

# Discurso académico sobre la descentralización

## Un acercamiento teórico: clásicos y contemporáneos<sup>1</sup>

### Academic speech on the decentralization

#### A theoretical approach: Classic and contemporary

Recibido: 16/10/2009  
Aprobado: 10/11/2009

**Zenón Eduardo Vargas Morales**  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
zevamo@yahoo.com

#### RESUMEN

En el presente artículo se hace una revisión de los estudios relacionados con la teoría de la descentralización y se clasifica de acuerdo al enfoque teórico que se aborda. Asimismo, se recoge los puntos de vista de investigadores peruanos (historiadores, economistas y sociólogos) que en los últimos años vienen discutiendo sobre el proceso de descentralización en el Perú. De esa manera, se identifican los estudios de descentralización provenientes de los clásicos de las ciencias sociales con sus respectivos enfoques: económico, sociológico, politológico. En cada uno de ellos se examina la preocupación central en torno a la descentralización y la democracia. El objetivo es la necesidad de motivar los estudios interdisciplinarios y comparados, con la finalidad de comprender los contrastes del proceso de descentralización.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización, desconcentración, reforma del Estado, democracia, regionalización, gobiernos regionales, gobiernos locales.

#### ABSTRACT

The present article makes a revision of the studies related to the theory of the decentralization and it is classified according to the theoretical approach that is approached. Also, one picks up the points of view of Peruvian investigators (historians, economists and sociologists) that in the last years comes discussing on the process of decentralization in Peru. Of that way, the originating studies of decentralization of the classic ones of social sciences with their respective approaches are identified: economic, sociological, politológico. In each of them the central preoccupation around the decentralization and the democracy is examined. The objective is the necessity to motivate the interdisciplinary and compared studies, in order to include/ understand the resistances of the decentralization process.

**KEY WORDS:** Decentralization, deconcentration, reform of the State, democracy, regionalisation, regional governments, local governments.

---

1 El presente ensayo es parte del proyecto de investigación que se encuentra en ejecución: «Desafíos de la descentralización, miradas y percepciones»; investigación que ha servido para discutir con los alumnos de la Escuela de Sociología, acerca de las cuestiones teóricas sobre el tema.

*Se puede calificar la honradez de un intelectual contemporáneo por la postura respecto a Nietzsche y Marx. Quien no admita que no podría llevar a cabo lo más importante de su trabajo sin contar con la obra de estos hombres se engaña a sí mismo y engaña a los demás. Nuestro mundo intelectual ha sido moldeado en su mayor parte por Nietzsche y Marx. (Max Weber).*

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la globalización y la revolución científico-tecnológica, el proceso centralizador de la sociedad, la economía y la política ha dado lugar a su antítesis: la descentralización. Este fenómeno ha traído como consecuencia que el tema se haya generalizado lo suficiente y hoy ocupe importantes lugares en la agenda de discusión, tanto en centros académicos y organismos internacionales como en los gobiernos regionales, locales, partidos políticos y la sociedad civil.

Este hecho nos obliga revisar la literatura sobre el tema, con la finalidad de distinguir los diferentes enfoques teóricos o corrientes que abordan la temática de la descentralización. En ese sentido revisamos los principales escritos de los clásicos de las ciencias sociales como es el caso de Max Weber, quien en sus *Escritos políticos* consideraba que el Estado moderno (tanto el capitalista como el socialista) tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Luego analizamos las propuestas teóricas de Alexis de Tocqueville, para quien la descentralización es prerequisite de la democracia, por cuanto un vigoroso gobierno local que cuente con un mínimo de interferencia del gobierno central en el manejo de sus asuntos, favorece las virtudes cívicas democráticas. Junto con Tocqueville, otro defensor de la congruencia entre descentralización y democracia es John Stuart Mill, quien en *Political Economy* consideraba que la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas y que una constitución democrática que no esté apoyada por instituciones democráticas locales y esté confinada al gobierno central, no sólo carece de libertad política, sino que a menudo crea precisamente un espíritu que opera en sentido contrario. Otro crítico de la congruencia es Robert Michells, cuya «ley de hierro de la oligarquía» formulado en su texto *Los partidos políticos*, le lleva a señalar que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas. Finalmente, Karl Mannheim, en *Libertad, poder y planificación democrática*, considera que la democracia es compatible con la centralización y, en las condiciones modernas de las necesidades del Estado, no es realista aspirar a una estructura descentralizada.

En el capítulo segundo se hace una revisión de los principales trabajos y artículos sobre la descentralización con el objetivo de examinar sus preocupaciones y contextualizar el estado actual de la temática. En una primera parte, rescatamos la visión histórica a partir de los textos de Pedro Planas y Carlos Contreras. En

una segunda parte, señalamos los problemas de la descentralización bajo el ajuste estructural en los noventa a partir de dos textos de Efraín Gonzales de Olarte. En una tercera parte, se expone algunos desafíos que tiene que enfrentar el proceso de descentralización en el marco de reformas del Estado frente a la globalización, a partir de artículos de Norbert Lechner, «La reforma del Estado y el problema de la conducción política», y de Bruno Revesz. Se concluye presentando el debate de articulistas de Palestra (PUCP) como: Javier Abugattás, Walter Alejos, Rolando Ames, Carlos Monge, Hélan Jaworski que discuten sobre «si la descentralización va por el camino correcto para lograr la inclusión de todos los peruanos en el desarrollo».

### I. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA SEGÚN LOS CLÁSICOS<sup>2</sup>

En sus *Escritos políticos*, Max Weber<sup>3</sup> considera que el Estado moderno (tanto el capitalista como el socialista) tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Tenía en cuenta que el proceso de racionalización burocrática tiene su culminación lógica en el modelo socialista, y que la única forma de controlar y limitar las consecuencias de esa tendencia centralizadora es manteniendo una pluralidad de estructuras burocráticas con intereses distintos y encontrados para que se vigilen y equilibren entre sí. El individuo, aislado, no puede oponerse al poder de una organización burocrática; la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias. Sólo la competencia y el conflicto entre varias configuraciones de poder permite conservar y salvaguardar un margen de libertad para la acción individual, que aumentará en la medida en que el individuo pueda oponer hábilmente entre sí las diversas estructuras burocráticas para obtener sus propios fines. En vez de tener una sola burocracia monolítica que aplaste la libertad individual, es preferible mantener una pluralidad de burocracias con intereses encontrados, con el fin de que el individuo pueda

2 Esta parte del informe recoge las ideas principales que expone Gil Villegas en su estudio de los clásicos acerca del tema. Francisco Gil Villegas, *s/f*. «Descentralización y democracia: una perspectiva teórica». En: Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México: Ed. El Colegio de México.

3 Max Weber, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, 2008. Resumen: Este volumen ofrece una selección de los escritos políticos más importantes. Aquellos cuya influencia se ha dejado y se deja aún sentir en las ciencias políticas más allá de los motivos concretos que en su día les dieron origen. El primero de ellos, «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos» (1918), se considera el más importante de sus trabajos sobre las deficiencias del sistema político alemán y en él la cuestión central es «cómo salvar los restos de la libertad individual» en el proceso general e inevitable de burocratización de la sociedad moderna. En el segundo, titulado «El socialismo» (1918), Weber examina si este movimiento puede representar una alternativa a los problemas de la economía privada. Por último, en «El presidente del Reich» (1919) Weber expuso sus argumentos en favor de que el presidente del Estado sea elegido directamente por los ciudadanos, y no por la Asamblea Nacional. Otras obras de Max Weber en esta misma colección: *El político y el científico*, *La ética protestante y el «espíritu» del capitalismo*, *Conceptos sociológicos fundamentales y Sociología del poder: los tipos de dominación*.

maniobrar entre ellas y conseguir fines y objetivos independientes y no subordinados al criterio de la racionalidad instrumental burocrática.

Esto significa que habrá participación política democrática en cuanto exista una pluralidad alternativa de grandes configuraciones de poder una vez que se acepta, realísimamente, que ni el Estado ni las organizaciones burocráticas pueden desaparecer y que, por lo mismo, no es posible eliminar radicalmente la dominación del hombre sobre el hombre (Marx). Lo más que puede lograrse en esta dirección es evitar que el proceso de racionalización burocrática lleve sus tendencias represivas hasta las últimas consecuencias.

