamericanos, incluido el Perú, ha sido dirigido por élites industriales que, en principio y con criterios economicistas, han tratado de asegurar sus ganancias⁴⁵⁴. Hernando de Soto argumenta que el Perú nunca ha tenido una economía de mercado, al estilo *laissez faire* de Adam Smith, sino que ha tenido un Estado, cuyo poder fue influenciado, por decir lo menos, por las élites industriales y comerciales que propiciaban leyes para su beneficio empresarial. Esto, que muchos le llamaban capitalismo, para de Soto no era más que “mercantilismo”⁴⁵⁵.

Realizando un esfuerzo para resumir un cierto consenso de la sociedad peruana, Sheahan afirma que existirían cuatro objetivos compartidos que pueden garantizar un mayor bienestar para la población⁴⁵⁶:

⁴⁵² Felipe Ortiz de Zavallos (2007: 167).

⁴⁵³ Cfr. Alvira (1995).

⁴⁵⁴ Cfr. Sheahan (2001).

⁴⁵⁵ Cfr. De Soto (1986).

⁴⁵⁶ Cfr. Sheahan (2001). El desarrollo de estos objetivos, en muchos casos, podría ir contra los criterios de eficiencia y óptimo económico, pero se requiere que en la *polis* se defina si es importante. Por ejemplo, en el tema educativo, muchas veces se ve como un gasto que no tiene una retribución económica inmediata; sin embargo,

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- (1) Objetivos económicos básicos, vinculados al crecimiento de la producción y del ingreso, control de la inflación, y balance externo sostenible, que serían los más aceptados.
- (2) Objetivos sociales, a través de políticas económicas y sociales capaces de reducir la pobreza y la desigualdad.
- (3) Objetivos económicos avanzados, que tienen que ver con la promoción de una industria nacional competitiva y servicios modernos.
- (4) Objetivos institucionales, que permitan proporcionar un marco de negociación entre los diferentes actores de la sociedad.

Este último grupo de objetivos requiere un alto grado de comprensión de lo que se denomina *mayorías informadas*⁴⁵⁷, y requiere una democracia más participativa, mejor educación a los segmentos más pobres y compromiso y solidaridad de los sectores que tienen más altos ingresos. En resumen, desarrollar nuestro *ethos* a través de la *polis* como elemento central, y no desde la simple lógica económica.

En la actualidad el Estado peruano es la entidad que ejerce el gobierno en la República del Perú. La estructura del Estado está definida en la Constitución política del Perú aprobada mediante referéndum y promulgada a finales de 1993 y vigente desde el 1 de enero de 1994. El gobierno nacional o gobierno central está compuesto de tres sectores diferenciados e independientes, llamados poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo (el Congreso Nacional) y el Poder Judicial; además de otros organismos estatales de funciones específicas independientes de los poderes, tales como los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

un país con porcentaje elevado de analfabetos y con niveles de innovación tecnológica bastante bajos, es inviable en el mediano y largo plazo.

⁴⁵⁷ Cfr. Sheahan (2001).

Capítulo 4
Descentralización: conceptos y problemas

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

4.1. Conceptos y objetivos de la descentralización

Frente a un Estado centralizado, desde el punto de vista territorial, que tiene problemas de representatividad y eficiencia, la descentralización aparece como una solución para mejorar su desempeño. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua la palabra descentralización significa: “acción y efecto de descentralizar”⁴⁵⁸ y descentralizar es: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”⁴⁵⁹.

Para el Banco Mundial, la descentralización es,

“un término ambiguo, dado que se refiere tanto a un sistema como a un proceso. Como sistema, se refiere a una situación en la que se concede una cuota sustancial de poder a los gobiernos locales o regionales. Pero también puede significar un proceso por el cual se transita de un sistema de gobierno centralizado a uno descentralizado. Más aún, la descentralización a menudo es definida en términos de sus objetivos”⁴⁶⁰.

Para CEPLAN “los procesos de descentralización son procesos de transferencia de atribuciones, capacidades y recursos -es decir, de

⁴⁵⁸ Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario, Real Academia Española (www.dle.rae.es).

⁴⁵⁹ Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario, Real Academia Española (www.dle.rae.es).

⁴⁶⁰ Banco Mundial (2010: 16).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

poder-”⁴⁶¹. La misma transferencia de poder y competencias del gobierno nacional a los niveles subnacionales, en concreto cambio de lugar territorial donde se toman las decisiones, puede implicar una serie de procesos con características diferentes en cada país o región, ya que no solo se involucra a la autoridades públicas sino también a las instituciones de cada área⁴⁶².

Pero adicionalmente, existe discusión sobre el contenido que deben tener las transferencias a realizarse. En algunos casos se puede hablar de autonomía en el diseño y ejecución de las políticas territoriales⁴⁶³, e incluso en la recolección de fondos locales, y en otros casos solamente de la desconcentración de alguna unidad prestadora de servicios. La desconcentración es la transferencia de la ejecución del servicio de un nivel del gobierno a otro inferior en el territorio nacional, sin transferencia en el planeamiento ni diseño del servicio.

Sergio Boisier añade que en la desconcentración “se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización en forma exclusiva y permanente”⁴⁶⁴. Desconcentrar no implica crear nuevos organismos, basta que aquellas unidades de los entes nacionales ubicadas en los territorios, reciban poderes o encargos del nivel superior. De esta manera, y contrario a la descentralización, los entes desconcentrados no requieren una personalidad jurídica propia ni un manejo financiero autónomo. Sus normas y reglamentos administrativos son los mismos del organismo

⁴⁶¹ CEPLAN (2009: 4). En el caso peruano, como veremos más adelante, los niveles de la descentralización son de nacional a regional y de regional a local o municipal. En este sentido la descentralización es un proceso más profundo que la regionalización

⁴⁶² Cfr. Riutort & Cabarcas (2006).

⁴⁶³ Cfr. Riutort & Cabarcas (2006).

⁴⁶⁴ Boisier (1990: 15).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

nacional al cual pertenecen⁴⁶⁵. Para Eduardo Ballón la diferencia básica entre descentralización y desconcentración tiene que ver con el nivel de poder que le confiere a un territorio. En la desconcentración todas las decisiones fundamentales van a ser tomadas en el nivel central. La descentralización, reiteramos, implica transferencia de poder⁴⁶⁶.

Un concepto parecido pero no igual, que nos puede llevar a confusión, es el de deslocalización. En este caso solamente se realiza un traslado de actividades productivas o administrativas hacia otros territorios, sin cambiar la toma de decisiones ni los procedimientos. En este caso desde el punto de vista de la toma de decisiones, no cambia nada. Boisier precisa que hablar de descentralización “significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento”⁴⁶⁷. Así, esta diferencia en la personería jurídica de los organismos del Estado implica necesariamente una autonomía de las instituciones subnacionales del nivel nacional.

Pero la descentralización se da en diferentes contextos. No es lo mismo hablar de descentralización en un país con profunda raíz centralista, que hablar de descentralización en un país con diversas fuerzas que empujen hacia una visión diferente al centralismo. De esta manera es necesario entender de qué estamos hablando al referirnos a descentralización en un contexto de desarrollo económico local. Una definición aproximada de esta estrategia puede ser la que nos proporciona Francisco Albuquerque:

“Se trata [la descentralización] de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el

⁴⁶⁵ Cfr. Boisier (1990).

⁴⁶⁶ Cfr. Ballón (2016).

⁴⁶⁷ Boisier (1990: 16).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio”⁴⁶⁸.

La dimensión económica también es importante para entender los procesos de descentralización. Como afirma Clemente Ruiz, el proceso de descentralización no se limita a la transferencia de recursos y competencias para mejorar la gestión local, sino que incorpora una clara dimensión productiva⁴⁶⁹. Al decir de Albuquerque no se trata: “únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el Estado mediante el fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales”⁴⁷⁰.

Albuquerque añade que “ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado unitario; simplemente lo hacen más eficiente y, por tanto, más fuerte y democrático”⁴⁷¹. Esto requiere otra dimensión, más allá de la económica, referida a un modelo institucional que permita una coordinación muy eficiente.

Pero también existen diferentes enfoques descentralizadores. Para Jordi Borja la tradición descentralizadora excesivamente localista es negativa en la medida que exalta una autonomía local, casi al nivel de autarquía, y que propicia caciquismos y privilegios en los territorios⁴⁷². Frente a esta tradición el centralismo liberal es progresista al proponer un Estado central pero igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. Según Borja, este Estado se “convierte así en motor de la actividad económica, organizador de la vida social

⁴⁶⁸ Aghón *et al.* (2001: 12).

⁴⁶⁹ Cfr. Aghón *et al.* (2001).

⁴⁷⁰ Aghón *et al.* (2001: 296).

⁴⁷¹ Aghón *et al.* (2001: 296).

⁴⁷² Cfr. Borja (1987).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

y en prestador de servicios colectivos y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos”⁴⁷³.

El proceso de construcción del Estado democrático, señala Borja, se desarrolla –sobre todo en Europa- “en el marco del Estado-Nación y no en ámbitos locales o regionales”⁴⁷⁴. Sin embargo, el mismo Borja añade que en los países anglosajones la práctica del *self-government* lleva a Tocqueville y Stuart Mill, entre otros pensadores, a manifestar que “la forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior”⁴⁷⁵.

Para Jacint Jordana, la descentralización se entiende como “la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial”⁴⁷⁶. Jordana añade que la descentralización tiene dos ámbitos: uno político y otro administrativo. En el primero se entrega poder de decisión sobre temas políticos relevantes, pero siempre bajo una regulación del nivel nacional. La condición en este caso es que la autoridad subnacional sea autónoma del nivel nacional y sea legitimada en un proceso electoral. En el segundo, se transfiere solo la competencia de gestión pública sin traspaso de poder. En este caso ya no se requiere una regulación desde el nivel nacional⁴⁷⁷.

Para Mario Alva, la descentralización abarca temas más amplios que los políticos y administrativos, constituyéndose en “un concepto que engloba distintos elementos como proyectos, expectativas, determinados anhelos, al igual que incorpora ciertos descontentos y,

⁴⁷³ Borja (1987: 40).

⁴⁷⁴ Borja (1987: 40).

⁴⁷⁵ Borja (1987: 40). Obsérvese el parecido de esta definición con la del principio de subsidiariedad.

⁴⁷⁶ Jordana (2001: 11).

⁴⁷⁷ Cfr. Jordana (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

en muchos casos, saltaban a la luz reclamos respecto a temas que no fueron resueltos”⁴⁷⁸. En adición, Gabino Fraga precisa que al lado del régimen de centralización, vigente en muchos países, existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía⁴⁷⁹.

Desde el enfoque del derecho administrativo la descentralización es una de las formas jurídicas a través de la cual se organiza la administración pública y se expresa en la creación de determinadas instituciones públicas creadas por los legisladores. Mario Alva indica que “se encuentran dotados de personalidad jurídica y, a la vez, de patrimonio propios, sin dejar de mencionar que son responsables de una actividad específica de interés público”⁴⁸⁰.

En el caso español, para Antonio José Sánchez el principio de descentralización se concretiza en “el traspaso de la titularidad o del ejercicio de funciones o competencias originariamente depositadas en el Estado o en las Comunidades Autónomas, que pasan [...] por los Estatutos de Autonomía y por la legislación en materia de régimen local a la esfera tanto de las Comunidades Autónomas como, sobre todo, de las Administraciones Locales”⁴⁸¹.

Adicionalmente, la descentralización involucra la deslocalización y disgregación de los centros de poder. Para Sánchez en este tema juegan un rol fundamental variables como “la madurez democrática, su geografía física, su distribución poblacional, la cantidad y población de sus ciudades y municipios, el principio de eficacia, el de proporcionalidad, etc.”⁴⁸². Para Anabitarte Gallego, la

⁴⁷⁸ Alva (2008: 19).

⁴⁷⁹ Cfr. Fraga (2000).

⁴⁸⁰ Alva (2008: 19).

⁴⁸¹ Sánchez (2005: 40).

⁴⁸² Sánchez (2005: 24).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

dualidad centralismo-descentralización se establece en la medida de que grado de relación de independencia o dependencia presentan los diversos niveles subnacionales con el nivel nacional; así, indica que descentralización vendría a ser una situación en la cual existe independencia entre los niveles, tanto en el funcionamiento como en la competencia de decisión, mientras que centralización representaría una total dependencia funcional, independientemente si los niveles subnacionales tienen competencia de decisión⁴⁸³. Gallego amplía su idea indicando que la descentralización es, fundamentalmente, la competencia que tendrían los niveles inferiores para decidir los temas de su competencia sin depender del nivel superior, salvo en los casos, jurídicamente establecidos, de excepción⁴⁸⁴. Por lo tanto el énfasis para entender si un proceso es descentralizador, más que revisar la transferencia de funciones que se realizan, debe analizarse el grado de dependencia o independencia de un nivel regional o local con respecto al nivel nacional.

En la doctrina anglosajona el concepto de descentralización implica la transferencia del poder político y administrativo a los gobiernos locales (obviando el nivel regional). Es interesante anotar que los distintos tipos de descentralización no son categorías estáticas ni excluyentes, sino que cada una influye a otra cuando se aplican⁴⁸⁵. De este modo, por ejemplo, la descentralización territorial es condición *sine qua non* para la descentralización administrativa, en aquellos países de extensión media o grande. Por otro lado, la llamada descentralización de mercado suele producirse cuando existen situaciones en las que la prestación de servicios o la toma de decisiones se hace difícil desde el centro del Estado, cuando éste está centralizado, y existe, sin embargo, un sector empresarial maduro capaz de sustituir la iniciativa pública.

⁴⁸³ Cfr. Sánchez (2005: 25).

⁴⁸⁴ Cfr. Gallego (1990).

⁴⁸⁵ Cfr. Sánchez (2005: 26).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Profundizando en los diferentes tipos de descentralización Jordana indica que podemos encontrar tres formas distintas de descentralización:

- “La desconcentración [que] se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.
- La devolución [que] se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios.
- La delegación [que] se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas”⁴⁸⁶.

La desconcentración, que es una forma jurídica muy empleada en algunos países, “constituye una forma jurídico administrativa en la cual la administración centralizada con organismos o dependencias propias cumple con prestar servicios o desarrollar acciones en distintas zonas de un determinado territorio (distrito, provincia, región, departamento o país)”⁴⁸⁷. Esta forma jurídica pretende alcanzar un doble objeto: Por un lado trata de acercar la prestación de servicios a los usuarios en un determinado territorio, y por otro lado, busca descongestionar el poder concentrado en el nivel central.

Así, las instituciones creadas en el marco de la desconcentración no tienen autonomía y forman parte de una centralización administrativa, en la que simplemente ejercen de manera regional o local, las funciones o competencias que el nivel central les indican. De esta manera, y siguiendo esta argumentación, para Juan Luis De la

⁴⁸⁶ Jordana (2001: 11).

⁴⁸⁷ Alva (2008: 19).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

Vallina, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma"⁴⁸⁸.

Pero en general, la descentralización va más allá del aspecto jurídico de la desconcentración. Para Sánchez, "la descentralización no es un fin en sí mismo [...] la descentralización busca optimizar la relación entre la autoridad administrativa y el interés general, involucrando a los ciudadanos cuando fuese posible y acercando la toma de decisiones a la sociedad"⁴⁸⁹. Es un proceso que nunca termina porque siempre se buscará encontrar el equilibrio entre qué distribuir y a dónde distribuir.

El segundo tipo de descentralización es la devolución. Implica la entrega –nuevamente- del poder político y administrativo a las entidades o Administraciones de nivel inferior, que antes ya habían sido depositaria de estas funciones⁴⁹⁰. Entonces, solo es posible hablar de devolución cuando el Estado promulga una nueva Constitución o Carta Magna en la que se entrega el poder político de manera territorial⁴⁹¹. La devolución requiere algunas condiciones:

“(1) Que la Constitución reconozca las Administraciones locales como entidades con personalidad jurídica; (2) que la Administración a la que se descentralizan las competencias sea, a su vez, elegida y elegible por sufragio de sus administrados; (3) que garantice la autonomía local; (4) que transfiera determinadas competencias que antes eran estatales a estas Administraciones; (5) que se regule legislativamente el marco de relaciones entre las Administraciones locales y el resto de entidades

⁴⁸⁸ De la Vallina (1961).

⁴⁸⁹ Sánchez (2005: 23).

⁴⁹⁰ Cfr. Sánchez (2005).

⁴⁹¹ El caso español es un ejemplo de devolución de poderes a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones locales, tras una etapa centralista del país (Cfr. Sánchez, 2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

políticas del Estado; (6) que ese marco legislativo le confiera a las Administraciones Locales la posibilidad de tener ingresos, derivados de tasas propias, o de impuestos, recargos, ayudas o subvenciones estatales; y (7) que ese marco normativo autorice a las administraciones locales a aprobar y manejar autónomamente su propio presupuesto⁴⁹².

El tercer tipo de descentralización es la delegación (*delegation*). Se utiliza en Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Australia, Canadá, entre otros, en un sentido limitado. Sánchez indica que para el caso de otros países se trata de una descentralización funcional; “es decir, de la transferencia de decisiones políticas y de competencias administrativas entre una Administración territorial y las empresas Públicas que ésta crea para controlar un sector determinado”⁴⁹³. Aun considerando que las administraciones anglosajonas disponen de potestades normativas, el enfoque es el mismo⁴⁹⁴. Sin embargo en los países anglosajones la delegación puede darse a instituciones no gubernamentales, tales como Colegios Profesionales o algunas empresas privadas, lo que en España, por ejemplo, vendría a ser equivalente a las concesiones administrativas⁴⁹⁵.

En la doctrina norteamericana y anglosajona se considera que la descentralización formal tiene que ir unida a la transferencia de las competencias fiscales, es decir, el territorio al cual se están descentralizando funciones debe tener también la capacidad de obtener recursos económicos propios a través de la imposición de

⁴⁹² Sánchez (2005: 29).

⁴⁹³ Sánchez (2005: 29).

⁴⁹⁴ En España la Ley 30/1. 992 permite la delegación de competencias entre Administraciones matrices y organismos Públicos (art. 13. 1), por lo que en la práctica el fundamento de la traslación resulta ser idéntico al establecer "enclaves" políticos en sectores estratégicos, a través de organismos controlados indirectamente por las Administraciones delegantes (Cfr. Sánchez, 2005).

⁴⁹⁵ Cfr. Sánchez (2005: 30).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

tributos, impuestos, tasas o tarifas públicas⁴⁹⁶. Para James Manor el posible temor de las autoridades regionales o locales a recibir esta competencia puede generar un efecto positivo indirecto, si estas mismas autoridades se vuelven ingeniosas para obtener recursos económicos. Manor alerta sobre la posible confusión de considerar descentralización a la situación en la cual los gobiernos regionales o locales buscan recursos económicos por vías alternas cuando el gobierno central incumple sus funciones. A estos casos le llama *decentralization by default*.⁴⁹⁷

El concepto de descentralización tiene dos enfoques: uno objetivo y jurídico, y otro político. Uno procede de la teoría del derecho constitucional sobre el modelo de Estado (unitario, federal o descentralizado políticamente), y el otro de la teoría de la organización administrativa, propia del derecho administrativo (descentralización administrativa)⁴⁹⁸. Sánchez añade:

“El concepto jurídico u objetivo de la descentralización ha sido difícil de aislar a lo largo de estos dos últimos siglos, y su esclarecimiento ha sido más consecuencia de una definición negativa de lo que pueda ser el centralismo o la centralización, que de una noción clara de lo que sea la propia descentralización”⁴⁹⁹.

Contrario a la descentralización, el centralismo tiene connotaciones negativas porque su esencia es la jerarquía, y ésta es una característica de los sistemas militares y de los sistemas no democráticos. Así, el principio de descentralización tiene, *a priori*,

⁴⁹⁶ Cfr. Sánchez (2005). Antonio José Sánchez añade que los políticos regionales o locales son renuentes a utilizar esta capacidad fiscal porque temen volverse impopulares al aplicar esta competencia. Por supuesto, de cara a las siguientes elecciones.

⁴⁹⁷ Cfr. Manor (1999).

⁴⁹⁸ Cfr. Sánchez (2005: 34). Incluso Antonio José Sánchez (2005) plantea un tercer enfoque relativo que tiene que ver con aspectos históricos, económicos, sociológicos y políticos.

⁴⁹⁹ Sánchez (2005: 34).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

una connotación positiva, “pues su esencia es la separación, la división del poder entre distintos niveles o centros territoriales”⁵⁰⁰. Esta apreciación positiva de la descentralización se observa en muchas de las Constituciones de los países en todo el mundo⁵⁰¹.

Pero en la concepción implícita de descentralización impuesta en muchas de estas Constituciones, más que un conocimiento profundo y científico de sus bondades, primaba un rechazo al centralismo⁵⁰². De esta manera, sin conocer las virtudes de la descentralización, los enfoques de economía de libre mercado que comenzaron a primar en muchos países, requerían de libertad en los territorios para que este sistema funciones; libertad que no existe –en el ámbito económico- en sistemas centralizados⁵⁰³. La dicotomía entre Estado centralizado y Estado descentralizado tiende a decantarse por el segundo. Sánchez indica que

“un Estado no puede ser al mismo tiempo y de forma indefinida centralizado, democrático y eficaz, puesto que el ejercicio continuado del centralismo es inviable a largo plazo, y la tendencia de todo sistema centralizado es a descentralizarse en menor y mayor grado, progresivamente”⁵⁰⁴.

Pero esto no quita la posibilidad de que un Estado descentralizado tienda a centralizarse cuando las circunstancias así lo requieran. Es el caso, por ejemplo, de ciertos Estados federados en Estados Unidos, los cuales entregan algunas de sus competencias al

⁵⁰⁰ Sánchez (2005: 35).

⁵⁰¹ En el caso de Perú, las Constituciones de 1933, 1979 y 1993, incorporan de manera explícita el principio de descentralización. Otro ejemplo es la Constitución norteamericana que establece un sistema federalista, pero unido a través de una Federación.

⁵⁰² Cfr. Landau & Eagle (1981).

⁵⁰³ Cfr. Sánchez (2005: 35).

⁵⁰⁴ Sánchez (2005: 36). Antonio José Sánchez (2005) añade que es tal la ineficiencia del Estado que aún descentralizado, la tendencia en los últimos años ha sido a privatizar muchas de las funciones públicas.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

nivel nacional o central, en lo que se denomina *managerial federalism*, entendido como el traslado de competencias federales de los territorios hacia el gobierno nacional, por ser éste más eficiente⁵⁰⁵. También puede ocurrir que ciertos territorios locales no vean con agrado una descentralización hacia un determinado territorio regional, porque consideran que podría generarse un nuevo, e incierto, “centralismo regional”⁵⁰⁶.

Para Sánchez “repartir el poder territorialmente no tiene por qué suponer un cambio en el aumento de poder de los niveles más inferiores de Administración”⁵⁰⁷. Indica el caso de Estados, tal como Francia, Inglaterra, Italia o España, que son considerados modelos de Estados unitarios, y que sin embargo reconocen que cada uno de ellos tiene, por lo menos, tres niveles de decisión política con representantes que han sido elegidos en elecciones populares. Esto nos indica, añade Sánchez que “una cosa es el modelo de división territorial de un Estado (unitario-federal, según la inveterada doctrina sobre constitucionalismo) y otra bien distinta el reparto político del poder (Estados centralizados o descentralizados)”⁵⁰⁸.

Albert Breton añade una tercera categoría a esta doble distinción, al considerar que los Estados unitarios o federales, centralizados o descentralizados, pueden estar más o menos *concentrados*⁵⁰⁹. Sánchez explica el tema indicando que la concentración se mide por el grado de reparto o unidad de funciones entre el poder central y los poderes

⁵⁰⁵ Cfr. Leman & Nelson (1982).

⁵⁰⁶ Trevor C. Salmon (2001) indica que en Gran Bretaña son muchos los Ayuntamientos en Escocia, Gales o Irlanda que expresan sus temores de que en un proceso descentralizador hacia las regiones, el centralismo de Londres sea reemplazado por el nuevo centralismo de Edimburgo, Cardiff o Belfast. Igual ocurre en Perú, donde los actuales Departamentos temen que el centralismo de Lima sea reemplazado por un nuevo centralismo regional.

⁵⁰⁷ Sánchez (2005: 37).

⁵⁰⁸ Sánchez (2005: 38).

⁵⁰⁹ Cfr. Breton (1990).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

inferiores. Esta tercera categoría permite describir de mejor manera el verdadero comportamiento de las Administraciones en un Estado, independientemente si está formalmente establecido como unitario o federal, centralizado o descentralizado⁵¹⁰.

De esta manera podemos decir que las categorías formales que reflejan las Constituciones, deben remitirse a las Leyes específicas de régimen regional y local, que tienen que ver con las competencias y funciones (y con las instituciones) que ejercerán los gobiernos subnacionales⁵¹¹, así como el grado de autonomía del que realmente dispongan, sobre todo en el tema presupuestario o financiero⁵¹².

Así, se puede decir que

“la descentralización [ocurre cuando] un Estado permite a sus Administraciones subordinadas [...] ‘tomar decisiones en una materia concreta’, a diferencia de la desconcentración, en la que esas mismas Administraciones carecen de esa potestad, siendo instruidos por el Estado sobre su manera de actuar, e imponiéndoles controles para que la cumplan”⁵¹³.

Las instituciones descentralizadas actúan bajo un *status* de independencia, disfrutando de un grado de discrecionalidad en su actuación similar a la que tiene un nivel superior del Estado, que son los que inicialmente otorgan esa autonomía. En este contexto, la “descentralización, paradójicamente, está unida en su origen a la idea de centralismo, de unidad del poder”⁵¹⁴.

⁵¹⁰ Cfr. Sánchez (2005: 38).

⁵¹¹ Antonio José Sánchez (2005: 38) indica que en España “... se encuentren constitucionalmente muy descentralizados (en Comunidades Autónomas y Municipios, como Administraciones con respaldo electoral directo) pero muy ‘concentrados’, en el sentido de que los Municipios tienen escasa capacidad funcional porque es poco, además, el dinero del que disponen para administrar”.

⁵¹² Cfr. Breton (1990).

⁵¹³ Sánchez (2005: 39).

⁵¹⁴ Sánchez (2005: 40).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

Sánchez considera que el principio de autonomía local es más importante en los Estados unitarios que en los federales, porque en éstos no es necesario establecer un ámbito autónomo, de libre disposición local, del nivel superior del Estado. Añade que, por ejemplo, cualquier intento de descentralizar el Estado francés, más que descentralización sería reparto funcional de tareas y de autonomía local⁵¹⁵. En esta misma línea en los Estados federales, más que autonomía se habla de autoadministración, o *Sebstverwaltung* en Alemania, para expresar la situación de igualdad existente entre los Estados Federales y los gobiernos Locales, lo que implica que no existen injerencias en las decisiones políticas⁵¹⁶.

Pero el concepto de descentralización tiene otras facetas que se pueden deducir de la historia y de la jurisprudencia, y que enriquecen su definición. Uno de ellos se refiere al fomento de la participación ciudadana, considerando que la descentralización tiene un enfoque del Estado contraria a la de Thomas Hobbes⁵¹⁷. En un Estado descentralizado, se supone, las autoridades de los niveles inferiores de gobierno sí tienen las capacidades para tomar decisiones de manera correcta y eficiente. Esta cercanía de los ciudadanos al gobierno local termina fortaleciendo a la democracia⁵¹⁸.

El Estado centralizado, añade Sánchez, surgido del Estado liberal de derecho tras la Revolución Francesa, “concibe al hombre como un ser al que hay que dominar, y cuyos instintos tendentes a la desigualdad y a la injusticia deben ser tutelados por un Estado fuerte, por una Administración Única que no reparta el poder”⁵¹⁹. Así, la

⁵¹⁵ Cfr. Sánchez (2005).

⁵¹⁶ Cfr. Sánchez (2005).

⁵¹⁷ Cfr. Hobbes (2009).

⁵¹⁸ Cfr. Sánchez (2005: 41). En adición, Cohen & Peterson (1999) y Bardhan (2002), indican que muchos países, especialmente los países en vía de desarrollo, consideran que los procesos de descentralización se encuentran íntimamente ligados a los procesos de desarrollo territorial y económico en cada país.

⁵¹⁹ Sánchez (2005: 41).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

aplicación del principio de descentralización, tendría entre sus principales virtudes el desarrollo del ser humano en un entorno adecuado para la vida política⁵²⁰.

La descentralización del Estado implica un traslado de competencias y funciones a los gobiernos locales, y por ende un incremento en el poder de estos gobiernos subnacionales. La cercanía a los ciudadanos en el respectivo territorio promueve una mayor participación de estos en las actividades públicas ya que se percibe que su intervención puede influir en las decisiones de los entes locales⁵²¹. Por otra parte, los gobiernos subnacionales representan mejor los aspectos históricas, culturales y etnográficas de su territorio, y es evidente que los ciudadanos los sienten más cercanos que al Estado central⁵²².

La importancia de la participación privada es directamente proporcional a la cercanía del Estado ciudadano. Es comprobable empíricamente que los porcentajes de participación en las elecciones locales son superiores a los de las elecciones regionales o nacionales. Esto comprobaría que el ciudadano percibe, en sociedad, que el punto de decisión pública más cercano a él es el gobierno local⁵²³. Para Sánchez, ésta es la principal razón que “justifica el principio de descentralización administrativa y de subsidiariedad a favor de las Administraciones Locales en un proceso continuo y abierto que no debiera acabar hasta que llegase a una hipotética Administración Única”⁵²⁴.

Si bien esta lógica es cierta, no es menos cierto que existe un proceso automático de cercanía del poder y participación ciudadana.

⁵²⁰ Cfr. Sánchez (2005: 41).

⁵²¹ Cfr. Sánchez (2005). Hay que considerar que en un gobierno centralizado los ciudadanos locales no conocen quienes son los funcionarios o autoridades que toman decisión sobre sus respectivos territorios.

⁵²² Cfr. Sánchez (2005).

⁵²³ Cfr. Sánchez (2005).

⁵²⁴ Sánchez (2005: 43).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

Quizás, muchas veces, el proceso es inverso: se requiere una ciudadanía propensa a participar para que la descentralización funcione⁵²⁵, una ciudadanía inmersa en una organización territorial de profunda raigambre social y política. De nada serviría *imponer* un esquema descentralizador desde los niveles superiores de gobierno en territorios que no tienen una tradición participativa o que, en el peor de los casos, no saben cómo hacerla efectiva.

Otra faceta del concepto de descentralización tiene que ver con la idea del “ciudadano autónomo y las sociedades maduras”⁵²⁶. Aquí se resalta el hecho de lo mejor es que las personas en su territorio puedan identificar sus necesidades y, a la vez, satisfacerlas con políticas públicas de los gobiernos locales. El nivel superior sólo intervendría en los temas de índole social que requieren grandes presupuestos, tales como educación, salud e infraestructura. Una sociedad madura permite la intervención del sector privado en actividades del sector público para hacer más eficiente la actividad del Estado⁵²⁷.

La implantación de gobierno local cercano al ciudadano, con amplias competencias y capacidades para satisfacer sus necesidades, se posterga muchas veces por el temor de las élites políticas de perder poder sobre ciertos territorios, ocurriendo esto, principalmente, en sociedades muy jóvenes o con problemas de disgregación territorial. Muchas veces, también, se entrapa el proceso de descentralización porque no se saben los límites de hasta dónde descentralizar. Sánchez indica que es difícil establecer esta línea de separación entre local y nacional, pero lo que sí es muy cierto es que todo “localismo a ultranza es tan perjudicial como el centralismo acérrimo”⁵²⁸.

⁵²⁵ Cfr. Sánchez (2005).

⁵²⁶ Sánchez (2005: 45).

⁵²⁷ Cfr. Sánchez (2005).

⁵²⁸ Sánchez (2005: 46).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Estos procesos, en países unitarios centralizados, presentan dos desafíos importantes: encontrar la velocidad adecuada y mantener la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobiernos ⁵²⁹. El primer desafío nos lleva a establecer qué competencias, funciones y recursos transferir y cuándo transferirlas. Aquí se tiene que analizar las capacidades de los gobiernos subnacionales para funcionar de manera eficiente en este nuevo entorno. No hay que olvidar que la población, que debe legitimar este proceso, tiene múltiples y casi ilimitadas necesidades, y los recursos con que cuenta el Estado, centralizado o descentralizado, unitario o federal, son siempre insuficientes en el corto plazo. Por esta razón es necesario que previo y durante el proceso de descentralización se comunique los plazos, problemas, límites y resultados esperables para evitar una decepción de la ciudadanía⁵³⁰.

CEPLAN indica que si el proceso de descentralización se lleva aceleradamente se pueden transferir competencias y funciones a los niveles subnacionales, cuando éstos no se encuentran preparados para asumirlos, y la población quedaría muy descontenta con el proceso. Si se privilegia la certificación previa de las capacidades de los gobiernos subnacionales, antes de transferir competencias y funciones, el proceso puede volverse eterno al entrar en juego los intereses contrarios a la descentralización⁵³¹. Adicionalmente, y al margen si es inmediato o lento el proceso de descentralización, también puede ocurrir que se transfieran competencias y funciones sin los recursos correspondientes. En este caso “el proceso se vicia con quejas y

⁵²⁹ Cfr. CEPLAN (2009).

⁵³⁰ Cfr. CEPLAN (2009).

⁵³¹ Cfr. CEPLAN (2009). Si la transferencia es de funciones y atribuciones, pero los recursos no llegan ni suficiente ni oportunamente, sea con la excusa de una certificación de capacidades poco creíble o a causa de procedimientos morosos, el proceso se vicia con quejas y reclamaciones en las dos direcciones, y la confianza pública en la descentralización decrece. Esta es la situación más complicada en términos de los derechos de los ciudadanos

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

reclamaciones en las dos direcciones, y la confianza pública en la descentralización decrece⁵³².

El segundo desafío implica mantener la coordinación entre los niveles de gobierno y establecer una sinergia que permita identificar las áreas de competencia, las áreas de complementariedad y las áreas de posible conflicto. Si vamos más al detalle, habría que identificar las necesidades de la población en sus territorios y los servicios que provee el Estado para satisfacer estas necesidades⁵³³. Una precisión sobre las competencias y capacidades de cada nivel de gobierno es condición indispensable para la aplicación de los principios de subsidiariedad y de complementariedad⁵³⁴.

Así, CEPLAN, citando a la Defensoría del Pueblo, indica que

“el éxito del proceso de descentralización depende de la adecuada definición de funciones entre los tres niveles de gobierno, del fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales para una gestión eficiente que permita beneficiar a la población con servicios de calidad e impulsar el desarrollo de sus localidades, así como de la transferencia efectiva de los recursos que permitan asegurar la continuidad y mejora de los servicios a la población, además de la implementación de prácticas de buen gobierno en su gestión”⁵³⁵.

En adición a los servicios que provee el Estado, es necesario reconocer los intereses locales, regionales y nacionales, muchas veces contrapuestos entre sí. Es necesario que el nivel nacional comunique muy bien sus propósitos y objetivos, de manera que los niveles subnacionales acepten las políticas y programas públicos que representan los amplios intereses nacionales⁵³⁶. Para afrontar estos

⁵³² CEPLAN (2009: 4).

⁵³³ Cfr. Proyecto SIAF II del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁵³⁴ Cfr. CEPLAN (2009).

⁵³⁵ CEPLAN (2009: 5).

⁵³⁶ Cfr. CEPLAN (2009).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

problemas es necesario entender los aspectos sociales y culturales generados por la pertenencia a un territorio de manera secular. Los “chauvinismos” locales⁵³⁷ pueden generar conflictos y bloquear el buen desempeño de la gestión pública del Estado. Por lo tanto, CEPLAN insiste en que “la coordinación implica articulaciones horizontales al interior de un distrito, una provincia, una región y entre regiones, para asegurar que las necesidades reales están identificadas y que las soluciones pertinentes y eficientes son implementadas”⁵³⁸.

Como ya hemos visto descentralizar no es desconcentrar. No se trata solo de transferir la ejecución del nivel nacional a un nivel subnacional sino que se trata de transferir competencias para definir políticas hacia los gobiernos subnacionales. Para esto se requiere de una estructura pública más compleja y esto implica reconocer las diferencias entre los niveles de gobierno y al interior de cada nivel. En una democracia los partidos políticos juegan un rol fundamental en el proceso de solución a estas diferencias. La primera institución donde la ciudadanía y sus líderes expresan sus puntos de vistas, sus coincidencias y diferencias son los partidos políticos. Son ellos los encargados articular y coordinar la coherencia de las políticas nacionales y subnacionales. Su representatividad se ve legitimada por la elección popular⁵³⁹.

En el aspecto práctico la descentralización puede ser funcional, territorial o política o una combinación de ellas. Boisier nos indica que si no se combinan serían modalidades puras. Veamos algunos ejemplos de ellas: La empresa pública de energía (funcional), el gobierno regional (territorial), o el Congreso Nacional (política). Entre las modalidades mixtas tendríamos, por ejemplo: el Banco Regional

⁵³⁷ En Perú, muchos de estos problemas tienen carácter ancestral, tal es el caso de las comunidades campesinas de origen indígena; o en otros tienen carácter territorial y étnico.

⁵³⁸ CEPLAN (2009: 6).

⁵³⁹ Cfr. CEPLAN (2009). Sin embargo, en Perú menos del 6% de la población confía en los partidos políticos, lo cual significa que éstos no han sabido adaptarse a un país en descentralización.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

de Fomento Agrario (funcional-territorial), la Asociación Nacional de Ganaderos (funcional-política), o el Consejo Regional elegido en votación popular (territorial-político)⁵⁴⁰.

En todos los casos el principio de descentralización de separación de entidades jurídicas sin relación de dependencia directa se mantiene. En el caso de la descentralización funcional estamos considerando el traspaso de competencias específicas de un solo sector al ente descentralizado. En la descentralización territorial se traslada el poder decisonal a un organismo jurídico que tiene competencia sobre un determinado territorio. La única diferencia con la descentralización política, es que en aquella la autoridad nacional designa a las autoridades subnacionales, mientras que en ésta las autoridades subnacionales son elegidas en procesos electorales⁵⁴¹.

