

Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar
el Proceso de Descentralización
2005

EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización
de la Gestión del Estado
2004 - 2005



Editor: Luis Valera
Impresión: Tarea Gráfica Educativa

© 2005 Congreso de la República - Programa PRO-DESCENTRALIZACIÓN

La elaboración de los Informes Técnicos de los especialistas que forman parte de este documento y su publicación en este texto han sido posibles gracias al apoyo del Programa Pro Descentralización - PRODES de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos - USAID, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia.

La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Congreso de la República (área de publicaciones) y a PRODES.

Hecho el Depósito Legal N° 2005-6179, en la Biblioteca Nacional del Perú.

ÍNDICE

PREÁMBULO Thomas K. Reilly	9
PRÓLOGO DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO Dr. Ántero Flores Aráoz	11
INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO Ing. Walter Alejos Calderón	15

PARTE I INFORME PARLAMENTARIO

Capítulo Uno EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
--

PARTE II APORTES DE DISTINTOS ACTORES

Capítulo Uno INFORMES DE CONSULTORES	51
• Javier María Iguíñiz Echeverría	55
• Carlos Casas Tragodara	81
• Nelson Shack Yalta	105
• Elena Conterno Martinelli y Sandra Doig Díaz	133
• Fernando Paredes Núñez y Domingo Talavera Delgado	149
• Johnny Zas Friz Burga	165

• Ricardo Vásquez, Juan Mendoza, Patrick Burgos y Norma Coral	183
Capítulo Dos	
PRESIDENTES REGIONALES	205
• César Trelles Lara	207
• Yehude Simón Munaro	211
• Rosa Suárez Aliaga	217
• Robinson Rivadeneyra Reátegui	221
Capítulo Tres	
PARTIDOS POLÍTICOS	227
• Lourdes Flores Nano	229
• Valentín Paniagua Corazao	235
Capítulo Cuatro	
REPRESENTANTES DE OTROS SECTORES	241
REPRESENTANTE DE LA DEFENSORÍA	
• Walter Albán Peralta	243
REPRESENTANTES DE GREMIOS EMPRESARIALES	
• Samuel Gleiser	247
• Luis Vega Monteferri	249
• Fernando Olguín	253
• Isaías Gómez	257
REPRESENTANTE DEL ACUERDO NACIONAL	
• Carmen Vildoso Chirinos	259
REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
• Javier Azpur Azpur	265
• Eduardo Ballón Echegaray	271

PREÁMBULO

Thomas K. Reilly

El proceso de descentralización constituye quizá uno de los aspectos sustanciales de la reforma del estado peruano de los últimos años. Por ello, requiere del concurso de una serie de actores tanto del Estado y de la Sociedad Civil como de la Comunidad Internacional, la que a través de sus programas de cooperación busca contribuir a la mejora de las políticas públicas.

En efecto, una buena política pública busca dar solución a un problema real de la ciudadanía, se nutre del análisis y recomendaciones de los especialistas y recoge los planteamientos de los principales actores políticos y sociales.

Este fue precisamente el enfoque planteado por el Grupo de Trabajo encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, presidido por el Congresista Walter Alejos, en su tarea de evaluación del proceso de descentralización. Es decir, su esquema de evaluación se orientaba a dar respuesta a la necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de mayores y mejores servicios mediante la descentralización de responsabilidades a gobiernos regionales y locales, proponía desarrollar un conjunto de informes temáticos con la participación de especialistas de reconocido prestigio y contemplaba convocar a los principales actores políticos y sociales del país para escuchar sus puntos de vista en relación a la situación y perspectivas futuras del proceso.

Pro Descentralización – PRODES es un programa de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID que busca contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática del Perú con el progreso del proceso de descentralización en curso. Con este fin, apoya los esfuerzos del gobierno

nacional y de gobiernos regionales y locales de áreas seleccionadas, facilita las relaciones de cooperación entre el Estado y la sociedad civil y promueve espacios de diálogo para mejorar el diseño de políticas. Por ello, no dudamos en apoyar esta importante iniciativa del Congreso de la República, pues la propuesta estaba en sintonía con los objetivos del Programa.

De otro lado, consideramos importante el desarrollo de la evaluación mencionada en esta coyuntura pre-electoral, pues sus resultados sin duda enriquecerán la agenda de prioridades para los siguientes años. Todas estas razones nos comprometieron con este esfuerzo, el cual ha dado lugar a la presente publicación, que incluye el Informe Parlamentario aprobado por unanimidad en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado.

Con la renovación del acuerdo político de parte de los diversos actores en torno al Informe Parlamentario, queda la tarea de implementar las recomendaciones aprobadas. Para ello, desde el Programa PRODES renovamos nuestro compromiso de apoyar las iniciativas de los distintos actores del proceso.

Thomas K. Reilly
Director
Programa Pro Descentralización

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO

Dr. Ántero Flores Aráoz

Al dictarse la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se estableció en la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final, que *«la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al informe que hace llegar al Congreso el Consejo Nacional de Descentralización, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales»*.

En cumplimiento de esta norma y además con un ánimo prospectivo acorde con las necesidades del momento, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, conformó un grupo de trabajo encabezado por el Congresista Walter Alejos Calderón e integrado por los señores Congresistas Luis Santa María Calderón, César Acuña Peralta, Emma Vargas de Benavides, José Devéscovi Dzierson, Jorge Chávez Sibina, Ernesto Herrera Becerra, Rafael Valencia-Dongo Cárdenas y Henry Pease García, como miembro alterno. Este grupo se encargó de hacer su propia evaluación del proceso de descentralización, recogiendo las opiniones de los Presidentes Regionales de Piura, Lambayeque y Apurímac, a las que se agregaron las de importantes líderes políticos, funcionarios del Estado, representantes de los gremios empresariales, del Acuerdo Nacional y de la sociedad civil; recibiendo también, el apoyo de un grupo de académicos y de asesores parlamentarios.

El resultado de esta labor trascendental, es el documento que prologamos, el cual contiene no sólo la evaluación del proceso descentralizador, sino conclusiones y recomendaciones de este grupo de parlamentarios, formuladas para el presente período de gobierno y con proyección a futuro, en lo que ellos han dado en llamar «Recomendaciones en Relación al Proceso». Éstas se refieren a siete aspectos fundamentales: desarrollo nacional integral como objetivo, con-

formación de regiones, marco normativo, presupuesto y desempeño fiscal, transferencia de competencias, buen gobierno y participación ciudadana y, finalmente, sobre la conducción del proceso.

En conjunto, podemos decir que constituyen valiosos aportes a la consolidación de la progresiva descentralización peruana y que incorporan al quehacer parlamentario los innovadores conceptos de control posterior a la dación de la norma y seguimiento de sus efectos económicos, sociales y políticos.

La pluralidad de las opiniones recabadas, es justo destacarlo, permitirá que el lector aprecie desde un punto de vista académico, así como del de los mismos actores políticos y en definitiva desde la función legislativa, los avances desarrollados en el proceso de descentralización e, igualmente, las necesidades y limitaciones que enfrenta, de cara al desafío que plantean la propia Constitución y las tensiones y aspiraciones que podemos constatar en nosotros y en países hermanos, de ser naciones descentralizadas sin dejar de ser unitarias y, a la vez, ser unitarias sin postergar la descentralización.

Aquí es un objetivo sustantivo, que la presencia del Estado extendida en todo el territorio nacional, sea garantía de plenitud ciudadana para todos los habitantes del país; y la economía social de mercado, como punto de encuentro entre la iniciativa privada y la subsidiariedad del Estado, allí donde ésta no participe o sea más cercano, permita desplegar las potencialidades económicas de una oferta exportable y competitiva en el territorio regional, teniendo como eje de todo este esfuerzo a la persona humana, cuyo bienestar es tarea principal a la que nos debemos todos los parlamentarios.

Quizás hubiese sido mejor tener como punto de partida y referencia del proceso la estructuración de grandes regiones y no de gobiernos regionales en las circunscripciones de los antiguos departamentos, configuración que tal vez hubiese facilitado la tan ansiada reforma del Estado, la transferencia de competencias y el consiguiente desarrollo de las propias capacidades. Por esta razón nos es particularmente relevante, dentro del camino emprendido, expresar la necesidad de evaluaciones para pensar y plantear correcciones y rediseños que sin duda son necesarios y hasta imprescindibles. Este documento nos señala el derrotero hacia ello.

Estamos además en tiempos de propuestas y definiciones, habida cuenta que en el próximo 30 de octubre se realizarán cinco referendos para la conformación de regiones y a fines del año 2006, nuevas elecciones regionales; lo que le otorga un mérito adicional al documento, pues será un valioso material de

consulta para adoptar definiciones urgentes en las legislaturas siguientes y, a la vez, fuente de inspiración para reflexionar en el mediano plazo y adoptar las acciones que mejor correspondan en el proceso de conformación de regiones.

Al concluir estas palabras de presentación, deseo expresar mi felicitación a mis colegas Congresistas miembros del Grupo de Trabajo responsable de la formulación del Informe, a los de la Comisión que lo aprobaron en sesión del 22 de junio y a todos los que aportaron para hacerlo realidad; al mismo tiempo, saludar efusivamente la iniciativa de permitir el acceso de todos los ciudadanos y especialistas al documento y todos sus materiales de sustento.

Dr. Ántero Flores Aráoz
Presidente del Congreso,
período 2004-2005

INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO

Ing. Walter Alejos Calderón

El 5 de abril del 2005 la Comisión de Descentralización Regionalización y Modernización de la gestión del Estado del Congreso de la República decidió el nombramiento de un grupo de trabajo encargado de evaluar un Balance del Proceso de descentralización y regionalización en curso. La dimensión del encargo era importante y planteó además el desafío de asumirla en el breve plazo impuesto por el calendario político. El trabajo que hoy presentamos justifica el esfuerzo y cumple algunos de los objetivos que nos planteamos inicialmente.

Asumir que estamos evaluando un proceso de largo plazo nos permitió entender que si bien el proceso de descentralización presenta enormes dificultades en sus metas anuales, en conjunto ha significado un primer paso positivo, en el que se ha comprometido a importantes sectores sociales, políticos y del Estado. En el proceso, se ha logrado dinamizar el escenario político nacional a favor de la regionalización y se ha introducido un nuevo elemento en las relaciones entre los ámbitos regionales y el Estado. Asimismo, este tránsito ha hecho evidente un fuerte conservadurismo en la mayoría de sectores del Ejecutivo y la debilidad del liderazgo de este poder en su conducción del proceso. En el complejo escenario nacional, de construcción de una democracia, este proceso se alza como la principal reforma de Estado en curso. Por ello, las conclusiones y recomendaciones a las que arribamos buscan contribuir a estabilizar lo alcanzado política y jurídicamente, contribuyendo al posicionamiento de la descentralización del país hacia el mediano plazo. Parte importante del reto –especialmente en el próximo período electoral– es evitar la tentación de negar el íntegro del proceso, al confundir sus tropiezos con la validez de la lucha por su ejecución. Buscamos entonces, que las conclusiones y recomendaciones planteadas contribuyan a la priorización de la agenda descentralista en el debate parlamentario, y que –en el

terreno político –se tomen estas consideraciones como un aporte para la constitución de un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas de cara al próximo gobierno.

La descentralización se inició como una reforma de Estado que no comprometió a la economía en su conjunto, en lo fundamental aún centralizada en Lima. Así, la institucionalidad regional se ha desarrollado a partir de una débil estructura heredada de las CTAR y ha estado abocada a la transferencia localizada de bienes y recursos para su administración, con escasa capacidad de inversión. La debilidad en el desarrollo de las inversiones no es un problema solo de cantidad, es decir, esta debilidad no es producto únicamente de la escasez de recursos, ya que los gobiernos en su gran mayoría tienen una limitada capacidad de gasto aún de sus propios recursos. Nos enfrentamos fundamentalmente con un problema de calidad que tiene su correlato en las limitaciones del programa de transferencias de funciones para el ejercicio de competencias regionales, que no ha logrado cumplir el cronograma fijado. En la práctica, el programa de transferencias ha colapsado, debido a que se diseñó sin un adecuado desarrollo de capacidades humanas e institucionales que lo hicieran viable. Como consecuencia, los gobiernos no han logrado fortalecerse en el ejercicio de funciones sectoriales, ni asumir a cabalidad el desafío del desarrollo descentralizado y el combate a la pobreza.

Los problemas a encarar a estas alturas son evidentes. Es inútil solo señalarlos o alimentar discursos con ellos; se trata de asumirlos como desafíos que forman parte de la agenda del próximo gobierno. Los principales tienen que ver con hacer de la economía el centro de la descentralización, superar las evidentes limitaciones del modelo económico en curso, que mantiene el centralismo en la economía, concentra los beneficios del crecimiento económico en una minoría y por ende agudiza la polarización social del país. Asimismo, el desarrollo de una agresiva política de apoyo a las capacidades productivas de los pequeños y medianos productores –que constituyen la gran mayoría del país– en el campo y la ciudad, desarrollando su competitividad e incluyéndolos a la economía formal. Por otro lado los gobiernos regionales tendrán que pasar de la administración al ejercicio de una institucionalidad basada en la ejecución de políticas regionales. En lo inmediato, se trata de cerrar este periodo del proceso de descentralización con estabilidad y realismo. En esta línea, el referéndum convocado para la constitución de regiones en cinco lugares del país, permitirá sincerar el proceso con legitimidad y estabilidad. La consulta permitirá evaluar lo avanzado, el grado de compromiso con el proceso de las fuerzas políticas nacionales y regionales, los niveles de conciencia de los ciudadanos y la visión de los liderazgos locales; será sin lugar a dudas una extraordinaria base para asumir las

tarefas hacia el futuro. No realizar el referéndum generará un clima de inestabilidad e ingobernabilidad y los intentos por postergarlo expresan una subordinación de un objetivo nacional a intereses de grupo regional o nacional y reducen el problema de gobierno al usufructo privado del poder del estado.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas e instituciones que hicieron posible este trabajo. Al Presidente y Señores congresistas miembros de la Comisión de Descentralización. Al Dr. Javier Iguñiz que en medio de su recargada agenda acompañó la demanda que le hiciéramos llegar a nombre del Congreso, junto a los doctores Nelson Shack, Johnny Zas Friz, Carlos Casas Tragrodara, a la Consultora Sandra Doig, al Centro de Investigación Parlamentaria y los señores asesores del Congreso, Juan Mendoza, Fernando Paredes, Ricardo Vásquez, Domingo Talavera, Norma Coral, Patrick Burgos que asumieron con dedicación esta tarea. El Presente trabajo hubiera sido imposible sin el apoyo en el marco de un convenio con PRODES y que en la persona de la Dra, Elena Conterno animó también el proceso, al Dr. Gerardo Távara de la Defensoría del Pueblo, asimismo a OXFAM UK, que hizo posible atender los desplazamientos a provincias, a todos nuestro reconocimiento.

Walter Alejos Calderón

Presidente

Grupo de Trabajo para la Evaluación del Proceso de Descentralización

PARTE I

INFORME PARLAMENTARIO

Capítulo Uno

EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ¹

SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ES-
TADO:

El Grupo de Trabajo constituido por acuerdo de 5 de abril de 2005 de la Comi-
sión de vuestra presidencia, cumple con presentar el

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE EVALUAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

I ANTECEDENTES

1. ORIGEN Y BASE LEGAL DEL MANDATO

- Constitución Política del Estado
De conformidad con el artículo 188° de la Constitución, *«La descentraliza-
ción es una forma de organización democrática y constituye una política
permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fun-
damental el desarrollo del país»*. El mismo artículo señala, *«El proceso de
descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada»*.
- El Reglamento del Congreso
El Reglamento del Congreso –que tiene fuerza de ley– señala en su artículo
34° que:

*Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas,
cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funciona-
miento de los órganos estatales y, en particular de los sectores que com-
ponen la Administración Pública. Asimismo, le compete el estudio y*

¹ Aprobado por unanimidad en sesión del 22 de junio de 2005 de la Comisión de
Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado.

dictamen de los proyectos de ley y absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

A su vez, el primer párrafo del artículo 71° del Reglamento del Congreso, tenido en cuenta supletoriamente, señala:

Informes

Artículo 71.- Los Informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley N° 27867, modificada por la Ley 27902, señala en su Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final:

*NOVENA.- Evaluación del Congreso de la República
La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al Informe que hace llegar al Congreso el Consejo Nacional de Descentralización, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales.*

- El Acuerdo de la Comisión
La Comisión de vuestra presidencia, en la fecha señalada adoptó el acuerdo de conformar un Grupo de Trabajo para el cumplimiento del mandato de la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los mandatos legales señalados disponen que la Comisión de vuestra presidencia supervise los mandatos de la Constitución y la Ley sobre el proceso de descentralización, los cuales implican:

- Que la descentralización sea una política permanente del Estado
- Que la descentralización se organice democráticamente

- Que la descentralización sea un proceso progresivo y ordenado
- Que la descentralización comprenda la asignación de competencias y la transferencia de recursos
- Que la descentralización se realice de acuerdo a la Ley

En cumplimiento del encargo recibido cumplimos con entregar el presente documento parlamentario.

2. INTEGRANTES

Según el acuerdo del pleno de la Comisión, el Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización quedó integrado por los señores congresistas:

- Walter Alejos Calderón (Presidente)
- Luis Santa María Calderón
- César Acuña Peralta
- Emma Vargas de Benavides
- José Devéscovi Dzierson
- Jorge Chávez Sibina
- Ernesto Herrera Becerra
- Rafael Valencia-Dongo Cárdenas
- Henry Pease García (alterno)

3. OBJETIVO GENERAL QUE SE PLANTEÓ EL GRUPO DE TRABAJO

El Grupo de Trabajo se propuso la elaboración de un documento parlamentario que contenga una evaluación; formule conclusiones; y proponga recomendaciones, para el presente período de gobierno, así como para el mediano y largo plazo con relación al proceso de descentralización.

II

EXPOSICIONES Y OPINIONES ESPECIALIZADAS

Como parte de su esfuerzo por recoger puntos de vista que favorezcan un consenso a favor de dar estabilidad y permanencia al proceso de descentralización, el Grupo de Trabajo invitó a líderes de partidos políticos, presidentes regionales, representantes de organismos públicos, representantes de organizaciones

empresariales y organismos no gubernamentales. La extensión de la transcripción de sus exposiciones nos obliga a una respetuosa síntesis de las mismas que presentamos como anexo.

Se presenta a continuación la lista de líderes que aceptaron la invitación que se les dirigiese, y las fechas en que asistieron a las sesiones de nuestro Grupo de Trabajo para expresar su posición acerca del estado del proceso de descentralización:

- a) Presidentes Regionales:
 - Sr. César Trelles Lara, Presidente del Gobierno Regional de Piura; 10 de mayo de 2005.
 - Ing. Yehude Simon Munaro, Presidente del Gobierno Regional de Lambayeque; 10 de mayo de 2005.
 - Lic. Rosa Suárez Aliaga, Presidenta del Gobierno Regional de Apurímac; 17 de mayo de 2005.
- b) Líderes de Partidos Políticos:
 - Dra. Lourdes Flores Nano, Presidenta de la Alianza Unidad Nacional; 26 de mayo de 2005.
 - Dr. Valentín Paniagua Corazao, ex Presidente Constitucional de la República, líder del Partido Acción Popular; 31 de mayo de 2005.
- c) Altos funcionarios:
 - Dr. Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo; 10 de mayo de 2005.
- d) Representantes de gremios empresariales:
Todos fueron recibidos el 3 de mayo de 2005.
 - Sr. Samuel Gleiser, Presidente de Perú Cámaras
 - Sr. Luis Vega Monteferri, Presidente de ADEX
 - Sr. Carlos González, Directivo de ADEX
 - Sr. Fernando Olguín, Director de la Sociedad Nacional de Industrias
 - Sr. Javier Dávila, Investigador de la Sociedad Nacional de Industrias
 - Sr. Isaías Gómez, Director de la revista *Perú Semanal*
- e) Representante del Acuerdo Nacional.
 - Dra. Carmen Vildoso Chirinos, Coordinadora del Grupo de Descentralización del Acuerdo Nacional; 17 de mayo de 2005.
- f) Representantes de organizaciones de la sociedad.
 - Sr. Javier Azpur Azpur, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana; 3 de mayo de 2005.

- Sr. Eduardo Ballón Echegaray, Responsable del Programa de Reforma de Políticas del Grupo Propuesta Ciudadana, 3 de mayo de 2005.

El equipo a cargo de la elaboración del Informe estuvo integrado por los asesores del despacho del Congresista Walter Alejos, Ing. Juan Mendoza, Dr. Patrick Burgos y Dra. Norma Coral, y el asesor del Despacho del Congresista Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, Licenciado Domingo Talavera. El Centro de Investigación Parlamentaria destacó al Magister en Economía Fernando Paredes Núñez.

Se estableció un acuerdo de cooperación con el Programa Pro Descentralización-PRODES de USAID, que permitió contar con el aporte de los consultores siguientes: Doctor en Economía Javier Iguíñiz Echeverría, Magíster en Economía Nelson Shack Yalta, Magíster Carlos Casas Tragodara, Doctor en Derecho Johnny Zas Friz Burga y Doctor Ricardo Vásquez Suyo. Aportaron también en ese grupo de expertos las Consultoras de PRODES Elena Conterno y Sandra Doig, quienes presentaron una opinión especializada sobre el tema específico de transferencias.

III INTRODUCCIÓN

El artículo 188° de la Constitución, que abre el capítulo sobre Descentralización –reformado por la Ley 27680–, señala:

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

En este marco, el Grupo de Trabajo asume que el presente balance corresponde a las acciones desarrolladas en el presente año, teniendo como base el Informe del CND presentado al Congreso de la República. Se ha tenido en cuenta que el presente balance será el último en la actual gestión gubernamental pues en el próximo mes de octubre se debe convocar a elecciones generales para que en abril del 2006 se elija un nuevo gobierno. Este hecho lleva a definir que, establecidas las conclusiones para un balance de la situación del proceso, las recomendaciones correspondientes se planteen en dos niveles: 1) aquellas que necesariamente deben ser asumidas en la actual gestión de gobierno porque tienen como objetivo consolidar jurídica y política-

mente el proceso; y 2) y aquellas que por su importancia, el debate electoral en curso y cambios que comprometen el mediano y largo plazo, deberán ser asumidas por el próximo gobierno.

Un segundo elemento tomado en cuenta ha sido que el proceso se desarrolla dentro de la transición política aún en curso. Vivimos un proceso de tránsito de un Estado centralista y dictatorial a otro de carácter descentralizado y en democracia. Este proceso se da en plazos de tiempo bastante escasos, tiene como punto de partida una débil institucionalidad en las regiones y gobiernos locales, limitados en sus capacidades por un anterior proceso de centralización con usurpación de competencias a las instancias subnacionales; y por las enormes expectativas y demandas ciudadanas.

La evaluación del proceso de descentralización y las conclusiones respectivas se desarrollaron según un orden temático que sigue los lineamientos rectores de la Constitución y la Ley. Es el siguiente:

1. El desarrollo nacional integral como objetivo del proceso
2. El proceso de conformación de regiones
3. Marco normativo
4. Presupuesto y desempeño fiscal
5. Transferencia de competencias sectoriales, acreditación y capacitación
6. Prácticas de buen gobierno y participación ciudadana
7. Sobre la conducción y dirección del proceso

IV

EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. EL DESARROLLO NACIONAL INTEGRAL COMO OBJETIVO DEL PROCESO

El Perú ha reiniciado un nuevo proceso de descentralización en democracia, en un escenario donde los últimos veinticinco años estuvieron marcados por marchas y contramarchas entre descentralización y centralización, entre democracia y dictadura. La Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Carta Magna, aprobada por la Ley 27680, con que se abre nuevamente en nuestra historia un proceso de descentralización, la define como una política permanente y obligatoria de Estado, necesariamente de largo plazo y que tiene como objetivo el desarrollo integral en democracia.

El proceso se ha iniciado con una Reforma del Estado, la cual tiene por pilares la Modernización, la Descentralización del Estado y la apuesta por una nueva relación y cultura política entre los ciudadanos y el Estado, esta última se desarrolla de una manera desigual.

En efecto, desde el punto de vista económico, el proceso está centrado en la esfera del Estado, y aun más, las discusiones giran casi exclusivamente en torno a las transferencias gubernamentales y su administración, mientras que el conjunto de la economía aún está desvinculada en gran parte del esfuerzo en favor de la descentralización.

En materia económica, el objetivo de desarrollar y descentralizar al país requiere superar las desarticulaciones crecientes de su estructura productiva, y elaborar y liderar un proyecto de desarrollo que involucre al conjunto del país. En ese sentido, el crecimiento económico descentralizado debería contribuir a superar la concentración de las actividades en Lima, aprovechando las potencialidades de cada región y localidad, desarrollando su competitividad a través de mecanismos que sean consistentes con las particularidades de cada zona, y promoviendo capacidades humanas e institucionales para llevar adelante las transformaciones requeridas. En la gestión de los casi cuatro años de gobierno el avance en esta materia es relativo.

La economía nacional se caracteriza aún por la generación de escasas posibilidades de empleo, la baja calidad de la inversión privada expresada en el bajo nivel de productividad media y en la reducida participación de las importaciones de bienes de capital sobre las importaciones totales, así como en las limitadas interconexiones productivas y entre los actores, la existencia de vías de comunicación que muestran la difícil accesibilidad y un sistema de ciudades en el interior extremadamente dependientes del gasto público y las transferencias gubernamentales.

Persiste también en el país una situación de pobreza que compromete a más de la mitad de los peruanos, quienes en diferentes grados, están impedidos al acceso a Derechos Humanos, básicos y universales, recogidos por la Constitución, que se relacionan directamente con la viabilidad democrática del país y su estabilidad política.

En resumen, los problemas estructurales del país se mantienen y su solución –de la cual el proceso de descentralización es parte importante– también compromete el largo plazo y demanda de una amplia voluntad unitaria nacional por

salir adelante. Sin embargo, asumir el Proceso de Descentralización y de Desarrollo desde una perspectiva de largo plazo es esencial para valorar con justicia este primer paso en el intento de hacer exitosa esta nueva experiencia por descentralizar el país.

Es importante señalar con total claridad que el principal desafío de la política económica en general, y del proceso de descentralización en particular, es evitar que los desencuentros del pasado se repitan. Se trata de evitar una creciente polarización del país por una insuficiente y desigual distribución de los beneficios del crecimiento, como la que se vivió con el auge de las exportaciones primarias en los años 60. Asimismo, es indispensable no persistir en experiencias ya negadas como la industrialización centralizada y dependiente de las importaciones de los años 70, o el incremento de la informalidad y la precarización de la economía de los años 90.

La descentralización como proyecto integrante de una estrategia de crecimiento económico sostenido en las regiones supone articular dinámicamente dos factores: primero, un desarrollo de capacidades productivas e institucionales, sociales y estatales de fomento a la competitividad que permitan acceder exitosamente a mercados ampliados (de alcance regional, nacional e internacional), junto a una adecuada articulación entre las regiones y de éstas con sus entornos rurales, lo cual generará territorios organizados sostenibles basados no en economías de enclave sino en articulaciones del conjunto de sus fuerzas productivas y el involucramiento de la sociedad; segundo, está referido al desarrollo de una institucionalidad y gobernabilidad democrática en el marco de una cultura de paz, lo que garantizará al conjunto de la población el acceso a derechos básicos, superando la actual situación de pobreza, la cual en las regiones compromete a la gran mayoría de la población.

En la actual situación del proceso de descentralización se ha dado un primer paso con la reforma del Estado, pero se hace necesario estabilizar política y jurídicamente lo avanzado y preparar las condiciones de un segundo paso que asuma el desafío del desarrollo nacional descentralizado, tarea que trasciende el rol del Estado y que demanda la concurrencia del sector privado y los agentes productivos.

2. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE REGIONES

El proceso de descentralización y regionalización ha alcanzado su nivel más alto de desarrollo al haberse convocado el referéndum para la conformación de

las regiones, a partir de propuestas contenidas en cinco expedientes técnicos que agrupan a 16 de 24 departamentos. Este hecho abre la posibilidad de iniciar en esta etapa el proceso de conformación de regiones en el país.

Al inicio del presente período democrático, la descentralización y la regionalización del país se plantearon como una promesa política unánime de carácter impostergable. Al Congreso de la República le tocó impulsirlas en un marco de amplio consenso, expresado en la aprobación de la principal Reforma Constitucional y de las leyes que la desarrollan. Al no haberse tenido un proceso previo de planificación y maduración, primó la voluntad política y los logros alcanzados han sido producto de un proceso dinámico, complejo por momentos, de carácter gradual y por etapas.

Es importante ubicar el presente proceso en el período de tránsito de dictadura a democracia, que aún está en desarrollo. El reto de reformar el Estado, modernizándolo, descentralizándolo y abriendo canales hasta ahora inéditos de participación ciudadana, corrió paralelo al proceso de legitimar una nueva representación política en el Estado basada en el voto ciudadano y en la democracia. Se ha encarado entonces, un proceso de reforma del Estado y de legitimación de esta representación política en un tiempo relativamente escaso. Cabe señalar en este contexto el desarrollo del marco jurídico que debiera liderar el Congreso, el que no siempre tuvo en cuenta un horizonte de mediano plazo y la dificultad de una mayor dispersión de los puntos de vista y opciones en el proceso.

Se han elegido 25 presidentes regionales en jurisdicciones departamentales y sus respectivos consejos regionales, 194 alcaldes provinciales, 1,634 alcaldes distritales, junto con sus respectivos concejales y concejos municipales y 1,864 concejos de centros poblados, lo que nos lleva a concluir que en 30 meses la representación política en el Estado, en los niveles subnacionales, se ha renovado e iniciado su incorporación a los sistemas de gestión pública y que las relaciones entre la sociedad y el Estado han abierto una nueva dinámica en el país. El proceso de conformación de regiones se inició con la elección de gobiernos regionales en 25 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En forma expresa la Constitución estableció sólo un régimen especial y exclusivamente para Lima Metropolitana y las provincias limítrofes, sin extender la excepción a la provincia constitucional del Callao.

En un primer momento el CND promovió la conformación de Juntas de Coordinación Interregional orientadas al diseño de proyectos en corredores económicos, al amparo de una propuesta que denominó Plan Nacional de Desarrollo

Territorial 2004-2013. Quedó relegado a un segundo plano el objetivo prioritario de constitución de regiones, que es una de las funciones de su mandato según la Ley de Bases de la Descentralización.

Un segundo momento se inicia con la publicación de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el 9 de julio del 2004 (la cual tuvo dos modificaciones referidas al plazo de presentación de expedientes técnicos); la aprobación de su reglamento por el DS N° 063-2004, así como de la Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004 que establece los criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos. A partir de la vigencia de estos dispositivos el tema de la regionalización cobra fuerza y las juntas de coordinación se orientan hacia el objetivo de la conformación de regiones, proceso que ha culminado con la aprobación de cinco expedientes dentro de los ajustados plazos y expresando una sorprendente decisión de los actores sociales por conformar regiones en los plazos establecidos.

Podemos concluir que:

1. Una primera fase del proceso de descentralización quedará definida después del referéndum para la constitución de regiones el 30 de octubre del presente año. Este primer evento se presenta como un desafío a las fuerzas sociales y políticas y pone a prueba la voluntad política de los actores sociales y de los órganos de gobierno a todo nivel.
2. La importancia del referéndum no es aún percibida por el conjunto de la ciudadanía e importantes sectores del Estado. Presidentes de los Gobiernos Regionales y sus órganos de gobierno han suscrito la gran mayoría de los expedientes técnicos presentados, aunque con distinto grado de iniciativa. A la vez, es notoria la ausencia de protagonismo de los partidos políticos nacionales y movimientos regionales, y se ha constatado un ingreso tardío de las organizaciones sociales al proceso, derivada de la ausencia de un amplio proceso de difusión y concertación.
3. El referéndum tiene enorme significación. Al constituirse una o más regiones, el proceso quedará orientado estratégicamente hacia la regionalización y se evitará corrientes regresivas, lo cual definirá un escenario institucional donde coexistirán, en el periodo siguiente, regiones constituidas, gobiernos regionales en jurisdicciones departamentales y Juntas de Coordinación Interregional. La experiencia acumulada permitirá un desarrollo del proceso con mayor estabilidad.
4. La importancia estratégica de la consulta ciudadana del 30 de octubre radica en que aparece como una oportunidad que define, entre otras cosas:

- a) Planificación y gestión de una propuesta de desarrollo regional competitiva en democracia, que busca superar la pobreza.
- b) Acelerar el proceso de transferencia de competencias y fortalecer la institucionalidad en los gobiernos regionales basados en políticas y programas de desarrollo descentralizado y de erradicación de la pobreza de alcance regional, lo cual evitará el sesgo actual caracterizado por su localismo y centrado básicamente en la administración de los recursos y bienes transferidos.
- c) Profundizar el proceso de descentralización evitando que éste se centre en las capitales de departamento, lo cual hará de las provincias la unidad básica de acción del Estado.
- d) Mejorar la calidad del gasto público y la inversión pública, lo que consolidará una base poblacional, productiva y tributaria que permita a los gobiernos regionales ampliar la demanda regional, promover la inversión en las regiones y un crecimiento progresivo de sus recursos para financiar sus políticas en un marco donde el poder de decisión sobre sus recursos tendrá mayor autonomía.
- e) Establecer mejores condiciones para una mejor articulación de los centros urbanos con sus entornos rurales y de estos con ámbitos extra regionales al fortalecerse el eje región-provincia-distrito.
- f) Fortalecer y promover al sector privado regional y local asentado en la pequeña y mediana producción, lo cual desarrollará su competitividad.
- g) Mejorar las condiciones para una política de fomento a la inversión privada y de acuerdos público privados.
- h) Acceder a los incentivos contemplados en la ley.
- i) Perfeccionar el sistema de representación de las provincias en los consejos regionales.

3. MARCO NORMATIVO

El proceso de descentralización responde a un modelo inédito y a una experiencia nacional que requiere adecuarse permanentemente conforme se desarrolla. Se ha evidenciado hasta la fecha la necesidad de perfeccionarlo. El peligro de su estancamiento se revela sobre todo en las situaciones jurídicas no previstas, vacíos y adecuaciones, que obstaculizarán el actuar de los gobiernos regionales de regiones constituidas, por lo que resulta imprescindible modificar el marco normativo empezando por la propia Constitución.

El esquema de representación de los Consejos Regionales fue concebido para circunscripciones departamentales y resulta insuficiente para circunscripciones

regionales. La impostergable adecuación solamente será posible si se consolida la modificación del artículo 191° de la Constitución –pendiente de segundo debate y votación– para luego modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Elecciones Regionales.

El problema de la representación en el Consejo Regional requiere de modificaciones urgentes. El número máximo de representantes –25 consejeros– constituye una barrera constitucional para la conformación de los consejos de las nuevas regiones cuya suma de provincias en algunos casos sería mayor a dicha cifra. La solución a este problema debiera prever tanto el caso de los gobiernos regionales en circunscripciones departamentales como el de gobiernos regionales en circunscripciones regionales, es necesario buscar un equilibrio entre la paridad de los departamentos y la adecuada representación de cada provincia, en el entendido de que resulta necesario reforzar a ésta como eje de gestión de las nuevas regiones. De otro lado, la posibilidad sugerida de una representación paritaria de cada departamento, donde cada uno de ellos tiene igual número de representantes en el Consejo Regional, podría presentar un problema de sobre representación.

Al momento de elaborar este informe hay en las Comisiones de Descentralización y de Constitución un dictamen aprobatorio que propone la elección de, como mínimo, un representante por cada provincia en la composición del Consejo Regional de las regiones que se constituyan, y es parte del debate repensar la forma de elegir el Consejo Regional, conservando la lista o cambiando hacia la elección provincial uninominal.

Otra dificultad que se debe resolver, por su incongruencia con un sistema democrático en un estado de derecho, la constituye la actual ausencia de separación de poderes en el ámbito regional.

En efecto, según la normatividad vigente, el Presidente y Vicepresidente regionales también son miembros del Consejo Regional y, además, el primero presidente de este órgano legislativo, lo cual concentra las decisiones, obstaculiza la fiscalización y no garantiza un balance y equilibrio de poderes.

La forma de organización del ejecutivo regional concentra en el presidente regional las funciones políticas y administrativas; las consecuencias son: 1) la recarga de sus funciones, lo cual resta atención a la dirección política, lo que se agravará en las nuevas regiones constituidas; y 2) la exposición del presidente regional a la inestabilidad, derivada de las probables sanciones administrativas y penales de irregulares actos de administración. La función administrativa puede

quedar en manos de los gerentes y la responsabilidad puede ser asumida individual o solidariamente. Se deja constancia que el presidente del gobierno regional no pierde la titularidad sobre el pliego presupuestal y en esto tiene responsabilidad solidaria con el gerente general.

Se propone reformar esta estructura organizativa, que la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece como transitoria (Undécima disposición transitoria de la LOGR), se establecerá una delimitación clara entre ambos poderes y se regulará, adicionalmente, las nuevas relaciones (por ejemplo la facultad del ejecutivo regional de observar las ordenanzas regionales o, del legislativo regional, de insistir en ellas) y funciones (por ejemplo la presidencia del Consejo Regional, la forma de su elección y algunas atribuciones propias de su cargo).

Un inconveniente adicional es el vinculado a la legitimación del gobierno regional debido a la desproporcionalidad entre la votación alcanzada y la representación en el Consejo Regional. Actualmente es posible que a una lista que obtiene menos del 20% de la votación le corresponda el 50% más 1 en el Consejo Regional además de la presidencia del gobierno mismo. Es imprescindible mejorar el sistema y establece para las elecciones en regiones conformadas una barrera, consistente en un porcentaje mínimo de votos que, de no ser superados, conlleven a una segunda vuelta electoral.

La elección de la sede del gobierno regional constituye una situación no prevista para las regiones constituidas. En este caso se recomienda que la sede sea la señalada en el Expediente Técnico para ser aprobado junto con la propuesta de integración, dejándose para un desarrollo legislativo posterior la definición de criterios técnicos sobre la base de los cuales se realizará la propuesta.

Finalmente, existe un vacío en lo que respecta a la desconcentración al interior de los gobiernos regionales, tanto los de regiones constituidas como los de circunscripción departamental, es importante evitar que estas reproduzcan el centralismo que se pretende erradicar. Por tal razón se debe regular el carácter desconcentrado de las direcciones regionales especificando, al mismo tiempo, su dependencia funcional y el modo en que se designan sus directores.

En la implementación de cada una de las consideraciones anteriores debe tenerse presente que existen tres escenarios: el primero es el actual, donde existen gobiernos regionales en circunscripciones departamentales; el segundo es el punto de llegada, con gobiernos regionales en regiones conformadas; y el tercero, transitorio, en el que coexistirán ambas situaciones. En cualquiera de los casos no resulta necesario una ley especial para los gobiernos regionales de regiones

constituidas, pues la transitoriedad puede ser perfectamente asimilada en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

4. PRESUPUESTO Y DESEMPEÑO FISCAL

Desde el punto de vista de la política fiscal, la descentralización debe avanzar en los objetivos de calidad de gasto y sostenibilidad fiscal al interior de un proceso que se caracterice por su progresividad en el tiempo y neutralidad en su efectos, lo que permitirá el desarrollo y buen gobierno.

En ese marco la gestión presupuestaria, una de las principales preocupaciones de los gobiernos regionales, ha sido el de la transferencia de recursos, las cuales efectivamente han ocurrido, favorecidas además por el crecimiento en la recaudación, los precios internacionales de las materias primas y disposiciones legales específicas (canon y regalías).

En el Presupuesto de la República los recursos destinados a los gobiernos regionales han logrado incrementar su participación, y en cifras absolutas también han aumentado; sin embargo, estas mayores transferencias han estado asociadas a estructuras de presupuesto fuertemente rígidas, donde los componentes inerciales –gastos de personal y previsionales, bienes y servicios– limitan los grados de libertad y la capacidad de gestión financiera de las autoridades.

Pero también es necesario precisar que existen otros problemas que están vinculados a las capacidades administrativas y de gestión, que se expresan en limitadas capacidades para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, con oficinas de inversiones débiles, cuyas capacidades gerenciales no crecen en la misma relación que sus ingresos. La mayor parte de los proyectos se evalúan sólo como perfil y están en rangos menores a los 2 millones de soles y un 60% de los mismos son menores de 100 mil soles, por lo que la atomización de la inversión resulta evidente, proceso que se viene verificando desde el 2001. Incluso sería conveniente pensar en límites inferiores de inversión, a la manera de umbrales de responsabilidad, entre el gobierno regional y la municipalidad provincial y de ésta con la distrital.

Por otro lado, existe una frágil sostenibilidad fiscal en la mayoría de departamentos del país, en razón de una debilidad estratégica respecto al objetivo de contar con financiamiento propio para el ejercicio de competencias y para cubrir adecuadamente la demanda de bienes públicos, con el fin de favorecer la competitividad, ya que son responsabilidad del Estado.

Se hace necesario adoptar medidas claras para mejorar el esfuerzo fiscal en las regiones, buscar ampliar sus ingresos propios, promover que los actores sociales políticos nacionales y regionales sean conscientes de los factores que intervienen en la distribución de los recursos especiales como el FONCOMUN, las regalías mineras y el Canon, mantener la neutralidad de las transferencias y la equidad en la asignación, y procurar una administración eficiente de los recursos con la debida previsión, dada la estacionalidad de algunos ingresos, altamente dependientes en la actual situación de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

En un contexto de integración regional e incentivos fiscales se debe afirmar que no es por el camino de la simple agregación de asignaciones departamentales que las regiones conformadas tendrán más recursos necesarios para financiar su desarrollo; es más acertado aceptar que la conformación de regiones logrará las «economías de escala» necesarias para incrementarlos sustantivamente, junto a una mayor capacidad y autonomía, para dotarse de una plana gerencial técnica y especializada y, en consecuencia, decidir mejor sobre los recursos de que dispone y ejercer sus competencias de manera adecuada.

En este difícil marco, los gobiernos han asumido el reto de la gestión estatal en las regiones, a partir de una débil institucionalidad heredada de las CTAR, pese a lo cual se ha logrado un posicionamiento que hoy constituye una base superior a la anterior y que es necesario fortalecer.

5. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES, ACREDITACIÓN Y CAPACITACIÓN

En el proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales, se ha transferido sobre todo recursos, bienes y programas para su administración. Existe un retraso considerable en la transferencia de competencias –para el ejercicio de funciones– en los ámbitos regionales y su correlato en métodos, experiencias de gestión, procedimientos, personal, etc. Como consecuencia, los gobiernos regionales no están organizados prioritariamente sobre la base de competencias y políticas regionales, lo que constituye una debilidad institucional a superar.

La ausencia de un sistema de capacitación en gestión descentralizada; un limitado plan hoy dirigido en forma centralizada por el CND y con serias dificultades para abarcar a todo el país y el universo de actores a capacitar; la definición de dos modalidades de acceso para las transferencias (mecanismos de

acreditación y sistema de acreditación), la no priorización en la demanda de las mismas por parte de los gobiernos regionales y un conservadurismo en las instancias nacionales, han determinado que el proceso se desarrolle de manera desordenada y desarticulada, con la ausencia de un programa de capacitación y transferencia de capacidades y recursos de infraestructura y personal para su cumplimiento. Esto hace que el proceso sea básicamente formal y que, en proyección, se atente contra la calidad de los servicios que hoy se prestan.

Actores regionales como las universidades y los centros de formación superior están desarticulados de las políticas de desarrollo, capacitación y producción de cuadros para la gestión regional. A esta ausencia se agrega que el INEI ha dejado de producir cifras regionales que permitan una medición del punto de partida y del efecto de políticas que se implementan.

Los plazos legales para la formulación de calendarios de transferencia no se cumplen y tienen un considerable atraso. Una larga cadena de dificultades y omisiones explica el hecho: tardanza del ente rector en la remisión de los requerimientos técnicos para la elaboración de la norma correspondiente; retraso en la elaboración de marcos normativos referidos principalmente a la modernización del Estado, de lo que se colige el incumplimiento de la mayoría de sectores en la presentación de sus planes de transferencia. Posteriormente se vuelven a encontrar dificultades en los plazos en el CND y en la Presidencia del Consejo de Ministros, y está a la fecha pendiente de aprobación de las calendarizaciones anuales de transferencias que ordenan la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley del Sistema de Acreditación.

El esfuerzo desarrollado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para definir las competencias exclusivas a partir de una matriz nacional, no tuvo un correlato con un desarrollo similar de competencias exclusivas en la Ley Orgánica de Municipalidades que, sumado al retraso en la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del conjunto de normas pendientes sobre modernización del Estado (como la Ley de Empleo Público), han configurado un escenario bastante confuso en materia de competencias y funciones en los diversos niveles de gobierno que es necesario revertir con prioridad.

Los problemas constatados nos llevan a la conclusión de que el proceso de transferencia de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, pasa por una gran indefinición y crisis. Este hecho es de gran relevancia, dado que el proceso de descentralización tiene en la transferencia de competencias y funciones uno de sus principales pilares por estar en directa relación con la calidad del proceso, con el fortalecimiento de las

capacidades de gestión y con la posibilidad de contar con instituciones regionales fuertes para la ejecución de políticas regionales, que fortalezcan su competitividad y fomenten el desarrollo integral, con lo cual se superará la pobreza.

6. PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con el proceso de descentralización se modificó el marco institucional para el fortalecimiento de la representación política del Estado y la relación política de éste con los ciudadanos. La Constitución estableció un sistema de participación que fue regulado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para la participación de la sociedad en el Consejo de Coordinación Regional como instancia de concertación para la toma de acuerdos específicos: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y otros señalados expresamente en la Ley. Este sistema se desarrolló también a nivel de la Ley Orgánica de Municipalidades, instaurándose los Consejos de Participación Local, provinciales y distritales.

Las normas que regulan el proceso incluyen mecanismos específicos de participación, concertación y control ciudadano sobre la gestión pública regional y municipal, además de los Consejos de Coordinación; como son las audiencias de rendición de cuentas, bajo responsabilidad de los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes, además de la formulación participativa de los presupuestos.

