

- ◆ Análisis incluye propuestas en las áreas económica y política
- ◆ Plantea una nueva demarcación territorial para el país

**PATRICIA ESCUDERO ASCENCIO**  
 (patriciaescudero@editoria.peru.com.pe)

El nuevo intento de descentralizar el país "es una oportunidad para cifricar una democracia ciudadana, un proceso en el que los esfuerzos nacionales se unen para cambiar la historia del Perú", sostiene el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe reciente sobre desarrollo humano, Perú 2006, titulado *Impacto de la descentralización en el desarrollo*.

El estudio, basado en datos del último censo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de 2005, concluye en que el Perú mejoró su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en relación con 2003, pero aún no supera el alcanzado en 2000. Precisa que desde hace muchos años las jurisdicciones con mejores IDH siguen siendo las mismas, se encuentran en Lima y, en todo caso, en la Costa, producto del centralismo que subsiste en el país, y que se mantiene una gran brecha con las regiones que poseen menores recursos, que se hallan en la Sierra, en los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho.

Por tal motivo, propone que mediante la descentralización, se avance en la construcción de acción, con un proyecto unificador en el que lo económico no sea lo único para el desarrollo humano, sino que a ello se sume la práctica democrática, que significa que los agentes sociales participen y construyan su propio desarrollo, además de ejercer su plena ciudadanía.



**Redes.** Falta vitalidad económica y territorial entre los actuales departamentos.

El fin histórico de una descentralización no es secesionista, sino, por el contrario, unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones, sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo.

**Los Diez Enfoques de Interpretación de la Realidad Peruana,** José Carlos Mariátegui, 1939.

**Objetivos**

Para el PNUD, si el Perú otorga su visión de la descentralización más allá de sus límites administrativos y la hace un proyecto nacional, que comprometa su destino, cumpliría los objetivos esenciales: que vaya más allá del gobierno de turno, creará en todo a ella una economía diferente, que acumule y distribuya recursos; y

aplicará una política que dé lugar a todos sus miembros y los haga realmente ciudadanos.

En su análisis sobre el proceso descentralizador que se desarrolla en el país, el PNUD precisa que la desconexión histórica entre las regiones y el poder central es quizás la raíz de los problemas del proceso.

Mientras en el interior del país se percibe la intención del centro de no ceder poder real, sino sólo voluntad de cumplir con las formas, la administración central sólo tuvo experiencias fallidas, errores y coprasamientos en el manejo del proceso.

Este consenso por ambos lados de esta situación, expresa el informe del PNUD, es un buen punto de partida para que esta vez la descentralización se concrete y contribuya a generar un nuevo Estado y una economía afín al bienestar general.

**Inversión**

En el plano económico, el PNUD plantea una descentralización económica sobre la base de una inversión descentralizada, la complementariedad pública y privada, y la armonización de políticas públicas con participación empresarial.



**Presión.** La descentralización debe ser un proceso que contribuya a la pertenencia de Nación, con un proyecto unificador.

DOCUMENTO. INFORME DE DESARROLLO HUMANO DEL PNUD SUSTENTA EL PROCESO

# Descentralización para cambiar la historia

**CRONOLOGÍA, GOBIERNOS Y ACCIONES**

Don José de San Martín, Don Simón Bolívar, José G. Torres Aguiar y La Mar



**1821-1826**  
 Independencia, municipalización, juntas departamentales

Santa Cruz, A. Gamarra, L. Obispo, Ramón Castilla, Manuel Ignacio de Vivanco



**1836-1839**  
 Confederación Perú-Boliviana, federalismo

**1846-1867**  
 Juntas departamentales

Manuel Pardo, Nicolás de Piérola



**1873-1882**  
 Consejo departamental, Primera Ley Orgánica de Municipalidades

**PROJECIÓN DEL FUTURO**

Andrés A. Cáceres, José Pardo



**1890-1915**  
 Juntas Departamentales



**1868**

Durante el gobierno de José Belaúste se construyeron los templos de Chacabambilla, Pucallpa y Pucallpa. Se fundó el primer Hospital de Niños de Lima y se...



[EDUCACIÓN] La instrucción primaria en el Perú, según la Ley de 1875, dictada por Manuel Pardo, estaba en manos de los municipios. José Pardo (1864-1898) decidió hacer un censo. La ley promulgada en 1905 reformó...

ROSO RICO CÁRDENAS



El niño, en el que lo económico no es lo único para el desarrollo humano.

que existan justificaciones con riqueza, producción e ingresos mínimos, el informe sugiere tener en cuenta la solidaridad interregional como principio descentralizador, mediante fondos de compensación regional y municipal.

**Estado y mercado**

En el campo político, el informe considera la descentralización como parte del proceso de reforma del Estado, como una tercera etapa de reforma que continúa a aquella que promovió el funcionamiento del mercado y a la que propugnaba las reformas institucionales. En este caso, considera que en la descentralización el eje central es la complementariedad entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, el interés de las personas y los colectivos, entre los conceptos de crecer y de dar igualdad, y sostiene que el proceso descentralizador debe tener estos bases.

El rol en este proceso —afirma— es mantener el equilibrio entre el centralismo necesario para no caer en una fragmentación, y el objetivo de crear economías regionales de suficiente capacidad para sustentar la existencia de administraciones regionales.