Queda claro que la descentralización política es la máxima forma del proceso descentralizador, que debe incluir, por cierto, lo funcional y lo territorial. Una eficiente descentralización política beneficia y fortalece la democracia en una determinada sociedad, ya que favorece los mecanismos de participación de la sociedad civil de una manera activa y permanente, reforzando así la participación ciudadana en la elección parlamentaria nacional. De esta manera los habitantes de un territorio no solo eligen a las autoridades que gobiernan desde el Estado nacional, sino que también eligen a las autoridades que gobernarán en territorios más reducidos.

Avanzando un poco más, Boisier sostiene que es imposible que un proceso descentralizador político se pueda abrir paso en un régimen autoritario o no democrático desde el nivel nacional. La misma esencia de la democracia, como forma y como substancia, le obliga a incorporar a los espacios territoriales transfiriéndoles poder administrativo funcional y –sobre todo- poder político. Los “costos”

⁵⁴⁰ Cfr. Boisier (2002).

⁵⁴¹ Cfr. Boisier (1990).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

de traspasar poder a entes subnacionales nunca serán asumidos por regímenes autocráticos⁵⁴².

Esto nos lleva a que el proceso descentralizador siempre se inicia con un Estado centralista que decide traspasar funciones ya sea por decisión del parlamento o del propio nivel ejecutivo nacional. En la mayoría de los casos los entes subnacionales no son consultados y en casi todos ellos éstos entes no están de acuerdo con lo que se delega ni están preparados para recibir esta delegación. Podría darse el caso que el Estado centralista solo está buscando mayor nivel de eficiencia en su funcionamiento o se encuentra tratando de apagar demandas territoriales por una verdadera descentralización. De aquí surge la necesidad de que los procesos descentralizadores se inicien desde regiones consolidadas social y políticamente, para que sean receptoras eficientes del traspaso de poder político, funcional y territorial.

Lo que hemos visto hasta ahora es una descripción del proceso descentralista desde el punto de vista jurídico y administrativo; sin embargo, desde el punto de vista económico debemos revisar los aportes que la teoría económica ha realizado al proceso, desde la década de los cincuenta, con su teoría sobre el federalismo fiscal. Detrás de este aporte subyacen dos teorías económicas: primero, la teoría de Tiebout⁵⁴³ que intenta revelar las preferencias individuales de los ciudadanos (*votación con los pies*) y, segundo, el teorema de la descentralización, de J. Roland Pennock y Wallace E. Oates⁵⁴⁴.

Para abordar ambas teorías primero debemos entender que un bien público local es aquél que es suministrado para una comunidad delimitada geográfica y administrativamente. Teóricamente se supone que para proveer el bien público local se requiere un gasto público

⁵⁴² Aquí es muy claro el caso del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, que en su período 1990-2000, desmontó y anuló el incipiente proceso de descentralización regionalización existente en aquella época.

⁵⁴³ Cfr. Tiebout (1956).

⁵⁴⁴ Cfr. Pennock (1959); Oates (1972); Boisier (1990).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

local que cubra los costos del mismo; por lo tanto, bien público local sería equivalente a gasto público local⁵⁴⁵.

El problema de los bienes públicos locales es cómo revelar las preferencias de los consumidores por este tipo de bienes, cuyos precios no se fijan en un mercado, y en algunos casos ni siquiera existen aún. La teoría de Tiebout trata de obtener una revelación de las preferencias de los consumidores simulando un modelo de competencia perfecta neoclásico para los bienes públicos (similar al modelo para los bienes privados), en el cual la canasta de elección combinan impuestos a pagar (que sería una variable *proxi* del gasto público local) con el consumo de bienes públicos locales en diferentes territorios. El consumidor elegirá un territorio de acuerdo a sus preferencias y restricciones⁵⁴⁶.

Los supuestos del estudio inicial de Charles M. Tiebout se asemejaban mucho a los supuestos existentes en un modelo neoclásico de un mercado de bienes privados⁵⁴⁷. En el Cuadro N° 4.1.1. se pueden observar las semejanzas y diferencias entre ambos modelos⁵⁴⁸:

Cuadro N° 4.1.1.

Analogía entre el Modelo de Tiebout y el mercado competitivo de bienes privados

⁵⁴⁵ Cfr. Camelo (2010).

⁵⁴⁶ Considerando el ejemplo que detalla Camelo (2010) podemos decir que si existen dos comunidades X e Y, donde X produce una combinación de bienes públicos (salud, alcantarillado) e Y otra diferente (alumbrado público, educación), en las cuales se cobran unos impuestos para financiar tales bienes, bajo el supuesto de perfecta movilidad entre las comunidades, los individuos eligen la jurisdicción que mejor se ajuste a sus preferencias dada su restricción presupuestal. Se crea así un cuasi-mercado que identifica las preferencias y ajusta los sistemas fiscales jurisdiccionales como lo haría el mecanismo de precios.

⁵⁴⁷ Cfr. Tiebout (1956).

⁵⁴⁸ Camelo (2010: 10).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Supuestos de Tiebout Bienes públicos	Equivalente competitivo Bienes privados
Existe libre movilidad de una jurisdicción a otra.	No hay costos de transacción.
Los consumidores tienen total conocimiento sobre los ingresos y gastos públicos de cada jurisdicción.	Existe perfecta información sobre las condiciones del mercado.
Existe un gran número de consumidores, así como un número suficiente de jurisdicciones con estructuras fiscales distintas (ingresos y gastos).	Existe un gran número de consumidores y firmas con conjuntos de posibilidades de consumo y producción no vacío.
No hay restricciones debidas a oportunidades de empleo, luego no hay mercado laboral.	No hay ataduras con ninguna canasta. Asimismo, no hay mercado laboral.
No hay externalidades Interjurisdiccionales.	No hay externalidades en el consumo ni en la producción.
El tamaño óptimo de la población en cada jurisdicción está determinado por el costo medio mínimo de producción del bien público. Cada nuevo inmigrante paga un impuesto igual al costo marginal del bien público.	A largo plazo cada empresa competitiva produce al costo medio mínimo (escala mínima eficiente) y el precio es igual al costo marginal.
Cuando el tamaño de la	Si en nivel de producción es

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

Supuestos de Tiebout Bienes públicos	Equivalente competitivo Bienes privados
población en cada jurisdicción es menor que el óptimo, los residentes buscan atraer nuevos residentes. Lo contrario también ocurre.	menor al eficiente, las empresas tienen incentivos a incrementar la cantidad producida. La reacción contraria también ocurre.

Posterior al trabajo de Tiebout se elaboraron una serie de estudios sobre la importancia de las entidades locales en lograr el objetivo de eficiencia cuando se trata de bienes públicos. Así, tenemos la teoría de los Clubes de James M. Buchanan⁵⁴⁹ en la cual se demuestra que los bienes públicos impuros⁵⁵⁰ pueden ser analizados con el instrumental marginal que se utiliza para analizar la demanda y provisión óptima de los bienes privados. En el caso de un Club la exclusión es obvia, y la no rivalidad se mantiene; sin embargo, hay que determinar cuál es número óptimo de exclusión permitida que maximice el beneficio de los miembros del Club⁵⁵¹.

En la misma línea, en el modelo de Albert O. Hirschman, que es una ampliación del modelo de Tiebout, se necesita un eficiente mecanismo de rendición de cuentas por parte de los gobernantes territoriales con la finalidad de que los ciudadanos estén enterados de sus acciones y puedan premiarlos o castigarlos en la siguiente elección. Esto permitiría regular la provisión de bienes y servicios del gobierno local. Lo que presupone Hirschman es que la revelación de

⁵⁴⁹ Cfr. Buchanan (1965)

⁵⁵⁰ Los bienes públicos puros tienen que cumplir dos características: no rivalidad y no exclusión. La no rivalidad implica que el uso del bien por un usuario no impide que otro usuario lo puede usar a la vez. La no exclusión nos indica que ningún usuario puede ser impedido de usar el bien. Un ejemplo es el servicio de defensa nacional que provee el gobierno a todos los ciudadanos de un país. Un bien público impuro no cumple con alguna de las condiciones.

⁵⁵¹ Cfr. Buchanan (1965).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

preferencias a través de la elección pública reemplaza a la elección racional de los bienes privados⁵⁵².

En el modelo de Hirschman existen dos mecanismos para propiciar que los proveedores del bien público local puedan rendir cuentas. Uno es el mecanismo denominado *exit* por el cual deben existir varios proveedores para que exista competencia entre ellos y el elector pueda elegir. Estos proveedores –se supone– no buscan el beneficio monetario, como en el caso de los proveedores de bienes privados, sino un beneficio político. El efecto es el mismo final es el mismo, la competencia en la provisión del bien público local mejora la eficacia del bien de cara a los consumidores⁵⁵³.

El otro mecanismo es el institucional; es decir, el ciudadano debe tener canales para expresar sus preferencias y a su vez para controlar o regular la provisión del bien público local. Esto requiere que el Estado establezca este marco institucional y político

En el teorema de descentralización fiscal, que es el otro enfoque sobre descentralización desde el punto de vista económico, Pennock lo presentó como un problema de selección de bienes públicos locales entre alternativas binarias mutuamente excluyentes, donde las elecciones de la provisión descentralizada provocarían menos *insatisfacciones* que la provisión centralizada⁵⁵⁴. Oates mejora el teorema estableciendo una forma de cuantificación de los niveles de satisfacción de la ciudadanía. Así, indica que el nivel de satisfacción en un territorio es más alto si los bienes públicos son provistos en el nivel subnacional, de manera independiente, que si son provistos por el nivel nacional⁵⁵⁵. Esto requiere, indica Oates, que no existan

⁵⁵² Cfr. Hirschman (1977); Camelo (2010).

⁵⁵³ Cfr. Hirschman (1977); Camelo (2010). Un requisito importante en este modelo es que los costos de transacción son cero, de manera que moverse de una opción ineficiente a una eficiente no represente costos alguno para los ciudadanos..

⁵⁵⁴ Cfr. Pennock (1959).

⁵⁵⁵ Cfr. Oates (1972).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

externalidades entre territorios, y que el sistema descentralizado no implique un mayor costo que el sistema centralizado.

La diferencia entre ambos enfoques, expresa Camelo, tiene que ver con la forma cómo se revelan las preferencias de los ciudadanos. Mientras en los modelos de Tiebout y Hirschman se trata de simular mercados privados y el Estado tiene que propiciar las condiciones para que esto pueda ocurrir, en el teorema de Oates el proceso de revelación es un proceso político⁵⁵⁶.

Posterior a estos trabajos desde el ámbito económico, los estudios sobre la descentralización fiscal volvieron a tomar impulso luego de las crisis financieras de finales del siglo XX, enfocados sobre todo en los problemas presupuestales de los gobiernos subnacionales, que en muchos casos, contribuyeron a profundizar los déficits fiscales nacionales; y en los problemas referidos al marco institucional requerido para un eficiente sistema descentralizado, ante la imposibilidad de propiciar un mercado, ya sea privado o público, libre de fallas⁵⁵⁷.

Para Boisier las ventajas en eficiencia que presenta la descentralización de la actividad pública se demuestra, justamente, con el teorema de la descentralización, que tal como hemos visto afirma que “en iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas”⁵⁵⁸. Lo que subyace detrás es la afirmación de que la cercanía de la provisión de bienes públicos con el ciudadano permite una “retroalimentación” directa que lleva a una mayor eficiencia. El único argumento en contrario tendría que ver con las economías de escala que generaría la provisión del bien público desde un nivel nacional. Sin embargo, este hecho serviría para determinar el nivel

⁵⁵⁶ Cfr. Camelo (2010).

⁵⁵⁷ Cfr. Camelo (2010).

⁵⁵⁸ Boisier (1990: 24).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

óptimo de provisión de bienes públicos descentralizados y centralizados⁵⁵⁹.

Pero la descentralización no representa un simple cambio administrativo, jurídico o económico, es, ante todo, un proceso que implica –entre otras medidas- mejorar la sociedad de un país. Es parte de un proceso político, más allá de la economía y el derecho, que conduce a modificar las estructuras del Estado para hacerlo más eficiente con respecto al bienestar de los ciudadanos, otorgándole a éste el carácter subsidiario que debe tener, complementado con la aplicación sistemática del principio de solidaridad para garantizar el bien común⁵⁶⁰.

La evidencia empírica nos demuestra que todo proceso de descentralización tiene cuatro dimensiones que actúan de manera coordinada: la política, que implica transferencia del poder hacia los niveles subnacionales con autoridades elegidas por los ciudadanos; la administrativa, que consiste en la transferencia de responsabilidades funcionales; la económica, que tiene que ver con el desarrollo productivo, el comercio, la competitividad y la articulación de estas actividades en un territorio equilibrado y homogéneo; y la fiscal, que corresponde a la transferencia del poder de financiamiento a los gobiernos subnacionales⁵⁶¹.

Entre los esquemas que se plantean para aplicar un proceso de descentralización tenemos el del Estado Federal y el Estado unitario. Según Martin Landau y Eva Eagle, el Federalismo es la “forma más clásica de descentralización”⁵⁶². Estrictamente hablando “una Federación es un pacto institucional entre varios Estados soberanos para constituir una unidad política superior”⁵⁶³. Así, bajo esta

⁵⁵⁹ Cfr. Boisier (1990).

⁵⁶⁰ Cfr. Boisier (1990).

⁵⁶¹ ANGR *et al.* (2013).

⁵⁶² Landau y Eagle (1981: 12).

⁵⁶³ Sánchez (2005: 145).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

definición, casi ningún Estado en el mundo es Federal. Entre el Estado unitario y el Estado Federal existen una amplia gama de tipos de Estados⁵⁶⁴.

El Federalismo clásico presenta cuatro razones sobre su conveniencia para ser el mejor tipo de organización territorial:

- a) Protege mejor a los ciudadanos porque existiría un equilibrio de poder entre el Estado nacional y las Federaciones.
- b) Al estar más descentralizado el Estado nacional hacia sus niveles subnacionales, el ciudadano conocerá al político o funcionario responsable de las medidas públicas, y podrá premiarlo o castigarlos. Eso no ocurre cuando existe un Estado Unitario y centralizado donde los ciudadanos no tienen conocimiento de quién o quiénes son los responsables de las medidas aplicadas en su territorio.
- c) Permite que los políticos inicien su carrera en sus localidades y tengan el *expertise* necesario para llegar al nivel nacional.
- d) El sentimiento nacional es mayor debido a que cada Federación salvaguarda su propia identidad histórica, cultural y económica, y se siente partícipe de una nación más amplia.

Entre los inconvenientes tenemos que muchas veces el Estado Federado es percibido como una concesión a los nacionalismos de ciertas regiones y esto lleva a tener un Estado nacional débil.

El otro esquema que se plantea es el del Estado unitario y descentralizado como resultado una reforma político-administrativa, que implica transferencia de competencias y funciones del Estado

⁵⁶⁴ Estados Unidos no es, estrictamente, un Estado Federal clásico por cuanto sus Estados no son soberanos. La Unión Europea podría recibir este calificativo aunque sus miembros, dice, no quieran aceptarlo (Cfr. Sánchez, 2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

nacional hacia los niveles subnacionales. Sin perder la unidad nacional los territorios incrementan sus niveles de participación ciudadana y las autoridades incrementan su responsabilidad (*accountability*), y sobre el que veremos más en el análisis del proceso de descentración peruano.

Para completar el concepto de descentralización veamos algunos de sus objetivos. Para el Banco Mundial, reseñando literatura sobre el tema, existen cuatro objetivos para promover la descentralización:

“(i) Mejorar la gobernabilidad, empoderando a las poblaciones locales; (ii) mejorar la eficiencia, en la creencia de que las entidades subnacionales prestadoras de servicios entenderían mejor las realidades sobre el terreno; (iii) mejorar la equidad, dado que los gobiernos subnacionales pueden estar mejor preparados para combatir la pobreza dentro de sus jurisdicciones (aunque desde luego la redistribución de las zonas más ricas a las más pobres tiene que ser responsabilidad del gobierno central); y (iv) mejorar el desarrollo, nuevamente sobre la base de un mejor conocimiento de los gobiernos subnacionales de la realidad sobre el terreno”⁵⁶⁵.

USAID considera que la descentralización tiene dos objetivos principales: alcanzar la eficiencia en la gestión del territorio, democratizar el Estado y alcanzar el desarrollo y el bienestar de las personas⁵⁶⁶. Esto se podría conseguir porque con la descentralización el Estado se encontraría más cerca de la población, y de esta manera se pueden identificar -y satisfacer- mejor sus necesidades. Esta identificación tomaría en cuenta la diversidad de la población en territorios distintos, lo cual ayudaría sobremanera a la elaboración de políticas públicas y a la eficiente provisión de servicios. La cercanía generada por la descentralización permite condiciones más adecuadas para que el Estado cumpla sus fines, como son promover el desarrollo

⁵⁶⁵ Banco Mundial (2010: 16).

⁵⁶⁶ Cfr. USAID (2011).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

sostenible, garantizar el bienestar general; así como, respetar y satisfacer los derechos las personas⁵⁶⁷.

Pero, como ya hemos indicado, uno de los objetivos principales de la descentralización es propiciar el desarrollo homogéneo del territorio nacional, y esto implica desarrollar las actividades económicas y sociales donde vive la población. Uno de sus componentes es el desarrollo económico local entendido como

“un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región”⁵⁶⁸.

En este proceso se pueden identificar tres dimensiones, “una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo”⁵⁶⁹.

También es útil la definición de Christian Von Haldenwang, en la que cambia la definición de desarrollo económico local por la de política regional de desarrollo:

“La visión actual de la política regional de desarrollo es bien diferente, pues pone el énfasis principal en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales

⁵⁶⁷ Cfr. USAID (2011).

⁵⁶⁸ Vásquez (2001: 21).

⁵⁶⁹ Cfr. Vásquez (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales”⁵⁷⁰.

La descentralización y el desarrollo económico local, por tanto, son dos procesos que se encuentran inherentemente unidos. Ambos son procesos que han mostrado fuertes sinergias en las políticas de organización de la economía y del Estado. La descentralización, entendida como la devolución de competencias a las comunidades locales y regionales tiene sus fundamentos en la mejora del Estado con miras a una mejor organización y eficiencia económica para poder gestionar los procesos de desarrollo local”⁵⁷¹.

Asier Blas menciona tres modelos de gestión local, en el marco del proceso de descentralización, que tiene un marcado carácter filosófico, y como todo modelo son tipificados de manera perfecta y pura, pero que sirven para situarnos y saber que orientación se debe tomar⁵⁷². En el primer modelo existe un predominio de la dimensión tecnocrática en la gestión pública local. Ocurre cuando se impone la visión técnica de la gestión entre los actores, es decir la racionalidad técnica que busca mayor eficiencia, eficacia y productividad en el uso de los recursos y la provisión de servicios.

En el segundo modelo existe un predominio de la dimensión política (vinculada al tema electoral) en la gestión pública local. Aquí la gestión técnica está supeditada a los objetivos de volver a ganar las elecciones o que gane un integrante del gobierno actual. Las decisiones se toman en función al objetivo mencionado y en la mayoría de los casos son contrarias a los criterios técnicos.

En el tercer modelo, existe un predominio de la dimensión participativa en la gestión pública local. Este modelo tiene en común con el segundo modelo que puede no ajustarse a los criterios técnicos de eficiencia, pero se diferencia en que sus objetivos no son los del

⁵⁷⁰ Von Haldenwang (2001: 47).

⁵⁷¹ Cfr. Vásquez (2001).

⁵⁷² Cfr. Blas (2007).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

grupo gobernante sino los de la sociedad organizada que participa activamente en la gestión del gobierno local. Busca mejorar la calidad de vida de la población y propicia la participación ciudadana⁵⁷³.

La descentralización es un medio y no un fin. La descentralización no es sinónimo de democracia ni de eficiencia, es un conjunto de reglas procedimentales con las que el Estado busca acercarse a los territorios⁵⁷⁴.

⁵⁷³ Cfr. Blas (2007).

⁵⁷⁴ Cfr. Gallardo (1991).

4.2. Ventajas y problemas de la descentralización

La crisis de representatividad del Estado y los problemas que ha generado el centralismo, entre ellos el desigual desarrollo de los espacios territoriales, han obligado a mirar el desarrollo económico local como un objetivo prioritario en los países de América Latina, y a la descentralización como una herramienta fundamental para superar estas dificultades.

La política de desarrollo de los espacios territoriales subnacionales osciló en los años 60 y 70 entre dos modelos diferentes. En el primero, el Estado nacional tenía un rol preponderante, basado en la capacidad del gobierno para resolver problemas económicos y sociales, y en la disponibilidad de recursos, que provienen de la capacidad productiva de la nación. El segundo modelo aparece cuando la capacidad del gobierno se reduce al disminuir la disponibilidad de fondos, y –sobre todo- porque la complejidad de los problemas en un entorno más cambiante, provoca que el Estado nacional no pueda llegar a solucionarlos⁵⁷⁵.

En un contexto de profundos desequilibrios territoriales internos y de acelerados cambio externos, se requiere una estructura del Estado muy eficiente y flexible que permita utilizar los recursos locales de tal forma que las personas en los diversos territorios del país obtengan beneficios de su uso. Para esto se requiere de la participación activa de los agentes locales en el diseño e implementación de políticas, lo que

⁵⁷⁵ Cfr. Stöhr (1999).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

necesariamente implica una descentralización en la toma de decisiones del Estado⁵⁷⁶.

Es poco probable que el Estado centralizado pueda conocer las características específicas de cada región y las diferencias entre ellas. Ningún organismo de este tipo de Estado se encuentra en condiciones de abordar los problemas y soluciones territoriales solo desde la óptica sectorial. En consecuencia la descentralización sería un mecanismo a través del cual este Estado podría servir a los intereses regionales⁵⁷⁷.

En la práctica ninguno de los dos modelos mencionados puede operar eficientemente, si el nivel nacional se queda sin recursos y carece de flexibilidad o si los niveles locales/regionales no tienen las capacidades, recursos e información. En este caso los problemas a nivel regional y local se seguirán agravando. La solución es identificar, bajo el principio de la subsidiariedad, qué procesos y actividades se pueden desarrollar en el nivel local y regional, y las que no se pueden desarrollar con eficiencia deben ser delegadas al nivel más alto⁵⁷⁸.

La medición del desarrollo de una región no se puede medir con variables agregadas nacionales o internacionales, sino que tiene que analizarse en el territorio específico. La extensión del territorio y su capacidad productiva no es una medida absoluta sino relativa en función de los factores geográficos, tecnológicos y de infraestructura⁵⁷⁹.

Esto nos lleva a considerar en algunos casos a gobierno locales individuales y en otros casos a regionales más amplias tales como mancomunidades de gobiernos locales o gobiernos regionales. Esta utilización –y revaloración- de lo local y regional no es opuesto al proceso de integración multinacional y a la globalización; al contrario,

⁵⁷⁶ Cfr. Stöhr (1999).

⁵⁷⁷ Cfr. Haynes *et al.* (1996).

⁵⁷⁸ Cfr. Stöhr (1999).

⁵⁷⁹ Cfr. Stöhr (1999).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

cada Estado globalizado debe buscar mejorar la competitividad de sus gobiernos locales y regionales.

Los intereses del Estado centralizado están cambiando hacia un nivel superior (supranacional) con fuertes prioridades internacionales, y hacia un nivel inferior (subnacional) con especial atención en asuntos locales. Esta doble orientación implica redistribuir los recursos del Estado y reduce su capacidad de control a nivel nacional⁵⁸⁰. Una consecuencia de este cambio es la “formación de ‘asociaciones intermediarias, redes de trabajo social y una completa diversidad social, grupos de presión políticos y económicos’ cada vez desafiando el rol y la función del Estado central”⁵⁸¹.

Las ventajas de la acción directa del Estado a nivel local y regional se pueden resumir en los siguientes puntos⁵⁸²:

- Mejor gestión macroeconómica.
- Desarrollo de la gobernanza⁵⁸³.
- Reducción de la corrupción.
- Eficiencia en la prestación de servicios.
- Mayor incentivo para la vinculación de personal público competente.
- Aumento de la participación política.
- Mejor conocimiento de las preferencias de los ciudadanos.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas.

⁵⁸⁰ Cfr. Commins & McDonagh (1998).

⁵⁸¹ Stöhr (1999: 309).

⁵⁸² Cfr. Pinilla-Rodriguez *et al.* (2014).

⁵⁸³ Gobernanza y gobernabilidad son conceptos parecidos en cuanto se refieren al gobierno, pero son diferentes en cuanto a su aplicación. En el primero se toma en cuenta la integración e interdependencia de los actores en un territorio, y en el segundo se enfatiza en la jerarquía de mando. La gobernanza es una manera de gobernar y la gobernabilidad es la capacidad de gobernar. La gobernanza implica procesos de negociación o de decisión participativa entre actores económicos, sociales y políticos, tanto públicos como privados; implica la conversión del Estado liberal de derecho a un papel de mediador. (Cfr. Revesz, 2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Lo que no considera pertinente Stöhr es que el nivel nacional o central se desligue del nivel regional y local argumentando éstas razones. El principio de subsidiariedad nos dice que aunque existe una gran capacidad de desarrollo endógeno en las regiones, éstas requieren muchas veces un impulso exógeno para mover sus propias capacidades⁵⁸⁴.

En este contexto, las funciones más importantes del gobierno nacional serían⁵⁸⁵:

1. Facilitar acceso a información relevante, tales como oportunidades de negocios, nuevas tecnologías, capacitaciones, etc.
2. Cofinanciar centros o programas de entrenamiento, desarrollo organizacional e innovación.
3. Promover el establecimiento de instituciones de riesgo-financiero.
4. Promover la flexibilidad de estructuras institucionales en todos los niveles para propósitos de desarrollo.
5. Propiciar la toma de decisiones en los niveles locales y regionales, basado en el principio de subsidiariedad económica, política y geográfica.
6. Establecer políticas que permitan reducir las disparidades interregionales en niveles de desarrollo.
7. Promover la interrelación de redes cooperativas transregionales⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ Cfr. Stöhr (1999).

⁵⁸⁵ Cfr. Stöhr (1999).

⁵⁸⁶ El desarrollo endógeno regional no es posible si no existen capacidades disponibles en la región, y esto se logra con organismos que sean propios y autónomos en las regiones.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

8. Mantener ayuda exógena, la cual será retirada progresivamente, para ciertas regiones que tienen problemas estructurales.

Dado que el proceso de descentralización afectará la estructura y el funcionamiento del Estado en su relación con la población, sobre todo en su capacidad de asignar y proveer bienes públicos, es necesario analizar sus beneficios y problemas que puede tener su aplicación. Para esto es necesario considerar los siguientes supuestos: Algunos servicios públicos son exclusivos para algunas regiones, los gastos e ingresos implicados en esta provisión son propios de estas regiones, y existe perfecta movilidad de bienes y servicios entre los niveles interregionales⁵⁸⁷.

Las ventajas de brindar autonomía a las regiones para proveer bienes y servicios públicos serían:

1. Mejor identificación de las demandas de bienes y servicios en el territorio.
2. Mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos, al estar más cerca de los ciudadanos.
3. Menor incentivo a la evasión tributaria al percibir de manera más directa los beneficios de pagar impuestos.
4. Mayor incentivo para mantener el equilibrio fiscal.
5. Mejor desempeño de la administración pública descentralizada que al tener mayor conocimiento de las necesidades locales funciona mejor; quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades, vis a vis el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.
6. Menor interferencia de las disputas políticas ya que el electorado puede “castigar” a los políticos en las elecciones locales.

⁵⁸⁷ Cfr. Aghón (1993).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

7. Mayor movilidad de personas que permiten un agrupamiento de personas con intereses comunes.
8. Mejor división interregional del trabajo.

En este punto está claro que la descentralización del sistema público es un medio para alcanzar el desarrollo económico local. Antonio Vásquez considera que “la promoción del desarrollo económico local se plantea como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas económicos específicos, que dependen de las circunstancias propias de cada territorio”⁵⁸⁸. Para sustentar esta afirmación Vásquez identifica cuatro aspectos importantes inherentes a este proceso⁵⁸⁹:

1. Organización de la producción y economías territoriales.
2. Aprendizaje, innovación y territorio.
3. Mercado de trabajo y acumulación de capital.
4. Desarrollo, cultura y sociedad.

La centralización es ineficiente porque incrementa los costos sociales y los desequilibrios territoriales, a la vez que conduce a un modelo de Estado tecno-burocrático vinculado a los grupos de poder económico, dejando de lado al Estado político que debe existir⁵⁹⁰. De ahí que el sistema político se hace más autoritario y la sociedad se “gremializa” al tratar los temas de manera sectorial. Esta centralización del Estado es negativa para la sociedad, tanto desde el punto de vista funcional como del punto de vista democrático. Mientras más alejados estén los centros de decisión de los ciudadanos más problemas existirán para recibir un servicio eficiente del Estado, y sobre todo, sin posibilidades de control⁵⁹¹.

Los beneficios de la descentralización, unida consubstancialmente a la democracia, son los siguientes:

⁵⁸⁸ Vásquez (2001: 23).

⁵⁸⁹ Cfr. Vásquez (2001).

⁵⁹⁰ Cfr. Borja (1987).

⁵⁹¹ Cfr. Borja (1987).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

“Ampliación del campo de los derechos y libertades, progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y, mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas”⁵⁹².

Eduardo Ballón considera, para el caso peruano, tres razones para descentralizar. La primera por una razón política que tiene que ver con la eficiencia del Estado y su relación con la gente. Lo que tenemos cada vez más es un Estado sin legitimidad. Un Estado alejado de la gente, incompetente en la provisión y en la entrega de servicios, incompetente en garantizar derechos, etc., y por lo tanto una manera de recuperar la legitimidad es, en un modelo unitario y descentralizado como el peruano, transferirles a los territorios, a partir de un conjunto de capacidades y de recursos una serie de funciones y de competencias que les permita entregar mejor (los servicios), porque están más cerca de la gente. Si el Estado hubiera sido eficiente bajo un esquema centralista, quizás no hubiera existido tanta presión para descentralizar⁵⁹³.

La segunda razón tiene que ver con el mundo de hoy. En este mundo, inmerso en un proceso de globalización, el territorio adquiere una importancia neurálgica. Por lo tanto, darle algunos poderes al territorio y articularlos, es casi un imperativo para poder ser competitivos. Si uno ve Europa o Estados Unidos, se observa que bajo los esquemas federalistas o unitarios existe un gran peso del territorio, con una importante capacidad de gestión⁵⁹⁴.

La tercera razón es una razón instrumental, más discutible. Ballón cree que la efectividad del Estado pasa si no por su descentralización sí por una desconcentración radical. En cualquiera de los dos escenarios se tiene que prever cómo se articula el territorio con el Estado nacional; es decir, un punto vital para cualquier proceso

⁵⁹² Borja (1987: 39).

⁵⁹³ Cfr. Ballón (2016).

⁵⁹⁴ Cfr. Ballón (2016).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

es la articulación vertical entre niveles de gobierno y horizontal entre sectores⁵⁹⁵.

Desde el punto de vista de la teoría económica neoclásica la justificación a la intervención del Estado es la existencia de fallas en el mercado y asignación de derechos de propiedad. Entre las principales fallas tenemos las externalidades, la existencia de bienes públicos, y el poder en mercado de ciertos agentes. En adición, el centralismo es también considerado una falla de mercado cuando el Estado, bajo esta estructura, es incapaz de ser eficiente y equitativo territorialmente, provocando regiones con desigual desarrollo económico y social. En este caso la descentralización permitiría corregir esta situación⁵⁹⁶.

Para Milton Camelo entre los principales beneficios de la descentralización tenemos⁵⁹⁷.

- La mayor sensibilidad de los gobiernos locales a las preferencias de la población.
- El control directo de la población que evitaría un gobernante tipo “Leviatán”.
- La mayor posibilidad de obtener las preferencias de los ciudadanos.
- Mayor incentivo a mantener el equilibrio fiscal.

Pero la descentralización también presenta dificultades. Según Gabriel Aghón la descentralización de la actividad pública tiene problemas o dificultades que de no atenderse podrían afectar seriamente el proceso. Desde el punto de vista de las funciones económicas del Estado los principales problemas podrían darse en las funciones de asignación y distribución de los bienes públicos⁵⁹⁸.

⁵⁹⁵ Cfr. Ballón (2016).

⁵⁹⁶ Cfr. Gonzales de Olarte (1998).

⁵⁹⁷ Camelo (2010: 18).

⁵⁹⁸ Cfr. Aghón (1993).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

La función de asignación se ve afectada por el hecho de que el nivel eficiente de producción y provisión de bienes públicos podría estar en niveles superiores o inferiores a los óptimos sociales. Aquí tenemos dos tipos de problemas:

En primer lugar, los problemas referidos a las externalidades interterritoriales, donde el suministro de bienes públicos por parte de un gobierno local puede exceder su ámbito territorial y generar externalidades positivas en ciudadanos de otros territorios. Si no hay forma de que estos ciudadanos compensen al gobierno local que suministra estos bienes públicos podríamos tener una situación, que en teoría económica se conoce como *free rider*⁵⁹⁹. En este, si no se puede cobrar el costo, existiría un fuerte incentivo a que el gobierno local que provee el bien público suministre éste en montos inferiores a los socialmente óptimos desde la perspectiva nacional, causando una ineficiente asignación de recursos. En adición, existe otro incentivo negativo, ahora vinculado al territorio que aprovecha la externalidad y cuyo gobierno local puede verse tentado a dejar de proveer dicho bien público porque sus ciudadanos ya disfrutan de él⁶⁰⁰.

Pero, también, las externalidades interterritoriales afectan, como indica Aghón “los gastos públicos y su financiamiento [y] la división interlocal (o interregional) del trabajo y las posibles economías de escala que se pueden derivar de la coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado para asegurar la mejor prestación de servicios”⁶⁰¹.

Otro problema surgiría si el territorio que provee un determinado bien público tiene un carácter monopólico en este bien. En este caso podría, si hablamos de descentralización fiscal,

⁵⁹⁹ En castellano se utiliza el término *polizones* a los actores económicos que consumen un bien o servicio público y no asumen lo que corresponde del costo de proveer el bien. La teoría trata de evitar que exista el *polizón* o, en su defecto, que pague todo o parte del costo mencionado.

⁶⁰⁰ Cfr. Aghón (1993).

⁶⁰¹ Aghón (1993: 23).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

“exportar” impuestos al mejor estilo de países dominantes en el comercio exterior. Aquí llegarías a un esquema tributario óptimo desde el punto de vista local, pero subóptimo desde el punto de vista nacional⁶⁰².

En segundo lugar, tenemos los problemas referidos a las migraciones, sobre todo en el caso de la descentralización fiscal, donde la discrecionalidad del gobierno local en diferentes instrumentos de política económica y social puede cambiar las preferencias de ciudadanos y empresas para instalarse en un determinado territorio. Y este problema se puede dar en ambas vías, ya que, por ejemplo, una amenaza de emigrar por parte de una empresa puede cambiar la política tributaria de un gobierno local⁶⁰³. Para que esto ocurra se supone, como en el Modelo de Tiebout, que los costos de movilidad son cero⁶⁰⁴. Vinculado a esto surge el tema del tamaño de las localidades y las restricciones que deberían ponerse a esta libre movilidad en un país con Estado unitario⁶⁰⁵.

La función de distribución, argumenta Aghón no debe ser objeto de descentralización, por cuanto nos enfrentaríamos a un problema de incentivo perverso. Las localidades donde se realiza la mejor distribución (por ejemplo, programas sociales), atraerían hacia su territorio población con menores recursos y capacidades, provocando incremento de la población necesitada, ingresando, de esta manera, en un círculo vicioso muy perjudicial para su territorio. Por esta razón es conveniente que el nivel nacional del Estado sea el que tenga a cargo el diseño de este tipo de programas redistributivos, manteniendo el equilibrio territorial en todo el país.

Otro tema que algunos consideran un beneficio teórico de la descentralización como es la competencia entre actores locales que

⁶⁰² Cfr. Aghón (1993).

⁶⁰³ Cfr. Aghón (1993).

⁶⁰⁴ Cfr. Tiebout (1961).

⁶⁰⁵ Cfr. Aghón (1993).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

llevaría a la eficiencia⁶⁰⁶, se ve desvirtuada en la práctica y más bien se convierte en un gran problema, ya que degenera en la desconfianza entre estos actores. Sobre esto en Latinoamérica hay muchos casos que demuestran la fragilidad de las relaciones sociales y económicas en territorios reducidos. En el caso de Perú el fracaso de las Cooperativas de producción locales es el mejor ejemplo de ello⁶⁰⁷.

La lógica del desarrollo económico, según Francisco Alburquerque, supone que el flujo de recursos financieros se transformará en inversión productiva, pero esto ocurrirá en la medida que se den las innovaciones necesarias en el tejido productivo, empresarial y público. En adición, también considera que las políticas de innovación muchas veces utilizan información agregada y por lo tanto es necesario resaltar la importancia de incorporar una dimensión territorial que evidencia las heterogeneidades existentes⁶⁰⁸.

Pero también la descentralización tiene actores sociales que se oponen a ella. En el caso europeo Jordi Borja, los incluye en cuatro grupos definidos: “líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tiene estrechos ligámenes con la administración [y] los que ocupan posiciones de poder público o administrativo a nivel local.”⁶⁰⁹

Otro de los problemas de la descentralización, indica Eduardo Wiesner, son los modelos adoptados que al no tener un control de los gastos subnacionales generaron desequilibrio fiscal nacional y subnacional⁶¹⁰. Los principales mecanismos de transmisión entre la

⁶⁰⁶ Cfr. Vásquez (2001).

⁶⁰⁷ Cfr. Rodríguez (2014).

⁶⁰⁸ Cfr. Aghón *et al.* (2001). Francisco Alburquerque considera que cuando se ha abordado el enfoque territorial sólo se ha hecho desde una perspectiva redistributiva o asistencial, e incluso en algunos casos lo de manera sectorial, obviando la multisectorialidad de las actividades.

⁶⁰⁹ Cfr. Borja (1987).

⁶¹⁰ Cfr. Wiesner (2003).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

descentralización y la inestabilidad macroeconómica son, para Eduardo Wiesner:

“(i) Las crecientes transferencias del nivel nacional al subnacional, (ii) el creciente gasto subnacional, (iii) la emergencia de déficits fiscales subnacionales, (iv) el ‘rescate’ nacional del nivel subnacional.”⁶¹¹

Como consecuencia de esta inestabilidad macroeconómica, el Estado realiza ajustes fiscales o deja que –desordenadamente- el mercado se regule. Ambos tipos de “correcciones” afectan negativamente al proceso de descentralización como a la integración económica. Eduardo Wiesner añade que “el factor común que desestabiliza ambos procesos son los déficits fiscales”⁶¹².