Esta concepción de participación ciudadana activa en la gestión de los gobiernos regionales y municipales dista mucho de la concepción de participación de la época anterior a la transición democrática, expresada básicamente en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que se centra en la petición ciudadana masiva para obtener decisiones que el Estado no es capaz de adoptar (aprobación de leyes, revocatorias o rendiciones de cuentas, etc.)

De la experiencia mostrada hasta hoy por los gobiernos regionales y locales, de su análisis y sistematización, surge la necesidad de perfeccionar estos mecanismos y fortalecerlos para hacer evidentes sus logros y superar sus limitaciones o eventuales distorsiones.

Los logros, sin embargo, están vinculados a aspectos más relevantes del actual proceso: la participación y el control ciudadano sobre la gestión pública, los mismos que son de interés y responsabilidad del Estado, y constituyen señales de una gestión que busca modernizarse.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyó un primer paso en esa dirección al establecer –además de plazos perentorios para responder a los pedidos de información– la obligación de difundir permanentemente la información más relevante de las entidades públicas.

Por lo tanto, un balance del proceso de descentralización ha de contemplar en qué medida los gobiernos regionales cumplen con: convocar a los consejos de coordinación regional; programar audiencias de rendición de cuentas; implementar y respetar los acuerdos de los presupuestos participativos; así como instalar y actualizar los portales de transparencia.

Se debe evitar que la exigencia por una cultura democrática participativa la convierta en un formalismo más, vacío del contenido, exento de cercanía entre los ciudadanos y la toma de decisiones, sin comprensión de su verdadera intención que es la posibilidad de consolidar, en el largo plazo y con visión compartida, políticas públicas priorizadas democráticamente en los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se debe trabajar en revertir el déficit en la capacidad de participación y control ciudadano, originado en las deficiencias institucionales y en una cultura política de confrontación y de reserva de lo público del Estado.

La Defensoría del Pueblo, como ente al que le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública, ha elaborado los *Índices de Buen Gobierno*, que son indicadores de gestión sobre Participación y Control Ciudadano, los cuales pueden ser un referente a tomar en cuenta por los Gobiernos Regionales.

7. SOBRE LA CONDUCCIÓN Y DIRECCIÓN DEL PROCESO

El Consejo Nacional de Descentralización de conformidad con el artículo 22 de la Ley No 27783, está a cargo de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Un balance de su gestión en relación al cumplimiento de sus principales funciones: como la transferencia de competencias y recursos, capacitación en gestión y gerencia pública en los gobiernos regionales, promoción de la integración regional, difusión del proceso entre otras; nos lleva a concluir que este organismo no ha cumplido con sus principales objetivos.

Un acercamiento objetivo a la actual situación del CND debe tener en cuenta un enfoque institucional y en particular de su Consejo Directivo, organismo donde confluyen representantes del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.

Este organismo nació en medio de una crisis de legitimidad por las demandas de los Presidentes Regionales, superado el trance, la representación de los Presidentes Regionales fue inestable derivada de sucesivos procesos de vacancia que se produjeron, lo cual acentuó una conducción personalizada del CND en su Presidente. Sin embargo el hecho más significativo es que el proceso de descentralización ha ido perdiendo correlación política por parte de los actores políticos y los órganos de Estado encargados de impulsarlo. Ausencia de una rectoría y conducción nacional que corresponda a las necesidades del proceso, conservadurismo en los sectores del Gobierno Nacional por desconcentrar y descentralizar el estado y un escenario cada vez más complejo para la aprobación de las leyes referidas a la modernización del Estado, explican en parte la dinámica actual del proceso.

Es consenso señalar que uno de los problemas del proceso son los plazos en tiempos bastante escasos, por lo que la priorización de los objetivos y la focalización de las acciones tiene que ser muy rigurosa, adecuándose a los mandatos legales para los que fueron creados. Un primer problema que se ha hecho evidente en el CND es la no correspondencia entre sus estructuras y las funciones asignadas, dado que sus gerencias no tienen como eje funciones centrales, como la capacitación, consecuencia que hoy marca negativamente el proceso. La asunción de funciones que no le corresponden, como la planificación o la mediación en conflictos junto a una particular visión inicial de encarar el proceso de regionalización basada en la gestión de megaproyectos en corredores económicos condicionaron y alejaron al CND de sus objetivos centrales.

A un año de culminar el mandato constitucional del actual gobierno se hace necesario reorientar la conducción del CND hacia objetivos viables y prioritarios, destacar en esto, su necesaria concurrencia, con sus mayores recursos al desarrollo exitoso del proceso de regionalización que tendrá en el referéndum convocado para el mes de octubre su punto más importante; asimismo, contribuir al ordenamiento del proceso de transferencia de competencias, desarrollar capacidades en los gobiernos regionales, y promoviendo que los sectores del gobierno nacional cumplan con los planes para su modernización en pro de la descentralización.

V RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Cumplimos con presentar las siguientes Recomendaciones al Pleno de la Comisión:

1. RECOMENDACIONES REFERIDAS AL DESARROLLO NACIONAL INTEGRAL COMO OBJETIVO DEL PROCESO

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Mantener y consolidar la voluntad expresada en la Constitución al señalar que la descentralización es un medio para alcanzar el desarrollo integral y armónico del país, y que constituye una política permanente y obligatoria de largo plazo del Estado.
- 2) Renovar, con ocasión de las próximas elecciones, un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas que garantice consolidar los avances y oriente el proceso hacia el desarrollo económico del país, de carácter descentralizado, sostenible y en democracia.
- 3) Impulsar decididamente un acuerdo político que comprometa a los líderes políticos y permita culminar la actual reforma del Estado, procurar su sostenibilidad de mediano plazo, estabilizar el proceso política y jurídicamente, hacer concretas las reformas planteadas para la modernización del Estado, fortalecer a los gobiernos regionales en sus capacidades de gestión y administración, así como en el ejercicio de competencias priorizadas, y fomentan una cultura de demandas propositiva y participativa en la sociedad en el marco de una cultura de paz y concertación.
- 4) Desarrollar una agresiva política de superación de la pobreza en el país, y garantizar el ejercicio de Derechos Humanos básicos, fundamentalmente en educación y salud, al conjunto de la población.
- 5) Promover una cultura favorable a la inversión como motor del crecimiento económico sostenible, así como mejorar nuestra competitividad a través del acceso a nuevos mercados.

- *Recomendación en relación al proceso*

Fomentar la inversión privada descentralizada, el eslabonamiento productivo y de una oferta exportable con mayor valor agregado e innovación a partir de la diversidad existente, reteniendo capacidades empresariales en las regiones.

2. RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE REGIONES

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Promover un amplio proceso de difusión y concertación para generar una sólida voluntad en pro del proceso de regionalización, del conjunto del Estado, organizaciones políticas, sociales y la ciudadanía en general, para el éxito del referéndum para la conformación de regiones, y fortalecer el esfuerzo de hacer de la descentralización un proceso irreversible, estabilizarlo y posicionarlo hacia el largo plazo.
- 2) Desarrollar reformas jurídicas mínimas que garanticen la estabilidad política y jurídica del proceso, y hacer viable la constitución de regiones, con reglas claras y oportunas, que pueden ser diferenciadas de aquellas otras reformas también necesarias, pero que deberán ser tomadas a partir del próximo gobierno.

Es necesario tener en cuenta que estamos en el cierre de una etapa del proceso de descentralización y en vísperas de ingresar a un proceso electoral, es importante considerar que un conjunto de reformas tendrá que ser asumido por el próximo gobierno y ser parte de una agenda de un amplio acuerdo político durante la campaña electoral, para fortalecer el proceso como una política permanente de Estado en el largo plazo.

- 3) Es necesario demandar al Acuerdo Nacional dé prioridad en su agenda a la necesidad de promover un compromiso de las fuerzas políticas y sociales nacionales con el proceso de regionalización en curso.
- 4) Desarrollar una campaña –en las zonas que serán escenario del referéndum– que esclarezca de manera sencilla las propuestas de integración regional en consulta, y promover acuerdos regionales y foros institucionales provinciales, distritales y comunales.

- *Recomendación en relación al proceso*

- 1) Desarrollar una propuesta integral concertada en relación a los problemas de organización territorial pendientes, evidenciados en conflictos de competencias y representación expresados, por un lado en los ámbitos del régimen especial de Lima y el Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao y, por otro, en las demandas de inclusión de los Municipios de Centros Poblados, su relación con los distritos y de estos con sus provincias.

Urge una actitud proactiva para desarrollar inversiones y proyectos productivos en las regiones, la misma que se traducirá en mayores posibilidades de crecimiento.

3. RECOMENDACIONES EN TORNO AL MARCO NORMATIVO

- *Recomendaciones para el presente periodo*

- 1) Modificar el sistema de representación de los miembros del Consejo Regional en los gobiernos regionales (en circunscripciones departamentales y regionales), lo cual implica la reforma de la Constitución en su artículo 191° y su correlato en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Elecciones Regionales. Se propone eliminar el número máximo de representantes (25), por constituir una barrera para la conformación de algunos consejos en las regiones constituidas que superen el límite señalado, con lo que se afirmará el espíritu de la Constitución de dar representación de un consejero, como mínimo, a cada provincia y la representación de la misma al señalarla como circunscripción electoral.
- 2) Aprobada la reforma constitucional se debe adecuar en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la composición del Consejo Regional, que contemplé tres situaciones: 1) en circunscripción regional; 2) en circunscripción departamental; 3) en circunscripción regional para la primera elección. En la primera situación, se sugiere reproducir la disposición constitucional (un representante por cada una de las provincias que integran la región); para el segundo caso el número mínimo de representantes es siete (7) como es actualmente, sin embargo, no se coloca un número máximo, ya que se tiene en cuenta el proceso de reorganización y la nueva demarcación territorial del país; para el tercer supuesto la solución debe considerar la exigencia de paridad de los departamentos, sin menoscabar la base poblacional de la representación provincial.
- 3) Se recomienda la separación de poderes en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, para que el Ejecutivo Regional (presidente y vicepresidente) no sea parte del Consejo Regional, y que los candidatos a este último y los candidatos a la presidencia y vicepresidencia regionales postulen por separado. Se debe considerar a la región constituida como circunscripción electoral para la elección de estos últimos.
- 4) Recomendamos, ante la separación de poderes entre el ejecutivo regional y el consejo regional, que se regulen las nuevas relaciones entre ambos órganos, sobre todo las relacionadas con la actividad normativa, que prevean las posibilidades de observación e insistencia de ordenanzas regionales. Asimismo, deberá normarse la forma de elección, atribuciones y funciones del Presidente del Consejo Regional.
- 5) Se recomienda revisar el criterio por el cual se concede la mayoría en el Consejo Regional a la lista ganadora, sin considerar los porcentajes

- mínimos alcanzados. Se sugiere varias líneas de análisis, como es establecer un porcentaje mínimo de votos, proponer una segunda vuelta electoral o la posibilidad de una representación uninominal provincial.
- 6) La elección de la sede del gobierno regional en las regiones constituidas debe ser señalada en el Expediente Técnico, para ser aprobada junto con la propuesta de integración, se la dejará para un desarrollo legislativo posterior la definición de criterios técnicos sobre los que se realizará la propuesta.
- *Recomendaciones en relación al proceso*
 - 1) Se recomienda, en las regiones constituidas, la separación de la función política de la función administrativa.
 - 2) Se recomienda que los directores regionales de las regiones constituidas sean nombrados previo concurso por el Presidente del Gobierno Regional.
 - 3) Se recomienda debatir la renunciabilidad de los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, pero no como requisito para la postulación al Congreso.
4. RECOMENDACIONES EN TORNO A PRESUPUESTO Y DESEMPEÑO FISCAL
- *Recomendaciones para el presente período*
 - 1) Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales sobre la base a una adecuada transferencia de competencias, establecer los costos fiscales de las de las mismas, mejorar la calidad del gasto, hacerlo eficiente y participativo, para lo cual el Presupuesto de la República debe incluir dichos costos, debidamente priorizados en defensa del equilibrio fiscal. Asimismo, generar un proceso de transferencia tecnológica, que acompañe el proceso de asunción de nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos regionales.
 - 2) Revisar exhaustivamente los grandes proyectos especiales transferidos por el INADE, con el fin de establecer con claridad su rentabilidad y señalar los tiempos máximos de culminación. Adicionalmente, evaluar exhaustivamente la ejecución del gasto en los programas sociales, principalmente en las áreas rurales y desde una óptica distinta, superar su orientación asistencial y priorizar el desarrollo de las capacidades productivas de los pobres en áreas rurales. En esta línea, confrontar la efectividad de los programas asistenciales impulsados desde el nivel central con otras experiencias autogestionarias o promovidas por

- gobiernos locales que han sido exitosas en la adecuación de tecnologías y en su aplicación a la producción y comercialización de productos de sus jurisdicciones.
- 3) Promover el desarrollo de las capacidades de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI's) regionales, dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de fortalecer las funciones de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Asimismo, contemplar la posibilidad de adoptar medidas complementarias orientadas a evitar la atomización de los proyectos de inversión, tales como la generación de portafolios de proyectos priorizados, de perspectiva multianual y concertados con la sociedad, o el impulso a los fondos concursables establecidos por ley (FIDE). Modificar, flexibilizar y adecuar el Sistema Nacional de Inversión Pública al proceso de descentralización, para dar viabilidad a proyectos de desarrollo de mayor impacto social.
 - 4) Se debiera evaluar una manera de diferenciar el impacto de la inversión regional del provincial y el distrital, de tal manera que no haya sobreposiciones en la obra pública. Diferenciar el monto de inversión en cada caso, para su diferenciación.
 - 5) Creación de un fondo de estabilización subnacional, que brinde mayor estabilidad a los ingresos de los gobiernos regionales y locales en el mediano plazo, y que permita atender contingencias focalizadas en determinadas regiones, se debe señalar alguna propuesta específica para el 2006.
 - 6) Incrementar el presupuesto de las Regiones constituidas; además de los considerados en la Ley de Incentivos, posibilitar que las regiones tengan una participación creciente en los nuevos recursos obtenidos vía la recaudación en sus circunscripciones, como la asignación del 50% del monto en que se incremente la recaudación del IGV, impuestos a personas naturales en el marco de convenios con la SUNAT, junto a una participación significativa en el aumento inercial (2 a 3 %) anual que tiene el Presupuesto de la República.
 - 7) Diseñar e implementar fórmulas que premien e impulsen la viabilidad (eficacia, eficiencia y sostenibilidad) no sólo en el esfuerzo fiscal de las regiones, sino también los logros alcanzados en la reducción de la pobreza y en la integración urbano-rural.
 - 8) Realizar la jerarquización de activos, empresas y proyectos, por su alcance nacional, regional o local, como exige el artículo 45 Inc. a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Junto con eso revisar el tema de las exoneraciones regionales.

- 9) Plena transparencia del algoritmo distributivo (peso de los factores de incidencia) en términos de su calidad, actualidad como información y equidad de sus resultados; dentro de las regiones y entre ellas, en las materias vinculadas a FONCOMUN, Canon y Regalías.
- 10) Debe ordenarse, asimismo, el sistema de información con base regional y departamental de los tributos, que proporcione un «mapa tributario» sobre la recaudación, correlacionado con el lugar en donde se produce, y promover la descentralización fiscal.
- 11) Se debe modificar el sustento jurídico del FIDE y asignar recursos a este fondo importante, especialmente por tratarse de uno de los incentivos para hacerlo viable, como instrumento de promoción al desarrollo y a la integración de regiones.
- 12) Promover la eficiencia y calidad del gasto público, sobre todo en salud y educación.

5. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Promover un acuerdo entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional que defina un paquete viable y priorizado de transferencias de competencias y funciones, sobre la base de las solicitudes de los primeros, que deberá ejecutarse dentro de la presente gestión gubernamental, que debe incluir la culminación de la transferencia de los principales programas de apoyo social –PRONAMACH, FONCODES, PRONAA– y los programas de ayuda directa a la población, cuya función debe corresponder a los gobiernos regionales y/o locales. Este paquete deberá ser atendido de manera integral, es decir, comprendiendo capacitación y desarrollo de capacidades de gestión que correspondan, y con los recursos humanos y económicos necesarios como un punto de inicio para el reordenamiento del proceso de transferencias. Además, se debe priorizar, en el ejercicio presupuestal del 2006, el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales.
- 2) Encargar al Ejecutivo que, en un plazo determinado, ordene el proceso de transferencias, organizarlo a partir de una matriz nacional; y que cada sector desarrolle, en el corto plazo, un diseño de su funcionamiento descentralizado o desconcentrado según corresponda.
- 3) Aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las leyes sobre Empleo Público y, en ese marco, iniciar la elaboración de las leyes de

- organización y funciones de cada sector, establecer un cronograma priorizado para esto último, concertado con los gobiernos regionales.
- 4) Que el plan de capacitación del CND, a ser ejecutado en la presente gestión gubernamental, se reoriente en función al desarrollo de capacidades referidas al proceso de transferencia y gestión gubernamental, garantizar que la provisión de servicios sea mejor luego de realizadas las transferencias.
 - 5) Promover una política de alianzas estratégicas con las universidades y entidades educativas para el desarrollo de sus capacidades institucionales referidas a gestión y formación profesional con relación a las demandas del proceso de descentralización.
 - 6) Disponer que el INEI elabore bases de datos que contengan desagregados regionales.
- *Recomendaciones en relación al proceso*
 - 1) Reordenamiento general del proceso de transferencias de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
 - 2) Implementar el seguimiento del proceso de transferencia mediante la elaboración de líneas de base, sistemas de monitoreo, indicadores y sistemas de información, tanto en el nivel sectorial como en el general.
 - 3) Ordenar las transferencias según demanda de los gobiernos regionales, de forma tal que potencien su rol en la promoción del desarrollo económico. Ello contribuirá a la constitución de ciudades intermedias.
 - 4) Crear un nuevo sistema de capacitación descentralizado, con protagonismo de los gobiernos regionales que conjugue alianzas estratégicas con entidades educativas regionales.
 - 5) Simplificar y unificar los mecanismos aplicables para las transferencias.
6. RECOMENDACIONES EN TORNO A PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- *Recomendaciones para el presente período*

El cumplimiento de las normas de buen gobierno (concertación, presupuesto participativo, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información) ha de ser incluido en los programas y sistemas de información, capacitación y seguimiento del proceso de descentralización bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Descentralización.

- *Recomendación en relación al proceso*
 - 1) Ampliar el número de reuniones de los consejos de coordinación regional y local con el fin de otorgarles mayor dinamismo y regularidad.
 - 2) Ampliar el número de audiencias de rendición de cuentas de los gobiernos regionales, así como precisar normativamente los temas que han de ser materia del informe de rendición de cuentas.
 - 3) Revisar el sistema de participación establecido en el marco de la Ley 26300, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana como política permanente de Estado.
 - 4) Fomentar la participación ciudadana en el control y fiscalización de la gestión pública y, por ese medio, mejorar la relación gobierno-población a fin de que se abran los espacios para la innovación y la participación de la ciudadanía, y consolidar la gobernabilidad democrática.

7. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA CONDUCCIÓN Y DIRECCIÓN DEL PROCESO

- *Recomendaciones para el presente período*

Existe la necesidad de que el CND establezca un plan anual de transición que contenga una agenda priorizada y concertada con la Presidencia de la República, el Ejecutivo, los representantes de los gobiernos regionales y locales que tenga como eje el referéndum para la conformación de regiones, la transferencia de competencias priorizada por los gobiernos regionales, y desarrollar capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales.
- *Recomendación en relación al proceso*

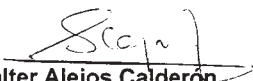
Desarrollar un balance de la ejecutoria del CND y revisar su funcionamiento, institucionalidad, composición y representación de su Consejo Directivo.

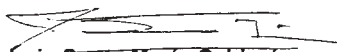
Lima, 22 de junio de 2005.



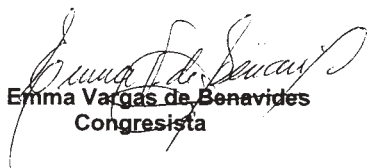
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de
Descentralización


Walter Alejos Calderón
Presidente

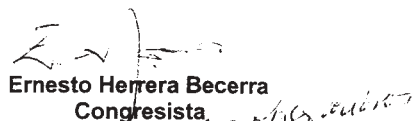

Luis Santa María Calderón
Congresista

César Acuña Peralta
Congresista

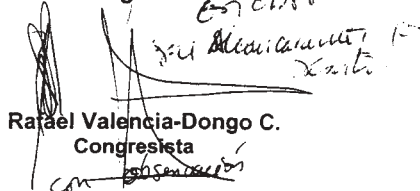

Emma Vargas de Benavides
Congresista


José Devéscovi Dzierson
Congresista


Jorge Chávez Sibina
Congresista


Ernesto Herrera Becerra
Congresista


Henry Pease García
Congresista


Rafael Valencia-Dongo C.
Congresista

*Anaís Nieto
con recordadora
personal*

PARTE II

APORTES DE DISTINTOS ACTORES

Capítulo Uno

INFORMES DE CONSULTORES

Javier María Iguíñiz Echeverría

Carlos Casas Tragodara

Nelson Shack Yalta

Elena Conterno Martinelli y Sandra Doig Díaz

Fernando Paredes Núñez y Domingo Talavera Delgado

Johnny Zas Friz Burga

Patrick Burgos, Norma Coral

Ricardo Vásquez y Juan Mendoza

PARA PROSEGUIR CON LA DESCENTRALIZACIÓN: RECOMENDACIONES ECONÓMICAS, FISCALES Y JURÍDICAS

La descentralización política, y la descentralización económica tienen ritmos y rutas distintas pero es necesario buscar su mutuo apoyo. Para ello es necesario que las propuestas entre los proponentes del cambio en cada ámbito interactúen y se complementen en la mayor medida posible. Aunque dicho complemento no se puede hacer de una sola vez y nunca es completo, ese es el objetivo de estos informes. Un conjunto de reuniones de intercambio entre los autores de cada informe ha llevado a un esfuerzo para lograr la mayor compatibilidad posible en las propuestas presentadas. Como es obvio, cada autor ha formulado sus recomendaciones con los criterios de su campo profesional y su experiencia a sabiendas que las piezas de reforma recomendadas tienen vida propia además de estar en consonancia con las de los demás expertos. Esto permite que aspectos no considerados puedan encontrar un sitio con flexibilidad en medio de las que sí se han tratado en las páginas que siguen.

El otro objetivo de las recomendaciones presentadas en estos informes es combinar en la mayor medida posible dos tipos de recomendación. El primero está constituido por un conjunto de medidas de ajuste del proceso en curso para corregir deficiencias en lo ya realizado, adelantarse a posibles dificultades en el proceso para constituir regiones y complementar así un volumen anterior también editado por el Congreso sobre la integración regional, además de asegurar la continuidad del proceso en curso. El otro tipo de recomendaciones económicas y políticas apuntan a proveer a la descentralización de orientaciones generales que contribuyan al establecimiento de un norte que concite adhesiones de la ciudadanía al objetivo descentralista y cohesione a sus distintos grupos en torno al esfuerzo necesario para ello.

Por ejemplo, un reto especialmente importante para acometer con éxito el objetivo descentralista es el de generar una estructura del Estado que desde todos sus niveles subnacionales encuentre a los actores públicos y privados interesados y con incentivos para impulsar el crecimiento de las economías bajo su responsabilidad.

Lo que una región determinada puede ganar económicamente con la descentralización lo puede perder por las consecuencias inflacionarias o recesivas de la política económica. Aunque esas circunstancias adversas no dependen sólo de la política macroeconómica sí es imprescindible que la tensión entre centralización y descentralización no se constituya en una fuente de déficits fiscales estructurales. Por ello, la neutralidad fiscal, que supone que las transferencias de recursos vayan acompañadas de las competencias correspondientes es un criterio decisivo. Es sobre este tema que Carlos Casas trata en su informe. Dos tipos de problema son comunes en procesos que suponen tanto cesión como asunción de responsabilidades. Uno proviene de que la resistencia a ceder competencias a las regiones puede venir acompañada de una celeridad en la transferencia de recursos con lo que se aumenta el gasto público sin que se logre el objetivo de descentralizar la gestión pública. La eficiencia se reduce y se pone en peligro el equilibrio fiscal. El otro problema conduce a algo peor y por un camino inverso cual es la transferencia de competencias sin recursos. Se termina llegando a la situación de que no se cumple la función pública por nadie, ni por las regiones por que no tienen los recursos, ni por el gobierno nacional que renunció a ejercerla en base a un principio de subsidiariedad, en este caso a favor de la instancia descentralizada. Estaríamos así ante un problema de eficacia, de violación del principio de subsidiariedad que establece que una tarea que debe realizarse por su importancia para la población no puede no realizarse por nadie.

El asunto no se acaba enfrentando el problema de la neutralidad fiscal. A fin de cuentas, dicha neutralidad es un instrumento para que el Estado cumpla sus funciones y lo haga de la manera más descentralizada posible. Junto a dicha neutralidad debe incorporarse el problema de la calidad del gasto y del proceso de una ejecución presupuestal conducente al crecimiento económico sobre el que se trató más específicamente en el primer capítulo. Además, ese proceso contribuye de manera muy importante a la transparencia de la gestión pública y a la restauración de la confianza en las autoridades. No hay probablemente mejor manera de contribuir a la gobernabilidad local, regional y nacional y, así, al enriquecimiento de la democracia.

La gestión descentralizada de los recursos es compleja. Conviene preguntarse por lo tanto: ¿Por qué los niveles de ejecución del presupuesto no son más altos

y cómo podrían serlo? ¿Cómo debe operar la asignación de recursos para inversión? ¿Qué papel cumplen y deben cumplir los planes concertados y los presupuestos participativos? ¿Deben endeudarse las regiones? ¿Bajo qué circunstancias y condiciones conviene ese endeudamiento? Además, ¿Qué escenarios se presentan para las regiones que se conformen? ¿Habrá acceso a más recursos? Será un acceso mayor que el que corresponde al aumento de la recaudación general del país? Y si el presupuesto general no aumentara significativamente ¿a costa de quién se elevan los recursos de los lugares en que así ocurre? Todo esto debe ser materia de ponderada reflexión y de debate en el país para tomar decisiones que abran un curso definitivo aunque corregible al proceso de descentralización. El texto elaborado por Nelson Shack responde a bastantes de esos y de otros interrogantes y puede servir de base para esa reflexión.

En su informe, Elena Conterno y Sandra Doig destacan la tarea proveedora de servicios y de promoción del desarrollo que tiene el Estado. El objetivo es destacar la relación entre el desarrollo y los correlatos administrativos que supone. A propósito de lo anterior, vuelve una vez más el tema del ordenamiento de las competencias de los distintos niveles del Estado. Las indefiniciones al respecto pueden hacer que el proceso zozobre. La vía privilegiada es la consulta con la población. El problema de la carrera profesional en el Estado es uno de los puntos a resolver para generar y mejorar paulatinamente la capacidad administrativa de los nuevos gobiernos. Las actuales tensiones entre las instancias sectoriales y territoriales del gobierno deben ser resueltas rápidamente si es que se quiere progresar en el proceso. La propuesta es crear una «dependencia total de las direcciones regionales a los gobiernos regionales» pero sin desconectarse de la dimensión nacional y sectorial de la actividad pública. Las propuestas sobre el sistema de acreditación y la generación de indicadores de desempeño cierran las recomendaciones más urgentes. Vuelven por esta vía a destacar la importancia de la participación de la sociedad en el monitoreo de la gestión pública.

Como indicamos al comenzar, el objetivo de los trabajos es llenar vacíos e imprecisiones en la legislación vigente con miras a hacer posibles las próximas consultas destinadas a establecer las regiones. Pero también es proponer cursos de acción que faciliten una larga vida a la regionalización. Las recomendaciones de mediano plazo que aportan las autoras apuntan a la reforma del Poder Ejecutivo que es necesaria para ese fin. ¿Cómo se deben adecuar los Ministerios en el proceso de descentralización? La imprecisión al respecto no sólo genera tensiones entre niveles del Estado sino que afecta la neutralidad fiscal como se ha señalado en capítulos anteriores. También se propone que las transferencias se ordenen según la demanda de gobiernos regionales y municipios y que

en los casos en que no ocurra tal demanda se pongan reglas para el apoyo necesario o para que otras instancias asuman las tareas basándose en el principio de subsidiariedad. Además responden al problema del seguimiento recomendando que se lleve a cabo en el marco del Sistema de Planeamiento Estratégico.

En el capítulo elaborado por Fernando Paredes y Domingo Talavera se distinguen los asuntos de gestión de aquellos que son normativos. Por eso es otro capítulo puente con los temas más jurídicos que le siguen. La coordinación con el sector privado a nivel regional y la atracción de la inversión son consideradas muy importantes. Además, ese sector debe ser parte de las instancias que generen una visión compartida del desarrollo regional a largo plazo así como, de esa manera concertadora, aportar a la gobernabilidad regional y nacional.

La región que postulan los autores descansa en la provincia. Desde esa instancia se organizan «la representación electoral, la acción administrativa y la organización del territorio.» Además, los autores llaman la atención de manera específica sobre los impasses actuales y el riesgo de que no pueda avanzar en el proceso. Son necesarias muchas precisiones para que el referéndum pueda llevarse a cabo.

En sus recomendaciones jurídicas, el objetivo que propone Johnny Zas Friz es, justamente, cubrir los vacíos y ambigüedades más urgentes desde el punto de vista de la continuidad del proceso de descentralización en curso. Por ello, propone cambiar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sin modificar la Ley Marco de Regiones. Además, recomienda una clara división de poderes a nivel regional. De esa manera recoge inquietudes especialmente presentes en los capítulos II y III sobre la confusión que surge de la coexistencia de competencias exclusivas y compartidas si es que no se define adecuadamente en qué nivel se da cada una de ellas. Por otro lado, el autor propone que la presencia protagónica de la provincia se complemente con una representación departamental y con un criterio poblacional. Ambos, facilitan la continuidad del proceso en curso y expresan una realidad indudable.

En el último capítulo Ricardo Vásquez, Juan Mendoza, Patrick Burgos y Norma Coral recuerdan la asociación entre descentralización y democracia por un lado y dictadura y centralización por otro. De ese modo, establecen que el proceso de descentralización en curso es parte de la transición democratizadora del país.

En esa transición son elementos enriquecedores de la democracia la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la rendición de cuen-

tas. Finalmente, dicha democracia debe incluir la garantía de los derechos básicos, ciudadanos y de bienestar especialmente postergados o negados en las zonas más pobres del país. De ahí que el problema del desarrollo económico descentralizado sea fundamental. De ese modo, se remite a las recomendaciones del primer texto. En lo inmediato, sin embargo, se impone la necesidad de completar y corregir la legislación existente con el fin de crear las primeras regiones propiamente dichas y a eso se dirigen en primer lugar las contribuciones al presente documento. Esa creación pondrá a prueba y confirmará la vocación democrática del proyecto descentralista.

PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO DESCENTRALIZADO

Javier María Iguíñiz Echeverría*

RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se propone una visión de la economía y una serie de recomendaciones conducentes a favorecer la descentralización económica del país. La descentralización política, económica y administrativa es un objetivo que recibe la aprobación de amplios sectores sociales y políticos del país. Lograr ese objetivo no es, sin embargo, sencillo. En el campo de la economía, las reglas de la competencia empujan normalmente hacia la concentración de la actividad en pocos ámbitos territoriales. Cuando a eso se le añade la concentración de gran parte de las decisiones políticas y administrativas en esas pocas regiones, la política refuerza a la economía y el proceso centralizador puede hacerse más difícil aún de frenar y reorientar. Junto a una fuerte voluntad política descentralista se requiere, pues, una propuesta económica que tome en cuenta la tendencia a la concentración económica regional que resulta de la competencia en el mercado y establezca una división territorial y sectorial del trabajo que la utilice en la mayor medida posible para el objetivo descentralista. Para ello, es necesario establecer qué fuerzas en esa competencia propician la

* Ingeniero Electricista y Doctor en Economía. Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Presidente de Directorio del Consorcio de Investigación Económica y Social, Asesor de la Presidencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Miembro del Acuerdo Nacional. Investigador en temas de desarrollo económico, política económica, ética y economía.

Ha sido miembro del directorio de diferentes instituciones públicas y privadas, además de consultor de diversos organismos de cooperación internacional. Entre sus últimas publicaciones destacan: Desarrollo humano entre el mundo urbano y rural (Coordinador con Juan An-sión, 2004), Desarrollo, libertad y liberación (2003), Economía y derechos sociales (2002).

descentralización o, por lo menos, cuáles son menos fuertemente centralistas y aprovecharlas para generar empresas capaces de generar empleo adecuado. En ese sentido, la descentralización económica, en toda la medida en la que ocurra, será principalmente, aunque nunca únicamente, resultado de decisiones privadas de inversión. De algunas de las maneras de hacer más viable el éxito de esa inversión, que es responsabilidad de las propias regiones y en especial de su sector privado, tratan las propuestas que presentamos en el capítulo I.

Pero, como es fácil de imaginar, el avance cuantitativo y cualitativo en esa generación de empleo regional depende también del aporte proveniente de la política nacional.

Las recomendaciones principales para el nivel nacional son las siguientes:

- 1) Una inserción internacional que favorezca el aumento de la productividad en el campo y en la pequeña y microempresas urbanas .
- 2) Una política fiscal que permita financiar la mejora de la calidad de la educación y la salud para elevar la capacidad humana de absorber y adaptar conocimiento del exterior y combinarlo con el del país.
- 3) Una política laboral que impulse la ampliación del mercado interno e incentive a las pequeñas empresas a invertir en nueva tecnología.

Las recomendaciones para el desarrollo de la actividad productiva en el nivel regional son las siguientes:

- 1) Una política de incentivos para agregar valor *in situ* a la producción local, transformando los productos de la naturaleza.
- 2) Una política de incentivos a la absorción de tecnología que permita aprovechar la diversidad productiva del país promoviendo el uso de medios productivos favorables a la producción de calidad en pequeña escala.
- 3) Una política educativa adecuada al medio en el que se desenvuelve que facilite el aprovechamiento empresarial local de las potencialidades regionales.
- 4) Una política de mejora en las condiciones de vida en las ciudades intermedias con la finalidad de retener en las regiones a una creciente proporción de los mejores técnicos y profesionales.

Las recomendaciones para el nivel provincial y distrital de las zonas con mayor pobreza en el país son las siguientes:

- 1) Universalización de los programas de nutrición infantil, promoción, prevención y atención de la enfermedad, atención materno-infantil y educación primaria de calidad.

- 2) Focalización de los programas de apoyo a la producción de acuerdo a la vocación y potencialidad de los distintos ámbitos territoriales y a los recursos disponibles.

Pero el papel económico del propio Estado es muy importante para el despliegue de la iniciativa privada regional. Uno de los aspectos de esa política pública es el que opera a través de la política fiscal y la inversión públicas. De eso tratan los dos informes.

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos un conjunto de recomendaciones conducentes a lograr la mayor descentralización económica posible de la economía peruana. Para ello, proponemos orientaciones a la política económica general del país, a la actividad pública y empresarial en la Regiones¹ mismas y a la política social de lucha contra la pobreza a niveles subregionales. Respondemos así, a la convicción de que no hay descentralización económica posible sin el concurso simultáneo de todos los niveles del Estado. ¿Qué iniciativas de índole nacional son favorables e incluso necesarias a la descentralización económica? ¿Qué características debe tener la inversión privada para que sea rentable realizarla en las regiones? ¿Qué tipo de acciones económicas y sociales deben ponerse en marcha en los ámbitos más pobres para participar en y contribuir al desarrollo económico descentralizado? A responder, por supuesto que parcialmente, a estas preguntas nos vamos a dedicar en lo que sigue.

La dimensión económica de la descentralización está todavía poco presente en el proceso actual. Las preocupaciones se centran, sobre todo en el aspecto político y administrativo y en los ajustes que son necesarios para que el proceso siga su curso.² El aspecto económico de mayor interés es principalmente el relativo al presupuesto público y su distribución regional. El reducido tamaño del presupuesto y la rigidez en su asignación no permite abrigar muchas ilusiones sobre el efecto económico a largo plazo que puede tener la descentraliza-

¹ Vamos a utilizar el término región, casi siempre, para aludir a diversos ámbitos territoriales distintos a los de la capital del país, y no en su acepción jurídico-política. De ese modo, evitamos una especificación comunal, distrital, provincial, departamental o regional cada vez que nos referimos a esos ámbitos. Cuando nos refiramos a las regiones como entidad política utilizaremos la mayúscula para especificarlo.

² Un silencio sintomático de la por lo menos todavía débil preocupación regional por el desarrollo económico es la ausencia de reclamos ante la decisión del gobierno de discontinuar el cálculo del PBI de los departamentos.

ción del gasto público. Por eso, nos parece importante ponerse a pensar en el largo plazo de la economía y en la viabilidad de la descentralización en ese campo. Es importante aclarar desde un inicio que las dificultades para descentralizar son grandes en primer lugar por razones económicas. La competencia económica genera fuerzas centrípetas muy fuertes y la consiguiente concentración geográfica de la actividad empresarial. Por eso, no basta enfrentar el problema del centralismo en las decisiones políticas; se debe analizar la economía en sí misma. En este capítulo vamos a recomendar criterios para que el crecimiento económico sea lo más descentralizado posible.

El crecimiento económico de las regiones depende del crecimiento de todo el país y, a la vez, aporta decisivamente a éste. El crecimiento económico continuo, diversificado y de ancha base social en las regiones no puede lograrse con cualquier tipo de crecimiento y distribución primaria nacionales y tampoco con cualquier política social focalizada.³ Del mismo modo, un crecimiento nacional que no se restrinja a Lima y a unas pocas regiones, principalmente costeras, tiene que basarse en el esfuerzo de todas las regiones. Por eso, vamos a plantear recomendaciones para el crecimiento económico descentralizado, que incluyan tanto acciones del país en su conjunto, como de las futuras Regiones y sus empresarios, como también de los niveles de gobierno subregional.

En este capítulo proponemos un conjunto de orientaciones que debe tener el crecimiento económico para ampliar las posibilidades de crecimiento y diversificación de las empresas en las regiones del país. Se trata, de paso, de minimizar el componente migracional en las estrategias de progreso de las familias; también, de aumentar las posibilidades de regiones en inferioridad de condiciones para competir exitosamente con otras o con países cercanos o lejanos que producen los mismos bienes y con los que están en competencia.

Una evidencia de avance en la descentralización será que, contrariamente a lo observado en las décadas pasadas, en vez de que se amplíen las brechas regionales durante las reactivaciones, en la actual reactivación la brecha entre el producto per cápita de las regiones fuera del de la capital se reduzca.⁴ Otra, a más largo plazo, sería que las regiones retengan más proporción de su población original y que la migración se desacelere.

³ Entendemos por distribución primaria la que resulta de la actividad empresarial, casi totalmente privada, esto es, sin tener en cuenta la que se realiza a través del Presupuesto de la República.

⁴ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD-PERÚ, 2005, p. 69.

El Perú está experimentando un proceso bastante continuo de crecimiento económico tras varios lustros de crecimiento promedio cada vez menor, y de muy fuertes reducciones de los niveles del producto y del ingreso per cápita durante los ajustes económicos. También está en proceso una descentralización política y administrativa que revierte antiguas prácticas centralistas e impulsa a la asunción descentralizada de responsabilidades de gobierno y de gestión de recursos públicos. Un reto particular en ambos procesos es contribuir al logro de un crecimiento económico que incluya a todas las regiones del país, pero también crecimientos regionales que aporten a cada una de ellas y al del país en su conjunto, incluyendo al de las regiones menos favorecidas por recursos explotables rentablemente.

A. RECOMENDACIONES PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL SOCIAL Y REGIONALMENTE INCLUSIVO

El crecimiento económico de las regiones no puede ocurrir independientemente del crecimiento del conjunto de la economía. Las regiones, para crecer, tienen que ser parte de un doble proceso dinámico de inserción en la economía mundial y de ampliación de los mercados internos nacional, regional y local. En esta primera parte proponemos tres elementos que consideramos cruciales para articular los sectores más competitivos de la economía nacional con las economías regionales. Estos elementos de la política nacional son decisivos porque tienen que contrarrestar poderosas fuerzas de mercado que tienden a concentrar la actividad económica en pocas regiones.⁵ Además, la inserción internacional basada en materias primas con alto componente de renta diferencial en su valor pueden acentuar esa tendencia concentradora.⁶

En efecto, necesitamos orientar la economía de modo tal que se corrijan en la mayor medida posible los principales defectos de las experiencias anteriores. Específicamente, en primer lugar hay que evitar la desigual distribución de los

⁵ Por ejemplo, un eminente economista señala lo siguiente: «...preguntémonos cuál es la característica más prominente de la distribución geográfica de la actividad económica. La respuesta más breve es seguramente su *concentración*.» KRUGMAN, Paul. *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch, 1992, p. 11. En otros términos, la descentralización económica no es sencilla y no es una cuestión de mera voluntad política.

⁶ El reto no es sencillo, pero consideramos que no hay *ad portas* otro escenario más favorable para acometer el desarrollo económico descentralizado. Una exploración de las vías para descentralizar en un contexto difícil es la de SCHULDT, Jürgen en el capítulo V de: *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 1995.

beneficios del crecimiento sustentado en la exportación primaria como ocurrió en los 50s y 60s como consta en el Cuadro N°. 1.⁷

Cuadro N° 1

Grupos de fuerza laboral	Fuerza laboral, 1961		Crecimiento del ingreso anual per cápita 1950-1966 (%)
	Miles	% del Total	
Sector moderno ⁸	603	19.9	4.1
Asalariados	255	8.4	4.9
Empleados del gobierno	176	5.8	3.6
Obreros	172	5.7	3.3
Sector tradicional urbano	961	31.7	2.0
Asalariados	238	7.8	2.5
Sub-empleados	447	14.7	1.9
Obreros	102	3.4	1.8
Empleados domésticos	174	5.7	1.6
Sector tradicional rural	1 470	48.4	1.3
Asalariados de la Costa	199	6.6	4.1
Asalariados de la Sierra y Selva	237	7.8	1.5
Pequeños agricultores	1034	34.1	0.8
Coast and hinterland	240	7.9	2.0
Otras Regiones:			
5-50 hectáreas	120	4.0	2.7
0-50 hectáreas	674	22.2	0.0
TOTAL	3 034	100	2.1

En segundo lugar, hay que evitar el doble problema de la industrialización en los años 60s y 70s, esto es, su centralismo y su gran dependencia de las importaciones de materia prima y bienes de capital⁹ particularmente fatal en un contex-

⁷ No se puede descartar que esa desigualdad haya contribuido a la conflictiva situación vivida en las pasadas décadas. Véase al respecto el libro de FIGUEROA, Adolfo *Crisis distributivas en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993. También el libro de VEGA CENTENO, Máximo *Violencia estructural en el Perú. Economía*. Lima: Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz, 1990.

⁸ Sobre este tema, JIMÉNEZ, Félix; AGUILAR, Giovanna y Javier KAPSOLI han producido el libro *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima: Consorcio

to de estancamiento de las exportaciones y de crisis de la deuda externa y, finalmente, el deterioro de las remuneraciones, la precarización de las relaciones laborales y de la vida familiar, así como el aumento de la informalidad de los 80s y 90s.⁹

Para sostener económica, social y políticamente el crecimiento económico a mediano y largo plazo es necesario, como hemos ya indicado, enfrentar la desarticulación entre las actividades más productivas y las que lo son menos. La descentralización de las empresas capaces de proveer empleo adecuado depende en buena medida del éxito en ese enfrentamiento. A pesar del contexto competitivo en el que se desenvuelven esas actividades, la cooperación entre ellas es condición de la cohesión interna. Esa cooperación puede ocurrir a nivel microeconómico y se expresa en las diferentes formas de asociación inter-empresarial, incluyendo las llamadas cadenas, *clusters*, subcontrataciones.¹⁰ Hay experiencias interesantes en el Perú aunque su número siempre estará lejos de concatenar a una proporción apreciable de los productores del país. La mayor parte de las interacciones entre productores ocurrirán a través de mercados menos organizados. Aún así, el esfuerzo tiene que seguir. En lo que sigue de esta sección, vamos a concentrarnos en otra conexión, más propia de la política macroeconómica y de crecimiento con distribución. Ésta es necesaria para incentivar la cooperación entre las empresas y para minimizar las quiebras propias de toda competencia comercial.

Tres desconexiones o desarticulaciones entre la parte más «moderna» de la economía y el resto de las empresas y regiones nos parece que resumen la dificultad para encarar la situación. Una desconexión es hacia la economía mundial, otra hacia los sectores pobres y empobrecidos de la sociedad y una tercera hacia las regiones del país. Las dos últimas se juxtaponen en la medida en que las pobre-

de Investigación Económica y Departamento de Economía de la PUCP, 1999. Una evaluación resumida de las limitaciones de la industrialización en el Capítulo 5, SHEAHAN, John. *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

⁹ Véase notas a pie de página 6 a 12. También BARRANTES, Roxana y Javier M. IGUÍÑIZ, *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica. Cap. 2. Otro panorama del problema laboral es el presentado por YAMADA, Gustavo. *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigaciones, Documento de trabajo 63, 2004.

¹⁰ Fernando Villarán ha trabajado ampliamente sobre este asunto. Por ejemplo, el Congreso de la República ha editado su libro *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima: Congreso de la República del Perú, 1998.