A partir de esta perspectiva teórica, criticándola o profundizando sus alcances, han surgido diversas posiciones teóricas respecto a la relación entre democracia y descentralización. Para algunos la descentralización es prerrequisito de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas y burocráticas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.

*«La descentralización es prerrequisito de la democracia»*

Con una teoría social diferente, desarrollado paralelamente al de Max Weber, Alexis de Tocqueville afirmaba (*La democracia en América*), que un vigoroso gobierno local que cuente con un mínimo de interferencia del gobierno central en el manejo de sus asuntos, favorece las virtudes cívicas democráticas. Sin embargo, en las naciones democráticas «la centralización será el gobierno natural», pues «todos los pueblos democráticos son impelidos como por instinto hacia la centralización de poderes». La explicación para esta aparente contradicción, radica en que Tocqueville<sup>4</sup> daba diversos significados a la palabra «democracia». Por un lado, significa un estado social especial, que se caracteriza por el avance de la igualdad

4 Tocqueville especula sobre el futuro de la democracia estadounidense y sobre los peligros potenciales «para la democracia» y «de la democracia». Escribe que la democracia encierra el peligro de degenerar en lo que él describe como *despotismo suavizado*. Observa también que el único papel que puede desempeñar la religión es el de su separación del gobierno, aceptando un laicismo que conviene a ambas partes. *La democracia en América* tuvo numerosas ediciones a lo largo del siglo XIX, alcanzando fama de manera inmediata, tanto en Europa como en Estados Unidos, y consagrándose en el siglo XX como un clásico de la ciencia política, la sociología y la historia. Esta obra de Tocqueville ha sido aclamada por predecir varios acontecimientos que finalmente tuvieron lugar. En ella se predijo correctamente la abolición de la esclavitud o que se produciría un desgarramiento del país en forma de guerra civil. Predijo el surgimiento de dos superpotencias mundiales, Rusia y los Estados Unidos, así como el equilibrio bipolar (lo que se conoce como guerra fría). También advirtió contra la tiranía de las mayorías, el despotismo popular, la violencia partidista y la subordinación de los más capaces a los prejuicios de los ignorantes, así como la ausencia de libertad intelectual y la degradación de la administración pública, la decadencia de la asistencia social, de la educación o de las bellas artes. Que tales cosas hayan ocurrido o no es hoy día discutible.

de condiciones sociales, y por otro se refiere a las leyes políticas que hacen posible la estructuración de la expresión de la voluntad de la ciudadanía. El primer significado es compatible y va aparejado con la centralización; el segundo es el que es afín a la descentralización. Es en este último sentido que escribe: «hay que usar la democracia para moderar la racionalización centralizadora» o que «sólo la democracia puede mitigar o hacer tolerables los inevitables males de un Estado racionalizado y centralizado». La noción de «racionalización» describe la tendencia hacia la igualdad de condiciones que es compatible con el proceso centralizador del Estado moderno, dejando libre el concepto de democracia para referirse al autogobierno de la participación ciudadana, que sería la noción afín a una estructura descentralizada.

Al estudiar el caso de los Estados Unidos, consideraba que ahí se daba una combinación de centralización política con descentralización administrativa, porque había una concentración de poder en la dirección de los asuntos comunes a toda la nación, pero no así en los intereses especiales para ciertas partes de la nación.

Cuando Tocqueville concluyó *La democracia en América*, había encontrado que el gran peligro para el futuro de las naciones modernas no era tanto el despotismo cesarista de un solo hombre, sino el despotismo de un Estado centralizado y burocrático. Como Weber, Tocqueville consideraba que el Estado moderno tiende hacia la centralización burocrática como consecuencia del progreso, de la igualdad de las condiciones sociales y del desarrollo de la industria. Sin embargo, Tocqueville llegó a ver en las instituciones locales vigorosas, el fundamento para fortalecer las virtudes cívicas democráticas y participativas. La descentralización administrativa crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana; ésta era la gran ventaja de la descentralización estadounidense y una de las causas fundamentales a la que debía su prosperidad y cultura cívica.

Tomando en cuenta la experiencia europea, Tocqueville señalaba que siempre es fácil centralizar la administración, y casi imposible descentralizarla aunque parezca fácil; sin embargo, creía posible remediar los excesos del centralismo burocrático. Una sociedad democrática podría existir ahí donde las fuerzas nacionales estuvieran más centralizadas que en los Estados Unidos, «donde el pueblo ejerciera un imperio menos directo y forzoso sobre los asuntos generales, y donde, sin embargo, cada ciudadano, gozando de ciertos derechos, tomara parte, en su esfera, en la marcha del gobierno. Para lograr este objetivo, Tocqueville proponía el desarrollo de instituciones locales vigorosas, mayor facilidad y libertad para la asociación de los individuos y bloquear la tendencia hacia la centralización administrativa. Entre los remedios que prescribía contra esta tendencia estaban el desarrollo de las libertades locales, la libertad de asociación, la libertad de prensa, el poder judi-

cial independiente y los derechos civiles y políticos del individuo. En ese sentido Tocqueville sugería usar una democracia política descentralizada para moderar los excesos de una «democracia» social racionalizadora y centralizadora.

«La descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas»

Junto con Tocqueville, otro defensor de la congruencia entre descentralización y democracia es John Stuart Mill<sup>5</sup>, quien en *Political Economy* consideraba que «una constitución democrática que no esté apoyada por instituciones democráticas locales y esté confinada al gobierno central, no sólo carece de libertad política, sino que a menudo crea precisamente un espíritu que opera en sentido contrario. De igual forma, Harry Eckstein señala recientemente en su *Division and Cohesion in Democracy* que las prácticas democratizadoras en la toma de decisiones de las asociaciones locales fortalecen el procedimiento democrático nacional.

Ante estas tesis, los críticos de la congruencia, entre los cuales cabe citar a Hans Kelsen<sup>6</sup>, señalan que desde un punto de vista formal-sistemático, las nociones de descentralización y democracia no se implican recíprocamente aunque puedan ir aparejadas, por casualidad, en la realidad empírica o se utilicen supuestos tácitos para hacer la identificación. Así dice Kelsen en su *Teoría general del Estado*, que se parte del supuesto tácito de que la autonomía, o mejor, la democracia implicada en el principio autonómico, conduce a una especie peculiar de descentralización: la descentralización es, pues, consecuencia de la democracia, y a la inversa. Sin embargo, esta coincidencia no es forzosa sino casual, porque formalmente la descentralización «es compatible tanto con la autocracia como con la democracia».

5 John Stuart Mill (Londres, 20 de mayo de 1806 - Avignon, 8 de mayo de 1873), filósofo y economista inglés. Era el hijo mayor de James Mill, quien, con mucho cuidado, aunque no con mucha ternura, asumió la tarea de su formación espiritual y promovió su desarrollo intelectual, extraordinariamente precoz. En su *Autobiografía* (1873) describió la esmerada educación que había recibido de su padre, comenzando a estudiar griego a los tres años y latín a los ocho. A los 15 años, ya ampliamente instruido en una extensa gama de materias, que incluían economía, historia, filosofía e incluso alguna de las ramas de las ciencias naturales, leyó, por primera vez, a Bentham, quien, junto con su padre, le instruyeron en las ideas utilitaristas. Desde esta primera lectura de Bentham (1812), Stuart Mill se sintió un reformador del mundo.

6 Hans Kelsen, pensador jurídico y político austriaco (Praga, 1881 - Berkeley, California, 1973). Este profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Viena (desde 1917) fue uno de los principales autores de la Constitución republicana y democrática que se dio en Austria en 1920, tras su derrota en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la consiguiente disgregación del Imperio Austro-Húngaro. En 1929 pasó a la Universidad de Colonia, pero la ascensión de Hitler al poder le llevó a dejar Alemania (1933). Tras unos años enseñando en la Universidad de Ginebra, pasó a la de Praga (1936). Finalmente, cuando empezó la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) decidió abandonar Europa, refugiándose en los Estados Unidos (1940). Allí ejerció la docencia en la Universidad de Harvard, de donde pasó a enseñar Ciencia Política en la de Berkeley (1942). Su concepción del Derecho como técnica para resolver los conflictos sociales le convierte en uno de los principales teóricos de la democracia del siglo xx. Entre sus obras destacan: *De la esencia y valor de la democracia* (1920), *Teoría general del Estado* (1925) y *Teoría pura del Derecho* (1935).