Para Wiesner en el proceso de descentralización se tienen que fortalecer el principio de neutralidad fiscal en lo que corresponde a la devolución de recursos y competencias, conseguir que las transferencias sean utilizadas como instrumentos de política verificando que se alcancen objetivos de eficiencia económica y redistribución, establecer incentivos que premien a los que consigan estos objetivos, e implementar un marco institucional que regule los mercados intergubernamentales⁶¹³.

Otros peligros de la descentralización, que menciona Efraín Gonzales de Olarte, son los siguientes⁶¹⁴:

- Amenaza a la estabilidad macro económica, ya que en muchos casos las regiones que reciben las nuevas competencias y funciones tienden a gastar más de lo que su capacidad fiscal les permite, generando déficits presupuestales y complicando las finanzas públicas nacionales.

⁶¹¹ Wiesner (2003: 24).

⁶¹² Wiesner (2003: 24).

⁶¹³ Cfr. Wiesner (2003).

⁶¹⁴ Cfr. Gonzales de Olarte (1998).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

- Reducción de la eficiencia de la gestión pública por incremento de nueva burocracia, que comienza un proceso de aprendizaje.
- “Descentralización” de la corrupción, que de los niveles nacionales puede multiplicarse a los niveles subnacionales con todo el deterioro moral que eso implica para la sociedad.
- Frustración de la sociedad si el proceso de descentralización no logra reducir las desigualdades territoriales en el corto plazo.

Un problema que surgió en la década de los noventa para llevar a cabo la descentralización es la aplicación en el mundo anglosajón de las teorías de privatización y reducción del Estado⁶¹⁵. Se partía de la suposición de que el Estado nacional era demasiado grande e ineficiente, y con mayor razón los gobiernos subnacionales. Por esta causa, el Estado debería *recentralizarse*, es decir regresar las competencias y funciones de los niveles subnacionales al nivel nacional y luego este Estado, nuevamente centralizado, trasladar estas facultades a organismos privados y organismos no gubernamentales, para proveer los servicios públicos. Esta teoría suponía que *terciarizando* estas prestaciones la sociedad recibiría servicios de mejor calidad y el Estado tendría menos gastos.

Las razones que esgrimen estas teorías para eliminar, con mayor razón, la descentralización en los países no desarrollados son las siguientes:

- a) Débil formación y capacidad de los gobiernos subnacionales.

⁶¹⁵ En el caso de los países latinoamericanos estas ideas fueron aplicadas en lo que se denominó el Consenso de Washington, que estableció una serie de recomendaciones en temas de política pública, tales como: reducción del déficit fiscal, reforma tributaria, eliminación de subsidios, utilización del mercado para fijar los precios en la economía (incluidos tasas de interés y tipos de cambio), entre otras.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- b) La corrupción se incrementa cuando el dinero pasa por mayor cantidad de funcionarios.
- c) La corrupción es mayor en las élites locales.
- d) La descentralización incentiva los afanes separatistas de ciertas regiones.

Para Milton Camelo los principales problemas de la descentralización son⁶¹⁶:

- Las externalidades interregionales causadas por los impuestos y el gasto público local.
- Los problemas de la información sobre la estructura fiscal de las regiones, pues es evidente, que los individuos no poseen información perfecta (ni completa) sobre las mismas.
- La subóptima distribución del ingreso entre regiones dada la clasificación y heterogeneidad que se genera en la población.
- El desaprovechamiento de economías de escala al producir bienes públicos localmente.

La hipótesis de Efraín Gonzales de Olarte sobre la resistencia de los países a iniciar o profundizar los procesos de descentralización, sugiere que el centro del poder económico y político siempre tiene el control de los principales instrumentos institucionales (sobre todo el poder ejecutivo) que impiden el proceso endógeno de descentralización. Ésta solo ha ocurrido, y muy tímidamente, cuando el poder central ha tenido complicaciones y, entonces, cede parte de este poder a la periferia (regiones) de manera parcial y, generalmente, aislada.

La descentralización tiene dos componentes: uno territorial y otro institucional. El problema en una sociedad donde la economía

⁶¹⁶ Camelo 2010: 18.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

prima sobre la política es que si existe un centro económico ubicado en un territorio, las instituciones tienden a priorizar los servicios e inversiones en este territorio, generando una fuerza centrípeta que incrementa la capacidad productiva y el poder político de ese territorio.

Una característica adicional que profundiza el centralismo es que la estructura económica en muchos sectores productivos no es de competencia sino de oligopolio, que es un tipo de estructura de mercado a la cual le conviene el centralismo espacial de sus actividades por el principio de economías de escala. Esta localización de la actividad económica requiere servicios, que generalmente, son *no-transables* entre diferentes espacios territoriales, impidiendo efectos indirectos sobre los territorios que se encuentran fuera del espacio central.

Estas diferencias entre los territorios (centro-periferia) podrían eliminarse, aún desde un punto de vista de economía de libre mercado, si el crecimiento económico y social de los espacios regionales fuera convergente con el crecimiento del centro, pero esto –que ha ocurrido en ciertos períodos- no se da generalmente en el largo plazo, siendo el crecimiento económico, por el contrario, divergente en favor del centro.

En este contexto cabe preguntarse qué sucede con los territorios periféricos y por cuál de ellos comenzar la descentralización. Así, desde el punto de vista territorial, podemos hablar de periferia rural y periferia urbana, cada una con características diferentes. Desde el punto de vista económico tendríamos que clasificar a la periferia de acuerdo a la intensidad de su relación con el centro; y desde el punto de vista institucional considerar el tipo de relación del gobierno nacional con la periferia⁶¹⁷.

⁶¹⁷ El concepto de densidad del Estado expresado por PNUD (2010a) nos remite a la capacidad que tiene el Estado para proveer bienes y servicios que coadyuven al desarrollo humano. La magnitud de la densidad dependerá de la capacidad que tiene el Estado para cumplir con esta función en un determinado territorio. En la práctica

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Efraín Gonzales de Olarte utiliza estos tres puntos de vista para catalogar a la periferia en tres tipos: avanzadas, intermedias y atrasadas⁶¹⁸.

Por otro lado las relaciones centro-periferia son siempre asimétricas, que como ya hemos visto, no conducen a la convergencia. En este tipo de relación el centro produce bienes con valor agregado y la periferia produce materias primas o bienes con escaso valor agregado, que, además, conllevan términos de intercambio desfavorables para la periferia⁶¹⁹. En este proceso el Estado, expresión política de la sociedad, se encuentra sujeto, directa o indirectamente, por los intereses económicos del centro. En este juego de fuerzas centrífugas versus fuerzas centrípetas, desde el centro, ganan claramente estas últimas fuerzas, provocando un crecimiento del centro y convirtiendo al país en una sociedad macro cefálica con un centro fuerte y desarrollado, y una periferia débil y atrasada.

no tiene mucho que ver con el tamaño del Estado sino con la eficiencia con que llega a los diversos territorios.

⁶¹⁸ Cfr. Gonzales de Olarte (1998).

⁶¹⁹ Cfr. Gonzales de Olarte (1998).

4.3. Requisitos para descentralizar

Para que el proceso de descentralización tenga resultados eficientes en el plano del desarrollo territorial es necesario que los actores locales, públicos y privados, establezcan mecanismos de concertación para fomentar actividades de las pequeñas y medianas empresas ubicadas en el espacio geográfico⁶²⁰. De lo que se trata es de aprovechar de manera eficiente los recursos endógenos y exógenos⁶²¹. Antonio Vásquez indica que cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno⁶²². Sin embargo, el mismo Francisco Albuquerque indica que las pequeñas y medianas empresas locales muchas veces no tienen la capacidad para responder rápidamente a este reto territorial, así indica que:

“Entre los principales problemas de las microempresas y pequeñas empresas de América Latina cabe señalar la escasa información empresarial, el bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, la dificultad de acceder al financiamiento de mediano y largo plazo, la escasa calificación de los recursos humanos, la baja tasa de innovación tecnológica, la escasa calidad y diferenciación del producto, las dificultades en la comercialización, la escasa presencia y

⁶²⁰ Para Francisco Albuquerque (Cfr. Ahgón *et al.*, 2001) las empresas grandes tiene su propia dinámica que no requiere este tipo de coordinación territorial.

⁶²¹ Los recursos endógenos son los que se encuentran dentro del territorio y se retroalimentan con decisiones dentro de él. Los recursos exógenos son los que se encuentran fuera del territorio o grandes empresas dentro del territorio pero que sus centros de decisión se encuentran fuera de él.

⁶²² Cfr. Vásquez (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

tradicón exportadoras, el bajo grado de asociacionismo y cooperaci3n empresarial, la informalidad y la reducida sensibilidad ambiental.”⁶²³

La condici3n para mejorar esta situaci3n es tener un Estado proactivo en el 3mbito territorial, lo cual implica tener un Estado descentralizado que actúe como articulador entre los actores púbcos y privados⁶²⁴. Sin embrago, los factores que impiden poner en marcha este proceso de polítca de desarrollo econ3mico local pueden resumirse en seis temas; inexistencia de un marco legal adecuado, reducida autonomía de la acci3n local, insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gesti3n local, falta de masa crítica en las unidades territoriales, insuficiente coordinaci3n entre los actores, e insuficiente reparto del poder entre los niveles administrativos⁶²⁵.

En este proceso la importancia de las capacidades subnacionales es un tema vital ya que el Estado en este nivel influye en “la creaci3n de empresas, la elecci3n de las localizaciones pertinentes y la capacidad innovadora de aquellas”⁶²⁶. Este nivel de gobierno es, en la pr3ctica, el inicio de las polítcas de gobierno cuyo fin es mejorar competitividad local y nacional.

No solo las fuerzas del mercado tienen que actuar en los territorios para mejorar la competitividad, sino que tiene que existir una polítca territorial de desarrollo, que coadyuve a la modificaci3n de los factores propios de la localizaci3n. Esta polítca debe considerar la demanda efectiva de servicios suministrados por las empresas existentes en el territorio y debe tender hacia la gesti3n estrat3gica de esa demanda. Considerando que ninguna de estas funciones puede ser realizada exclusivamente por el nivel local, regional o nacional, dado

⁶²³ En Agh3n *et al.* (2001: 13).

⁶²⁴ Francisco Albuquerque aña de que la actuaci3n del Estado descentralizado debe centrarse en coordinar la actuaci3n de los agentes privados locales, incluyendo lo que se conoce como triple hélice: academia, empresa y gobierno. (Cfr. Agh3n *et al.*, 2001).

⁶²⁵ Cfr. V3squez (2001).

⁶²⁶ Von Haldenwang (2001: 48).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

el diseño transversal propio de las políticas territoriales, es necesario fortalecer los espacios de coordinación e intermediación entre los diferentes niveles de gobierno⁶²⁷.

Considerando que en el territorio se entrelazan tres procesos de modernización; el primero, de las empresas privadas y su localización; segundo, de la gestión de las administraciones públicas; y tercero, de la gestión política⁶²⁸. Éste cambio en el rol del Estado centralizado se debería dar mediante la descentralización de las competencias y funciones del nivel nacional como diseñador de políticas públicas territoriales hacia los niveles subnacionales, para aprovechar su conocimiento y capacidad de reacción en el espacio local y regional. Esto debe ir unido a la creación de instituciones territoriales que propicien la creación de una visión compartida, basada en la cooperación público-privada, que permita la activación de los recursos endógenos. Finalmente debe propiciarse las uniones de territorios en asociaciones o mancomunidades con el fin de evitar la dispersión territorial y aprovechar las economías de escala en el proceso de gestión y puesta en marcha de políticas de desarrollo⁶²⁹.

Que el nivel territorial tenga sus propias instituciones es un tema central en el marco de las propuestas de descentralización, debido a que este cambio estructural genera problemas que no pueden ser resueltos en los niveles superiores de gobierno. Por ejemplo, la localización de las empresas en una determinada zona del territorio requiere, además de los factores de esa localización que generalmente tienen que ver con la ubicación de la materia prima, que otros factores tengan un desarrollo paralelo y adecuado. Entre estos factores podemos tener: calidad de la infraestructura básica, cantidad y calificación de la mano de obra, oferta de servicios empresariales, calidad de vida para los funcionarios y trabajadores de las empresas⁶³⁰.

⁶²⁷ Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶²⁸ Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶²⁹ Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶³⁰ Cfr. Von Haldenwang (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

En este marco las funciones de las instituciones regionales deben ser las siguientes⁶³¹:

- a) Asumir funciones de intermediación.
- b) Mejorar la calidad de la localización a nivel regional.
- c) Generar externalidades positivas.
- d) Crear una infraestructura moderna.
- e) Promover la convergencia de regiones.
- f) Mejorar la estructura económica regional promoviendo sectores estratégicos.
- g) Propiciar el desarrollo de las zonas atrasadas.
- h) Reducir los costos públicos.
- i) Impulsar las inversiones privadas.
- j) Facilitar la participación política de la población.

En adición, Christian Von Haldenwang añade que la gestión pública regional debe ocuparse del planeamiento estratégico regional, de la calidad del entorno territorial, y de los impactos sociales y ambientales de los cambios estructurales⁶³².

Todas estas dimensiones del proceso descentralizador se pueden resumir en el “reconocimiento de un *sujeto*, entendido como una colectividad con base territorial, con las capacidades para asumir un conjunto de *competencias y recursos* (financieros, humanos y materiales) que ahora no tienen, y delimitación de las *unidades territoriales* y, por lo tanto, la definición de los *sujetos sociales*, sobre los que recaerá la descentralización”⁶³³

Este es un punto muy importante porque las unidades geográficas, económicas, históricas, culturales o sociales existentes no coinciden con los ámbitos funcionales óptimos desde el punto de vista de la descentralización, y, es claro, que estos ámbitos necesarios

⁶³¹ Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶³² Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶³³ Borja (1987: 48).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

tampoco coinciden con las demarcaciones político-administrativas actuales⁶³⁴.

Un tema discutible, que ya vimos antes, es la eliminación del antagonismo descentralización o desconcentración y del antagonismo entre autonomía política o administrativa. Para Jordi Borja “el proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política”⁶³⁵

En muchos casos el principio de subsidiariedad, mal aplicado, es entendido como la existencia de un conjunto de competencias de los gobiernos subnacionales en el que no puede entrar la administración superior. Más bien Borja habla de un planteamiento cooperador o “federalismo cooperativo”, que implica interdependencia entre los distintos sectores y funciones de la administración pública. El gobierno subnacional no solo espera tener competencias propias sino también desea participar en el diseño de políticas y programas nacionales que, de alguna u otra manera, terminarán afectándolo⁶³⁶. Así mismo el nivel nacional debe participar activamente en la ejecución de los programas subnacionales para velar por el eficiente cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, está claro que el proceso descentralizador requiere una estructura política deliberante y representativa⁶³⁷, con posibilidad de implementar políticas basadas en una autonomía de sus competencias, y con capacidad de coacción para ejecutar las decisiones. Borja indica, en sintonía con el principio de subsidiariedad, que no se trata de descentralizar todas las competencias y funciones.

⁶³⁴ Cfr. Borja (1987).

⁶³⁵ Borja (1987: 50).

⁶³⁶ Cfr. Borja (1987).

⁶³⁷ En este punto un tema de discusión es si debe ser por elección de la población en el territorio o por designación del nivel superior de gobierno.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Quizás algunas “deben continuar [centralizadas] [...] tanto por razones políticas como técnicas”⁶³⁸.

Considerando los criterios enunciados veamos algunos criterios para establecer qué descentralizar. Primero, todo aquello que se puede gestionar eficientemente desde el nivel local y regional sin que incremente el costo público; segundo, la solución de problemas específicos que se originan en el territorio y que se limitan a la población asentada en él; tercero, la gestión de servicios públicos siempre y cuando mejore la calidad del mismo; y cuarto, las competencias y funciones que permitan involucrar a la población en el desarrollo de éstas⁶³⁹.

Entre las competencias y funciones que no deben transferirse Borja las reduce a tres: “la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia, permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normatividad básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorías de gestión y no simplemente contables”⁶⁴⁰.

En principio el proceso de descentralización debe considerar las características propias de cada territorio, pero también debe tenerse en cuenta que los organismos descentralizados deben estar articulados con los entes superiores (e inferiores), y por lo tanto no es posible demasiada heterogeneidad entre aquellas instituciones. Para esto la legislación de base no debe ser detallista en este tema sino establecer principios generales y flexibles ⁶⁴¹. En adición, cada área descentralizada debe tener la capacidad de auto administrarse estableciendo su propio reglamento de organización.

⁶³⁸ Borja (1987: 52).

⁶³⁹ Cfr. Borja (1987).

⁶⁴⁰ Borja (1987: 53).

⁶⁴¹ Cfr. Borja (1987).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

La priorización del proceso de descentralización sobre el proceso de participación ciudadana ha provocado que no se desarrolle bien ninguno de los dos⁶⁴². De esta manera, desde el inicio del proceso de descentralización se tienen que dar pasos para que esta relación sea eficiente. Entre estos pasos tenemos: a) desarrollo de la Comunicación con tecnología de punta; b) establecimiento de mecanismos de elección que mejore la relación elector-elegido; c) establecimiento de mecanismos de consulta y transparencia a los ciudadanos, tales como Audiencias, Consultas, etc.; d) desarrollo de una economía social que permita el trabajo voluntario, actividades culturales, relación empresa-territorio, etc., y e) ejercicio de los llamados *derechos difusos*, tales como defensa del medio ambiente, mejora en los servicios de salud, educación y transporte, entre otros⁶⁴³.

Un caso que nos permite ilustrar estos planteamientos es el proceso de descentralización en Europa. En la década de los 70 se replantearon algunas ideas sobre regionalización del Estado y federalismo cooperativo, en una situación marcada por las siguientes características: excesiva fragmentación municipal, mantenimiento del nivel intermedio tradicional (provincia, departamento o condado) a pesar de su escasa identificación con el territorio, y revalorización del nivel regional⁶⁴⁴.

Un balance del inicial proceso de descentralización europeo, plantea algunas de las críticas más usuales:

1. El *incrementalismo*, debido a que se han creado nuevas instituciones u organismos sin reducir los que ya existen, y, además, se han incrementado los niveles de gobierno sin haber realizado una reestructuración territorial ni una reforma administrativa.

⁶⁴² Cfr. Borja (1987). Esto no quiere decir que no exista relación entre ambas ya que sin descentralización no existe participación ciudadana.

⁶⁴³ Cfr. Borja (1987).

⁶⁴⁴ Cfr. Borja (1987).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

2. Elevado costo del proceso, y en algunos casos como en Inglaterra, la crítica al excesivo incremento de prestaciones públicas.
3. Escasa decisión para transferir las competencias, funciones, servicios y recursos desde los niveles superiores.
4. Reproducción en los niveles descentralizados de la misma forma de hacer política. Es decir, todos los vicios del Parlamento y los partidos se reproducen a niveles locales y regionales.
5. Deformación del proceso descentralizador al transferir funciones pero no recursos⁶⁴⁵.

Sin embargo, el proceso europeo de descentralización continuó debido a una necesidad impostergable del mismo. Basados en esta experiencia podemos decir que algunos requisitos básicos para llevar un buen proceso son los siguientes⁶⁴⁶:

- Definición del marco legal que precise el tipo de organización del Estado.
- Definición de la organización territorial básica, explicitando el número de niveles de organización del Estado.
- Determinar el ámbito geográfico.
- Definición de las competencias y funciones, basados en el principio de subsidiariedad y en sus enfoques negativo y positivo⁶⁴⁷.
- Seguimiento y control en el procedimiento de la descentralización.
- Definición de la personalidad político-administrativa de cada nivel territorial a través de una ley específica (independiente si los cargos son por elección popular o designación). Si

⁶⁴⁵ Cfr. Borja (1987).

⁶⁴⁶ Cfr. Borja (1987).

⁶⁴⁷ En este punto no hay esquemas preestablecidos y rígidos. La experiencia indica que cada país es diferente y por lo tanto su aplicación es particular en cada caso.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

existiera un proceso de agrupación de regiones con la finalidad de buscar economías de escala, éste también debe ser legalizado a través de una ley.

En general los procesos de democratización del Estado no pueden entenderse sin considerar el rol jugado por las demandas de base local y regional. En el caso español, por ejemplo, estas demandas tenían diferente carácter, y en el caso local (barrios y ciudades) respondían a reivindicaciones urbanas sobre suelo, vivienda y servicios, y a la necesidad de reconstruir un tejido social y recuperar los principales derechos políticos⁶⁴⁸.

En el caso regional, bastante fuerte en Cataluña y el País Vasco, las demandas tenían componentes de carácter socio-económico, y – sobre todo- culturales y políticos. Ambas derivaban en reivindicaciones de autonomía político-administrativa⁶⁴⁹. Por estas razones el proceso de democratización español fue bastante “pacífico, descentralizado y consensado”⁶⁵⁰.

Si bien es cierto que inicialmente no se plantea la reorganización político-administrativa ni la simplificación de niveles, si se crean las Comunidades Autónomas, las cuales tienen facultad para crear entidades territoriales supramunicipales. Sin embargo, el proceso es un poco anárquico y se transfieren competencias y servicios del nivel nacional al nivel regional sin establecer bien las diferencias entre los niveles, y los nuevos subniveles creados “oscilan entre la vieja dependencia hacia el Estado, la nueva que quiere crear la Comunidad Autónoma, y la voluntad autonómica local”⁶⁵¹.

Ante estos problemas el proceso de descentralización español, en el contexto de democratización del Estado y crisis económica, comienza a abordar cuestiones que no habían sido previstas en la

⁶⁴⁸ Cfr. Borja (1987).

⁶⁴⁹ Cfr. Borja (1987).

⁶⁵⁰ Borja (1987: 124).

⁶⁵¹ Borja (1987: 125).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

teoría y sobre las cuales no había experiencias previas, tales como: representación política, participación popular y cooperación social⁶⁵². Esto lleva a un replanteamiento total sobre la función del Estado, llegándose a la conclusión que éste debe actuar como un ente “organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad”⁶⁵³. En adición, del caso español podemos rescatar las siguientes lecciones: evitar las confusiones del marco legal, reducir los niveles territoriales, establecer claramente la relación entre el nivel regional y el nivel provincial de la capital de la región, y reformar íntegramente el aparato administrativo y los mecanismos de participación⁶⁵⁴.

En resumen, los temas que tienen que verse en un proceso de descentralización son los siguientes⁶⁵⁵:

- Conducción del proceso, articulación intergubernamental y participación ciudadana
- Descentralización administrativa
- Fortalecimiento institucional
- Inversión descentralizada e integración económica
- Descentralización fiscal.

⁶⁵² Cfr. Borja (1987).

⁶⁵³ Borja (1987: 127).

⁶⁵⁴ Cfr. Borja (1987).

⁶⁵⁵ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

4.4. Experiencias de descentralización

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, la descentralización tuvo un auge inusitado en América Latina debido a la existencia de cuatro mega tendencias en el contexto internacional. Estas tienen relación con la revolución tecnológica, que puso en escena la existencia de nuevos espacios geográficos productivos; los procesos de reestructuración administrativa y política del Estado, que apuntaron a una relegitimación de la democracia; la demanda de grupos de interés por mayores espacios de autonomía y; finalmente, la limitación de la actividad estatal y consecuente privatización del quehacer económico, en el ámbito de la producción y servicios⁶⁵⁶.

Este proceso también se llevó a cabo en diversos países desarrollados con esquemas que iban desde la simple desconcentración hasta el esquema federalista⁶⁵⁷. Sin embargo, Francisco Albuquerque considera que la diferencia entre la descentralización llevada a cabo en los países desarrollados con la implementada en América Latina radica, principalmente, en dos temas. El primero, en el diseño de las políticas de fomento productivo e innovación, con un enfoque de competitividad sistémica territorial antes que con un enfoque empresarial; y el segundo, en el nuevo rol que se les otorga a los gobiernos locales como articuladores de la alianza público-privada orientada al desarrollo económico local⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ Cfr. Rodríguez (2008).

⁶⁵⁷ Cfr. Sánchez (2005); Salmon (2001).

⁶⁵⁸ Cfr. Aghón *et al.* (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Desde otro punto de vista Von Haldenwang añade que los países desarrollados se traspasaron funciones de política de desarrollo regional, porque se identificó como una de las causas de los problemas de desarrollo nacional, la ausencia de efectivas políticas públicas desde los niveles subnacionales. En este proceso se crearon y fortalecieron instituciones de carácter regional que tenían la competencia para fomentar relaciones y colaboraciones entre los actores públicos y privados, a la vez de coordinar las políticas de fomento económico territorial⁶⁵⁹.

En el caso de los países desarrollados, Von Haldenwang indica que en éstos “se ha producido una redefinición y traspaso de funciones de la política de desarrollo, adquiriendo la región (o territorio) un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo”⁶⁶⁰.

En estos países para alcanzar el objetivo del desarrollo económico local se aplicaron nuevos modelos de modernización institucional y gestión económica en la política regional, tratando de mejorar la competitividad de los diferentes espacios territoriales utilizando una estrategia de calidad y diferenciación, dejando de lado las antiguas políticas de subvenciones directas a la producción. En el proceso lo que se buscaba crear ventajas específicas de localización a través de actividades empresariales innovadoras, considerando las visiones estratégicas de desarrollo territorial⁶⁶¹.

En el contexto latinoamericano y concretamente en el caso chileno, Sergio Boisier identifica como un momento clave en la relación centralización/descentralización la aplicación de políticas descentralizadoras por parte de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Aquí se puso en tapete la cuestión de la identificación de regiones y el desarrollo territorial del país. En este proceso de transformación el gobierno chileno creó los Comités

⁶⁵⁹ Cfr. Von Haldenwang (2001).

⁶⁶⁰ Von Haldenwang (2001: 47).

⁶⁶¹ Cfr. Von Haldenwang (2001).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

Provinciales de Desarrollo, para “equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país”⁶⁶². Con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, y su Subdirección de Planificación Regional, se inicia el proceso de colocar a la descentralización en el centro del debate.

Siguiendo con el caso chileno, Boisier considera que “la descentralización adquirió carta de ciudadanía regional a través de CONARA”⁶⁶³. Sin embargo, añade que este proceso entró en contradicción más temprano que tarde al partir esta iniciativa de un régimen autoritario en lo político, incapacitado para abrir espacios desligados del poder, propios de un verdadero proceso descentralizador⁶⁶⁴.

Para suerte del proceso, dos actores importantes estaban surgiendo para darle un nuevo impulso; el primero estaba referido a las nuevas y dinámicas burguesías regionales, surgidas del desarrollo económico que experimento Chile en esos años; y el segundo al nuevo estamento académico regional, derivado de las filiales regionales de las Universidades cuyas centrales se ubicaban en Santiago. Posteriormente, Boisier indica que el proceso descentralizador del Gobierno Militar de Pinochet se limitó a una desconcentración de decisiones en los gobiernos locales, previa autorización de la autoridad jerárquica superior (el Presidente designaba al Alcalde), en el marco de una centralización política y administrativa. En el tema regional no se avanzó nada⁶⁶⁵.

En el contexto latinoamericano, Fernando Calderón plantea que para entender las relaciones entre el Estado central y las diversas

⁶⁶² Boisier (1993: 4).

⁶⁶³ La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) fue creada en 1978, durante el gobierno militar del General Pinochet.

⁶⁶⁴ Cfr. Boisier (1993).

⁶⁶⁵ Cfr. Boisier (1993).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

instituciones u organizaciones territoriales (llámese locales o regionales) hay que remontarnos a las formas históricas de dominio político y organización societal, entre ellas la gran tradición centralista y verticalista existente. En la experiencia latinoamericana de consolidación de los Estados, durante el siglo XIX, se consideró al Estado centralizado como un instrumento de cohesión y defensa de los intereses nacionales amenazados por las oligarquías nacionales o los intereses extranjeros vinculados a los sectores de exportación⁶⁶⁶. Para Calderón la discusión en la América Latina de los ochenta se centraba en la relación entre descentralización y democracia política, indicando que

“la compaginación entre distintos ritmos (como la construcción de tejidos democráticos intersociales, el desarrollo de prácticas auto y cogestionarias de participación económica, la recreación de identidades locales y culturales, la ampliación del sistema representativo, la eficacia administrativa y de gobierno local, etc.) muestra, con extraña fuerza, un nuevo escenario político, donde nuevos actores buscan modificar el sistema de decisiones”⁶⁶⁷.

Borja, realizando un análisis sobre América Latina en la década de los ochenta, manifiesta que el Estado se ha vuelto más complejo (con más organismos y más burocracia) y más centralizado. Añade que

“los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía, tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras que (en éste) se han multiplicado los ‘órganos descentralizados’ de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio”⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ Cfr. Borja (1987).

⁶⁶⁷ Borja (1987: 8).

⁶⁶⁸ Borja (1987: 23). Es curioso observar que en el caso peruano, este texto puede reflejar lo que ocurre actualmente en la relación Estado nacional y regiones.

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

El Estado en América Latina ha vivido un proceso de centralización político-administrativo de larga data, cuyas causas principales son las siguientes⁶⁶⁹:

- La concentración del capital y de las actividades económicas.
- La progresiva concentración de las principales funciones económicas del Estado, en algunos casos de manera espontánea (como el caso de Lima) y en otros producto de la planificación (como el caso de Brasilia).
- Necesidad de que los recursos del Estado asistencial sean manejados de manera central para asegurar el servicio a todos los ciudadanos homogéneamente.
- La lógica del desarrollo administrativo-burocrático del Estado que implica un control central de los organismos públicos, limitándose a tener en el extremo “organismos descentralizados” en los territorios periféricos, que suplanta a los poderes locales y que dependen del poder central.
- Instituciones políticas como el Congreso, que se instalan en la capital del país y que obliga a que los políticos locales muchas veces trasladen sus domicilios a la metrópoli.
- La simplicidad de la política fiscal que prefiere recaudar los impuestos de manera central.
- Las comunicaciones, sobre todo televisión, que, debido a la fuerte inversión que necesita, se mantiene instalada en la capital.

Sin embargo, el Estado moderno del siglo XX se centralizó principalmente por la tendencia de este Estado a gobernar el territorio a través de organismos sectoriales desconcentrados y no mediante la transferencia de competencias a los entes locales⁶⁷⁰. Esta forma de

⁶⁶⁹ Cfr. Borja (1987).

⁶⁷⁰ Cfr. Borja (1987).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

gobierno fue cuestionada en Europa, en la décadas del sesenta y setenta del siglo pasado, debido al burocratismo, pérdida de eficiencia en los procesos decisorios y disminución del control social. Este tipo de Estado fue asociado a un modelo de Estado centralista y autoritario. El otorgamiento de poderes a los gobiernos subnacionales son vistos como la mejor opción para desarrollar un Estado democrático con una participación más próxima a los ciudadanos⁶⁷¹.

Para algunos autores la descentralización aparece como una respuesta a una situación de centralización, establecida como resultado de un proceso histórico⁶⁷². Es decir, hay que entender *cómo* y *porqué* se centralizó el Estado, para sobre esa base plantear un proceso político-administrativo, que comience con preguntarnos *qué* se va a descentralizar y *quiénes* son los actores de este proceso. En este contexto las razones que nos llevan a descentralizar son: la crisis de representación del Estado central y la demanda de participación de la ciudadanía en los territorios alejados del centro, el carácter tecnocrático y sectorial de la administración pública, las desigualdades territoriales que llevan a que los actores locales reclamen cuotas de poder para impulsar la recuperación económica en sus zonas, el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación que han cambiado las pautas de comportamiento de las personas en los territorios alejados del centro, y las crisis económicas que llevan a una devaluación del Estado y a revalorar el crecimiento económico originado en los territorios⁶⁷³.

En América Latina los procesos de descentralización presentan un considerable grado de ambigüedad y heterogeneidad. Existe una

⁶⁷¹ Cfr. Jordi Borja (1987). En toda Europa se inició una serie de cambios normativos orientados a dar más autonomía a los niveles inferiores de gobierno. Entre los muchos casos tenemos: la reforma municipal inglesa (1972), las leyes de descentralización en Francia (1982), la ley municipal portuguesa (1976); la nueva Legislación local italiana (1975), la reforma municipal en los países escandinavos y en los países bajos, y la legislación sobre los Länders en Alemania.

⁶⁷² Cfr. Sánchez (2005).

⁶⁷³ Cfr. Borja (1987).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

mezcla de conceptos y se pueden usar, en algunos casos, de manera indistinta términos como desestatización, desconcentración y descentralización, aplicándose medidas que confunden lo que debería ser un verdadero proceso de descentralización. A la larga tradición de centralismo existente, lo cual conlleva a que existan agentes que perderían con la descentralización, se suman los equivocados diseños de descentralización que, en su mayoría, han sido tomados, casi de manera literal, desde los países desarrollados⁶⁷⁴. Jordana indica que no se han tenido en cuenta “las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria de cada país, u otros muchos factores específicos de la región”⁶⁷⁵.

Los países latinoamericanos tienen algunas características comunes tales el presidencialismo o caudillismo, la débil división de poderes, y la debilidad de los partidos políticos⁶⁷⁶; sin embargo, tienen grandes diferencias en la estructura del Estado, pasando desde países muy descentralizados –casi federales- hasta países muy centralizados. Esto refuerza la tesis de Jordana sobre la necesidad de tener muy claro el grado de centralización existente al iniciar el proceso de descentralización, ya que de este conocimiento dependerá el diseño del proceso a iniciarse. En adición, es necesario considerar que muchos de los procesos ponen diferentes énfasis en los niveles intermedios existentes en los Estados, algunos asignan un mayor énfasis al nivel intermedio o regional, y otros al nivel municipal o local⁶⁷⁷.

Pero los problemas de la descentralización en América Latina son muy complejos y diferentes en cada país, lo que para unos puede ser un tema menor para otros puede ser el tema más importante. Un

⁶⁷⁴ Cfr. Jordana (2001).

⁶⁷⁵ Jordana (2001: 6). Incluso en muchos países las lógicas sectoriales priman sobre las lógicas regionales y locales, al no existir una legitimidad política de estos espacios territoriales.

⁶⁷⁶ Cfr. Jordana (2001).

⁶⁷⁷ Cfr. Jordana (2001).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

aspecto que incrementa la dificultad en el abordaje de un esquema de descentralización eficiente es la parcelación del debate sobre las diferentes aristas del proceso de descentralización. El debate ignora que la descentralización es un proceso que involucra a todos los esquemas que se discuten y por el contrario enfatiza su discusión y aplicación en uno o algunos de ellos. Diseñar y aplicar esquemas de descentralización fiscal, descentralización política, descentralización administrativa o de gestión, implica que se entienda la naturaleza de cada uno de ellos, pero sobre todo que se entienda que existe una profunda interdependencia entre todos ellos⁶⁷⁸.

Con estas consideraciones lo primero que se debe tener en cuenta para poner en marcha los procesos de descentralización en cada país debe ser estudiar y analizar los aspectos políticos, legales, económicos y sociales de cada uno de ellos. Jordana indica que “cada proceso de descentralización es esencialmente único, específico de cada país”⁶⁷⁹. Sin embargo, también es cierto que se necesita conocer la experiencia de otros procesos de descentralización, para considerar virtudes y errores de cada uno de ellos, sin llegar al extremo de aplicar un diseño como si fuera un modelo que calza idéntico en cada país.

Un gran problema para iniciar un eficiente proceso de descentralización ocurre cuando los Estados impulsan este proceso como reacción a una protesta más que como proposición para una mejora del Estado⁶⁸⁰. Jordana indica que la enorme presión social causada por los problemas económicos en la región, junto con continuos déficits fiscales y las sugerencias de los organismos multilaterales fueron los propulsores del inicio de procesos de descentralización en varios países de la región, los cuales no habían analizado bien los diseños que iban a plantear⁶⁸¹. También estos procesos se dieron en el contexto de una nueva democratización de

⁶⁷⁸ Cfr. Jordana (2001).

⁶⁷⁹ Jordana (2001: 7).

⁶⁸⁰ Cfr. Rojas (2000).

⁶⁸¹ Cfr. Jordana (2001: 10).

Capítulo 4: Descentralización: conceptos y problemas

América Latina y la puesta en práctica de una mayor participación ciudadana en la vida pública. Esto provocó que la descentralización sea vista desde el aspecto político como un catalizador de esta profundización de la democracia, un incremento en la participación ciudadana y una redefinición de los espacios locales⁶⁸².

La década de los noventa en América Latina, al decir de José Antonio Ocampo, fue más un cambio de época que una época de cambios acelerados ⁶⁸³. Los tres ejes que en aquella época determinaron un nivel y tipo de desarrollo, según la CEPAL, fueron la modalidad de inserción en el comercio internacional, los mecanismos de transmisión del progreso técnico, y la relación entre equidad y desarrollo⁶⁸⁴.

En tiempos más recientes un factor clave ha sido la expansión de la globalización como un fenómeno de aperturas de mercados y fronteras, lo cual ha obligado a los países de América Latina a tener una macroeconomía estable, a liberalizar los mercados externos e iniciar reformas en la estructura y funcionamiento del Estado para hacerlo más eficiente. Sin embargo, Ocampo alerta sobre los problemas que la misma globalización puede causar, sobre todo en el tema de un sistema financiero cada más sofisticado y escasamente regulado, y en la inequidad en la distribución de las remuneraciones a la mano de obra menos calificada versus la mano de obra más calificada y el capital, que tienen mayores posibilidad de movilización interna y externa⁶⁸⁵. Un análisis profundo de estas posibilidades y problemas llevan a Ocampo a decir lo siguiente:

“En el nuevo escenario global, un desarrollo productivo dinámico requiere algo más que una macroeconomía sana y libertad económica. Exige también –para utilizar la terminología que ha popularizado la

⁶⁸² Cfr. Jordana (2001); Finot (1997).

⁶⁸³ Cfr. Ocampo (1999).

⁶⁸⁴ Cfr. Aghón *et al.* (2001); CEPAL (2000); Finot (2002); Rufián (1992).