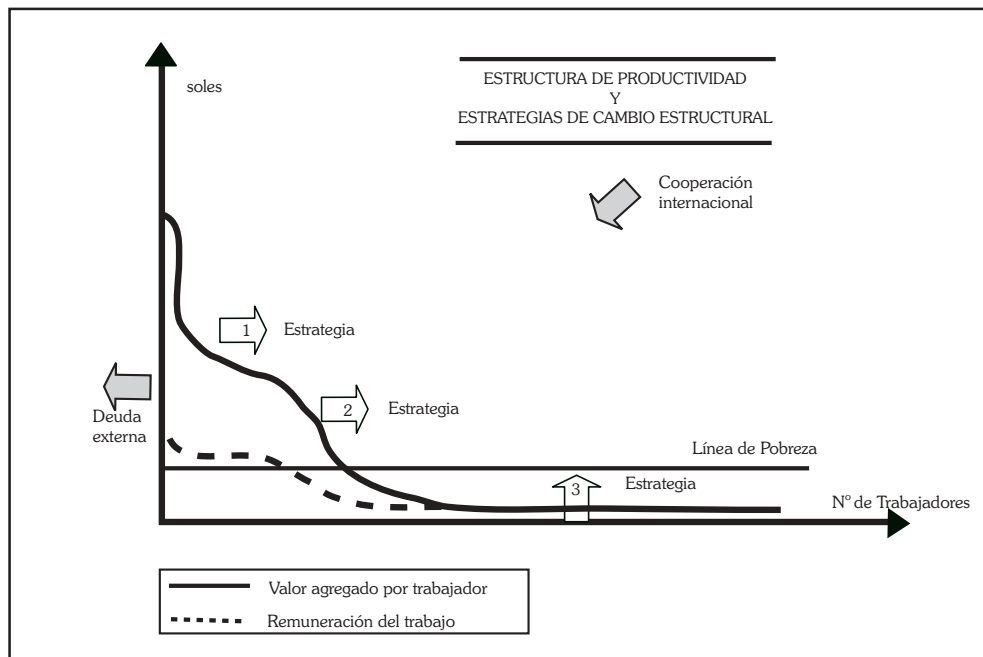
za es más profunda en las zonas rurales de muchas de las regiones. Se puede estar articulado al mundo sin estarlo, por ejemplo, al mundo rural. Se puede progresar en términos de producción distanciándose de las mayorías por ciertos periodos. Una alternativa económica tiene que proponer elementos que reduzcan estas desconexiones.

Una imagen de esas desconexiones es la que presentamos en el gráfico N° 1 donde se ordena, de manera estilizada, la PEA ocupada del país de acuerdo de la productividad promedio de las actividades o empresas en las que labora. La conexión o articulación a la que nos referimos es la que hay que lograr entre la parte de la izquierda de dicho gráfico y la larga parte compuesta por trabajadores en unidades económicas de baja productividad, que está, generalmente, en las regiones del país.¹¹

La que señalizamos como estrategia 1 en el gráfico N° 1 consiste en aumentar las exportaciones pero concentrando el uso de las divisas en la parte más técnica y geográficamente centralizada de la actividad económica y de consumo, o en el pago de la deuda externa. La estrategia 2 es la industrialización que tuvo como defecto el centralismo capitalino y la dependencia de las divisas generadas por la exportación primaria. La descentralización económica exige una estrategia 3 que es la que eleva la altura de la larga «cola» compuesta principalmente de pequeñas y microempresas del campo y la ciudad que se encuentran en todo el país, pero especialmente en las regiones. Si bien es necesario aumentar las exportaciones e industrializar, la descentralización de la economía supone dar un paso más, el cual es, conectar esos dos procesos con la creación de empresas en las regiones. A ese objetivo deben aportar, proponemos, las divisas, los impuestos y los sueldos y salarios, como explicaremos a continuación.

¹¹ Hemos tratado sobre esto en mayor detalle en: *Aportes para una estrategia de desarrollo humano y superación de la pobreza*, VI Encuentro Nacional, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Lima, octubre del 2003.

Gráfico N° 1



La administración de cuatro variables nos parece especialmente crítica para unir social y regionalmente a la economía nacional e insertarla mejor en el mundo: divisas, tributos, ingresos laborales y costos de transporte. Las dos primeras son herramientas cruciales para cuidar el lado de la calidad de la oferta. La tercera lo es para asegurar la demanda e incentivar el cambio técnico de la mayor parte de los generadores de empleo en el país. El cuarto contribuye a reducir el costo de conectar esa oferta y esa demanda. Este último lo trataremos en la siguiente sección. Planteemos en primer lugar los objetivos a lograr en los tres primeros.

1. La inserción internacional será favorable a la descentralización si se establecen las medidas para:
 - i) Aumentar las exportaciones e incentivar las exportaciones con creciente valor agregado, con el fin de evitar la restricción externa al crecimiento y poder expandir el mercado interno sin inflación;
 - ii) Retener para beneficio del país una proporción creciente de las divisas generadas por las exportaciones;

- iii) Utilizar una proporción cada vez mayor de esas divisas retenidas en la adquisición de maquinaria, equipos y conocimiento productivo en general y reducir la proporción de otras importaciones, especialmente las agrarias, y también el servicio de la deuda externa y otros gastos improductivos como los de defensa;¹²
 - iv) Promover con medidas crediticias, de información y de capacitación la inversión de las PYMES en maquinaria y equipos, en todas las regiones del país.
2. La capacidad humana de las mayorías del país para absorber conocimientos del exterior y combinarlos con los propios requiere medidas de índole fiscal¹³ para:
- i) Elevar la recaudación tributaria como proporción del PBI por medio de una reforma tributaria que reduzca la evasión y la elusión y que aumente la base social y la contribución de las instancias subnacionales.¹⁴
 - ii) Aumentar la proporción del gasto público asignado a la mejora de la cobertura y calidad de la educación, salud, nutrición infantil y seguridad ciudadana y de la propiedad;
 - iii) Cambiar la estructura de incentivos en el sector público, la participación de la ciudadanía y la transparencia para reducir la corrupción, elevar la eficiencia en el gasto dirigido a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad familiar;
 - iv) Establecer una política de manejo de la deuda externa e interna, que reduzca el endeudamiento público y distribuya mejor en el tiempo el pago de servicios;
 - v) Reducir la precariedad del ingreso familiar y el acceso a servicios públicos de calidad con el fin de facilitar la multiplicación de la inversión

¹² Así aportamos una pequeña pieza a la problemática que ha recorrido en detalle VEGA CENTENO, Máximo. *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú. 1970-2000*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

¹³ En este libro los trabajos de Néelson Shack y Carlos Casas analizan la política fiscal necesaria para la descentralización. Nosotros nos restringimos principalmente a la función directamente social del gasto público.

¹⁴ Para un análisis de la política fiscal en el proceso de descentralización puede verse el artículo de GONZÁLES DE OLARTE, Efraín. «La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuesta». En *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1997, pp. 235-243.

- en muy pequeña escala tanto en educación como en maquinaria y equipos;
- vi) Invertir en infraestructura descentralizada para la producción, el transporte y las comunicaciones.
3. El principal incentivo para la inversión en nueva tecnología de todo tamaño, pero especialmente en pequeña escala y descentralizada, es la perspectiva de un mercado interno en expansión, que descentralizará las instituciones financieras, el cual se puede lograr más rápidamente si se toman medidas para:
- i) Cambiar la legislación laboral para que permita una mejor distribución entre clases de los beneficios del crecimiento privado y una mayor seguridad de recibir un ingreso;
 - ii) Promover un pacto social entre asalariados y empresarios que incentive al cambio tecnológico y a la estabilidad en las relaciones laborales;
 - iii) Impulsar una política transparente de compras estatales que se constituya en un elemento importante para que las PYMES progresen y puedan insertarse cada vez más en nuevos mercados.
 - iv) Impulsar la expansión de instituciones formales de crédito a micro y pequeñas empresas alternativas a la banca múltiple.

Las políticas fiscales, monetarias, comerciales, sociales y otras deberían tener en cuenta estas grandes orientaciones estratégicas del desarrollo económico nacional. La inversión privada también debe tomar en consideración las prioridades del país para establecer, junto con el análisis de los mercados específicos, los rubros con mayores posibilidades de éxito, de legitimidad social y de contribución al conjunto del país.

Pero, junto a la reorientación del crecimiento económico nacional es necesario especificar políticas para asegurar que ese crecimiento se traduzca en aumento del empleo adecuado y descentralizado.

B. CUATRO CONDICIONES PARA HACER MÁS VIABLE EL EMPLEO DESCENTRALIZADO

El crecimiento de la economía nacional depende de el de las regiones. Eso es así, no solamente porque en ellas están los recursos naturales que el mercado mundial demanda sino porque el crecimiento a largo plazo es sostenible si es que se ponen en juego el conjunto de las potencialidades sociales del país.

Es dentro de un proceso de crecimiento de las exportaciones y de impulso a la conexión interna de la economía nacional, que es posible que los esfuerzos regionales de desarrollo económico tengan mayor probabilidad de éxito tanto económico como generador de empleo adecuado y, de ese modo, reductor de la pobreza.¹⁵

1. Distancia geográfica y distancia económica

Un problema para el crecimiento económico descentralizado es el costo económico que supone el transporte. Esa distancia económica depende en parte de la distancia geográfica. La accidentada geografía del país y su tamaño constituyen un reto a enfrentar. Lo accidentado de nuestra sierra y, menos aparentemente, de la amazonía obligan a tomar en cuenta este factor. Nuestra propuesta es que si bien hay que avanzar en la construcción de caminos rurales y otras vías troncales, así como en la mejora de los medios de transporte, a largo plazo el factor determinante de la competitividad de una localidad será el cambio en la naturaleza de los productos que se elaboran y transportan. La probabilidad de éxito económico dependerá en buena medida del valor del producto por unidad de peso o volumen transportado. Hay, pues, que producir los bienes más caros posibles para que la distancia no sea un factor demasiado negativo ante la competencia de quienes producen lo mismo o algo parecido en otros lugares del Perú o del mundo. En ese sentido, ‘transformar antes de transportar’ se impone. Pero no es cualquier transformación la que cuenta para competir en mejores condiciones. Se trata de aquella que reduce el componente del costo de transporte en el costo unitario del producto.

2. Diversidad biogenética: cambio de paradigma productivo y oportunidad

El Perú es un país con gran diversidad climática. Lo accidentado del terreno viene acompañado de la diversidad biogenética. La consecuencia productiva de eso es que la sierra y, en menor medida, la amazonía tienen que apuntar, aunque no exclusivamente, a la producción en pequeña escala y de productos diferenciados. En la medida en que dicha diversidad está condicionada por lo abrupto de la configuración geográfica, la sierra debe especializarse en producir ‘poco de muchas cosas’ y no ‘mucho de pocas cosas’ como lo puede hacer, por ejemplo, Argentina o Canadá o las planicies de Rusia. La condición para que las oportunidades de empleo adecuado aumenten es que esa producción

¹⁵ Hemos tratado más extensamente este asunto en: *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima: FONCODES, 2002.

en pequeña escala lo sea de productos de alto valor unitario y, para ello, de alta calidad.

3. Educación: insuficiente, inadecuada y, también, desperdiciada

La exigencia de calidad pone sobre el tapete el problema de la calificación de quienes los elaboran. La educación es, como se sabe, crucial para crear empresas viables. El debate al respecto gira en torno a la existencia o no de técnicos y profesionales capaces de crear en las provincias y distritos esas empresas con las tecnologías y organización necesarias para competir nacional e internacionalmente. Al respecto, sostenemos que las diversas regiones del Perú preparan la gente necesaria para acometer esa tarea y que el problema es de retención en su lugar de origen.¹⁶ Prácticamente todos los departamentos tienen por lo menos una universidad y todos tienen muchos institutos tecnológicos y aunque la calidad deja mucho que desear, la masividad de la educación superior en el Perú asegura que, por lo menos una pequeña proporción de personas bien preparadas y motivadas está en condiciones de asumir responsabilidades empresariales. Además, muchos campesinos o descendientes de ellos, mujeres y varones sin grados académicos superiores tienen la experiencia y vocación para comenzar empresas de producción y servicios.

4. Ciudades intermedias: lugares de vida y trabajo

El reto es, pues, retener a los más aptos e interesados en iniciar o potenciar empresas en las regiones de origen. La respuesta a este reto se encuentra en las ciudades de las provincias del país y en las cadenas de ciudades intermedias que se encuentran bien comunicadas por tierra con ellas. Son los corredores de los que hoy se está hablando. La ciudad es, en efecto, el principal lugar de retención de los más preparados y con mayor vocación empresarial. En ese sentido, la ciudad no es sólo un mercado; es también, un lugar de vida y, más importante aún, allá donde la calidad de la educación, de los servicios de salud

¹⁶ En un importante estudio sobre educación en el Perú del siglo XX, Pasquier-Doumer señala que «El desarrollo de la educación superior fue muy rápido y siguió de cerca la evolución de la demanda de trabajo calificado, con, sin embargo, un exceso de personas calificadas en las ciudades.» (445). Antes había señalado que «en el medio urbano la proporción de personas que han obtenido una educación superior supera la de los empleos calificados.» (439) Este es un rasgo estructural pues a lo anterior, la investigadora añade: «para Lima, desde los años de estudios de la primera generación y para las otras ciudades, a partir de los años de estudios de la generación nacida entre 1933 y 1942 y la diferencia se incrementa con el tiempo.» (439) PASQUIER-DOUMER, Laure. «La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX». En: *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Tome 31, N° 3, 2002.

y culturales hacen que sea el destino de aquellos y aquellas que quieren que sus hijos se preparen para el futuro en las mejores condiciones posibles.

Un indicador indirecto de que ese camino no está asegurado es la disminución de oficinas bancarias de la banca múltiple en los departamentos del país. Por ejemplo, en enero de 1998 y de 1999 habían 314 y 312 oficinas fuera de Lima y del Callao. En esos mismos meses del año 2004 y 2005 habían 231 y 233.¹⁷ Nuevas instituciones bancarias están empezando a atender en las regiones y no puede descartarse la conveniencia de reimpulsar la presencia del Estado en el campo del crédito.

En general, pues, proponemos que hay que tomar en cuenta las particularidades del país, para aprovecharlas o contrarrestarlas concientemente y para adoptar una estrategia de desarrollo económico descentralizado que tenga viabilidad. Hay que tomar en cuenta el impacto de la globalización de los mercados que se presenta, para empezar, como reducciones arancelarias y mejora de los caminos, pero incluye pautas de consumo y muchos otros aspectos. Lo que podemos hacer es relacionarnos con ese fenómeno tomando en cuenta las peculiaridades y exigencias del Perú.

En conclusión, en esa parte hemos presentado algunas recomendaciones estratégicas para orientar la política pública de las futuras Regiones, pero también la inversión privada. Ni el Estado en la Regiones puede darse el lujo de apoyar empresas inviables ni el sector privado puede aventurar sus capitales al azar. El tema de la competitividad microeconómica es, de suyo, muy amplio y hay trabajos específicos sobre regiones y productos que resultan de gran utilidad para apostar con mayor probabilidad de éxito empresarial, pero nos ha parecido necesario mirar este asunto desde una perspectiva intermedia entre la producción y la venta de los productos, entre la microeconomía y la macroeconomía.

C. LAS TAREAS DE LO LOCAL Y LO REGIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

En las secciones anteriores, hemos tratado de la economía peruana desde la relación de su núcleo más productivo con el exterior y con el mercado interno. Hemos tratado también sobre las responsabilidades de las propias regiones, del sector privado y del público en la tarea de generar puestos de trabajo adecuados. Debemos añadir algunos planteamientos para el desarrollo de las localida-

¹⁷ Superintendencia de Banca y Seguros.

des y personas en peores condiciones de vida, en las más distantes circunscripciones. En ellas, como indicamos al diagnosticar la situación de la economía y condiciones de vida en el Perú, siguen presentes niveles de pobreza que en algunos de sus rasgos compiten en desgracia con la de los países más pobres del mundo.

La economía no puede resolver el problema de la pobreza sin acompañarse de medidas específicas que apunten a erradicarla. Por eso vamos a proponer una zonificación social y territorial del ámbito regional y local con el fin de distinguir entre diversas políticas dirigidas a ese fin. De ese modo, esperamos contribuir a un diálogo sobre las responsabilidades de los niveles subnacionales del Estado y sobre las prioridades del gasto social focalizado.

Una manera de contribuir a ello es distinguiendo económica y socialmente entre el nivel local, regional y nacional.¹⁸ Se ha señalado con acierto que en el ámbito local se llevan a cabo y se aprecian más las tareas dirigidas al llamado «desarrollo humano», esto es, las de la educación, salud, seguridad ciudadana, etc. Es un alto y creciente nivel de desarrollo humano de las localidades el que las puede convertir en base de producción creativa y de alto valor.¹⁹ El ámbito de articulación de pequeños mercados y de generación del empleo asalariado es el departamental o Regional. El conjunto de la nación debe permitir el avance en la integración de sus componentes regionales y sentar una plataforma de competitividad capaz de insertar a la economía del país en el mercado mundial y hacerlo de manera cada vez más diversificada y cambiante según las circunstancias.

En el ámbito propiamente regional y local también es necesario detectar las vocaciones particulares de cada ámbito. En lo que sigue retomamos planteamientos que se centran en la lucha contra la pobreza en los niveles locales, especialmente rurales.

1. Enfoque general

En este acápite nos concentramos en el qué hay que hacer sin entrar en las propuestas sobre el cómo y el quién. La razón de nuestra decisión es que consideramos que no hay todavía suficiente claridad sobre la respuesta a la primera de esas tres preguntas.

¹⁸ PNUD 2005, *op.cit.*, pp. 37-39

¹⁹ Hemos tomado literalmente algunas partes del capítulo IV de nuestro libro *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima: FONCODES, 2002.

Hemos tratado anteriormente sobre la necesidad de impulsar la inversión en maquinaria y equipos en las regiones así como la de hacerlo igualmente en el caso de la educación, salud y otros rubros de la calidad de vida. Ambos esfuerzos se dan en medio de un dinámico proceso migratorio del campo a la ciudad y de una sorprendentemente persistente permanencia de muchos campesinos en su ámbito local.²⁰ La política social tiene como tarea cooperar con los diversos campesinos a aliviar los costos humanos de sus estrategias familiares, que incluyen, diferentes combinaciones de permanencia y salida (proporción de la familia, estacional o definitiva), y diferentes acentos en el desarrollo comunal.

El peso relativo de cada uno de estos dos componentes (inversión humana y productiva-física) depende de las estrategias de progreso decididas por los campesinos quienes, a su vez, dependen de las perspectivas de acumulación y mejora de *status* que tienen en su tierra. Estas diferentes perspectivas provienen de la condición de pobreza o de indigencia en la que viven los campesinos que todavía permanecen en su ámbito local, pero también del atractivo que supone la existencia de lugares con más diversidad de maneras de vivir.²¹

La experiencia dice que la estrategia de supervivencia del campesino indigente incluye, más que en el caso del campesino pobre, la diversificación de actividades de poca rentabilidad y la migración. En el caso del campesino menos pobre, es mayor la importancia de las estrategias agropecuarias y de elevación de status en el mundo comunal y microregional. La política social tiene que incluir esta distinción, pero en el ámbito de cada localidad es imposible distinguir y focalizar entre pobres e indigentes por lo que resulta necesaria una política universal en lo relativo a la política de nutrición, salud y educación y una política selectiva entre distintas comunidades en lo que se refiere a la política de impulso al desarrollo productivo.

2. Universalidad y focalización en las comunidades altoandinas.

Proponemos a continuación un esquema simple de clasificación de situaciones a nivel rural local. El mundo del campesinado altoandino es heterogéneo. Lo es en términos de tierra, agua y distancia al mercado, también de habilidades idiomáticas, y también de estrategias familiares. Vamos a considerar cuatro

²⁰ Una respuesta a esa inquietud es la que propone FIGUEROA, Adolfo. *La sociedad sigma*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

²¹ Hemos reflexionado sobre el papel de la libertad de los beneficiarios en la política social en: «Trece anotaciones sobre política social y libertad». En: ENRÍQUEZ, Narda (Ed.). *Construyendo una agenda social*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.

situaciones propias del mundo rural altoandino con mayor necesidad de apoyo del exterior a sus regiones. Esas situaciones surgen de combinar dos subdivisiones: pobreza e indigencia, por un lado, y cercanía y lejanía de centros urbanos importantes. Los campesinos pobres pero cercanos a las ciudades importantes tienen ante sí el reto de la competencia con productores agrarios más productivos y más cercanos a las ciudades que ellos, o también con importaciones desde otras regiones del país o del extranjero. Generalmente, están en peor situación competitiva desde el punto de vista de costos de producción, pero pueden estar mejor desde el de los costos de transporte por dicha cercanía. Al otro extremo, los campesinos indigentes de comunidades alejadas tienen recursos tan pequeños que la competencia como productores (precio y calidad) no es relevante y la inserción en el medio urbano como asalariados está frenada por sus dificultades idiomáticas y otras derivadas de procesos de desnutrición aguda y prolongada. Son los más profundamente excluidos.²² En el medio se encuentran los que tienen como opciones la aparcería en mejores condiciones o la inserción como asalariados en el medio urbano. Intentamos así una clasificación que tenga en cuenta la familia y su ubicación.

En cualquiera de los cuatro casos, los paquetes de apoyo social siempre deben incluir un componente de gasto en nutrición infantil y escolar, de atención madre-niño, de salud y salubridad, y de educación inicial y primaria. Las diferencias residen en la importancia asignada a las obras de carácter productivo, en la autoselección para la inversión infraestructural, en el tipo de ciertas políticas de salubridad, en las distintas maneras de beneficiarse de las obras de infraestructura de los pobres y de los indigentes. Veamos esto en mayor detalle con el fin de promover una discusión sobre la focalización en la lucha contra la pobreza y en la creación de nuevas bases para la descentralización.

- a) En el caso del *campesino pobre y que está cerca de centros urbanos importantes*, existen más bases materiales que en los otros tres lugares para su salida de la pobreza en base a su actividad. A la vez, ese campesino puede ser líder de la comunidad campesina e interesado en mantenerla para compensar su deficiencia de mano de obra relativa y para recibir los mayores beneficios del trabajo comunal.
- i) Una política que corresponde con las estrategias de estos campesinos es la que pone el acento en la mejora en las condiciones productivas,

²² Véase al respecto el significado económico de la discriminación étnica de FIGUEROA, Adolfo. *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo editorial de la PUCP, 2003, pp.221-227.

- especialmente, en la calidad y cantidad de su dotación de tierra, agua y condiciones de vida «urbana», así como otras actividades conexas.
- ii) Las obras colectivas les resultan generalmente más beneficiosas que a los campesinos con menos tierras y/o ganado, por lo que es conveniente estimularlas.
 - iii) La obra pública de carácter regional (carreteras troncales) amplía los mercados de estos campesinos, impulsa el aumento de su productividad y mejora los precios que reciben.
 - iv) El gasto estatal en las mismas comunidades o en vías troncales o energía tiene que tener una contrapartida local, sea en trabajo y/o en dinero.
 - v) La política social debe ayudar en la comercialización y el transporte colaborando en la construcción de instalaciones de almacenaje, de medios de comunicación, etc.
 - vi) La política social debe ayudar a la conexión de estos campesinos con procesadores de productos agrarios de la región para convertirlos en abastecedores regulares.
 - vii) Las políticas de precios y compra pública pueden ser muy útiles para reducir riesgos e impulsar el cambio técnico y la especialización de un mayor número de productores. En general, el impulso a la demanda de productos de este campesinado es fundamental para reducir el efecto negativo de la competencia entre ellos y con los de otras comunidades cercanas.
 - viii) La política productiva debe incorporar el apoyo a la producción y venta de productos autóctonos con mercados más dinámicos, esto es, distintos, por ejemplo, de la papa blanca.
 - ix) El componente universal de atención madre-niño, nutrición infantil y escolar, salud y salubridad, así como la mejora en la educación son importantes. La diferencia está en que estos campesinos se tienden a beneficiar más que los indigentes de las obras públicas locales, sea de riego, agua y desagüe o de energía y comunicaciones.
- b) En el otro caso extremo, el de la *familia campesina indigente cuya comunidad está lejos de centros urbanos importantes* la base económica disponible no permitirá la salida de dicha situación en las propias comunidades, salvo muy excepcionalmente. El problema central es la insuficiencia de recursos físicos productivos.²³

²³ GONZALES DE OLARTE, Efraín. (1994) *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- i) El componente universal de la política social es el fundamental. En estos casos-lugares debe ponerse un acento especialmente importante en el registro de las personas²⁴, la atención madre-niño, en la nutrición infantil, en las ciertas condiciones de salubridad y en la alfabetización y mejora de la educación primaria. Al ser el trabajo para otros y en otros lugares importante, la lejanía del varón es también más prolongada y se requiere un apoyo especial a las recargadas labores de la mujer para incentivarla a su propia educación.
 - ii) La política de empleo se basa principalmente en obras de infraestructura en la micro-región o en lugares de la región y no tanto en la propia comunidad. Esta asalarización estacional y transitoria facilita la mejor administración familiar del proceso migratorio, temporal o permanente, haciéndolo menos duro.
 - iii) Las políticas de precios o de compra estatal regional ni llegan ni serían directamente útiles dada la escasísima dotación de tierra y ganado.
 - iv) Las políticas salariales sí tienen cierta incidencia en este sector, especialmente asalarizado localmente y micro-regionalmente.
 - v) Las obras de salubridad que más benefician a este sector son las domésticas, de menor monto de inversión y más transitorias.
- c) Existen dos casos intermedios: el de los *campesinos pobres de comunidades alejadas de los centros urbanos* y el de *indigentes en comunidades cercanas a dichos centros*.

En el primer caso, la política de mejoramiento de infraestructura productiva que reduzca la desventaja de transporte tiene que ser principalmente resultado de la demanda local y en menor medida por impulso de gobiernos nacionales o regionales. Esa demanda es un mecanismo de autoselección necesario para determinar la viabilidad a largo plazo de las actividades productivas y la determinación de las estrategias de permanencia en la localidad.

En este caso, la viabilidad de su permanencia familiar a largo plazo depende de la importancia de su actividad ganadera y de la posibilidad de especializarse en otros bienes de mayor rentabilidad (artesanía, productos de valor medicinal o autóctonos de mayor valor). Sólo así se revertirá la enorme desventaja competitiva de la distancia geográfica.

²⁴ La Comisión de la Verdad y Reconciliación puso de manifiesto entre otras cosas, la no existencia de miles de personas.

Un cambio posible en la situación relativa es el de distancia resultante de la construcción de carreteras por empresas mineras o el descubrimiento de patrimonio arqueológico excepcional cercano a la comunidad.

En el segundo, una parte de los beneficios de la política social son los recibidos como salarios en las obras en la comunidad, pero ese beneficio es transitorio. La vía más prometedora para ellos es la asalarización o la aparcería. Para ello, el progreso de los campesinos pobres de esas comunidades es fundamental pero también la elevación del costo de oportunidad de los indigentes. La proporción de indigentes que pueden salir de esta situación como asalariados o apareceros de los campesinos menos pobres es mayor que en comunidades más alejadas, pero la mejora en sus condiciones de vida pasa también por la migración a centros urbanos mayores. La política social debe contribuir a humanizar sea dicho proceso migratorio o la permanencia en el lugar y a elevar el costo de oportunidad de los que se quedan para mejorar las condiciones de contratación local con los campesinos más avanzados.

En resumen, la universalidad cubre los aspectos de atención madre-niño, nutrición infantil y escolar, salud y salubridad, educación primaria. La selectividad se podría establecer de la siguiente manera:

Cuadro N° 2

Familias			
		Pobres	Indigentes
Comunidades	Cercanas	Infraestructura Regional Productividad Compras estatales Precios	Aparcería/asalarización Migración
	Alejadas	Diversificación Compras estatales Migración Infraestructura	Nutrición. Escolaridad Alfabetización. Atención materna.

RECOMENDACIONES EN LOS ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Carlos Casas Tragodara*

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de descentralización en el Perú para ser viable en el largo plazo necesita que cada nivel del gobierno cuente con el financiamiento adecuado para poder ejercer las competencias que se le hayan asignado. De lo contrario, tendremos situaciones de inestabilidad macroeconómica o una caída en la calidad de los servicios y bienes que brinda el Estado a los ciudadanos.

La perversa relación que suele evocarse entre la descentralización y la inestabilidad macroeconómica, debido a la experiencia observada en otros países, hace imperativo que el proceso de descentralización peruano deba desarrollarse por el sendero de la neutralidad fiscal en la medida que esta sea posible. Por eso se debe asegurar que se transfieran recursos, pero con competencias a fin de preservar los equilibrios fiscales.

Adicionalmente, el diseño del esquema de descentralización fiscal debe asegurar brindar los incentivos correctos para que los gobiernos regionales y locales se comporten de manera fiscalmente responsable. Por eso, la asignación de responsabilidades en términos de recolección de impuestos, imposición de tasas y contribuciones, criterios de reparto de las transferencias interguberna-

* Economista, Magister en Economía por la Georgetown University. Jefe del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico, de donde también ha sido profesor de su Escuela de Postgrado. Autor de numerosas publicaciones e investigaciones sobre Economía, Política Fiscal y Descentralización. Ha sido consultor de la CEPAL y en proyectos del Banco Mundial, el BID y USAID, así como asesor del Congreso de la República. Igualmente fue Consultor en Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Consejo Nacional de Descentralización y de la Defensoría del Pueblo.

mentales y limitaciones al endeudamiento deben guardar consistencia entre sí para poder asegurar la salud fiscal del proceso.

Por último, el Gobierno Nacional debe asumir un rol muy importante en este proceso dado que será el encargado de diseñar el sistema de la manera más transparente y participativa posible, a la vez que, debe diseñar mecanismos de monitoreo y información fiscal que permitan contar con un sistema de alerta temprana de posibles problemas fiscales. Estos sistemas se deben enmarcar dentro del gran sistema de información de la descentralización que establece la Ley de Bases de la Descentralización.

Desarrollar un proceso de descentralización que no respete los mínimos equilibrios macroeconómicos por presiones de corto plazo puede terminar generando presiones en contra en el largo plazo con lo cual pueden resurgir voces centralistas que encontrarán eco en las autoridades de turno así como en la sociedad.

En virtud de lo detallado, se hacen las siguientes recomendaciones:

Para el corto plazo:

- Establecer una correspondencia entre la asignación de ingresos y las competencias a asumir por parte de los gobiernos regionales y locales con el objetivo de estimar el verdadero costo fiscal de la descentralización.
- Modificar el sistema de transferencias a los gobiernos regionales de tal manera que la asignación de los montos a cada nivel de gobierno sea más transparente.
- Modificar el sistema de transferencias a los gobiernos locales de tal manera que el FONCOMUN cumpla un rol de compensación y no agrave las diferencias que se observan en la actualidad y fomente un mayor esfuerzo fiscal.
- Poner en funcionamiento el Fondo Intergubernamental para la descentralización como un instrumento que brinde incentivos correctos a la integración y asociación de gobiernos regionales y locales.
- Crear un fondo de estabilización subnacional para asegurar una trayectoria estable de los ingresos de los gobiernos regionales y locales.
- Establecer el sistema de monitoreo de las finanzas regionales y locales como parte del sistema de información de la descentralización y establecer medios de recolección de información efectivos (i.e. SIAF)
- Difusión de la legislación vigente en aspectos fiscales. El desconocimiento de estos aspectos es casi una generalidad entre las autoridades y funcionarios regionales y locales.

Para el largo plazo se recomienda:

- Asignar alguna responsabilidad tributaria a los gobiernos regionales en cuanto a la recaudación de algún impuesto nacional. Este proceso sería gradual y sujeto a una serie de requisitos por parte de las administraciones tributarias regionales.
- Asignar la responsabilidad por la recaudación del impuesto predial a las municipalidades distritales para aprovechar economías de escala.
- Ampliar la base del impuesto al patrimonio vehicular a todos los vehículos.
- Mejorar el Sistema de Acreditación en el sentido que se convierta en un sistema de medición de la calidad del gasto descentralizado y no del cumplimiento de condiciones burocráticas.
- Establecer una metodología estándar para todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) de costeo para la determinación de tasas y contribuciones. Con ello se facilitará la transparencia y eficiencia en el establecimiento de los mismos.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización no son procesos abstractos sino sociales, políticos y económicos. Desde este último punto de vista, pueden cumplir una serie de objetivos. Debemos entender que este tipo de proceso no es un fin en sí mismo sino un medio para poder lograr varios objetivos. Uno de ellos es el de mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones del Estado como respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Podemos pensar en un mercado que no está operando de manera eficiente porque a que la demanda no tiene poder para expresarse debido a las características del mismo. Una de ellas es la falta de información adecuada. Si la oferta no cuenta con la información oportuna acerca de las necesidades de los demandantes, la diversidad, cantidad y calidad de bienes y servicios ofrecidos será un ejercicio sin sentido. Al acercar el gobierno a la población a través de una política de descentralización, lo que logramos es mejorar la calidad de la provisión de los bienes que ofrece el estado. Adicionalmente, se abren espacios para la innovación y la participación de la ciudadanía que refuerzan el proceso descrito. Un estado que responda a las necesidades de la población de manera eficaz será un estado con mayor legitimidad y logrará consolidar la gobernabilidad en un país democrático como el Perú.

Sin embargo, es importante resaltar el vínculo entre la descentralización y la estabilidad macroeconómica. La importancia radica en que en algunos países de América Latina se le suele asignar la responsabilidad de las crisis macroeco-

nómicas que se observaron a las políticas de descentralización. Este fue el caso de Argentina y Brasil y Colombia en menor medida. El argumento parte que debido al alto grado de autonomía y los pocos incentivos o controles para un comportamiento fiscal eficiente, los déficit de los gobiernos estatales en Brasil y provinciales en Argentina aumentaron considerablemente, lo que provocó que el endeudamiento alcanzara cifras récord, esto determinó la insolvencia de muchos gobiernos intermedios en estos países y obligó a un ajuste fiscal que perjudicó a todos los habitantes de estos países. Este es uno de los peligros que se señala con mayor frecuencia acerca de los procesos de descentralización.

Por ello es importante que se tienda a mantener el equilibrio fiscal en cada momento conforme se avance en el proceso de descentralización. Ello no implica que no haya un equilibrio en cada período, pero sí que se asegure que en el largo plazo no se van a ver afectadas las cuentas fiscales a nivel nacional. Este punto nos lleva a pensar en la secuencia del proceso. Uno de los puntos claves que deben tomarse en cuenta es el referido a que las transferencias de responsabilidades debe determinarse en primer lugar para luego establecer las fuentes de financiamiento adecuadas. Esto se recoge en el principio de la neutralidad fiscal en la actual legislación¹. Este punto es importante resaltarlos, porque la tentación política es siempre mencionar que se van a transferir un importante monto de recursos a los gobiernos subnacionales sin tomar en cuenta que se deben asignar las responsabilidades primero. Cuando sólo se transfieren ingresos lo que generalmente se aprecia, conforme la experiencia internacional, es que el Gobierno Nacional queda con menos recursos mientras tiene que atender las mismas responsabilidades. Esto con el tiempo genera un mayor déficit fiscal que se puede materializar en el incremento de la deuda, hasta que en un momento determinado será necesario realizar algún ajuste fiscal cuya cuenta será pasada a toda la población. Por otro lado, con los mayores recursos con que cuentan los gobiernos subnacionales, que usualmente toman la forma de mayores transferencias intergubernamentales, se suelen endeudar considerablemente ya que pueden usarlos como garantías para préstamos, incluso de la banca comercial, lo que puede provocar un problema de mayor endeudamiento, el cual a su vez podría terminar en una operación de rescate financiero por parte del Gobierno Central. Este es el que asumiría las deudas de los gobiernos subnacionales, lo que contribuye a deteriorar la situación fiscal del país. Esto nos debe llevar a pensar que no es suficiente decir que se van a transferir mayores ingresos porque debe pensarse en el país como un todo y no en cada nivel de gobierno por separado.²

¹ Para tal fin ver el acápite c del artículo 5° de la Ley de Bases de la Descentralización

² Esto no nos debe llevar a pensar que lo mejor es transferir responsabilidades de gasto sin transferir recursos porque ello genera problemas debido a que si los gobiernos subnacionales

El equilibrio entre las responsabilidades de gasto y los ingresos con que cuenta cada nivel de gobierno dentro del proceso de descentralización es un tema de especial importancia. Por eso debe usarse a la descentralización como una herramienta para incrementar la recaudación y, por tanto, los recursos para los distintos niveles de gobierno y no reducirlo a una lucha permanente entre distintos niveles de gobierno que pugnan por una mayor porción de una torta que es reducida como son los recursos fiscales en un país como el Perú.

Por eso, uno de los temas importantes en todo proceso de descentralización es el adecuado financiamiento de las responsabilidades, las cuales se irán transfiriendo a los gobiernos regionales y locales. La provisión de este financiamiento de manera que se logre preservar, en lo posible, la neutralidad fiscal y se utilicen instrumentos que brinden los incentivos correctos para que los gobiernos subnacionales se comporten de manera fiscalmente responsable es un reto en cualquier proceso de descentralización.

Creemos que dentro del marco legal están presentes los candados suficientes para preservar la estabilidad macroeconómica del país, pero también creemos que falta flexibilizar algunos para lograr un manejo fiscal responsable compatible con la autonomía que permita evitar en el tiempo la aparición de conflictos entre los gobiernos regionales y locales y el Gobierno Nacional.

Las herramientas para el financiamiento de los gobiernos regionales y locales son cuatro básicamente: impuestos, cargos a usuarios (que en el Perú toman la forma de tasas y contribuciones), transferencias y endeudamiento. Cada una de ellas debe adecuarse a la realidad fiscal de cada país para lograr una combinación óptima que permita un suficiente y adecuado financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país.

A partir de una evaluación de la situación fiscal actual de los gobiernos subnacionales y del Gobierno Nacional, podemos esbozar las siguientes recomendaciones que tiendan a mantener un tránsito fiscalmente responsable dentro del proceso de descentralización:

Asignación de responsabilidad tributaria a los gobiernos regionales

En la actualidad, los gobiernos regionales operan bajo una modalidad presupuestal especial. Si uno revisa los datos de los recursos que van destinados a los

cuentan con mayores responsabilidades de gasto y no cuentan con los recursos suficientes para atenderlos tendrán dos alternativas: o se endeudan para poder financiar los servicios de manera adecuada o reducen la calidad de los servicios prestados, en ambos casos quien termina asumiendo los efectos de dicho comportamiento es el ciudadano.

gobiernos regionales puede llevarse una idea equivocada. Se dice que los recursos que manejan estos niveles de gobierno representan cerca del 16% del presupuesto total, pero eso no es del todo cierto.

Esto parte del hecho del régimen que actualmente tienen las direcciones regionales de los distintos sectores. Como sabemos estas direcciones regionales son entes desconcentrados de los distintos sectores en los departamentos. Por tanto dependen funcional y administrativamente de los respectivos ministerios. Sin embargo, desde la instauración de los consejos transitorios de administración regional en 1992, se adoptó la práctica presupuestal de incluir los recursos destinados a estas direcciones regionales en los pliegos de los CTARs anteriormente y ahora de los gobiernos regionales.

Eso lleva a pensar a muchos que el gasto ya se encuentra descentralizado si se analizan las cifras agregadas. Sin embargo es necesario realizar una mirada más detallada dado que si bien los recursos de las direcciones regionales están dentro de los pliegos presupuestarios de los gobiernos regionales, no es cierto que éstos tengan un elevado margen de discrecionalidad sobre estos. De hecho cumplen en muchos casos el papel de meros «cajeros» que pagan por encargo el sueldo a los trabajadores de Salud y Educación que laboran fuera de Lima siguiendo los parámetros establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y de los respectivos ministerios. El grado de discrecionalidad para contratar empleados o modificar sueldos es nulo.

Por eso, tenemos que en la práctica los gobiernos regionales, reparten los recursos que reciben entre sus distintas unidades ejecutoras y éstas las podemos clasificar como las referidas a la sede central donde las autoridades regionales sí tienen discrecionalidad sobre el destino de los recursos. El otro grupo de unidades ejecutoras son las direcciones regionales que presentan las características que hemos mencionado, es decir, una alta dependencia de sus decisiones por parte de los ministerios. Esto no está exento de problemas porque las autoridades regionales, al ver que los recursos están ubicados dentro de sus pliegos piden tener una mayor discrecionalidad³ y los ministerios no están dispuestos aún a dejar libertad a los gobiernos regionales.

En el cuadro 1 se ha intentado realizar una aproximación a la estimación de cuáles son los recursos sobre los cuales los gobiernos regionales tienen real dis-

³ De hecho estos conflictos se han manifestado en la designación de los directores regionales que provocaron enfrentamientos entre los presidentes regionales y los funcionarios de los ministerios que duraron mucho tiempo.

crecionalidad. Como ya hemos mencionado, los recursos sobre los que realmente tienen potestad de gasto autónomo son los referidos a la sede central y vemos que estos en promedio son el 15% del total de sus pliegos presupuestarios para los años 2003-2004. Esto significa que los gobiernos regionales sólo tienen poder sobre el 15% del 15% del Presupuesto de la República, lo que es un poco más del 2%. Es de esperarse que conforme transcurra el proceso de transferencia de competencias también se transfieran los recursos necesarios y el grado de discrecionalidad siga aumentando.

Cuadro N° 1
Gasto de los Gobiernos Regionales por Clasificación de Unidades Ejecutoras

Total 2003	2003	Dirección Regional	5,774,180,030	86.80%
		Sede	878,263,628	13.20%
			6,652,443,658	100.00%
Total 2004	2004	Dirección Regional	6,541,920,012	83.28%
		Sede	1,313,363,737	16.72%
			7,855,283,748	100.00%

Fuente: presupuesto ejecutado de la república

Elaboración Propia

Una de las características de las finanzas públicas de los gobiernos regionales es que, en la mayoría de los departamentos, los recursos efectivamente recaudados no son suficientes para financiar los gastos que deberán realizar⁴. Esto implica que debe explotarse de una manera más eficiente las bases tributarias de los departamentos en los cuales se estima que el grado de informalidad es mayor. Eso implica que la descentralización debe llevar a que se incremente el grado de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Con el fin de generar responsabilidad fiscal en los gobiernos regionales en el Perú será necesario asignarle, con el tiempo, alguna responsabilidad tributaria en lo referido a la recaudación de ciertos impuestos nacionales. Con esto no se quiere decir que tengan autonomía para fijar tasas y determinar las bases de nuevos impuestos, pero sí que en una primera etapa (como la primera establecida en la Ley de Descentralización Fiscal vigente) se les asigne alguna función

⁴ Se ha realizado una aproximación a la recaudación efectiva generada en cada departamento a través de utilizar distintos indicadores de consumo y generación de actividad productiva para corregir el efecto del actual sistema basado en el domicilio fiscal que distorsiona los cálculos que se realicen debido a que, por ejemplo, una empresa que realiza ventas en todo el país paga sus impuestos en Lima.

referida a la fiscalización tributaria de tal forma que los incrementos en la recaudación que obtengan se queden en los actuales departamentos.

En una etapa más avanzada podría pensarse en la asignación de la recaudación de algún impuesto nacional a los gobiernos regionales. La asignación de responsabilidades tributarias a los gobiernos regionales debe realizarse de manera gradual según los principios del proceso de descentralización peruano, para que se desarrollen capacidades en primer lugar, y se logren establecer indicadores de acreditación muy estrictos, con el fin de que la administración tributaria regional a desarrollarse cumpla con estándares adecuados. En este aspecto la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) deberá jugar un rol importante y contribuir a este proceso de manera activa transfiriendo tecnología y conocimiento. Asimismo, este proceso de asignación de responsabilidades tributarias a los gobiernos regionales no debe alterar el principio de neutralidad fiscal establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, por lo que este proceso deberá ser acompañado con un sistema de transferencias intergubernamentales que genere los incentivos para un adecuado comportamiento fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Consideramos que este punto es muy importante dado que con el correr del tiempo y en la medida en que los gobiernos regionales vayan asumiendo mayores responsabilidades, pueden generarse mayores presiones fiscales que repercutan en las finanzas nacionales. Por eso es importante desarrollar capacidades fiscales a nivel regional para evitar el surgimiento de conflictos por la obtención de mayores recursos. La evidencia internacional demuestra que niveles de gobierno que no cuentan con potestades tributarias generan, tarde o temprano, desbalances fiscales verticales que pueden afectar en el mediano y largo plazo la estabilidad de las finanzas nacionales lo que puede generar inestabilidad macroeconómica. Al generarse esta inestabilidad puede ocurrir que se asigne la responsabilidad de esta situación al proceso de descentralización. Esto para el común de los ciudadanos podría tener sentido pero en verdad es que el resultado podría deberse a un proceso con deficiencias en el diseño.

El hecho de contar con una fuente de ingresos propia desarrolla el sentido de responsabilidad fiscal lo cual tiene una doble ventaja: en primer lugar, permite que la unidad de gobierno subnacional desarrolle mecanismos que potencien sus ingresos para aumentar su grado de autonomía financiera y poder asumir las competencias que se le transfieran; y por otro lado, disminuirá la presión que pueden ejercer estos niveles de gobierno sobre el Gobierno Nacional por más transferencias. Este es un tema importante porque debido al carácter sustancialmente político del proceso de descentralización se puede generar conflic-

tos por mayores recursos los cuales a su vez generarían malestar entre la población y las autoridades.

Modificación del sistema de transferencias a los gobiernos regionales

Dado que en las distintas etapas del proceso de descentralización fiscal serán necesarias las transferencias de recursos presupuestales adicionales para cubrir las diferencias con las necesidades de gasto, éstas deberían realizarse de manera más transparente y no discrecionalmente como ocurre ahora. Este fondo de transferencias sería distinto al FONCOR, porque básicamente estaría orientado a financiar gasto corriente. En este caso, este fondo debería tener criterios transparentes de asignación y cumplir un sentido de compensación a los gobiernos regionales de tal forma de igualar sus capacidades fiscales para que los servicios que provean a la población mantengan la calidad.

El arreglo anterior implica que se podría generar incentivos para una gestión fiscal no muy eficiente, porque las transferencias estarían básicamente orientadas a financiar gasto corriente. Aquí, es donde puede jugar un rol predominante el Fondo de Compensación Regional, que podría incluir dentro de su fórmula un porcentaje considerable referido al criterio de esfuerzo en la recaudación por lo cual se generaría un incentivo para la generación de mayores recursos propios. Esto implica desarrollar un estimado de la recaudación potencial de cada uno de los impuestos asignados por departamento o región, según sea el caso, y evaluar el desempeño fiscal en función de la recaudación efectiva. Estos estimados de recaudación potencial podrían utilizar datos históricos y proyecciones que deberían ajustarse con cierta periodicidad debido a que las condiciones de la economía varían con el tiempo y, por tanto, también las metas de recaudación. Esta es una tarea muy importante que deben desarrollar el Ministerio de Economía y Finanzas junto con la SUNAT.

En cuanto al FONCOR, es de esperarse que el monto que se le va transfiriendo vaya en aumento en la medida que se traspasen mayores obras de infraestructura de carácter departamental a los gobiernos regionales. En el año 2004, el monto transferido vía FONCOR fue de 355 millones de soles y se tiene planificado transferir este año 2005 un monto de 439 millones de soles.