Sin embargo, en el análisis de Kelsen, éste se limita a establecer *construcciones lógico-normativas* que le impiden afirmar o negar la realidad considerada en estos diagnósticos. La validez del análisis kelseniano queda así restringida a consideraciones lógico-formalistas, pero es insuficiente para realizar un análisis de las relaciones efectivas de poder en un nivel histórico o sociológico.

*«La descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas»*

Otro crítico de la congruencia es Robert Michells cuya «ley de hierro de la oligarquía», formulado en su texto *Los partidos políticos*, le lleva a señalar que esta también se aplica a organizaciones comprometidas explícita o directamente con los ideales democráticos, pues las necesidades de una toma rápida de decisiones y de una dedicación de tiempo completo a las actividades organizativas por parte de sus dirigentes, acaban por divorciar los intereses de la base de la organización de los de su elite dirigente<sup>7</sup>.

Al igual que Weber, Michells consideraba que el Estado moderno tiende naturalmente hacia el centralismo burocrático y que el partido político, como forma moderna de organización, tiene muchos rasgos comunes con el Estado. Ambas organizaciones necesitan una burocracia fuerte que se oriente naturalmente hacia la centralización, sobre la base de que es necesaria cierta unidad administrativa para la conducción rápida y eficiente de los asuntos pertinentes. Pero la orientación burocrática no es compatible con la libertad individual y la participación democrática porque «la burocracia es el enemigo jurado de la libertad individual y de toda iniciativa audaz en materia de política interna».

Partiendo de estos supuestos, Michells tenía que cuestionar necesariamente la tesis de la congruencia entre descentralización y democracia, sobre el fundamento sociológico de que los esfuerzos por la descentralización no podrían constituir excepción o salida a la «ley de hierro de la oligarquía». Si bien la idea de la descentralización en general implica «un intento de rebelión contra la autoridad suprema del ejecutivo central» sería un grave error pensar que esos movimientos centrífugos son el fruto de las tendencias democráticas de las masas. El origen de esos movimientos es más bien de carácter antidemocrático, pues, en muchos casos, provie-

7 Robert Michels, sociólogo alemán, especializado en el comportamiento político de las elites intelectuales. Es conocido por su libro *Los partidos políticos*, que contiene una descripción de su «ley de hierro de la oligarquía». Fue estudiante de Max Weber. Nacido en Alemania en el seno de una rica familia de mercaderes. Doctor universitario. Su militancia socialista le impide ejercer el profesorado en Alemania, pero no en Italia, donde llegará a ser Doctor y Catedrático en la Universidad de Perugia. En un primer momento, entra a formar parte del Partido Socialista Italiano (PSI), y lo representa en la II Internacional. Siguiendo una línea que parece habitual en la época, como militante en partidos y sindicatos tendrá malas experiencias. Así, entrará a formar parte del Partido Nacional Fascista italiano. En lo científico, recibe influencias de los elitistas, de Max Weber, y claramente de Vilfredo Pareto. Escribirá obras sobre los sistemas políticos de partidos, y desarrolla su *ley de hierro de la oligarquía*.

nen de la falta de simpatía de los líderes regionales por una centralización nacional fuerte, porque prefieren retirarse a gobernar autoritariamente sus propias esferas locales de acción antes que subordinarse a una autoridad central. En muchos casos, el líder local «por ser incapaz de gobernar todo el país, prefiere gobernar su casa, pues considera que es mejor reinar en el infierno que servir en el paraíso».

Michells no veía salida factible a la ley de hierro, puesto que no consideró la posibilidad, prevista primero por Weber y después por Schumpeter, de que la pluralidad de estructuras partidistas y su competencia mutua por la captación del voto de un amplio electorado provocara, a la larga, el fortalecimiento de la democracia, no en la organización partidista, sino de todo el sistema político. Weber señalaba al respecto, que si se quiere salvaguardar una estructura democrática global, es necesario favorecer la presencia de una pluralidad de estructuras burocráticas, partidistas o de otro tipo, que aglutinen diversos intereses, sea o no democrática su organización interna.

### *La descentralización como parte del desarrollo político*

Otra crítica a la tesis de la congruencia proviene desde la perspectiva del desarrollo político desarrollado por Samuel P. Huntington<sup>8</sup>. Él establece, en *El orden político en las sociedades en cambio*, una secuencia de desarrollo político, donde en una primera instancia es necesario socavar y disminuir los centros de poder locales, estableciendo una centralización del poder en las instituciones políticas nacionales; en una segunda instancia, la demanda participativa de nuevos grupos en el sistema político requiere su asimilación en el sistema, lo que significa, de hecho, una expansión del poder del mismo; finalmente, «en una tercera fase, muy posterior, esta expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema. Desde esta perspectiva, se puede definir el desarrollo político en términos «de la concentración, de la expansión o de la dispersión del poder». Sin embargo, Huntington no determina con precisión bajo que condiciones concretas puede ser

8 Samuel P. Huntington. *El orden político en las sociedades de cambio*. Ediciones Paidós, 1990. El autor de este libro, uno de los más perspicaces analistas políticos de la actualidad, considera que las causas de la violencia e inestabilidad en los países en vías de desarrollo de Asia, África y América Latina radican en el retraso del surgimiento de las instituciones políticas apropiadas para permitir el cambio social y económico. Realiza un cuidadoso estudio de las causas de los movimientos revolucionarios, la intervención de los militares en la política, las circunstancias que convierten a la reforma en un estímulo de la revolución, el papel de la corrupción, el dilema entre reforma y libertad en las sociedades tradicionales, la función de los partidos políticos y de la actividad política democrática y competitiva en la estabilidad política, y presenta, finalmente, su propia teoría de la modernización política, que se ha constituido en uno de los análisis políticos comparativos más importantes de los últimos años. De este modo, la lectura del presente libro proporciona una lúcida descripción de las condiciones que prepararon el terreno para las transformaciones del mundo actual, suministrando algunas claves esenciales para comprender las «leyes del movimiento» de los procesos políticos subyacentes. Samuel P. Huntington es también autor de *La tercera ola*, *Globalizaciones múltiples* (con P. L. Berger) y *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, todos ellos igualmente editados por Paidós.

necesaria la etapa de dispersión del poder y de qué manera puede llevarse a cabo. Además, no señala cómo la expansión y dispersión del poder puede fortalecer las estructuras y procedimientos democráticos y qué tanto puede identificarse a la dispersión con la descentralización del poder.

Al respecto, Borja (1987) ha señalado que, en general, la centralización ha reforzado el desarrollo del Estado de derecho, creando, por lo menos formalmente, las condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos ante el Estado. Sin embargo, cree que estas afirmaciones valen para aquellos países donde el proceso de centralización del Estado va unido, en su nacimiento y en su desarrollo, a la instalación de la democracia formal (elección por sufragio universal y Parlamento o Asamblea Legislativa elegida; libertades políticas y sindicales, individuales y colectivas) y a la existencia de los partidos políticos.

*«Planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder»*

Según Karl Mannheim, en *Libertad, poder y planificación democrática*, la democracia es compatible con la centralización y, en las condiciones modernas de las necesidades del Estado, no es realista aspirar a una estructura descentralizada. Sin embargo, para ser efectiva, la planeación para la libertad debe estar centralizada pero sujeta a un control democrático proveniente de la dispersión del poder en varios arreglos institucionales. El control parlamentario es el control de los controles mediante métodos democráticos, pero también existen otros arreglos institucionales operando en la misma dirección, que son el equilibrio funcional de poderes y el manejo de una opinión pública responsable. Mannheim considera así que la planeación centralizada y controlada democráticamente constituye la fórmula para que queden garantizadas centralmente la libertad y la democracia y, por eso, no tiene sentido destruir o socavar los puntos dominantes centrales, sino procurar tan solo la incorporación de la autoridad central planificadora al plan mismo<sup>9</sup>.