⁶⁸⁵ Cfr. Ocampo (1999).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

CEPAL- una buena *mesoeconomía*, es decir, un buen funcionamiento de los mercados, tanto de factores como de bienes y servicios, siendo el tema central sus carencias en lo relativo a los mercados inexistentes e incompletos y a las imperfecciones que caracterizan los ya establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales (costumbres, reglas y patrones de comportamiento de los agentes) en las cuales se enmarcan.⁶⁸⁶

Se establece un doble orden impuesto desde la economía: liberalismo económico en lo externo y orden oligárquico en lo interior. Pero el efecto más pernicioso de este doble orden es la *desterritorialización* de la sociedad, que pierde su unidad y el Estado Nacional, en este contexto, pierde su poder y su capacidad de coordinación⁶⁸⁷.

En esta nueva etapa de desarrollo, añade Ocampo, se debe reinventar instituciones y reformar la organización de la gestión pública nacional, propiciando la descentralización y desconcentración del Estado⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Ocampo (1999: 11).

⁶⁸⁷ Incluso en muchos casos el Estado nacional cede sus competencias a organismos supra nacionales que deciden en muchos temas importantes para la sociedad.

⁶⁸⁸ Cfr. Ocampo (1999).

Capítulo 5
Descentralización en el Perú

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

5.1. Orígenes de la descentralización en el Perú

Al narrador y poeta Abraham Valdelomar (1888-1919) se le atribuye una frase que se repite mucho entre los peruanos, “el Perú es Lima y Lima es el jirón de la Unión”. Este jirón une la Plaza San Martín con la Plaza de Armas en pleno centro de la ciudad capital del país, en cuya zona se ubicaban las principales instituciones políticas nacionales desde la época del Virreinato. La frase refleja muy bien el sentir de los habitantes de Lima, para los cuales los espacios territoriales que se encuentran fuera de Lima, no son tan importantes ni significativos en términos políticos, económicos y sociales⁶⁸⁹.

Sin embargo, el centralismo en el Perú es visto como algo que no corresponde a la idea que tenemos de Estado eficiente, y que por lo tanto hay que cambiar. Ciertamente, las cifras tan heterogéneas que presenta el país con respecto a su estructura económico y social dan testimonio de que con este Estado centralista el Perú nunca se va a desarrollar de manera homogénea en toda la extensión de su territorio⁶⁹⁰.

Este centralismo si bien tiene sus orígenes, como ya hemos visto, en la estructura político-económica heredada del virreinato y los inicios de la república, también es cierto que su proceso se hizo más intenso en la primera mitad del siglo XX. En los Anexos N° 2 y 3 se puede observar que la población de Lima se ha incrementado con

⁶⁸⁹ De hecho la prensa nacional, localizada en Lima, le dio mayor cobertura al problema del terrorismo, que ya venía afectando al interior del país desde 1980, cuando ocurrió el atentado de Tarata, en la ciudad de Lima, el año de 1992.

⁶⁹⁰ Como ya se mencionó Lima concentra más del 65% del PBI nacional y casi el 30% de la población total del país (Ver Anexos N° 1 y 2).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

mayor velocidad que la población en el resto de territorios del país, comparando 1812 con 2016. Según Carlos Contreras el centralismo limeño se hizo más patente en los últimos dos tercios del siglo XX⁶⁹¹.

En el caso peruano este centralismo definió el *ethos* de la nación, determinándose desde Lima los valores, idioma y expresiones culturales en todo el territorio nacional, aun cuando en muchas regiones se tenían diferentes realidades sobre estos temas. En este contexto la descentralización pretende dar voz a estas regiones y, desde esta capacidad de expresarse –y decidir-, buscar la identidad de la nación, además de alcanzar la homogeneidad económica y social del territorio.

El centralismo en el Perú tiene sus orígenes en el tipo de desarrollo económico predominante desde el inicio de nuestra nación. Una economía orientada a la gran minería –con grandes capitales extranjeros, y destinada a la exportación de minerales-, ubicada en la sierra del centro peruano, que actuaba como un enclave en aquella zona, generó un crecimiento desproporcionado de la capital (Lima) y de su puerto (Callao), que eran los lugares donde se concentraba la producción para salir al exterior. Diferente fue el caso, por ejemplo, de Colombia donde –según explica la investigadora Rosemary Thorp- el desarrollo económico de ese país se basó en el crecimiento de las exportaciones de café, el cual era producido por pequeños y medianos productores diseminados en gran parte del territorio colombiano⁶⁹². De esta manera, en Colombia, se consolidaron ciudades que actuaron como ejes económicos en diferentes zonas, tales como Cali, Medellín, Pereira, entre otras. En Perú la concentración de la economía en una actividad intensiva en capital y poco generadora de mano de obra, no permitió que las zonas aledañas a esa actividad se desarrollaran en términos económicos y sociales.

El poder gravitacional que adquirió Lima, generó una dinámica de migraciones de personas y empresas hacia esta ciudad que

⁶⁹¹ Cfr. Contreras (2002).

⁶⁹² Cfr. Thorp (1995).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

acentuaron más su poder como eje central del país. En la actualidad, como vimos en el capítulo 3, Lima concentra el 55% del PBI, el 50% del ingreso nacional, el 72% de los depósitos de ahorro, el 75% de la distribución de las colocaciones, y el 35% de la fuerza laboral⁶⁹³. El paso siguiente una vez que Lima tenía el poder económico era el poder político en la toma de decisiones.

Este tipo de centralismo es negativo para el desarrollo del país, entre otras razones, porque actúa como una fuerza centrípeta que atrae producción, capital físico, capital financiero, y capital humano, generando una débil articulación con el resto de las economías regionales. Incluso, según apunta Efraín Gonzales de Olarte, Lima prefiere importar del extranjero, antes que importar de las regiones (paradójicamente, indica, las regiones exportan materias primas, que permiten traer los dólares con los cuales Lima realiza sus importaciones de bienes y servicios)⁶⁹⁴.

Los problemas generados por esta excesiva concentración económica y política y, -hay que reconocerlo- por la incapacidad del resto de regiones para generar sus propias actividades productoras de riqueza, han configurado una nación con una estructura económica y social muy diferenciada, con un alto grado de pobreza en muchas zonas del país (Ver Anexo N° 4).

Esta realidad que impide un desarrollo económico constante y armónico, ha comenzado en las últimas décadas, debido a la masiva migración poblacional hacia la capital del país, a perjudicar directamente a los círculos económicos y políticos, antes beneficiados con el centralismo. Además, la profunda crisis económica desde los años setenta y ochenta, y el proceso de apertura y globalización, iniciado en los noventa, han puesto en mayor evidencia la enorme heterogeneidad y fragilidad de los sistemas productivos locales. El Estado, muy preocupado por la inestabilidad macroeconómica y la

⁶⁹³ Cfr. INEI (2013).

⁶⁹⁴ Cfr. Gonzales de Olarte (2003).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

crisis de los sectores tradicionales, según anota Francisco Alburquerque, no reaccionó rápidamente⁶⁹⁵.

Sin embargo, la descentralización es un tema que ha estado en la agenda política del país desde comienzos del siglo XX. Los primeros intentos por descentralizar las funciones del Estado centralizado comenzaron a darse en la primera mitad del siglo XX con la creación de los Consejos Departamentales el año 1920. Sin embargo, sus competencias eran muy limitadas.

Los gobiernos de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y Manuel Odría (1948-1956) mantuvieron las Juntas Departamentales, que fueron creadas por Benavides el año 1933, y el primer gobierno de Prado el año 1939, y cuyas funciones eran solamente la de realizar obras públicas. El sistema nacional de planificación creado en 1962 por la junta militar de gobierno organiza el territorio nacional en cinco macrorregiones (sin incluir Lima Metropolitana) con Oficinas Regionales de Desarrollo (ORDEs).

El primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) crea las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES), en las cuales se incluyen atribuciones de fomento y promoción del desarrollo, y convoca a las primeras elecciones para Alcaldes provinciales y distritales. El gobierno militar de Juan Velasco (1968-1975) sustituye las CORDES por SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social), produciéndose un retroceso en el proceso de descentralización.

El gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) sustituye a SINAMOS por las ORDES (con base departamental), en un intento por retomar el camino descentralizador. El año 1978 este gobierno militar convoca a una Asamblea Constituyente, como primer paso para retornar a la democracia. La Constitución que se elabora y firma el año 1979 establece como mandato la creación de regiones. En 1980 (segundo gobierno de

⁶⁹⁵ Cfr. Alburquerque (2004).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

Fernando Belaúnde) se restituyen las CORDES como instancias desconcentradas. Las Asambleas Constituyentes de 1933 y 1979 también se preocuparon por poner en marcha procesos de descentralización; así, por ejemplo, en la Constitución Política de 1979 se incluyó la conformación de regiones basadas en un Plan Nacional de Regionalización.

En 1980, con el retorno de la democracia, se inicia un proceso de descentralización, que con altos y bajos, se mantiene hasta la fecha⁶⁹⁶. Este proceso se puede dividir en cinco etapas: Una primera desde el año 1980 hasta el año 1993, en la cual se promulgó la Ley 23878 el 5 de julio de 1984, que aprobó el Plan Nacional de Regionalización; y, también, se promulgó la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 24650) el 19 de marzo de 1987. En esta ley se estableció la conformación de 12 regiones en el país⁶⁹⁷.

Pero además de las normas y creación de regiones ya mencionadas, el año 1985 se dio una reforma tributaria que creó impuestos locales. Betty M. Alvarado menciona que el más importante fue el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que implicó una sobre tasa del 2 por ciento sobre el 17 por ciento del Impuesto General a las Ventas (IGV), existente en aquella época. Este impuesto sería la base del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁶⁹⁸.

Esta primera etapa del proceso se truncó con el autogolpe de Estado de 1992, cuando el gobierno de facto dirigido por Alberto Fujimori, mediante el Decreto Ley N° 25432, disolvió las Asambleas

⁶⁹⁶ Inicialmente las regiones no pensaron en la descentralización como un traspaso de poder del nivel nacional a los niveles subnacionales, sino que buscaban más eficiencia en el Estado para solucionar sus problemas socio económicos (Cfr. Guillén, 1995).

⁶⁹⁷ Las regiones creadas fueron: Las regiones creadas fueron 12: Amazonas, Andrés Bello, Arequipa, Chavín, Grau, Inca, José Carlos Mariátegui, Los Libertadores Wari, Lima, Nor Oriental del Marañón, Ucayali, y Víctor Raúl Haya de la Torre.

⁶⁹⁸ Cfr. Alvarado (2008: 13).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

y Consejos Regionales del país, iniciándose un nuevo proceso de recentralización política, administrativa, presupuestal y fiscal. Aquí se inicia la segunda etapa del proceso la cual se puede considerar desde el año 1993 hasta el año 2001. Luego del autogolpe de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Legislativo 776, que buscaba una simplificación y ordenamiento impositivo, a la vez que ajustaba el diseño de los tributos, “así como el ajuste de la fórmula de redistribución de fondos compartidos entre los dos niveles de municipalidades (provincial y distrital), pero sin ninguna intención de incrementar recursos subnacionales”⁶⁹⁹. De esta manera el Impuesto de Promoción Municipal, que se distribuía a los territorios subnacionales con indicadores de población, pasó a formar parte del nuevo Fondo de Compensación Municipal, cuyo método de reparto consideraría población y pobreza.

Con el retorno a la democracia el año 2001, se reinició el proceso de descentralización⁷⁰⁰, iniciándose la tercera etapa de este proceso, que en sus primeros años tuvo un impulso muy fuerte con la creación de diversas leyes, normas e instituciones. Este proceso se benefició de un entorno favorable debido a la estabilización macroeconómica que se consiguió desde la década anterior, lo que propició un fuerte crecimiento económico que trajo consigo un incremento en los ingresos fiscales, permitiendo que, tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales, tengan importantes recursos fiscales⁷⁰¹.

⁶⁹⁹ Alvarado (2008: 13). Hay que considerar que según Betty M. Alvarado las transferencias intergubernamentales representaban en el periodo 1981-1987 entre 49 por ciento y 63 por ciento del total de ingresos, y que la participación de los impuestos municipales del total de ingresos pasó de 1.6 por ciento (1981-1985) a 3.8 por ciento (1986-1988).

⁷⁰⁰ Efectivamente se puso en marcha un nuevo proceso de descentralización el año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, con la promulgación de la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, que modifica el Capítulo XIV al Título IV de la Constitución de 1993.

⁷⁰¹ Cfr. Congreso de la República (2015), Gonzales de Olarte (2010).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

Esta tercera etapa del proceso de descentralización la revisaremos con detalle en el siguiente punto de la tesis. Ahora, luego de revisar la experiencia de las dos primeras etapas y analizando la experiencia en otros países –que también han iniciado procesos de descentralización- nos damos cuenta que el común denominador en estos casos era la absoluta certeza de la inviabilidad de un país centralizado o centralista. Ante esto la pregunta ya no es ¿por qué descentralizar? o ¿para qué descentralizar? sino ¿cómo descentralizar? España, por ejemplo, inició hace más de treinta años un proceso autonómico de sus regiones, que implicó una descentralización política, económica y, sobre todo cultural. Este proceso se mantiene sólido porque se basó en el diálogo. Ahora en España no se preguntan por qué vivimos juntos, sino para qué vivimos juntos⁷⁰².

En nuestro país los debates sobre el tema han sido constantes. Para algunos la descentralización debe ser administrativa y política, manteniendo el gobierno central el control de la captación impositiva de recursos financieros. Para otros la descentralización debe ser total, incluyendo la captación impositiva de estos recursos. En ambos modelos la decisión sobre el destino de los gastos correspondería a los gobiernos regionales y locales.

En el primer modelo se argumenta que la descentralización de facultades tributarias, basada en criterios técnicos, puede contradecirse con la necesidad de una compensación de tipo vertical de las localidades con captación superavitaria hacia las localidades con captación deficitaria y por otro lado, manifiestan que es necesario establecer un sistema de transferencias de tipo horizontal que permita la equidad entre ciudadanos de igual ingreso pero distinta localización. En ambas situaciones, es el gobierno central quien debe concentrar la captación de impuestos progresivos para su posterior transferencia.

⁷⁰² Aun cuando en los últimos años el proceso se enfrenta a problemas de sostenibilidad económica y ha facilitado el crecimiento del independentismo en algunas regiones.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

En el segundo modelo se indica que la descentralización debe incluir la posibilidad de que los gobiernos locales tengan la capacidad de captar sus propios recursos financieros con la finalidad muy clara de actuar como incentivo a la obtención de eficiencia en las actividades de los gobiernos regionales, sobre todo en lo que a mayor esfuerzo fiscal local se refiere y a una mejor gestión pública local.

Aquí surge la pregunta: ¿Qué modelo conviene a nuestras regiones? Y como respuesta decimos que el primer modelo puede ser útil en términos de redistribución del ingreso, pero genera gobiernos locales dependientes e ineficientes, acostumbrados a las decisiones del gobierno nacional y más preocupados en las influencias políticas y las triquiñuelas administrativas, que en buscar la optimización de sus actividades. El segundo modelo -que nos parece el más adecuado- mira hacia el futuro y busca que el proceso de descentralización alcance la creación de gobiernos locales con capacidad de gestión eficiente.

En este contexto, un primer problema puede ser el desconocimiento de la población sobre lo que realmente es la descentralización. En un trabajo de Carolina Trivelli se muestra que 45% de los ciudadanos piensan que el gobierno sería descentralista si, simplemente, promueve la regionalización, 32% si ejecuta más obras y entrega más recursos a las regiones, y 23% si fortalece los municipios⁷⁰³. Sin embargo, y como aspecto positivo, la población considera que la descentralización y la democratización regional son las características más importantes para consolidar la democracia en el Perú⁷⁰⁴.

Lo que es cierto, y pensando en una futura regionalización, es que en el Perú las regiones políticas no se corresponden con las regiones económicas. Esto puede generar dos problemas⁷⁰⁵: primero, límites políticos (léase actuales departamentos) cuyas bases tributarias

⁷⁰³ Cfr. Trivelli (2002).

⁷⁰⁴ Cfr. Tanaka (2002).

⁷⁰⁵ Cfr. Gonzales de Olarte (2003).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

no coinciden con las bases económicas y, segundo, el consecuente desaprovechamiento de economías de escala⁷⁰⁶. Un caso emblemático en la zona norte del país es el referido a las ciudades de Jaén y Cutervo, que tienen dependencia política con la ciudad de Cajamarca en el departamento del mismo nombre, pero su dependencia económica es con la ciudad de Chiclayo en el departamento de Lambayeque.

Para Gonzáles de Olarte el esquema de descentralización debe pasar por un proceso de integración horizontal⁷⁰⁷ e integración vertical⁷⁰⁸ entre regiones. En el inicio del actual proceso, el Estado es el que llevó la iniciativa, tanto en la propuesta y formulación de leyes, así como en la conducción del mismo. Los agentes económicos y la sociedad civil se vieron desbordados por la velocidad de la reforma, y esto ocurrió porque, como bien señalan Gonzales de Olarte y Alejandro Diez, la sociedad peruana estaba poco integrada y articulada⁷⁰⁹. El Estado, en muchas localidades y sectores, reemplaza a

⁷⁰⁶ Las economías de escala representan la posibilidad de reducir costos promedios al manejar niveles de producción de mayores volúmenes. Gonzales de Olarte (2003) desarrolla la hipótesis de que actividades económicas similares se deben desarrollar bajo una sola administración, lo cual implicaría que políticamente estén bajo un solo gobierno regional (o macrorregional). Los aspectos de teoría macroeconómica que subyacen en la hipótesis tiene que ver con la división del trabajo, los mecanismos de aprendizaje y la especialización que las economías de escala conllevan. Albuquerque (2004) habla de economías externas de escala, generadas por las interdependencias locales, en contraposición a las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial. En aquellas, el conocimiento del “entorno local”, la formación de redes asociativas entre actores sociales y la construcción del denominado “capital social” son claves para el proceso.

⁷⁰⁷ Cfr. Gonzales de Olarte (2003). En la práctica, la integración horizontal se trata de una integración espacial, basada en determinados criterios; por ejemplo: criterio de región económica, criterio de corredores económicos, criterio de cuencas, entre otros. En el extremo sería la integración de dos o más Departamentos.

⁷⁰⁸ En este caso la integración vertical se refiere a la relación que se debe dar entre un polo de desarrollo y su área de influencia. Aquí de lo que se trata es de generar mercados que permitan una mayor articulación entre ambos espacios.

⁷⁰⁹ Cfr. Gonzales de Olarte (2003); Diez (2002).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

los agentes económicos, y –también- al mercado. Sin embargo, en el Perú, el Estado es un promotor muy limitado. Con un poder de recaudación de 14% del PBI⁷¹⁰, y un gasto efectivo en inversión pública del 1,5% del PBI⁷¹¹, es poco lo que el Estado puede hacer para impulsar el desarrollo económico de las regiones. En este caso, es necesaria la participación de los agentes económicos privados en el proceso, para que “completen” las cuotas de inversión necesarias para impulsar el desarrollo económico en cada región. Igual ocurre en otras actividades no económicas donde la participación de la sociedad complementa la actividad del Estado.

Entre las políticas necesarias para alcanzar la integración de regiones⁷¹², como paso previo al proceso de descentralización, destacan las siguientes: integración física, a través de la articulación vial e interconexión energética; integración económica, basada en el desarrollo de mercados; e integración fiscal, mediante la captación y redistribución de impuestos. Todo esto considerando un marco institucional confiable y una macroeconomía estable, sobre todo en lo referido a los precios relativos del tipo de cambio, tasa de interés, salarios, precios de los bienes, y tarifas de los servicios públicos. Además de políticas sectoriales coherentes y promotoras, y de ciertas reglas que faciliten la cooperación entre inversión pública y privada, junto con una cultura de desarrollo regional con participación activa de la población⁷¹³.

⁷¹⁰ La media de la presión tributaria en Latinoamérica se ubica en 24% del PBI.

⁷¹¹ Del 14% del PBI que recauda el Estado, 3% del PBI es destinado al pago de la deuda externa, 3% del PBI en defensa nacional y seguridad ciudadana, 2% del PBI en gastos del gobierno central, y 4,5% del PBI en gastos corrientes.

⁷¹² Cfr. Gonzales de Olarte (2003).

⁷¹³ Esto vendría a ser una compilación de los criterios que estableció el Instituto Nacional de Planificación (ya desaparecido) a comienzos de la década de los ochenta, los cuales establecían –entre los principales- que las regiones debían tener, (1) integración geográfica, económica y cultural, (2) adaptabilidad estructural, (3) equilibrio demográfico y de recursos, y (4) polos o centros focales.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

Las ventajas de integrar regiones implican en primer lugar, conseguir un “tamaño crítico” necesario para generar economías de escala que incrementen los niveles de productividad, mejorando los rendimientos de producción de los factores, y aprovechando las externalidades generadas. Esto permitiría especializarse y conformar una oferta exportable con importante valor agregado. La expansión económica de la macrorregión se verá acelerada por una mayor demanda efectiva, y existirá la posibilidad de diversificar la estructura productiva en un mayor espacio. En segundo lugar, posibilidad de que los partidos políticos puedan formar cuadros más grandes y competentes. En tercer lugar, economías de escala en la recaudación, y mayor efecto del multiplicador fiscal y del gasto, debido a la mayor articulación productiva. Finalmente, reducción de la burocracia, sobre todo en proyectos que involucren varias regiones.

El único (y muy importante) problema que existiría para hacer rápido y viable la conformación de las macrorregiones, es la fuerte identidad departamental, que a través de los años, se ha generado en nuestras sociedades.

Para el caso de la integración horizontal es necesario que el espacio identificado cuente con las siguientes condiciones:

- a. Geográficas y de infraestructura.
- b. Económicas
 - i. Eje con ciudades que tengan más de 700,000 habitantes como población urbana, y eje urbano, con su respectiva influencia en otras ciudades y en el ámbito rural) con no menos de 2.000.000 de habitantes.
 - ii. Estructura productiva capaz de satisfacer la demanda actual, y de generar una oferta exportable.
- c. Políticas e Institucionales.
- d. Culturales e históricas.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Para el caso de la integración vertical, se debe “modernizar” las relaciones económicas, haciendo que funcionen los mercados de manera eficiente. Una forma es potenciando los recursos y capitales para conectar a la ciudad centro con la periferia.

El proceso de creación de macrorregiones nos podría llevar –en un extremo- a la conformación de 24 macrorregiones (cada departamento sería una “macrorregión”) o -en el otro extremo- a conformar 4 o 5 macrorregiones. Entre ambos extremos se pueden mencionar las 18 macrorregiones creadas en la Constitución de 1979, o crear macrorregiones que coincidan con determinados corredores económicos⁷¹⁴. Para Gonzales de Olarte –fiel a su hipótesis de economías de escala- se deben tener solamente 4 o 5 macrorregiones⁷¹⁵, este sería el ideal teórico para formar espacios económicos que puedan contrarrestar la importancia económica de Lima-Callao. Sin embargo, admite que su viabilidad actual es bastante limitada. La falta de una red completa de vías de comunicación, y una posible falta de consenso político y social, nos llevaría a considerar esta idea como una meta final, más que un punto de partida.

La integración regional constituye, en la práctica, una estrategia de desarrollo que permite un uso adecuado, equitativo y eficiente del capital humano (conocimientos, habilidades, redes, experiencias, etc.), físico (industria, infraestructura, carreteras, etc.), y natural (tierra, bosques, aguas, biodiversidad, etc.)⁷¹⁶. Un resumen de las implicancias de este proceso puede ser observado en el esquema reproducido en el Anexo N° 5.

Lo que si queda claro es que las regiones integradas deben coincidir con las regiones económicas. Y este debería ser el punto de partida hacia el cual debemos apuntar. Aquí lo que faltaría definir es si

⁷¹⁴ Gonzales de Olarte (2003) descarta estas últimas aduciendo que les faltaría identidad política y cultural. En todo caso, no descarta que éstas se incluyan dentro de una macrorregión más amplia, con lo cual no serían del todo excluidas.

⁷¹⁵ Cfr. Gonzales de Olarte (2003).

⁷¹⁶ Cfr. Defensoría del Pueblo (2004).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

se permite la integración de provincias o distritos segmentados del departamento al cual pertenecen, o se integran departamentos completos⁷¹⁷. Gonzales de Olarte opina que es mejor integrar Departamento completos, sin aceptar segmentaciones, que conllevarían a un proceso de discusión cultural y política⁷¹⁸.

Un tema pendiente en el caso peruano es definir el rol del Estado como facilitador del proceso promoviendo alianzas estratégicas con el sector privado⁷¹⁹. Lo ideal es que ambas vías de descentralización –la estatal y la privada- se complementen y generen las “sinergias de la integración regional”⁷²⁰. En este círculo virtuoso que podría generarse, el empresariado regional podría generar más negocios, los trabajadores tendrían mayores oportunidades laborales, y los consumidores tendrían acceso a bienes y servicios a precios más adecuados⁷²¹.

En adición, el financiamiento del proceso debe diferenciarse entre el financiamiento previo, como incentivos públicos económicos para la integración, y el financiamiento una vez establecidas las nuevas regiones integradas, a través de proyectos de inversión públicos y privados. Las principales fuentes de financiamiento para

⁷¹⁷ En principio la Ley 28274, establecía en su artículo 19º que en una primera etapa, sólo se podrán unir Departamentos continuos; en una segunda etapa (años 2009 y 2013), se podrán unir provincias continuas a las regiones ya formadas. Este proceso fracasó porque el año 2009, no se pudo crear ninguna región.

⁷¹⁸ Cfr. Gonzales de Olarte (2003).

⁷¹⁹ Albuquerque (2004) demuestra que el impulso al desarrollo económico en los espacios territoriales de América Latina, no solamente se deben a los procesos de descentralización, sino –y sobre todo- a la actuación de los agentes locales, públicos y privados.

⁷²⁰ Gonzales de Olarte (2003: 32).

⁷²¹ Finot (2002) advierte sobre los problemas que ha tenido la descentralización en algunas zonas de América Latina que iniciaron sus procesos de descentralización con mucho entusiasmo y expectativas en la década de los ochenta, y que luego fueron perdiendo impulso por la persistencia significativa de diferencias de ingreso interterritoriales, ineficiencia en la gestión pública, y creciente endeudamiento de los gobiernos regionales.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

este caso son: El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), que debe crear un fondo de capital de largo plazo; los recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones; la emisión de bonos del tesoro, específicamente colocados para el financiamiento de proyectos (públicos y privados); los canjes de deuda externa por proyectos de infraestructura básica para las zonas pobres de las regiones y para los programas de sostenimiento del medio ambiente y los recursos naturales; los impuestos que logren recaudar los gobiernos de las regiones integradas; la creación de incentivos fiscales y administrativos para la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras en la región integrada.

Un tema adicional, y no menos importante, es que la gestión de las Regiones debe realizarse de manera concertada. Actualmente, como bien indica Diez, las instituciones y los partidos políticos han demostrado incapacidad para poder satisfacer las demandas de la población. La concertación permite la participación de la sociedad civil en la elaboración de las agendas y priorización de acciones⁷²². Sin embargo, Romeo Grompone ya nos alerta sobre el demasiado entusiasmo al hablar de actores extremadamente colaboradores, cuando a la vez se menciona la debilidad del “tejido social”⁷²³.

La experiencia del Grupo Impulsor para elaborar el Programa Regional de Competitividad en Piura es ilustrativa sobre estos problemas. Entre los aspectos positivos se encuentra la buena relación de trabajo establecida entre instituciones académicas y de investigación, del sector privado y público; pero fue difícil, y esto se enmarca entre los aspectos negativos, establecer relación con el sector empresarial y los sectores sociales involucrados en el programa. Incluso Grompone (2002) menciona que en lugar de tener una auspiciosa expansión de la representación política, lo que puede

⁷²² Cfr. Diez (2002).

⁷²³ Cfr. Grompone (1998).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

ocurrir es un cuadro confuso y conflictivo, que haría más complicada la concertación⁷²⁴.

⁷²⁴ Cfr. Grompone (2002).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

5.2. Proceso actual de descentralización en el Perú

La vigente Constitución Política del Perú de 1993, en su Art. 188°, define a la descentralización como

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

Bajo esta Constitución Política el año 2001 se inicia lo que hemos mencionado como la tercera etapa del proceso de descentralización, que coincidía con la elección del Presidente Alejandro Toledo⁷²⁵, que en su campaña electoral había ofrecido reiniciar el proceso de descentralización del país. Así, junto con el Congreso, el año 2002 se inició la promulgación de normas que, al decir de Betty M. Alvarado: “guiarían la dimensión funcional, fiscal y política del proceso de descentralización”⁷²⁶. Esta serie de normas se puede revisar en el Anexo N° 6. Entre las primeras normas estuvieron

⁷²⁵ A fines del año 2000, Alberto Fujimori renunció a la Presidencia de la República (el Congreso no la aceptó y lo destituyó). Valentín Paniagua como Presidente del Congreso asumió la Presidencia de la República de manera transitoria, hasta julio de 2001, que asumió Alejandro Toledo para el período 2001-2006.

⁷²⁶ Alvarado (2008: 14).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

la promulgación de la Ley de reforma constitucional del capítulo sobre descentralización (Ley 27680) del 7 de marzo de 2002 y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) del 20 de julio de 2002. Ambas son el marco general de la reforma de descentralización. Este proceso implica una nueva estructura del Estado que establece una relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales basada en la asignación de competencias y recursos en cada uno de estos niveles. Uno de sus objetivos es regionalizar el país, lo que significaría crear unidades territoriales mayores a los departamentos, con la finalidad de aprovechar todas las ventajas que se consiguen al tener gobiernos subnacionales con una mayor estructura política, económica y social.

En esta etapa, se implementaron todos los organismos previstos en las legislaciones establecidas y se crearon los gobiernos regionales, eligiéndose autoridades a través del voto popular, como una instancia intermedia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales o municipales. El Informe del Congreso de la República 2014-2015 indica que “se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización, aunque se avanzó poco en la descentralización efectiva de los sectores y de los recursos públicos, mientras la descentralización fiscal se condicionó a la integración de los departamentos para constituir las nuevas regiones”⁷²⁷.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) se creó mediante la Ley 27783, con autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de las siguientes funciones⁷²⁸:

- a. Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la presente Ley.
- b. Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.

⁷²⁷ Congreso de la República (2015: 8).

⁷²⁸ Art. 24.1, Ley N° 27783.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

- c. Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- d. Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional.
- e. Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- f. Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional.
- g. Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- h. Promover la integración regional y su fortalecimiento.

El CND era un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular era el Presidente de dicho Consejo. Se encontraba presidido por un representante del Presidente de la República y estaba conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales⁷²⁹.

Según el Informe Anual sobre descentralización de USAID, el CND nació con una indefinición legal sobre su ubicación en el organigrama del Estado. Era adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, pero no era formalmente un Organismo Público Descentralizado.

El referéndum para la integración de regiones, en octubre del 2005, representa el fin de esta etapa. En este referéndum todas las propuestas de creación de macrorregiones fueron rechazadas a pesar de que estaba previsto el otorgamiento del incentivo fiscal de recibir

⁷²⁹ Art. 23.1 y 23.2, Ley N° 27783. Se puede observar que en su composición se buscaba mantener el equilibrio entre los representantes del gobierno nacional y gobiernos subnacionales.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

50 por ciento de todos los ingresos fiscales recaudados en la macrorregión, en lugar del sistema vigente de transferencias desde el nivel nacional⁷³⁰.

La ley marco de la descentralización indicaba que los referéndums para la creación de macrorregiones se realizarían los años 2005, 2009 y 2013. Sin embargo, luego del resultado negativo del referéndum del 2005, no se realizó la convocatoria para el referéndum del año 2009, postergándose de manera indefinida. En lugar de ello se crearon comités de coordinación interregional, que agrupaban a varios Departamentos.

La cuarta etapa del proceso de descentralización se enmarca entre los años 2006 y 2009, y se dio en un contexto de crecimiento económico debido al incremento en los precios internacionales de minerales, lo cual representó un incremento significativo en la transferencia por canon y regalías a los gobiernos subnacionales⁷³¹; sin embargo, en el plano normativo el proceso redujo su velocidad significativamente con la eliminación del Consejo Nacional de Descentralización, y su reemplazo por la Secretaría de Descentralización⁷³².

⁷³⁰ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁷³¹ El Canon Minero, es la participación de la que gozan los gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). Los Canon existentes son: el Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal y Canon y Sobrecanon Petrolero. Los cinco primeros son regulados por las Leyes N° 27506, 28077 y 28322; mientras que el denominado Canon y Sobrecanon Petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento (Fuente: MEF).

⁷³² Apelando a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658), y emitiendo el Decreto Supremo N°007-2007-PCM15 de fecha 24 de enero de 2007, que aprobó la fusión del CND con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), bajo la modalidad de fusión por absorción, creándose la Secretaría Nacional de Descentralización como una oficina de menor rango. Mientras el Consejo Nacional de Descentralización dependía de la Presidencia de la República, la Secretaría de Descentralización dependía de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

Con este cambio, en la práctica, se redujo el nivel del ente coordinador del proceso y se le encargó su conducción exclusivamente al gobierno nacional. Luego la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) del 18 de diciembre de 2007, estableció como funciones de la PCM, dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo, y presidir y convocar al Consejo de Coordinación Intergubernamental, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento dada su calidad de política de Estado⁷³³. Es necesario indicar que el Consejo de Coordinación Intergubernamental mencionado, si bien se instaló formalmente, nunca funcionó realmente.

Las transferencias de funciones sectoriales continuaron, sin autonomía y sin recursos, pero solo las de las sedes de los Ministerios y no las de los Organismos Públicos Descentralizados que seguían dependiendo centralmente de estos Ministerios⁷³⁴.

La quinta etapa del proceso de descentralización en Perú se inicia el año 2010 hasta el año 2016, y representa una etapa de nueva centralización del Estado desde el poder ejecutivo y se contrapone a la dinámica descentralizadora ya instalada en los gobiernos subnacionales y, sobretudo, a los procesos descentralizadores ya internalizados en los territorios y poblaciones del país. En el Informe del Congreso de la República 2014-2015 se indica que este conflicto “se manifiesta en el gasto público –especialmente el de inversión- y en varias competencias ya transferidas, así como por el evidente bloqueo y desorden de la reforma”⁷³⁵.

⁷³³ Cfr. USAID (2016); Art. 19, ítem 5 y 13, Ley N° 29158.

⁷³⁴ Se introdujo el enfoque de fortalecimiento de la gestión descentralizada de las funciones compartidas, indicada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del año 2007, pero casi no avanzó en este tema (Cfr. Congreso de la República, 2015).

⁷³⁵ Congreso de la República (2015: 8).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Según los datos proporcionados por el Informe del Congreso de la República 2014-2015,

“al 2021 tendremos una metrópoli nacional mayor a los 11 millones de habitantes, 8 metrópolis macrorregionales de entre 500,000 y 2,000,000 habitantes⁴, 11 ciudades intermedias regionales de entre 300,000 y 500,000 habitantes, 12 ciudades intermedias de entre 100,000 y 200,000 habitantes, 14 ciudades intermedias menores que tendrán entre 50,000 y 100,000 habitantes y no menos de 49 ciudades que albergarán cada una a entre 20,000 y 50,000 habitantes⁵, las que se compartirán el territorio nacional con más de 1,303 municipalidades rurales con más de 30 por ciento de la población nacional”⁷³⁶.

Detallando el proceso reciente (desde la tercera etapa) podemos indicar que el 7 de marzo de 2002, se promulga la Ley de Reforma Constitucional⁷³⁷ que trata de incorporar los tres enfoques que plantea el Banco Mundial⁷³⁸, al indicar que la descentralización es un “proceso”, que representa una *forma de organización democrática* que implica una *política de Estado permanente*, concluyendo que tiene como *objetivo fundamental el desarrollo integral, armónico y sostenible del país*⁷³⁹. El 20 de julio de 2002, se promulga la Ley N° 27783: Ley de Bases de la Descentralización, indicando que la finalidad de la descentralización es “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país”.

⁷³⁶ Congreso de la República (2015: 9).

⁷³⁷ Esta Ley (No. 27680) en su Capítulo XIV, Título IV, sobre descentralización, modifica el Artículo 188 de la Constitución Política del Perú y su modificatoria.

⁷³⁸ Cfr. Banco Mundial (2010: 16).

⁷³⁹ Artículo 3, Capítulo I de la Ley N° 27783: Ley de Bases de Descentralización, promulgada el 20 de julio del 2002. En este mismo artículo establece que el ejercicio del poder del gobierno se realizará en tres niveles.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

En esta ley se encuentra explícito el principio de subsidiariedad como uno de los principios rectores del proceso⁷⁴⁰, que según Ballón siempre estuvo presente en las propuestas de los formuladores de la ley⁷⁴¹.

Inicialmente se pretendió consolidar las transferencias intergubernamentales⁷⁴², incluyendo el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) en el caso de las regiones⁷⁴³. Posteriormente, se estableció la creación de incentivos al esfuerzo fiscal y la asignación de recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional (Impuesto General a las Ventas, Impuesto a la Renta e Impuesto Selectivo al Consumo)⁷⁴⁴.

En esos años la única novedad para los gobiernos locales fue el traspaso de programas sociales a las Municipalidades provinciales y distritales. Alvarado indica que “el financiamiento de estas nuevas responsabilidades proviene del nivel central a través de transferencias presupuestales de tesoro similar a la transferencia del Programa del

⁷⁴⁰ El artículo 4 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece siete principios: permanencia, gradualidad, participación, subsidiariedad, dinamismo, irreversibilidad, integralidad.

⁷⁴¹ Cfr. Ballón (2016).

⁷⁴² Cfr. Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955).

⁷⁴³ La Ley de Bases de la Descentralización estableció la existencia del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), para permitir a las regiones acceder a recursos complementarios. De manera que, mientras la descentralización fiscal premia el aporte de cada región a la producción y la tributación, el FONCOR compensa las carencias de las regiones más pobres y el FIDE estimula iniciativas de articulación entre circunscripciones, niveles de gobierno y entre el sector público y la inversión privada.