El FONCOR también debería ser modificado en términos del fondeo del mismo y los criterios de asignación. En la medida que se han transferido los proyectos especiales que manejaba el Instituto Nacional de Desarrollo a algunos gobiernos regionales, estos recursos son los que pasan a formar parte del FONCOR, así como otros recursos destinados a obras de infraestructura que manejan los

ministerios. Los criterios con los que han sido asignados estos montos son poco transparentes y la proporción que se asigna en función a indicadores de pobreza o de contribución a la recaudación, por ejemplo, es pequeña. La idea de este fondo es que todos los recursos se asignen en función a indicadores transparentes y predecibles que hagan que las autoridades regionales puedan entender mejor estos criterios.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)

Este fondo fue creado por la Ley de Bases de la Descentralización, luego ha sido reglamentado, pero hasta el momento no se ha cumplido con su puesta en funcionamiento. Eso puede servir para repensar este tipo de herramienta en un proceso de descentralización que sirve básicamente para otorgar incentivos para inducir cierto comportamiento en los gobiernos subnacionales. La propuesta que acá se plantea es que se convierta en un fondo concursable de proyectos de inversión en donde se establezcan diferentes ventanillas, una para obras de infraestructura que involucren a varios gobiernos subnacionales o a un conjunto de unidades de gobierno de distinto nivel. Este fondo debe ser reembolsable en el sentido que no signifique una transferencia de recursos sino que pueda beneficiarse de ciertas economías de escala en su operación para ofrecer recursos a tasas de interés de mercado. Con las utilidades que se generen con la operación de este fondo, podría establecerse un fondo de preinversión que permita elaborar perfiles tanto de proyectos de infraestructura pública y privada que en el caso de los departamentos es indispensable invertir en el desarrollo de estas herramientas para poder atraer inversión privada. Este tipo de fondo debería otorgar prioridad a las obras que permitan desarrollar los niveles de competitividad de las distintas jurisdicciones o que permitan atraer inversiones privadas. En ningún caso debe ser orientado a financiar proyectos privados salvo en la etapa de preinversión.

Mantener la neutralidad fiscal

La asignación de responsabilidades fiscales y tributarias a los gobiernos regionales que se propone, no pone en peligro la neutralidad fiscal pero sí desarrolla su sentido de responsabilidad fiscal, lo cual es beneficioso para la sostenibilidad del proceso porque cuando aumenten las necesidades de gasto, los gobiernos regionales no tendrán que solicitar exclusivamente mayores transferencias; sino que verán las ventajas de contar con una mayor cantidad de recursos propios sobre los cuales ellos tendrían absoluta discrecionalidad y los orientarían a los gastos que se consideren más relevantes para el departamento o región. En todo caso, si es que se quiere que no se destine a gasto corriente tene-

mos la regla fiscal que establece que los gastos no financieros del gobierno regional (y local también) no pueden crecer a más del 3% en términos reales. En este caso debemos mencionar que este tope se aplica sobre el gasto no financiero que incluye los gastos de capital, los cuales sí podrían crecer. En este sentido se sugiere que la regla fiscal mencionada se modifique por un límite al gasto corriente no financiero para que exista un incentivo para la realización de mayores gastos de capital cuando los gobiernos regionales obtengan mayores recursos propios.

Un punto importante que merece la pena volver a mencionar es que para que la neutralidad fiscal se cumpla, en primer lugar se debe tener clara la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. La actual legislación no establece límites claros respecto de cuáles son las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Eso puede ser un peligro, dado que cuando llegue el momento de transferir una competencia como la educación todos los niveles de gobierno pueden solicitar mayores recursos para hacer lo que venía realizando el Gobierno Central. Asimismo, es necesario tener una idea clara de cuántos son los montos asignados en términos presupuestarios a cada una de las competencias, materias de competencias y funciones que realiza en la actualidad el Estado. La práctica presupuestal no incorpora esto y debería buscarse que exista una mayor correspondencia entre las funciones y competencias que asigna la legislación –sea esta mejorada o no– y los montos presupuestarios, porque de esa forma se podrá tener una idea más clara de la cantidad de recursos que se trasladen a los gobiernos subnacionales.

Mantener la gradualidad del proceso

Se debe mantener la gradualidad en el traspaso de competencias tributarias a los gobiernos regionales. Este proceso debe incluirse dentro del sistema de acreditación que actualmente se encuentra vigente. Deben establecerse requisitos *ex ante* y *ex post* para poder certificar a las administraciones tributarias. Las condiciones *ex ante* deben ser sencillas y pueden implicar que durante el primer año de puesta en operación de la propuesta, se tenga que destinar serios esfuerzos por parte de la SUNAT para desarrollar las capacidades tributarias y transferir parte del personal de SUNAT a los departamentos o regiones.

Una vez que se logre ejecutar la primera etapa pueden establecerse una serie de requisitos que deberán cumplir las administraciones tributarias regionales con SUNAT, probablemente a través de convenios de gestión que les permita acordar metas y compromisos de ambas partes con el fin de desarrollar capacidades, que posibiliten el acceso a la siguiente etapa, la cual está referida al traspas-

so de la responsabilidad por la recaudación de algún impuesto interno. El traspaso de esta responsabilidad puede convertirse en un incentivo poderoso para una buena gestión tributaria regional o para la conformación e integración de regiones. En este sentido, si es que se decidiera traspasar las competencias de salud y educación a gobiernos regionales de departamentos que no se han integrado en regiones, podría pensarse en continuar con un esquema similar al establecido en la legislación actual que implicaría solamente la coparticipación del 50% del IGV recaudado en la zona (ya no el resto de impuestos como lo establece la legislación actual) y el resto de las necesidades de financiamiento serían cubiertas por transferencias del Gobierno Nacional.

Debe mencionarse que en todo momento la asignación gradual de estas responsabilidades tributarias debe responder a la asignación de responsabilidades de gasto para evitar afectar la neutralidad fiscal.

Desarrollo de información fiscal subnacional

Todo el proceso de descentralización fiscal implica contar con información que nos indique la calidad del desempeño fiscal de los gobiernos regionales, para lo cual debe desarrollarse cierta capacidad de monitoreo y tiene que contarse ya con un sistema de información para la descentralización. La base de este sistema para los aspectos fiscales debería ser el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que maneja en la actualidad el Ministerio de Economía y Finanzas. A partir de este sistema podrían desarrollarse módulos que permitan hacer un seguimiento adecuado de las reglas fiscales establecidas por la Ley de Descentralización Fiscal y que, a su vez, permita la generación de los reportes financieros que deben emitir todos los gobiernos regionales y locales.

Tasas y contribuciones

En el caso de las tasas y contribuciones, deben establecerse metodologías de costeo de los servicios y bienes que se financian a través de esta fuente de recursos. Esto con el fin de evitar cobros excesivos a ciertas actividades que pueden afectar la competitividad de ciertas zonas del país. Son muchos los ejemplos que pueden verse en la actualidad en las municipalidades urbanas y en donde se desarrolla una fuerte actividad económica, donde se imponen o se crean tasas que afectan a las empresas que se ubican en dicha circunscripción. Esto tiene que ver con la baja recaudación de impuestos que muestran las municipalidades y en donde le recargan a unos pocos contribuyentes el peso del financiamiento de los servicios públicos locales.

La oficina encargada de establecer y monitorear el uso de la metodología de costeo debería contar con personal suficiente y estar ubicada en el Ministerio de Economía y Finanzas. Para eso se debería diseñar una metodología sencilla y lo suficientemente transparente para que los contribuyentes estén debidamente informados de los costos reales de prestación de los servicios. Esta oficina podría también publicar los costos de los mismos servicios para las distintas municipalidades de tal manera de incluir algunos incentivos que repliquen el mercado para que las municipalidades y gobiernos regionales mejoren la eficiencia en la prestación de sus servicios a través de la reducción de costos.

En este aspecto también proponemos que, con el fin de atraer inversión en determinadas zonas se establezcan contratos de estabilidad tributaria entre las municipalidades y las empresas de tal forma que se congele el régimen tributario vigente a nivel local para las empresas. De esta forma, se evitará el comportamiento estratégico de las municipalidades y se fomentará la competitividad.

Reasignación y mejora en la recaudación del impuesto predial

Los impuestos locales son una fuente de ingresos de la municipalidades que está poco explotada. Esto queda claro cuando vemos el cuadro 2 donde se puede apreciar la estructura de ingresos de los gobiernos locales. Aquí de debe resaltar varios hechos:

Las transferencias representan más del 40% de los ingresos de los gobiernos locales. Si a esto sumamos el canon que está incorporado dentro del rubro de rentas de propiedad, podríamos afirmar que las transferencias son más del 50% de los ingresos locales. Y esta tendencia puede ir en aumento dado que se consideran sólo datos hasta el 2003⁵ y sabemos que para el año 2004 y el presente, los ingresos por concepto de canon han aumentado considerablemente debido a la buena coyuntura de uno de sus principales componentes como es el canon minero. Un punto que no puede de dejar de ser mencionado es que el cuadro presentado resume la estructura de los ingresos de un conjunto muy heterogéneo de municipalidades como ocurre en el Perú. Por eso, si se saca a Lima o se observan cifras de municipalidades rurales, la participación de las transferencias puede aumentar considerablemente. De hecho, si se saca a las municipalidades de Lima metropolitana, la participación de las transferencias aumenta a cerca de dos tercios de los ingresos, y en el caso de muchas municipalidades rurales, las transferencias son la única fuente de ingresos.

⁵ El procesamiento de la información de los presupuestos municipales toma su tiempo y por eso sólo se consigna información hasta el año 2003.

Cuadro N° 2
Estructura porcentual de los ingresos de los Gobiernos Locales

INGRESOS	1998 %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %	2003 %
Impuestos	13.80	11.91	11.84	11.13	12.13	11.60
Tasas	17.08	18.55	17.53	17.56	18.34	16.21
Contribuciones	0.21	0.23	0.20	0.31	0.13	0.11
Venta de bienes	0.69	1.22	1.23	1.24	1.21	0.97
Prestación de Servicios	3.62	3.20	3.02	3.11	2.87	2.64
Renta de propiedad	8.99	7.51	8.34	9.02	11.05	14.94
Multa, sanciones y otros	3.56	3.34	3.62	3.48	4.21	3.85
Otros ingresos corrientes	0.79	0.12	0.26	0.27	0.18	0.12
Venta de activos	0.79	0.39	0.40	0.49	0.65	0.25
Amortización prestamos concedidos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos de capital	0.03	0.07	0.00	0.03	0.00	0.00
Transferencias	41.62	41.09	42.35	42.02	41.76	41.49
Operaciones oficiales de crédito	3.80	10.35	5.93	5.75	2.83	4.11
Saldo de Balance	5.03	2.03	5.27	5.60	4.63	3.70
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Millones de soles (aproximado)	3,372	3,843	4,201	4,173	4,368	4,861.0
Porcentaje del PBI	2.03	2.21	2.27	2.22	2.20	2.29

Fuente: presupuestos municipales – Contaduría Pública de la Nación

Elaboración: propia

El tema que nos llama la atención es que los impuestos tienen una participación pequeña dentro de la estructura de ingresos que en promedio para los años 1998-2003 ha estado dentro del 12%. Nuevamente, debe tenerse cuidado con las cifras porque en el caso de las municipalidades urbanas este porcentaje es mayor y en las rurales, menor. Esto nos dice que existe un gran potencial, sobre todo en zonas urbanas –y también rurales– para incrementar la participación de esta fuente de ingresos. Eso es importante porque al ocurrir un aumento de las transferencias como el observado en los últimos años puede reducirse el esfuerzo fiscal y los autoridades locales pueden preferir no explotar adecuadamente sus bases tributarias.

Cuadro N° 3
Estructura de los impuestos locales

	2001	2002
<i>Total Impuestos Locales</i>	<i>100.00%</i>	<i>100.00%</i>
Al Patrimonio	82.69%	85.06%
Predial	70.86%	67.50%
De alcabala	5.96%	11.32%
Al patrimonio vehicular	5.87%	6.24%
A la producción y consumo	8.18%	7.39%
Otros	9.13%	7.54%

Fuente: presupuestos municipales – Contaduría Pública de la Nación

Elaboración: propia

Si entramos un poco más en detalle, para los últimos años que se tiene información desagregada (2001 y 2002) vemos que el principal impuesto sigue siendo el impuesto al patrimonio predial. Este representa para los años mostrados cerca del 70% de la recaudación en impuestos. El impuesto al patrimonio vehicular mantiene una cierta evolución constante, pero lo que más aumentó fue el impuesto de alcabala debido a las modificaciones en la legislación de tributación municipal que se introdujo en el año 2002 las cuales establecieron su pago obligatorio al mes siguiente de producida la transacción. En todo caso es importante tener estas cifras en perspectiva para las recomendaciones que realizaremos.

En el caso específico de los gobiernos locales proponemos que el impuesto predial pase a ser responsabilidad de la municipalidad provincial. Esto con ciertas posibles excepciones aplicables al caso de Lima metropolitana o grandes ciudades que vayan apareciendo donde el impuesto podría seguir siendo distrital. Esto se justifica en la medida que la pérdida de economías de escala, al hacer distrital este impuesto, puede estar en la base de la poca recaudación observada.

Un punto asociado a la problemática del impuesto predial es que se puede establecer cierto compromiso, en el sentido de sincerar paulatinamente el valor de las bases del impuesto y establecer metas de recaudación que serían más sencillas de desarrollar a nivel provincial que a nivel distrital. El desarrollo de este tipo de mecanismo puede estar a la base de lograr una mejor explotación de esta base tributaria. Asimismo, el establecimiento de ciertos indicadores de esfuerzo fiscal pueden alimentar el FONCOMUN que reciba la provincia y sus distritos.

Así mismo, podría plantearse que al pasar el impuesto predial a las municipales provinciales, las administraciones tributarias locales a nivel de distrito ya dejarían de tener mucha importancia dado que este impuesto representa el 75% de los ingresos por impuestos, por lo que podría pensarse en trasladar la responsabilidad por el cobro del impuesto a la alcabala también a las provincias. De igual manera se puede establecer que cierta proporción de lo recaudado se transfiera a los distritos.

Adicionalmente, tal como ya lo permite el código tributario se podría regular el pago de este tipo de impuesto a través de servicios (como jornadas laborales) o en especies en aquellas zonas muy pobres donde el circulante es muy escaso o no está presente como en algunas zonas rurales.

Modificaciones al impuesto al patrimonio automotriz

En el caso del impuesto al patrimonio automotriz proponemos que se amplíe el plazo de su pago a cinco años como mínimo y que los autos usados paguen este impuesto desde el momento que ingresan al país independientemente de la fecha de fabricación. Esto eliminará el incentivo para importar autos usados que son los que más contaminan y congestionan las vías de comunicación urbana. Dado que este impuesto es provincial, la idea es mantenerlo bajo dicha jurisdicción.

La justificación de la existencia de este impuesto es precisamente el corregir una externalidad negativa, ocasionada por los automóviles, éstas son por dos razones básicas: una mayor congestión vehicular que alarga los tiempos de traslado de un lugar a otro dentro de una ciudad; y por el otro, los altos niveles de contaminación que se observa en algunas ciudades del país. En este sentido, todos los vehículos ocasionan estos problemas por lo que el impuesto al patrimonio vehicular debería gravar al universo de medios de transporte privado y público, de tal manera que se logre cierto control sobre el crecimiento y la calidad del parque automotor.

Este tipo de prácticas se lleva a cabo en otros países. Si bien este impuesto, que busca corregir la externalidad ocasionada por la contaminación, debería gravar a aquellos autos que contaminan más, que son los más antiguos, por consideraciones de equidad, se debe mantener el sistema actual en donde los autos nuevos pagan mayores montos que los usados.

En general, lo que se debe buscar con el fortalecimiento de las potestades tributarias es reducir el grado de dependencia de los gobiernos municipales de las transferencias intergubernamentales (que en la actualidad ascienden al 50%

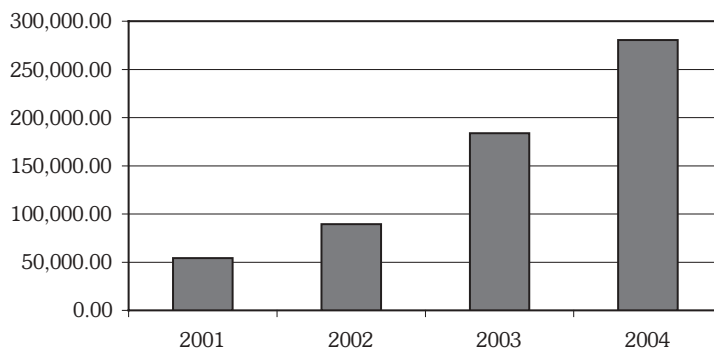
del presupuesto de las municipalidades del país) y fortalecer el papel de los ingresos propios que deben contar con incentivos para que aumenten en el tiempo independientemente del nivel de ingreso de las personas que vivan en cada una de las circunscripciones municipales.

Revisión integral del sistema de transferencias intergubernamentales

Como ya ha sido mencionado, durante los últimos años se ha observado un incremento considerable de las transferencias. Para ilustrar eso tomamos a dos de las principales transferencias a los gobiernos locales. La primera de ellas es el canon.

Como sugiere el gráfico, el monto por este tipo de transferencia ha venido creciendo significativamente debido a la coyuntura favorable de los precios de los metales de exportación. Este crecimiento explosivo también se ha dado debido a las modificaciones a la Ley del Canon que incrementó la participación del impuesto a la renta de las empresas mineras al 50% en vez del 30% anterior. Sin embargo, la tendencia creciente ha continuado dado que durante el año 2004 el canon creció en más del 50% en términos reales. Cifras para los primeros meses de este año indican que esta tendencia sigue vigente.

Gráfico N° 1
Canon minero
(En miles de soles del 2001)



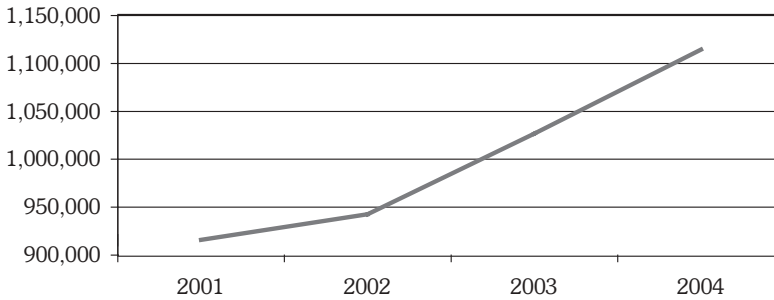
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: propia

El Foncomún sigue una tendencia similar de aunque con crecimientos más moderados debido a la mejora en la recaudación del Impuesto de Promoción

Municipal debido al buen desempeño de la actividad económica. En un contexto de crecimiento de las principales transferencias creemos que es posible realizar cambios en el sistema vigente.

Gráfico N° 2
Canon minero
(En miles de soles del 2001)



Por eso, en el caso de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales planteamos una revisión completa del sistema y de sus mecanismos de asignación. Esto para darle alguna mayor coherencia al sistema y evitar inequidades que pueden surgir al momento de asignar el FONCOMUN a zonas que ya cuentan con el canon minero y las regalías mineras, por ejemplo. No pretendemos decir que aquellas zonas que reciban canon y regalías deberían ver reducidos en un monto exactamente igual el monto de FONCOMUN a recibir porque de lo contrario no habría ningún beneficio de recibir el canon, pero si que en la fórmula de asignación se podría tomar en cuenta, de alguna forma los recursos que reciben de canon y ello signifique una pequeña reducción de FONCOMUN a recibir. Con esto se consigue que las jurisdicciones donde se desarrollan actividades extractivas obtengan más recursos en general pero a la vez se liberen fondos para destinarlos al resto de jurisdicciones.

Adicionalmente, dentro del plan de revisión de los criterios de asignación de las transferencias podría establecerse que para la asignación del FONCOMUN entre provincias se tome en cuenta el aspecto del esfuerzo fiscal, dado que las mayores potestades tributarias ahora recaerían en el gobierno local provincial. De esta forma se lograría que los distritos se beneficien del esfuerzo fiscal provincial, porque a mayor recaudación de la provincia el monto asignado a la provincia (que se reparte entre distritos y provincias) crecería de manera directa con el esfuerzo fiscal.

Dado que ahora las provincias contarían con más recursos por las mayores potestades tributarias que tendrían, debería eliminarse a esta municipalidad del reparto que se hace entre distritos. Debemos recordar que la municipalidad provincial es adicionalmente la municipalidad distrital del cercado de la provincia y por tanto recibe como provincia en la distribución que se hace entre la provincia y los distritos (que es 20% para la provincia y 80% para los distritos) y como distrito cuando se hace el reparto entre los distritos del 80% asignado para ellos. El nuevo arreglo institucional implicaría que la municipalidad provincial sólo recibiría recursos del FONCOMUN como tal y no como municipalidad distrital.

Asimismo, la revisión integral del sistema de transferencias debe implicar una revisión de los criterios de asignación de todas las transferencias tomando en cuenta las demás fuentes de financiamiento de las municipalidades, para que cumplan los principios que debe tener un sistema de transferencia adecuado como el de predictibilidad, dar incentivos para el cumplimiento de objetivos nacionales (como un mayor peso de los ingresos propios dentro del total de ingresos de las municipalidades) y resolver el problema de agencia que está presente en todo proceso de descentralización. Esto debe hacerse con el fin de evitar la incertidumbre que han provocado, por ejemplo, hasta hace poco los cambios de criterios referidos al canon que ha generado conflictos entre el Gobierno Nacional y ciertos gobiernos locales.

Un tema adicional tiene que ver con la mayor difusión de la naturaleza de las transferencias, sus fuentes de financiamiento y sus criterios de distribución. Existe un peligro latente en la actualidad que es el referido al incremento consistente de los montos transferidos a los gobiernos locales en los últimos años. Esto se debe, en el caso del canon, a los mejores resultados observados por las empresas mineras por la cotización favorable de los metales. Adicionalmente tenemos el establecimiento del canon gasífero en zonas como en Cusco y la puesta en operación de nuevos proyectos mineros.

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), también ha mostrado una tendencia creciente en el tiempo, debido a la mayor recaudación provocada por el desempeño macroeconómico favorable de los últimos años y las acciones de fiscalización de la SUNAT.

El resultado de los hechos mencionados es que las autoridades locales pueden percibir que el Gobierno Nacional se está apropiando de sus recursos si desconocen las fuentes de financiamiento de las transferencias. Ello porque ante una reversión de la tendencia macroeconómica favorable o la caída de los precios

de los metales, y la consiguiente reducción del monto de transferencias, crearán que están perdiendo un derecho adquirido y ejercerán presión política aduciendo que el Gobierno Nacional está recortando arbitrariamente los recursos para las municipalidades. Esto definitivamente puede agravar las presiones fiscales que pueden manifestarse sobre el Presupuesto de la República en un contexto de recesión si se diera el caso.

Creación de un fondo de estabilización subnacional

Como ya se mencionó, uno de los principales problemas que vemos con el sistema de transferencias es que es muy procíclico y que puede generar problemas, incluso políticos, en el futuro debido a que cuando haya caídas en la recaudación o cambios en la coyuntura de los metales pueden reducirse los montos a transferirse. Una sugerencia para evitar este tipo de problemas es crear un fondo de estabilización subnacional. En el caso de los gobiernos regionales, si cuentan con las potestades tributarias, puede establecerse que cuando los ingresos excedan cierto nivel, pasen a formar parte de un fondo de estabilización regional. Para crear credibilidad en este sistema, podrían establecerse cuentas individuales para cada gobierno regional a fin de cada uno sepa cuantos recursos tiene de reserva. Para los gobiernos locales puede trabajarse de la misma manera pero con las transferencias como el canon y el FONCOMUN y establecer que cuando aumenten por encima de ciertos montos, pasen a formar parte del fondo de estabilización municipal también con cuentas propias. Este mecanismo puede ser muy útil para suavizar la trayectoria de los ingresos de los gobiernos regionales y locales y asegurar una provisión continua de los servicios a la población.

Control del endeudamiento subnacional

Como se ha visto es necesario establecer mecanismos de ordenamiento financiero para las municipalidades que están muy endeudadas. Debe evitarse a toda costa operaciones de rescate financiero porque ello implicaría un pésimo precedente para el proceso de descentralización y para el desarrollo del sentido de responsabilidad social. Sin embargo, es necesario desarrollar mecanismos de alerta temprana con indicadores transparentes y que sean públicos a fin de informar a la ciudadanía del desempeño financiero y fiscal de los gobiernos subnacionales.

En la legislación actual ya se cuenta con los candados necesarios para evitar que se replique en nuestro país algunos de los eventos ocurridos en otras experiencias y que fueron presentadas brevemente en la introducción. Existen cinco

reglas fiscales vinculadas al endeudamiento⁶ que si se cumplen evitarán un crecimiento explosivo de la deuda municipal que según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas está cercana a los 3,200 millones de soles y representa el 1.5% del PBI. Estas son cifras manejables, salvo para algunas municipalidades que están muy endeudadas y que deben mirarse con atención para determinar qué factores contribuyeron a configurar la situación financiera actual para evitar que se replique ello en otras municipalidades. El problema radica en introducir los mecanismos de control y seguimiento para evitar que crezca desmesuradamente el endeudamiento municipal. A nivel regional, no existe este problema porque los gobiernos regionales están iniciando sus funciones con un nivel de endeudamiento casi nulo.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que cerca del 50% de las municipalidades no están cumpliendo con las reglas fiscales establecidas sobre el endeudamiento. Si tomamos las siete reglas fiscales la cifra se puede reducir aún más (algunos estimados mencionan que sólo el 10% de las municipalidades cumplen con todas las reglas fiscales). Si bien esto puede parecer preocupante, los niveles de deuda se mantienen en niveles reducidos desde el punto de vista macroeconómico y si se mantiene un sistema de monitoreo adecuado, se pueden establecer incentivos para lograr cumplir con las reglas fiscales.

Monitoreo e información.

Para que todo lo anterior pueda desarrollarse de manera integrada es necesario contar en el MEF con una unidad especializada en estos aspectos financieros de la descentralización, que maneje todo desde una perspectiva amplia, tomando en cuenta todas las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y locales; que pueda revisar permanentemente las cuentas fiscales subnacionales, haga seguimiento a las reglas fiscales y, por último, pueda hacer una evaluación de los informes fiscales que generen a partir de ahora los gobiernos subnacionales tal cual lo establece la legislación actual.

En general, es importante que todos los sistemas de información vinculados a la descentralización estén relacionados. En este sentido insistimos que la base para ello debería ser el Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales (SIAF-GL) que se viene instalando en muchas municipalidades del país. En el caso de los gobiernos regionales, éstos heredaron el

⁶ Estas se encuentran en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y el Decreto Legislativo de la Ley de Descentralización Fiscal

SIAF de los antiguos CTARs por lo que no habría problema en tener información del desempeño fiscal y presupuestal de este nivel de gobierno.

Difusión de la legislación vigente

En general, es necesario contar con un plan de difusión de la legislación referida a los aspectos fiscales de la descentralización. Esto implica informar a las autoridades regionales y locales de las nuevas obligaciones impuestas por las leyes de Descentralización Fiscal y de Responsabilidad y Transparencia Fiscal relativas al cumplimiento de las siete reglas fiscales establecidas en ellas. El entendimiento por parte de los funcionarios de las administraciones municipales, del cálculo de estas reglas y las sanciones que se impongan por su no cumplimiento, es vital para que sean concientes de los costos de no seguir un comportamiento fiscal responsable.

Asimismo es importante que se conozcan cuanto antes los contenidos y la metodología de elaboración de los informes multianuales que deberán presentar los gobiernos regionales y locales en donde deberán realizar proyecciones de las principales variables fiscales para los siguientes tres años. Por último, es también necesario que se establezcan los parámetros mediante los cuales se realizará la evaluación trimestral del desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales y el menú de opciones que tendrán a su disposición para tomar medidas correctivas.

Un último aspecto a tomar en cuenta es el diseño de un sistema de incentivos que permita sanear de forma ordenada las finanzas de aquellas municipalidades que en la actualidad presentan altos niveles de endeudamiento, sin que ello signifique una operación de rescate financiero que sería un pésimo precedente al inicio de un proceso de descentralización.

Desarrollo de una tipología de municipalidades y gobiernos regionales

Si la descentralización implica el reconocimiento de la heterogeneidad al interior de un país, es necesario dar autonomía a los gobiernos subnacionales para que puedan ajustar la provisión de los bienes y servicios que provee el Estado a las necesidades de la población que son distintas según la zona geográfica en que se encuentren. Por lo tanto, no podemos continuar con una estrategia que trate a todas las municipalidades y gobiernos regionales de la misma manera. Existe la necesidad entonces de establecer una tipología de municipalidades y de gobiernos regionales.

Estas tipologías permitirán diseñar políticas diferenciadas que respondan mejor a las necesidades de los gobiernos subnacionales tanto en temas de capacitación como de procedimientos a seguir. Las políticas públicas del nivel nacional deben adecuarse a la realidad del país.

Sistema de acreditación.

Si bien está contemplando en el marco legal del proceso de transferencia de competencias, la implementación de un sistema de acreditación, es necesario el perfeccionamiento del mismo. Son numerosos los requerimientos que este sistema está imponiendo a los distintos organismos del nivel nacional, gobiernos regionales y locales y al Consejo Nacional de Descentralización. Entre las principales líneas de acción podemos citar las siguientes:

- *Desarrollo de líneas de base sectoriales y generales.* Si no tenemos una idea de donde estamos partiendo al momento de transferir una determinada función o competencia, no se contará con elementos suficientes para poder evaluar el desempeño de los gobiernos regionales y locales. Muchas veces se dice que uno de los peligros de transferir competencias a los niveles de gobiernos subnacionales es que la calidad de los mismos puede verse deteriorada pero estas afirmaciones carecerán de sentido sin contar con un punto de partida como son las líneas de base.
- *Desarrollo de los sistemas de monitoreo* del desempeño de los gobiernos regionales y locales. Esto debe hacerse de manera sectorial y general para poder detectar problemas de manera oportuna y desarrollar mecanismos de respuesta efectivos a las necesidades que vayan apareciendo.
- *El diseño de indicadores sectoriales y generales* es de suma importancia. Estos deben ser pocos en número pero lo suficientemente robustos y de fácil comprensión para que no se complique el proceso de monitoreo lo cual es un serio riesgo para la legitimación del proceso de acreditación .
- *Desarrollo del sistema de información.* Toda la información generada por los sectores, instituciones gubernamentales, los gobiernos regionales y locales, debe ser manejado en un sistema de información que permita facilitar el monitoreo e informar a la población acerca del desempeño de los gobiernos regionales y locales. Esta información que debe ser diseminada de manera efectiva servirá para generar ciudadanos más preocupados por la gestión de sus gobiernos locales y regionales.

Creemos que las recomendaciones planteadas acá, permitirán mantener, en la medida de lo posible, la neutralidad fiscal y la gradualidad del proceso a la vez que se desarrolla un criterio de responsabilidad fiscal en los gobiernos regiona-

les y locales. Estas medidas permitirán darle sostenibilidad al proceso desde el punto de vista fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica del país. Es un reto transitar por la vía de la descentralización fiscal y mantener las cuentas fiscales en orden, pero es un camino que debe recorrerse si es que queremos que el proceso de descentralización se consolide. No debemos de perder de vista que un efecto adverso del proceso de descentralización sobre la estabilidad macroeconómica será uno de los peores enemigos del mismo.

ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO EN EL MARCO DE UN ESFUERZO GENERAL DE FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PAÍS

Nelson Shack Yalta*

1. RESUMEN EJECUTIVO

Desde la perspectiva presupuestaria, la descentralización debería conseguir tanto la mejora de la calidad del gasto público como la consolidación de la sostenibilidad fiscal, a la vez que promover el desarrollo integral del país, a partir del crecimiento económico de sus regiones, coadyuvando en este proceso, al incremento del nivel de gobernabilidad y calidad de nuestro sistema democrático.

Durante los últimos años, el gasto subnacional por habitante (considerando a los gobiernos regionales y locales de manera conjunta) ha aumentado en 39% en términos reales, pasó de S/. 255 a S/. 394. Dicho crecimiento se explica por el efecto del crecimiento económico y por la creciente importancia del gasto subnacional dentro del total del presupuesto.

No obstante, esta transferencia de mayores recursos no ha sido acompañada por una mejora sustancial en las capacidades técnicas y de gestión de los órganos subnacionales de gobierno en el marco de un proceso fiscalmente neutro de

* Economista, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile con especialización en Finanzas Públicas, Políticas Sociales y en Desarrollo Institucional. Profesor de la Escuela de Postgrado y del Centro de Desarrollo Gerencial de la Universidad del Pacífico y de la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha sido Director General de Asuntos Económicos y Sociales y Director Nacional de Presupuesto Público, siendo uno de los principales gestores de la experiencia de Presupuestos Participativos. Es consultor internacional, se ha desempeñado como tal para el Banco Mundial en Guatemala y Ecuador y para el Banco Interamericano de Desarrollo en Costa Rica. Tiene diversas publicaciones en materia de programación presupuestal, participación ciudadana, evaluación de gasto, implementación de estrategias contractuales de gestión, pobreza y distribución del ingreso.

traslado de competencias y responsabilidades. A la fecha, no hay evidencia de que la calidad del gasto haya mejorado, salvo por el hecho de la mayor representatividad que ahora tienen las decisiones en materia de asignación de recursos públicos destinados a la inversión (experiencias de presupuesto participativo). Más bien existen algunos indicadores (eficacia de la ejecución, efectividad de la programación y atomización de la inversión pública) que reflejan la limitada capacidad de ejecución de los órganos subnacionales.

Los gobiernos regionales muestran tasas de ejecución del gasto no financiero ni previsional ni personal bastante bajas (71%) en comparación con la efectividad de las instituciones del Gobierno Nacional en la ejecución de sus presupuestos, la misma que durante el primer trimestre de este año, supera el 90%.

Por otro lado, la escasa generación propia de recursos (su presupuesto depende en 67% de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional) y la baja eficacia de la programación (en qué medida se cambia lo programado durante la ejecución), cuyo coeficiente de variabilidad a nivel de programas de gasto supera el 24% cuando lo razonable es un valor cercano al 10%, es otra de las características de la gestión financiera gubernamental de los gobiernos regionales.

En el marco de esta situación en el presente capítulo se exploran algunas razones por las cuales los niveles de ejecución presupuestaria no alcanzan los estándares previstos, se abordan de manera sintética aspectos vinculados a la inversión pública, a los procesos de planeamiento concertado y presupuestos participativos, el tema del endeudamiento subnacional y por último las implicancias fiscales y de arreglo jurídico institucional que tendrá el proceso de integración macroregional en ciernes, planteando en cada caso, a modo de recomendaciones, los posibles cursos de acción a seguir con el fin de mejorar el desempeño presupuestario en el marco de un esfuerzo general de fortalecimiento del proceso de descentralización en el país.

2. LOS OBJETIVOS AL DESCENTRALIZAR

Aunque hay abundante literatura al respecto, desde la perspectiva presupuestaria, la descentralización debiera conseguir tanto la mejora de la calidad del gasto público como la consolidación de la sostenibilidad fiscal, a la vez que promover el desarrollo integral del país, a partir del crecimiento económico de sus regiones, caracterizado, entre otros, por la mejora sustancial de la productividad marginal de los trabajadores, la promoción de la inversión privada, las mayores oportunidades de empleo adecuado y la consolidación de los merca-

dos regionales y locales y su inserción al mercado internacional, coadyuvando en este proceso, al incremento del nivel de gobernabilidad y calidad de nuestro sistema democrático.

En lo que se refiere a la calidad del gasto, dicho concepto en su acepción amplia involucra que el gasto debiera ser eficiente (relación óptima entre medios y fines) y representativo (consistente con las preferencias de la población), lo cual a su vez depende de la calidad de los procesos de planeamiento (programación) y participación ciudadana (a fin de contribuir a la solución del doble problema de principal-agente que se da entre los políticos, burócratas y votantes en el mercado de la elección pública) a lo largo de las distintas fases del proceso de gestión de los recursos públicos (elaboración de políticas, programas y presupuestos; aprobación de los mismos, ejecución de los planes operativos y presupuestos y, finalmente, el control, evaluación y rendición de cuentas acerca del cumplimiento de compromisos asumidos).

En lo que se refiere al segundo aspecto, la evidencia empírica intertemporal en el Perú refleja la imposibilidad práctica¹ de elevar la presión tributaria de manera lo suficientemente significativa para poder tener un Estado que cumpla con sus funciones en una economía social de mercado, por lo que parece apropiado apostar, en el marco del principio de una acción estatal subsidiaria, a elevar la presión tributaria de la República a partir de la consolidación de las finanzas subnacionales (más ingresos para más gastos, aprovechando la cercanía de estos últimos a la población y la posibilidad de que los actores interioricen los beneficios y costos de sus decisiones en materia de generación y aplicación de recursos públicos).

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO

Ciertamente, durante los últimos años, el gasto subnacional por habitante (considerando a los gobiernos regionales y locales de manera conjunta) ha crecido en aproximadamente 39% en términos reales, pasando de S/. 255 a S/. 394. Dicho crecimiento se explica por el efecto del crecimiento económico y por la creciente importancia del gasto subnacional dentro del total del presupuesto.

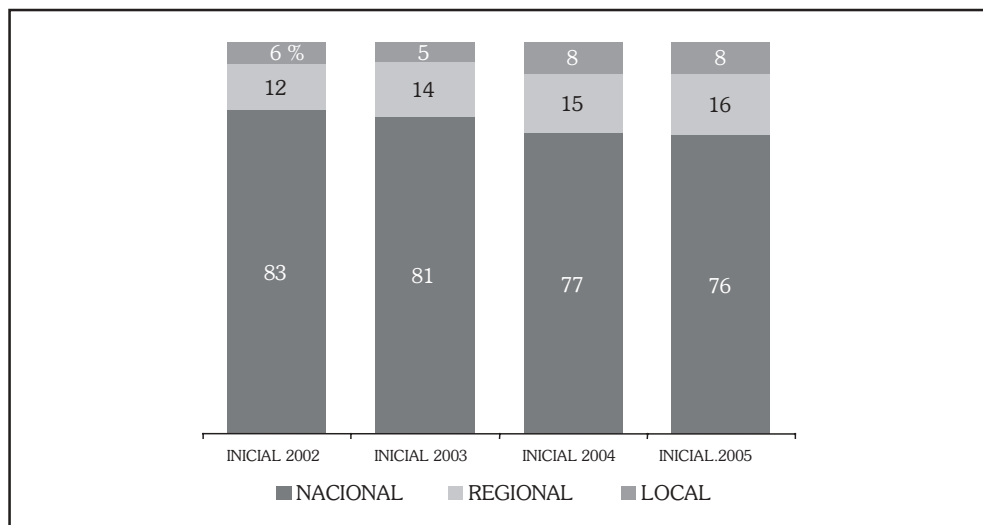
En efecto, si tenemos en cuenta que el gasto per cápita sub nacional está determinado por: (i) la importancia relativa del gasto subnacional en el presupuesto, (ii) la prioridad macroeconómica del gasto público, y (iii) el ingreso per cápita,

¹ Con excepción de fines de la década del 80, la presión tributaria en el Perú desde los años 70 hasta la actualidad, se mantiene entre el 11 y 14%.

podemos descomponer el crecimiento de dicho gasto y obtendremos que durante el periodo 2001-2004, la prioridad fiscal pasó de 18% a 24%; la prioridad macroeconómica se mantuvo estable alrededor de 20%; en tanto que, el producto bruto interno por habitante pasó de S/. 7 107 a S/. 8 213 per cápita.

Mientras el Gobierno Nacional ha venido reduciendo su peso relativo en el total del gasto público, a pesar que los compromisos del servicio de la deuda han registrado un incremento del 32% en los últimos tres años, los gobiernos regionales registran un crecimiento sostenido en los últimos cuatro años, ya que de 4 599 millones en el 2002, han alcanzado 7 732 millones para el año 2005, lo cual ha permitido que el peso relativo en la estructura del gasto para este nivel de gobierno pase del 12% al 16% durante el mismo período, todo ello como consecuencia de los mayores recursos del FONCOR, así como de la transferencia de los proyectos de desarrollo del INADE; lo cual incrementó los recursos de los gobiernos regionales en un 68%, durante el período mencionado.

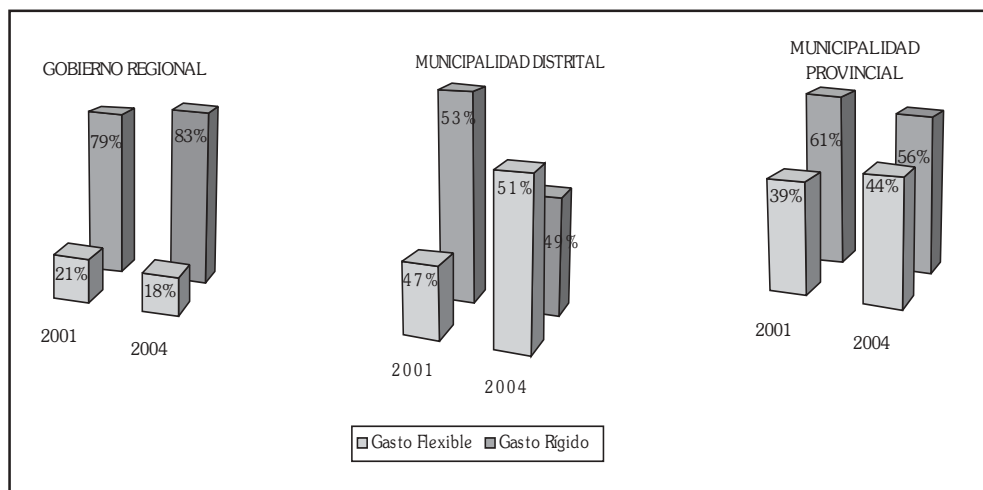
Gráfico N° 1



Fuente: MEF. Elaboración: propia

Sin embargo, este mayor crecimiento, en el caso de los gobiernos regionales ha estado marcadamente concentrado en componentes bastante rígidos del gasto. De hecho, a diferencia de los gobiernos locales y provinciales en los cuales el componente estructural y de funcionamiento inercial del gasto pasa de 61% a 56% entre el 2001 y el 2004, en el caso de los Gobiernos Regionales, dicha participación sube de 79% a 83%, con lo cual los grados de libertad asociados a la aplicación del componente de funcionamiento flexible del gasto se reduce de 21% a 18%.

Gráfico N° 2



Fuente: MEF. Elaboración: propia

Por otro lado, cabe anotar que esta transferencia de mayores recursos no ha sido acompañada por una mejora sustancial en las capacidades técnicas y de gestión de los órganos subnacionales de gobierno en el marco de un proceso fiscalmente neutro de traslado de competencias y responsabilidades. A la fecha, no hay evidencia de que la calidad del gasto haya mejorado, salvo por el hecho de la mayor representatividad que ahora tienen las decisiones en materia de asignación de recursos públicos destinados a la inversión (experiencias de presupuesto participativo). Más bien existen algunos indicadores (eficacia de la ejecución, efectividad de la programación y atomización de la inversión pública) que reflejan la limitada capacidad de ejecución de los órganos subnacionales.

Cuadro N° 1

Eficacia presupuestaria (Ejecución / PIM)		
	2001	2004
Gobierno Nacional	94%	94%
Gobierno Regional	83%	81%

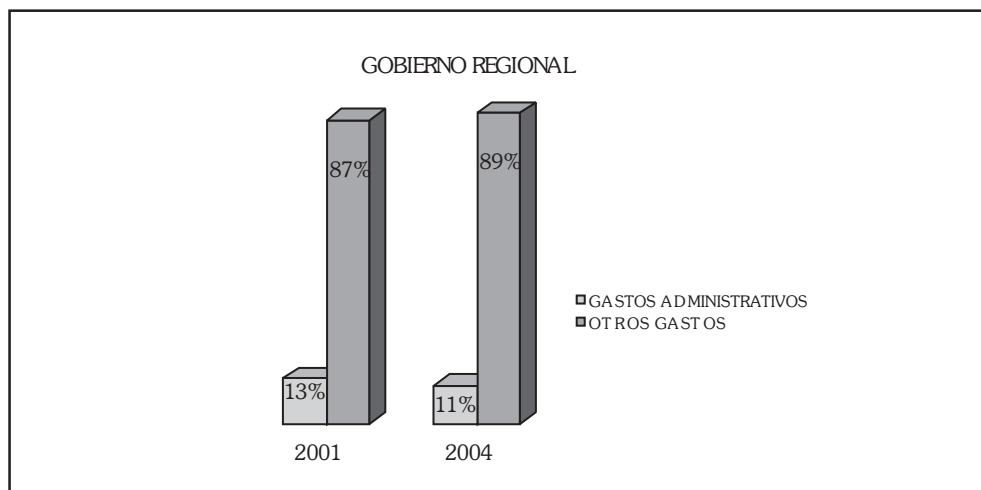
Fuente: MEF. Elaboración: propia.

En efecto, los gobiernos regionales muestran tasas de ejecución del gasto no financiero ni previsional ni personal inferiores al 71% durante el primer trimestre

del año 2005, y dista bastante de la efectividad de las instituciones del Gobierno Nacional en la ejecución de sus presupuestos, la misma que por ejemplo durante el primer trimestre de este año, supera el 90%. Aunque estos niveles mejoran al cierre del año, la evolución entre 2001 y 2004 no verifica una mejora en la efectividad de la ejecución del gasto por parte de los Gobiernos Regionales.

Este bajo nivel de ejecución relativa, que implica por un lado el desperdicio (es decir, su no uso, con el consecuente costo de oportunidad) de recursos provenientes del Tesoro Público y la acumulación de recursos ociosos conduce al descrédito gerencial del gobierno subnacional frente a sus ciudadanos, y se explica no sólo por la reducida capacidad gerencial, la cual en verdad no se ha incrementado proporcionalmente a medida que han crecido los recursos que debe administrar. De hecho hay gobiernos regionales y locales que han visto incrementado sus fuentes de fondos para inversión en más de 10 veces en los últimos 5 años, en tanto que si bien los gastos administrativos han subido en 30% en promedio en términos reales, aunque en proporción del gasto total estos se han reducido de 13% a 11% en el caso de los Gobiernos Regionales por ejemplo, la calidad de los recursos humanos deja que desear.