9 Karl Mannheim (sociólogo húngaro, 1893-1947). En América Latina mucho se habla de planeación social y afirmación de las instituciones en libertad, temas que me llevaron a releer una de las obras más importantes de este sociólogo: *Diagnóstico de nuestro tiempo*, escrita aproximadamente hace 80 años. Su época —estimada por él mismo— se caracterizaba por concentrar grandes cambios provocados por la irrupción de la sociedad de masas, y por la transición de un mundo pre-industrial a otro industrial. A juicio del autor de *Libertad y planificación social* (otra obra importante de Mannheim), quien no comprenda y asimile a tiempo los principios del tiempo que le toca vivir, hallará el mundo más allá de sí y asegura, además, será vencido por él. Los «principios medios» se van dando en la vida diaria, representando lo que la gente en general espera. Ayer como hoy —y así mientras transcurran las décadas— todo el mundo vive esperando a la espera de una serie de hechos posibles, pues la vida del hombre está sujeta a una variada serie de expectativas. No causa extrañeza, por el contrario, que la clase media sea siempre antiproletaria; que un gabinete político de un país cambie como consecuencia de una crisis de cualquier índole. Se tratan de «principios medios» (Mannheim), como en muchos países sudamericanos son los temas de reforma agraria equitativa, industrialización, igualdad racial, credo democrático o defensa hemisférica contra el narcotráfico.

La dispersión del poder, delegar el poder de adoptar decisiones a las autoridades locales, siempre que esté justificado, no debe verse como un proceso de descentralización, contradictorio con los requisitos centrales de la planeación, sino como un medio para estimular la iniciativa individual y desarrollar en la colectividad un sentimiento de identificación con su gobierno y su plan. De esta forma, el diálogo entre autoridades centrales y locales servirá de puente para cruzar el vacío entre las abstracciones de la planeación en gran escala y las realidades cotidianas experimentadas por los ciudadanos individuales. Así, en una sociedad democráticamente planificada, «el gobierno y la comunidad ya no son entidades separables».

Al igual que Weber, Mannheim considera que el control democrático de la burocracia emergente de la planificación centralizada, no debe ser exclusivamente parlamentario, sino que también ayuda mucho el establecimiento de una pluralidad de burocracias rivales para vigilarse entre sí. Adicionalmente, la planeación democrática tiene que apoyarse necesariamente en una renovación moral de la sociedad, lo cual debe ir acompañado de la creación de nuevas estructuras normativas, por parte de los «planificadores sociales», que generen una solidaridad orgánica acorde con las necesidades de la integración social del nuevo tipo de sociedad.

De esta forma, el enfoque de Mannheim presenta toda una serie de condiciones concretas para llevar a cabo una efectiva dispersión del poder, bajo el presupuesto clave de que democracia, planificación, dispersión del poder y centralización no son nociones excluyentes y contradictorias entre sí, sino que por el contrario, pueden ser compatibles y complementarias.

Al respecto, Sergio Boisier<sup>10</sup> (1991) señala que la planificación debe ser entendida como una saga fundacional. La planificación global no es otra cosa que la organización de la sociedad en el tiempo en tanto que la planificación regional (y el ordenamiento del territorio) no es sino la organización de la sociedad en el espacio. Planificar es entonces refundar la sociedad a lo largo de ambos ejes, y para esto se requiere de una doctrina y poder político. Asimismo, afirma que la descentralización es una cuestión que se plantea con gran fuerza en América Latina desde los años setenta, al comienzo asociada al modelo neoliberal de política económica que acompañó al entroncamiento de los gobiernos de facto y, posteriormente, vinculada precisamente a la recuperación democrática que se instala definitivamente en todo el subcontinente a partir de marzo de 1990. Es un proceso multidimensional complejo sin duda alguna y hay mucho de confusión y de error en la forma en que se le presenta y discute.

10 Boisier, S. (1991), «Política económica, organización social y desarrollo regional», *Cuadernos del ILPES* N° 29, 5ª edición, Santiago de Chile, 1991.

Según Boisier, descentralización es un concepto que se despliega en tres dimensiones: la funcional, la territorial y la política. En cualquier caso, descentralizar siempre implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias.

La descentralización funcional lleva a la creación de organismos con las propiedades citadas en el párrafo anterior, pero con competencias restringidas a una determinada actividad o sector (como por ejemplo, un Banco Estatal Ganadero). La descentralización territorial también implica la creación o el reconocimiento de entidades nuevamente con las características señaladas, pero estando sus múltiples competencias restringidas a un ámbito geográfico determinado (como es el caso de los actuales Gobiernos Regionales en Chile).

Finalmente, la descentralización política agrega el requisito de la generación del ente mediante elecciones políticas democráticas (libres, secretas e informadas) como sería el caso de los gobiernos autónomos de las comunidades españolas. Estas tres categorías o dimensiones «puras» de la descentralización pueden combinarse por pares para dar origen a formas mixtas y, de entre ellas, la que interesa definitivamente a esta discusión es la descentralización política-territorial, es decir, el establecimiento de entes de gobierno para los territorios mediante su generación por votación popular.

El desarrollo descentralizado supone la configuración del territorio en cuestión como un sujeto colectivo con capacidad para construir su propio futuro. Desde luego, no es el territorio como recorte geográfico el que puede operar como sujeto; sí lo es la comunidad que habita tal territorio en la medida en que ella misma se alimenta del regionalismo (regionalismo: un sentimiento de identificación y pertenencia a un territorio, que es permanente en el tiempo y que permite subsumir intereses particulares en un interés colectivo y que genera una cultura de características particulares, que unifica hacia adentro y separa y distingue hacia afuera) y en la medida en que es capaz de darse a sí misma un proyecto de futuro común consensuado para dar cabida a la diversidad.

Hay, finalmente, una clara intersección entre desarrollo endógeno y descentralizado, puesto que es el poder transferido y también creado a partir de la descentralización el que permite tomar decisiones en relación a opciones de desarrollo y el que permite la apropiación parcial del excedente a fin de realimentar el proceso de crecimiento in situ.

*La lección de los clásicos*

Las conclusiones a las que llega Gil Villegas al estudiar a los clásicos son:

- 1) La democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aun cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares.
- 2) La democracia no es variable dependiente ni de la descentralización ni de la centralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas. La democracia depende más bien de otro tipo de condiciones y factores.
- 3) La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es muy fácil de obtener, pero la descentralización resulta tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente. La lección de Tocqueville radica en que demostró la coincidencia de democracia y descentralización en América, al tiempo en que veía la imposibilidad de exportar ese modelo a otras naciones, como Francia, donde el Estado nacional se había consolidado centralmente. Por su parte, Max Weber no ocultaba su admiración por la organización descentralizada de la Europa medieval, ya que gracias a ésta, pudieron desarrollarse los valores y el proceso de racionalización propio de Occidente, pero como Tocqueville, Weber consideraba que esta coincidencia se dio de manera original y espontánea, y no fue creada por ningún proyecto estatal. Desde la perspectiva weberiana, la democracia en las condiciones modernas depende más de la posibilidad de preservar y fomentar una organización institucional *pluralista* —perfectamente compatible con una organización centralizada— que de la creación deliberada de una estructura descentralizada.
- 4) La aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una organización estatal centralizada corre el riesgo, siguiendo a Michells, de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas, sino de pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios.
- 5) El desarrollo político de un sistema determinado puede exigir, después de haber llevado a cabo un proceso de concentración y expansión del poder, una fase de *dispersión* del mismo, la cual, sin embargo, no debe confundirse con un proceso de descentralización, ya que también puede definirse como la formación de una organización *pluralista* perfectamente compatible con un arreglo institucional centralizado.
- 6) La democracia no puede planearse, pues el fortalecimiento de una estructura política pluralista implica que muchos aspectos del debate público y la toma

de decisiones queden abiertos admitiendo la posibilidad de contradicciones y conflicto en las distintas posiciones y opiniones públicas.

- 7) La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático. Todo intento de creación administrativa de legitimidad se destruye a sí misma tan pronto el medio de su creación se hace evidente.

## II. EL DISCURSO ACADÉMICO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ. ENTRE EL PESIMISMO ECONÓMICO, EL VOLUNTARISMO SOCIAL Y LA DEMAGOGIA POLÍTICA

En el presente capítulo se revisan las principales hipótesis y tesis de investigaciones académicas recientes sobre la descentralización en el Perú. En una primera parte, rescatamos la visión histórica a partir de los textos de Pedro Planas, *La descentralización en el Perú Republicano, 1821-1998* (1998) y Carlos Contreras, *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente* (2000). En una segunda parte, señalamos los problemas de la descentralización bajo el ajuste estructural en los noventa a partir de dos textos de Efraín Gonzales de Olarte, «La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia» (en Bruno Revesz, ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 1998) y *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú* (2000). En una tercera parte, expongo algunos desafíos que tiene que enfrentar el proceso de descentralización en el marco de reformas del Estado frente a la globalización, a partir de artículos de Norbert Lechner, «La reforma del Estado y el problema de la conducción política», y de Bruno Revesz, «Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú» (en Bruno Revesz, editor). Finalmente, expongo algunas ideas sobre las expectativas de la población frente a la descentralización que los estudios académicos y los elaboradores de políticas públicas deben tener en cuenta, a partir de los datos de las encuestas sobre descentralización aplicadas por el Grupo Propuesta en cinco ciudades del país.