⁷⁴⁴ Para crear los incentivos, se creó un fondo con contrapartida del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), que da incentivos a las regiones que no reciben ingresos por canon. Con respecto al otorgamiento de autoridad en la recaudación de ingresos propios de las regiones sólo se ha planteado el uso de un porcentaje de los impuestos recaudados, sujeto a la creación de “regiones” producto de la unión de dos o más Departamentos o provincias.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Vaso de Leche existente, una especie de transferencia *earmarked* con gastos ya identificados y determinados”⁷⁴⁵. Adicionalmente, se dieron cambios fiscales por el lado del ingreso. Así, en los años 2002-2003, se realizó el ajuste a la Ley del Canon, base de una transferencia intergubernamental, que fijó un aumento del aporte de un 20 por ciento al 50 por ciento de los ingresos y rentas que percibe el Estado por explotación minera. Esto incrementó las transferencias de manera significativa.

El proceso fue detenido (o redujo su velocidad), en la práctica, el 2006 con la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), que muy bien podría ser el inicio de una etapa de desaceleración del proceso de descentralización. Para compensar en parte esta medida, el 28 de julio del 2006, el Presidente Alan García presentó el llamado “shock de descentralización” con 20 medidas relacionadas con la descentralización de funciones en los sectores sociales y del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), así como la conformación de regiones (unión de dos o más departamentos) y el ofrecimiento de impulsar la descentralización fiscal a través del otorgamiento de impuestos a las regiones. Esto nunca se llegó a cumplir.

En la Ley N° 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) se establece que el Poder Ejecutivo tiene la función de implementar la coordinación con los gobiernos regionales y locales para el ejercicio de las competencias compartidas. Esta función recae específicamente sobre la Presidencia del Consejo de Ministros, indicándose expresamente que debe concertar la formulación y ejecución de políticas nacionales. Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este fondo es de tipo concursable, y su objetivo es cofinanciar (hasta 90%) tanto de proyectos de inversión pública como estudios de

⁷⁴⁵ Alvarado (2008: 15).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

preinversión en ocho áreas prioritarias⁷⁴⁶. Estas áreas están orientadas a disminuir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica y a tener un importante impacto posible en la reducción de la pobreza y pobreza extrema en los territorios más pobres del país⁷⁴⁷.

Sus fuentes de financiamiento son los créditos suplementarios y transferencias de partidas, donaciones o aportes privados, cooperación técnica no reembolsable, operaciones de endeudamiento, fondos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), 30% de los ingresos por privatizaciones, los intereses, otros que norme la ley. Acorde con esta prioridad, este fondo ha crecido y se muestra como uno de los más importantes en los presupuestos de los últimos años. El desafío es colocar el fondo en las regiones que efectivamente lo necesitan.

El 27 de febrero de 2017, mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó su nuevo Reglamento de Organización y Funciones, creando el Viceministerio de Gobernanza Territorial que tiene como órganos dependientes a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, y la Secretaría de Descentralización. Es decir, el órgano conductor del proceso de descentralización en el Perú ha perdido aún más importancia relativa en la estructura del Poder Ejecutivo.

⁷⁴⁶ Las áreas son: servicios de salud pública, desnutrición infantil, servicios de educación básica, infraestructura vial, servicios de saneamiento, electrificación rural, infraestructura agrícola, telecomunicación rural.

⁷⁴⁷ Alvarado (2008: 16). Los gobiernos subnacionales pueden concursar de manera individual o en asociación. El proceso de selección prioriza a las regiones y municipalidades por nivel de pobreza y de acuerdo a su disponibilidad de “recursos determinados”¹¹ transferencias intergubernamentales como el canon o renta de aduanas y FONCOR, buscando de acuerdo a sus principios “... que los recursos sean asignados con prioridad a los que posean relativamente menores recursos...”. De acuerdo a la información de los 600 millones disponible para el 2008, se han logrado aprobar proyectos por un monto de 400 millones de soles.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

La actual Secretaría de Descentralización tiene entre sus varias funciones, y como la primera en la lista, la de conducir, coordinar y supervisar el desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local. Tiene tres Subsecretarías: Desarrollo Territorial, Articulación Regional y Local, y Fortalecimiento de la Descentralización.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

5.3. Descentralización y sostenibilidad fiscal

5.3.1. Algunas consideraciones teóricas

Un sistema fiscal descentralizado supone la existencia de dos niveles de competencia política. En este sistema las competencias y funciones fiscales, tanto ingresos como egresos del gobierno, se trasladan del nivel nacional a los niveles subnacionales, en un proceso que, generalmente, es dirigido desde el nivel nacional⁷⁴⁸. Bajo este enfoque la simple descentralización administrativa no implica una descentralización fiscal, sino que, en muchos casos, es solo una desconcentración del funcionamiento del gobierno nacional⁷⁴⁹.

La descentralización fiscal implica que los gobiernos subnacionales alcancen una mayor autonomía en el financiamiento de sus ingresos y en la decisión y ejecución de sus gastos, siempre bajo el principio de responsabilidad fiscal. Con la descentralización fiscal los gobiernos subnacionales podrían recaudar algunos impuestos, establecer objetivos y metas, y de esta manera mejorar la predictibilidad de los flujos futuros de sus ingresos⁷⁵⁰.

⁷⁴⁸ Aquí es necesario precisar el nivel de gobierno que establece la base y la tasa de cada impuesto, y el nivel de gobierno que se hace responsable por la prestación de un servicio específico; además de precisar cómo se van a equilibrar los desbalances horizontales, vinculados a, por ejemplo, diferencias de desarrollo entre regiones. (Cfr. Larios *et al.*, 2004).

⁷⁴⁹ Cfr. Aghón (1993).

⁷⁵⁰ Cfr. Grupo Propuesta Ciudadana (2011).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Cuando se habla de un proceso de descentralización fiscal, se parte del hecho de un gobierno nacional que es el principal ente recaudador de ingresos fiscales y principal ejecutor del gasto, y el objetivo del proceso es alcanzar el “principio de la equivalencia fiscal” que implica que los ciudadanos paguen los impuestos en cada nivel de gobierno en función de los servicios que recibe de cada territorio⁷⁵¹.

A partir de este diagnóstico se estudia qué competencias y funciones se deben transferir a los gobiernos subnacionales, considerando los principios fiscales de asignación, distribución y estabilización⁷⁵². En teoría la asignación de impuestos debería considerar los siguientes sistemas: separación de impuestos, repartición de impuestos, e imposición de sobretasas⁷⁵³.

En el primer sistema, separación de impuestos, cada nivel de gobierno puede imponer sus propios impuestos, pero no precisa que nivel tiene competencia en materia de leyes tributarias y manejo de la administración de los mismos. En este sistema las dependencias descentralizadas tienen facultad para administrar la base tributaria y las tasas impositivas, incluso para crear nuevos impuestos, lo cual lo convierte en el sistema que propicia la mayor descentralización⁷⁵⁴. Sin embargo, hay que considerar que en la práctica es poco probable que los niveles subnacionales tengan una estructura institucional adecuada para realizar de manera eficiente estas competencias, y se puede generar una competencia entre regiones para tener la mejor política impositiva con la finalidad de atraer inversiones, causando un problema a nivel nacional y propiciando una legislación fiscal confusa para los contribuyentes.

⁷⁵¹ Cfr. Larios *et al.* (2004).

⁷⁵² Cfr. Aghón (1993).

⁷⁵³ Cfr. Aghón (1993).

⁷⁵⁴ Cfr. Aghón (1993).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

En el segundo sistema, repartición de impuestos, también se trata de la distribución de la recaudación tributaria entre dos o más niveles de gobierno, pero sin la entrega de competencias legislativas en materia fiscal, las cuales las mantiene el nivel nacional. Sin embargo, los niveles descentralizados sí pueden influir sobre la recaudación tributaria tratando de establecer una base tributaria que implique la consideración de lugar de origen de la producción para incrementar su monto a distribuir⁷⁵⁵. El gobierno nacional, y eventualmente otros gobiernos subnacionales, podrían tratar de establecer como base tributaria el valor agregado del producto final o el lugar de venta del mismo, en la medida que los favorezca en la recaudación tributaria⁷⁵⁶.

En el tercer sistema, imposición de sobretasas, el gobierno nacional tiene el control administrativo y fiscal total. Es decir, las facultades o posibilidades que tenían los gobiernos subnacionales en los anteriores sistemas, no existen en éste. Lo que sí pueden hacer los gobiernos subnacionales es aplicar sobretasas en sus territorios sobre los impuestos nacionales. La recaudación de estas sobretasas serían para el gobierno subnacional que las impone. Si bien el sistema no permite que el nivel subnacional tenga discrecionalidad con respecto a los impuestos o a la base tributaria, como en los sistemas anteriores, sí permite un nivel de “competencia” entre regiones al manejar una sobretasa, que en la práctica puede ser una herramienta para realizar una limitada política fiscal.

En los países de bajos y medianos ingresos, como Perú, es poco factible aplicar el esquema federal basado en el modelo de Tiebout, y aplicado en Estados Unidos, en el cual las regiones territoriales tienen

⁷⁵⁵ No hay que olvidar que la recaudación tributaria es una multiplicación de precio (tasa impositiva) por monto (base tributaria).

⁷⁵⁶ En el Perú existe una institución nacional, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) que establece y recauda los impuestos. Tiene oficinas desconcentradas en las regiones del país. Por razones de centralismo de la actividad productiva, Lima es la región que más recauda, tal como puede observarse en el Anexo N° 7.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

autonomía fiscal y “ofrecen” un sistema de carga tributaria y de servicios y los ciudadanos “votan con los pies”, eligiendo la localidad donde la combinación carga tributaria/servicios se adapta mejor a sus preferencias y necesidades. La perfecta movilidad de los ciudadanos de un territorio hacia otro, no es tan posible en países de bajos y medianos ingresos⁷⁵⁷. En adición, estos países presentan un problema de desbalance fiscal horizontal⁷⁵⁸, que no se puede solucionar así los territorios menos favorecidos tuvieran la administración más eficiente.

Por esta razón, en los países de ingresos bajos y medios el gobierno nacional recauda los impuestos y luego los redistribuye a los gobiernos subnacionales con el doble objetivo de cerrar los desbalances verticales y horizontales (entre niveles de gobierno). De esta manera los procesos de descentralización en países de bajos y medianos ingresos se centran en “la asignación de recursos y en cómo se ejecutarán, y no tanto en la ‘devolución’ o asignación de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales”⁷⁵⁹.

La experiencia internacional nos indica que los gobiernos subnacionales que recaudan sus propios impuestos son más responsables al ejecutar sus recursos. Además, existen dos principios sobre los que se sustenta la asignación de recursos tributarios para los gobiernos subnacionales. El primero es la eficiencia económica y administrativa en la tarea de recaudación y el segundo es la viabilidad financiera de los gobiernos subnacionales. El objetivo es que los servicios que reciben los pobladores en los niveles subnacionales, sean financiados con recursos propios⁷⁶⁰.

En el caso de las transferencias intergubernamentales, éstas deben basarse en los requerimientos de las regiones de acuerdo a sus

⁷⁵⁷ Cfr. Larios *et al.* (2004).

⁷⁵⁸ La causa de este desbalance es que una o dos regiones concentran el mayor porcentaje de actividad económica a nivel nacional y, por esta razón, tienen mayor capacidad de captar ingresos tributarios con respecto al resto de regiones del país.

⁷⁵⁹ Larios *et al.* (2004: 8).

⁷⁶⁰ Cfr. Larios *et al.* (2004).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

necesidades y sus esfuerzos tributarios, considerando que estas necesidades deben estar alineadas a los criterios nacionales⁷⁶¹. La descentralización fiscal tiene que ver con los mecanismos de financiamiento que implican no solo transferencias de recursos públicos que se realizan desde el nivel nacional sino también la propia generación de recursos públicos por parte de los gobiernos subnacionales. Todo esto con miras a la ejecución de las competencias y funciones transferidas a estos niveles de gobierno⁷⁶².

En este caso, existen cuatro modelos de financiamiento de los gobiernos subnacionales, los cuales nos dan un indicador del tipo de autonomía fiscal que tienen los gobiernos subnacionales y a su vez del estado en que se encuentra el proceso de descentralización. Estos son los siguientes⁷⁶³:

- a. *Modelo basado en transferencias*: El financiamiento de los gobiernos subnacionales proviene únicamente de las transferencias del nivel nacional, que es el único recaudador de impuestos. Además este nivel establece los montos de endeudamiento del país, y define las políticas de gasto en todos los niveles.
- b. *Modelo de coparticipación tributaria*: Similar al anterior con la excepción de que la distribución de los recursos es realizada utilizando una norma técnica y transparente que reduce la discrecionalidad en la asignación presupuestaria por parte del gobierno nacional. Esto permite que los niveles subnacionales tengan cierta predictibilidad sobre sus ingresos futuros.
- c. *Modelo de ingresos propios*: El nivel nacional únicamente establece los impuestos y las políticas de endeudamiento nacional. Los gobiernos subnacionales recaudan los impuestos.

⁷⁶¹ Cfr. Carranza & Tuesta (2004)

⁷⁶² Cfr. Propuesta Ciudadana (2011).

⁷⁶³ Cfr. Propuesta Ciudadana (2011).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- d. *Modelo totalmente descentralizado*: El nivel subnacional tiene todas las competencias fiscales, tales como fijar impuestos, recaudar, endeudarse y establecer políticas de gasto. Casi un Estado federal.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

5.3.2. Descentralización fiscal en el Perú

Como ya hemos visto la descentralización fiscal tiene aspectos positivos y negativos a la vez. De acuerdo a la teoría que hemos revisado la descentralización tiene que incluir la transferencia de recursos fiscales para que los gobiernos subnacionales puedan decidir sobre qué gastar y tengan realmente el poder que este proceso implica. Pero también hemos visto que uno de los riesgos es, justamente, esta transferencia de recursos fiscales y la consecuente pérdida de control por parte del gobierno nacional de estos recursos que puede implicar la pérdida de sostenibilidad fiscal, si cada nivel subnacional no tiene un marco general al cual limitarse⁷⁶⁴.

En el proceso de descentralización peruano que se inició el año 2001 se establecía un enfoque gradual para llevar a cabo la descentralización fiscal, que se aceleraría cuando estén conformadas las regiones. Éstas, como hemos visto, nunca llegaron a crearse y, por lo tanto, el proceso de descentralización en este tema se mantiene casi en *stand by*. El enfoque gradual establecido implicaba, en una primera etapa, la transferencia de recursos fiscales para realizar las competencias ya transferidas, respetando –siempre– el cumplimiento del marco de responsabilidad fiscal. En una segunda etapa, y supeditada a la conformación de regiones, los gobiernos regionales iban a recibir el 50 por ciento de los impuestos a las ventas, empresarial y renta, efectivamente recaudados en su jurisdicción⁷⁶⁵.

⁷⁶⁴ Cfr. Carranza & Tuesta (2004).

⁷⁶⁵ Cfr. Banco Mundial (2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

La descentralización fiscal ha perdido consenso político y ha disminuido su importancia en la agenda política del país. La ciudadanía no la percibe como una vía efectiva para acercar los servicios del Estado a la población⁷⁶⁶. A ello ha contribuido el crecimiento de los recursos del Estado en sus tres niveles en los últimos quince años, que ha creado el espejismo de que no es tan necesaria una descentralización fiscal y, relacionado con lo anterior, la incapacidad del Estado, también en sus tres niveles, para manejar los recursos públicos, ofreciendo una imagen de ineficiencia y en muchos casos de corrupción, sobre todo en los gobiernos subnacionales.

En este contexto la participación de la ciudadanía en el proceso de descentralización fiscal fue decayendo. Así, los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Local y Regional, y los Planes de Desarrollo Concertados, han ido perdiendo importancia y se ha comenzado a sentir una especie de desánimo en la población.

Para Eduardo Ballón, la descentralización fiscal, que sí es necesaria, debe ser gradual. Esto implica tres pasos: Primero, darle previsibilidad a los presupuestos subnacionales. Esto supone que estos gobiernos sepan a inicio de año cuál va a ser su presupuesto efectivo hasta fin de año⁷⁶⁷. Se debe tratar de ir a un Presupuesto Multianual⁷⁶⁸, que tiene muchas ventajas de cara a la ejecución de proyectos. Esto aún no es descentralización fiscal, pero sí introduce racionalidad en el proceso⁷⁶⁹.

La razón de la gradualidad en el proceso de descentralización fiscal se debe a la heterogeneidad y las brechas de desigualdad que existen en el país. Hay regiones en las cuales, a partir del desarrollo de

⁷⁶⁶ Cfr. ANGR *et al.* (2014).

⁷⁶⁷ Ahora existe un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que se va modificando a lo largo del año a través del Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

⁷⁶⁸ Parte de la pesadilla de los gobiernos regionales es el carácter anual de los presupuestos (esto es entendible en el gobierno local rural).

⁷⁶⁹ Cfr. Ballón (2016).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

capacidades, se podría ir transfiriendo más rápido que en otras. Se podría llegar incluso a niveles fiscales, porque son regiones comparativamente ricas y competitivas, en otras el proceso debería ir más lento⁷⁷⁰. Por lo tanto, la recaudación de impuestos por parte del territorio debe ser un tema de mediano y largo plazo. En el corto plazo los temas deberían ser acordados con el MEF⁷⁷¹, y deben estar orientados a brindar previsibilidad, mejora en la relación gasto corriente y gasto de inversión, y reducción de costos de mantenimiento de la inversión realizada.

El año 2001, el Perú tenía una presión tributaria de 14,1% del Producto Bruto Interno (PBI)⁷⁷². De estos ingresos tributarios, 98% eran recaudados por el nivel nacional y solo 2% por los niveles subnacionales⁷⁷³. Además, presentaba un saldo de deuda pública nacional cercano al 50% del PIB y déficits fiscales no menores al 2% del PBI⁷⁷⁴; por lo tanto, cualquier proceso de descentralización fiscal debería garantizar que el manejo de las finanzas públicas por parte de los gobiernos subnacionales no debería comprometer ni el equilibrio

⁷⁷⁰ Eduardo Ballón (2016) refiere el caso de César Villanueva en San Martín, donde con una política de construcción de carreteras se producía una revolución. Entre 2005 y 2014 pasa de ser el Departamento N° 21 en necesidades básicas satisfechas a ser el Departamento N° 13 ó 14. Posterior a ese desarrollo vial viene la segunda etapa que corresponde a la generación de capacidades y encadenamientos productivos.

⁷⁷¹ El tema del MEF es muy complejo. Lo ideal es separar Economía y Hacienda. Se requiere un Ministerio de Economía muy pequeño y muy calificado, cercano a CEPLAN, que se mueva en la prospectiva, en la programación de inversiones, y que haga economía. Y por otra parte un Ministerio de Hacienda que maneje la caja.

⁷⁷² Muy por debajo del promedio de América Latina que se ubicaba en 19% del PBI.

⁷⁷³ Cfr. Propuesta Ciudadana (2011). Entre los años 2013 y 2015 los ingresos tributarios representaron aproximadamente el 16% del PBI. En el Anexo N° 8 se puede observar los componentes de los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno nacional.

⁷⁷⁴ Los déficits fiscales se han mantenido en el Perú dentro de los rangos previstos en las reglas fiscales. Por ejemplo podemos ver el resultado económico del sector público no financiero para los años 2013-2015 en el Anexo 9.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

ni el funcionamiento del sistema fiscal⁷⁷⁵. En este marco, el gobierno nacional creó un conjunto de reglas fiscales, como veremos más adelante, de obligatorio cumplimiento para mantener el equilibrio macroeconómico y fiscal, y que tomaban en cuenta la heterogeneidad de las regiones en cuanto a su territorio, población y desarrollo⁷⁷⁶.

Estas reglas, en un principio tuvieron dos problemas. El primero relacionado con la dificultad para alcanzar las metas establecidas, lo cual generaba incumplimiento a las reglas y, el segundo relacionado a la falta de información veraz por parte de los gobiernos subnacionales y los consecuentes problemas para monitorear el cumplimiento de las mismas⁷⁷⁷.

Todo el sistema tributario-financiero resulta complejo debido a la existencia de 25 regiones, 195 provincias y 1.639 distritos. Para entender los problemas administrativos que esto puede generar debemos decir que el 90% de los distritos tienen menos de 20.000 habitantes y autoridades que solo han sido reelegidas en un 17% de los casos⁷⁷⁸. Esto implica gobiernos locales con un tamaño reducido para ser administrativamente eficientes y poca experiencia de las autoridades encargadas de los distritos, por ser en un gran porcentaje siempre nuevas en cada período de gobierno.

En ese período la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245) del 27 de diciembre de 1999, es modificada con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958) del 7 de mayo de 2003. En esta ley se precisan y modifican algunos elementos fiscales planteados en la ley anterior, para el caso de los gobiernos

⁷⁷⁵ Cfr. Llampén *et al.* (2010).

⁷⁷⁶ Cfr. Llampén *et al.* (2010).

⁷⁷⁷ Recién el año 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas estableció el Sistema de Administración Financiera (SIAF I) en el cual todos los niveles de gobierno debería introducir su información. Posteriormente es reemplazado por el SIAF II, que es más ágil y técnicamente mejor que el SIAF I, pero es más discrecional, reforzando el poder del MEF que controla seis de los once sistemas públicos.

⁷⁷⁸ Cfr. Llampén *et al.* (2010).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

subnacionales. En el tema del endeudamiento externo con aval del Estado, se especifica que solo será para los casos de infraestructura pública, y se precisan algunas reglas numéricas: (i) la relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales no deberá ser superior al 100%; (ii) la relación de servicio anual de la deuda a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25,0%; y, (iii) el promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales, no podrá ser negativo⁷⁷⁹ (Ver Anexo N° 10).

El Banco Mundial, el año 2006, realizó una investigación sobre la base de una muestra de 43 municipalidades de Lima y otras provincias. Los resultados indicaron la existencia de una deficiente información registrada por las municipalidades, lo cual implicaba problemas de falta de registro y mala clasificación de las cuentas. También puso en evidencia un desorden en los gastos realizados que conllevaba al incumplimiento en el pago de obligaciones con proveedores, personal y otras instituciones del Estado⁷⁸⁰.

Posterior a ese estudio se establecieron 10 reglas fiscales (Ver Anexo N° 10) que norman el nivel de endeudamiento permitido en los gobiernos subnacionales. El propósito de la emisión de estas reglas era otorgar independencia financiera progresiva a los gobiernos subnacionales, preservando los equilibrios fiscales y macroeconómicos del país.

Un primer punto sobre el tema de los recursos fiscales de los cuales disponen los gobiernos subnacionales tiene que ver con la metodología para la asignación de estos recursos para sus ejercicios presupuestales respectivos. Actualmente esta asignación es casi inercial y se basa en la metodología del costo histórico. La simple diferencia, que se repite cada año, entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) a inicio de año y el Presupuesto Institucional

⁷⁷⁹ Cfr. Carranza & Tuesta (2004).

⁷⁸⁰ Llampén *et al.* (2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Modificado (PIM) a fin de año (según podemos observar en el Anexo N° 11) nos indica lo inútil que resulta esta metodología⁷⁸¹.

Esto nos lleva al siguiente punto: la dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos ordinarios, sobre todo de los gobiernos regionales. En el Anexo N° 13 (Distribución del gasto del presupuesto del sector público por niveles de gobierno y fuentes de financiamiento, 2015), observamos que el presupuesto de los gobiernos regionales dependen en un 85% de los recursos ordinarios, que provienen de los ingresos tributarios que recauda el gobierno nacional⁷⁸².

Los Gobiernos Locales, como se puede observar en el mismo Anexo N° 13, sí tienen como importante fuente de financiamiento: los recursos directamente recaudados (16%) y los recursos determinados (80%), lo que implica una mayor autonomía financiera con respecto al nivel nacional. Por esta razón, los gobiernos locales tienen una importante tarea en la mejora de su capacidad recaudadora, que se encuentra regulada por la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776) del año 2004.

Pero en términos generales el sistema de transferencias fiscales hacia los gobiernos subnacionales carece de predictibilidad y es, intrínsecamente, inequitativo⁷⁸³. Según un Informe de USAID el gobierno nacional concentra muchos de los recursos tributarios en diversos fondos. Entre algunos de ellos, tenemos⁷⁸⁴:

⁷⁸¹ En adición hay que observar la notable desigualdad entre el PIA de Lima y el PIA de las demás regiones (Ver Anexo N° 12).

⁷⁸² Para ver las definiciones usadas en el sistema fiscal peruano ver Anexo N° 14.

⁷⁸³ Muchas regiones que aportan un determinado porcentaje a la generación de PBI, reciben menos que dicho aporte bajo la figura de transferencias fiscales. Incluso bajo los criterios de equidad, muchas regiones que tienen altos niveles de pobreza reciben porcentualmente menos que regiones con menores niveles de pobreza.

⁷⁸⁴ Cfr. USAID (2016).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

1. El Fondo de Promoción para la Inversión Regional y Local (FONIPREL) y el Plan de Incentivos (PI) en el MEF.
2. El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) y el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) en el MIDIS.
3. El Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior.
4. El Fondo de Promoción del Riego en la Sierra (MI RIEGO) en el Ministerio de Agricultura y Riego.
5. El Fondo de Apoyo a las Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas (APP) en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
6. El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y de Innovación Tecnológica (FONDECYT) en el CONCYTEC.

En el Anexo N° 15 (Distribución del presupuesto público por nivel de gobierno) podemos observar que históricamente el presupuesto del país se viene *recentralizando* hacia el nivel nacional. Esto debido a que los Ministerios, entes rectores en los diversos sectores públicos, han concentrado nuevamente en sus organismos adscritos la mayor cantidad de actividades y programas del sector público.

En la actualidad lo que existe en los territorios es un gasto desconcentrado más que un gasto descentralizado⁷⁸⁵. Los gobiernos subnacionales en el Perú no tienen facultad para crear ni recaudar impuestos propios, solo pueden tener ingresos propios por los servicios que prestan y por la venta de activos. El mayor monto de sus

⁷⁸⁵ La diferencia entre gasto descentralizado y gasto desconcentrado es que en el primero el gobierno subnacional tiene la facultad para decidir cómo se estructura el presupuesto, y en el segundo el gobierno subnacional no tiene autonomía ni facultad sobre cómo se programa y ejecuta el gasto en el territorio.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

recursos presupuestales proviene de las transferencias realizadas por el gobierno nacional (Ver Anexo N° 13), los cuales pueden clasificarse en dos tipos:

- (a) Impuestos específicos recaudados por el gobierno nacional y posteriormente distribuidos entre los tres niveles de gobierno en proporciones fijas y predeterminadas. A estos recursos se les denomina *recursos determinados* y comprenden transferencias como canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), renta de aduanas, regalía minera, y FOCAM (Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea)⁷⁸⁶.
- (b) Recursos generales u ordinarios del tesoro Público, denominados también *recursos ordinarios*, y que son asignados a los gobiernos nacionales según el criterio del gobierno nacional⁷⁸⁷.

En el primer tipo de transferencias los ingresos pertenecen, por su origen de la actividad productiva, al territorio al cual se transfieren y esto ha sido establecido a través de diversas leyes. Su destino como gasto es casi exclusivamente para inversión, pero su importancia relativa en la estructura de ingresos regionales es pequeña (Ver Anexo N° 13). Estos ingresos han incrementado su monto en valor absoluto en los últimos quince años debido al incremento en el precio internacional de las materias primas que se exportan⁷⁸⁸. El segundo tipo de transferencias se utilizan para los gastos corrientes y se asigna casi de manera inercial, aunque el MEF tiene capacidad de discrecionalidad para asignarlos. Representan casi el 80% del total de ingresos de los gobiernos subnacionales (Ver Anexo N° 13 y detalle de estas transferencias en el Anexo N° 16)⁷⁸⁹.

⁷⁸⁶ Cfr. Propuesta Ciudadana (2011).

⁷⁸⁷ Cfr. Propuesta Ciudadana (2011).

⁷⁸⁸ Recién en 2016 y 2017 cayeron los precios internacionales de las materias primas, reduciendo los ingresos subnacionales de recursos determinados.

⁷⁸⁹ Cfr. Propuesta Ciudadana (2011).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

Los gastos no financieros del Estado siguen una estructura de distribución por niveles de gobierno parecida a los ingresos tributarios, concentrando el gobierno nacional casi el 70% en el nivel nacional, tanto en el caso de los gastos corrientes y gastos de capital (Ver Anexo N° 17).

5.4. Problemas de la descentralización en el Perú

Como bien indica el Banco Mundial, los problemas que presenta el proceso de descentralización en el Perú se deben a la falta de consideración que han tenido los factores político-económicos, que muchas veces tienen más impacto que los factores fiscales⁷⁹⁰. Dejar de lado o no analizar con detalle los incentivos electorales, institucionales y burocráticos, llevó a cometer diversos errores tales como el fallido referéndum para la creación de las macrorregiones el año 2005. La creación, primero, de gobiernos regionales sobre la estructura política y geográfica de los departamentos generó un incentivo muy fuerte en contra de la unión de éstos (o sus provincias) para la creación, posterior, de verdaderas regiones o macrorregiones⁷⁹¹.

El marco institucional vigente es inadecuado para un verdadero proceso de descentralización. Bajo el principio de neutralidad fiscal⁷⁹², se crearon normas fiscales que limitaban la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De esta forma se prevenía situaciones de endeudamiento insostenibles, que pudieran llevar a una crisis de las cuentas fiscales a nivel nacional, pero se impidió que los gobiernos locales y regionales tengan más recursos.

⁷⁹⁰ Cfr. Banco Mundial (2010)

⁷⁹¹ Por esta razón los Presidentes regionales y los Consejeros regionales hicieron, en su mayoría, campaña en contra de la creación de macrorregiones, lo cual hubiera implicado la pérdida de sus puestos (Cfr. Banco Mundial, 2010).

⁷⁹² Este principio implica que un aumento del gasto de los gobiernos subnacionales debe ser compensado con disminuciones en el gasto del nivel nacional (Cfr. Banco Mundial, 2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Bajo el enfoque gradualista se preveía que la descentralización fiscal se llevaría a cabo cuando se hayan conformado las macrorregiones.

El proceso político tampoco se llevó a cabo de manera adecuada. El año 2002 se celebraron elecciones regionales para elegir presidentes regionales sin haber creado una sola región, ya que los presidentes regionales elegidos actuarían sobre la estructura geográfica de los vigentes departamentos. Si bien posteriormente se tenía planificado unir varios departamentos en macrorregiones, ya hemos visto, que los incentivos creados jugaron en contra de ese objetivo⁷⁹³. Esto impidió que, desde la política, se puedan tener las condiciones para diseñar e implementar de la mejor manera los aspectos económico, administrativo, territorial y fiscal del proceso⁷⁹⁴.

Para conseguir conformar las regiones se deben establecer incentivos que deben estar incluidos en marco normativo necesario. Uno de ellos es que las juntas de coordinación regionales, las mancomunidades locales y otras formas de *asociatividad* territorial, puedan diseñar y ejecutar programas y proyectos de manera conjunta. Esto requiere sistemas administrativos que permitan la implementación de dichas iniciativas y la oferta conjunta de servicios públicos⁷⁹⁵.

La descentralización administrativa, entendida, según el Banco Mundial, “como la asignación de aquellas funciones sobre las cuales los gobiernos subnacionales tendrían autonomía”⁷⁹⁶, tenía un plazo de varios años para hacer efectivas las transferencias, dependiendo de la capacidad de los gobiernos subnacionales para recibir y efectuar

⁷⁹³ La ley estableció que para conformar cada una de las cinco regiones propuestas, cada departamento debería obtener más del 50% por el “Si”. Los resultados indicaron que en los 24 departamentos ganó el “No” con más del 50%. Solo el departamento de Arequipa estuvo cerca de alcanzar el objetivo, ya que ahí el “Si” obtuvo 43.19%. En el resto el resultado por el “No” fue abrumador.

⁷⁹⁴ Cfr. ANGR *et al.* (2013: 2); Banco Mundial (2010).

⁷⁹⁵ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁷⁹⁶ Banco Mundial (2010: 8).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

eficientemente estas funciones. Para esto se estableció un sistema de acreditación, y la transferencia de funciones se llevaría a cabo de acuerdo a planes de transferencia anuales.

La descentralización fiscal, entendida como “la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales para que pudieran cumplir con sus nuevas responsabilidades”⁷⁹⁷, también se debía realizar de manera progresiva bajo el mismo enfoque gradualista de la descentralización administrativa⁷⁹⁸.

El modelo gradualista de descentralización se detuvo al año 2005 cuando fracasó el referéndum para crear macrorregiones y la descentralización fiscal entró en el limbo⁷⁹⁹. Lo que continuó fue la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales, sin mejorar sus capacidades de gestión, ya que el sistema de acreditación regional no contemplaba el tema de capacidad institucional. Recién el año 2004, el Consejo Nacional de Descentralización elaboró un Plan de desarrollo de capacidades para los gobiernos regionales⁸⁰⁰.

Sin embargo, al decir del Banco Mundial “tanto [ese] plan como los planes subsiguientes no han marcado una gran diferencia, en parte porque las limitaciones en términos de capacidades son grandes y difíciles de remontar, pero también porque muchas de las actividades de desarrollo de capacidades no [fueron] ejecutadas”⁸⁰¹. El Banco Mundial añade que al 2010 “el 39 por ciento de las funciones acreditadas a los gobiernos regionales [...] se han realizado [sobre la] base [de] convenios en los cuales las partes reconocen la falta de

⁷⁹⁷ Banco Mundial (2010: 9).

⁷⁹⁸ En una primera etapa, los gobiernos regionales recibirían las transferencias que permitirían cumplir las funciones transferidas, en el marco de los principios de responsabilidad fiscal. En una segunda etapa, posterior a la creación de las macrorregiones, los gobiernos regionales recibirían el 50 por ciento de los impuestos nacionales recaudados su ámbito geográfico. Esta última etapa nunca se llegó a dar.

⁷⁹⁹ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸⁰⁰ Cfr. Consejo Nacional de Descentralización (2006).

⁸⁰¹ Banco Mundial (2010: 10).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

capacidad pero se comprometen a hacer un esfuerzo para mejorarla”⁸⁰².

Una de las principales limitaciones institucionales que tienen los gobiernos subnacionales tiene que ver con su capacidad para ejecutar sus presupuestos de inversiones. El bajo valor, en la mayoría de los casos, del indicador ejecución/presupuesto, es utilizado para demostrar la ineficiencia de estos gobiernos; sin embargo, este indicador no toma en cuenta la eficiencia del gasto ni el creciente ingreso de recursos financieros entregados a los gobiernos subnacionales por los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales⁸⁰³.

Como indica Raúl Molina, “no existe una asignación óptima de recursos y/o facultades de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno que componen el Estado y por lo tanto, éstos no pueden ejercerse cabalmente”⁸⁰⁴.

Otro de los problemas del proceso de descentralización es que no se han logrado reducir las disparidades regionales y locales, objetivos que eran considerados como prioritarios en sus fundamentos teóricos. La incipiente descentralización fiscal llevada a cabo en este proceso no ha contribuido a alcanzar este objetivo, a pesar que se modificó la distribución del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), dándole mayor porcentaje a los territorios más pobres, aunque de manera insuficiente. También el creado Fondo de Inversión Pública Regional (FONIPREL), es realmente pequeño comparado con

⁸⁰² Banco Mundial (2010: 10).

⁸⁰³ Cfr. Banco Mundial (2010). Un tema adicional que también mencionaban las autoridades regionales y locales tenía que ver con la transferencia de recursos financieros del nivel nacional al nivel subnacional en los últimos meses de año. Los Ministerios para evitar tener un valor bajo en el ratio ejecución/presupuesto, transfieren a los gobiernos regionales y locales partidas presupuestales casi al final del ejercicio fiscal. De esta manera ellos (los Ministerios) aparecen con valores altos en el indicador mencionado y los gobiernos subnacionales, al no poder ejecutar ya ese presupuesto, aparecen con valores bajos.

⁸⁰⁴ ANGR *et al.* (2014: 3).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

el total que reciben los gobiernos subnacionales a través de otras fuentes. A nivel local, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) depende de la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) en un territorio determinado y no es, por lo tanto, una medida compensatoria⁸⁰⁵.

Un problema adicional tiene que ver con el espacio gubernamental que rige el proceso de descentralización. Este papel, con todos sus defectos, lo cumplía, al inicio del proceso, el Consejo Nacional de Descentralización. Al desaparecer, su reemplazante, la Secretaría de Descentralización no cumplió ese rol a cabalidad, de tal manera que la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales ha sido esporádica y circunstancial.

El año 2016, el presidente Pedro Pablo Kuczynski anunció en su asunción al mando de la República la creación de un Viceministerio de las Regiones. En marzo de 2017 se oficializó su creación con el nombre de Viceministerio de Gobernanza Territorial, con el objetivo de encargarse del proceso de descentralización, los conflictos sociales, y la demarcación y organización territorial.

Para Ballón lo que debería hacerse es crear esta entidad que oriente y dirija el proceso de descentralización con rango de Ministerio en el marco de una reestructuración de los Ministerios. Por ejemplo, se podría fusionar Vivienda con Transportes y convertirlos en el Ministerio de Infraestructura. En este reordenamiento se debe reservar un espacio fiscal para la creación de un Ministerio pequeño que tenga autoridad sobre los sectores para coordinar y ejecutar cosas⁸⁰⁶.

Los gobiernos regionales respondieron a esta falta de coordinación con la creación de un organismo propio al cual denominaron Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Esta asociación, cuya presidencia es rotativa, se ha convertido en un relativamente importante espacio de articulación de los gobiernos

⁸⁰⁵ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸⁰⁶ Cfr. Ballón (2016).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

regionales con el nivel nacional. Sin embargo, sus acuerdos no son vinculantes para las políticas del Estado.

Es así, que uno de los desafíos más importantes: la debilidad institucional del proceso de descentralización requiere, paradójicamente, establecer espacios de coordinación y articulación que generen consensos en los puntos básicos que deben abordarse en este proceso. Solo entonces se podrá introducir las reformas legales en el marco institucional que tendrían reales, y duraderos, efectos en el proceso⁸⁰⁷.

Otro tema que se plantea es las consecuencias del canon sobre el proceso de descentralización. El mecanismo vigente para distribuir los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales entre los diferentes niveles de gobierno y entre los diferentes territorios, ha provocado más desigualdades entre las diferentes zonas geográficas, erosionando uno de los principales objetivos del proceso de descentralización⁸⁰⁸.