Gráfico N° 3



Elaboración: propia

En el área subnacional, hasta por motivos de economías de escala y escasez de una masa crítica de profesionales disponibles (debido a la no incorporación hasta la fecha de materias universitarias especializadas en el tema de gestión pública y la poca efectividad de los esfuerzos del Gobierno Nacional por formar

Cuadro N° 2

Participación de personal administrativo según regimen laboral y categoría ocupacional gobierno regional 2004

	Dl 276	Dl 728	Sin Regimen	Total Fila	Total Columna
Profesionales	69.5%	4.0%	26.5%	100%	15.5%
Técnicos	89.4%	1.3%	9.3%	100%	51.7%
Auxiliares	93.7%	1.2%	5.1%	100%	32.8%

Fuente: censo de trabajadores 2003.

capacidades –lo cual dista bastante de los seminarios que lleva a cabo–), el problema del Estado respecto a cómo captar y retener personal calificado es más patente que en el área del Gobierno Nacional. Gran parte del personal subnacional en el área administrativa (aproximadamente el 85%) no es profesional y al estar nombrado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 tampoco es móvil, con el agravante de que en promedio su composición etárea hace inefectivos muchas veces los procesos de capacitación e incluso motivación.

Ciertamente, los actuales gobiernos regionales han heredado la pesada carga laboral de los consejos transitorios de administración regional (CTARs), incluso muchos de ellos no han podido (re)organizarse satisfactoriamente como niveles de gobierno con autonomía, de cara a las nuevas competencias y atribuciones que tienen, especialmente, en materia de promoción del crecimiento económico y articulación de los esfuerzos de inversión privados y públicos, bajo el claro convencimiento de que el proceso de descentralización no es sólo el reparto del presupuesto público (el mismo que por cierto, se encuentra desconcentrado).

En este sentido, resulta urgente la consolidación de administraciones subnacionales (especialmente a nivel del gobierno regional) profesionales, altamente calificadas, estables, despolitizadas y dinamizadoras de la vida socioeconómica de su circunscripción.

Pero adicionalmente, también cabe señalar el impacto de una aplicación esencialmente uniforme de complejas normas administrativas en el contexto de una realidad extremadamente heterogénea, lo cual revela desconocimiento por parte del legislador de los efectos que sobre la gestión gubernamental tienen en la práctica dichas normas. De hecho, debiera efectuarse una tipología de los go-

Cuadro N° 3

A nivel provincial	PIA	Población	Foncomún	Extensión (km ²)	Gasto de Inversión	Recursos Ordinarios
Municipalidad Metropolitana de Lima	635,576,632	350,712.00	2,664.67	52,224,739	207,889,046	2,746,811
Municipalidad Provincial de Aija	762,935	2,482	159.74	627,538	300,704	26,449
A nivel distrital						
Municipalidad Distrital de Santiago de Surco	109,936,785	262,985	34.75	2,569,295	20,000,000	734,052
Municipalidad Distrital de San Jerónimo	330,008	1,427	214.66	307,200	167,900	18,748

Fuentes: INEI y MEF.

biernos subnacionales a nivel local (es obvio que el Municipio de Lima no es igual, por tomar tan solo un ejemplo, al de la provincia de Aija del departamento de Ancash, ni que el Municipio de Santiago de Surco de la ciudad de Lima, sea igual a San Jerónimo en la provincia de Luya del departamento de Amazonas, aunque todos se rigen por las mismas reglas) en el marco de una simplificación general (en realidad hay que repensarlos a la luz de la modernidad actual) de los procedimientos administrativos (en materia de cada uno de los sistemas de la administración pública).

Por otro lado, el nivel de rigidez en los presupuestos de los gobiernos regionales, como resultado de la gran carga de personal que tienen de los sectores de Educación (dos tercios del total nacional) y Salud (tres quintos del total nacional) y el personal administrativo (del resto de sectores de la administración) en general, donde por ejemplo hay obreros que en la práctica no trabajan al haberse convertido en burócratas debido a que casi la totalidad de las obras se hacen por contrata, o administrativos con más de 65 años que no se jubilan por los incentivos no pensionables (evidencia la urgente necesidad de sincerar las escalas remunerativas en la administración pública y reformar el servicio civil) o personas que están siendo reincorporadas a raíz de los lamentables sucesos de la década pasada, que evidentemente no mejorarán la eficiencia (ni seguramente aportarán a un adecuado clima laboral) de la entidad; así como la escasa generación propia de recursos (su presupuesto depende en 67% de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional), hacen que la eficacia de la programación (en qué medida se cambia lo programado durante la ejecución) sea bastante baja (se considera razonable un coeficiente de variabilidad menor al 10% a nivel de actividades y proyectos y menor al 5% a nivel de programas presupuestarios).

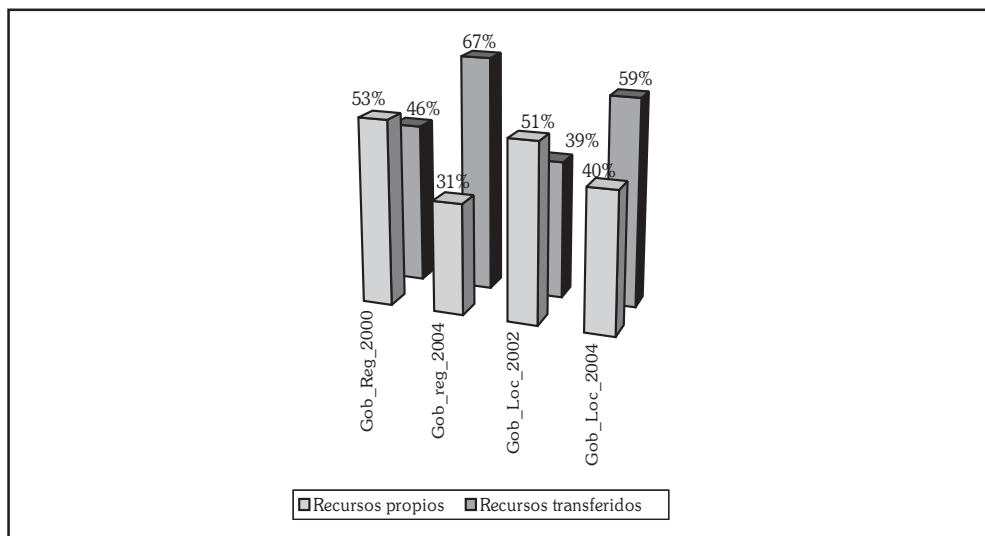
Cuadro N° 4

Variabilidad de la Eficacia en la Programacion Presupuestaria	
Gobierno Regional 2004	
Nivel	Coefficiente de Variacion
Programa	23.6%
Actividades y Proyectos	54.5%

Elaboración: Propia

El bajo nivel de esfuerzo fiscal a nivel subnacional junto con el hecho de que el proceso de transferencia de competencias y responsabilidades implica necesariamente el cambio de las funciones y roles del aparato central, y por tanto el desmantelamiento de las competencias que serán transferidas a los órganos subnacionales de gobierno, lo cual requiere de la implementación de un programa integral de reforma de la administración central y de la subnacional, con el necesario consenso político que lo haga viable, condiciones que por ahora al parecer no se tienen, ha ocasionado que el proceso de descentralización no sea en la práctica fiscalmente neutro o en su defecto, esté virtualmente paralizado (en estas condiciones parece preferible que sea así).

Gráfico N° 4



Cuadro N° 5

Estimación de los principales gastos tributarios 2005 – 2006 (millones de nuevos soles)				
	2005		2006	
	Gasto tributario potencial	Gasto tributario corto plazo	Gasto tributario potencial	Gasto tributario corto plazo
I. Gastos estimados en los años 2005 Y 2006	5 117	3 326	5 792	3 825
II. Gastos estimados en los años 2006 no incluidos en el año 2005 (nuevas estimaciones)			157	157
III. Total Gastos tributarios	5 117	3 326	5 949	3 982

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2006 - 2008

Respecto del esfuerzo fiscal, cabe recordar que de acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal, la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales y locales en materia fiscal se realiza de manera gradual a través de dos etapas: la primera mediante las transferencias presupuestales del gobierno nacional a las instancias subnacionales; la segunda mediante la asignación de hasta el 50% de la recaudación de los impuestos internos efectivamente recaudados en cada región, transferencias intergubernamentales complementarias e incentivos por mejora del esfuerzo fiscal.

A este respecto tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales poco o nada vienen haciendo por mejorar la recaudación. Eso se puede observar en la creciente proporción de sus presupuestos que provienen de transferencias del gobierno nacional, las mismas que en muchos casos no tienen un mecanismo de distribución ampliamente difundido y aceptado (es vital que los gobiernos regionales y locales conozcan con detalle los algoritmos de distribución), el cual muchas veces se aplica con data desactualizada y de manera individual, y carece por completo de una visión integral (muchas veces incrementan en lugar de reducir las inequidades existentes entre circunscripciones, en ese sentido, el FONCOMUN a pesar que su nombre lo indica, no tiene en la práctica mayor efecto compensatorio sobre las circunscripciones), por lo que se requiere una revisión profunda de los criterios de distribución de las transferencias a fin de Gráfico N° 5, empezar a modificarlas progresivamente, a partir del cambio de los patrones de asignación de los incrementos marginales en cada fuente de financiamiento.

Por otro lado, respecto al gasto tributario, tenemos que en distintas zonas del país existen un conjunto de exoneraciones, deducciones y otros beneficios tributarios que en conjunto alcanzan cerca de 200 y representan aproximadamente mil millones de dólares que se dejan de recaudar; muchas de estas exoneraciones se superponen y combinan, creando en muchos casos un escenario de competencia desleal.

En el extremo, muchas autoridades continúan proponiendo exoneraciones tributarias zonales que lejos de mejorar la recaudación regional generan malos precedentes; por lo que es conveniente, por tanto, retomar el tema de eliminación gradual de las exoneraciones, las mismas que deben ser asignadas a inversiones en las regiones donde se ejecuten las medidas.

4. LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

En lo que respecta de deuda municipal, estudios realizados por el Ministerio de Economía y Finanzas, muestran que el 42% de las municipalidades provinciales indicaron tener vínculos financieros, básicamente, con el Banco de la Nación, seguido de las cajas municipales. Sin embargo la deuda municipal con terceros es en realidad el mayor problema.

De acuerdo a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes no debe ser superior al 100 por ciento; la relación de servicio anual de la deuda (amortización más intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25 por ciento y en promedio el resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo

Por su parte, la Ley de Descentralización Fiscal, establece que la deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo las transferencias; la relación anual entre stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional y los ingresos anuales corrientes de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 40 por ciento; la relación de servicio anual de la deuda contraída sin la garantía del Gobierno Nacional respecto a los ingresos corrientes anuales deberá ser inferior al 10 por ciento y el incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3 por ciento en términos reales.

En tanto que de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades los servicios de amortización e intereses no pueden superar al 30 por ciento de los ingresos del año anterior.

Sin embargo, según el estudio realizado por el Banco Mundial *Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Pública*, se tiene que en el período 1999-2004 la deuda municipal se ha incrementado constantemente y en promedio sólo el 16% de los municipios cumple con lo establecido en la Ley de Responsabilidad y Transferencia Fiscal, Ley de Descentralización Fiscal y Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto que el 42% cumple sólo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transferencia Fiscal y el 21% hace lo propio con la Ley de Descentralización Fiscal.

Es importante que los organismos de control propongan mecanismos de un mayor cumplimiento de esta normatividad, para que se extienda la responsabilidad a los funcionarios (desde la inhabilitación para ejercer función pública alguna hasta la pena privativa de libertad) que autoricen mayores endeudamientos sin sustento legal financiero, normando además que la sustentación de nuevo endeudamiento ante los organismos financieros debe basarse en los criterios establecidos por ley.

Un aspecto importante que no contempla el marco normativo de endeudamiento es el referido a endeudamiento no financiero; es decir, con terceros (proveedores, SUNAT, ESALUD, AFP, etc.) situación que viene generando una serie de conflictos legales a los gobiernos subnacionales, las mismas que se generan al final del período de gobierno, situación que en muchos casos se vuelve una pesada carga para las gestiones futuras.

Por tanto, es necesario que la deuda con terceros sea contemplada para cada nivel de gobierno de manera expresa en el marco normativo correspondiente, y se creará, además, responsabilidades al titular del pliego. Esto evitará una espiral de endeudamiento en estos gobiernos y permitirá un ordenamiento en el manejo financiero.

5. LA INVERSION PÚBLICA SUBNACIONAL

Dentro de las principales críticas de las autoridades regionales y locales al centralismo presupuestario, destacaba el hecho de que las inversiones estaban dirigidas básicamente a grandes proyectos que eran priorizados con criterios políticos y obedecían a intereses de grupos de poder; la centralización de proyectos en las grandes urbes incrementaban la brecha de desigualdad entre la ciudad y el campo; el poco conocimiento de las entidades nacionales de la problemática regional y local; y la distribución de las inversiones no guardaba relación con las necesidades reales de los diversos departamentos o localidades del país, ni con el aporte a la producción de los mismos.

En ese contexto, la descentralización se presentaba como una alternativa a un manejo más equitativo de la distribución de los recursos mediante la aplicación de criterios de distribución en base a población (urbana y rural), necesidades básicas insatisfechas, aporte a la producción, entre otros criterios que se vienen manejando para la distribución de los recursos del FONCOR Y FONCOMUN. El canon por su parte, ha registrado en un corto plazo diversas modificaciones en su distribución buscando la equidad entre los aporte de los recursos naturales de las zonas con los niveles de pobreza.

La transferencia de los proyectos de inversión que venía manejando INADE se realizó de manera inmediata. Estos proyectos, en la mayoría de los casos, no han tenido los resultados esperados, debido entre otras razones al cuestionamiento de su viabilidad e impacto social, la falta de recursos presupuestales para su continuidad o la priorización de proyectos de corta maduración.

Al respecto, cabe mencionar, que en algunos casos, los gobiernos regionales han procedido al cierre temporal de los proyectos, despido de profesionales calificados para ser reemplazados con personal de confianza, lo cual desestabiliza la continuidad de los proyectos, mientras que en otros casos, se viene experimentando un proceso de reorganización.

Respecto a los 20 proyectos especiales de INADE, cabe precisar que la inversión efectuada en ellos (varios de los cuales tienen más de dos décadas en ejecución y aún no concluyen, y han sido transferidos a los gobiernos regionales respectivos) hasta la fecha, supera los US\$ 4 500 millones, quedando por invertir aproximadamente dos tercios (unos US\$ 7 600 millones) del monto total previsto en dichos proyectos. En tal sentido, considerando los niveles promedio de ejecución presupuestaria durante los últimos años, su conclusión requeriría (en más del 80% de los casos) de 20 años más a partir de hoy, por lo que resulta indispensable actualizar los estudios de preinversión de dichos proyectos para lo que resta de su culminación, a fin de verificar si en efecto, más allá de la lógica política, considerando los costos hundidos, las nuevas tecnologías disponibles, los actuales estudios de mercado y su efectiva rentabilidad social y económica², tiene sentido o no el continuar con estas inversiones, en un escenario de restricción de recursos.

El proceso de descentralización ha conllevado al incremento sustancial de los recursos destinados a la inversión pública que son manejados por los gobiernos

² Al respecto cabe mencionar que por ejemplo en los proyectos de ampliación de frontera agrícola se ha invertido más de US\$ 9 mil en promedio por cada hectárea incorporada o mejorada.

regionales y locales. Sin embargo, dichos recursos no son ejecutados por los gobiernos regionales tanto por una falta de capacidades técnicas y de gestión apropiadas (se puede verificar que a nivel subnacional no existe una masa crítica de profesionales calificados en formulación y evaluación de proyectos) como por la falta de flexibilidad en las normas, como el caso de la significativa complejidad del sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado o como por ejemplo, el caso del canon que es una fuente de financiamiento exclusiva para gastos de inversión y a pesar que urge mantener las vías de comunicación, eso no es legalmente factible porque dicho gasto no se clasifica como inversión sino como gasto corriente. Por otro lado, el FONCOR es para proyectos de impacto regional, cuando nadie ha definido y estandarizado los proyectos de dichas características, o incluso se llega al extremo de confundir la naturaleza de la restricción con el registro del gasto en los clasificadores presupuestarios (algunos sostienen que no se podría usar el canon para pagar una deuda contraída para financiar la ejecución más eficiente de un proyecto, con lo cual no podría pedir un préstamo con dicha fuente como aval).

En efecto, si analizamos la evolución de los saldos de balance de los gobiernos regionales y locales, tanto por parte de los recursos que se transfieren presu-puestalmente desde el Gobierno Nacional, como por parte de sus ingresos propios (tributos, recursos directamente recaudados y demás), ellos muestran un crecimiento significativo.

Cuadro N° 6

GOBIERNOS REGIONALES			GOBIERNOS LOCALES	
SALDO DE BALANCE ANUAL (en millones de nuevos soles)				
AÑO	TRANSFERENCIAS	RECURSOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS	RECURSOS PROPIOS
2001	2,3	55,5	53,1	39,2
2002	19,2	67,4	42,8	16,1
2003	69,9	63,9	263,5	84,0
2004	126,6	91,0	326,2	105,1

Fuente: Banco de la Nación

Por otro lado, cabe señalar que parte de esta escasa ejecución, es explicada por la significativa demora de las OPIS en procesar los expedientes (tiempos, que lejos de demorar 30 días como se establece en la normatividad actual, suelen

superar en la práctica los 90: hay mucha carga o incluso cada vez que se levantan las observaciones aparecen nuevas) así como el hecho de que los gobiernos locales estén prácticamente fuera del SNIP produce una asimetría que a la larga desestabilizará la adecuada aplicación del sistema y perjudicará la calidad de la escasa inversión pública.

Al respecto, parece necesario perfeccionar la aplicación del Sistema de Inversión Pública, introduciendo legalmente dos modificaciones de carácter procedimental que podrían contribuir a resolver este cuello de botella: (i) aplicar luego de un plazo razonable en cada instancia de evaluación correspondiente del SNIP el silencio administrativo positivo a favor de la declaratoria de viabilidad; y (ii) establecer que el acto de observar un expediente en cualquier etapa del proceso de preinversión, es el resultado de un proceso único e integrado, es decir, si un perfil tiene observaciones ellas deben ser comunicadas formalmente de una sola vez al interesado, y no es posible que luego que este último levanta a satisfacción del evaluador dichas observaciones, aparezcan nuevas.

Por otro lado, los niveles de atomización de la inversión pública en los gobiernos regionales, induce a pensar que dichos gobiernos regionales y locales no han logrado asumir satisfactoriamente el rol promotor del desarrollo que les asigna el marco normativo en su calidad de gobierno; sino que como si fueran CTARs, continúan como entes pasivos orientados al gasto principalmente corriente, producto de un incremento de la burocracia e incrementos de sueldos, antes que a un rol promotor del desarrollo que prioriza recursos a proyectos de envergadura e impacto social y de promoción de la actividad privada, en función no solamente de «mapas de pobreza» sino principalmente en función de «mapas de potencialidades».

Es conveniente por tanto, revisar el marco normativo que debe orientarlos a redefinir las funciones de promoción del desarrollo sostenible, a partir del manejo de políticas regionales y locales armonizadas con las políticas nacionales, mirando la problemática regional y local de manera integral, con acciones de coordinación permanente en todos los niveles.

Sobre este particular, las limitadas capacidades técnicas que también inciden en la adecuada aplicación de las normas sobre participación ciudadana en el proceso presupuestario (presupuestos participativos) agravan esta situación; y aunque cabe resaltar que los niveles de atomización de la inversión pública se habrían reducido (es decir, la evidencia empírica no verifica que en promedio los presupuestos participativos atomen más la inversión pública de lo ya atomizada que está) en los últimos años, aún queda mucho por hacer en este aspecto (qué hace el Gobierno Nacional financiando proyectos menores a un

Cuadro N° 7

ATOMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA						
	2001			2004		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
RANGOS en S./						
> 10 000 000	2.3%	0.8%	0.0%	2.9%	1.1%	0.2%
1 000 001 – 10 000 000	12.3%	4.9%	0.9%	17.0%	8.5%	2.6%
100 001 – 1 000 000	32.1%	28.1%	15.5%	35.3%	31.3%	21.6%
10 001 – 100 000	32.1%	35.4%	53.6%	28.9%	33.7%	44.9%
< 10 000	21.2%	30.8%	30.0%	15.9%	25.4%	30.8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración: propia

millón de soles en una proporción tan grande de sus intervenciones, o por qué el gobierno regional hace lo mismo con proyectos menores a cien mil soles).

A este respecto, quizá la introducción de una restricción de monto mínimo en los proyectos de inversión a nivel regional y provincial, con un adecuado y transparente sistema de costos unitarios que impida la sobrevaloración, podría constituirse en una medida que contribuya a promover la generación de proyectos de envergadura que aprovechen las economías de escala de una intervención integral, de cara a promover la competitividad de los principales corredores económicos de la circunscripción y facilitar procesos complementarios de inversión privada.

6. LA TRANSFERENCIA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

El Plan Anual de Transferencia para el año 2004 aprobó las transferencias de FONCODES Y PRONAA para aquellos gobiernos locales que calificaron su acreditación en el año 2003, las cuales se hicieron efectivas a partir de enero del año 2005, estableciendo además que para el resto de municipalidades, la acreditación se llevará a cabo de acuerdo a ley. Esto significaría que en el año 2005 no habrá en la práctica nuevas transferencias de los recursos de los programas sociales.

En el caso de los gobiernos regionales, en el 2003 se efectivizó las transferencias de 8 de los 9 programas de INADE, con excepción del Proyecto Especial de Chinecas, el cual se efectivizó en el año 2004; en lo que respecta a PROVIAS RURAL 4 acreditaron en el año 2003 y 8 lo hicieron en el 2004.

La transferencia de los programas alimenticios (PRONAA) se ha realizado en 125 municipalidades provinciales, de las cuales 124 han firmado convenios de gestión con el MIMDES; estas compras descentralizadas de alimentos a nivel provincial vienen mostrando una importante incidencia en la economía local, a través de las compras locales.

Mediante la Ley 28273 Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, se regula el sistema de acreditación, para garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales. Se ha aprobado el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009 período en el cual se espera transferir el 100% de los programas.

Sin embargo, no ha puesto en discusión (y por tanto podría perderse una enorme oportunidad de transformar en muchos casos las lógicas de intervención de esos programas sociales) la necesidad de continuar ejecutando dichos programas tal cual fueron concebidos desde la Administración Central, a pesar de que está demostrado que dependiendo de las realidades locales, podrían implementarse intervenciones mucho más costo efectivas en beneficio de la población más pobre, en una lógica no asistencialista sino de generación sostenible de ingresos. En tal sentido, resulta importante revisar experiencias piloto y repensar o rediseñar los programas, así mismo es importante reforzar la normatividad para facilitar el manejo de una gestión descentralizada, dada la heterogeneidad de los gobiernos locales.

A este respecto, el MIMDES podría definir con mayor precisión los lineamientos de la política social del país, a fin de que sean explícitamente considerados en los planes de desarrollo concertado de los municipios y con ello impulsar un nuevo enfoque orientado a mejorar la rentabilidad de los programas sociales.

Dado que las capacidades de gestión para los programas sociales son heterogéneas debe implementarse un programa de fortalecimiento en la gestión de programas, situación que permitirá superar la ineficacia que vienen mostrando algunos gobiernos subnacionales en la conducción de estos programas

De otro lado, el proceso de acreditación y transferencia debe estructurarse alrededor de su objetivo principal que es el de brindar mejores servicios a los ciudadanos; por tanto la acreditación no sólo debe convertirse en un proceso de verificación de instrumentos administrativos de gestión, además debe fortalecer la gestión subnacional a través de implementación de mecanismos de reforzamientos (capacitación y asistencia técnica), directivas de gestión de

programas, e incentivos para que los gobiernos descentralizados mejoren su desempeño y de esta manera la transferencia gradual sea eficiente.

Una de las debilidades en el manejo de los programas sociales es el referido a la evaluación, lo que no permite conocer la eficiencia y eficacia, tampoco tomar acciones correctivas durante su ejecución; esta situación que debe ser considerada por el MIMDES, que debe formular metodologías de monitoreo y evaluación que permitan a los pliegos ejecutores verificar la calidad de la ejecución y al órgano rector verificar los sistemas de evaluación, así como la determinación de las experiencias exitosas y las buenas prácticas que faciliten obtener lecciones y enriquecer los futuros procesos.

Dichas metodologías e instrumentos debieran ser parte de un esfuerzo más integral impulsado desde el Gobierno Nacional, destinado a diseñar e implementar un sistema de información de la gestión subnacional que ayude a monitorear, de manera transparente (tanto para las autoridades como para los ciudadanos) y promover una sana competencia, el desempeño global y sectorial de los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, un tema clave asociado a las transferencias de competencias y recursos es el impacto de dicho proceso en la sostenibilidad de las finanzas públicas. A este respecto, es necesario tener siempre en cuenta que uno de los principios que debe guiar el proceso de descentralización es que sea fiscalmente neutro. Ello no quiere decir que el proceso no cueste, de hecho, sólo el impacto presupuestario de tener presidencias, vicepresidencias y consejeros regionales, así como el indispensable fortalecimiento en cantidad y calidad de la burocracia subnacional, entre otros, viene costando más de S/. 50 millones (únicamente en retribuciones al personal) y es un proceso que recién empieza y en donde resulta indispensable invertir más en el fortalecimiento de dichas instituciones; sino que el costo no sea tan alto que en el corto plazo o de manera intertemporal, ponga en riesgo la estabilidad macrofiscal.

En este sentido, al transferir las competencias, responsabilidades y recursos del Gobierno Nacional a favor de los gobiernos subnacionales, resulta indispensable el desmantelamiento de los aparatos burocráticos que antes en el Gobierno Nacional se dedicaban a dichas tareas, puesto que de lo contrario, a la larga se tendrá que replicar necesariamente esas capacidades de técnicas y de gestión a nivel regional y local. Ciertamente, eso implica el desarrollo de estrategias de reconversión laboral, implementación de programas de incentivos para el desplazamiento del personal desde el sector público al privado, o desde la administración central a la subnacional, entre otras medidas que para que sean efecti-

vas debieran ser parte integrante de un programa de reforma del Estado y modernización de la administración pública (tanto nacional como subnacional).

7. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Considerando que el proceso participativo de los presupuestos es nuevo al haberse iniciado hace dos años, aún no es posible hacer un balance integral de su desarrollo que nos permita evaluar el grado de cumplimiento de la ejecución de los programas y proyectos acordados y priorizados en el proceso participativo de los presupuestos ni de la gestión realizada por los gobiernos regionales y los gobiernos locales respecto al proceso.

Cabe recordar que este proceso viene constituyendo una «revolución silenciosa» que está cambiando la relación entre el Estado y el ciudadano y que tiene entre sus objetivos el de fortalecer la democracia y la gobernabilidad a partir del otorgamiento de responsabilidades a la sociedad civil en la promoción de su propio desarrollo; promover la inversión privada a través de la participación de los actores económicos en la priorización de proyectos de desarrollo orientados a generar un escenario competitivo; mejorar la calidad del gasto público, dado que los criterios de priorización de proyectos tiene un ingrediente social que permite combinar aspectos políticos, técnicos y de rentabilidad social; promover el aporte económico de los beneficiarios de proyectos a partir de compromisos de cofinanciamiento (mano de obra, materiales, etc); mejorar el control en la ejecución del gasto mediante la aplicación de mecanismos tales como la rendición de cuentas y el control social.

Sin embargo, de acuerdo a lo que se ha podido observar, podemos señalar que el proceso no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni resultados; aunque ciertamente en todos los casos ha contribuido a dinamizar a las organizaciones sociales como una nueva forma de compartir responsabilidades en relación al desarrollo local, así como a alentar las relaciones de coordinación y concertación entre el Estado, a través de los gobiernos regionales y los gobiernos locales y la sociedad.

En efecto, a pesar de haberse avanzado rápidamente en la implementación e institucionalización de los presupuestos participativos, es indispensable que se profundice y fortalezca dicha reforma, evitando que caiga, como muchas otras iniciativas de transformación del Estado que alguna vez comenzaron, en un simple formulismo administrativo. Para eso, concientes de la mejora que debe ir adquiriendo todo proceso nuevo, es necesario, a la luz de la experiencia adqui-

rida y los resultados obtenidos en los dos últimos años, el perfeccionamiento de algunos aspectos presentados en el desarrollo del proceso participativo.

En primer lugar, la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos, requiere para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general, de forma tal, que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. Es decir, se requiere de métodos científicos y procedimientos técnicos que de ser seguidos razonablemente, garanticen que el resultado final del proceso sobre los presupuestos, sea el reflejo de las preferencias de la sociedad y que las propuestas sean técnicamente adecuadas y su ejecución fiscalmente viable.

Debemos ser conscientes que hacer planes y programas de gasto que no estén articulados o sin su correspondiente financiamiento, traerá como única consecuencia la frustración y la desconfianza de la población hacia sus autoridades, así como hacia la implementación de políticas públicas, lo que haría inútil todo ejercicio futuro de participación y concertación. En tal sentido, es indispensable mejorar sustancialmente el manejo de las expectativas de gasto de la población, interiorizar, plenamente, las restricciones presupuestarias, dimensionar, apropiadamente los alcances del proceso de planeamiento y programación participativa e impedir, a toda costa, la generación de fenómenos de ilusión fiscal y atomización de la inversión pública como consecuencia de la falta de acuerdos reales de cofinanciamiento entre todos los actores, en los cuales el aporte del Estado, a través de sus instituciones, que operan en los distintos niveles de gobierno, permita apalancar compromisos efectivos de inversión por parte del sector privado y de acción concreta por parte de la sociedad civil.

Sólo así, con el conocimiento de las restricciones fiscales existentes, se podrá llevar adelante la ejecución de proyectos de mediana envergadura que permitan aprovechar las economías de escala y alcance de una intervención integral que potencie las asociaciones público-privadas y la coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno. No debemos olvidar que sólo una alianza estratégica para el desarrollo, que concerte realmente el esfuerzo y compromiso de todos los actores sociales, permitirá alcanzar los niveles requeridos de infraestructura social y productiva en cada región que haga factible la prestación de servicios económicos y sociales básicos, de calidad adecuada, y así, transitar,

explotando las ventajas competitivas de las que disponga, hacia una senda de crecimiento económico con equidad en cada distrito, provincia, departamento y región, en el marco del desarrollo general del país, que al crear riqueza y distribuirla mejor reduzca sustancialmente los niveles de pobreza y exclusión social, que hoy, después de décadas, continuamos manteniendo.

Y en este proceso es particularmente importante lograr una efectiva articulación entre los planes y los presupuestos. Al respecto, de acuerdo a un estudio de diagnóstico elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas el 75% de las municipalidades provinciales ha elaborado al año 2004 sus planes de desarrollo concertado; sin embargo, sólo un 44% ha formulado sus planes de desarrollo institucionales de mediano plazo que se vinculan directamente a los planes regionales y locales.

Esta realidad muestra una debilidad en el sistema de planeamiento al no articular los gobiernos regionales y locales y el planeamiento institucional a los planes concertados, por lo que los proyectos de inversión del presupuesto participativo corren el riesgo de no estar dirigidos al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los planes, situación que debe corregirse a través del establecimiento de un sistema de planificación nacional, regional y local, que permita armonizar las políticas nacionales y sectoriales, para que estas sirvan de guía al planeamiento regional y local, a través del establecimiento de un marco normativo y de un sistema de capacitación y monitoreo de planes. Y en este último sentido, resulta imprescindible que en el proceso de planeamiento concertado y participativo de una circunscripción subnacional participen activamente también, aquellas entidades pertenecientes al Gobierno Nacional (proyectos y programas nacionales, agencias desconcentradas, unidades ejecutoras y demás) que operan en dicho territorio.

En segundo lugar, es necesario seguir reforzando la interrelación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales tanto a nivel provincial como distrital. Es necesario que las acciones a realizar, desde cada ámbito y nivel de gobierno, se desarrollen de manera articulada y consideren la visión nacional, regional y local; así como los acuerdos adoptados en sus talleres y las propuestas adoptadas en sus propios procesos participativos a fin que se produzca una retroalimentación entre sus respectivos procesos.

En tercer lugar, el convencimiento de las autoridades de la institucionalidad, la legitimidad y la difusión del proceso son muy importantes. Un sistema de gobierno que contempla mecanismos efectivos de democracia participativa permite, no sólo un mejor uso de los recursos sino que hace posible a las autoridades

des contar con un capital político como consecuencia de que la población observa resultados concretos de su participación. La resistencia de las autoridades se explica muchas veces por el dilema al que se enfrentan al preguntarse si la ley pone en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tienen para redistribuir parte de su poder? Sin embargo, la respuesta a esta pregunta estará condicionada en cada caso al nivel de legitimidad sociopolítica (no es un tema de legalidad de la votación) y estabilidad de la mayoría de votos que lo llevaron al poder (por el arreglo jurídico imperante, el fraccionamiento político existente y el descrédito en los partidos, los actuales gobernantes a nivel local se eligen incluso con menos del 20% de los votos válidamente emitidos).

En ese sentido, es importante la adecuada participación, convocatoria y representatividad de los agentes participantes tanto en los consejos de coordinación regional, provincial y distrital, como en el proceso mismo. Sobre este particular, la experiencia ha demostrado la conveniencia de incrementar formalmente la cantidad de sesiones al año (actualmente dos son insuficientes) de dichos consejos.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo a las acciones registradas en el proceso, en muchos casos, tal como lo señala la normatividad dispuesta, se han aprobado las ordenanzas para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de los agentes participantes, particularmente de aquellos de la sociedad civil. En el diseño del proceso participativo del presupuesto que viene aplicándose, se ha dado importancia a la participación de los grupos organizados en vista de que se ha demostrado de acuerdo a otras experiencias que los gobiernos locales consideran a las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía y que les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que se representan a sí mismos.

También es importante la relación entre el análisis técnico y los lineamientos considerados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. La priorización de proyectos que puedan ser viables y sostenibles en el tiempo. Se ha criticado los resultados obtenidos en el proceso participativo cuando se ha priorizado, sin un adecuado análisis técnico determinados proyectos que no podrán de ninguna manera llevarse a cabo. Lo importante es plantear e identificar correctamente los problemas para tener las soluciones correctas gracias al análisis técnico, que permitan avanzar progresivamente hacia la mejora del bienestar y la equidad social en un contexto de restricción de recursos.

Por otro lado, en lo que respecta a la vigilancia social y control ciudadano, existen vacíos en la normatividad sobre las competencias de la sociedad civil,

las sanciones (administrativas, civiles o penales) a las autoridades que incumplen con los compromisos asumidos en el presupuesto participativo; por lo que se propone la revisión del marco normativo y su ampliación sobre el tema del control y de las funciones de los consejos de coordinación regional y local, con un papel más protagónico de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República en el proceso.

Finalmente, si algo queda claro en los esfuerzos que se vienen realizando con los procesos participativos de los presupuestos, es la voluntad que hay en contribuir a mejorar los canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, así como de fortalecer el funcionamiento de la democracia a través de la posibilidad de los ciudadanos de participar en las decisiones públicas, y, sobre todo, de las decisiones de gasto con lo cual también se crea conciencia en la necesidad de mejorar los ingresos. De hecho, lo avanzado en el proceso pone en evidencia que el fortalecimiento de la democracia pasa por una activa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, principalmente en la asignación de los recursos públicos y la fiscalización de la ejecución del gasto.

8. LA INTEGRACIÓN MACROREGIONAL

Por último, un tema que no podría estar ausente de una discusión preliminar respecto a la descentralización y su impacto sobre el presupuesto, es el efecto fiscal que tendrá la próxima conformación de las regiones (mal llamadas macroregiones en contraposición a las regiones de base departamental actualmente existentes).

Ciertamente, todos estaremos de acuerdo en que la viabilidad social, política y económica del proceso de descentralización pasa, necesariamente, por reducir sustancialmente el número de gobiernos regionales (que al formarse sobre la base de 24 departamentos, un distrito capital y una provincia constitucional, actualmente, ascienden a 26) que conduzca a una integración territorial que permita aprovechar las sinergias y economías de escala y el alcance de una acción gubernamental más coordinada.

Sin embargo, se aprecia con particular preocupación que: (i) por un lado, se han presentado al Consejo Nacional de Descentralización 17 expedientes técnicos que solicitan la conformación de regiones, sin que exista una real y activa participación de la ciudadanía perteneciente a los territorios involucrados en el proceso de integración, ciudadanía que en muchos casos no dispone de la información veraz, relevante y oportuna respecto a la trascendencia de emitir su

voto durante el referéndum que se llevará a cabo en noviembre próximo con el propósito de definir una nueva organización territorial y política del país; y (ii) por otro lado, se está creando la expectativa sobre que la sola integración (macro) regional conllevará de por sí a un incremento inmediato y sustancial (en algunos casos superior al 200%) del presupuesto de la región conformada, con respecto a los presupuestos de los departamentos que participaron de esta integración, debido a los incentivos fiscales (como la asignación en propiedad del 50% de la recaudación de algunos impuestos como el selectivo al consumo) existentes. Asimismo, se aprecia (iii) una limitada discusión pública (o en foros académicos) respecto a las instituciones electorales que determinarán la manera cómo se estructurarán los consejos regionales que se espera sean elegidos por circunscripción múltiple sobre base provincial, así como respecto a (iv) cómo se normará la organización, estructura y administración financiera gubernamental de las regiones conformadas.

Con relación a la información, es indispensable para la sostenibilidad y legitimidad del proceso, que en noviembre cada ciudadano vote entendiendo plenamente las consecuencias de su decisión en materia de los costos y beneficios de integrarse a tal o cual región. A pesar de que existen iniciativas para crear espacios de diálogo, discusión y debate al respecto, ellas son aún parciales y aisladas, el tema de la integración macroregional no es parte de la agenda política actual en las localidades involucradas y ciertamente debiera serlo, dada la cercanía del proceso electoral (en un mes se cerrará el padrón electoral y cuatro meses después se llevará a cabo el referéndum).

Asociada a esta situación de desconocimiento, hay una creciente corriente de opinión que conlleva a pensar que la sola integración (por los incentivos fiscales que determina la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones) producirá mayores recursos públicos y que por tanto el presupuesto de la nueva región será sustancialmente mayor a la suma de los presupuestos de los actuales departamentos que se integren.

Ciertamente, la aplicación de los incentivos fiscales de coparticipación territorial en la recaudación de ciertos impuestos a la producción y al consumo, ocasionará un incremento en el presupuesto que manejará (sobre el cual tendrá el poder de decisión) la región conformada, sin embargo, ello no significará necesariamente que dichos recursos sean adicionales a los recursos públicos que ya se invierten o gastan en dicho territorio (por ejemplo, por entidades pertenecientes al Gobierno Nacional). Y es que un crecimiento sustancial de una de las partes cuando el todo crece a una proporción menor, conlleva indiscutiblemente a una redistribución al interior.

Considerando la inviabilidad política de que las regiones con base departamental o que los propios gobiernos locales absorban el recorte necesario para garantizar un mayor presupuesto a favor de la región conformada dentro un marco que preserva la estabilidad macrofiscal y el balance presupuestario, es particularmente previsible que sea el Gobierno Nacional quien tenga que absorber con un detracción de sus recursos, los fondos que se destinarán a las regiones conformadas y que el crecimiento de la recaudación no pueda financiar. Sin embargo, dada la significativa rigidez que caracteriza al presupuesto del Gobierno Nacional y, teniendo en cuenta que el gasto no financiero ni previsual ni personal de dicho nivel de gobierno ya se encuentra plenamente desconcentrado, lo más probable es que lo primero que se afecte sean las asignaciones presupuestarias que ya favorecen al mismo territorio integrado pero que antes eran ejecutadas por entidades de la administración nacional y ahora estarán bajo la responsabilidad de la respectiva administración regional. Es decir, no necesariamente se incrementará la cantidad de fondos disponibles para ese territorio, sino que se aumentará el control y el poder de la administración regional sobre dichos recursos.

Esta recomposición de la distribución del gasto será particularmente más relevante en el caso que departamentos que actualmente son contribuyentes netos como Tacna, Moquegua, Arequipa, Piura, Lambayeque y Huancaavelica se integren, puesto que su impacto sobre el presupuesto podría crear un desbalance horizontal significativo. Un contribuyente neto es aquel departamento que eliminando la distorsión que produce en las estadísticas tributarias el domicilio fiscal del contribuyente e imputando a cada circunscripción los ingresos fiscales que genera en función del valor agregado que produce (independientemente de dónde sus contribuyentes tributen), aporta más al erario nacional de lo que recibe del mismo a través del presupuesto público.

Finalmente, y como corolario a cualquier proceso de transferencia de recursos, surge la pregunta de qué medidas se tomarán (para hacer viable el cambio) respecto al aparato burocrático que antes en el Gobierno Nacional soportaba la ejecución de esos recursos que ahora serán ejecutados bajo responsabilidad de los gobiernos regionales.

Pasando a otro tema, aunque directamente relacionado con la materia presupuestal por su enorme incidencia en el resultado de decisiones de asignación de gasto, se aprecia con preocupación una muy limitada discusión de las instituciones electorales (es decir, por ejemplo, las reglas de juego para escoger a los representantes y para transformar los votos en escaños) que se apli-

carán en el proceso político de conformación de las presidencias regionales y de los consejos regionales.

La aplicación de tal o cual forma de elegir no es neutral respecto de el resultado que se obtendrá. Hacerlo de una manera puede contribuir a incrementar la representatividad de los ciudadanos, pero a la vez puede atentar contra una mayor gobernabilidad al promover una fragmentación de posiciones en los consejos regionales o inducir a la formación de sólidas alianzas que cogobiernen o conformen la oposición al gobierno. En ese sentido, aspectos tales como la separación de poder ejecutivo y legislativo en el nivel de gobierno regional, la conveniencia de elegir al presidente regional en segunda vuelta, pero no con el 50 por ciento más uno sino con un ratio algo menor (para promover la conformación de alianzas incluso dentro de la primera vuelta), la elección de consejeros regionales por circunscripción múltiple a nivel provincial³ bajo el principio de proporcionalidad, pero no de manera simultánea con la elección del presidente sino estratégicamente después de la primera vuelta (a fin de que los electores interioricen la información de los resultados de la misma antes de votar para conformar el consejo regional), la aplicación de listas cerradas o abiertas (que fortalezcan al partido o estimulen el voto preferencial) son asuntos vinculados a la construcción de una institucionalidad, que alineará, de una forma u otra, los incentivos y el comportamiento de los actores en conflicto y de la que por tanto parece muy relevante su amplia discusión.

Por último, y no por eso menos importante, cabe preguntarse ¿cuál será el arreglo jurídico presupuestario que organizará la estructura y funcionamiento de la nueva región? Hoy en día, la Ley de Presupuesto del Sector Público para cada año fiscal aprueba las transferencias que por distinto concepto y fuente de financiamiento reciben los actuales gobiernos regionales con base departamental, los cuales constituyen pliegos presupuestarios. Con la integración el pliego presupuestario será una característica de la nueva región, y en tal sentido, en qué condición quedan los ex gobiernos regionales cuya integración dio vida a la nueva región, así como sus actuales unidades ejecutoras (por ejemplo las direcciones regionales sectoriales)?

³ En realidad, la decisión de que las provincias estén representadas individualmente en lugar de que los Consejeros Regionales provengan de un circunscripción única (sería representantes de la Región en su conjunto y no de tal o cual provincia con mandato sobre toda la Región) no es menor. Esta provincialización del modelo debiera conllevar a una discusión más de fondo respecto al papel de las provincias como punto focal o eje del proceso de descentralización.

Al parecer una opción razonable es elevar el nivel de agregación de todas las dependencias de los gobiernos regionales con base departamental integrados, es decir, las actuales unidades ejecutoras se convertirán en unidades operativas, el actual pliego será una unidad ejecutora (así cada departamento tendrá una asignación conocida en el presupuesto) y la categoría de pliego presupuestario será propio, únicamente, del gobierno regional (resultante del proceso de integración). Esta situación permitiría establecer con absoluta claridad los canales de dependencia jerárquica de las direcciones regionales sectoriales, las cuales al amparo de los vacíos existentes en el campo de las competencias compartidas entre los niveles de gobierno regional y nacional, muchas veces no se encuentran bajo el ámbito ni de uno ni de otro, lo cual genera en ocasiones un espacio de autonomía perjudicial para la estabilidad y orden de los procesos administrativos en el Gobierno Regional. A este respecto cabe enfatizar la necesidad imperativa de esclarecer con meridiana claridad las competencias de cada nivel de gobierno, a través de una clasificación lo suficientemente específica en la que si bien a nivel estratégico pueden existir competencias compartidas, a nivel táctico y operativo resulta perjudicial que ellas sean compartidas, puesto que las responsabilidades de los actores no se puede individualizar, y por tanto, eso a la larga puede atentar contra el principio de transparencia y rendición de cuentas que todo proceso de descentralización debe promover.

EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS

Elena Conterno Martinelli¹

Sandra Doig Díaz²

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de descentralización y regionalización es una estrategia que busca mejorar los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos y promover la existencia de mayores oportunidades de empleo en el interior del país, para lo cual contempla acciones vinculadas con una descentralización administrativa, democratización e impulso al desarrollo económico descentralizado.

El presente texto se centra en cómo acercar la toma de decisiones a los gobiernos descentralizados (descentralización administrativa), que pasa por reordenar y transferir las competencias y funciones estatales, redistribuir el poder entre los diferentes niveles de gobierno y reorganizar las estructuras burocráticas de todos estos niveles.

El marco normativo otorga a los gobiernos descentralizados competencias de naturaleza exclusiva y compartida. Sin embargo, las normas no necesariamente dialogan entre sí y el mecanismo para un ejercicio coherente de estas competencias aún no está definido.

¹ Economista de la Universidad del Pacífico y Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Ha desempeñado diversos cargos ejecutivos y de asesoría en instituciones del sector público, en especial en los temas de políticas sociales y modernización y descentralización del Estado. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional del Programa Pro Descentralización.

² Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos por el Instituto Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado en el análisis y formulación de políticas públicas en diversas entidades del Estado y actualmente se desempeña como Analista Senior de Políticas Públicas del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional del Programa Pro Descentralización.

En cuanto al ordenamiento del proceso de transferencias, el énfasis actual está en que los gobiernos regionales y locales cumplan con un conjunto de aspectos formales antes que en contar con capacidades para que se materialicen los objetivos que busca el proceso de descentralización.

Recomendaciones para el corto plazo

- Dar prioridad al tema de distribución de competencias y otorgar un plazo para que cada ministerio plantee un esquema de funcionamiento descentralizado y moderno para las funciones del Estado a su cargo, en base a lineamientos que establezca la PCM. El esquema que planteen deberá ser adecuadamente consultado y validado.
- Discutir y aprobar el proyecto unificado del empleo público, para dar facultad a los gobiernos regionales y locales para reorganizar sus entidades.
- Establecer la dependencia total de las direcciones regionales a los gobiernos regionales, facultando a estos últimos para reorganizarlas y adecuarlas, en el marco de las políticas nacionales de los ministerios.
- Precisar que el único mecanismo aplicable para las transferencias es el Sistema de Acreditación, salvo en el caso de los programas de Pronaa y Foncodes, cuya transferencia debe tener prioridad en los próximos meses.
- Establecer un plazo para que los ministerios propongan los indicadores de desempeño a utilizar para monitorear a los gobiernos regionales y locales en la gestión de las funciones a transferírseles, instaurando así el énfasis en el servicio que brindan a los ciudadanos en el proceso de transferencias y gestión de competencias.

Recomendaciones para el mediano plazo

- Dar un plazo para que el Poder Ejecutivo, en el marco de su rol rector, apruebe la política para cada una de las materias de intervención estatal.
- Incorporar en la nueva Ley del Poder Ejecutivo el mecanismo mediante el cual los ministerios van a reestructurar y adecuar su organización conforme vayan transfiriendo competencias a los gobiernos descentralizados.
- Ordenar las transferencias según demanda en el caso de los gobiernos regionales y de las municipalidades de las principales ciudades del país, de tal forma de potenciar su rol en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones y del país en general.
- En el caso del resto de municipalidades, que los procesos de transferencias contemplen un periodo con inicio y final, en que el ministerio correspondiente del nivel central los acompañe con capacitación y asistencia técnica, a fin de que desarrollen las capacidades requeridas. En el caso de las

municipalidades que no logren desarrollar capacidades en el periodo establecido, las funciones para ese ámbito pueden ser asignadas al nivel superior, respetando así el principio de subsidiariedad.

- Definir qué institución debería hacerse cargo del seguimiento del cumplimiento de desempeño de los gobiernos descentralizados y del cumplimiento de indicadores de gestión, en el marco de la reciente creación del Sistema de Planeamiento Estratégico.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización y regionalización emprendido por el actual Estado peruano es una estrategia que busca mejorar los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos y promover la existencia de mayores oportunidades de empleo en el interior del país.

Para eso, este proceso contempla:

- Acercar la toma de decisiones a las instancias descentralizadas, y transferir a los gobiernos regionales y locales responsabilidades del nivel central (descentralización administrativa);
- Acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, y contemplar mecanismos de programación participativa y de rendición de cuentas (democratización); y,
- Favorecer el desarrollo económico descentralizado, y promover la conformación de bloques económicos que hagan contrapeso o complementen la fuerza de Lima (descentralización económica).

El presente texto se centra en cómo acercar la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales o, como dice el título, en cómo se reparten las competencias estatales entre el nivel nacional, el regional y el local, teniendo en consideración que este reparto debe favorecer la mejora en la calidad del servicio y el desarrollo económico.

Es importante destacar que el proceso de descentralización administrativa parte de reconocer que el Estado centralizado es ineficiente, que no brinda servicios públicos de calidad y que es incapaz de generar condiciones para un desarrollo sostenible y equilibrado de las oportunidades, ingresos, inversión y empleo en todas las regiones del país.

Frente a ello, la descentralización administrativa busca reordenar y transferir competencias y funciones estatales, redistribuyendo el poder entre los diferen-

tes niveles de gobierno y reorganizando las estructuras burocráticas de todos estos niveles, para procurar cumplir así con los objetivos trazados para el proceso de descentralización.

II. LO QUE DICE EL MARCO NORMATIVO

El marco normativo vigente establece las competencias a transferir y contempla un esquema preliminar de distribución al categorizar las competencias como exclusivas, compartidas y delegadas entre los niveles de gobierno: nacional, regional y local (provincial y distrital). Las normas no desarrollan cómo se relacionan los diferentes tipos de competencia ni establecen criterios para un ejercicio coherente de las mismas en los distintos niveles de gobierno, sobre todo de las compartidas y delegadas.

En cuanto a la transferencia gradual de las competencias a los gobiernos regionales y locales, las normas disponen que la transferencia se efectúa una vez que éstos cumplan con los requisitos generales y específicos del Sistema de Acreditación. Al respecto, cabe resaltar que este Sistema no sólo busca garantizar la transferencia de competencias, sino también optimizar la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos. En los años 2003 y 2004, en que aún no existía el Sistema de Acreditación, la transferencia se realizó en función de «mecanismos de verificación».

La norma que crea el Sistema de Acreditación establece además como mecanismo para ordenar el proceso la articulación de la oferta de transferencia de los sectores con la demanda proveniente de los gobiernos regionales y locales, a través de dos instrumentos de articulación: planes de transferencia anuales y plan de mediano plazo.

Finalmente, cabe destacar que las normas establecen que las transferencias de funciones, programas y proyectos desde el nivel nacional hacia los gobiernos regionales y locales, comprenden el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, que se encuentren directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes.

III. DIAGNÓSTICO BREVE

El proceso de transferencia se viene diferenciando se trate de: i) programas y proyectos o ii) funciones sectoriales. A la fecha la calificación de los gobiernos

regionales y locales se realiza de acuerdo a mecanismos de verificación en el primer caso, y de acuerdo al Sistema de Acreditación en el segundo. Las exigencias que ambas vías contemplan se refieren principalmente al cumplimiento de aspectos formales.

Los programas y proyectos contemplados en los planes de transferencia 2003 y 2004 son Pronaa, Foncodes, Provías y Ordesur para los gobiernos locales, y Provías, Inade, Electrificación Rural, Proalpaca, proyectos ganaderos, equipos mecánicos y embarcaderos y Plan Copesco para los gobiernos regionales.

Si bien se cuenta con información sobre cuántos gobiernos descentralizados han sido «certificados» como hábiles para recibir las transferencias³, se desconoce cuántos las han recibido de manera efectiva. Se desconoce también qué recursos han sido efectivamente transferidos y los indicadores con los cuales se monitoreará el desempeño de los gobiernos descentralizados en el ejercicio de estas nuevas responsabilidades.

Se sabe que ha habido demoras significativas en la transferencia real de los programas de Pronaa, que en algunos casos seguían siendo administrados por el nivel central en el primer trimestre de 2005, a pesar de corresponder a gobiernos locales que habían sido certificados en el 2003. Similar situación es la de tres proyectos de INADE y Proalpaca, que a mayo de 2005 no habían sido aún transferidos a gobiernos regionales ya certificados. Se sabe también que, salvo el caso de Provías Rural, no se han transferido recursos para mantenimiento a los gobiernos descentralizados, y que en ningún caso se ha transferido recursos humanos.

Por su parte, la mayoría de funciones sectoriales que se ha contemplado transferir a los gobiernos descentralizados ya venían siendo ejecutadas por éstos, por lo cual algunos manifiestan que más que transfiriendo se está «regularizando»⁴. Para ser certificados en este proceso, los gobiernos regionales debieron cumplir con lo establecido por el Sistema de Acreditación, en tanto que los gobiernos locales fueron exonerados del cumplimiento de los requisitos que el sistema establece.

Como en el caso de los programas y proyectos, la transferencia de estas funciones no está siendo acompañada de recursos presupuestales, bienes, equipos o recursos humanos; más bien, se está exigiendo a los gobiernos descentralizados contar con estos recursos como condición para calificar para la transferencia.

³ En el Anexo N°1 se presenta el estado del proceso de transferencia a la fecha.

⁴ A manera de ejemplo, en el Anexo N°2 se presentan algunas funciones recogidas en el Plan Anual de Transferencia de 2004, que debían ser transferidas a los gobiernos descentralizados.

Según lo visto en los párrafos anteriores, el proceso de transferencias desarrollado hasta la fecha tiene varias limitaciones, (i) al exigir principalmente aspectos formales para la transferencia y no las capacidades para una adecuada gestión, (ii) al desarrollarse con demoras en la transferencia efectiva, (iii) al no incluir todos los recursos que venían siendo utilizados por el nivel central para el ejercicio de estas responsabilidades y (iv) al no contemplar indicadores que permitan monitorear el desempeño de las nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos descentralizados.

Adicionalmente, si bien los mecanismos de verificación se establecieron como medida transitoria, hoy coexisten dos vías para recibir transferencias –mecanismos de verificación y Sistema de Acreditación–, lo que supone una separación para la transferencia de funciones, a través del sistema, y de programas y proyectos, por mecanismos, sin considerarse que estos últimos son precisamente el brazo operativo de los primeros.

No existe además un marco orientador de cómo se deben distribuir las competencias de cada función estatal entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, la relación de competencias compartidas establecida en las normas no dialoga claramente con las leyes orgánicas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y municipalidades, con lo cual la materialización de la transferencia de funciones está enfrentando serios problemas.

De lo expuesto se desprende que el proceso de transferencia está descuidando los objetivos de mejorar la calidad de servicios y favorecer la descentralización económica que persigue el proceso de descentralización.

IV. RECOMENDACIONES

1. El proceso de transferencia debe partir de un esquema descentralizado de cada una de las materias de intervención estatal

Una de las debilidades de la transferencia de funciones y proyectos y programas durante estos dos años es la poca claridad y predictibilidad de los diferentes aspectos que involucra este proceso. Qué funciones se transferirán, cuándo, qué recursos acompañarán la transferencia y cómo funcionará en adelante la ejecución de la función o proyecto, son algunas de las inquietudes que se presentan en los gobiernos descentralizados.

Gran parte de estas inquietudes se originan en que las transferencias no se basan en un planteamiento de cómo debe funcionar el Estado con un esquema

moderno y descentralizado, de tal forma de cumplir mejor el rol que la sociedad le asigna.

Al respecto, el proceso de descentralización requiere para cada materia de intervención estatal —educación, salud, transportes, vivienda, entre otras⁵— un planteamiento sobre qué corresponde a cada nivel de gobierno, qué al sector privado, qué a la sociedad civil, y que sea sobre la base de ello que se realice la transferencia gradual de funciones a los gobiernos descentralizados.

La formulación del planteamiento antes señalado pasa por lo siguiente:

- 1) Definir cuáles son las competencias estratégicas de cada materia de intervención estatal, y ver qué parte correspondería a cada nivel de gobierno, cuál al sector privado y cuál a la sociedad civil. Este planteamiento debe a la vez buscar la modernización y la descentralización del Estado, como dos componentes fundamentales para mejorar los servicios que el Estado brinda a ciudadanos y empresarios.
- 2) Definir las capacidades, recursos humanos y materiales que se requieren para un ejercicio eficiente de las funciones en cada nivel de gobierno.
- 3) El nivel nacional debe acompañar a los gobiernos descentralizados en el desarrollo de las capacidades para el adecuado ejercicio de las funciones a transferir, y debe transferirles la responsabilidad junto con los recursos que se venían utilizando en el nivel central para estas funciones.
- 4) El nivel nacional debe formular políticas que orienten la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno, para garantizar la coherencia de la actuación estatal, respetando la autonomía de los gobiernos regionales y locales para actuar en el marco de estas políticas.

Es importante la experiencia que ha desarrollado sobre este tema el Ministerio de Salud, al formular un Mapa de Competencias en Salud discutido y validado con los gobiernos regionales, el cual viene orientando sus planteamientos respecto de qué transferir.

Recomendaciones para el corto plazo

- Dar un plazo para que cada ministerio cumpla con plantear un esquema de funcionamiento descentralizado y moderno para las funciones del Estado a su cargo, dando especial importancia a las siguientes: educación, salud (y

⁵ La Ley General de Presupuesto establece la relación de las funciones del Estado, la cual se desarrolla en el Clasificador Funcional Programático que se utiliza en la formulación presupuestal.

nutrición), vivienda, transportes, agricultura y turismo. Estos planteamientos deberán basarse en lineamientos que establezca la PCM y deberán ser adecuadamente consultados y validados con representantes de los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Recomendaciones para el mediano plazo

- Dar un plazo para que el Poder Ejecutivo, en el marco de su rol rector, apruebe la política para cada una de las grandes funciones del Estado.
 - Incorporar en la nueva Ley del Poder Ejecutivo el mecanismo mediante el cual los Ministerios van a reestructurar y adecuar su organización conforme vayan transfiriendo competencias a los gobiernos descentralizados.
2. Impulsar el protagonismo de los gobiernos descentralizados en determinar el orden de las transferencias

Luego de contar con un esquema descentralizado del sector validado con los gobiernos descentralizados, se requiere impulsar una demanda de transferencia desde los gobiernos regionales y locales que se origine en los objetivos estratégicos de sus planes de desarrollo concertado y en los roles que el marco normativo les asigna.

Si bien los gobiernos regionales y locales presentaron al CND solicitudes de transferencia, en el marco de la formulación del Plan de Transferencias de Mediano Plazo, estos contaron con un plazo en demasía corto para la tarea que tenían por delante, lo que no permitió una solicitud meditada y sustentada orientada a favorecer que cumplan mejor su rol en la promoción del desarrollo de sus jurisdicciones.

Así, en el caso de los gobiernos regionales cobran especial relevancia las funciones vinculadas a la promoción económica, tarea en la cual su marco normativo pone énfasis. En tal sentido, será conveniente que los gobiernos regionales planteen qué funciones requieren que les sean transferidas para promover de manera efectiva el desarrollo económico de sus regiones, y que el Poder Ejecutivo del nivel nacional atienda este pedido. Por ejemplo, será importante que el gobierno regional de Cusco pueda contar con las funciones que le permitan consolidar y promover la actividad turística que se desarrolla en su ámbito.

De similar manera, será importante que las ciudades principales del país, que actúan como enlace entre ciudades importantes –y mercados– de otros departamentos y ciudades más pequeñas y zonas rurales de su alrededor, planteen

qué funciones requieren para poder cumplir mejor el rol que la dinámica económica y social de su ámbito le exige. Así, será importante que tengan la capacidad de asegurar que en su ciudad se brinden servicios adecuados de agua potable, que existan terminales de transporte que faciliten el flujo de personas y mercancías, que los trámites faciliten la industria y el comercio, entre otros.

En el caso del área rural, será importante continuar con la transferencia de los programas y proyectos sociales, de tal manera que las municipalidades puedan cumplir mejor el rol de brindar servicios básicos a sus habitantes.

El protagonismo de los gobiernos descentralizados no debe estar limitado a plantear el orden en que desean recibir las competencias, planteamiento que podría ser o no aceptado por el gobierno nacional, sino que este último debe, dentro de lo posible, actuar en función de las prioridades presentadas por los gobiernos regionales y locales. Si bien no es factible ordenar el proceso en función de las solicitudes de más de 1800 entidades, sí lo es responder a la demanda de los gobiernos regionales y municipalidades de las ciudades principales del país, quienes pueden y deben cumplir un rol importante en el desarrollo económico del país.

Recomendaciones para el corto plazo

- Hacer públicas las solicitudes de transferencia que los gobiernos regionales y locales presentaron al Consejo Nacional de Descentralización, en el marco de la formulación del Plan de Transferencias de Mediano Plazo.
- Promover que los gobiernos regionales y locales discutan y enriquezcan las solicitudes presentadas, en especial con relación al Plan de Desarrollo Concertado de su jurisdicción.

Recomendaciones para el mediano plazo

- Elaborar una tipología de gobiernos locales que permita orientar el proceso de descentralización, y potenciar el ejercicio de determinadas funciones para cada tipo.
- Ordenar las transferencias según demanda en el caso de los gobiernos regionales y de las municipalidades de las principales ciudades del país, de tal forma que potencien su rol en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones y del país en general.
- En el caso del resto de municipalidades, que los procesos de transferencias contemplen un periodo con inicio y final, en el que el ministerio correspondiente del nivel central los acompañe con capacitación y asistencia técnica.

ca, a fin de que desarrollen las capacidades requeridas. Esto permitirá además que los ministerios puedan «soltar» las funciones a descentralizar y proceder a su reorganización y achicamiento. En el caso de las municipalidades que no logren desarrollar capacidades en el periodo establecido, las funciones para ese ámbito pueden ser asignadas al nivel superior, respetando así el principio de subsidiariedad⁶.

3. Dar a los gobiernos descentralizados condiciones que les permitan tener éxito en el ejercicio de sus nuevas funciones

Los gobiernos regionales se han conformado a partir de los consejos transitorios de administración regional (CTAR), de los cuales han heredado una estructura pesada en recursos humanos y un presupuesto cargado por las planillas. De manera similar, las gestiones sucesivas en las municipalidades –y las rigideces del sistema de personal– han implicado que la mayor parte de gobiernos locales cuente con un elevado número de personal y con un presupuesto limitado para rubros que no sean gasto corriente. Cabe señalar que ya algunos presidentes regionales han manifestado las dificultades que supone para su gestión los recursos humanos que encontraron en sus gobiernos regionales.

Por otro lado, las transferencias de algunos proyectos, programas y funciones se están contemplando sin incluir los recursos adecuados para su ejercicio. Así, por ejemplo, en el caso de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, en vez de establecer qué equipos, recursos humanos y financieros se les transferirá con determinadas competencias, se les exige contradictoriamente que cuenten con todos estos aspectos de manera previa a la transferencia. Es decir, se está configurando un proceso en que se transfieren responsabilidades a quienes deben tener de manera previa aquello que se les debe transferir.

Asimismo, se estaría transfiriendo a los gobiernos descentralizados programas y proyectos que no han sido reestructurados para superar las debilidades que se presentan al nivel nacional. Tal es el caso de los fondos rotatorios del sector agricultura, que en la mayoría de los casos sólo tienen créditos por cobrar, o los programas nutricionales, que tienen serios problemas de focalización.

⁶ De acuerdo a lo señalado en la Ley de Bases de la Descentralización, la asignación y transferencia de competencias se rige, entre otros, por el criterio de subsidiariedad, el cual establece que «El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.»

Otro problema que se presenta es la doble dependencia de las direcciones regionales: del gobierno regional a nivel administrativo y del ministerio correspondiente a nivel funcional. De manera similar a cuando existían los consejos transitorios de administración regional, esta doble dependencia implica en la práctica que no dependan de nadie, configurando islas en la estructura de los gobiernos regionales. Incluso en el caso de los gobiernos regionales que han resultado acreditados en el marco del proceso organizado por el CND en el primer trimestre del 2005, aún no se precisa cómo es esta dependencia, de tal manera que favorezcan que el gobierno regional tenga responsabilidad y autoridad sobre su marcha.

Así, una apuesta verdadera por este proceso exige que se dé a los gobiernos regionales y locales posibilidades reales de ejercer bien aquello que se les transferirá.

Recomendaciones para el corto plazo

- Discutir y aprobar el proyecto unificado del empleo público, de tal manera de facultar a los gobiernos regionales y locales a poder reorganizar sus entidades para cumplir el rol que el marco normativo y la ciudadanía les exige.
- Establecer la dependencia total de las direcciones regionales a los gobiernos regionales, facultando a estos últimos para reorganizarlas y adecuarlas, en el marco de las políticas nacionales de los ministerios.

Recomendaciones para el mediano plazo

- Asegurar que las transferencias de funciones y proyectos incluyan los recursos económicos y humanos para su ejercicio que venían siendo utilizados por el nivel central.
 - Reestructurar los proyectos problemáticos antes de transferirlos, a fin de evitar descentralizar ineficiencias.
4. Reorientar el sistema de acreditación del cumplimiento formal a un sistema de incentivos al mejor desempeño de los gobiernos regionales y locales

Para que el proceso de descentralización sea efectivamente un puente para promover la descentralización económica y para que el Estado brinde mejores servicios a los ciudadanos, se requiere que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, sea capaz de gestionar eficientemente los recursos de los que dispone y crear condiciones favorables para las inversiones y la realización de negocios, que incidan en una mejora de las condiciones de vida de la población. El Siste-

ma de Acreditación es una de las herramientas del proceso de descentralización que debe servir para este fin.

Sin embargo, tal como se ha implementado, el Sistema de Acreditación está sesgado al formalismo y al cumplimiento de requisitos burocráticos que no necesariamente garantizan que al efectivizarse la transferencia el gobierno descentralizado ejerza las nuevas funciones de manera eficaz. Al respecto, es preciso que este sistema sirva para ordenar el proceso de descentralización, pero en función de las capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados, y no de requisitos que poco dicen sobre cómo se gestionarán las responsabilidades en manos de los gobiernos descentralizados.

Es también importante que este sistema busque una mejora permanente en la gestión de los gobiernos regionales y locales, para lo cual un reto aún por enfrentar es definir indicadores para el monitoreo de su desempeño. Este reto guarda relación con el Sistema de Información que debía montar el Consejo Nacional de Descentralización, ya que sólo en la medida que aquel se construya es que se podrá pasar de los requisitos burocráticos –que no dan mayor información sobre la gestión real de los gobiernos regionales– a requisitos basados en resultados reales y medibles sobre el funcionamiento de estas entidades⁷. En el mediano plazo, esta información permitirá a los ciudadanos conocer mejor la calidad y eficiencia de sus gobiernos en la provisión de servicios, facilitando así su labor de vigilancia ciudadana, y estableciendo a su vez incentivos correctos para que las autoridades brinden mejores servicios.

Será conveniente además que todas las transferencias se realicen en el marco de este sistema, respetando así la transitoriedad de los mecanismos de verificación que se establecieron para la transferencia de determinados programas y proyectos. Si bien es entendible que los mecanismos de verificación se continúen utilizando para la transferencia de los proyectos y programas cuya transferencia ya se había iniciado, no lo es que se utilicen para la transferencia de nuevos programas, como es el caso de los programas nutricionales del Pronaa, que han sido incluidos en el proyecto de Plan de Transferencias 2005.

Cabe señalar que uno de los argumentos en los que sustenta el mantener estos dos mecanismos para la transferencia es que el sistema de acreditación estaría referido únicamente a funciones y los mecanismos de verificación a proyectos y

⁷ En relación a este tema cobra especial importancia el informe «Creación de un Sistema basado en Capacidades y Desempeño», del consultor Donald Moynihan, disponible en www.prodes.org.pe

programas. Al respecto no consideramos recomendable separar las funciones de los programas y proyectos, teniendo en cuenta que uno de los mecanismos para que las primeras se ejerzan son precisamente los programas y proyectos. Así, no resultaría adecuado que por ejemplo un gobierno regional no cuente con la función de promoción agraria, mas sí tuviera a su cargo la gestión de programas y proyectos de promoción en este campo.

Recomendaciones para el corto plazo

- Precisar que el único procedimiento aplicable para las transferencias es el Sistema de Acreditación, salvo en el caso de las transferencias de los programas de Pronaa y Foncodes iniciadas en el 2003, las que deberían sujetarse a los mecanismos de verificación establecidos en su momento como procedimiento temporal y tener prioridad en los próximos meses para culminar con su transferencia.
- Establecer un plazo para que los ministerios propongan los indicadores de desempeño a utilizar para monitorear a los gobiernos regionales y locales en la gestión de las funciones a transferírseles.
- Acompañar la transferencia de funciones con proyectos y programas que se ejecuten en el marco de éstas.
- Diseñar y montar el Sistema de Información de los gobiernos regionales y locales.

Recomendaciones para el mediano plazo

- Definir qué institución debería hacerse cargo del seguimiento del cumplimiento de desempeño de los gobiernos descentralizados y del cumplimiento de indicadores de gestión, en el marco de la reciente creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Anexo N° 1
TRANSFERENCIAS 2003 - 2004 DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
Y GOBIERNOS ACREDITADOS

Nivel de gobierno	Programa o proyectos	Transferencias 2003		Transferencias 2004	
		Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados	Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados ⁸
REGIONAL	Proyectos especiales de INADE a gobiernos regionales	9	8	7	7
	Programa de mantenimiento Rutinario de caminos Departamentales de PROVIAS RURAL (MTC)	12	12 ⁹		
	Proyectos de electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía	17	17 ¹⁰		
	Proyecto PROALPACA			3	3
	14 Proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria			12	9
	384 Equipos mecánicos del Ministerio de Transportes			24	24
	Plan Copesco, del Mincetur			1	1
	4 Embarcaderos lacustres y 5 fluviales, del MTC			2	2

⁸ Cabe señalar que este dato consigna los gobiernos regionales y locales que cumplieron con entregar la información para transferencia, mas no necesariamente significa que se ha hecho una transferencia efectiva, que implique que los gobiernos descentralizados posean los bienes o ejecuten los programas y proyectos

⁹ Este número comprende los cuatro gobiernos regionales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 8 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por PROVIAS RURAL del MTC.

¹⁰ Es importante precisar que durante el año 2003 el Ministerio de Energía y Mina suscribió Acuerdos de Gestión con los gobiernos regionales, tanto con los 17 en los cuales se estaban ejecutando proyectos como con los nueve restantes. En el marco de estos Acuerdos durante el 2004 el MINEM desarrolló actividades de capacitación y asistencia técnica.

Anexo N° 1 (continuación)
TRANSFERENCIAS 2003 - 2004 DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
Y GOBIERNOS ACREDITADOS

Nivel de gobierno	Programa o proyectos	Transferencias 2003		Transferencias 2004	
		Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados	Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados
LOCAL	Programas de complementación alimentaria de PRONAA	194	67 certificadas/ 64 firmaron convenios de gestión	127	58
	Programa de mantenimiento rutinario de caminos vecinales de PROVIAS RURAL a Municipalidades Provinciales	22	22 ¹¹	38	36
	Proyectos de reconstrucción a nivel local de ORDESUR ¹²	29	29		
	Proyectos de infraestructura Social de FONCODES a Municipalidades Distritales	498	241	257	165

¹¹ Este número comprende los 12 gobiernos locales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 10 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por el CND.

¹² ORDESUR fue desactivado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-VIVIENDA, 9 de agosto de 2003.

Anexo N° 2
FUNCIONES A TRANSFERIR A LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS
EJEMPLOS DEL PLAN ANUAL 2004

Gobiernos Regionales	Materia agraria (art. 51 de la LOGR)	Materia de Comercio (art 55 de la LOGR)
	- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales. - Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región. - Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y las unidades productivas orientadas a la exportación.	- Impulsar el desarrollo de los recursos humanos regionales y la mejora en la productividad y competitividad de las unidades económicas de la región, a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica. - Elaborar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo de la oferta exportable y de promoción de las exportaciones regionales. - Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación privada en proyectos de inversión en la región.
Gobiernos Locales	Municipalidad Provincial	Municipalidad Distrital
	- Realizar programas de apoyo a los productores y pequeños empresarios a nivel de la provincia, en coordinación con las municipalidades distritales y las entidades públicas y privadas de nivel regional y nacional - Flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito de su jurisdicción, sin obviar las normas técnicas de seguridad - Mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y cuentan con licencia municipal de funcionamiento, definitiva o provisional, consignando expresamente el cumplimiento o incumplimiento de las normas técnicas de seguridad	- Otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales, industriales y profesionales. - Promover la realización de ferias de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, y apoyar la creación de mecanismos de comercialización y consumo de productos propios de la localidad. - Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad.

EL DESAFÍO DE CONFORMAR REGIONES

Fernando Paredes Núñez¹
Domingo Talavera Delgado²

RESUMEN EJECUTIVO

Las razones para descentralizar y conformar regiones, encuentran en la descentralización económica y política del país un buen instrumento para facilitar y promover la competitividad y el crecimiento económico, organizando el territorio y el mejor gobierno con la participación directa de los ciudadanos. La orientación general de este proceso, pasa por conformar regiones para aumentar potencialidades, ganando economías de escala para una oferta competitiva y una mejor administración; así como el mejor posicionamiento geopolítico del país con sus vecinos.

El énfasis se pone de manifiesto, en la importancia de fortalecer y entrelazar el sector privado en el nivel regional, en la relación proveedor-cliente, en su capacidad de atraer inversiones y al proceso como interlocutor en la construcción de visiones compartidas; pero se requiere también de gobernabilidad, y es por eso la necesidad de fomentar escenarios políticos y sociales cooperativos y de concertación.

¹ Economista, Magíster en Economía, Diploma en Proyectos de Desarrollo Local, estudios de Doctorado en Ciencias Sociales. Se ha desempeñado en la docencia universitaria, como consultor de empresa en el sector privado, así como de organismos de desarrollo y del sector público, a nivel regional. Asesor en el Congreso de la República los últimos años, actualmente es parte del Centro de Investigación Parlamentaria. Tiene publicaciones sobre descentralización y desarrollo regional y ha contribuido con diversas propuestas en esa materia.

² Biólogo de profesión, graduado en la Universidad Nacional de San Agustín – Arequipa, con estudios en Administración de Empresas y Turismo en la Universidad San Martín de Porras. Diplomado en Gerencia en Seguridad Social por la Organización Iberoamericana en Seguridad Social y en Gobernabilidad y Gerencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la George Washington University. Se ha desempeñado como Asesor y Gerente Regional del IPSS hoy ESSALUD. En los últimos años se viene desempeñando como Asesor en el Congreso de la República.

En las recomendaciones de orden legal, se postula: la «provincia» como eje (unidad básica) de acción del Estado al interior de las regiones conformadas, que replantea la representación electoral, la acción administrativa y la organización del territorio; disponer de un esquema político, claramente percibido, con estructuras diferenciadas donde se note las ventajas de ser región conformada; clarificar los temas que se relacionan con la confirmación vía referéndum de las propuestas realizadas, en especial los incentivos de orden económico y la posibilidad de rentas adicionales; y mejoras en las estructuras de gobierno regional y en las reglas electorales, donde destaca el asunto de los procedimientos que faciliten la continuidad del proceso ante impases probables en el referéndum.

Finalmente, se plantea la necesidad de pro actividad y visibilización significativas, en relación al proceso de referéndum ya convocado en las 5 propuestas de región, con la intención de lograr un voto plenamente informado en la población y la aceptación ciudadanas.

INTRODUCCIÓN

Las regiones deben constituirse con la finalidad de conformar unidades geoeconómicas y sobre la base de un adecuado sistema de gobierno, que haga posible la integración institucional y la participación de la sociedad civil; allí se juega el desarrollo integral y equilibrado del país.

Pero no todos entendemos lo mismo cuando hablamos o pensamos en la descentralización y existen quienes se aferran a modelos y a procesos ya fracasados. La descentralización no es un concepto simple y menos es un proceso lineal, no es un fenómeno que soporte un solo enfoque ni que se le pueda reducir a uno solo de sus aspectos. Por eso, consideramos que más que un concepto, lo que sucede es que vivimos un desafío que debe ser considerado de manera integral, compleja y como parte de un proceso de cambios de largo plazo, en un contexto de apertura al mundo y de atención al desarrollo humano de nuestros conciudadanos.

También se debe tener en cuenta, que en torno a este esfuerzo hay fuerzas reales, actuantes, objetivas, así como voluntades que expresan, con algún nivel de racionalidad, intereses económicos, políticos y sociales en una u otra dirección y plazo.

El presente ensayo quiere dar cuenta de las características y naturaleza de este desafío, planteando recomendaciones y propuestas.

1. PUNTOS DE PARTIDA

La pregunta vital es ¿*para qué* descentralizar? Esta es una preocupación cada vez más estrechamente vinculada a la reactivación económica de nuestras regiones y las mayores opciones para las personas que allí residen; en definitiva, el desarrollo en los ámbitos territoriales fuera de Lima, entendida ésta más jerárquicamente como la región central. Incluso, una mirada del problema podría preguntar ¿dónde termina el Perú? pues evidentemente el centro es dominante. La otra mirada, diría que pese a que los recursos están desperdigados y la megadiversidad es una fortaleza potencial de las regiones, las principales riquezas no tienen operadores involucrados con dinámicas territoriales, económicas y políticas.

A esta aspiración le sigue concomitante, una percepción clara referida a que la configuración centralista del Estado unitario y de la administración del territorio de la república, más que un facilitador de oportunidades para revertir el proceso, se convierte en un mecanismo que nos aleja de esa posibilidad; en ese contexto, aun cuando tenemos un buen trecho avanzado en la organización y competencias de gobiernos subnacionales (instalados en departamentos, provincias y distritos), los cambios son limitados en el poder central, éste aún se encuentra incólume, al menos en su lógica de funcionamiento cotidiano.

La descentralización, que redefine las competencias y responsabilidades de los niveles de gobierno, debiera correr como un buen instrumento que permita que en las regiones existan mecanismos facilitadores y promotores para la competitividad y el crecimiento económico, organizando el territorio y el mejor gobierno con la participación directa de los ciudadanos. Pero llevarlo adelante no es asunto sencillo, pues siendo un tema de organización de un territorio, en ese sentido incorpora la dimensión espacial, requiere de la más amplia confluencia y acuerdo posible de los actores sociales; también de una confluencia de intereses, mezcla de visión compartida y esfuerzo endógeno, que construya la viabilidad de esta propuesta. Necesitamos pues de reformar el Estado, incluida su dimensión de mayor eficiencia administrativa por más cercanía al ciudadano, y convertirlo en unitario y descentralizado en su forma de gobierno, como la Constitución manda.

Pero tenemos un segundo punto de partida ¿por qué conformar regiones integrando las actuales circunscripciones departamentales? La orientación general, como aspiración y proyecto, podría ser recogida de la ley en tres temas, a nuestro parecer medulares:³

³ Ley de Bases de la Descentralización Art 28 y 29.1

- Las regiones son «...unidades territoriales geo-económicas... con diversidad de recursos... y de niveles de desarrollo ...»;
- La «conformación o creación ... requiere ... que se fusionen dos o más circunscripciones ... colindantes»; y
- La propuesta «sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum».

Por tal motivo, se plantea que la regionalización se orienta a la «constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas» para lo cual será necesario fijar incentivos⁴.

Esta perspectiva se cristaliza en un principio de gestión fundamental para los gobiernos regionales, el de la Integración que permita «la formación de acuerdos (...) el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva»⁵ y que el «gobierno regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional»⁶.

Se recuerda estos asuntos, por la sencilla razón de que partimos de la idea de que se trata de organizar el territorio en función a la competitividad y la posibilidad de generar formas de gobiernos sub-nacionales viables, sostenibles fiscalmente, tanto en lo social como en lo político.

En este aspecto, la afirmación que los departamentos no son viables para llevar adelante estas tareas, es piedra angular, que se puede examinar en varios sentidos y que se encuentran en los fundamentos y en la propia Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones⁷.

- «Aumentar sus capacidades y potencialidades económicas» al mismo tiempo que logre «disminuir sus gastos administrativos y burocráticos; es decir gane

⁴ Ley de Bases de la Descentralización Art 30.2 y 30.3

⁵ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Art 8 numeral 14

⁶ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Art 8 numeral 13, que en ese sentido continúa diciendo: «Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y, facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.»

⁷ Cfr. Efraín González de Olarte «Lineamientos económicos y políticos para la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones» en «Regiones Integradas» Walter Alejos Calderón, compilador; p 22ss

economías de escala en su administración. Junto con ello se pueden lograr «bases más fuertes para la consolidación de la democracia» y el funcionamiento de un eficiente sistema de partidos.

- Una región debe tener pues el «tamaño crítico necesario para la expansión económica»; es decir, juntar la masa crítica de mercados, actores, capacidades, habilidades productivas y conexiones económicas (clusters y eslabonamientos en los que se colabora y se compite), para «ser competitivas...conformar una oferta exportadora...» con las economías de escala que se requiere.
- Se requiere «capacidades y poder» para disponer de una fuerza de balance respecto de los poderes y capacidades concentrados para hacer un contrabalance.
- Finalmente, una importancia y una oportunidad de orden geo-político, donde llegamos a la necesidad de la coordinación incluso entre regiones ya conformadas, para enfrentar procesos de integración con regiones subnacionales de países colindantes en el contexto de Sud América y la implementación de proyectos como el IIRSA⁸.
- La integración es imprescindible para permitir mejorar el financiamiento; pues «rentas débiles en regiones pequeñas», implican mayores costos de gestión fiscal; pero en especial, para lograr una tributación que haga y permita una gestión fiscal sostenible, más allá de regalías y canon, que tienen un componente redistributivo y en cierto sentido temporal.

2. TAREAS Y PROPUESTAS: UN PROBLEMA DE GESTIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

Para nuestro entender, el proceso de descentralización no depende tan sólo de leyes, sino también de voluntad de los actores, en diversos planos, en especial

⁸ Quizá el desafío fundamental y más cercano lo tengamos en el sur entre lo que se le llama la «macro región sur», las conexiones con los Estados brasileiros de Acre-Rondonia e incluso el Mato Grosso; y el oriente y occidente boliviano, el uno que ya exporta soya por Matarani y podría tener gaseoducto hacia Ilo con una propuesta que integra al otro y tiene perspectiva altiplánica. La columna vertebral debería estar conformadas por las vías interoceánicas (definidas como ejes de desarrollo y no sólo como caminos) hacia un frente portuario en el Pacífico; y tener como contestación un tramado multimodal en el sur y la generación de una oferta exportable en todo el ámbito de su territorio; remarcado en la fortaleza de gran complementariedad de recursos entre territorios. Está lógica de Centro-Oeste en la América del Sur, ya fue planteada desde la I Cumbre de Alcaldes y Empresarios de la macro región sur realizada en Ilo en 1999, cfr Fernando Paredes Núñez «Macro Región Sur: Recuento, balance y perspectivas» CCIA, Arequipa, diciembre 2002.

de los que esperamos ser protagonistas de un esfuerzo endógeno de concertación y proyecto.

A las puertas de un proceso de referéndum es posible apreciar, como los plazos y fases previstas en la Ley de Bases de la Descentralización⁹ se han convertido casi en ecuaciones de resolución simultánea, y al mismo tiempo como el propio proceso se han tornado más exigentes para su avance, de voluntades políticas de concertación y la implementación de nuevos objetivos del quehacer político.

En ese orden de cosas, conviene señalar tareas y propuestas en perspectiva; en primer lugar, aquellas que corresponden a la gestión y el liderazgo, y luego aquellas de orden normativo y legal

A. El fortalecimiento del sector privado regional y local

El tema tiene efectos no sólo en términos de fortalecimiento de la competitividad y las relaciones espaciales (cuencas, corredores, etc.), sino también en la organización y participación como interlocutores válidos del sector privado, en especial para la tarea de atraer y retener inversiones.

En los últimos años, los mapas de nuestros flujos económicos y comerciales regionales se han transformado, y aunque el país no cuenta con cifras actualizadas¹⁰, la observación de las tasas de crecimiento en las colocaciones y depósitos de las entidades de micro finanzas¹¹, nos dan idea de una contraparte real que no terminamos de conocer en todas sus dimensiones.

También implica el desarrollo de las «capacidades de empresarialidad» de pequeños y medianos productores urbanos y rurales, la estabilidad y seguridad en las relaciones proveedor-cliente entre empresas, y la promoción de emprendimientos asociativos para enfrentar el mercado con mayor valor agregado (en especial la exportación y las licitaciones públicas) y particularmente difundir e introducir innovaciones técnicas (en el sentido más amplio de la palabra).

Parte de este tema, está en generar conexiones y eslabonamientos (proveedor competitivo, servicios de avanzada, ...), además de responsabilidad social y respeto al ecosistema, de los operadores grandes, inversores externos respecto

⁹ Segunda Disposición Transitoria «Etapas del proceso de descentralización» (Ley 27783).

¹⁰ Se dejó de producir estadística de producto departamental en paralelo con el inicio del proceso de descentralización.

¹¹ Cajas Municipales, Cajas Rurales, Edpymes, etc.

del área de influencia donde están localizados, utilización más eficiente de recursos disponibles de cooperación técnica nacional e internacional, y de fuentes de retransferencia presupuestaria y redistribución a través del Estado. Sobre este asunto, hay experiencias positivas y negativas, que tienen que ver con iniciativas económicas, pero también voluntades políticas como actores

Finalmente, asociar todas estas iniciativas y vincularlas en un proyecto de competitividad regional requiere de un facilitador (definir el facilitador) que concrete un encuentro público –privado, lo cual requiere definir en particular, de acuerdo a las circunstancias y lugares, qué regiones integradas lo pueden abordar con mayor capacidad, fortaleza y presencia.

Un sector privado localizado, fuerte y articulado, resulta sustantivo para la competitividad y el empleo; pero también implica establecer la relación directa entre combatir a la pobreza y obtener mayores valores agregados.

B. Fomentar escenarios cooperativos para la inversión, y desarrollar capacidades de concertación

En el plano de la gestión política y la disposición de recursos, el escenario de inversores externos con baja incidencia en su entorno espacial y la práctica de un Estado centralista, se encuentran las más de las veces con contextos regionales y locales donde los actores políticos no han desarrollado la sensibilidad de una visión compartida, continuidad de proyecto, ni las formas de operar agregando intereses.

Por tanto, las transferencias presupuestales y las fuentes de canon y regalías aparecen como preciado mecanismo de reivindicación que puede permitir rédito político inmediato. Pero en esa misma lógica, a los recursos obtenidos, no le sigue la inversión en «bienes públicos» para facilitar competitividad o la capitalización en capacidades de las personas y las instituciones.

Insistir, entonces, en la construcción y/o mejor desempeño de escenarios cooperativos regionales, para un mejor desempeño de la competitividad en el tiempo, resulta de singular importancia y prioridad como recomendación a los partidos y actores políticos en el nivel subnacional.

Actores económicos fortalecidos e integrados en un contexto de proyecto competitivo, con actores políticos y sociales que privilegien escenarios para el encuentro y generación de las sinergias necesarias para la conformación de regiones, constituyen el escenario de gestión público-privado, que en la experiencia

internacional ha sido subrayado como muy importante para el desarrollo espacialmente localizado. Gran parte de estas afirmaciones tiene como supuesto, confianzas y culturas que es imprescindible motivar, de tal manera que todos pueden ganar.

3. TAREAS Y PROPUESTAS: LA CUESTIÓN DE REGLAS Y NORMATIVIDAD

Los otros temas tienen que ver con el marco jurídico y las reglas explícitas que eventualmente podrían mejorar o complementar la institucionalidad a la que se aspira regional y localmente.

A. La «provincia» como eje (unidad básica) de acción del Estado al interior de las regiones conformadas

La base de esta recomendación, supone de un lado la gradualidad en la desaparición de los departamentos como circunscripción¹², el surgimiento de las regiones conformadas y la reorganización que al interior de ese espacio tiene que ocurrir. La provincia permite estar más cerca de la reconfiguración interna de las regiones conformadas.

Se trata entonces de replantear las reglas:

- Para la representación electoral y de mecanismos inclusivos de participación en las decisiones internas a las regiones.
- Para la acción administrativa del aparato público, sus reparticiones sectoriales y espaciales; lo cual supone también, incluir la posibilidad de manejar conflictos territoriales, vía la mayor visión y la pertenencia a circunscripciones más amplias o por la vía de diseños administrativos para la gestión compartida (mancomunidad, por ejemplo).
- Para considerar la organización del territorio: sistema urbano, vialidad y límites provinciales-distritales.

Todo lo cual supone reconsiderar la disposición constitucional de circunscripciones territoriales y niveles de gobierno¹³, poniendo ambas en un número de 3

¹² Una vieja afirmación de los descentralistas es que la configuración de departamentos había tenido poco que ver con procesos económicos o con proyectos de desarrollo.

¹³ Art 189: El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regio-

(nacional, regional y local), aunque para cumplirla como disposición la señalemos como objetivo y por tanto sujeta a ciertos términos que pareciera no conviene fijar a priori.

Esta afirmación tiene tres implicancias, que deben de ser consideradas:

- La ya enunciada desaparición de los departamentos por la vía de la integración con otros departamentos. En algunos casos se habla de identidad departamental, pero quizá esa idea tiene más fuerza porque es más propia de la ciudad capital, más poblada y con el asentamiento de servicios públicos y privados. A contracorriente, pero favorable a la integración, el tema de la «sede» del gobierno de la región conformada debiera ser «usado» con criterios de planificación de la organización del territorio, como instrumento de dinamización de actividades en zonas de menor desarrollo.
- La otra, es de mayor importancia, en especial porque debe reconciliar en un nivel de tratamiento local integrado que articule racional y equilibradamente, provincia, distrito y centro poblado, impidiendo la atomización en la asignación y administración de recursos junto con permitir el manejo en el tiempo, de prioridades y concentración de esfuerzos (cartera de proyectos, horizonte multianual, escala de servicios, rentabilidad económica socialmente evaluada, etc), como ejercicio democrático, dados recursos públicos finitos. La otra posibilidad es la de tener tres niveles de gobiernos que se depredan entre ellos (provincia, distritos y centro poblado), cada uno por su lado.
- Eventualmente, supone también examinar la viabilidad de distritos que se agotan, como la de aquellos que se acercan más al comportamiento de una provincia. Un tema de la conciliación creativa en el terreno de lo local, es además de articular centro poblado con distritos y distritos con provincias, impedir la atomización de poderes y funciones y fomentar la mancomunidad para la prestación de servicios con ganancias apreciables en economías de escala y de alcance.

La provincia se vuelve así, como la unidad básica del rompecabezas con que queremos rearmar la acción del Estado y el desarrollo de la competitividad.

nal y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

B. Disponer de un mapa político, claramente percibido, con estructuras diferenciadas donde se note las ventajas de ser región conformada

Que en la legislación, la percepción de los ciudadanos y el comportamiento de la administración pública distinga claramente la región conformada y su Gobierno, de aquel status propio de los Gobiernos Regionales instalados en departamentos, que junto con ellos debieran extinguirse. Las regiones conformadas, deben ser consideradas con una representatividad mayor, distinguidas con el funcionamiento adecuado de los incentivos prescritos por ley, la delegación completa de funciones consideradas, en especial y con prioridad aquellas que les son indispensables para construir su competitividad según visiones y planes trazados, con relaciones fluidas con el Gobierno Nacional, etc.