### *Aproximación histórica: la descentralización durante el proceso de formación del Estado-nación*

Existen posiciones encontradas cuando se analizan los diversos proyectos descentralistas del Perú Republicano. Por una parte, Pedro Planas señala, desde una perspectiva política, que aquellos proyectos descentralistas que tuvieron mayor eficacia institucional (en base a leyes que tuvieron vigencia de 1873 a 1880 y de 1886 a 1920) *coincidieron con épocas de mayor estabilidad jurídica y de inédita continuidad institucional* en el Perú (p. 549).

En cambio, Carlos Contreras señala lo contrario cuando, desde una perspectiva de la historia económica, afirma que existe una asociación entre fases de aguda centralización fiscal y política con períodos de crecimiento económico (1850-1872, 1895-1930, 1935-1980), mientras que las breves coyunturas descentralistas (1873, 1886, 1933 y 1990) resultan asociadas a momentos de grave crisis.

Según Planas, la descentralización es más que una reacción al centralismo y sus formas autoritarias de gobierno (caudillismo y presidencialismo), *es una forma natural de organización de la sociedad*, «así se percibe históricamente» (p. 550).

Contreras por su parte señala que más que una forma natural de organización, la (des)centralización tenemos que analizarla teniendo en cuenta *el desarrollo económico* de nuestros países. Así lo que existe es centralización y no descentralización. «Es el tipo de desarrollo económico lo que fomenta la centralización fiscal, colaborando con la centralización política» (p. 16).

Contreras critica la visión de *la descentralización como una herramienta de redención* (Manuel Pardo, González Prada, Emilio Romero) y *la identidad entre descentralización y democracia* postulado, entre otros, por Planas («Mientras un gobierno republicano es esencialmente descentralista, los regímenes autoritarios resultan enemigos de toda forma de descentralización y hasta de la propia autonomía municipal») (p. 3).

Para Contreras, *la matriz del centralismo está asociada a la propia constitución del país como Estado-nación*. Siguiendo a Revesz, señala que el centralismo ha sido una etapa inevitable de nuestra consolidación nacional (pp. 4-5).

Hay que tener en cuenta que el centralismo tiene un origen colonial, puesto que el Perú surgió como una colonia organizada desde un centro administrativo, y Lima se convirtió a su vez en el centro administrativo de la colonia. Después de la ruptura con España, los problemas de demarcación e identidad territorial (el problema de la unificación) tuvieron que ser resueltos desde un centro político. El centralismo fiscal, manejo de los ingresos producidos por las exportaciones de materias primas, reforzaron el centralismo administrativo<sup>11</sup>: «El Estado no necesitaba del interior para sus finanzas» (p. 13).

En este sentido se puede entender las críticas de Planas al gobierno de Leguía. Para el autor, desde Leguía, se da *un proceso de absorción unilateral, centralista, de las nuevas urgencias del Estado moderno* (aumento de las funciones del Estado y acrecentamiento de su riqueza y poder) (p. 551).

Leguía no dio continuidad al esquema descentralista de las Juntas Departamentales que venía desde 1886, en la cual el Estado compartía nuevas atribucio-

11 Es interesante el rescate que hacen Planas y Contreras de la descentralización fiscal de 1886, como el inicio de un proceso de descentralización administrativa y política (ver también el reciente trabajo de Carlos Contreras, *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX* (JCAS-IEP, 2001).

nes con órganos descentralizados de gobierno. «De haberse mantenido en la década del veinte el esquema descentralista de las Juntas Departamentales que venía desde 1886, con un escenario de libre ejercicio democrático, se habría consagrado la tendencia a reforzar las Juntas y a concederles nuevas y mayores atribuciones, según ya se perfilaba en varios proyectos de ley presentados en los años previos al golpe de Leguía. Sólo así, el inevitable crecimiento del Estado y de su poder de gasto habría estado algo mediatizado por un crecimiento paralelo de los órganos descentralizados, compartiendo gobierno central y órganos descentralizados, el ejercicio de las nuevas atribuciones» (p. 551).

Con Leguía se inicia un *doble lenguaje* político que promueve y crea mecanismos institucionales descentralistas, pero no les da autonomía ni recursos, controlándolos políticamente (p.e. la designación de alcaldes y concejales por el Ministerio de Gobierno). Planas señala que los organismos descentralizados eran órganos que no cumplían esa función pero que existían legalmente producto de: un flagrante desconocimiento del auténtico significado de la descentralización o respondía al deseo de apelar a un doble lenguaje para generar confusión en la ciudadanía (p. 558).

Finalmente, es importante rescatar del texto de Planas la idea de que los proyectos descentralistas que tuvieron éxito han estado *precedidas por grandes momentos institucionales*, aquellos dirigidos por regímenes civiles que surgieron frente a un gobierno autoritario, un régimen militar o una amenaza externa (p. 550).

El momento institucional de 1979 se caracterizó por un alto consenso a favor de la descentralización y la regionalización. Sin embargo, cuando se crearon las regiones en 1998, había escasa voluntad política para proveerlas de suficiente autonomía y recursos.

Al respecto, el problema es que con el transcurso de los años, los gobernantes no han tenido *voluntad política* de poner en marcha la descentralización frente a las ventajas que tienen del centralismo vigente. Evaluando los esfuerzos descentralizadores de 1873 y 1886, Contreras señala que estas experiencias fueron breves y trucas y no permitieron el desarrollo de elites regionales sólidas que le den continuidad. Estas elites fueron finalmente liquidadas con la reforma agraria de 1969. Además, es importante señalar que existe la resistencia del Ejecutivo y el Congreso a tener ante sí poderes regionales paralelos (p. 14-15).

### *La descentralización bajo el ajuste estructural en los noventa*

Claudio Véliz, citado por Contreras, señala que cada *resolución de una crisis* nacional de envergadura ha significado en las naciones de América Latina un momento de *acentuada centralización* o de descentralización falaz como lo llama Planas. Con Fujimori se da un proceso de reinstauración del centralismo (Contreras) o neocen-

tralismo (Gonzales de Olarte) como requisito para poner en marcha sus planes de liberalización de la economía.

En los noventa, señala Efraín Gonzales de Olarte, tenemos una situación de: (1) Extrema centralización económica que se expresa en la concentración territorial del capital, la producción, la productividad, los ingresos y los ahorros en la ciudad de Lima y en el sistema urbano; es decir, existe una concentración territorial de capital físico, de recursos humanos y de capital financiero en Lima. (2) Extremo centralismo político, en la medida que el país tiene una organización estatal dividida en dos niveles de gobierno (central y local), un régimen presidencialista, partidos y gremios centralistas, y una concentración electoral en Lima y las principales ciudades. Esto provoca un *círculo vicioso de centralización económica de la oferta y centralismo político de la demanda* (1998: 125-128).

En el Perú, el ajuste estructural neoliberal tendería a reforzar el sistema centro-periferia de una manera distinta. Según Gonzales de Olarte, el centro estaría cambiando en su estructura productiva, pues tendería a reducir su industria y a fortalecer el sector de servicios. En cambio, la periferia tiende a incrementar la minería y, como consecuencia, tendría menos relaciones directas y más relaciones indirectas con el centro, debido al incremento de las exportaciones mineras. Para compensar este *nuevo desbalance regional*, el Estado estaría interviniendo de una manera políticamente más centralizada, aunque con programas territorialmente más desconcentrados, en función de los intereses políticos del gobierno. Estas serían las principales características del neocentralismo (2000: 27):

En el plano teórico, reformulando conceptos de la teoría centro-periferia, Gonzales de Olarte señala que es posible hacerle frente a esta relación asimétrica y funcional de dependencia que caracteriza al neocentralismo, mediante: (1) una *contratendencia*, generación de centros alternativos con especialización productiva (inversión privada), o (2) *paliando sus resultados*, con una intervención reguladora o redistributiva del Estado (voluntad política). La descentralización debería poder combinar ambas maneras de hacer frente al problema centro-periferia (1998: 133).