Para el Banco Mundial estas transferencias de recursos financieros han tenido tres efectos negativos: “(i) han exacerbado las disparidades regionales, que el proceso de descentralización aspiraba a reducir; (ii) han generado asimetrías verticales entre los niveles de gobierno; y (iii) no han contribuido a mejorar la eficiencia del gasto público, lo que también fue un objetivo declarado del proceso”⁸⁰⁹.

En el Anexo N° 19 se puede observar que el Presupuesto Institucional de Apertura (en el cual se incluyen los recursos por canon) es mayor en aquellas zonas donde el Producto Bruto Interno es mayor. Esto nos lleva a que las brechas territoriales o *inequidades*

⁸⁰⁷ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸⁰⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es una combinación de indicadores económicos y sociales en los espacios territoriales, elaborado por el PNUD, nos muestra que el año 2012 las desigualdades entre las regiones eran muy marcadas, siempre con los mejores valores para Lima y los más bajos para las regiones de la sierra y la selva (Ver Anexo N° 18).

⁸⁰⁹ Banco Mundial (2010: 11).

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

horizontales se hayan ampliado⁸¹⁰. Según el Banco Mundial, “la distribución desigual de los ingresos provenientes de los recursos naturales es en parte responsable de dicho resultado”⁸¹¹. El canon, que surgió como una medida equitativa para transferir ingresos tributarios a las regiones que tenían explotación de recursos naturales, amplió la brecha existente entre ellas y las que no tienen recursos naturales, creando un incentivo muy fuerte para el *egoísmo regional*.

También las asimetrías verticales han aumentado debido a que el canon beneficia principalmente al nivel local (municipal) en desmedro del nivel regional y nacional. Pero no solo el canon produce esta desigualdad, también el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que se basa en el Impuesto General a las Ventas (IGV), ha provocado esta mayor diferencia. La proporción de beneficio del nivel local con el regional es casi de 3 a 1⁸¹².

Otro dato nos indica que la participación de los gobiernos municipales en el gasto público total en efecto se elevó de un 12 a un 18 por ciento entre los años 2003 y 2008, sin que medien transferencias de nuevas funciones hacia los gobiernos locales. En contraposición, los gobiernos regionales, en el mismo período solo incrementaron su participación del 16 al 18 por ciento en el total del gasto público⁸¹³.

De esta manera esta asimetría vertical perjudica sobremanera al proceso de descentralización ya que uno de los objetivos de este proceso es consolidar gobiernos regionales fuertes como un nivel intermedio sobre territorios más amplios que los actuales

⁸¹⁰ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸¹¹ Banco Mundial (2010: 12).

⁸¹² Banco Mundial (2010: 12).

⁸¹³ Cfr. Banco Mundial (2010). Sin embargo, a estas cifras hay que reducirle casi dos tercios del gasto desconcentrado que realiza el gobierno nacional en las regiones, a través de las oficinas “descentralizadas” de los Ministerios, que no dependen de los gobiernos regionales, pero que son contabilizadas como entrega de fondos fiscales a las regiones.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

departamentos. Lo que se ha conseguido en contrario es dispersar el gasto público en los niveles locales y atomizar este gasto en proyectos sin relevancia regional o nacional.

Por otra parte la estructura legal para gastar los fondos de canon establece que solo se pueden utilizar en gastos de capital, afectando la eficiencia del gasto, debido a que uno de los principales problemas de la gestión pública tiene que ver con la capacitación de los funcionarios y uno de los principales problemas para el desarrollo territorial es la capacitación de los productores locales⁸¹⁴.

Otro incentivo perverso tiene que ver con la forma cómo se utiliza el indicador ejecución/presupuesto para medir la eficiencia del gasto, es que una vez incorporado el ingreso de canon en el presupuesto anual los gobiernos subnacionales tratan de gastar todo en el ejercicio del año, y al final apresuradamente tratan de elevar el valor del indicador gastando en obras que no tienen mucho que ver con el desarrollo del territorio⁸¹⁵.

Pero el principal problema que ha generado está dinámica del gasto subnacional basado en el canon es que ha generado una división del trabajo entre los niveles de gobierno que es cortoplacista y no sostenible en el tiempo⁸¹⁶. Ya el año 2009 el Congreso de la República planteó una propuesta de descentralización fiscal que implicaba una reforma en la forma de distribución del canon.

⁸¹⁴ La mayoría del gasto en capital se realiza en obras físicas, ya que todo lo que sea capacitación o promoción no es considerado en ese rubro de gasto.

⁸¹⁵ Uno de los graves problemas que tiene el Estado peruano es que el gasto público no se realiza basado en una planificación estratégica del territorio. Si bien existen Planes elaborados obligatoriamente de acuerdo a la Ley, éstos no son aplicados por las autoridades al no ser vinculante, ni existir sanciones por no cumplir los lineamientos ni acciones que proponen.

⁸¹⁶ Cfr. Banco Mundial (2010). No hay que olvidar que los ingresos de canon dependen de los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales cuyos precios dependen del mercado mundial y son, por su naturaleza, muy volátiles.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

A pesar de todo el tiempo transcurrido desde el inicio del proceso de descentralización aún se mantienen las inequidades territoriales (Ver Anexo N° 4). También es necesario revisar las articulaciones verticales entre los tres niveles de gobierno, con la activación y reforma del Consejo de Coordinación Intergubernamental, y la articulación horizontal entre los sectores⁸¹⁷.

Un desafío importante tiene que ver, justamente, con la forma de incrementar la eficiencia del gasto público, dado que uno de los objetivos del proceso de descentralización es mejorar los servicios que proveen las entidades públicas. Este es un problema central en la reforma del Estado y una de las mayores demandas de las numerosas organizaciones de la sociedad civil que monitorear el funcionamiento del mismo ⁸¹⁸. De hecho el lento avance en el proceso de descentralización se debe en gran medida a la propia ineficiencia del Estado en todos los niveles y en todos los territorios. El Banco Mundial publicó encuestas nacionales de hogares, de los años 2004-2005, donde se muestra que “el 70 por ciento de los encuestados opinaba que la descentralización no había hecho nada o poco para mejorar los servicios públicos”⁸¹⁹.

Para reforzar el argumento de las diferencias entre regiones se constata que los mayores niveles de ingreso per cápita regionales se encuentran correlacionados positivamente con los mayores montos de gasto público y, en muchos casos, con mejores resultados de gestión regional ⁸²⁰. En adición, la densidad demográfica también se correlaciona positivamente con la eficiencia de los gobiernos regionales⁸²¹.

⁸¹⁷ Cfr. ANGR *et al.* (2013: 3-4).

⁸¹⁸ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸¹⁹ Banco Mundial (2010: 14).

⁸²⁰ Cfr. Banco Mundial (2010).

⁸²¹ Cfr. Banco Mundial (2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Al respecto el PNUD, utilizando su índice de densidad (Ver Anexo N° 20), indica que “la mayor densidad relativa en la presencia del Estado en el territorio está fuertemente vinculada a las mayores aglomeraciones de población en el país, en la costa y en sus principales ciudades interiores, que representan también las mayores concentraciones de electores demandantes de más servicios públicos ante las autoridades políticas”⁸²². Esto evidentemente genera un círculo vicioso en el cual los gobiernos subnacionales (y el nacional también) invierten mayoritariamente en las zonas donde se concentra la mayor cantidad de población en edad de votar.

Dos de los temas pendientes en el proceso de descentralización son el ordenamiento territorial y la regionalización⁸²³. Como ya hemos mencionado la actual organización del territorio con una demarcación político-administrativa basada en los antiguos departamentos, no permite establecer estrategias de desarrollo territorial integral dado que en muchos casos no representan los verdaderos espacios económicos y sociales en los que se desenvuelve la población. Lo único que se ha conseguido con este *status quo* es que crezcan los chauvinismos departamentales, ahora llamados regionales⁸²⁴.

Si bien la actual migración de la población hacia los departamentos exitosos⁸²⁵ debilita en algo las identidades departamentales, sí persisten aún espacios territoriales con identidad fuerte como Arequipa, La Libertad Piura y Lambayeque. En el espacio territorial andino esa articulación se da de manera más natural; por ejemplo, cuzqueños y apurimeños no tendrían ningún problema en

⁸²² PNUD (2010: 58). Lo que subyace en esta afirmación es que los espacios territoriales con mayor aglomeración propician economías de escala que reducen los costos e incrementan la productividad.

⁸²³ Cfr. ANGR, *et al.* (2013).

⁸²⁴ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸²⁵ San Martín tiene 180,000 migrantes de un total de 500,000 habitantes. Su espacio de mayor crecimiento poblacional se llama Nueva Cajamarca.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

integrarse, ya que piensan que deben unirse para competir con Arequipa⁸²⁶.

Por eso el tema de la viabilidad y los corredores económicos como elementos integradores es clave en este proceso. Por ejemplo Cutervo y Chota de Cajamarca tienen mayor relación económica y social con Lambayeque. En el caso de Huarmaca de Piura tiene conexión vial más natural con Lambayeque. El Estado en estos casos puede inducir estos procesos.

Actualmente existen muchos departamentos que no son competitivos y algunos que lo son ahora pueden en el futuro no serlo debido a los cambios globales existentes. Esto nos lleva a la inviabilidad de ciertos departamentos como regiones. Para modificar esta situación, y basados en la experiencia del año 2005, podemos afirmar que el proceso de regionalización no puede ser por referéndum. Se requiere un análisis muy serio de planeamiento y prospectiva que nos proponga un esquema, por ejemplo, de regiones transversales⁸²⁷.

No es necesario que el Estado imponga estas regiones, ya que esto es el punto de llegada. El Estado puede inducir el proceso a través del incentivo a la formación de corredores económicos, bolsones de desarrollo, etc., con inversiones articuladoras, generando flujos “naturales” de relaciones y desarrollo que con el tiempo se convertirán en regiones⁸²⁸.

En el tema de descentralización administrativa es necesario precisar las competencias exclusivas y compartidas de cada uno de los tres niveles de gobierno y los mecanismos de coordinación e intervención, siguiendo el principio de subsidiariedad. Esto implica eliminar las restricciones normativas que traban la gestión de los

⁸²⁶ Cfr. Ballón (2016).

⁸²⁷ Cfr. Ballón (2016).

⁸²⁸ Cfr. Ballón (2016).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

programas y servicios e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas desarrolladas por cada nivel de gobierno⁸²⁹.

Estas competencias deben ir acompañadas realmente del verdadero presupuesto que implica cumplir con ellas. Esto, en el corto plazo, junto con un plan de capacitación efectivo deben ser los pilares sobre el que debe sustentarse un real cumplimiento de las funciones transferidas⁸³⁰.

También, según la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, “es necesario revisar y modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para solucionar los problemas de gestión que resultan del diseño rígido de su estructura y organización, flexibilizándose para que se organicen en base a sus necesidades y potencialidades, de manera tal que puedan responder mejor a sus responsabilidades y a la prestación de servicios públicos”⁸³¹. Así mismo, se debe revisar la Ley Orgánica de Municipalidades considerando la heterogeneidad existente entre los distintos espacios territoriales de los gobiernos locales y estableciendo una caracterización de los mismos basados en distintos criterios científicos, tales como densidad poblacional, densidad del Estado, recursos financieros, nivel de la infraestructura, entre otros⁸³².

Para todo esto se requiere una nueva normativa que simplifique y ordene todo el proceso de descentralización. En principio se debería tener una sola rectoría que debería ordenar y repartir roles. Actualmente existen como quince definiciones de rectoría. Esto comenzó con la Reforma Constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización⁸³³. Posterior a esta Ley se debieron establecer una

⁸²⁹ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸³⁰ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸³¹ ANGR *et al.* (2013: 8).

⁸³² Cfr. ANGR *et al.* (2013). Varios de estos cambios ya se encontraban propuestos en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.

⁸³³ Capítulo Cuarto de la Constitución de 1992.

Capítulo 5: Descentralización en el Perú

serie de leyes, pero ahí comenzó la disputa entre los diferentes sectores y toda la normatividad emitida refleja ese caos. En los últimos años las normas han sido tan irrelevantes como cambiar el nombre de presidentes regionales a gobernadores regionales y crear trece o catorce distritos nuevos. En general, al parecer, la descentralización no le interesa al Congreso ni al Ejecutivo.

En cuanto a la descentralización fiscal se sigue insistiendo en la necesidad de que el modelo de descentralización fiscal sea predecible, equitativo y asegure la transparencia de recursos suficientes para cumplir con las competencias y funciones transferidas a los gobiernos subnacionales⁸³⁴, incluyendo temas como el del canon, que tiene una distribución arbitraria de los recursos del Impuesto a la Renta que se concentran en pocas regiones.

Pero un problema más amplio, y quizás más importante, es la desvinculación del proceso de descentralización del aún inexistente proceso de reforma del Estado⁸³⁵. Esto provoca que un Estado absolutamente ineficiente, centralista y carente de capacidad planificadora, ponga permanentemente obstáculos y trabas a los cambios estructurales e institucionales que requiere el proceso descentralizador. Además, el Estado peruano actual carece de un sistema nacional de planificación que funcione realmente como tal y que lidere un proceso de cambio necesario para que los procesos de reformas lleguen a buen puerto⁸³⁶. Ciertamente el tema de la descentralización pasa primero por un tema de planeamiento⁸³⁷.

En esta misma línea es necesario, en el corto plazo, establecer la rectoría en el tema de desarrollo económico, ya que ante la debilidad

⁸³⁴ ANGR et al. (2013: 11).

⁸³⁵ Lo que existe actualmente es un proceso de modernización del Estado, que lo dirige la Secretaría de Gestión Pública, que es una oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por su bajo rango ya se entenderá la importancia que se le otorga al tema.

⁸³⁶ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸³⁷ Cfr. Ballón (2016).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

del CEPLAN y las generalidades del Plan Estratégico Nacional, cada sector o Ministerio asume sus funciones en el nivel nacional sin coordinar con los niveles de gobierno subnacionales ni con los otros sectores⁸³⁸.

El nuevo enfoque del presupuesto por resultados, debe ir de la mano con la planificación que realicen los gobiernos subnacionales y no como ocurre ahora en el son simples implementadores de políticas nacionales y sectoriales. Se debe ir hacia una “participación activa de los tres niveles de gobierno, [que] genere una cultura de planeamiento, presupuesto, monitoreo de gestión y rendición de cuentas, enfocado en resultados”⁸³⁹.

Todo esto se agrava por la inexistencia de mecanismos eficientes y vinculantes de participación ciudadana, que –en muchos casos- son consecuencia de la falta de interés de los diferentes actores políticos, académicos, empresariales y sociales en los distintos territorios del país⁸⁴⁰. En este contexto la Ley N° 30315, Ley de los derechos y control de participación ciudadanos, tiene una serie de vacíos que es necesario modificar y precisar.

En este caso, por ejemplo, asociaciones representativas de coordinación de los gobiernos regionales y locales no tienen reconocimiento público ni funciones en el marco de la estructura del Estado, de tal menar que quedan un poco libradas a la buena voluntad de sus integrantes y de sus interlocutores en el nivel nacional⁸⁴¹.

⁸³⁸ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸³⁹ ANGR *et al.* (2013: 12).

⁸⁴⁰ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

⁸⁴¹ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

Capítulo 6
Conclusiones y recomendaciones

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

6. Conclusiones y recomendaciones

- 6.1. La descentralización y la subsidiariedad no son conceptos equivalentes. Su equivalencia contiene el riesgo de tomar solo el aspecto negativo de ésta, es decir, sólo la no intervención del nivel superior en el ámbito del nivel inferior, lo cual ocurre en muchas posturas teóricas de la descentralización, sobre todo desde el derecho público. La subsidiariedad tiene un aspecto positivo que debe ser asumido por la descentralización, vinculado a la ayuda que tiene que dar el nivel superior al inferior para que éste pueda cumplir eficientemente con sus competencias y funciones, sin llegar a la suplencia (salvo en casos especiales)⁸⁴².
- 6.2. El Estado peruano si bien tiene legitimidad en términos de un proceso democrático, carece de autoridad para llevar a buen puerto cambios profundos en su funcionamiento y en la sociedad. Todo esto producto de un mal funcionamiento del denominado Estado de derecho, al cual se adscribe el Estado peruano.
- 6.3. El centralismo en Perú tiene profundas raíces históricas, económicas y sociales. Desde el virreinato hasta la república, Lima ha sido el centro y eje en el cual se han desarrollado las actividades políticas y sociales más importantes.

⁸⁴² Cfr. Viana (1998).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- 6.4. En las últimas décadas las regiones han comenzado a desarrollarse en términos económicos y sociales, lo que falta es que se desarrollen en términos políticos. Es aquí donde el proceso de descentralización tiene que incidir.
- 6.5. La descentralización, aun cuando se inicie como una simple desconcentración, no es solo un proceso económico-administrativo, sino fundamentalmente un proceso político⁸⁴³.
- 6.6. La descentralización no es positiva solo por el hecho de descentralizar. Los efectos de la descentralización están determinados por las características institucionales del proceso y por la naturaleza del mismo. Entre las características institucionales se encuentran la estructura del poder político, la situación económica y social del país⁸⁴⁴, el nivel de capacidad de los actores subnacionales, la cultura de participación y control ciudadano. Sobre la naturaleza del proceso es necesario considerar la voluntad y capacidad política para llevar adelante las reformas necesarias, la autonomía presupuestal y financiera de los gobiernos subnacionales (siempre en el marco del

⁸⁴³ Cfr. CELADE (1991).

⁸⁴⁴ Es necesario indicar que al margen de las diferentes teorías y políticas para mejorar la situación económica y social de una sociedad, un punto central es la existencia de la generosidad como elemento clave para la armoniosa vida social, la cual –según Leonardo Polo– no puede ser impuesta por ninguna política, por muy bien diseñada que se encuentre, desde una entidad pública. Hacerlo significaría simplemente instrumentalizar un tema tan complejo. El problema surge cuando Leonardo Polo constata que “la sociedad humana es esencialmente deteriorable”, y que la solución pasa por abordar el tema del crecimiento personal y familiar, que es el ámbito en el cual se desarrolla la generosidad (Cfr. Polo, 2007b: 44).

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

equilibrio fiscal nacional), y la coherencia y transparencia en las políticas públicas⁸⁴⁵.

- 6.7. Una descentralización efectiva debe obtener la mejora real de los territorios representados por los gobiernos subnacionales, tanto en términos económicos, políticos, culturales y sociales, como en la provisión de infraestructura, servicios básicos y acceso a herramientas públicas y privadas para mejorar sus niveles productivos⁸⁴⁶.
- 6.8. De hecho la evidencia empírica nos indica que la descentralización es más eficiente en sociedades donde los aspectos institucionales, sobre todo locales, son fuertes y sólidos, y donde existe tradición de respecto a las normas⁸⁴⁷.
- 6.9. La descentralización no siempre transfiere poder, en sus primeras etapas, a las autoridades subnacionales; en muchos casos disminuye su poder y genera conflictos de estas autoridades con la población del territorio⁸⁴⁸.
- 6.10. Si bien la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización le asignan un papel central al Estado en el cumplimiento del objetivo del desarrollo integral del país, considerando que debe estar muy cercano a los pobladores en los territorios para este desarrollo debe ser equitativo, no es menos cierto que la inversión privada y la

⁸⁴⁵ Cfr. Pinilla-Rodríguez *et al.* (2014).

⁸⁴⁶ Cfr. Blanquer & Fajardo (1991).

⁸⁴⁷ Cfr. Pinilla-Rodríguez *et al.* (2014).

⁸⁴⁸ Cfr. Falletti (2005).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

participación de la sociedad civil, juegan un papel muy importante en el proceso de cambios que se requiere para alcanzar los objetivos propuestos⁸⁴⁹.

- 6.11. Se debe crear espacios macrorregionales, de manera que las políticas públicas, en un círculo virtuoso, con la descentralización reduzcan las disparidades regionales en cuanto a los accesos a servicios públicos⁸⁵⁰.
- 6.12. El proceso de descentralización debe ir acompañado de una reforma integral del Estado, comenzando por el nivel nacional, y luego por los niveles subnacionales. No hacer esto condenaría al proceso al fracaso de antemano.
- 6.13. Es necesario fortalecer a la entidad coordinadora del proceso de descentralización, actualmente constituida como una Secretaria e inserta en el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial del Ministerio de la Presidencia. Debe tener rango de Ministerio y de ser ese el caso, el tema debe encargarse a la entidad encargada del planeamiento en el país⁸⁵¹.
- 6.14. El proceso de descentralización debe iniciarse (o reiniciarse en el caso peruano) con una política de apoyo a los territorios subnacionales más desfavorecidos con la

⁸⁴⁹ Cfr. Congreso de la República (2015).

⁸⁵⁰ Cfr. López (2014). Una muestra de estas disparidades regionales se refleja en la desigual localización de las empresas en el territorio nacional. Lima concentra el 52% de las empresas en su región (Ver Anexo N° 21).

⁸⁵¹ El cual también debe ser fortalecido y reubicado a nivel de Ministerio o dependiendo directamente de la Presidencia de la República. Actualmente es un Organismo Público Especializado dependiente del Ministerio de la Presidencia.

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

finalidad de eliminar la marcada heterogeneidad socio económica de los territorios⁸⁵².

- 6.15. Propiciar la creación de regiones, que agrupando provincias o departamentos, respondan a las realidades socio económicas de sus territorios. La autoridad política regional debe ser designada en un principio para evitar las disputas electorales.
- 6.16. Es necesario culminar y ordenar la delimitación de competencias de los tres niveles de gobierno, sobre todo las compartidas, y precisar las competencias que corresponden a cada nivel. Sobre todo en el nivel municipal (entre provincias y distritos) con la finalidad de mejorar las autonomías locales⁸⁵³.
- 6.17. El proceso de descentralización tiene como uno de sus principales retos la estabilización de las finanzas subnacionales. Si bien es cierto se han establecido reglas fiscales que impiden un endeudamiento o déficit excesivos, es necesario sincerar las cuentas de los gobiernos subnacionales que presentan serios problemas de “*subregistro*, no registro y mala clasificación”⁸⁵⁴ vinculadas a su capacidad para proveer servicios públicos eficientes.
- 6.18. Los gobiernos subnacionales (e incluso el gobierno nacional) evidencian desconocimiento de las reglas fiscales e incumplen los topes del gasto no financiero. La

⁸⁵² Cfr. Blanquer & Fajardo (1991); Guillén (1995).

⁸⁵³ Cfr. Valcárcel (2015).

⁸⁵⁴ Llampén *et al.* (2010: 135).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

mejora en los ingresos fiscales no ha tenido correlación con una mayor prudencia fiscal⁸⁵⁵.

- 6.19. En este sentido se constató que los mejores resultados fiscales subnacionales se obtienen cuando las transferencias tienen destino específico⁸⁵⁶.
- 6.20. Sin embargo, en la evaluación integral reglas fiscales tienen un efecto positivo en desempeño fiscal; por lo tanto, es necesario revisar el sistema y buscar incentivos para su cumplimiento. Esto pasa por mejoras y sinceramientos en las cuentas fiscales subnacionales, y por la simplificación de las mismas reglas fiscales⁸⁵⁷.
- 6.21. Muchas veces los procesos descentralizadores buscan ocultar los déficit presupuestarios generados por los mayores gastos para proveer servicios a una, cada vez, mayor demanda de la sociedad. Por eso no es de extrañar que muchas veces estos procesos terminan centralizando más el gasto como respuesta a estos crecientes déficits en los gobiernos subnacionales⁸⁵⁸.
- 6.22. La asignación de recursos debe estar vinculada a las necesidades de gasto de los territorios, por lo tanto es necesario conocer los procesos de planificación que llevan a cabo los gobiernos subnacionales y considerar las prioridades que ellos han establecido. En este punto es necesario indicar la necesaria relación vinculante que debe existir entre el Plan de Desarrollo Nacional (PDN), los

⁸⁵⁵ Cfr. Llampén *et al.* (2010).

⁸⁵⁶ Cfr. Llampén *et al.* (2010).

⁸⁵⁷ Llampén *et al.* (2010: 136).

⁸⁵⁸ Cfr. Sánchez (2005).

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

Planes de Desarrollo Concertados (PDC) elaborados por los gobiernos subnacionales, los Planes Sectoriales elaborados por los sectores (léase Ministerios en su gran parte), y la referida asignación de recursos.

- 6.23. Es necesario implementar reglas objetivas de asignación de recursos que estén relacionadas con las funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno y con la calidad de los servicios que provee el Estado; así como desarrollar un sistema de retroalimentación que permita mejorar la calidad de estos servicios.
- 6.24. Se deben crear espacios técnicos de interrelación de los tres niveles de gobierno para revisar periódicamente la programación y ejecución del gasto. El propósito de estos espacios es la identificación de problemas y la elaboración de propuestas de solución a ellos.
- 6.25. En el caso peruano no se plantea el tema del federalismo fiscal, ya que las regiones no tienen las competencias para llevar a cabo las funciones que este sistema implica.
- 6.26. Ha existido una deficiencia en la generación de un espacio de gestión pública subnacional de nivel intermedio que sea capaz de orientar el desarrollo territorial. Esta tarea debería realizarla el gobierno regional en cada espacio geográfico⁸⁵⁹.
- 6.27. En consecuencia se debe superar la confusión sobre la dimensión del espacio territorial, que en el caso peruano se ha limitado a reproducir regiones en los espacios departamentales ya existentes. Otro de los beneficios que tendría esta aglomeración territorial sería la sostenibilidad

⁸⁵⁹ Cfr. ANGR *et al.* (2013).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

fiscal que podrían alcanzar en el largo plazo y la reducción de disparidades interterritoriales⁸⁶⁰.

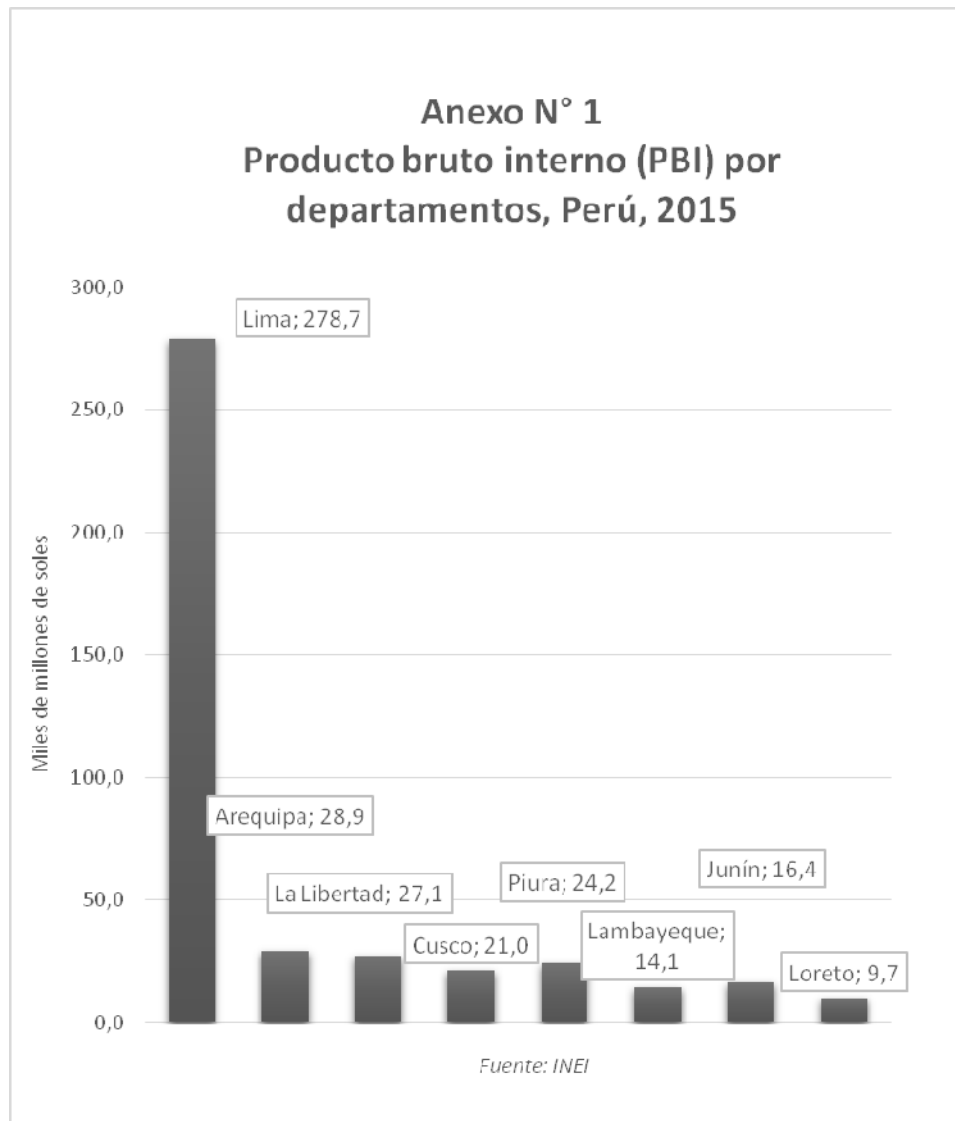
- 6.28. Resumiendo podemos indicar que las dimensiones del proceso de descentralización, en el caso peruano, agrupan los temas políticos, administrativos fiscales, territoriales, y de gestión del proceso⁸⁶¹. Un detalle de temas específicos los podemos revisar en el Anexo N° 22.

⁸⁶⁰ Cfr. Barrios (2012). Hacia eso apunta, un poco, la propuesta de Juntas de Coordinación Interregional.

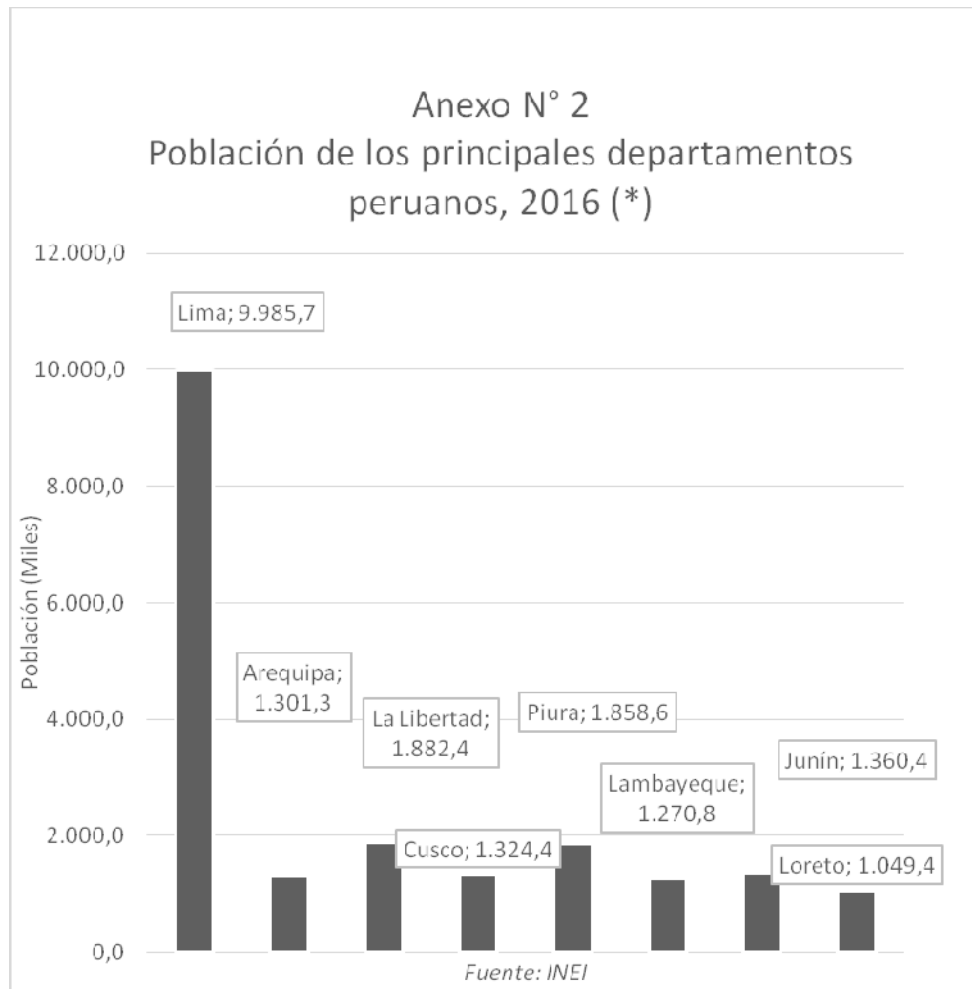
⁸⁶¹ Cfr. Molina (2016).

Anexos

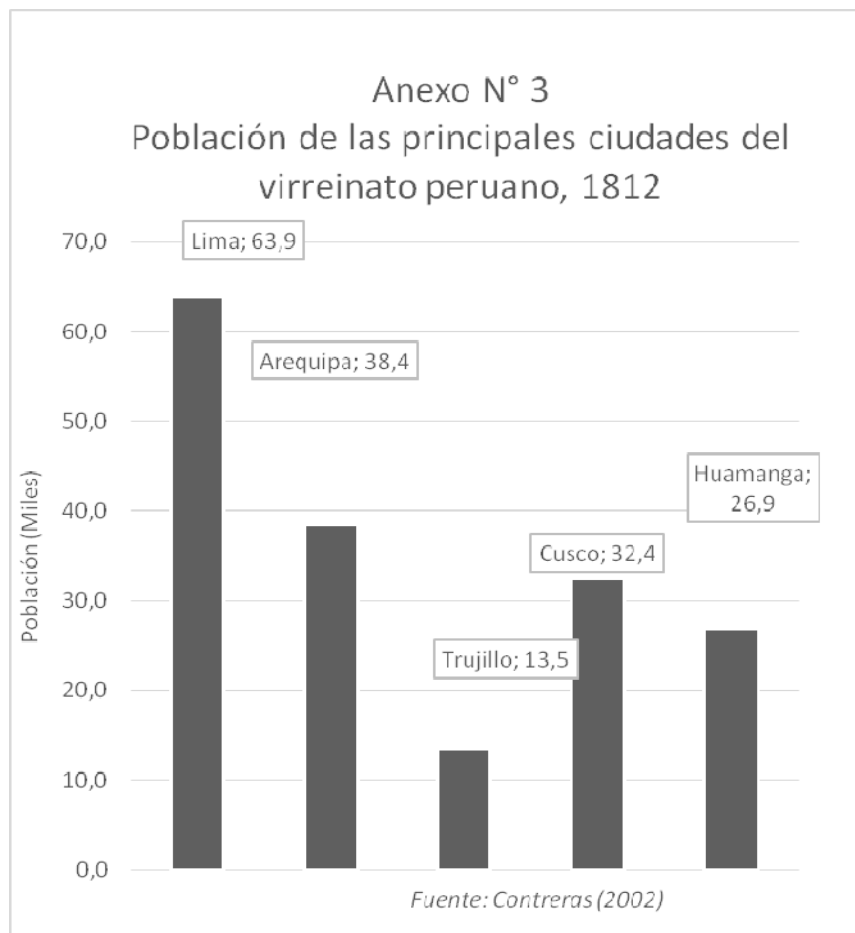
Anexos



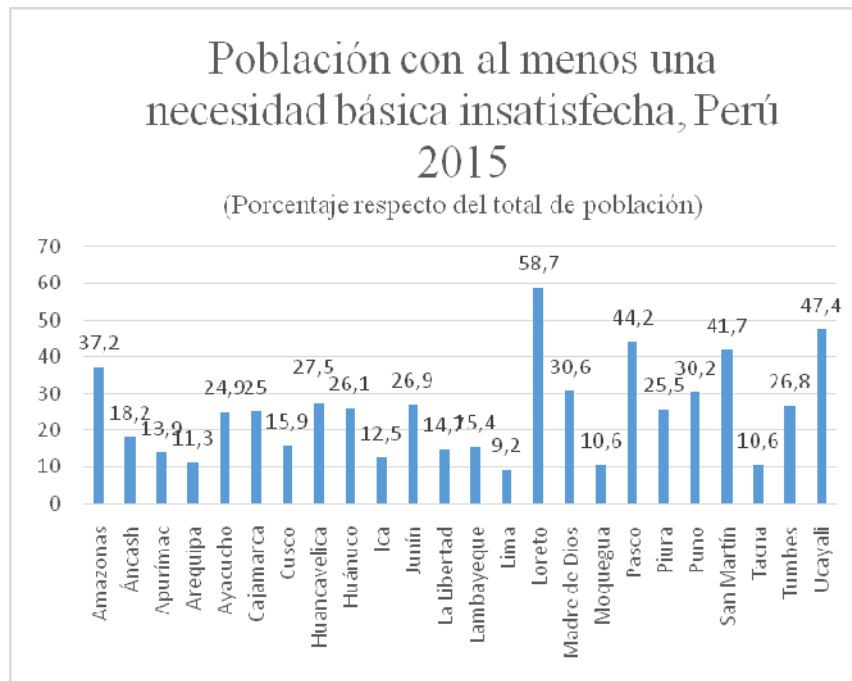
Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano



Anexos

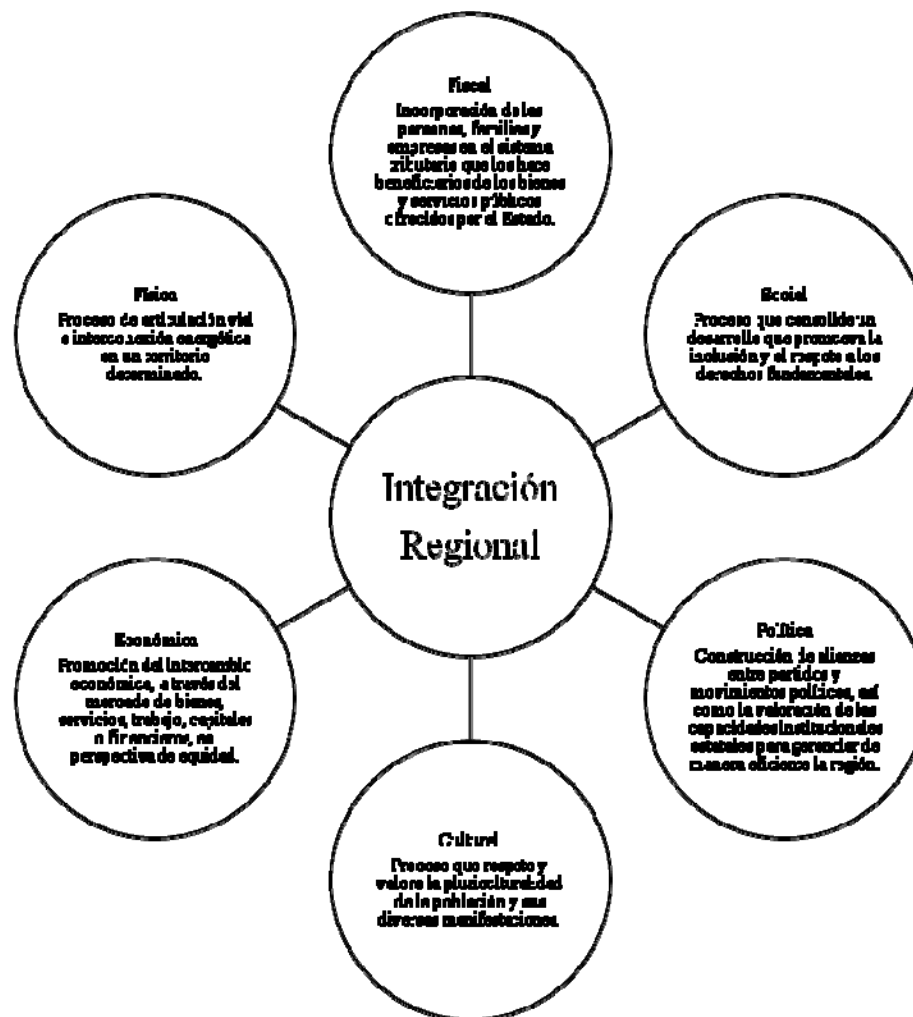


Anexo N° 4 Pobreza en el Perú por departamentos, 2015



Fuente: INEI

Anexo N° 5 Esquema de la integración regional



Fuente: Defensoría del Pueblo (2004).