El mismo tratamiento y prerrogativas, en ningún caso debieran ser extensibles a Gobiernos Regionales en departamentos, para conservar clara y definida la direccionalidad anotada en el criterio de integración.

Un caso de estos es el de Lima y el Callao, en el cual debiera superarse viejos y arcaicos criterios diferenciadores¹⁴ y señalar su neta continuidad geográfica y configuración como región central. La salida de hacer Callao Región, no solo elimina la definición histórica de Provincia Constitucional sino que también concede un trato privilegiado del que no gozan los demás territorios.¹⁵

Afrontar este problema supone configurar una región central con Lima y Callao, donde algunos distritos adquieran calidad de provincia y se defina un distrito capital; todo lo cual debe ser asumido como una peculiaridad dentro de la regla de integración, continuidad y competitividad¹⁶.

Se trata también de conservar las Juntas de Coordinación que prescribe la Ley, con las dos dimensiones que les son propias, siendo alternativas o complementarias:

¹⁴ ¿Por qué le debemos pedir ese esfuerzo a viejas rencillas provinciales y locales y no a este provincialismo centralista?

¹⁵ Un proyecto sobre la materia fue devuelto por el Pleno del Congreso a Comisiones de Descentralización y Presupuesto; de haber pasado, golpeaba seriamente la estrategia general de proceso de conformación, pero también porque compromete aspectos de equidad en el manejo de recursos presupuestarios y lógicas de proceso (estudio técnico, referéndum con voto favorable de la mitad más uno de los electores, etc.)

¹⁶ Esta lógica también se concilia con la idea de hacer de «la provincia» la unidad de acción mínima dentro del proceso.

- Espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo¹⁷.
- Gestión estratégica de la integración para la conformación de regiones¹⁸.

En el caso de Gobiernos en departamentos, la posibilidad de disponer de Juntas de Coordinación está limitada a la relación entre ellos; en el caso de regiones conformadas, podrá extenderse también a circunscripciones menores colindantes, provincias y distritos.

Un tema que queda pendiente, es si las Juntas de Coordinación previstas debieron tener un tiempo de maduración más largo antes de plantearse el tema de conformar región. Pero en cualquiera de las circunstancias, es un cabo que no se puede soltar y que debe revestir toda la importancia estratégica que el es propia para la continuidad del proceso de descentralización.

C. Asuntos necesarios para hacer viable la confirmación vía referéndum de las propuestas de conformación de regiones.

Quizá el punto más importante en materia de incentivos, es el de asignación de la recaudación de los impuestos internos¹⁹, 50% de la recaudación en el Impuesto General a las Ventas (neto del Impuesto de Promoción Municipal), el Impuesto Selectivo al Consumo, el Impuesto a la Renta de Personas Naturales correspondientes a primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Se requiere de una clara percepción de que la región conformada adiciona la capacidad de poder disponer y tiene autoridad sobre dichos fondos recaudados. Pero aquí tenemos diversos problemas que deben ser examinados. Aunque quienes se registren como contribuyentes en una región tendrán una bonificación de 20% en los procesos de adjudicación y contratación del Estado²⁰; ello no parece suficiente como para buscar geo-referenciar la recaudación, en especial para los operadores económicos grandes y que realizan sus negocios a nivel nacional.

Probablemente, si realizamos este esfuerzo con algún procedimiento, como por ejemplo un índice de valor agregado regional, Lima seguirá siendo la gran fuen-

¹⁷ Cfr Art. 91 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

¹⁸ Cfr Art 3 así como el Art 7 (funciones) de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones.

¹⁹ Cfr. Art 27 Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones

²⁰ Cfr. Art 29 de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones

te tributaria y la proporción Lima - resto del país, no se alterará significativamente. Sin embargo, sí tiene sentido en términos de incentivo y de proyecto, como volumen de recursos sobre el que adquiere autoridad la región conformada y eventualmente permite romper la idea que «si no me integro y me quedo con lo mío, que es bastante (canon, regalía), estaré mejor que integrándome con otros».

Las regiones conformadas, debieran también poder acceder a mecanismos que les permitiera ganar el 50% de toda la recaudación adicional lograda por esfuerzos conjuntos, lo cual podría tener grados de libertad mayores para su disposición como inversión.

Un tema de debate que se tocó a raíz del Proyecto Callao Región, debiera considerar temas vinculados a la Caja Unica, las funciones y capacidades redistributivas del Estado y los objetivos de equidad en el manejo agregado de los recursos. Lo cual obviamente se reproduce en cada uno de los niveles de gobierno del Estado.

En términos administrativos, supone definir claramente la relación Gobierno Nacional, específicamente Poder Ejecutivo, con competencias unitarias exclusivas que ejerce desconcentradamente; y también Poder Ejecutivo con competencias compartidas, donde jugando el papel de ente rector (norma, regula, vigila, evalúa, etc.), entrega la ejecución de políticas nacionales a los gobiernos de regiones conformadas y a los gobiernos locales, los cuales además ejecutan sus propias políticas.

En la discusión de competencias, hay terreno por recorrer todavía para que se pueda distinguir claramente y con transparencia ante los ojos de los ciudadanos y eventualmente del Tribunal Constitucional (que resuelve conflictos), quién es responsable de hacer qué cosas, cuándo y de qué forma, lo cual tiende a reducir las definiciones de lo compartido, pero que tiene también la necesidad de administrar en el tiempo este tema, para llegar a él por aproximaciones sucesivas.

Este asunto debe desarrollar más orgánicamente el artículo 26 de la Ley de Bases de la Descentralización (competencias exclusivas gobierno nacional) y el artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales²¹ (competencias y rec-

²¹ Artículo 45.- Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales

a) Concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales

Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado

toría en la relación nacional-regional) mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y entregaría a las regiones conformadas la organización de sus Gerencias Regionales y Direcciones Sectoriales; dos consecuencias ineludibles son la reducción del número de ministerios hacia unos pocos, que se desenvuelven en un nuevo contexto como normativos y con políticas nacionales, y de la estructura «representativa» de prefectos, sub-prefectos, gobernadores y tenientes gobernadores, en las regiones conformadas, quedando para el debate el mecanismo de coordinación entre niveles de gobierno.

D. Mejorar estructuras transicionales de Gobierno Regional y mejorar reglas electorales

Para la estructura básica de todos los Gobiernos Regionales, se debe apuntar a un mejor funcionamiento con mayor representatividad.

En ese sentido se debe evaluar los siguientes aspectos:

- Diferenciar la Presidencia (que pasaría a llamarse Gobernación según dictamen de la Comisión de Descentralización) de la entidad que legisla y fiscaliza (Consejo Regional). Puede ser revocable en conjunto Presidente y Vice Presidente.
- La Presidencia se elige con un mínimo de votos (40% de los válidamente emitidos) y si fuera necesario, se organizaría segunda vuelta para completar el requisito. Incluso se podría evaluar las posibilidades de elegir a los consejeros en la segunda vuelta.
- El Consejo Regional se constituye por representación provincial (al menos uno por cada una); asunto sobre el cual ya tienen una definición las Comisiones de Descentralización y Constitución; pudiendo considerar la alternativa de votación por distrito múltiple y uni-nominal, individualmente revocable en su circunscripción.
- Una vez conformada la región, se debe evaluar la pertinencia de una estructura paritaria transitoria representativa de los departamentos que se integran

y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley.

Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Corresponde al Gobierno Nacional determinar la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, la que se aprobará mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización.

(igual número de miembros, se discutió en número de 8 por ejemplo) para organizar el territorio y reestructurar su administración. En este único periodo podría ser igual el número de representantes en el Consejo Regional. Las tareas pasan por redefinir los espacios y acercar las unidades de acción del Estado a la «zonificación económica» susceptible de realizar.

- Se mejora la estructura del CCR: representación de sociedad civil provincial y alcaldes provinciales y distritales; aunque este es un tema de gestión, no necesariamente requiere de la ley y sí de la iniciativa de las partes y en especial de vitalidad de la sociedad civil.
- Abrir la posibilidad de consultas complementarias o mecanismos de acuerdo para casos en que no se cubra el requisito de que en cada circunscripción se alcance un resultado favorable. Se supone que la barra es alta, «la mitad más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar en la consulta en cada circunscripción»²² pues no hay procedimiento de desconformación, teniendo en cuenta los principios de permanente dinámica e irreversible que les son propios²³.

En todo caso, se requiere de una legislación que permita varias alternativas para que efectivamente se cristalice la idea de proceso:

- Elecciones complementarias próximas (junto con las elecciones generales), si al menos dos aprobaron la consulta y en el tercero no se llegó al mínimo requerido.
- Constitución de región si al menos dos que aprobaron la propuesta mantienen continuidad geográfica; el tercero puede adherir una Junta de Coordinación para la gestión estratégica de la integración.
- Pero si las dos que aprueban no tienen continuidad geográfica, pueden constituir región si la tercera, que proporciona ese requisito, se adhiere a la mencionada Junta de Coordinación, con el voto favorable de la mayoría calificada de los Alcaldes Provinciales.

4. A PROPÓSITO DEL PROCESO DE REFERÉNDUM EN CURSO

Evidentemente, la conformación de regiones rompe los esquemas vigentes de representación electoral, administración pública y escenarios de política regio-

²² Cfr. Art 22 de la Ley 28274 de Incentivos para la Conformación de Regiones, que modifica el 29.4 de la Ley de Bases de la Descentralización.

²³ Cfr. Art 4 incisos a) b) y c) de la Ley de Bases de la Descentralización.

nal y de sociedad civil. De los 17 expedientes presentados, muchos de ellos entrecruzados, 5 han sido aprobados y contamos hoy con la convocatoria a referéndum de consulta de integración en esos 5 casos²⁴.

- Ancash, Huanuco, Junín, Lima provincias y Pasco
- Ayacucho, Huancavelica e Ica
- Tacna, Arequipa y Puno
- Apurímac y Cusco
- Tumbes, Piura y Lambayeque

En esa mirada, es posible identificar una correlación entre el liderazgo proactivo, compartido con la formulación de expedientes y la aceptación de proyectos comunes (dinámicas virtuosas, cuyo ejemplo puede ser el norte); pero también entre las reglas electorales vigentes, los ciudadanos votantes de referencia y los proyectos políticos particulares (dinámica de dispersión, que por contraste lo pudiéramos encontrar en el sur) o en las integraciones que no pudieron concretarse.

Igualmente, una gran constatación es que la presentación de expedientes ha precipitado opiniones de la sociedad civil y movimientos políticos, interactuando con sus autoridades de gobierno regional, y que en muchos casos han sido contrapuestas. También de los propios alcaldes provinciales, en especial de la ciudades capitales que no se han sentido involucrados, que pesarán bastante a la hora de la propaganda y publicidad de voto y que pueden estar precipitados por la decisión aún no culminada, de normar la renuncia previa para postular a otro cargo (presidente regional o congresista)

Como es claro, la conformación de regiones y las recomendaciones que se plantean, tendrán ganadores y perdedores, que serán claramente favorables a quienes mantengan comités políticos regionales y provinciales activos y desalentar a liderazgos con enclaves departamentales o urbanos, a veces cautivos.

En adelante será mucho más urgente darle continuidad a la presencia de escenarios de debate y construcción de proyectos de competitividad y de política regional / local; y ser mucho más proactivos en la formación de regiones, pues las consecuencias positivas y negativas serán más evidentes para los actores políticos (partidos, movimientos, grupos, líderes...).

La visibilización del proceso resulta crucial, como tema nacional y regional; y en ese contexto, un shock de confianza a la descentralización es nodal; es decir,

²⁴ Realizadas por el Jurado Nacional de Elecciones el 1 de junio

que si múltiples actores están involucrados será necesario que una buena parte de ellos, tanto nacionales como especialmente regionales, apueste por un acuerdo que impulse el voto favorable al referéndum y un mínimo de temas programáticos que se propone impulsar en conjunto.

Finalmente, los temas más importantes de conveniencia económica de la integración tanto para la reactivación productiva como para el funcionamiento del Estado, así como las reglas de conformación y lo que se espera sucederá después, deberán estar claros y difundidos para que la población pueda tomar una decisión informada.

REVISIÓN GENERAL DEL MARCO LEGAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ACTUAL INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

Johnny Zas Friz Burga*

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de la revisión del actual marco legal es recomendar su modificación básica: cambiar aquellos aspectos cuya reforma aparece imprescindible para dar viabilidad a la actual estructura regional.

Las principales recomendaciones son las siguientes:

- 1) Como enfoque general, se plantea modificar la actual Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y no elaborar una nueva Ley Marco de Regiones. La idea es modificar aquellos contenidos de la Ley afectados más directamente por la conformación de las regiones propiamente dichas.
- 2) Otra cuestión que se considera necesario establecer es una clara separación de poderes en la forma de gobierno regional. Para lograr una clara separación de poderes se requiere que el Ejecutivo regional no sea parte del Consejo Regional y que los candidatos a Vicepresidente y Presidente regionales postulen separadamente a los candidatos al Consejo Regional.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Doctor en Derecho Público por la Universidad de Estudios de Bolonia, Italia. Consultor para temas de descentralización en el Consejo Nacional de Descentralización y en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Profesor en la Escuela de Graduados de la PUCP. Actualmente, se desempeña como consultor en la Defensoría del Pueblo del Perú y es miembro del Instituto Riva Agüero de la PUCP. Es autor de varios libros sobre descentralización, destacando: «La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998», «El Sueño Obcecado. La Descentralización Política en la América Andina», «La Insistencia de la Voluntad. El Actual Proceso Peruano de Descentralización Política y sus Antecedentes Inmediatos (1980-2004)».

- 3) También se propone la eliminación del máximo de veinticinco (25) representantes para los Consejos Regionales. Este límite máximo no podría aplicarse para una de las regiones propuestas para el referéndum de octubre.
- 4) La propuesta mayoritaria de dar un rol protagónico a la provincia en el sistema electoral se matiza con la introducción también de una representación departamental que introduzca un incentivo para la integración, así como la consideración de un criterio poblacional que impida una elevada sobrerrepresentación de algunos departamentos.
- 5) También se propone la eliminación del premio de mayoría en el sistema electoral regional o la introducción para su aplicación de una barrera mínima a superar, que podría ser del veinte o treinta por ciento, y de no ocurrir la superación de la barrera mínima, considerar una segunda vuelta electoral.
- 6) Se plantea establecer una forma de desconcentración de las regiones integradas sin configurar en el nivel departamental otro nivel de gobierno.
- 7) También se propone una mayor claridad en la determinación de las materias de competencia exclusivas regionales, ya que diversas funciones de materias de competencia exclusiva reconocidas en la Ley de Bases de la Descentralización son en realidad competencias compartidas; así como una adecuación de las materias de competencia y funciones transferidas a los Gobiernos Regionales sobre base departamental, ya que se integrarán Gobiernos Regionales sobre base departamental con distintas materias de competencia, funciones y recursos transferidos por la aplicación del Sistema de Acreditación.
- 8) Por último, se plantea la modificación de la Ley de Bases de Descentralización, en materia de la sede del Gobierno Regional, señalando criterios técnicos para su selección.

INTRODUCCIÓN

La reforma del texto constitucional original de la Carta Política de 1993 estableció que el proceso de descentralización se realizaría por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

El texto constitucional reformado señala que el proceso de regionalización se inicia con gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Por ello, el mismo texto señala que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos.

Asimismo, la Carta Política reformada dispone que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región; que igual procedimiento seguirán las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional; que la ley determinará las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales a las regiones así integradas; y que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí.

El texto constitucional reformado reconoce el principio de la gradualidad como elemento esencial del proceso de descentralización y plantea el inicio de este proceso con gobiernos regionales sobre base departamental y en el caso del Callao, provincial.

Este mandato constitucional ha sido desarrollado, entre otras normas, por la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

Las leyes de desarrollo constitucional no regularon alguna de las materias planteadas. Es así como no se previeron competencias ni facultades adicionales para las regiones integradas –es decir, para las regiones propiamente tales– en la legislación de desarrollo constitucional. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estableció las materias de competencia y las funciones específicas que corresponden a todo gobierno regional.

Otros mandatos constitucionales fueron recogidos expresamente por la legislación de desarrollo, tales como la contigüidad de dos o más circunscripciones departamentales para la integración, el cambio de las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional, los incentivos para favorecer la integración y la creación de las juntas de coordinación interregional como mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales.

Fue la Ley de Bases de la Descentralización la norma que recogió el diseño gradual del proceso de descentralización, de que éste se realice por etapas, en forma progresiva y ordenada.

La segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización señala que el proceso de descentralización se ejecuta en forma progresiva y ordenada conforme a una etapa preparatoria y a otras cuatro etapas.

La etapa preparatoria debía concluir en diciembre del año 2002 y encargaba al Congreso de la República la elaboración de las siguientes leyes: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Todas estas normas se han dictado, excepto la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Al Poder Ejecutivo se le encargó la realización de una operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión; el inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional (CTAR), a efectos de sus transferencia a los gobiernos regionales; la desactivación del Ministerio de la Presidencia; la elaboración del Plan de Transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales; el Plan de Capacitación a nivel regional y local; la promoción y la difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización; y el fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local.

La mayoría de estas acciones encargadas al Poder Ejecutivo Nacional se realizaron en los plazos previstos para la etapa preparatoria por la Ley de Bases de la Descentralización.

La primera etapa del proceso planteaba la transferencia y recepción de los activos y los pasivos de los CTAR a los gobiernos regionales; el inicio de la transferencia y recepción de los programas sociales a los gobiernos locales y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional a los gobiernos regionales; la continuación del plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal; y el apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales. En esta etapa se realizó, especialmente, la transferencia de los activos y pasivos de los CTAR, así como la transferencia a determinados gobiernos locales y regionales de programas sociales y de proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional.

La segunda etapa preveía la promoción y el apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum; la difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional; y la formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada.

La tercera etapa preveía la transferencia de todas las materias de competencia sectoriales excepto educación y salud; y la cuarta etapa la transferencia de salud y educación.

Estas etapas eran consecutivas. Ello implicaba que recién cuando se hubiesen constituido las regiones propiamente tales se debía realizar la transferencia de las materias de competencia sectoriales. De allí, que incluso el texto constitucional señalara la consideración de competencias adicionales para las regiones propiamente tales, es decir integradas.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales cambió este orden cuando estableció en su cuarta disposición transitoria, complementaria y final que se iniciaba la transferencia de todas las competencias sectoriales desde el 1 de enero del año 2004. De esta manera, las etapas se volvieron paralelas y no consecutivas.

Con la modificación realizada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la transferencia de las materias de competencia sectoriales no requería la previa conformación de regiones, sino que se podían transferir tales materias de competencia sectoriales a gobiernos regionales sobre base departamental, tal como ha ocurrido en el actual proceso de transferencia.

La Ley de Bases de la Descentralización regula el proceso de conformación de regiones. Esta Ley disponía que la conformación y creación de regiones requería -y requiere- que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes y que la propuesta sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum; la realización de un referéndum -luego de la modificación, para este año 2005- y sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas todas las regiones del país; las provincias y distritos contiguos a una futura región, podían cambiar de circunscripción por única vez en el mismo proceso de consulta; que el referéndum surtía efecto cuando alcanzara un resultado favorable de 50% más uno de los electores de la circunscripción consultada; que las regiones se creaban por ley y sus autoridades eran elegidas en la siguiente elección regional; que la capital de la República no integraba ninguna región; y que no procedía un nuevo referéndum para la misma consulta, sino hasta después de seis años.

Varias de las disposiciones citadas de la Ley de Bases de la Descentralización han sido modificadas por otra ley posterior (y también aprobada conforme a las formalidades exigidas para toda ley orgánica): la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Esta ley señala, entre otras cuestiones, que las provincias y distritos contiguos podrán cambiar de circunscripción

en los referéndum siguientes al de este año 2005 y que el referéndum surtirá efecto cuando se alcance un resultado favorable en cada circunscripción consultada de más de la mitad de los electores que hayan efectivamente votado.

El artículo 15° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones dispone que la conformación y creación de regiones se realizará en dos etapas consecutivas: una primera etapa, que requiere que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región (el primer referéndum correspondiente a esta etapa se realizará en el mes de octubre del año 2005 y los siguientes en los años 2009 y 2013); y una segunda etapa que se realizará en las regiones una vez constituidas y que permite a las provincias y distritos contiguos a otra región que, por única vez, puedan cambiar de circunscripción -(el primer referéndum de esta etapa se realizará en el referéndum correspondiente al año 2009 y el siguiente el 2013).

Asimismo, el artículo 22° de la citada Ley de Incentivos señala que es aprobada la propuesta de conformación de regiones cuando mediante el referéndum alcanza un resultado favorable de 50% más uno de los votantes, que efectivamente acudieron a votar en la consulta, de cada circunscripción.

No obstante los problemas de sistemática jurídica presentes, parecería que el legislador -de la Ley de Bases de la Descentralización- preveía que la mayoría o la totalidad de las iniciativas para la creación de todas las regiones propiamente dichas se realizarían con el primer referéndum. Sin embargo, ante la posibilidad que no se constituyeran todas las regiones, se previó la realización de otros referéndum sucesivos. Esta era una disposición necesaria, considerando que la conformación de las regiones dependía -y depende- de la decisión de las comunidades.

La Ley de Bases de la Descentralización recoge el contenido de la Carta Política reformada señalando que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao; que la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas; y que por ley especial se fijarán los incentivos especiales para la integración y conformación de regiones.

Con relación a la sede, aparece claro que la Ley de Bases de la Descentralización sólo regula la sede para el caso de los gobiernos regionales sobre base departamental.

Nuevamente, no obstante los problemas de sistemática jurídica de la Ley de Bases de Descentralización, y considerando el carácter consecutivo inicial de las etapas, las transferencias de las materias de competencia sectoriales se debían transferir a los gobiernos regionales sobre base regional y no departamental. Por lo tanto, todas las funciones específicas de las materias de competencia sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales corresponden a las regiones propiamente tales. No se distinguieron dos clases distintas de gobierno regional -departamental y regional- con materias de competencia y funciones diferenciadas.

La Carta Política reformada –en su artículo 191°– dispone que la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales la conforma el consejo regional como órgano normativo y fiscalizador, el presidente como órgano ejecutivo y el consejo de coordinación regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades; que el consejo regional tendrá un mínimo de siete miembros y un máximo de 25, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto, siguiendo un criterio de población electoral; que el presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro años; y que los miembros del consejo regional son elegidos en la misma forma y por igual periodo.

Con la conformación de regiones propiamente tales, y manteniendo el criterio de representación provincial, se ha puesto en cuestión el máximo de miembros del consejo regional previsto por la Carta Política reformada. Esta disposición quedaría cuestionada de aprobarse la conformación de la Región Nor-Centro-Oriente (Ancash, Lima-Provincias, Pasco, Junín y Huánuco).

No obstante lo señalado, la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, señalaba en su artículo 6° que el número de miembros de cada consejo regional, *para esta primera elección* (del año 2002), sería igual al número de provincias, y en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, igual al número de distritos, con un mínimo de siete. Es interesante notar que el legislador era conciente de la temporalidad de la norma, no obstante la disposición se sustentara en el texto constitucional. (Las cursivas son nuestras)

La Ley de Elecciones Regionales establece las siguientes reglas: la votación es por lista; a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de consejo regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos; la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participan-

Cuadro N° 1
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES REGIONALES DE NOVIEMBRE
DEL AÑO 2002

GOBIERNO REGIONAL	VOTACIÓN OBTENIDA POR LA LISTA GANADORA
AMAZONAS	20%
ANCASH	27%
APURÍMAC	27%
AREQUIPA	31%
AYACUCHO	22%
CAJAMARCA	23%
CALLAO	26%
CUSCO	19%
HUANCAVELICA	20%
HUÁNUCO	25%
ICA	32%
JUNÍN	23%
LA LIBERTAD	50%
LAMBAYEQUE	32%
LIMA (PROVINCIAS) (*)	36%
LORETO	36%
MADRE DE DIOS	34%
MOQUEGUA	23%
PASCO	31%
PIURA	28%
PUNO	26%
SAN MARTÍN	22%
TACNA	29%
TUMBES	19%
UCAYALI	30%

(*) El Departamento de Lima excluyendo la provincia de Lima Metropolitana.

FUENTE: ONPE

tes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia establecida por la lista que le precede en votación; y cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el consejo regional.

Esta ley introduce el premio de mayoría tal como está regulado para los concejos municipales, generando una clara distorsión entre la voluntad ciudadana y la representación. Esta distorsión aparece especialmente grave al no existir ningún mecanismo corrector como una barrera mínima a superar o una segunda vuelta. Al respecto, son muy ilustrativos los resultados de las elecciones regionales del año 2002, en las cuales el premio de mayoría favoreció muy significativamente a la lista ganadora.

También es importante señalar que la representación provincial introduce una distorsión entre la decisión electoral de los ciudadanos y ciudadanas y su representación. Sin embargo, hay un interés del legislador por introducir una representación provincial pero sin constituir a la provincia como circunscripción electoral y manteniendo al departamento como circunscripción electoral pero con indicación de las provincias para seleccionar a los candidatos ganadores.

A continuación presentamos el número de provincias y las poblaciones electorales de los departamentos que constituirán regiones (de ser aprobadas en el referéndum):

Cuadro N° 2
REGIÓN AREQUIPA-PUNO-TACNA

Departamento	Número de provincias	Población electoral
Arequipa	8	759,330
Puno	13	696,616
Tacna	4	165,884

Fuente: ONPE

Cuadro N° 3
REGIÓN APURÍMAC-CUSCO

Departamento	Número de provincias	Población electoral
Apurímac	7	206,816
Cusco	13	662,530

Fuente: ONPE

Cuadro N° 4
REGIÓN NOR CENTRO ORIENTE

Departamento	Número de provincias	Población electoral
Ancash	20	647,763
Huánuco	11	391,566
Junín	9	735,313
Lima (Provincias)	9	532,815
Pasco	3	142,229

Fuente: ONPE

Cuadro N° 5
REGIÓN NORTE

Departamento	Número de provincias	Población electoral
Lambayeque	3	676,665
Piura	8	901,045
Tumbes	3	105,266

Fuente: ONPE

Cuadro N° 6
REGIÓN AYACUCHO-HUANCAVELICA-ICA

Departamento	Número de provincias	Población electoral
Ayacucho	11	325,219
Huancavelica	7	229,304
Ica	5	445,209

Fuente: ONPE

Los cuadros presentados indican la distorsión entre los criterios de representación provincial y el de población electoral. No obstante ello, este último criterio queda subordinado a otros objetivos como la representación provincial y una eventual representación departamental paritaria en el consejo regional que incentive la integración y conformación de regiones propiamente tales.

La Ley de Elecciones Regionales establece en su artículo 6° que el presidente y el vicepresidente del gobierno regional integran el consejo regional. El diseño

institucional no plantea una clara separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo regionales.

En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también está ausente una clara separación de poderes en la forma de gobierno regional. Sin embargo, este tema ya aparece en la citada ley y ésta pretendió dar una respuesta a esta materia, señalando en su undécima disposición transitoria, complementaria y final que para el periodo 2003-2006 el presidente del gobierno regional preside el consejo regional. Sin embargo, esta disposición no enfrenta el problema de manera explícita.

La Ley de Bases de la Descentralización no reguló la forma de desconcentración de los gobiernos regionales y sólo previó la situación de las subregiones preexistentes. La Ley de Bases citada dispone en su sexta disposición transitoria que las subregiones preexistentes mantienen su vigencia, estructura y competencias administrativas y que los gobiernos regionales, al momento de aprobar su organización interna, tendrán en cuenta la situación de las referidas subregiones.

A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sólo hace referencia a las subregiones cuando regula la optimización de recursos para la capacitación a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, señalando que éste debía apoyar a los gobiernos regionales para que al aprobar su organización interna tuvieran en cuenta la situación de las subregiones preexistentes.

Con relación al régimen de competencias, el artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización establece funciones de materias de competencia sectorial como competencias exclusivas de los gobiernos regionales. Sin embargo, la mayoría de éstas corresponden a materias de competencia compartida, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Tal sería el caso del desarrollo de circuitos turísticos (inciso h); de administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos e propiedad del Estado en su jurisdicción (inciso j); de organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial (inciso k); de promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológicas (inciso l); y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad (inciso n).

En el marco del desarrollo de las materias de competencia compartida, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece funciones específicas en las materias citadas de pequeña y microempresa (artículo 48°), en materia ambiental y

de ordenamiento territorial (artículo 53°), de turismo (artículo 63°) y de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado (artículo 62°).

CONCLUSIÓN GENERAL

En conclusión, si bien hay un problema de sistemática jurídica y de ausencia de regulación en algunos temas relacionados con el proceso de descentralización, es importante señalar que la modificación normativa que afectó el carácter consecutivo de las etapas, haciendo que éstas se vuelvan paralelas y ya no consecutivas, ha generado los problemas relacionados con la transferencia de las materias de competencia y funciones específicas a los gobiernos regionales sobre base departamental.

RECOMENDACIONES

1. MODIFICAR LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y NO ELABORAR UNA NUEVA LEY MARCO DE REGIONES

La aparición de las nuevas regiones propiamente tales no implica el cambio de toda la legislación en la materia sino solamente su adecuación en algunos aspectos no previstos. Destacan entre ellos la composición y estructura de los consejos regionales, el sistema electoral, la forma de desconcentración que tendrá la estructura regional, el tema de la sede regional y algunas disposiciones relacionadas con el régimen competencial regional.

Temas como la definición y las atribuciones de los órganos de gobierno regional; los derechos y las obligaciones y las responsabilidades e incompatibilidades funcionales de los consejeros regionales; dietas y licencias; la estructura administrativa gerencial regional esencial; la vacancia y la suspensión en los cargos; el ordenamiento normativo regional; el régimen laboral; entre otros, no requieren ser modificados.

2. ESTABLECER UNA CLARA SEPARACIÓN DE PODERES EN LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL.

La forma de gobierno regional tiene elementos de una forma de gobierno presidencial. Esta forma de gobierno es aquella en la cual hay una clara separación de poderes.

En la forma de gobierno regional, se produce la elección directa del presidente regional, no obstante éste sea elegido en la misma lista de candidatos de los miembros del consejo regional; no hay una relación de confianza entre el ejecutivo regional y el consejo regional; y los órganos del ejecutivo regional (gerente general y gerentes regionales) dependen sólo del presidente regional.

No obstante, las características señaladas, el presidente y vicepresidente regionales también son miembros del consejo regional y lo presiden. Eso no configura una clara separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo regionales.

Para lograr una clara separación de poderes, se requiere que el ejecutivo regional no sea parte del consejo regional y que los candidatos a este último y quienes sean candidatos a la presidencia y vicepresidencia regionales postulen separadamente.

Al respecto, se plantea introducir una segunda vuelta electoral para la elección del presidente y vicepresidente regionales si no se supera una barrera mínima de votos.

3. ELIMINAR EL MÁXIMO DE 25 REPRESENTANTES PARA LOS CONSEJOS REGIONALES.

Con la integración de gobiernos regionales para configurar regiones propiamente tales, el criterio de lograr una representación provincial cuestiona el máximo de 25 representantes para los consejos regionales.

El número de provincias de algunas de las propuestas de integración para la conformación de regiones planteadas en los expedientes técnicos presentados superan el máximo de 25. Este sería el caso de la propuesta Región Norte-Centro-Oriente.

Por lo tanto, de mantenerse el criterio de lograr una representación provincial en el consejo regional, el máximo de 25 debe eliminarse.

4. LOGRAR UNA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO REGIONAL QUE LOGRE UN EQUILIBRIO ENTRE LA REPRESENTACIÓN DEPARTAMENTAL Y PROVINCIAL.

El establecimiento en el consejo regional de un mínimo y de un máximo de representantes, así como la inclusión del criterio de representación provincial,

afecta el criterio por el cual el número de representantes debe tener una relación directa con la población electoral de la circunscripción intermedia.

El criterio de representación provincial en los consejos regionales tiene el objetivo de lograr que todas las provincias estén representadas en el consejo regional. Sin embargo, existe el riesgo que los consejeros regionales actúen sin considerar los intereses regionales sino los provinciales. Sin embargo, este tipo de representación es una opción del diseño normativo.

La integración de gobiernos regionales sobre base departamental para conformar regiones propiamente tales también presenta problemas. Al respecto, si sólo se mantuviera un criterio de representación provincial, además de la dificultad de mantener el máximo de 25 previsto por la ley, habrían departamentos que tendrían menos representantes ante el consejo regional que otros departamentos, siendo minoría. Esta situación podría ser un desincentivo para la integración de gobiernos regionales.

Por eso, se plantea que el consejo regional debería tener una representación paritaria de los departamentos que integran la región propiamente tal. Ello implicaría que cada uno de los departamentos de los gobiernos regionales que se integran constituiría una circunscripción electoral.

El departamento con mayor número de provincias definiría el número de representantes que tendría cada uno de los departamentos; y se mantendría, además, el criterio de representación provincial.

Esta fórmula busca un equilibrio entre la representación provincial y la departamental. Sin embargo, el problema de esta propuesta radicaría en la mayor representación que tendrían los departamentos con menos provincias, rompiéndose así el criterio por el cual el número de representantes debe tener una relación directa con la población electoral de la circunscripción intermedia.

Esta propuesta podría matizarse eliminando la representación departamental paritaria y sólo aumentando un número adicional de representantes a los departamentos con menos provincias, siempre que tengan una significativa población electoral. Esta variante moderaría el efecto de una excesiva representación de los departamentos con menos provincias en una representación paritaria de los mismos.

La introducción de la representación departamental requeriría una modificación a la legislación vigente que sólo prevé la representación provincial como criterio fundamental.

5. EL SISTEMA ELECTORAL REQUIERE UNA MAYOR CORRESPONDENCIA ENTRE LA VOTACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PRODUCTO DE ELLA.

El sistema electoral regional tiene un premio de mayoría, es decir la mitad más uno de los miembros del consejo regional va a la lista ganadora pero, además, no hay ninguna barrera mínima como requisito para aplicar tal premio y/o para la realización de una segunda vuelta.

Estas características del sistema electoral promueve que el premio de mayoría que se aplique sea muy elevado, ya que -teóricamente- una lista puede ganar con el diez o veinte por ciento, produciéndose así un premio de cuarenta o treinta por ciento en la representación en el consejo regional.

La propuesta es eliminar el premio de mayoría o introducir para su aplicación una barrera mínima a superar, que puede ser del 20 o 30 %, y de no ocurrir la superación de la barrera mínima, considerar una segunda vuelta electoral.

Con relación a la circunscripción electoral, hay dos propuestas. Una, constituir a la provincia como circunscripción electoral uninominal; y la otra, establecer que el departamento o la región sean la circunscripción electoral con la indicación de la procedencia provincial de los candidatos que conforman la lista.

La introducción de la provincia como una circunscripción electoral uninominal tendría como inconveniente la imposibilidad de aplicar un principio de representación proporcional, ya que se aplicaría un sistema electoral mayoritario, es decir que quien gana la elección gana toda la representación de la circunscripción electoral.

6. ESTABLECER LA FORMA DE DESCONCENTRACIÓN DE LAS REGIONES INTEGRADAS SIN CONFIGURAR EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL UN NUEVO NIVEL DE GOBIERNO.

La desconcentración de las regiones ya conformadas no ha sido prevista explícitamente por la legislación de la materia. La ley sólo prevé una estructura administrativa gerencial regional que puede mantenerse como la estructura esencial de la administración.

Los órganos que podrían ser el nivel desconcentrado de la estructura administrativa regional en la circunscripción departamental son las actuales direcciones

nes regionales sectoriales que podrían cambiar de nombre y de ámbito territorial, reordenándose departamentos y provincias.

Las direcciones regionales sectoriales dependen en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, de las gerencias regionales y tienen, a su vez, una dependencia técnica y funcional del correspondiente sector del Gobierno Nacional.

Estas direcciones regionales podrían implementar y ejecutar tanto las políticas nacionales sectoriales como las políticas regionales en el ámbito regional cuando se hayan transferido las correspondientes competencias sectoriales a los gobiernos regionales.

Dada la doble dependencia de las direcciones regionales sectoriales, el sector del Gobierno Nacional debería participar también en las decisiones tomadas por los gobiernos regionales, a través de sus gerencias, que involucren a las citadas direcciones regionales.

Un tema relevante es la selección del director regional. Éste es seleccionado actualmente mediante concurso público y la comisión de concurso está conformada por un representante del Gobierno Nacional y por un representante del gobierno regional. Este director regional, además, es evaluado conjuntamente por ambos niveles de gobierno y su remoción o renovación requiere el acuerdo tanto del presidente regional como del titular del sector del Gobierno Nacional.

El carácter de dependencia dual del cargo se mantendría pero podría introducirse otra modalidad de selección más flexible, tal podría ser el caso de una designación –sin concurso público, aunque así se afectase el criterio del mérito como requisito fundamental para acceder al cargo– en la que participen tanto el presidente regional como el titular del sector del Gobierno Nacional.

La legislación en materia de descentralización reconoce al departamento como circunscripción territorial y no como nivel de gobierno. Asimismo, tampoco hay un reconocimiento de las subregiones como nivel de gobierno y la ley de la materia no las desarrolla –por lo menos, explícitamente– como circunscripciones territoriales.

Los actuales departamentos no son niveles de gobierno y sí circunscripciones territoriales que pueden ser instancias desconcentradas del gobierno regional de la región propiamente tal, ya conformada.

7. MAYOR CLARIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LAS MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVAS REGIONALES Y ADECUACIÓN DE LAS MATERIAS DE COMPETENCIA Y FUNCIONES TRANSFERIDAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES SOBRE BASE DEPARTAMENTAL.

La Ley de Bases de la Descentralización –en su artículo 35º, como se ha señalado– establece funciones de materias de competencia exclusivas de los gobiernos regionales. Sin embargo, la mayoría de éstas corresponden a materias de competencia compartida, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el marco del desarrollo de las materias de competencia compartida, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece funciones específicas en materia de pequeña y microempresa, en materia ambiental y de ordenamiento territorial, de turismo y de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

Varias de las llamadas competencias exclusivas por la Ley de Bases de la Descentralización son, en realidad, funciones al interior de materias de competencia sectoriales y compartidas.

Esta confusión debería ser resuelta por la legislación, pues se han producido conflictos alrededor de estas competencias, tal ha sido el caso de la materia de competencia «administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado».

El texto constitucional prevé competencias adicionales a las regiones integradas. Este incentivo habría podido ser el más importante: transferir competencias sectoriales sólo a las regiones propiamente tales. Sin embargo, con la modificación actuada por la Ley de Gobiernos Regionales, las competencias sectoriales pueden ser transferidas desde el 1 de enero de 2004 a los gobiernos regionales sobre base departamental.

Otro tema relevante se refiere a la integración de gobiernos regionales sobre base departamental que tengan distintas materias de competencia, funciones y recursos transferidos por la aplicación del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

Para efectos de la integración debe requerirse la inmediata asunción de aquellas materias de competencia, funciones y recursos ausentes en alguno de los gobiernos regionales sobre base departamental integrados –por no haberse cumplido con la acreditación– mediante la implementación de algún mecanismo especial de acreditación.

Este último es otro de los resultados producidos por la modificación del carácter consecutivo de las etapas del proceso previsto en la Ley de Bases de la Descentralización. Al volverse las etapas paralelas e iniciarse el proceso de transferencia de materias de competencia sectoriales en los gobiernos regionales sobre base departamental, la acreditación se realizará –y se ha realizado– en estos gobiernos regionales y no en los gobiernos regionales de las regiones propiamente dichas, pudiéndose configurar los problemas antes indicados.

8. MODIFICAR LA SEDE DEL GOBIERNO REGIONAL PARA EL CASO DE LAS REGIONES INTEGRADAS.

La Ley de Bases de la Descentralización establece textualmente –en su artículo 32°– que la sede del gobierno regional es la capital del departamento respectivo.

Con la conformación de las regiones propiamente tales, esta disposición sería inaplicable, razón por la cual materialmente ha sido modificada y el tema de la sede regional requiere una nueva regulación.

Cada gobierno regional debería definir su sede sobre la base de criterios técnicos y objetivos que la ley debería establecer. Al respecto, sería interesante considerar los criterios planteados en la directiva «*Criterios y Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones Ley N° 28274*» formulada por el CND², tales como la existencia de una posición geográfica equilibrada y accesible de la sede con relación al territorio de todos los departamentos involucrados.

² Aprobada por Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004 del 15 de setiembre de 2004.

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA y TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Juan Mendoza¹, Ricardo Vásquez²,
Norma Coral³ y Patrick Burgos⁴.

RESUMEN EJECUTIVO

La Descentralización tiene como antecedente la larga confrontación histórica entre centralismo y descentralismo, que corresponde con la confrontación entre democracia y dictadura. En efecto, las etapas de apertura democrática han correspondido a etapas de descentralización, mientras que las dictaduras han correspondido al centralismo, tal como lo evidencia el cierre de las

¹ Ingeniero Químico, egresado de la Universidad San Antonio de Abad del Cusco. Trabajó en el Instituto de Educación Rural de Ayaviri, Director del Instituto de Apoyo Agrario. En la Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH, estuvo a cargo de programas de apoyo a la población afectada por la violencia y ha tenido una larga experiencia de asesoría y capacitación a organizaciones campesinas en las zonas andinas. Actualmente trabaja como asesor en el Congreso de la República.

² Abogado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, especialista en procedimientos parlamentarios, es Asesor Principal de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado del Congreso, habiendo estado a cargo de la formulación y discusión de las principales normas de la descentralización, entre estas la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley del Sistema de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración de Regiones. En el Congreso ha asesorado también a diversas comisiones ordinarias e investigadoras de casos de corrupción y violación de Derechos Humanos.

³ Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República en Legislatura 2002-2003. Despacho del Congresista Walter Alejos Calderón Legislatura 2003-2005. Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

⁴ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la Maestría de Derecho Constitucional de la misma Universidad, especialista en derecho Constitucional y en temas de reforma del Estado, Descentralización y Derechos Humanos. Ha sido asesor de los congresistas Gloria Helfer y Walter Alejos. Actualmente es asesor de la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República del Perú.

dos últimas etapas descentralistas, en 1968, con el golpe de estado militar (que clausuró la autonomía de municipal), y en 1992, con el golpe de estado de Fujimori, que clausuró los gobiernos y asambleas regionales elegidos por el pueblo. Es por eso que entendemos que la Descentralización no es sólo un proceso de reorganización del Estado sino de tránsito a la Democracia.

A la caída de la Dictadura se aprobó reformar la Constitución para hacer inmediata e inevitable la conformación de gobiernos regionales, sobre una transitoria base departamental. Esa Ley introdujo también la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como elementos constitutivos de la institucionalidad de los gobiernos regionales.

Democracia no implica sólo elecciones libres, sino también la garantía de derechos básicos que permiten una vida digna y eso la ligada al concepto de desarrollo descentralizado.

La creación de las primeras regiones propiamente dichas obliga a adaptar sus mecanismos institucionales, modificando la representación de las provincias en los consejos regionales, separando la función política de la administrativa, desarrollando la participación ciudadana para no convertirla en un rito convalidador de la decisión de los gobernantes regionales, etc. Esto quiere decir desarrollar la democracia en el nuevo espacio regional.

INTRODUCCIÓN

La descentralización tiene como antecedente la larga confrontación histórica entre centralismo y descentralismo, que corresponde con la confrontación entre democracia y dictadura. En efecto, las etapas de apertura democrática han correspondido a etapas de descentralización, mientras que las dictaduras han correspondido al centralismo, tal como lo evidencia el cierre de las dos últimas experiencias descentralistas: en 1968, con el golpe de estado militar se clausuró la autonomía de municipal; y en 1992, con el golpe de estado de Fujimori, se clausuró los gobiernos y asambleas regionales elegidos por el pueblo. Es por eso que entendemos que la descentralización en el proceso político peruano no contiene sólo un proceso de reorganización del estado y de la economía, sino que está ligada al desarrollo de la democracia en el país.

A la caída de la dictadura se aprobó reformar la Constitución para hacer inmediata e inevitable la conformación de gobiernos regionales sobre una transitoria base departamental. El desarrollo legislativo introdujo también políticas rectoras

como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como elementos constitutivos de la institucionalidad de los gobiernos regionales.

En el presente documento se examinan la institucionalidad, la participación ciudadana y la transparencia como componentes del presente modelo de descentralización, en un contexto de una transición democrática.

I. INSTITUCIONALIDAD Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El actual proceso de descentralización se inició en una de transición de dictadura a democracia. La reforma de estado con que se inicia el actual proceso estuvo precedida por un proceso recentralizador y autoritario y de profundo quiebre de la institucionalidad democrática, que alimentó desde el Estado una cultura política asistencial y autocrática. Estaba también en cuestión la legitimidad de la representación ciudadana en el estado, por lo que la reforma tuvo que encarar paralelamente un proceso de cambio de la representación política para el ejercicio de la autoridad y las funciones en el gobierno legitimada por el voto ciudadano. El escenario político estaba marcado por prácticas antidemocráticas y un uso perverso del derecho, en un marco de clientelismo y asistencialismo al servicio de la perpetuación de una mafia organizada que copó el estado; por lo que el desafío de hacer que los actos de gobierno en democracia sean transparentes y alternativos a las prácticas de corrupción estaba dentro de las expectativas ciudadanas.

LOS CTAR COMO BASE PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

La regionalización tuvo su anterior experiencia bajo el marco de la Constitución de 1980. Entre 1984 y 1990 se aprobaron el Plan Nacional de Regionalización, la Ley de Bases de la Regionalización y las leyes de creación de 11 regiones, cuyos consejos y asambleas regionales elegidos empezaron a funcionar entre fines de 1989 y 1990.

A partir del golpe de estado de 1992, el gobierno de facto aprobó el Decreto Ley 25432 que disolvió los consejos y asambleas regionales. Dicha norma prometía llamar próximamente a elecciones para nuevos órganos de gobierno, mientras tanto nombraba los consejos transitorios de administración regional –CTAR–, como dependencias de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Posteriormente, los decretos leyes 25841 y 26109 confirmaban la disolución de los gobiernos regionales y el despido masivo de personal, eliminándose a todos

los cuadros que participaron en la elaboración de planes de desarrollo concertados durante el periodo 1989-1992. La Ley Marco de la Regionalización N° 26922, del 2 de febrero de 1998, confirmó la reversión del proceso, centralizando y concentrando las funciones y competencias en el Gobierno Central, lo cual convirtió a las CTAR en organismos administrativos suprimiendo todas sus funciones ejecutivas.