En el plano práctico, Gonzales de Olarte esboza *dos estrategias: confrontar el centro o asociarse a él*. Se confronta el centro, a nivel económico, debilitando el centro limeño y fortaleciendo otros centros especializados (industrialización regional); a nivel político, generando mayor poder (*empowerment*) en los gobiernos locales y regionales (activismo político). Asociarse al centro significa, a nivel económico, revertir la estructura de intercambio entre Lima y las regiones (mejorar el superávit comercial de las provincias); a nivel político, mediante la desconcentración territorial del gobierno central (agencias) (1998: 138-143).

Según Gonzales de Olarte, existen algunos *problemas que puede generar la descentralización*: constituir en amenaza a la estabilidad macroeconómica (perversi-

dad fiscal), minar la eficiencia del Estado en varios frentes (burocracia, corrupción) y no soluciona necesariamente el problema de las desigualdades distributivas. En ese sentido, es necesario definir qué descentralizar y cómo hacerlo. No es solo un problema de definición y delimitación de las funciones o competencias de los distintos niveles de gobierno, sino también de combinación de acciones que puedan ser hechas de manera mucho más eficaz y eficiente a través de la cooperación de los distintos niveles de gobierno (1998: 135-136).

Para Gonzales de Olarte, *el precio de la no descentralización es el debilitamiento de la democracia*, porque el centralismo divide a la periferia, y ésta es la lógica que permite el dominio del centro y del centralismo. La descentralización tiene la desventaja de que es un proyecto por ejecutar y que no asegura resultados positivos y sin riesgo, sobre todo en el corto plazo y según los tiempos electorales (1998: 143).

Finalmente, Gonzales de Olarte propone una *estrategia gradual de descentralización* con dos componentes iniciales: en lo económico, la generación de nuevos centros a partir de las ciudades secundarias (la periferia intermedia), sobre la base de la industrialización exportadora y especializada capaz de crear en cada región un centro con los mismos atributos que Lima. En lo político, la transferencia progresiva de funciones a los gobiernos locales (por lo menos, los programas de lucha contra la pobreza) y la distritalización o municipalización de las comunidades campesinas, como medio de integración de los sectores más periféricos de nuestra sociedad a partir de las funciones que tienen y deberían tener los gobiernos locales (1998: 144).

### *Los desafíos a la descentralización: el posneoliberalismo y la globalización*

Según Bruno Revesz, asistimos en los últimos años al *agotamiento de un modelo de desarrollo Estado-céntrico* que sentó las bases del Estado-nación. El Estado interventor ha sido considerado no solo como el gran coordinador de la nación y el impulsor de un proyecto modernizador sino también como un ente autónomo, separado de la sociedad y dispensador de poder y de riqueza. En efecto, el centralismo político, administrativo y económico sería producto de este siglo, del papel protagónico que tuvo el Estado en la promoción del proceso tardío de industrialización y de su acción redistributiva mediante un arsenal diverso de políticas sociales (p. 50).

Es más, para Revesz habríamos culminado una determinada etapa de *nation-building* por la cual el sistema político intentó establecer su base de legitimidad asegurando la integración política de los sujetos, y del *state-building* mediante la construcción de una burocracia capaz de aplicar la política del centro hacia la periferia del sistema político y de la sociedad civil. En ese contexto, *los proce-*

*ses de descentralización territorial y política en curso en América Latina pueden tener un efecto significativo para desencadenar una nueva dinámica política que fortalezca tanto la interacción entre el Estado y la sociedad, como la autonomía entre ambos* (p. 51).

Según Norbert Lechner, agotado el ciclo del Estado desarrollista y cancelado el objetivo neoliberal de dismantelar el Estado, la tarea actual consiste en *reconstruirlo*. Su reconstrucción debe tomar en cuenta el proceso de globalización en el cual se enmarca, el cual no elimina las fronteras nacionales sino que las redefine. Es necesario que el Estado promueva una *competitividad sistémica*: después de iniciar e impulsar las políticas de ajuste y liberalización económica, debe reorganizar los factores relevantes de la economía para que sea competitiva frente a otros países. Es necesario además que el Estado reconstruya pautas de integración social que sean no sólo compatibles con la eficiencia económica, sino concordantes con criterios de equidad y, sobre todo, políticamente viables. Se requiere entonces un enfoque más político que tecnocrático del Estado (pp. 24-29).

En los últimos años *la globalización ha generado* en el ámbito externo, una creciente interdependencia de las economías regionales, la integración de los mercados y la intensificación de los flujos financieros que escapan al control de los Estados nacionales. En el ámbito interno, la globalización ha generado nuevas formas de diferenciación social y exclusión que se traducen en la expansión de las reivindicaciones de identidad colectiva y de motivaciones individualistas que debilitan la lealtad al centro estatal como representación de la comunidad política (p. 9).

Tanto Revesz como Lechner señalan que es necesario *una redefinición del Estado* frente a los desafíos planteados por la globalización: las nuevas condiciones de la competitividad y del crecimiento económico, el agravamiento de la fragmentación social y las necesidades de renovación de la política. Es necesario un proceso de descentralización que tome en cuenta la diversidad de necesidades y de procesos en sociedades cada vez más complejas.

### III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HOY A MANERA DE SÍNTESIS

El proceso de descentralización fue reabierto con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1993. En esta norma, en su Capítulo XIV, se reafirma la importancia del proceso de descentralización, se establece la división del territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos y se recoge el mandato constitucional de 1979 para que las autoridades regionales sean elegidas por sufragio directo, por un período de gobierno de cinco años. Sin embargo, esta norma fue letra muerta y nunca se llegó a implementar durante el régimen de Al-

berto Fujimori. Por el contrario, las regiones y las autoridades creadas en el gobierno de A. García se disolvieron y en su lugar se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), dependientes del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia. Al crearse los CTAR en cada departamento, se volvió entonces a la división territorial departamental.

No es sino hasta el año 2002, a poco de iniciado el gobierno de Alejandro Toledo, en que se reemprende —esta vez intensamente— el proceso de descentralización en el Perú. A este propósito, como primera medida, se hace una reforma constitucional del Capítulo XIV sobre descentralización de la Constitución de 1993. En esta reforma, que viene a ser la base del actual proceso, se reitera la división territorial del país en regiones, departamentos, provincias y distritos, pero sin embargo no se crea otra región.

Lo que se hace simplemente es darle a cada departamento (excluyendo Lima Metropolitana) y a la Provincia Constitucional del Callao, la categoría de región, manteniéndose al mismo tiempo su condición de departamento. Esta dualidad de criterio se habría adoptado con la idea de facilitar el inicio del proceso de descentralización, evitando el debate de la creación de regiones nuevas, dejando en todo caso opciones para que en los años subsiguientes los departamentos, vía referéndum, puedan irse integrando o fusionando entre ellos para conformar nuevas regiones de mayor tamaño, reduciendo así el número de ellas. Asimismo, dicha reforma constitucional confirma la autonomía política, económica y administrativa de las regiones, define a sus órganos y autoridades, como la Presidencia y los Consejos Regionales y establece la elección de tales autoridades por sufragio directo por un período de cuatro años (uno menos que en la norma original de 1993).

Finalmente, se establecen sus respectivas competencias y las bases del régimen económico de las regiones, asignándoles ciertas rentas específicas como el canon, por ejemplo. Análogamente, en la misma norma también se establece el régimen político económico de las municipalidades, manteniéndose su autonomía, la institucionalidad de los alcaldes y regidores, que continúan siendo elegidos en sufragio directo, esta vez por un periodo de cuatro años (un año más que en su anterior régimen), y precisándose sus respectivas competencias y sus principales recursos presupuestarios.

Luego de promulgada esta norma, en los meses siguientes del mismo año 2002, el gobierno promulga importantes leyes que terminan por configurar el actual esquema de descentralización, tales como la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con lo cual a fines de ese año se llega a realizar la primera elección directa de autoridades regionales en el Perú, las mismas que se instalan a partir del 1 de enero de 2003.

En los años subsiguientes se continúa con un ritmo legislativo similar, promulgándose diversas normas como la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, en 2003, y las leyes de Descentralización Fiscal y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, en 2004. Se llega así a la realización del primer referéndum para la conformación de regiones en octubre de 2005 y a las segundas elecciones de gobiernos regionales en noviembre de 2006.