Anexo N° 6

Marco legal del proceso de descentralización

1. Constitución Política del Perú, 12 de julio de 1979.
2. Plan Nacional de Regionalización, Ley 23878, 5 de julio de 1984.
3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley 24650, 19 de marzo de 1987.
4. Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización, Decreto Supremo No. 071-88-PCM, 12 de junio de 1988.
5. Creación de la región Grau, Ley 24793, 1 de marzo de 1988.
6. Ley que norma transitoriamente la organización y funcionamiento de los gobiernos regionales, Ley 25432, 11 de abril de 1992.
7. Constitución Política del Perú 1993, 29 de diciembre de 1993.
8. Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 776, 1 de enero de 1994.
9. Reforma Constitucional Capítulo sobre Descentralización, Ley 27680, 7 de Marzo de 2002
10. Elecciones Regionales, Ley 27683, 15 de Marzo de 2002
11. Modificatoria de Ley de Elecciones Municipales, Ley 27706, 25 de Abril de 2002
12. Modificatoria de Ley de Elecciones Municipales, Ley 27734, 28 de Mayo de 2002
13. Inscripción de ciudadanos durante un proceso electoral, Ley 27764, 27 de Junio de 2002

Anexos

14. Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, 20 de Julio de 2002
15. Demarcación y Ordenamiento Territorial, (*) Ley 27795, 25 de Julio de 2002
16. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, 18 de Noviembre de 2002
17. Modificatoria de Ley Orgánica de Regiones, (*) Ley 27902, 1 de Enero de 2003
18. Modificatoria a la Ley 27783, ampliación de plazo para aprobar incentivos para integración de regiones, Ley 27950, 16 de Abril de 2003
19. Ley Orgánica de Municipalidades, (*) Ley 27972, 27 de Mayo de 2003
20. Modificatoria de la Ley 27867, fija plazo para instalar Consejos de Coordinación Regional, Ley 28013, 27 de Junio de 2003
21. Ley Marco de Presupuesto Participativo, Ley 28056, 8 de Agosto de 2003
22. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley 28059, 13 de Agosto de 2003
23. Modificatoria de Ley de Canon, Ley 28077, 26 de Setiembre de 2003
24. Delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materia tributaria, Ley 28079, 27 de Setiembre de 2003
25. Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, Decreto Supremo 171-2003-EF, 26 de Noviembre de 2003
26. Reglamento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDE, Resolución 150-CND-P-2003, 8 de Diciembre de 2003
27. Plan Nacional de Descentralización, Resolución 162-CND-P-2003, 24 de Diciembre de 2003

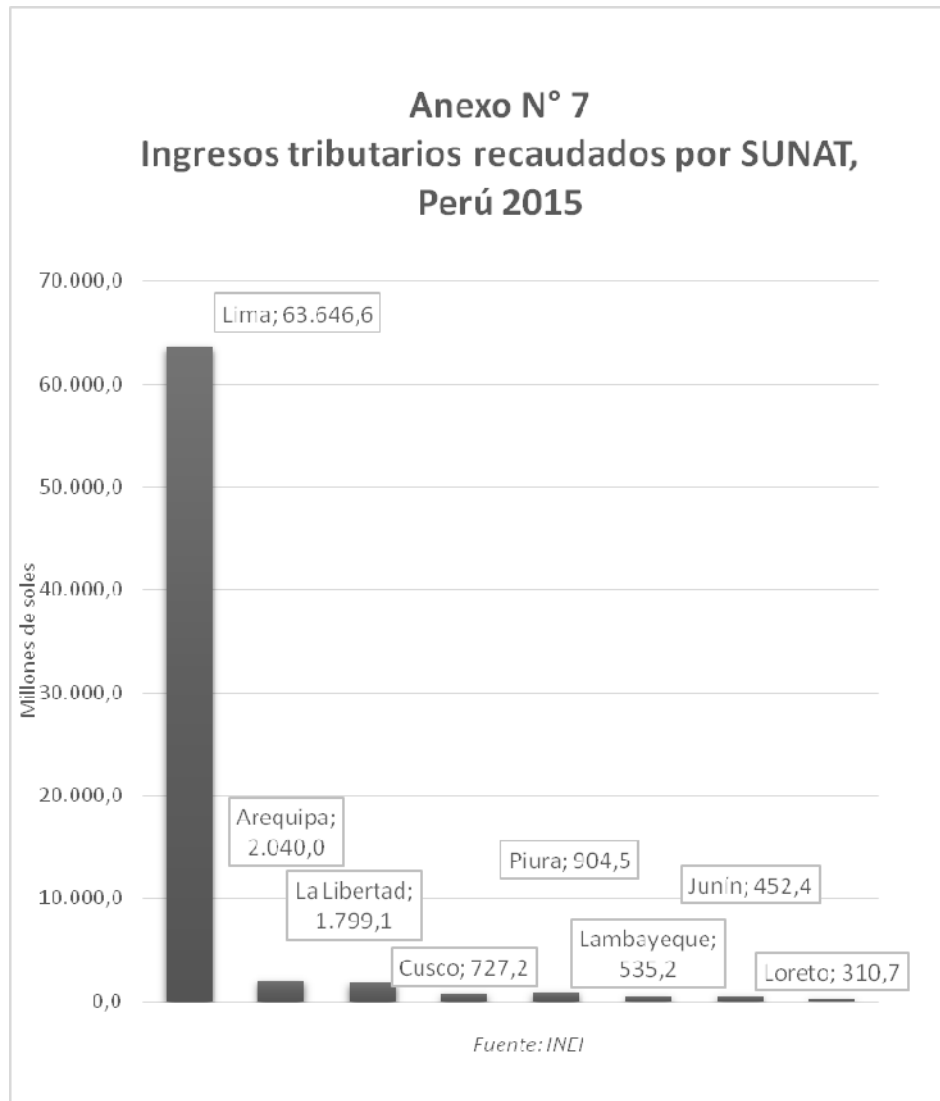
Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

28. Modifica la Ley 27950, ampliación de plazo para aprobar incentivos para integración de regiones, Ley 28139, 26 de Diciembre de 2003
29. Fija plazo para que Poder Ejecutivo apruebe jerarquización de activos, empresas y proyectos, Ley 28161, 10 de Enero de 2004
30. Modificatoria del D.L. 776 sobre Tributación Municipal, Decreto Legislativo 952, 2 de Febrero de 2004
31. Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo 955, 5 de Febrero de 2004
32. Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica a los gobiernos regionales y locales, Decreto Supremo 021-2004-PCM, 19 de Marzo de 2004
33. Anexo al Decreto Supremo 021-2004-PCM, 29 de marzo de 2004
34. Jerarquización de los bienes del Estado por su alcance nacional, regional y local, Decreto Supremo 023-2004-PCM, 24 de Marzo de 2004
35. Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y Locales, (*) Ley 28273, 9 de Julio de 2004
36. Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, Ley 28274, 9 de Julio de 2004
37. Reglamento de la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, Decreto Supremo 063-2004-PCM, 27 de Agosto de 2004
38. Reglamento de la Ley del Sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, Decreto Supremo 080-2004-PCM, 16 de Noviembre de 2004
39. Reconocen Juntas de Coordinación Inter regional del Norte y Oriente y de la macrorregión Sur, Resolución 067-CND-P-2004, 19 de Setiembre de 2004
40. Directiva 003-CND-P-2004: “Criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación del expediente técnico para la

Anexos

- integración y conformación de regiones – Ley N° 28274”, Resolución 069-CND-P-2004, 19 de Setiembre de 2004
41. Formalizan Estatuto de la “Junta de Coordinación Interregional del norte y oriente”, Resolución 102-CND-P-2004, 22 de Diciembre de 2004
 42. Disposiciones transitorias a la ley de incentivos a la integración y conformación de regiones, Ley 28465, 13 de enero de 2005.
 43. Ley del Poder Ejecutivo, Ley 29158, 18 diciembre de 2007.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano



Anexos

Anexo N° 8
Ingresos del gobierno general, Perú 2013-2015

	Millones de soles		
	2013	2014	2015
I. Ingresos tributarios	91,617	97,646	92,788
Impuesto a los ingresos	36,512	40,157	34,745
Impuestos a las importaciones	1,706	1,790	1,775
Impuesto general a la ventas (IGV)	47,819	50,352	51,668
Impuesto selectivo al consumo (ISC)	5,480	5,135	5,495
Otros ingresos tributarios	11,363	10,921	10,782
Documentos valorados	-11,264	-10,708	-11,676
II. Ingresos no tributarios			
Contribuciones a Essalud y ONP	11,493	12,513	13,402
Regalías petroleras, gasíferas y mineras	2,875	2,649	1,633
Canon petrolero	3,005	2,895	1,622
Otros ingresos	11,794	12,008	12,805
TOTAL (I + II)	120,785	127,711	122,251

Fuente: BCRP

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Anexo N° 9
Resultado económico del sector público no
financiero, Perú 2013-2015

	Millones de soles		
	2013	2014	2015
Ingresos corrientes	120785	127711	122251
Ingresos tributarios	91617	97646	92788
No tributarios	29168	30065	29462
Gasto no financiero	111770	123845	130152
Corriente	78329	89461	96895
Capital	33440	34384	33257

Fuente: BCRP

Anexo N° 10

Límites fiscales para los gobiernos locales en el Perú

Ley	Regla	Descripción	Límite
LRTF	Regla 1	Stock deuda total / ingresos corrientes netos	$\leq 100\%$
	Regla 2	Servicio deuda total / ingresos corrientes netos	$\leq 30\%$
	Regla 3	Promedio resultado primario (últimos tres años)	≥ 0
LDF	Regla 4	Deuda corto plazo / ingresos corrientes netos	$\leq 1/12$
	Regla 5	Stock deuda total sin aval / ingresos corrientes netos	$\leq 45\%$
	Regla 6	Servicio deuda sin aval / ingresos corrientes netos	$\leq 25\%$
	Regla 7	Incremento anual del gasto no financiero	$\leq 3\%$
	Regla 8	No gastos corrientes que implique compromisos posteriores al mandato local	
	Regla 9	Regla 7 no incluye gastos de reconstrucción ante desastre natural	
LOM	Regla 10	Stock deuda / ingresos (t-1)	$\leq 30\%$

Nota: LRTF = Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; LDF = Ley de Descentralización Fiscal; LOM = Ley Orgánica de Municipalidades
 Elaboración: Llampén et al. (2010).

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Anexo N° 11
Presupuesto público por niveles de gobierno, Perú 2013-2017
(Millones de nuevos soles)

Nivel de Gobierno		GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS LOCALES	GOBIERNOS REGIONALES	TOTAL
2013	PIA	72,635.0	18,150.2	17,633.7	108,418.9
	PIM	74,257.3	34,088.4	25,331.0	133,676.7
2014	PIA	83,195.6	16,943.6	18,795.1	118,934.3
	PIM	85,912.5	32,147.6	26,745.7	144,805.7
2015	PIA	95,372.7	15,811.0	19,437.6	130,621.3
	PIM	96,739.0	28,925.1	27,224.8	152,888.9
2016	PIA	104,304.0	14,858.6	19,328.0	138,490.5
	PIM	97,567.9	31,396.8	29,317.1	158,281.8
2017 (1)	PIA	105,113.4	15,139.2	22,218.9	142,471.5
	PIM	109,475.5	24,246.5	26,741.4	160,463.5

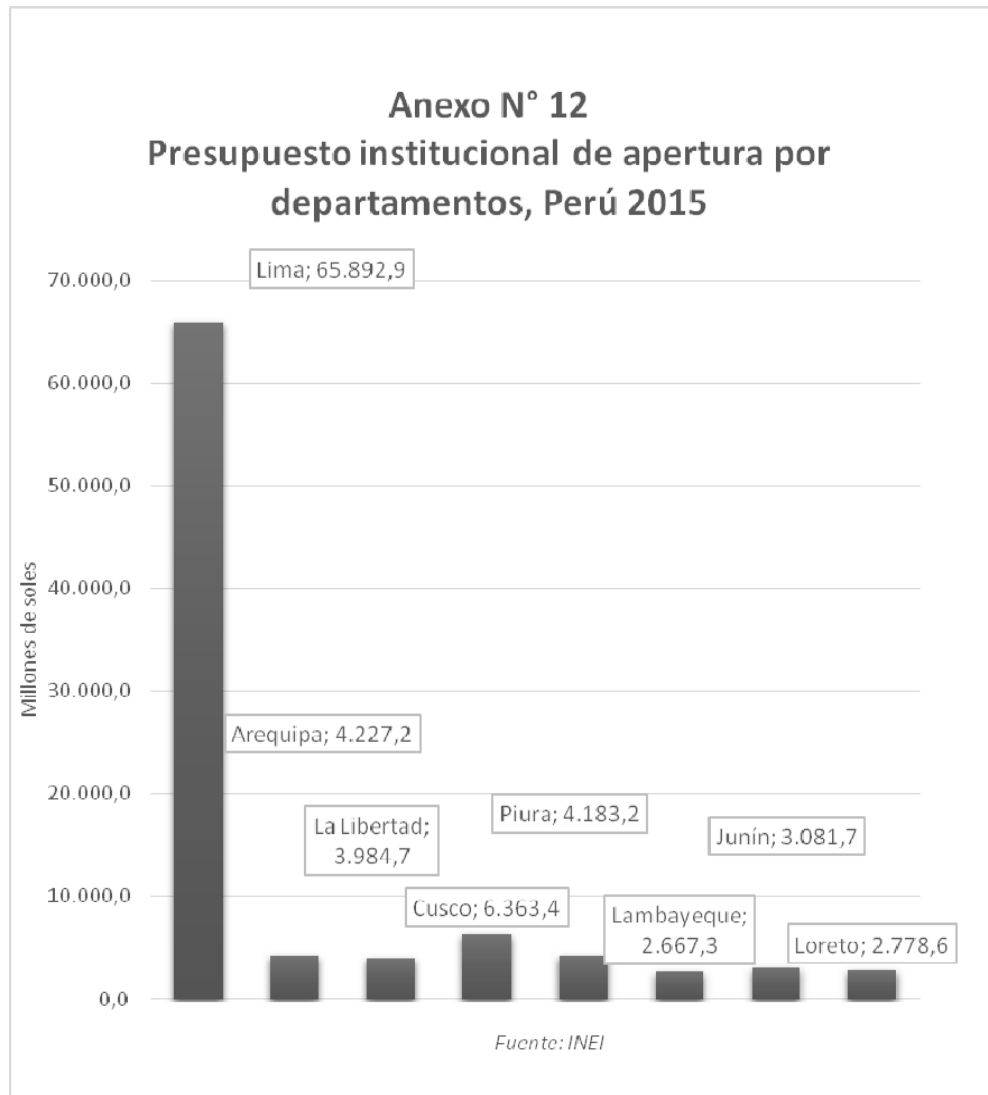
PIA = Presupuesto Institucional de Apertura

PIM = Presupuesto Institucional Modificado

(1) Actualizado al 31 de marzo.

Fuente: Consulta Amigable del MEF

Anexos



Anexo N° 13
Distribución del gasto del presupuesto del sector público
por niveles de gobierno y fuentes de financiamiento, Perú
2015
(Millones de soles)

	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
Recursos Ordinarios	74,922.2	16,523.9	580.3	92,026.4
Recursos directamente recaudados	7,815.5	568.7	2,483.0	10,867.2
Recursos por operaciones oficiales de crédito	6,355.8	438.9	0.5	6,795.2
Donaciones y transferencias	262.2	2.1	189.4	453.7
Recursos determinados	6,016.9	1,903.8	12,557.7	20,478.4
Total	95,372.6	19,437.4	15,810.9	130,620.9

Fuente: MEF

() Ver significado de cada fuente en el Anexo N° 14*

Anexos

ANEXO N° 14
 Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros
 para el año fiscal, Perú 2012

Fuentes de financiamiento	Rubros
1. Recursos ordinarios	<p>Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos, entre los cuales se considera los alimentos en el marco del convenio con el gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) - Ley Pública N° 480.</p> <p>Se incluye la recuperación de los recursos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado – FEDADOI.</p>
2. Recursos directamente recaudados	Comprenden los ingresos generados por las Entidades Públicas y

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Fuentes de financiamiento	Rubros
	<p>administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>
<p>3. Recursos por operaciones oficiales de crédito</p>	<p>Comprenden los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales.</p> <p>Los intereses generados por créditos externos en el gobierno nacional se incorporan en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, salvo los que se incorporan conforme al numeral 42.2 del artículo 42° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En el caso de los gobiernos regionales y gobiernos locales dichos intereses se</p>

Anexos

Fuentes de financiamiento	Rubros
	<p>incorporan conforme al numeral 43.2 del artículo 43° de la Ley General antes citada.</p> <p>Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>
<p>4. Donaciones y Transferencias</p>	<p>Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de Agencias Internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las Entidades Públicas y Privadas sin exigencia de contraprestación alguna.</p> <p>Incluye el rendimiento financiero y el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>
<p>5. Recursos determinados</p>	<p>04. Contribuciones a Fondos Considera los fondos provenientes de los aportes obligatorios efectuados por los trabajadores de acuerdo a la normatividad vigente, así como los aportes obligatorios realizados por los empleadores al régimen de prestaciones de salud del Seguro Social de Salud. Se incluyen</p>

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

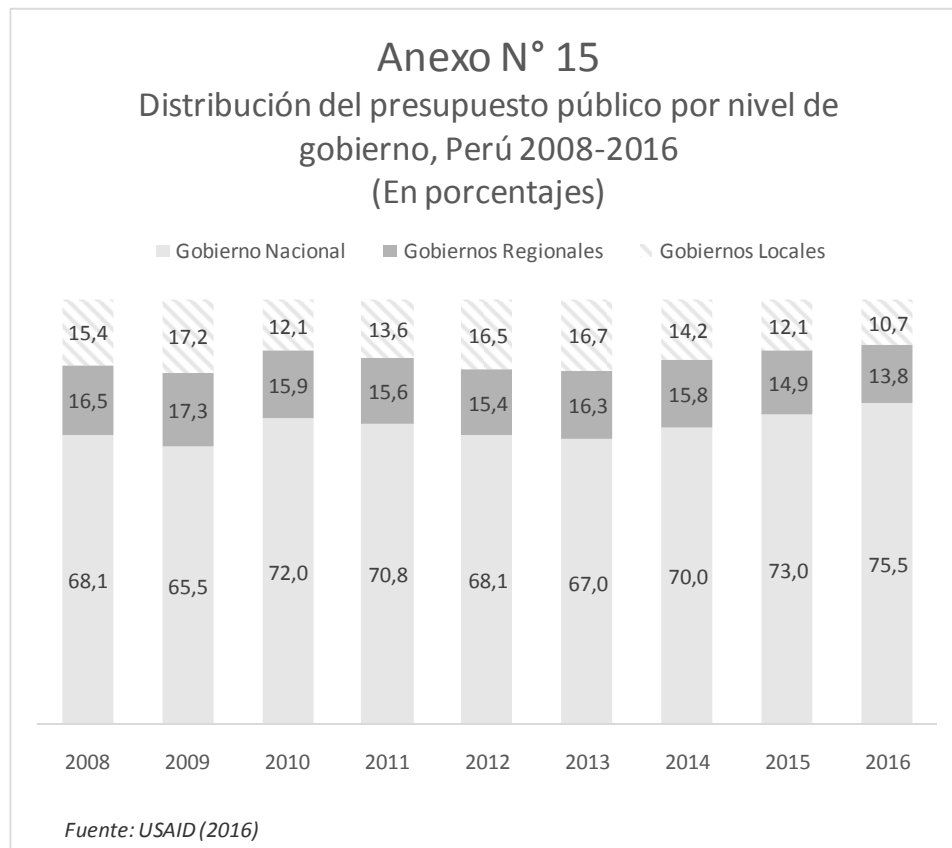
Fuentes de financiamiento	Rubros
	<p>las transferencias de fondos del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales así como aquellas que por disposición legal constituyen fondos para Reservas Previsionales. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p>07. Fondo de Compensación Municipal Comprende los ingresos provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p>08. Impuestos Municipales Son los tributos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente. Dichos tributos son los siguientes: a) Impuesto Predial b) Impuesto de Alcabala c) Impuesto al Patrimonio Vehicular d) Impuesto a las Apuestas e) Impuestos a los Juegos f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos g) Impuestos a los Juegos de Casino h) Impuestos a los Juegos de Máquinas Tragamonedas Incluye el rendimiento financiero así como los</p>

Anexos

Fuentes de financiamiento	Rubros
	<p>saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p>18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones Corresponde a los ingresos que deben recibir los Pliegos Presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías, los recursos por Participación en Rentas de Aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente, así como las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias. Además, considera los recursos correspondientes a los fideicomisos regionales, transferencias del FONIPREL, así como otros recursos de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>

Fuente: MEF

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano



Anexos

Anexo N° 16
Transferencia a los gobiernos nacional, regional y local, Perú 2015
(nuevos soles)

Recurso	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Mancomunidades	Total General
BONOS - TRASPASOS DE RECURSOS		35,648,721			35,648,721
CANON GASÍFERO - REGALÍAS		239,242,850	717,387,452		956,630,303
CANON GASÍFERO - RENTA		189,799,377	569,139,532		758,938,909
CANON HIDROENERGÉTICO		54,435,507	163,302,496		217,738,003
CANON MINERO		565,030,205	1,695,024,662		2,260,054,867
CANON PESQUERO - DERECHOS DE PESCA		5,944,411	17,833,234		23,777,646
CANON PESQUERO - IMP. A LA RENTA		12,457,287	37,371,863		49,829,150
CANON REGIONAL		112,014,122			112,014,122
CANON Y SOBRECANON - IMPUESTO A LA RENTA	10,626,877	54,463,715	102,529,243		167,619,836
CANON Y SOBRECANON PETROLERO	35,534,393	196,537,452	410,907,266		642,979,112
CASINOS			8,525,328		8,525,328
COMEDORES, ALIMENTOS POR TRABAJO, HOGARES Y ALBERGUES			128,037,445		128,037,445
DESEMBOLSOS BANCO MUNDIAL	22,840,000				22,840,000
DESEMBOLSOS BID (PARA PROYECTOS)	6,495,608	1,505,825			8,001,433

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano
Anexo N° 16
Transferencia a los gobiernos nacional, regional y local, Perú 2015
(nuevos soles)

Recurso	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Mancomunidades	Total General
DONACIÓN Y APOYO PRESUPUESTARIO	46,332,109	14,136,250			60,468,359
DONACIONES - COOPERACION SUIZA - SECO			7,406,588		7,406,588
DONACIONES-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNAC.PARA EL DESARROLLO-(AECID)				2,153,048	2,153,048
ENDEUDAMIENTO - BONOS	1,382,258,533	290,895,529	694,223,472		2,367,377,534
FENÓMENO DEL NIÑO - GL			59,755,121		59,755,121
FINANCIAMIENTO DE PROY.DE INVERSION EN EJEC.(CANON Y OTROS)			18,069,319		18,069,319
FOCAM - FONDO DE DESARROLLO DE CAMISEA	21,433,864	73,148,188	173,336,270		267,918,322
FONCOMUN			4,852,263,069		4,852,263,069
FONCOMUN - FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL			117,548,581		117,548,581
FONDO APP	293,029,229	54,047,438	95,923,333		443,000,000
FONDO FONIE	556,366,145	829,441	201,373,861		758,569,447
FONDO MI RIEGO	336,294,927				336,294,927
FONDOS ONP	3,184,920,458				3,184,920,458
IMPUESTOS DEROGADOS			13,654,000		13,654,000
PARTICIPACIONES - COFIDE Y OTROS	178,515,733	48,234,713			226,750,446

Anexos
Anexo N° 16
Transferencia a los gobiernos nacional, regional y local, Perú 2015
(nuevos soles)

Recurso	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Mancomunidades	Total General
PARTICIPACIONES - FIDECOM	43,812,618				43,812,618
PARTICIPACIONES - FONIPREL		38,576,670	493,446,832		532,023,502
PARTICIPACIONES CONABI	8,617,306				8,617,306
PARTICIPACIONES FED	3,500,000	142,064,750			145,564,750
PARTICIPACIONES FENOMENO DEL NIÑO	140,000,000				140,000,000
PARTICIPACIONES FONDO FFAA Y PN	639,591,268				639,591,268
PARTICIPACIONES LEY N° 15686 Y COMPLEMENTARIAS			20,538,979		20,538,979
PARTICIPACIONES SEGURIDAD CIUDADANA	147,375,533				147,375,533
PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTION Y MODERNIZACION MUNICIPAL			1,100,000,000		1,100,000,000
PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGOS DE DESATRES			32,655,145		32,655,145
PROGRAMA DE ALIMENTOS Y NUTRICION PARA EL PACIENTE CON TUBERCULOSIS Y FAMILIA			10,475,035		10,475,035
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE			363,000,000		363,000,000
PROYECTO TRANSPORTES RURALES PROVIAS			50,928,522		50,928,522
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	8,335,073,995	576,574,106			8,911,648,101
RECURSOS ORDINARIOS POR TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS Y OTRAS ASIGNACIONES			4,234,924,288		4,234,924,288

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano
Anexo N° 16
Transferencia a los gobiernos nacional, regional y local, Perú 2015
(nuevos soles)

Recurso	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Mancomunidades	Total General
REGALÍA MINERA	26,473,670	83,265,951	444,037,778		553,777,399
RENTA DE ADUANAS		209,012,717	227,665,525		436,678,242
SALDO DE TRANSFERENCIAS	1,649,494	379,949	3,949,719		5,979,161
SUB CUENTA - SALDOS DE TRANSFERENCIAS - FONCOMUN			11,691,256		11,691,256
TRAGAMONEDAS			157,721,611		157,721,611
TRANSFERENCIAS DE ENTIDADES DE GN A GL			-160,611		-160,611
TRANSFERENCIAS DE ENTIDADES DE GN A GR		94,964,618			94,964,618
VÍCTIMAS DEL TERRORISMO			2,996,172		2,996,172
TOTAL	15,420,741,761	3,093,209,792	17,237,482,387	2,153,048	35,753,586,987

Fuente: MEF

* Los montos mostrados corresponden al Monto Autorizado.

Anexos

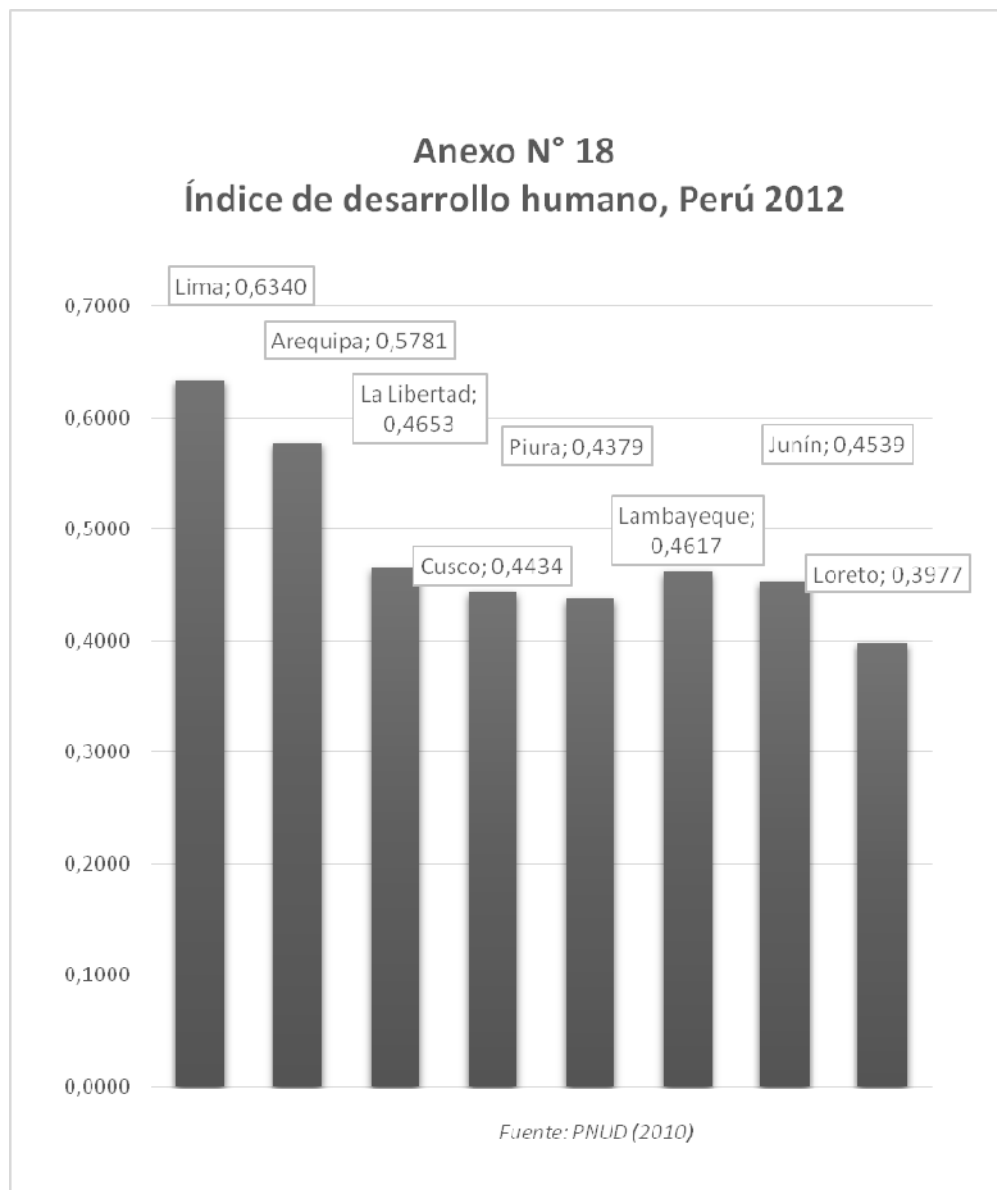
Anexo N° 17

**Gasto no financiero por niveles de Gobierno, Perú 2013-2015
(Millones de soles)**

	2013	2014	2015
I. Gastos corrientes	78,329	89,461	96,895
Remuneraciones	29,361	34,032	35,358
Gobierno nacional	17,988	20,897	21,808
Gobiernos regionales	9,452	11,048	11,512
Gobiernos locales	1,921	2,086	2,038
Bienes y servicios	31,424	35,065	40,642
Gobierno nacional	20,907	24,081	28,941
Gobiernos regionales	3,567	3,721	4,681
Gobiernos locales	6,950	7,264	7,021
Transferencias	17,545	20,364	20,896
Gobierno nacional	14,097	16,695	17,454
Gobiernos regionales	2,260	2,559	2,341
Gobiernos locales	1,187	1,110	1,100
II. Gastos de capital	33,440	34,384	33,257
Formación bruta de capital	30,739	31,660	28,776
Gobierno nacional	9,532	11,465	12,221
Gobiernos regionales	7,120	6,276	5,541
Gobiernos locales	14,087	13,919	11,014
Otros gastos de capital	2,701	2,723	4,481
III. Gasto no financiero total (I + II)	111,770	123,845	130,152
Gobierno nacional	64,916	75,665	84,747
Gobiernos regionales	22,492	23,647	24,097
Gobiernos locales	24,362	24,533	21,308

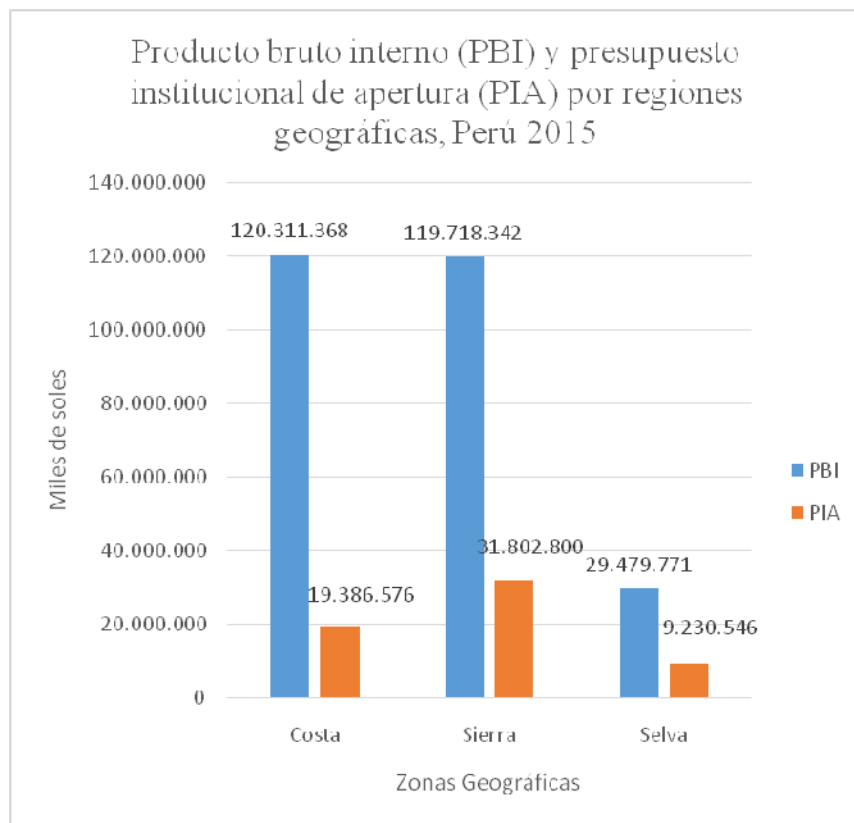
Fuente: BCRP

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

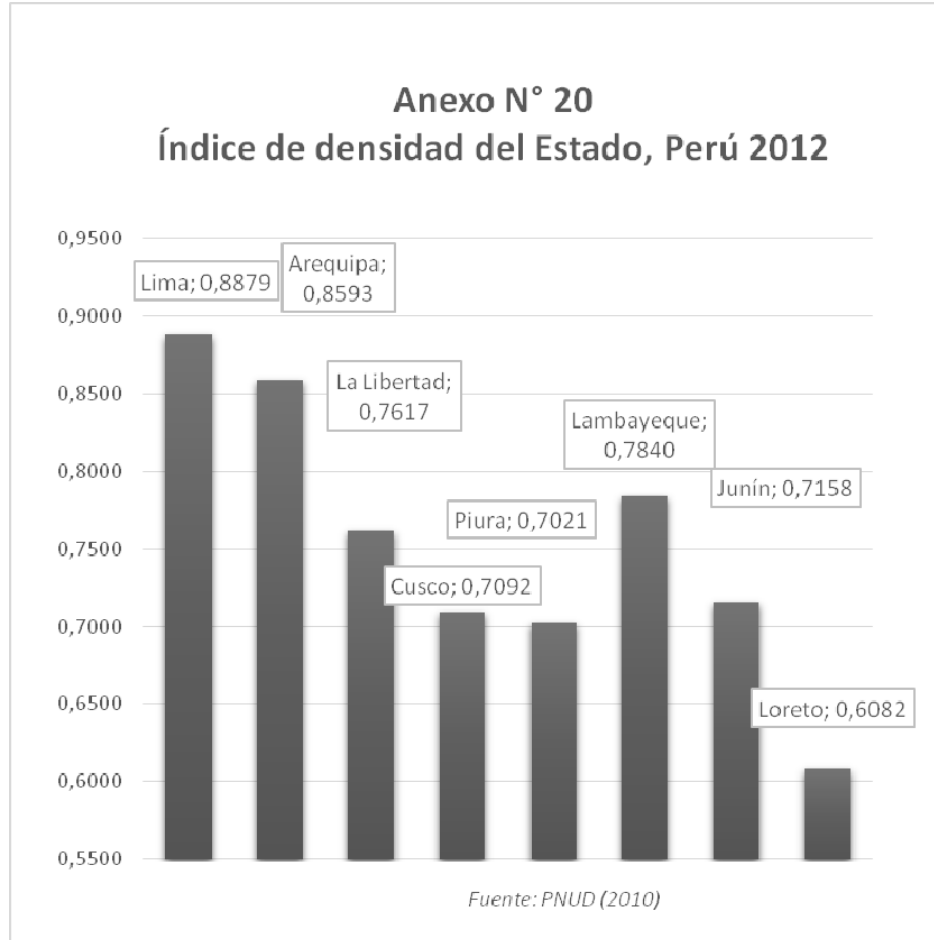


Anexos

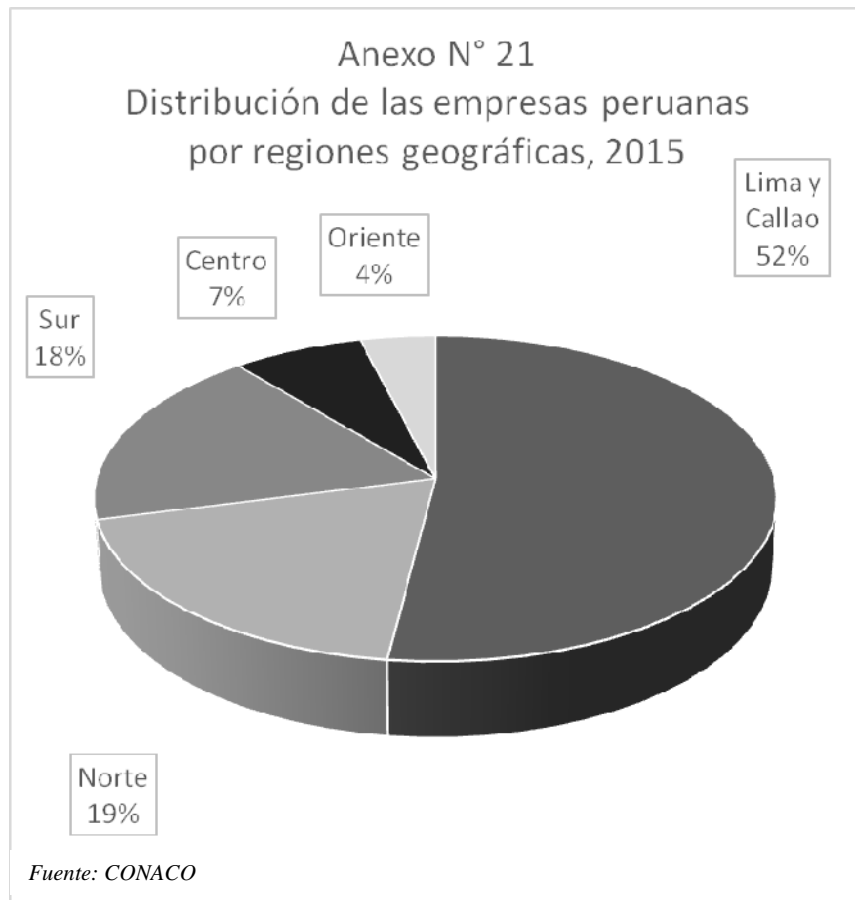
Anexo N° 19



Fuente: INEI.