Los conceptos de descentralización del PNLD incluyen la necesidad de realizar una nueva demarcación territorial, que considere "unidades intermedias de gestión" y termine con la existencia de distritos, provincias y departamentos, que no limen zonas geográficas, políticas ni económicas.

El informe refiere que para llegar a una regionalización exitosa debe haber una articulación y convergencia entre la dinámica de los departamentos y la de las provincias y que la falta de recursos económicos y territoriales entre los actuales departamentos se expresó en el referéndum de 2000.

En ese sentido, sostiene que la heterogeneidad en los distritos departamentales y provincias obliga a que el proceso de regionalización tenga relaciones dinámicas y que no haya una fecha única para realizar consultas a escala nacional.

También incluye la opción de realizar una demarcación "desde abajo", donde se revisen y resuelvan con prioridad las demarcaciones menores, que deberían integrarse buscando una mayor armonía entre la densidad poblacional, la acumulación de activos productivos, la disposición de redes comerciales, y su efectiva participación y democratización política.

La nueva demarcación exige un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que anticipe los escenarios y condiciones de articulación y competitividad de los territorios económicos del país y sus vínculos con la economía internacional y los mercados externos.

**cifras y dato**

**0.598**

es el índice de Desarrollo Humano (IDH) del Perú, superior al 0.59 que alcanzó en 2000, pero inferior al que tenía en 2000, de 0.620 calculado para provincias.

**19**

distritos con más elevado IDH se encuentran en Lima. Y de los 36 primeros, ocho Yanahuara (Arequipa) e Ilayabari (Tacna) están fuera de Lima departamento.

**3**

distritos con menos IDH son Callanamarca (Arequipa), Huancavelica, Quillo (Yungay), Ancahuasi y Huayllay Grande (Arequipa, Huancavelica).

**0.8085**

es el IDH de San Isidro, el distrito con mayor índice del país (76.7 años de esperanza de vida al nacer, 99.7 de alfabetismo, 90.5 de escolaridad y 1271 nuevos soles de ingreso familiar por cápita).

**0.4013**

es el IDH de Huayllay, el distrito del país con menor índice (53.7 años de esperanza de vida al nacer, 52.5 de alfabetismo, 53 de escolaridad y 153 nuevos soles de ingreso familiar por cápita).

La Costa (sin incluir Lima) presenta un IDH de 0.636, la Sierra de 0.555 y la Selva de 0.366. Los ingresos per cápita de sus familias son 696.5 nuevos soles, 294.2 nuevos soles y 230.4 nuevos soles, respectivamente.

**RESUMEN**

El índice de Desarrollo Humano es una medición que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de la esperanza de vida al nacer, los niveles de alfabetismo, escolaridad, logros educativos e ingresos familiares en cada país, departamento o distrito.

**puntos de vista**

**Rolando Ames**  
Coordinador de Ciencia Política y Gobierno PUCP

“El informe aporta un conjunto de descentralización desde la perspectiva de conjunto. La obra como un medio para cobrar sobre otras bases de poder y organización a toda la economía nacional.”

**Marta Isabel Remy**  
Investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos

“Éste es un informe que propone políticas en tres aspectos centrales de la descentralización: la economía política de la descentralización, qué hacer con el Estado y la demarcación territorial. Plantea también un nuevo paradigma de reforma institucional centrado en la promoción de una nueva relación entre Estado y mercado.”

**Mariano Valderrama**  
Asesor en gobernabilidad  
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

“El PNLD es la descentralización como un proceso complejo de largo aliento, que compromete el replanteamiento del modelo económico, la reforma del Estado, el reordenamiento del territorio y el desarrollo de la ciudadanía. Lo observa no como un fin en sí, sino como un instrumento para promover desarrollo humano en las regiones mediante una mirada multidimensional y una lectura del proceso que rompe con la mirada habitual de la coyuntura.”

**Carlos Monge**  
Responsable de Vigilancia Ciudadana de ONG Propuesta Ciudadana

“El informe plantea dos ideas clave: que la descentralización no tiene sentido si no viene acompañada por una reforma sustancial del Poder Ejecutivo, y que ésta debe basarse en el nuevo paradigma de las reformas que entienda su alianza público-privada, entre el Estado y los emprendedores.”



Augusto El Leguía

Asamblea Constituyente, Bomberos

1919-1920

Comités regionales, Suprime juratos y elecciones municipales

1921-1923

Cancías departamentales que no llegan a funcionar

F. Belandier



Juan Velasco Morales Bermúdez

1962-1990

Elecciones municipales, corporaciones departamentales de desarrollo

1990-1978

Suprime elecciones municipales, crea Organismos Regionales de Desarrollo Económico

Fernando Quiroz



Alan García



1990-1995

Elecciones municipales, Corporaciones Departamentales de Desarrollo

1995-1999

Ley de Bases de la descentralización, consejos regionales, comités regionales paritarios

Alberto Fujimori

1999-2000

Frustración del proceso, Consejo Transitorio de Administración Regional

Alfonso Toledo



2001-2009

Nueva Ley de Bases de la descentralización, Elecciones Departamentales, Transferencia parcial de funciones y recursos, interés de coexistencia