Una visión panorámica del desarrollo legislativo recién descrito se presenta en el Cuadro 1, precisándose las fechas y números de las respectivas leyes. En las páginas siguientes de este informe, se procede a analizar la idoneidad y la relevancia de las principales normas mencionadas, especialmente en lo que se refiere a los regímenes económicos, tanto para los gobiernos regionales como para los municipales.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Fecha	Legislación/evento político
Feb. 1998	Ley Marco de Descentralización. Ley No. 26922
Mar. 2002	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre descentralización. Ley No. 27680
Mar. 2002	Ley de Elecciones Regionales. Ley No. 27683
Jul. 2002	Ley de Bases de la Descentralización. Ley No. 27783
Jul. 2002	Ley de Demarcación y Organización Territorial. Ley No. 27795
Nov. 2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley No. 27867
Nov. 2002	Primeras Elecciones de Gobiernos Regionales
Dic. 2002	Modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley No. 27902
May. 2003	Ley Orgánica de Municipalidades. Ley No. 27972
Ago. 2003	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Ley No. 28059
Feb. 2004	Ley de Descentralización Fiscal. Decreto Legislativo No. 955
Jul. 2004	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Ley No. 28274
Oct. 2005	Ley de Reforma de los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución Política. Ley No. 28607
Jul. 2004	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley No. 28273
Oct. 2005	Primer referéndum para la conformación de regiones
Nov. 2006	Segundas Elecciones de Gobiernos Regionales

FUENTE: Elaboración de Jorge Vega Castro. Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, julio 2008.

De acuerdo a la Constitución y las leyes vigentes, el Perú está dividido en cuatro circunscripciones político-administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos, y en tres niveles de gobierno: nacional, regional (que inclu-

ye regiones y departamentos) y local (que incluye provincias, distritos y centros poblados). Esta división es el resultado de los distintos criterios de organización política y territorial que se han venido manejando en el país, especialmente a partir del retorno de los regímenes democráticos en 1980, buscando la largamente anhelada descentralización política y económica de la nación. Al respecto, cabe mencionar que, a lo largo de nuestra historia, desde los inicios de la República hasta la actualidad, las distintas reformas de división político-administrativa del país, parecen haberse excedido en crear numerosas reparticiones, organismos y autoridades públicas que, frente al tamaño geográfico y poblacional del país, atentan contra una adecuada eficiencia en la administración pública y en la provisión de diversos servicios ciudadanos.

Actualmente existen 25 regiones (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao y excluyendo a Lima Metropolitana), 25 departamentos (incluyendo Callao), 195 provincias y 1833 distritos. Si bien el número de departamentos casi no ha aumentado desde la segunda mitad del siglo XIX, en cambio, el número de provincias y distritos se ha multiplicado considerablemente a lo largo de la historia republicana del país. Hacia el año 1876 ya existían 19 departamentos (incluyendo Callao). En 1958, con las sucesivas creaciones de los departamentos de Moquegua, Madre de Dios, San Martín, Tumbes y Pasco, el total de departamentos en el Perú había llegado a 24. Veintiocho años más tarde, en 1980, con la creación del departamento de Ucayali, que hasta entonces era parte de Loreto, se consolidó la cifra actual de 25 departamentos. En el mismo período, es decir, entre 1876 y 2005, el número de provincias se duplicó, pasando de 94 a 195, mientras que el número de distritos creció 2,4 veces, de 757 a 1.835.

El tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente en la presente década, especialmente a partir de la dación de la Ley de Canon en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización, en julio de 2002 y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país. Estas y otras normas han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente situarían al Perú entre los países de mayor grado de descentralización fiscal en América Latina.

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y, ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación.

Entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). En el primer caso, estamos ante un tributo que el gobierno nacional comparte con los gobiernos regionales y municipales, bajo la denominación de canon. En el segundo caso, el gobierno nacional comparte recursos exclusivamente con los gobiernos municipales, no con los regionales, asignando a las municipalidades (a través del Fondo de Compensación Municipal, Foncomun), dos puntos porcentuales adicionales al Impuesto General a las Ventas (IGV), bajo el nombre de Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Otro ejemplo de recursos fiscales que el gobierno nacional transfiere hacia los gobiernos subnacionales, pero que, a diferencia de los dos anteriores, no retiene nada para sí, son las regalías mineras, que gravan el valor de los concentrados entre 1% y 3% de los mismos. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales, se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales, tipo vaso de leche por ejemplo, o aquellos que se utilizan para pagar gastos corrientes y remuneraciones de maestros y servidores públicos de los centros de salud en las regiones.

El llamado canon es sólo una parte (la mitad) del impuesto a la renta de las empresas afectas. Por lo tanto, del recurso fiscal constituido por el 100% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas mineras, hidroenergéticas, gasíferas y pesqueras, el 50% queda en el gobierno central o nacional, y el otro 50% es transferido hacia los gobiernos subnacionales. Esta mitad a su vez, es distribuida entre los gobiernos regionales y municipales, en proporciones variables, según lo dispuesto por ley.

Finalmente, es importante señalar que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, aumenta en un 13.1% respecto a 2009. En cifras, pasará de S/. 72,353 millones a S/. 81,857 millones. Sin embargo, este incremento no será distribuido homogéneamente entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Son precisamente éstos últimos los que han sufrido una reducción de sus recursos en aproximadamente un 20%. Como es sabido, nuestra economía está sufriendo las consecuencias de la disminución de la demanda externa, por la caída en el nivel de la actividad económica internacional, producto de la crisis financiera internacional. Por otro lado, la recaudación tributaria se ha visto afectada negativamente por la menor recaudación de todos los sectores como el Impuesto General a las Ventas, el impuesto a la renta y, especialmente el proveniente del sector minero, debido a la caída de las cotizaciones de nuestros principales productos de exportación en el mercado internacional.

Desde finales del año 2008, se pueden percibir los efectos negativos del escenario internacional en la recaudación tributaria y se han registrado pérdidas de los ingresos no tributarios por una menor recaudación por regalías petroleras, regalías mineras y canon y sobrecanon petrolero producto de la caída de los precios internacionales del petróleo y de los minerales. Para el 2010 los recursos transferidos por el canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, y el Foncomun, se han visto fuertemente reducidos en los gobiernos regionales y locales. Es así que, en el caso del canon, comparando lo presupuestado en el 2009 con el 2010 tenemos una variación del -33% para los gobiernos regionales y del -44% para los gobiernos locales, dándose la reducción más drástica en el canon minero, el cual ha sufrido una variación del -51% en el caso de los gobiernos regionales y del -60% para los gobiernos locales. Los departamentos más afectados por la disminución del canon minero son: Ayacucho (-91%), Huancavelica (-89%), Huánuco (-85%), Junín (-86%), Pasco (-89%), y Tacna (-81%).

En el caso del Foncomun la variación total por departamento ha sido del -20.6%, siendo los departamentos más afectados: Lambayeque (-24.1%), Pasco (-24.5%), Huancavelica (-25.0%), Piura (-25.4%), Apurímac (-25.5%), Ucayali (-26.6%), Cusco (-27.7%), Tumbes (-28.6%) e Ica (-29.2%). Sin embargo, es necesario precisar que se está proyectando un incremento del 5% del PBI, por tanto no debería haber una fuerte reducción en el Foncomun<sup>12</sup>.

Tenemos entonces que los perjudicados con el presupuesto 2010 resultan siendo los gobiernos locales, puesto que el «gobierno central se ha reservado para sí el dinero obtenido mediante deuda, ingresos tributarios y el ahorro acumulado en los últimos años», generando la «concentración de los recursos presupuestales frescos en el nivel central asociados mayores fondos sujetos a un manejo discrecional que constituyen una puerta abierta para el uso de los recursos con fines clientelistas en un año que será de elecciones»; asimismo, «el presupuesto expresa una clara intención del gobierno de concentrar en el nivel central el manejo del presupuesto, tanto para inversiones como para gasto social», lo que «significa un retroceso en la descentralización del gasto». Asimismo, «la recentralización del presupuesto está acompañada de una mayor discrecionalidad en su manejo, siendo una clara evidencia de ello el fuerte aumento de los recursos de la denominada Reserva de Contingencia que estará bajo el manejo del MEF». Consideramos importante el debate de los miembros de la Red Participa Perú sobre el Presupuesto Público para el año 2010, que analice la orientación de los mismos y con miras a plantear propuestas para el mejor aprovechamiento de recursos y mecanismos de vigilancia del gasto público.