Anexos



Anexo N° 22
Dimensiones del proceso de descentralización en
Perú, 2016

Dimensiones	Temas
Política	<ol style="list-style-type: none">1. Creación de nivel intermedio de gobierno.2. Representación política.3. Mecanismos de participación ciudadana.4. Transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y gobierno abierto.
Administrativa	<ol style="list-style-type: none">5. Delimitación de competencias.6. Transferencias de funciones.7. Gestión descentralizada y rectoría nacional.8. Servicio civil y desarrollo de capacidades.9. Reformas institucionales regionales.
Fiscal	<ol style="list-style-type: none">10. Estructura de ingresos subnacionales.11. Descentralización de recursos por

Anexos

Dimensiones	Temas
	efecto del canon. 12. Política general de descentralización fiscal. 13. Gasto subnacional (eficacia y calidad) y presupuesto por resultados.
Territorial	14. Demarcación territorial. 15. Reorganización territorial: regionalización y mancomunidades. 16. Ordenamiento territorial y desarrollo económico.
Gestión del proceso	17. Conducción del proceso. 18. Articulación nacional / subnacional (Consejo de coordinación intergubernamental). 19. Articulación subnacional (sectorial y territorial). 20. Monitoreo y evaluación del proceso.

Fuente: Molina (2016)

Bibliografia

Bibliografía

- Aghón, Gabriel (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal N° 44, CEPAL, Santiago de Chile, 82 p.
- Aghón, Gabriel; Albuquerque, Francisco; Cortés, Patricia; Coordinadores (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 333 p.
- Albuquerque, Francisco (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 82, abril, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 157-171.
- Alva, Mario (2008), “La desconcentración y la descentralización: ¿Cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades?”, en *Revista Gestión Pública*, abril, Gestión Pública, Lima, Perú, pp. 19-21.
- Alvarado, Betty M. (2008), *Descentralización fiscal en el Perú. Contexto y exploración del desempeño municipal*, Informe de Consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Lima, Perú, 111 p.
- Alvira, Rafael (1995), “Intento de clasificar la pluralidad de subsistemas sociales, con especial atención al Derecho”, en *Revista Persona y Derecho*, N° 33, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 41-52.
- Alvira, Rafael (2009), “Bien común y justicia social en las diferentes esferas de la sociedad”, en *Revista Empresa y Humanismo*,

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Vol. XII, N° 2, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 61-80

- Andrien, Kenneth (2011), *Crisis y decadencia. El virreinato del Perú en el siglo XVII*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú - Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 288 p.
- ANGR; AMPE; REMURPE (2013), *Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), Lima, Perú, 11 p.
- ANGR; AMPE; REMURPE (2014), *Avanzar en la descentralización fiscal*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Perú, 37 p.
- Arizmendi Posada, Octavio (2001), “El principio de subsidiariedad y el problema de las fronteras del Estado y la de la sociedad civil”, en *Revista Dikaion*, Año 15, N° 10, Universidad de La Sabana, Bogotá, Colombia, pp. 13-26.
- Assadourian, Carlos Sempat (1982), *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, 1ra. Edición, Serie Estudios Históricos, IEP Ediciones, Lima, Perú, 339 p.
- Astorquiza, Patricio (1991), “La Encíclica Centesimus Annus”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 44, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 17-37.
- Ballón Echegaray, Eduardo (2016), Entrevista realizada por Guillermo Dulanto Rishing el día 24 de junio de 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002), *Nota de evaluación del programa con el Perú: período 1990-2000*, Oficina de Evaluación y Supervisión, Documento RE-262, Washington, E.U., 56 p.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Banco Internacional

Bibliografía

- de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos, 292 p.
- Banco Mundial (2010), *Perú: El proceso de descentralización y su relación con la eficiencia del gasto público*, Informe No. 52885-PE, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos, 127 p.
- Bardhan, Pranab (2002), “Decentralization of governance and development”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, N° 4, American Economic Association, Nashville, Estados Unidos, pp. 185-205.
- Barnechea, Alfredo (1995), *La república embrujada. Un caso en la pobreza de las naciones*, 1ra. Edición, Editorial Aguilar. Nuevo Siglo, Lima, Perú, 427 p.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (2012), *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), La Paz, Bolivia, 40 p.
- Basadre Grohmann, Jorge (2005), *Historia de la República del Perú: 1822-1933*, Editorial El Comercio, 18 Volúmenes, Lima, Perú.
- Bigio, Saki; Ramírez-Rondán, Nelson (2006), *Corrupción e indicadores de desarrollo: una revisión empírica*, DT. N° 2006-007, Serie de Documentos de Trabajo, Working Paper series, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, Perú, 22 p.
- Blanquer, Jean-Michel; Fajardo Montaña, Dario (1991), *La descentralización en Colombia: Estudios y propuestas*, Institut Français D'Études Andines, Universidad Nacional de Colombia, Lima, Perú, 170 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Blas Mendoza, Asier (2007), “El reto de la descentralización participativa en el ámbito local. Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas”, en Ahedo Gurrutxaga, Igor; Ibarra Güell, Pedro (coordinadores), *Democracia participativa y desarrollo humano*, Editorial Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Guipúzcoa, España, pp. 253-282.
- Bobadilla Rodríguez, Francisco (2005), “Subsidiariedad: del poder total al poder compartido”, en *Revista Mercurio*, N° 518, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de Piura, Piura, Perú, pp. 33-42.
- Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, 1ra. Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 243 p.
- Bodin, Jean (1997), *Los seis libros de la República*, 3ra. Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 307 p.
- Boisier, Sergio (1990), *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Serie Ensayos, Documento 90/05, ILPES, Santiago de Chile, 36 p.
- Boisier, Sergio (1993), *Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros*, Serie Ensayos, Documento 93/17, ILPES, Santiago de Chile, 13 p.
- Boisier, Sergio (2002), “Desarrollo Territorial y Descentralización”, Documento preparado para el *Seminario Descentralización en sectores sociales: nudos críticos y alternativas*, organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú, Lima, del 9 al 11 de abril de 2002.
- Boixareu Carrera, Ángel (1994), “Principio de subsidiariedad”, en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, N° 3, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, pp. 771-808.

Bibliografía

- Boloña Behr, Carlos (1993), *Cambio de Rumbo*, 5ta. Edición, Instituto de Economía de Libre Mercado – SIL, Lima, Perú, 253 p.
- Bonilla, Heraclio; Spalding, Karen (1972)), “La Independencia en el Perú: Las palabras y los hechos”, en Bonilla, Heraclio; Chaunu, Pierre; Halperin, Tulio; Hobsbawm, E. J.; Spalding, Karen; Vilar, Pierre, *La Independencia en el Perú*, 1ra. Edición, Campodónico Ediciones, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 204 p.
- Borja, Jordi (1987), “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, en Borja, Jordi; Valdés, Teresa; Pozo, Hernán; Morales, Eduardo, *Descentralización del Estado. Movimiento social y Gestión Local*, ICI, FLACSO, CLASCO, Santiago de Chile, 401 p.
- Bravo Gala, Pedro, (1997), *Los seis libros de la República. Jean Bodin*, 3ra. Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 307 p.
- Breton, Albert (1990), *Centralization, decentralization and intergovernmental competition*, The 1989 Kenneth R. MacGregor Lecturer, Reflections Paper N° 4, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Ontario, Canadá, pp. 2-4.
- Brunet Estarellas, Pere J.; Almeida García, Fernando; Coll López, Miguel (2005), “Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”, en *Boletín de la AGE*, N° 30, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid, España, pp. 423-446.
- Buchanan, James M. (1965), “An economic theory of clubs”, en *Economica*, New Series, Vol. 32, N° 125, Wiley on behalf of The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, Londres, Reino Unido, pp. 1-14.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Camelo Rincón, Milton Samuel (2010), *La teoría de los bienes públicos locales: estado actual y reconsideraciones*, Tesis para optar el título de Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 90 p.
- Cameron, David; Editor (1994), *Decentralization and power sharing: impact on public sector management*, 24th National Seminar, Editorial The Institute of Public Administration of Canada, Ontario, 497 p.
- Carranza Ugarte, Luis; Tuesta Cárdenas, David (2004), “Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana”, en *Estudios Económicos*, N° 12, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, Perú, pp. 135-216.
- Carro Martínez, Antonio (1991), “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, en *Revista de Administración Pública*, N° 126, septiembre-diciembre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, pp. 217-252.
- Castillo Corrales, Enrique (2006), “La doctrina actual de la Iglesia acerca de lo político”, en *Revista Theologica Xaveriana*, N° 158, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 229-256.
- Catacutan, Rose (1993), “La responsabilidad social de las empresas”, en *Revista Nuevas Tendencias*, N° 60, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 31-37.
- Cea Egaña, José Luis (2005), “Presente y futuro del Estado social de derecho”, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, N° VII, Konrad-Adenauer-Stiftung E.V, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay, pp. 205-217.
- CELADE (1991), *El territorio y la descentralización en la Agenda de transformación productiva con equidad*, Serie A, N° 220,

Bibliografía

- julio, Centro Latinoamericano de Demografía, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 43 p.
- CEPAL (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto desarrollo económico local y descentralización en América Latina, CEPAL, GIZ, Santiago de Chile, 51 p.
- CEPAL (2011), *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Santiago de Chile, 89 p.
- CEPLAN (2009), *Perú múltiple: descentralización y desarrollo*, Friedrich Ebert Stiftung, CEPLAN, Congreso de la República, Lima, Perú, 47 p.
- Cohen, John M.; Peterson, Stephen B. (1999), *Administrative decentralization. strategies for developing countries*, Kumarian Press, West Hartford, E.U., 224 p.
- Commins, P; McDonagh, P. (1998), “Small scale food enterprises and rural development: illustrations from Ireland”, en Conferencia titulada *Food supply chains and regional development: the european experience*, Universidad de Gales, Cardiff, mayo, 35 p.
- Congreso de la República (2015), *Evaluación del proceso de descentralización: Informe Anual 2014-2015*, 1ra. Edición, Comisión de descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado, Congreso de la República, Lima, Perú, 227 p.
- Consejo de las Comunidades Europeas; Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Tratado de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Alemania, 34 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Consejo Nacional de Descentralización (2006), *El modelo peruano de descentralización*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, Perú, 108 p.
- Contreras Carranza, Carlos (2002), *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*, Documento de Trabajo N° 127, Serie Historia 24, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 34 p.
- Contreras Carranza, Carlos; Editor (2009), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo II: economía del período colonial temprano*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 611 p.
- Contreras Carranza, Carlos; Editor (2010), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo III: la economía del período colonial tardío*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 473 p.
- Contreras Carranza, Carlos; Editor (2011), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo IV: economía de la primera centuria independiente*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 552 p.
- Contreras Carranza, Carlos; Editor (2014), *Compendio de historia económica. Tomo V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980.*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 668 p.
- Cook, Noble David (2010), *La catástrofe demográfica andina. Perú, 1520-1620*, 1ra. Edición, Colección Estudios Andinos, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 418 p.
- Cotlear, Julio (2005), *Clases, Estado y Nación en el Perú*, 3ra. Edición, IEP Ediciones, Lima, Perú, 359 p.

Bibliografía

- Cresta, Gerald (2016), “La sistematización de los trascendentales del ser en su desarrollo histórico”, en *Revista Acta Scientiarum Education*, Vol. 38, N° 4, Oct-Dic, Universidad Estadual de Maringá, Brasil, pp. 347-354.
- Cruz Prados, Alfredo (2006), *Ethos y polis: bases para una reconstrucción de la filosofía política*, 2da. Edición, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, España, 442 p.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis (1961), “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, N° 35, mayo-agosto, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 75-138.
- De Las Casas, Bartolomé (2006), *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, Universidad de Alicante, España. http://www.cervantesvirtual.com/portales/bartolome_de_las_casas/obra/brevsima-relacin-de-la-destruccin-de-las-indias-0/
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero: la revolución informal*, 3ra. Edición, Editorial Barranco, Lima, Perú, 317 p.
- Defensoría del Pueblo (2004), *Integración regional...para compartir el desarrollo*, Programa de Descentralización y Buen Gobierno, Defensoría del Pueblo, Lima, Perú, 25 p.
- Diez Hurtado, Alejandro (2002), *Marco interinstitucional para la concertación en las regiones de Piura, Cajamarca y Arequipa*, Documento elaborado en el marco del Proyecto: Liderazgo, concertación y competitividad, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Piura, 78 p.
- d’Ors, Álvaro (1979), *Ensayos de teoría política*, EUNSA, Pamplona, España, 306 p.
- d’Ors, Álvaro (1999), *Nueva introducción al estudio del derecho*, 1ra. Edición, Colección: Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, Madrid, España, 216 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Edwards, John (2001), *La España de los Reyes Católicos (1479-1520). Historia de España, IX*, Editorial Crítica, Barcelona, España,
- Errázuriz Mackenna, Carlos José (1986), *La teoría pura del derecho de Hans Kelsen*, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), Universidad de Navarra, Pamplona, España, 520 p.
- Falleti, Tulia G (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3, American Political Science Association (APSA), Washington DC, EU, pp. 327-346.
- Farías Larraín, José (2011), “Política y buen gobierno en la óptica de Santo Tomás de Aquino”, en *Revista Electrónica Historias del Orbis Terrarum*, N° 6, www.orbisterrarum.cl, Santiago, Chile, 17 p.
- Finot, Iván (1997), *Descentralización del Estado y gestión social: análisis y perspectivas*, ILPES, Santiago de Chile, 22 p.
- Finot, Iván (2002), “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, diciembre, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 139-149.
- Flores Guzmán, Ramiro Alberto (2010), “Fiscalidad y gastos de gobierno en el Perú borbónico”, en Contreras, Carlos (Editor), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo III: la economía del período colonial tardío*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, pp. 295-380.
- Fraga, Gabino (2000), *Derecho administrativo*, 13° edición, Editorial Porrúa, México, 506 p.
- Franca Filho, Marcílio Toscano (2006), “Historia y razón del paradigma westfaliano”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 131, ene-mar, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, pp. 87-111.

Bibliografía

- Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Ediciones B, Buenos Aires, Argentina, 201 p.
- Gallardo, Bernarda (1991), *Reflexiones teóricas en torno a la Descentralización*, Reunión Técnica sobre Desarrollo Local Santiago, 30-31 octubre, ILPES, Santiago de Chile, 7 p.
- Gallego Anabitarte, A. (1990), “Trasferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y derecho positivo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 122, May-Ago, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, pp. 7-101.
- García, Miguel Alejandro (2002), “John Locke: la división de poderes y la tradición democrática contemporánea”, en *Revista Tópicos*, N° 22, Universidad Panamericana, México, pp. 9-15.
- García Pérez, Alan (2008), *Mensaje del presidente constitucional del Perú ante el Congreso Nacional el 28 de julio de 2008*, Congreso Nacional de la República, Lima, Perú, 23 p.
- Glave, Luis Miguel (2009), “Propiedad de la tierra, agricultura y comercio, 1570-1700: el gran despojo”, en Contreras, Carlos (Editor), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo II: economía del período colonial temprano*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, pp. 447-538.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1998), “La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”, en Revesz, Bruno (Editor), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 1ra. Edición, CIPCA, IEP, Lima, Perú, pp. 123-146.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003), “Lineamientos económicos y políticos para la ley de incentivos para la integración y conformación de regiones”, en Alejos, Calderón, Walter

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

(Compilador), *Regiones integradas: ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Lineamientos económicos y políticos*, Fondo Editorial del Congreso, Lima, Perú, pp. 15-46.

- Gonzales de Olarte, Efraín (2004), *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*, 1ra. Edición, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Serie: Análisis Económico, 22, Lima, Perú, 199 p.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2007), *Economía política de la era neoliberal peruana: 1990 – 2006*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, publicado en <http://blog.pucp.edu.pe/item/9028>
- Gonzales de Olarte, Efraín (2010), “Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010”, en Rodríguez, José; Tello, Mario D. (Editores), *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*, 1ra. Edición, PUCP, Lima, pp. 175-204.
- Gonzales Ojeda, Magdiel (2004), “El Estado social y democrático de derecho y el Estado peruano”, en *Revista Derecho & Sociedad*, Vol. 15, N° 23, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, pp. 56-72.
- González Enciso, Agustín (2011), *El nacimiento del capitalismo en Europa*, 1ra. Edición, Ediciones Eunete, Pamplona, España, 184 p.
- Gray, John (1997), “The tasks ahead . . .”, en *The Times Literary Supplement*, 9 de mayo de 1997, Londres, Reino Unido, pp. 8.
- Grompone, Romeo (1998), “La descentralización y el desprecio de la razón política”, en Revesz, Bruno (Editor), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 1ra. Edición, CIPCA, IEP, Lima, Perú, pp. 213-248.
- Grompone, Romeo (2002), *Los dilemas no resueltos de la descentralización*, Documento de Trabajo N° 118, Serie:

Bibliografía

- Sociología y Política 30, Colección Descentralización, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 53 p.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2011), *La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*, Agenda Decentralista, Cartilla N° 1, Proyecto ProParticipación, Lima, Perú, 8 p.
- Guillén, Jesús E. (1995), *La última oportunidad de la descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consenso*, Serie Ensayos Documento 95/29, ILPES, Santiago de Chile, 31 p.
- Gutián, Gregorio (2014), “Juan XXIII y la encíclica *Pacem in terris*: La relación entre bien común y subsidiaridad”, en *Revista Scripta Theologica*, Vol. 46, Universidad de Navarra, España, pp. 381-399.
- Harrison, Lawrence E. (1992), *Who prospers: how cultural values shape economic and political success*, BasicBooks, New York, E.U., 275 p.
- Hayek, Friedrich A. (2011), *Camino de servidumbre*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 368 p.
- Haynes, Kingsley E.; Button, Kenneth J.; Nijkamp, Peter (1996), *Regional Dynamics. Volume I*, E. Elgar, E.U., 492 p.
- Hernández Castellanos, Donovan Adrián (2010), “Idea del Estado en Carl Schmitt aportes para una genealogía de lo político”, en *Revista Argumentos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Vol. 23, N° 64, Set.-Dic., México, pp. 107-129.
- Herrero, Monserrat (2006), “Qué puede significar “bien común” en la sociedad pluralista contemporánea”, en *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. IX, N° 1, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 127-140.
- Hirschman, Albert O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, 1ra. Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 189 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Hobbes, Thomas (2009), *El Leviatan*, 2da. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 600 p.
- Hunt, Shane J. (2011), *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 651 p.
- INEI (2013), *Compendio Estadístico del Perú 2013*, Instituto Nacional de Estadística (INEI), Lima, Perú, 1521 p.
- Inman, Robert P.; Rubinfeld, Daniel L. (1998), *Subsidiarity and the European Union*, Working Paper 6556, NBER Working Paper Series, may, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Estados Unidos, 24 p.
- Jordana, Jacint (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documentos de Trabajo - Proyecto conjunto INDES-Union Europea, Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., EU, 117 p.
- Kapsoli, Javier; Mendoza, Waldo; Rabanal, Jean Paul (2006), “La política fiscal 2001-2006 y los retos para el futuro”, en Portocarrero Maisch, Javier (Editor), *Desafíos de la política fiscal en el Perú*, 1ra. Edición, Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Perú, 105 p.
- Kast, Miguel (1984), “Relaciones de la Política Económica con la Administración del Estado de Chile: El Estado Empresario y el Principio de Subsidiariedad”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 13, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 211-228.
- Kelsen, Hans (1995), *Teoría general del derecho y del Estado*, 5ta. Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 483 p.

Bibliografía

- Klarén, Peter F. (2004), *Nación y sociedad en la historia del Perú*, 1ra. Edición en castellano, IEP, Lima, Perú, 593 p.
- Kliksberg, Bernardo, (1998), “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 43, N° 173, México, pp. 139-186.
- Landau, Martin; Eagle, Eva. (1981), *Project on managing decentralization. on the concept of decentralization*, Institute of International Studies, University of California, USAID, Berkeley, E.U., 56 p.
- Larios, José; Alvarado, Betty; Conterno, Elena (2004), *Descentralización fiscal*, Documento Técnico N° 7, PRODES, USAID, Lima, Perú, 78 p.
- Laski, Harold J. (2003), *La gramática de la política. El Estado moderno*, 1ra. Edición, Editorial Comares, Granada, España, 792 p.
- Lázaro Cantero, Raquel (2002), *La sociedad comercial en Adam Smith: método, moral, religión*, S.A. EUNSA. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 364 p.
- Leman, Christopher K.; Nelson, Robert H. (1982), “The rise of managerial federalism: an assessment of benefits and cost”, en *Environmental Law Review*, N° 12, Northwestern School of Law of Lewis & Clark College, Oregon, EU, pp. 981-1029.
- Llempén, Zoila; Morón, Eduardo; Seminario, Cristhian (2010), “Descentralización y desempeño fiscal sub nacional - el caso de Perú”, en Del Valle, Marielle; Galindo, Arturo; Editores (2010), *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo, 141 p.
- Locke, John (2014), *Ensayo y carta sobre la tolerancia*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 144 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- López Más, Johans Julio (2014), “Desafíos de la regionalización y el desarrollo económico en Perú”, en *Revista Gestión en el Tercer Milenio*, Vol. 17-I, N° 33, Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú, pp. 45-52.
- Luna González, Antonio (2010), “El pensamiento político moderno: del Humanismo a la Ilustración”, en *Revista electrónica del Proyecto CLIO*, N° 36, Zaragoza, España.
- Maquiavelo, Nicolás (2003), *El Príncipe*, Edimat Libros, S.A., Madrid, España, 156 p.
- Manor, James (1999), *The political economy of democratic decentralization*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, D.C., EU, 133 p.
- Manrique Gálvez, Nelson (2006), “Democracia y nación: La promesa pendiente”, en *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, Perú, pp. 13-56.
- Martínez Barrera, Jorge (1993), “El bien común político según Santo Tomás de Aquino”, en *Thémata. Revista de Filosofía*, N° 11, Facultad de Filosofía, Universidad de Sevilla, España, pp. 71-99.
- Marx, Karl (2010), *El capital*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 528 p.
- Mc Evoy, Carmen (2013), *En pos de la República: ensayos de historia política e intelectual*, 1ra. Edición, Centro de Estudios Bicentenario, Municipalidad Metropolitana de Lima, Asociación Educacional Antonio Raimondi, Lima, Perú, 400 p.
- Matos Mar, José (1986), *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, 3ra. Edición, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, 111 p.

Bibliografía

- Melo, Jorge Orlando (1996), *Historia de Colombia. La dominación española*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 218 p.
- Ministerio del Ambiente (2014), *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*, Ministerio del Ambiente. Dirección General de Ordenamiento Territorial, Lima, Perú, 58 p.
- Miranda, Carlos (1991), “Selección de escritos políticos de John Locke”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 44, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, 38 p.
- Molina Martínez., Raúl (2014), “Articulación de los niveles de gobierno para la gestión del territorio en un contexto de descentralización”, Ponencia en *VIII Curso Nacional de Ordenamiento Territorial*, Ministerio del Ambiente, Lima, Perú, 16 p.
- Molina Martínez, Raul (2016), *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*, 1ra. Edición, Acuerdo Nacional, Lima, 104 p.
- Moncayo Jiménez, Edgard (2006), “La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos”, En *Revista Latinoamericana de Economía: Problemas del Desarrollo*, Vol. 35, N° 147, oct-dic, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 135-159.
- Monereo Pérez, José Luis (2004), “El espacio de lo político en Carl Schmitt”, en Schmitt, Carl, *El Leviathan en la teoría del Estado de Tomas Hobbes*, Editorial Comares, S.L., Granada, España, pp. IX-LXXIX.
- Monsalve, Martín (2011), “Industria y mercado interno, 1821-1930”, en Contreras, Carlos (Editor), *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV: economía de la primera centuria independiente*, 1ra. Edición, Banco Central de

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, pp. 239-301.

- Morón, Eduardo (2006), “Política fiscal 1980-2000: de la precariedad a la crisis y viceversa”, en Portocarrero Maisch, Javier (Editor), *Desafíos de la política fiscal en el Perú*, 1ra. Edición, Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Perú, 105 p.
- Novak, Michael (1999a), “La crisis de la socialdemocracia”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 74, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 5-31.
- Novak, Michael (1999b), *On cultivating liberty: reflections on moral ecology*, Rowman & Littlefield, Maryland, Estados Unidos, 359 p.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, EU, 256 p.
- Ocampo, José Antonio (1999), “Prólogo del Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director de IPES”, en ILPES / CEUR, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, 1ra. Edición, Ediciones Universidad del Bio-Bio, Concepción, Chile, pp. 299-320.
- Ortiz de Zevallos, Felipe (2007), *Apuntes de madurez (1993-2007)*, 1ra. Edición, Grupo Editorial Norma, Lima, Perú, 423 p.
- Paine, Thomas (2008), *Derechos del hombre*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 384 p.
- Papa León XIII (1891), *Carta encíclica Rerum Novarum: sobre la situación de los obreros*, Librería Editora Vaticana.
- Papa Pío XI (1931), *Carta encíclica Quadragesimo Anno: sobre la restauración del orden social y su perfeccionamiento de conformidad con la ley evangelizadora*, Librería Editora Vaticana.

Bibliografía

- Papa Juan XXIII (1961), *Carta encíclica Mater et Magistra: sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana*, Librería Editora Vaticana, 32 p.
- Papa Juan XXIII (1963), *Carta encíclica Pacem in Terris: sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, Librería Editora Vaticana.
- Papa Juan Pablo II (1991), *Carta encíclica Centesimus Annus: en el centenario de la Rerum Novarum*, Librería Editora Vaticana, 49 p.
- Papa Benedicto XVI (2009), *Carta encíclica Caritas in Veritate: sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad*, Librería Editora Vaticana.
- Parodi Trece, Carlos (2000), *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*, 1ra. Edición, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú, 464 p.
- Pennock, J. Roland (1959), “Federal and unitary government: disharmony and frustration”, en *Revista Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 4, N° 2, M. C. Jackson OBE, Hull University Business School, Reino Unido, pp. 147-157.
- Peralta, Leopoldo; Vasco, Mauricio (1998), “El Estado y la sociedad”, en *Revista de Estudios Sociales*, diciembre, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, pp. 80-88.
- Pérez Sánchez, Pablo (2014), *Responsabilidad y límites de la propiedad*, 1ra. Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Piura, Piura, Perú, 222 p.
- Pinilla-Rodríguez, Diego E.; Jiménez Aguilera, Juan de Dios; Montero Granados, Roberto (2014), “Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes”, en *Revista Investigación Económica*, Vol. 53, N° 289, jul-set, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, pp. 79-110.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Pizarro, Pedro (2013), *Relación del descubrimiento y conquista de los reinos del Perú*, Fondo de Cultura Económica, Lima, Perú, 238 p.
- PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*, 1ra. Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina del Perú, Lima, 160 p.
- Polo, Leonardo (2007a), “Las organizaciones primarias y las empresas. Primera sección”, en *Cuadernos Empresa y Humanismo*, N° 99, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, Pamplona, España, 114 p.
- Polo, Leonardo (2007b), “Las organizaciones primarias y las empresas. Segunda sección”, en *Cuadernos Empresa y Humanismo*, N° 100, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, Pamplona, España, 147 p.
- Polo, Leonardo (2013), *Lecciones de ética*, EUNSA, Pamplona, España, 182 p.
- Pontificio Consejo por la Justicia y Paz (2004), *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Librería Editrice Vaticana, Roma, 28 p.
- Puche Riart, Octavio (2005), “Minería española en la época colonial”, en *Bocamina: Patrimonio minero de la región de Murcia*, Ayuntamiento de Murcia, España, pp. 95-97.
- Ratzinger, Joseph (1959), “Sobre el concepto de persona en la teología”, ponencia presentada en el *Congreso sobre el concepto de persona en la pedagogía y en las ciencias auxiliares* <http://www.scribd.com/doc/56011791/Ratzinger-Persona-en-teologia>).
- Recaséns Siches, Luis (1941), “Historia de las doctrinas sobre el contrato social”, en *Revista de la Escuela Nacional de*

Bibliografía

- Jurisprudencia*, N° 12, Tomo III, oct-dic, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, pp. 331-360.
- Revesz, Bruno (2005), “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”, ponencia presentada en el *I encuentro macro regional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial*, Cajamarca, Perú, 28 p.
- Riker, William H. (1982), *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, Waveland Press, Illinois, EU, 311 p.
- Riutort, Monica; Cabarcas, Fabio (2006), “Descentralización y equidad: una revisión de la literatura latinoamericana”, en *Revista Gerencia y Políticas en Salud*, N° 11, Diciembre, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 22-36.
- Rodríguez Grossi, Jorge (2008), “Descentralización, territorio y sustentabilidad regional”, en *Revista Urbano*, N° 17, Mayo, Universidad del Bio-Bio, Concepción, Chile, pp. 36-40.
- Rodríguez Giraldez, William (2014), “Individualismo y desconfianza en el trabajo asociativo de cadenas productivas de agroexportación en el valle del Mantaro, Junín, Perú”, en *Revista Apuntes de Ciencia & Sociedad*, Vol. 4, N° 2, Universidad Continental, Lima, Perú, pp. 144-155.
- Rojas, Fernando (2000), “The political context of decentralization in Latin America”, en Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo; Editores, *Decentralization and accountability of the public sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Banco Mundial, Washington DC, EU, 434 p.
- Rousseau, Jean-Jacques (2012), *Del contrato social*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 240 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Rufián, Dolores M. (1992), *Descentralización, democratización y reformas institucionales y administrativas en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 35 p.
- Salas Olivari, Miriam (2009), “Manufacturas y precios en el Perú colonial, la producción textil y el mercado interno, siglos XVI y XVII”, en Contreras, Carlos (Editor), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo II: economía del período colonial temprano*, 1ra. Edición, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú, pp. 447-538.
- Salmon, Trevor C. (2001), “The dynamics of decentralization: canadian federalism and british devolution”, en Salmon, Trevor C.; Keating, Michael (Editores), *The dynamics of decentralization: canadian federalism and british devolution*, McGill-Queen's University Press, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá, pp. 187-192.
- Sánchez Sáez, Antonio José (2005), *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, España, 256 p.
- Sanders, Karen (1997), *Nación y tradición. Cinco discursos en torno a la nación peruana, 1885-1930*, Fondo de Cultura Económica, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 446 p.
- Santanatoglia, Eliana M.; Sosa Valle, Federico G. M. (2010), “Selección de textos de Friedrich A. Von Hayek”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 120, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, pp. 245-332.
- Santo Tomás de Aquino (2014), *Suma teológica mínima*, Editado y explicado por Peter Kreeft, Editorial Tecnos, Madrid, España, 184 p.
- Schmitt, Carl (1971), *Legalidad y legitimidad*, Traducción de José Díaz García, Editorial Aguilar, Madrid, España, 171 p.

Bibliografía

- Schmitt, Carl (2009), *El concepto de lo político*, 5ta. Reimpresión de la 1ra. Edición, Editorial Alianza, Madrid, España, 153 p.
- Seguí Terol, María Rafaela (2016), *Juan Donoso Cortés: teoría del Estado y visión de Europa*, 1ra. Edición, Universidad de Alicante, Servicio de Publicaciones, Alicante, España, 124 p.
- Sheahan, John (2001), *La economía peruana desde 1950: buscando una sociedad mejor*, 1ra. Edición, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 269 p.
- Sieyès, Emmanuel (2003), *¿Qué es el tercer Estado? y ensayo sobre los privilegios*, 1ra. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 184 p.
- Staving, Ward (1988), “La comunidad indígena y la gran ciudad: los naturales del Cusco y la ciudad minera de Potosí durante la Colonia”, en Flores Galindo, Alberto (Editor), *Comunidades campesinas. Cambios y permanencias*, 2da. Edición, Centro de Estudios Sociales Solidaridad, Chiclayo, Perú, pp. 177-206.
- Stein, Torsten (1995), “El Principio de Subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 90, octubre-diciembre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 69-84.
- Stöhr, Walter B. (1999), “Subsidiariedad: un nuevo concepto clave para la política de desarrollo regional”, en ILPES / CEUR, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, 1ra. Edición, Ediciones Universidad del Bio-Bio, Concepción, Chile, pp. 299-320.
- Tanaka, Martín (2002), *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?*, Documento de Trabajo N° 125, Serie: Sociología y Política 35, Colección Descentralización, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 35 p.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Tapia Valdés, Jorge (2003), “Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización”, en *Revista Estudios Constitucionales*, Año 1, N° 1, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, Santiago de Chile, pp. 99-111.
- Thorp, Rosemary (1995), *Gestión económica y desarrollo en el Perú y Colombia*, 1ra. Edición, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Lima, Perú, 328 p.
- Tiebout, Charles M. (1956), “A pure theory of local expenditures”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5, Oct., The University of Chicago Press, EU, pp. 416-424.
- Tiebout, Charles M. (1961), “An economic theory of fiscal decentralization”, en Universities-National Bureau (Editor), *Public finances: needs, sources, and utilization*, Princeton University Press, Estados Unidos, pp. 79-96.
- Toledo Manrique, Alejandro (2002), *Discurso del presidente Alejandro Toledo en suscripción solemne del Acuerdo Nacional*, Acuerdo Nacional, Lima, Perú, 3 p.
- Tomassini, Luciano (1994), *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 147 p.
- Trivelli, Carolina (2002), *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*, IEP Ediciones, Documento de Trabajo N° 124, Serie: Sociología y Política N° 34, Lima, Perú, 38 p.
- USAID (2011), *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011*, 1ra. Edición, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Lima, Perú, 271 p.
- USAID (2016), *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización a enero de 2016*, 1ra. Edición, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Lima, Perú, 141 p.

Bibliografía

- Valcárcel Bustos, Mónica Tesalia (2015), “Descentralización y autonomía Local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica - REALA*, N° 3, ene-jun, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, España, 17 p.
- Vanney, María Alejandra (2009), *Libertad y Estado. La filosofía jurídico-política de Álvaro d’Ors*, 1ra. Edición, Editorial Aranzadi, SA, Instituto Empresa y Humanismo, Pamplona, España, 586 p.
- Vanney, María Alejandra (2010), “Estado de derecho y derecho estatal”, en *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. XIII, N° 2, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 237-262.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001), “La política de desarrollo económico local”, en Aghón, Gabriel; Alburquerque, Francisco; Cortés, Patricia; Coordinadores, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, pp. 21-45.
- Vekemans, Roger (1963), “La reforma social, o la reforma de las reformas”, en *Revista Mensaje*, N° 122, setiembre, Compañía de Jesús, Santiago de Chile, pp. 353-361.
- Velasco Caballero, Francisco (2004), “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, pp. 117-159.
- Viana, Antonio (1998), “El principio de subsidiariedad en el gobierno de la Iglesia”, en *Revista Ius Canonicum*, Vol. 38, N° 75, Universidad de Navarra, Pamplona, España, pp. 147-172.

Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano

- Vischer, Robert K. (2001), “Subsidiarity as a principle of governance: beyond devolution”, en *Indiana Law Review*, Vol. 35, N° 1, Indiana, E.U., pp. 103-142.
- Von Haldenwang, Christian (2001), “Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana”, en Aghón, Gabriel; Albuquerque, Francisco; Cortés, Patricia; Coordinadores, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, pp. 47-68.
- Webb, Richard; Coordinador (2001), *Carta de navegación*, BID, PNUD, BIRF, CAF, Lima, Perú, 648 p.
- Weber, Max (2012), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, España, 384 p.
- Wiesner, Eduardo (2003), *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Colombia, 37 p.
- Wilhelmsen, Frederick D. (1992), “La filosofía política de Álvaro D’Ors”, en *Glossae, Revista de Historia del Derecho Romano*, N° 4, Instituto de Derecho Común Europeo, Universidad de Murcia, Murcia, España, pp. 147-189.
- Williamson, John (2002), “What Washington means by policy reform”, en Williamson, John (Editor), *Latin american adjustment: how much has happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington, EU, pp. 50-63-
- Williamson, John (2003), “No hay consenso en el significado”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Septiembre, Washington, E.U., pp. 10-13.