12 Red Participa Perú. X Foro de Discusión. Presupuesto Público 2010: Recentralización del gasto en un año. Electorat. [http://www.participaperu.org.pe/red/X\\_foro\\_presentacion](http://www.participaperu.org.pe/red/X_foro_presentacion). 3 de noviembre de 2009.

En síntesis, hasta el momento entre los principales logros del proceso de descentralización está en primer lugar la creación de los Gobiernos Regionales que juegan una instancia intermedia entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional y haber influido en que tengan una visión diferente de su funcionamiento interno y de la necesidad de articular los tres niveles de gobierno.

Otro punto importante, sobre todo en sus primeros años, fue promover un interesante movimiento de participación ciudadana, en opinión de Violeta Bermúdez: «Anteriormente la participación social estaba vinculada solamente a programas sociales; ahora los líderes están participando en otras instancias como el comité de gestión y vigilancia social exigiendo rendición de cuentas, lo que, aunque todavía esto no se ha universalizado, ayuda a fortalecer una mejor ciudadanía»<sup>13</sup>.

Por otro lado, Carlos Monge afirma que el Gobierno Central se resiste a perder poder en el manejo de los programas sociales, ya que es un campo importante de poder político y de clientelaje. En su opinión las municipalidades no tienen dificultades en la implementación de acciones que tengan que ver con infraestructura, sino que la dificultad viene por el lado de que no se les da la autonomía para pensar sus propios planes, como los planes antipobreza<sup>14</sup>.

Finalmente, sobre la integración regional, el presidente Alan García ha criticado duramente el gasto de 80 millones de soles en el referéndum sobre integración de regiones de octubre de 2005, pero no ha planteado qué se propone hacer su gobierno en este terreno. ¿Se volverá a impulsar el proceso y se llevarán a cabo nuevas consultas para la integración de regiones? ¿Se mantendrán los actuales departamentos/regiones? Hay, pues, más de una opción. Es urgente promover el debate al respecto y tomar decisiones, pues no hay que olvidar que integrar regiones es un mandato de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRENECHEA, Carlos (1984). *El problema regional hoy*. Lima: Tarea.
- (1990). *Gran sur. Elementos de una estrategia común*. Cusco: Bartolomé de las Casas.
- (1998). *Urgencia descentralista*. Lima: ESAN/USAID.
- BASADRE, Jorge (1978). *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú (edición facsimilar de la original de 1931).
- (1980). *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Lima: Ediciones Treintatrés y Mosca Azul Editores.

<sup>13</sup> Entrevistas realizadas durante el mes de julio 2009. *Economía y Sociedad* 72, CIES, setiembre, 2009.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

- (1980). *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- (1983). *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*, Lima: Milla Batres.
- (1980). *Historia de la república del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.
- BORJA, Jordi (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado, en Jordi Borja, Teresa Valdés y otros: *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI-FLACSO-CLACSO.
- BOSSIER, S. (1989). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.): *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- (1994). «Crisis y alternativas en los procesos de regionalización», en *Revista de la CEPAL*, N° 52. Santiago de Chile.
- (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- (1997). «El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial», en *Revista Eure*, N° 69, PUC/IEU, Santiago de Chile.
- (1999). «El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico», en *Estudios Sociales*, N°99, CPU, Santiago de Chile.
- (1998). «Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N° 18, Madrid.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.
- BUARQUE, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, IICA, Recife.
- CEPAL (1990). *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Doc. LC/R.955, Santiago de Chile.
- CONTRERAS, Carlos (1996). Modernizarse o descentralizar: La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano, en *Bulletin de l' Institut Français d'Études Andines*, Vol. 25, n° 1. Lima: IFEA.
- (2000). *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*. Osaka, The Japan Center for Area Studies. Nacional Museum of Ethnology. JCAS-IEP Series ii, número 4.
- (2002). *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Documento de Trabajo 127. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (2004). *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- CORAGGIO, José Luis (1988). *Territorios en transición*. Quito: Ciudad.
- (1989). La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular, en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- CUADRADO-ROURA, J.R. (1995). «Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas», en *Revista Eure*, N° 63, PUC/IEU, Santiago de Chile.
- CUETO, Marcos (2004). *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas de la independencia hasta el presente*. Lima: IEP.
- CUERVO L. M. (1998). «Desarrollo económico local: leyendas y realidades», en *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, N°1, CIDER, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá.
- CURBELO, José Luis (1986). «Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional», en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 10, Madrid: CEPAL, ICI.
- DE MATTOS, Carlos (1989). «La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?», en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- DI PIETRO, L. (1999). *El desarrollo local. Estado de la cuestión*. Buenos Aires: FLACSO.
- ESTESO, Roberto (1989). Descentralización político-administrativa. Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino, en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- GARAFOLI, G. (1995). «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio», en A. Vázquez-Barquero y G. Garafoli (edits.) *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, Colección Economistas Libros.
- GIL VILLEGAS, Francisco (s/f). Descentralización y democracia: una perspectiva teórica, en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México: Ed. El Colegio de México.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (1998). La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia, en Bruno Revesz, ed. *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP.
- (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP.

- GROMPONE, Romeo (1995). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Serie: Lecturas Contemporáneas 1. Lima, IEP.
- (2004). Construyendo el sentido de la idea de buen gobierno, en *Índice de Buen Gobierno*. Lima: Defensoría del Pueblo, pp. 17-50.
- GUELL, P. (1999). *Subjetividad social y desarrollo humano*. Mimeo.
- HIERNAUX, D. (1995). La región insoslayable, en *Revista Eure*, N° 63. Santiago de Chile: PUC/IEU.
- LAURELLI, Elsa y Alejandro ROFMAN (comp.) (1989). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- MAYNTZ, Renate (1985). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. Citado por Esteso (1989).
- MAX-NEEF, M., ELIZALDE, A. y HOPENHAYN, M. (1986). Desarrollo a escala humana, en *Development Dialogue*, Número especial 1986, Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala.
- MULLER, P. (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- PALMA, Eduardo Palma y Dolores RUFIAN (1991). *Las nociones de centralización y descentralización*. Santiago de Chile: Documento del ILPES.
- (1995). Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano, en *Revista de la CEPAL*, N° 55. Santiago de Chile.
- PEÑALVA, Susana, Pedro PIREZ y Alejandro ROFMAN (1989). Centralización/descentralización del Estado en la Argentina, en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fund. F. Ebert y Ed. CEUR.
- PLANAS, Pedro (1998). *La descentralización en el Perú Republicano, 1821-1998*. Lima: Municipalidad de Lima.
- PRZEWORSKI, Adam y Michael WALLERSTEIN (1986). Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada, en EURAL, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Citado por De Mattos (1989).
- PNUD (1996). *Desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD (1996). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A.
- ROFMAN, Alejandro (1990). Descentralización y gobierno local: una polémica abierta, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 17, Madrid.

- RONDINELLI, Dennis (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, N° 2. Citado por De Mattos (1989).
- SEERS, D. (1970). The Meaning of Development, en *Revista Brasileira de Economia*, vol.24, N° 3, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- SOLARI A., FRANCO, R. Y JUTKOWITZ, J. (1976). *Teoría, acción social y desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- SUNKEL O. Y PAZ, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Santiago de Chile: Siglo XXI Editores S.A., México y Editorial Universitaria S.A.
- STÖHR, W.(1990). *Global Challenge and Local Response*. Londres: Mansell.
- STÖHR W. Y TODTLING, F. (1977). Spatial Equity\_Some Anti- Theses to Current Regional Development Strategy, en *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 38.
- STÖHR W. Y TAYLOR, D.R.F. (1981). *Development from ABOVE or BELOW?*, John Wiley and Sons.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Editorial Pirámide.
- (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Editorial Pirámide.
- (1997), ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?, en *Cuadernos del Claeh*, N° 78-79. Montevideo.
- VEIGA, J.E. (1993). A insustentável utopia do desenvolvimento, en L. Lavinas, L.M. da Frota Carleial y M.R. Tabuco (orgs.), *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. Sao Paulo: ANPUR, Editora HUIITEC.