La transitoriedad de estos organismos se hizo permanente a los largo de los siguientes diez años, la promesa de convocar a elecciones regionales no se cumplió; se despidió a los trabajadores dentro de la llamada política de racionalización; las direcciones regionales, luego de año y medio de debate, quedaron definidas como órganos desconcentrados pero sin funciones ejecutivas. Así quedó desmontado el esfuerzo descentralizador precedente y el gobierno de Fujimori afirmó un perfil institucional del Estado altamente centralizado y funcional a un ejercicio del poder autocrático.

La nueva representación surgida de la elección de los gobiernos regionales en noviembre del 2002 partió teniendo como base esa débil estructura administrativa, su capacidad de flexibilizarla y renovarla estaba bastante limitada, dado que tenía que contar como base al personal existente. Posteriormente se añadieron problemas laborales mayores al ordenarse reponer a los trabajadores sin incremento de las partidas para el caso.

De este proceso preliminar fluyen varias conclusiones:

- La estructura de los CTAR fue la inevitable base para el inicio de la gestión de los gobiernos regionales. Los marcos legales que normaban su adecuación fueron promulgados tardíamente sin dejar espacio para la planificación, desde entonces la necesidad de capacitación se alzaba como una de las demandas prioritarias para mejorar la calidad de las instituciones descentralizadas no atendida hasta la fecha.
- A pesar de estas dificultades se ha logrado adaptar a los CTAR a los nuevos lineamientos contenidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En la presente fase de este proceso las funciones han tenido un fuerte sesgo administrativo y se ha respondido básicamente a este nivel; sin embargo, se mantiene una debilidad latente en relación a la necesidad de que las fortalezas institucionales estén referidas al ejercicio de funciones que tengan como eje el ejercicio de políticas sectoriales en ámbitos regionales, este aspecto explica en parte la escasa demanda por la transferencia de competencias y los niveles aún deficitarios en la ejecución presupuestal y la planificación
- La proximidad del referéndum en el que se decidirá la constitución de regiones plantea nuevos desafíos que se suman a los que tienen los actuales

gobiernos regionales. Nuevamente hay un retraso en la elaboración de marcos jurídicos que permitan asumir con transparencia y previsión el desafío de constitución de gobiernos regionales. Un ejemplo de esta situación es la innecesaria postergación de la reforma constitucional del artículo 191 en la presente legislatura, lo que posterga por varios meses el debate de temas centrales referidos a la institucionalidad de los gobiernos surgidos posteriormente al referéndum de octubre del presente año.

INSTITUCIONALIDAD, COMPETENCIAS Y CONFLICTOS EN LOS ÁMBITOS REGIONALES

Los conflictos regionales que se han derivado de la gestión de los presidentes regionales están vinculados al ejercicio de competencias no definidas claramente por el gobierno nacional y a las oportunas transferencias.

En Moquegua, el 2004, la presidenta Cristala Constantinides entró en conflicto con el gobierno regional y la población de Arequipa al pretender disponer de las aguas de la cuenca del río Tambo, que desemboca en Islay - Arequipa, reteniéndolas en la represa de Pasto Grande y afectándolas al Proyecto Especial de este mismo nombre. El conflicto sólo fue resuelto con una negociación en Lima ante el Gobierno Nacional y uno de sus resultados fue otorgar a Moquegua la transferencia de dicho Proyecto Especial, que hasta el conflicto no se había decidido transferir.

En Cusco, el 12 de junio de este año 2005, se aprobó una ordenanza regional que reconoce como zonas de producción tradicional legal de la hoja de coca a los valles de La Convención, Yanatile, de la provincia de Calca, y Qosñipata de la provincia de Paucartambo, y declara a dicha planta como bien económico transmisible y sucesorio del campesinado. De inmediato el Presidente del Consejo de Ministros acusó al presidente regional de estar excediendo sus competencias.

La ausencia de un marco claro y oportunamente definido de competencias está a la base de estos últimos conflictos, desconociéndose los que se estén larvando como consecuencia de esto y que afectarán la marcha institucional de las regiones en el futuro.

RECOMENDACIONES SOBRE INSTITUCIONALIDAD Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:

- 1) Es necesario impulsar la capacitación y profesionalización del personal y de los funcionarios de los gobiernos regionales, en el marco de la reforma

de la carrera pública planteada por la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 28175 y la Ley del Empleo Público que se discute actualmente en el Congreso, para modernizar las estructuras funcionales.

- 2) Consolidar el diseño actual de la estructura de los gobiernos regionales, lo que implica realizar impostergables y oportunos ajustes a los marcos normativos y una agresiva promoción de desarrollo de las capacidades de la administración regional a partir del CND.
- 3) Ejecutar de manera urgente un agresivo programa de capacitación, a todo nivel, dirigido a la administración regional ligado al proceso de transferencia de competencias, y encarando el desafío de constitución de regiones.
- 4) Ordenar la transferencia de competencias y priorizarlas para fortalecer institucionalmente el proceso de descentralización, empezando por las que sean o puedan ser materia de conflicto derivados de la falta de definición o de retraso en transferirse.

II. NUEVA REPRESENTACIÓN POLITICA EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

La elección y organización de una representación en el Estado en los niveles subnacionales ha significado un inmenso proceso de movilidad social que ha permitido, en un tiempo relativamente corto, contar con nuevas autoridades locales y regionales. La incorporación de una nueva representación en el Estado legitimada por el voto ciudadano se planteó como un necesario objetivo luego de casi una década de ejercicio centralizado y autocrático del poder y canalizó, por la vía constitucional y política, un amplio movimiento de protesta social y amplió el proceso de transición democrática a los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), lo cual constituyó un factor de estabilidad.

Se han elegido 25 presidentes regionales y sus respectivos consejos regionales en circunscripciones departamentales, 196 alcaldes provinciales y 1635 alcaldes distritales. Este hecho permitió renovar los equipos de gestión pública y se abrió en la transición democrática una nueva dinámica en las relaciones entre el Estado y la sociedad, marcada por la presencia de los gobiernos regionales y los componentes participativos contenidos en las nuevas estructuras gubernamentales de las instancias subnacionales. Es necesario recalcar que estamos hablando de un proceso de largo plazo y que estamos en el inicio de él, donde son más evidentes las debilidades debido a la fragilidad institucional existente y a una cultura política en relación al Estado signada por el centralismo, el asistencialismo y la utilización mafiosa de este.

El proceso de elecciones regionales y locales aporta importantes datos acerca de la institucionalidad política del país y tiene una directa repercusión en la institucionalidad del Estado. Señalaremos algunas características que son necesarias tomar en cuenta a puertas del referéndum y a un año de la convocatoria a las elecciones regionales:

1. Dispersión y debilidad del sistema de partidos.

Los partidos denominados nacionales no tienen un desarrollo orgánico nacional. Si bien el Partido Aprista Peruano se alza como el más fuerte y se muestra como la excepción, la presencia de los partidos se va diluyendo en los niveles provinciales y distritales donde priman organizaciones independientes lideradas por dirigentes locales que tienen la mayoría de la representación en esos niveles (ver mapas 1-2-3 que figuran como anexos de este documento). De cara a estos resultados, los partidos están ante el desafío de asumir su propia descentralización, ya que su debilidad en los niveles provinciales y distritales merece especial atención porque reposa en ellos la responsabilidad de elegir a los candidatos a las diversas instancias de gobierno, pues las instancias provinciales y distritales son fundamentales para el éxito del proceso de descentralización.

2. En las elecciones regionales se expresaron fuerzas políticas nacionales y regionales.

El Partido Aprista Peruano, de acuerdo al resultado de las elecciones regionales, se muestra como la principal agrupación política nacional junto a Perú Posible, Unidad Nacional, Acción Popular, Somos Perú y el Movimiento de Nueva Izquierda. Las organizaciones regionales que se expresan de manera independiente o que se alían con membresías nacionales sin desarrollo nacional, sumaron cien; correspondiendo a los partidos nacionales cerca a los dos tercios de la votación. (ver cuadro 1).

La representación de los partidos políticos nacionales, de acuerdo al cuadro 2, decrece del nivel regional al local. El 48% a nivel de gobiernos regionales del APRA, el partido político nacional más organizado, se reduce a 17% en provincias y a 12% en distritos. El modesto 4% regional de Perú Posible, que se corresponde con su 6% provincial, aumenta a casi 12% a nivel distrital.

Los partidos regionales, llamados aquí «Agrupaciones Independientes», aumentan de un 28% a nivel regional a casi un 44% a nivel provincial, manteniendo un 38% a nivel distrital, indicio de que su construcción no es sólo la de agrupaciones locales que postulan a candidatos independientes, sino que articulan fuerzas en espacios regionales mayores. Como contraparte se evidencia la debilidad con la que los partidos políticos nacionales llegan a los distritos, centrali-

Cuadro N° 1
RESULTADO DE LAS ELECCIONES REGIONALES 2002

Gobierno Regional	Partidos Políticos Nacionales/ *		Movimientos Regionales		
	Votos	%	Votos	%	Numero de Movimientos
Amazonas	86 947	74.48	29 786	25.52	3
Ancash	86 947	74.5	29 786	25.52	2
Apurímac	42 379	33.8	82 842	66.16	4
Arequipa	310 819	56.46	239 645	43.54	6
Ayacucho	131 161	68.46	60 415	31.53	5
Cajamarca	374 268	88.7	47 666	11.3	3
Callao	230 343	61.54	143 954	38.45	7
Cusco	233 507	53.25	204 989	46.74	6
Huancavelica	41 635	38.84	86 047	61.16	5
Huanuco	113 870	48.79	119 529	51.21	4
Ica	258 175	78.15	72 193	21.85	2
Junín	239 483	49.24	246 924	50.77	5
La Libertad	542 023	83.84	104 463	16.16	3
Lambayeque	281 728	57.66	206 808	42.33	3
Lima	337 979	91.64	30 806	42.33	3
Loreto	75 178	26.62	207 202	73.38	3
Madre De Dios	22 068	76.54	6 761	23.46	3
Moquegua	41 541	54.76	39 025	51.44	5
Pasco	49 001	51.29	46 546	48.72	2
Piura	482 660	78.33	133 648	21.67	3
Puno	92 692	20.16	367 185	79.85	5
San Martín	161 774	69.42	71 246	30.58	2
Tacna	64 973	49.86	65 332	50.13	4
Tumbes	41 875	52.37	38 075	47.63	6
Ucayali	51 238	37.61	84 970	62.39	6
Total nacional	4 394 264	61.37	2 765 843	38.62	100

*. PAP, AP, MNI, PP, SP, UN

Fuente: ONPE

Elaboración: propia

Cuadro N° 2
RESULTADO DE LAS ELECCIONES REGIONALES 2002
(PORCENTAJES)

Partido/Movimiento/ Agrupación	Gobierno % Regional	Provincias %	Distritos %
APRA	12 48	34 17.3	204 12.4
Perú Posible	1 * 4	12 6.1	196 11.9
Somos Perú	1 4	20 10.2	151 9.2
Unidad Nacional		12 6.1	141 8.6
Acción Popular		11 5.6	106 6.4
Fuerza Democrática		3 1.5	36 2.2
Unión por el Perú	2 8	6 3.0	35 2.1
Nueva Izquierda	1 4	3 1.5	28 1.7
Renacimiento Andino		5 2.5	28 1.7
FIM	1 4	2 1.0	20 1.2
Alianza para el Progreso			17 1
Reconstrucción Democrática			14 0.8
Primero Perú		1 0.5	14 0.8
Movimiento Amplio País Unido			4 0.2
Vamos Vecino			4 0.2
Mov. Indep. Siempre Unido			3 0.1
Frepap		1 0.5	2 0.1
Agrupaciones Independientes	7 28	86 43.8	632 38.6
Total	25 100	196 99.6	1,635 99.2

* Renunció a PP

Cifras ONPE

Elaboración: propia

zando su influencia en el nivel regional lo que evidencia que su construcción política reproduce el centralismo en los espacios regionales.

LA LEY FOMENTA UNA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA BASADA EN LOS PARTIDOS NACIONALES.

Luego del proceso electoral del 2002 se aprobó la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, publicada el 1 de noviembre de 2003. En dicha ley se optó por fomentar una institucionalidad política basada sólo en los partidos nacionales inscritos, lo que en muchos casos expresa más una formalidad que una realidad. Se cerró el paso a una propuesta de formalización de las organizaciones

Cuadro N° 3
GOBIERNOS REGIONALES QUE FUERON ELEGIDOS
CON PORCENTAJE DE VOTOS MENOR A 30%

GOBIERNO REGIONAL	Porcentaje con que ganó su gobierno regional
Tacna	29.14
Piura	28.25
Ancash	27.60
Callao	26.90
Puno	26.48
Huánuco	25.98
Apurímac	25.33
Cajamarca	23.70
Moquegua	23.48
Junín	23.02
Ayacucho	22.90
San Martín	22.84
Huancavelica	20.33
Amazonas	20.10
Cusco	19.90
Tumbes	19.28

Fuente: ONPE

Elaboración: propia

regionales y a su capacidad de establecer alianzas para organizar una representación nacional, peor aún, se les catalogó como organizaciones transitorias, sólo para los procesos electorales, lo que cerró formalmente el paso a su institucionalización, al señalarse que a las organizaciones políticas locales, inclusive las que asumen la representación en los gobiernos locales, se les cancela de oficio el registro respectivo (artículo 17° de la Ley de Partidos Políticos).

El panorama a un año de la convocatoria a elecciones regionales no apunta necesariamente a un proceso de centralización y concentración de las organizaciones políticas; por el contrario, se ha incrementado el número de inscripciones de partidos nacionales y es previsible que el número de organizaciones regionales y locales lo haga también, eso indica que los niveles de dispersión se incrementarán.

El desafío de la construcción de representaciones verdaderamente nacionales tiene que asumirse como un proceso que exprese una integración entre el centro, expresado en Lima, y las regiones, Las organizaciones nacionales tienen asimis-

mo que asumir el reto de su propia regionalización. Por ahora hay propuestas de alianzas entre representaciones nacionales y regionales, hay en curso alianzas políticas pro referéndum para la integración y conformación de regiones; y la posibilidad de partidos regionalizados y movimientos regionales está en esa perspectiva. En el futuro inmediato, la dispersión necesariamente obligará a establecer mecanismos legales y prácticos hacia una racionalidad organizativa, en el marco de un proceso de descentralización que permitirá niveles de legitimidad en la representación del Estado y eficacia en la acción de gobierno.

Los porcentajes alcanzados por los partidos en las elecciones regionales mayoritariamente están por debajo del 30%. Esto afecta la legitimidad y distorsiona el premio al ganador con la mitad más uno del número de consejeros, al que se suma el presidente y vicepresidente regionales como miembros del consejo regional según el artículo 13° de la LOGR (ver cuadro 3). A esto se suma la constatación de que la distancia porcentual entre el ganador y el segundo lugar no es considerable, pero prima el premio de la mayoría en la cifra repartidora (en 14 gobiernos regionales, el 56%, la diferencia oscila de 1 a 4% –ver cuadro 4–). Todo eso indica que es necesario perfeccionar este sistema de representación.

Cuadro N° 4
DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE GANADOR
Y SEGUNDO LUGAR

GOBIERNO REGIONAL	LISTA GANADORA	SEGUNDO LUGAR
Amazonas	20.06	19.85
Ancash	27.55	26.78
Apurímac	27.20	25.33
Cajamarca	23.67	22.52
Callao	26.90	24.11
Cusco	19.85	17.62
Huancavelica	20.33	17.84
Ica	32.15	28.17
Junín	23.02	20.21
Lambayeque	32.05	29.44
Puno	26.48	23.64
San Martín	22.84	20.78
Tacna	29.14	25.98
Tumbes	19.28	16.75

Fuente: ONPE

Elaboración propia

RECOMENDACIONES SOBRE NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

1. Se hace necesario fomentar el proceso de desarrollo de los partidos políticos, promover su fortalecimiento y desarrollo orgánico nacional en los niveles regionales y locales, y buscar que asuman como desafío su propia descentralización.
2. Se recomienda fomentar el desarrollo de las representaciones políticas regionales y locales incentivando las alianzas regionales.
3. Resulta necesario revisar la Ley de Partidos Políticos, con el fin de otorgar a los movimientos regionales la posibilidad de una participación electoral más amplia para articular y construir fuerzas nacionales. Por eso se propone modificar el artículo 17° para permitir que las organizaciones políticas denominadas Movimientos Regionales y Organizaciones Políticas Locales puedan ejercer el derecho a fusionarse o participar en alianzas, de tal modo que si con la fusión o alianza de movimientos regionales se alcanzan los requisitos exigidos a los partidos políticos (nacionales), resulta lógico el que tengan la posibilidad de participar en las elecciones nacionales.
4. Se plantea la conveniencia del debate de una segunda vuelta en las elecciones regionales, para consolidar y legitimar a los presidentes regionales, generando pactos o consensos políticos que les den gobernabilidad y permitan cumplir su mandato, lo que acabaría con la precariedad y falta de legitimidad de mandatos derivados de mayorías relativas.

III. PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

1. Participación y concertación ciudadana

En marzo del 2002 se aprueba (Ley 27680) con un amplio consenso una reforma de la Constitución que da inicio al proceso de descentralización, asumiéndose como una política permanente de Estado. Junto a la propuesta de descentralización se plantearon políticas de modernización del Estado y se establecieron mecanismos de participación y concertación como herramientas para una nueva articulación del Estado con la sociedad, que haga más eficiente la gestión pública y fortalezca la gobernabilidad, acercando el gobierno a la población. Esta propuesta constitucional fue desarrollada posteriormente en diversas normas.

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N°27783, aprobada en julio de 2002, desarrolló en tres aspectos dicho mandato constitucional:

- a) Como base para promover la igualdad de oportunidades y como parte constitutiva del principio general de democracia (artículo 4, inciso d).

- b) Como un objetivo político de la descentralización (artículo 6, primer párrafo, Inciso c).
- c) Como herramienta para formular, debatir y concertar los planes de desarrollo, los presupuestos y la gestión pública (artículo 17).

Posteriormente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se definieron los espacios de concertación y participación con la constitución de los consejos de coordinación regional (CCR) y en el transcurso del debate de la Ley Orgánica de Municipalidades fueron complementados con instancias similares a nivel de los gobiernos locales, se estableció un sistema participativo en todas las instancias subnacionales. Se pasó en un corto tiempo de una experiencia piloto liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas en materia de elaboración participativa de los planes y presupuestos locales, a desarrollarlas nacionalmente por expreso mandato de la Ley del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), lo cual facilitó una experiencia nacional hasta ahora inédita y que tendrá un carácter progresivo en la medida en que gobernantes y ciudadanos vayan asumiendo la propuesta.

Limitaciones y avances en el proceso de participación

Se mantienen dos tendencias respecto a las políticas participativas en los gobiernos regionales: la que las promueven y amplían, y asume la democracia participativa como parte de una política de gobierno; y por otro la que tiene una posición conservadora y restrictiva, busca reducirlas a una formalidad para salvar el mandato de la ley y que reducen la democracia al ejercicio de la representación y la autoridad.

En la búsqueda por desarrollar experiencias de gobierno participativas y superar los límites de la ley se han ensayado iniciativas como la del Gobierno Regional de Lambayeque, que amplió el número de representantes de la sociedad y estableció consejos de coordinación sectoriales para concertar sobre temas concretos como agricultura o turismo. Su presidente regional Yehude Simon dijo ante el Grupo de Trabajo de Evaluación del Proceso de Descentralización del Congreso, el 10 de mayo de 2005,

tenemos concertación con la sociedad civil, al margen de lo que diga la ley (...) hemos triplicado la presencia del Consejo del Consejo Regional porque nos interesa eso que llamamos democracia participativa y que nos da muy buenos resultados, extraordinarios resultados (...) tenemos Consejo de Coordinación Regional de Turismo y Agricultura ..

Las limitaciones derivadas de la legislación se han hecho evidentes, los criterios porcentuales impuestos a la representación social han tenido consecuencias negativas al limitar de manera importante la participación de organizaciones representativas en los CCR. Examinemos algunos ejemplos:

- En gobiernos regionales en donde hay fuerte actividad industrial como Callao, Piura y Pasco no existen representantes de gremios laborales.
- En gobiernos regionales de fuerte presencia campesina y comunera como Junín, Piura y Pasco no hay representantes de organizaciones campesinas.
- En gobiernos regionales de selva como Loreto y Madre de Dios no existen representantes de organizaciones de nativos.
- En Lima Metropolitana (régimen especial) cuatro de los nueve miembros de su CCR son representantes de asociaciones de vivienda de urbanizaciones y de una junta vecinal, no existen representantes de organizaciones de pobladores de alcance provincial.
- En Lima Provincias, sus ocho representantes pertenecen a organizaciones de alcance provincial o distrital, sin que haya representantes de organizaciones interprovinciales o departamentales.

No obstante, el cupo básico de representación de organizaciones empresariales y de productores ha permitido que en la gran mayoría de los CCR estén presentes las cámaras de comercio de los departamentos y organizaciones de productores y sociales nacionalmente articuladas.

Actores regionales fundamentales para el proceso de desarrollo como la universidad (presentes sólo en ocho de los 25 CCR) y los centros de formación superior están desarticulados del proceso de participación y de las políticas de desarrollo, capacitación y producción de cuadros. Resulta fundamental promover una política de alianzas estratégicas con ellos para el desarrollo de capacidades institucionales de gestión con relación a las demandas del proceso de descentralización y para la formulación de propuestas de desarrollo y la producción de los cuadros técnicos que las hagan posibles. La estructura y las labores académicas de la universidad no han problematizado el desafío que plantea la descentralización a nivel político, económico y cultural, a pesar del enorme peso y gravitación social que tiene en el ámbito regional.

A pesar de las limitaciones la participación ha tenido importantes logros, contribuyendo a fortalecer la gobernabilidad democrática regional. Existen 1 118 organizaciones sociales inscritas en los registros del CND (podrían ser más si se superase la informalidad), de donde se han elegido a 156 representantes ante los CCR -muchos más participan en los consejos de coordinación local. Com-

prenden a gremios profesionales, empresariales o de trabajadores, organizaciones y comunidades campesinas, organizaciones regionales de mujeres, de pobladores, universidades, etc., que han empezado un proceso de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, lo cual contribuye a concertar prioridades de acción del Estado. No se conoce un solo caso en que la participación haya obstaculizado la aprobación de los presupuestos regionales, ni impedido llegar a consensos sobre planes de desarrollo concertados.

Existen deficiencias que conspiran contra mejores resultados en el involucramiento de la sociedad en la discusión de prioridades de acción del estado regional:

- Dificultades de representación, a las que nos hemos referido líneas arriba, corresponden en gran medida a los límites porcentuales impuestos a la elección de representantes.
- Insuficiente desarrollo de capacidades. Aspectos como inversión pública y desarrollo, manejo de cuentas y presupuestos que, unidos a la complejidad de marcos legales como la del Sistema Nacional de Inversión Pública, limitan la participación en los debates y toma de decisiones.
- Dificultades en la visión de desarrollo. Falta una articulación regional de los planes de desarrollo, para formular visiones regionales y romper con localismo, clientelismo e inmediatez. Este es un problema que puede agravarse en la perspectiva de la constitución de las primeras regiones.
- Una cultura de relación con el estado basada en la protesta, la demanda de derechos y la autoexclusión de la cuestión pública, que muestra sus límites frente a un sistema participativo y de acceso a la información pública, el cual exige plantear, junto a las demandas, propuestas políticas o fiscales que lo haga viable.

2. Transparencia y gestión regional

El modelo introducido en la Constitución propone importantes avances respecto al de la Ley 26922 –de las CTAR– y al de la Ley de Participación Ciudadana (Ley 26300) que ubica los mecanismos de transparencia como demandas ciudadanas de carácter colectivo. Se ha avanzado a un modelo donde el propio Estado se obliga a desarrollar y promover mecanismos de transparencia mediante una política pública permanente.

La participación es un elemento fundamental de la transparencia de la gestión pública. En el artículo 6 de la Ley de Bases, al definir los «objetivos a nivel político» que debe cumplir la descentralización se señala como uno de ellos, la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos pú-

blicos de cada región y localidad. La participación ciudadana, la transparencia, el control y la fiscalización de la gestión pública mejoran la relación gobierno-población, lo cual consolida la gobernabilidad democrática.

La Ley 26300 introdujo mecanismos de rendición de cuentas que permitían reclamar transparencia de las autoridades, aunque sujeto a un engorroso procedimiento que requería la formulación de un pliego interrogatorio y el recojo de firmas de ciudadanos ascendentes a un 20% de los electores de la jurisdicción de la autoridad interpelada (artículo 34 de la ley 26300).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ley 27806, fijó mecanismos y plazos para acceder a pedidos de información, la obligación de difundir permanentemente y en portal electrónico la información más relevante de las entidades públicas, etc.

El proceso de descentralización introdujo la participación como un instrumento para permitir que la ciudadanía se involucre en el conocimiento del proceso de gestión pública, entendiendo la transparencia como parte de la modernización del Estado. Tal modelo comprende la obligación de los gobiernos regionales de convocar a los consejos de coordinación regional, programar audiencias, implementar y respetar los acuerdos de los presupuestos participativos, así como instalar y actualizar los portales de transparencia.

Se debe evitar que la exigencia de transparencia y de una cultura democrática participativa se traduzca en un formalismo, vacío del contenidos y sin la comprensión de su verdadera intención, que es la posibilidad de consolidar en el largo plazo y con visión compartida, políticas públicas priorizadas democráticamente en los distintos niveles de gobierno. El modelo debe modificarse para ampliar el número de reuniones de los consejos de coordinación regional y local con el fin de otorgarles mayor dinamismo y regularidad, así como el número de audiencias de los gobiernos regionales, poniendo al debate en ellas la rendición prolija de cuentas, además de precisar normativamente los temas que han de ser materia de rendición.

Conflictos institucionales y transparencia en los gobiernos regionales

Este marco institucional aún débil ha sobrevivido hasta ahora a episodios que han puesto a prueba la institucionalidad y que se han originado en la propia gestión de sus presidentes y gobiernos regionales. A la fecha, cinco presidentes regionales se encuentran vacados o suspendidos, como se ve en la siguiente lista:

Cuadro N° 5

PARTIDO	GOB REGIONAL	PRESIDENTE REGIONAL	SITUACIÓN
APRA	ANCASH	FREDDY GHILARDI ÁLVAREZ	Vacado por ausencias injustificadas
APRA	SAN MARTÍN	MAX RAMÍREZ GARCÍA	Vacado por ausencias injustificadas
UPP	APURÍMAC	LUIS BARRA PACHECO	Vacado por condena judicial firme
MNI	MADRE DE DIOS	RAFAEL EDWIN RÍOS LÓPEZ	Ausente por orden de detención
MARQA	PUNO	DAVID JIMÉNEZ SARDÓN	Ausente por orden de detención

Sobre el ex presidente regional Fredy Ghilardi pesaban fuertes acusaciones de manejo irregular de fondos públicos; una primera investigación del Ministerio Público en Huaraz lo exculpó, pero el caso se reabrió a raíz de un informe de la Comisión de Descentralización que descubrió evidencias de las acusaciones y, antes de que fuese denunciado, el Consejo Regional lo vacó por la causal de ausencias injustificadas a sus sesiones, causal establecida en el artículo 30 inciso 5 de la LOGR. La misma causal aplicó el Consejo Regional de San Martín para vacar a su presidente Max Ramírez García. El presidente regional de Apurímac lo fue como consecuencia de una sentencia condenatoria a pena privativa de libertad por delito doloso. En los casos de los presidentes regionales de Puno y Madre de Dios, ambos no pueden ejercer sus cargos por pesar sobre ellos ordenes de detención como consecuencia de investigaciones de delitos que les atribuyen; en el caso de Rafael Ríos López, anteriores a que gane las elecciones, en el caso de David Jiménez Sardón sobre actos en el ejercicio de sus funciones.

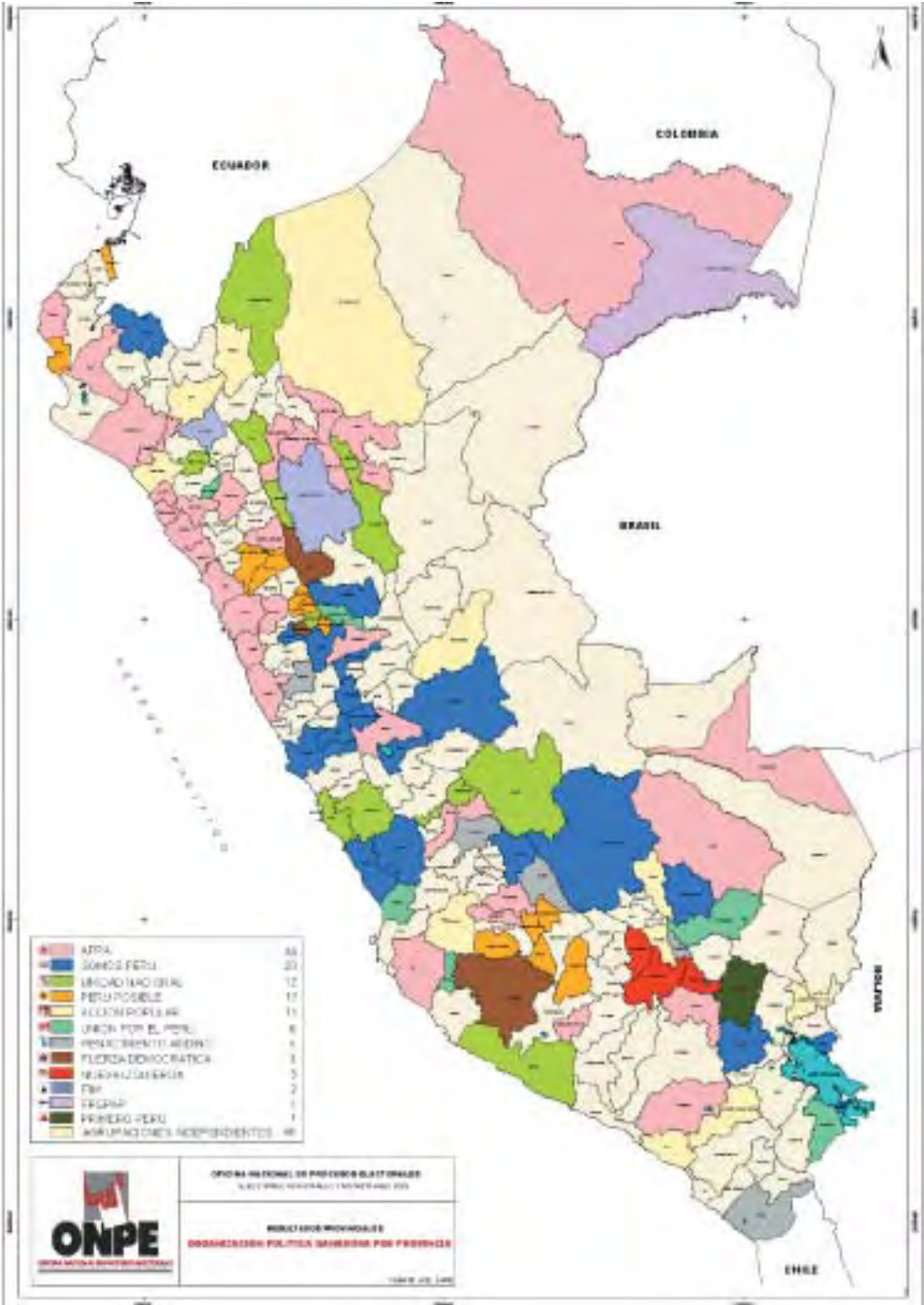
Esta situación en su momento afectó enormemente la marcha de los gobiernos regionales, que prácticamente paralizaron su gestión, repercutiendo también en la marcha del Consejo Directivo del CND. Muestran también una opinión pública más sensible a los temas de corrupción y en mejores condiciones de estar informada por las reglas de transparencia establecidas. Sin embargo, es importante anotar que en los casos donde se logró una transferencia ordenada se hizo apelando a errores administrativos de la gestión y específicamente a la

vacancia por ausencia injustificada. Los casos que dependen del Poder Judicial, al no ser resueltos con celeridad, generan un impase que afecta seriamente la gobernabilidad, ya que los presidentes al tener mayoría en sus concejos regionales pueden establecer gobiernos en la sombra y una situación de crisis permanente como sucede en Puno y Madre de Dios, eso distorsiona gravemente la institucionalidad, ya que esta mayoría en el consejo regional fue diseñada para dar estabilidad a los gobiernos y en estos casos juega un rol contradictorio.

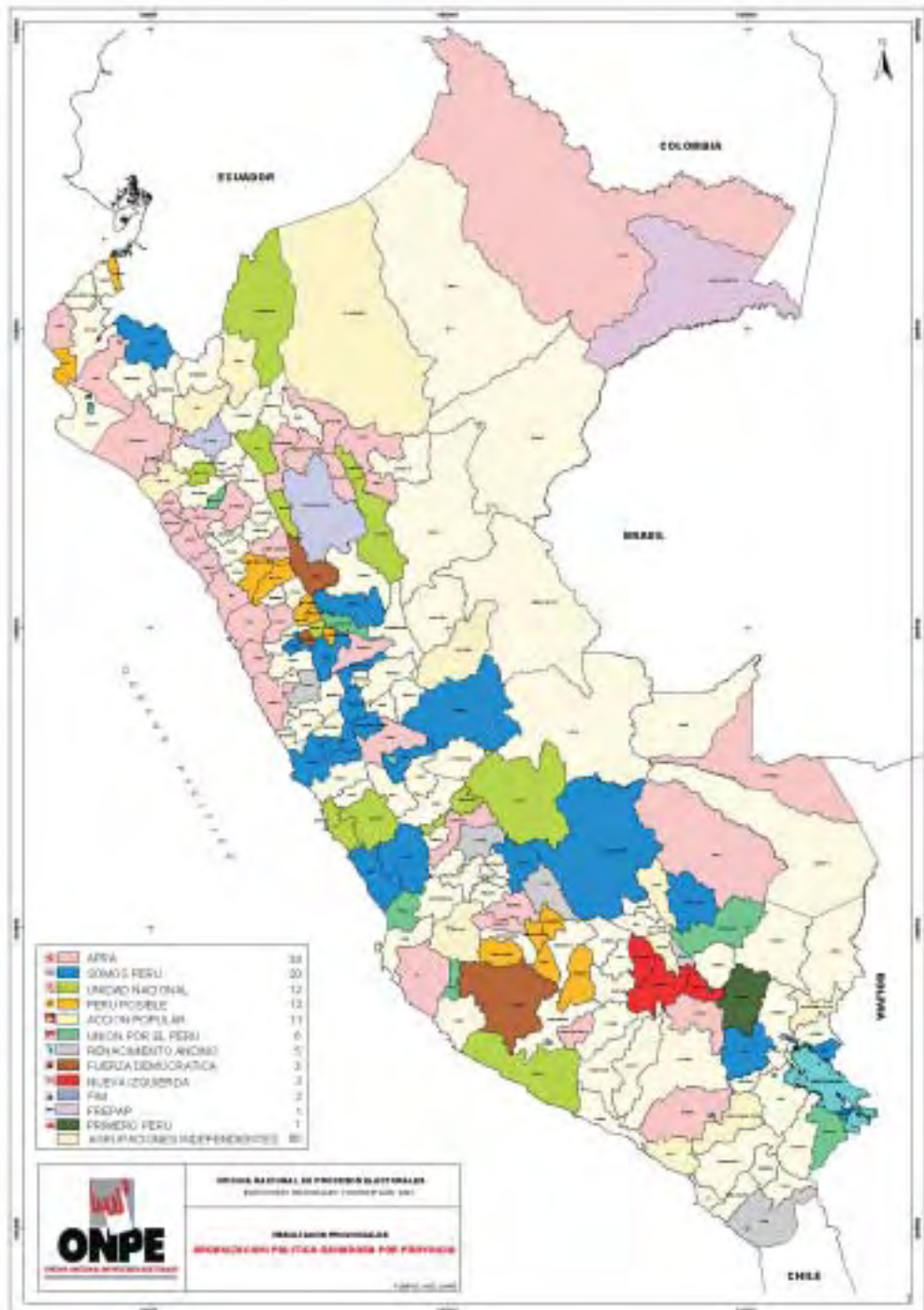
RECOMENDACIONES SOBRE PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

- 1) Debe revisarse la Ley 26300 desarrollando los mecanismos de participación ciudadana y control ciudadanos como una política permanente de Estado.
- 2) Debe modificarse el marco normativo de los consejos de coordinación regional, reformar la limitación porcentual impuesta a la participación de organizaciones a la sociedad civil, amplia el número de reuniones para otorgarles dinamismo y regularidad, así como crear CCR sectoriales para impulsar acuerdos sectoriales y ampliar el sistema de participación y concertación.
- 3) Debe ampliarse el número de audiencias de los gobiernos regionales, y poner en agenda la rendición de cuentas regionales y otros temas materia de rendición específica y permanente.
- 4) Es necesario descentralizar la capacitación en gestión del gobierno regional, así como de capacitación para el control y la participación de la sociedad civil, desarrollarlas mediante alianzas entre las universidades y las instituciones educativas regionales, y vincular a estas en alianzas estratégicas para desarrollar visión y planes de desarrollo.
- 5) Debe superarse la falta de una articulación de los planes de desarrollo para formular visiones regionales y romper con localismo, clientelismo e inmediateismo.
- 6) Constituir a la concertación en un principio de gestión pública, no en un instrumento reducido de legitimación de la aprobación de presupuesto y de plan de desarrollo regional.
- 7) Revisar el sistema de vacancia por casos de corrupción, sus relaciones con el Poder Judicial y el rol de los CR en situaciones que afecten la presencia del presidente por casos de acusaciones judiciales a este o a los consejeros.

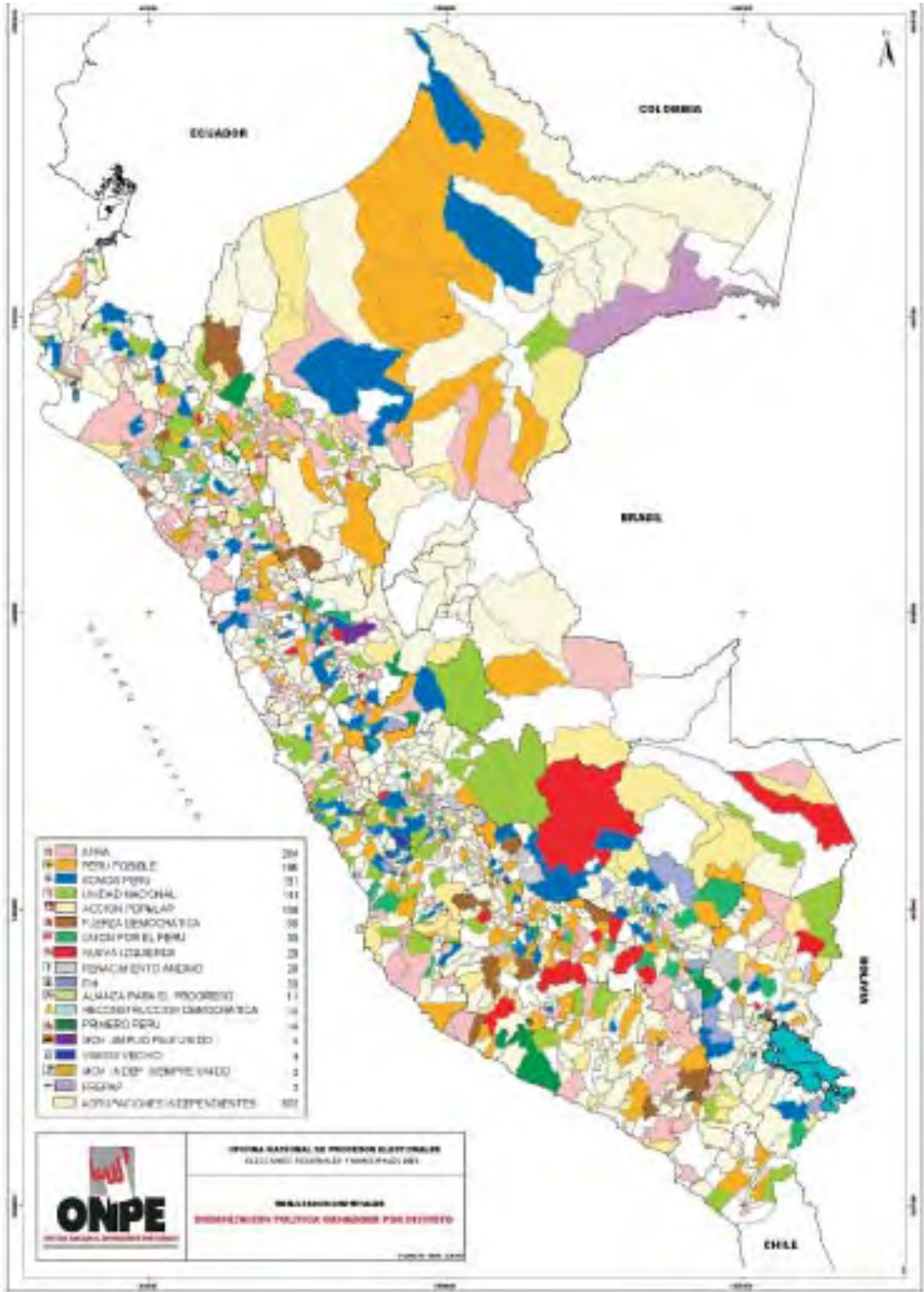
ANEXO 1, MAPA DE ONPE



ANEXO 2. MAPA DE ONPE



ANEXO 3. MAPA DE ONPE



Capítulo Dos

PRESIDENTES REGIONALES

César Trelles Lara
Yehude Simon Munaro
Rosa Suárez Aliaga
Robinson Rivadeneya Reátegui

PRESIDENTE REGIONAL DEL
GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

César Trelles Lara

Creo que el proceso de regionalización nos ha enseñado muchas cosas. Primero, el proceso de regionalización no lo va a hacer Lima, tenemos que hacerlo nosotros los provincianos pese a las dificultades. Hemos aprendido mucho, hemos aprendido a querer a nuestros pueblos y a hacer esfuerzos para avanzar. Este proceso de regionalización es irreversible: el pueblo quiere y tiene fe en sus regiones, creo que hay un resentimiento profundo sobre el centralismo no lo acepta de ninguna manera.

Lo primero que hicimos fue hacer una junta de coordinación de los presidentes del norte y oriente. Hemos estado más de dos años trabajando juntos, reuniéndonos en cada uno de los departamentos para discutir, ver nuestras inquietudes, conocernos y, sobre todo, para conocer a las regiones. Comenzamos a hablar un mismo lenguaje, a decirnos que la única alternativa de poder avanzar en el proceso de regionalización es tener una sola camiseta, la camiseta de nuestros pueblos.

Era necesario –con ese objetivo– comenzar a juntar a nuestras regiones, por eso creo que hoy estamos cerca a la creación de la gran región del norte Piura-Tumbes-Lambayeque.

Sin embargo, tenemos una serie de dificultades, por ejemplo, la coordinación con el Congreso es vital, se han dado varias leyes, pero nunca hemos tenido la oportunidad de reunirnos, no nos han convocado para poder dar nuestras opiniones, nuestras ideas y nuestros criterios sobre la leyes que se iban dar. No para imponer, sino con el propósito de conversar, dialogar, que es lo más importante en esta vida. Creo que se puede remediar este problema y se puede coordinar con los presidentes para poder hacer las cosas mejor dentro del Parlamento.

Es necesario que el Congreso y los gobiernos regionales construyan trabajen una ley descentralización. Nosotros tenemos algunas alternativas a partir de ley de incentivos al proceso de regionalización como el 50% de los tributos van a llegar a la región. Si nos dan eso, tendríamos 80 millones de dólares para inversión, además de poder hacer convenios con la SUNAT, y así aumentar la recaudación. Si nosotros impulsamos con fuerza, tendríamos mayor producción, mas y mayores empresas, entonces el PBI aumentaría. La situación económica para nuestras regiones sería extraordinariamente buena. Pero queremos seriedad, queremos responsabilidad de este país frente a problemas regionales. El Congreso es el primer poder del Estado, ahí está la responsabilidad.

Asimismo, sería conveniente, la reglamentación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, lo que hasta la fecha no se ha dado.

Cuando llego al Gobierno Regional lo que encuentro es un CTAR, que no tiene nada que ver con el nuevo gobierno regional. La nueva estructura es diferente; o sea, se ha invertido un montón de tiempo en organizar, ordenar y darle la forma, de acuerdo a la ley. Uno de los cánceres más duros que tenemos son los empleados que están ahí, gente que no trabaja, que destruye gobiernos, que da un malestar tremendo, no deja que caminen las cosas, y no se le puede sacar. Del CND hemos tenido un apoyo muy tenue, que nunca se ha visto. Hubiese sido importante sensibilizar a la gente sobre el proceso de regionalización que quiere nuestro país. Hoy estamos frente a un gran problema, si nosotros si impulsamos el referéndum de octubre, si nosotros no sensibilizamos al pueblo no va haber una región como la nuestra que es Piura-Tumbes-Lambayeque, pero nosotros no tenemos dinero, no podemos colaborar, pero al Gobierno Central tal parece que no le interesa. Ya debe haber un plan de sensibilización, de publicidad en los medios, para que de inmediato la gente sepa por qué se hace este proceso de regionalización, por qué se están haciendo estas regiones, cuáles son las consecuencias en el futuro para ellos y cuál es la importancia que tiene este proceso, pero, lamentablemente no camina. La cooperación Internacional ha colaborado para hacer el expediente técnico de integración de regiones y nosotros hemos tenido técnicos de cada una de las regiones trabajando fuertemente. Creo que es uno de los proyectos mas serios.

El Poder Judicial me está destruyendo, todos los días llega un fallo para incorporar a un trabajador, al final no sabemos que vamos hacer con tanta gente. Y esto, no es de nuestro período, son períodos de anteriores que están ganando los juicios. Ese es un problema, de la época de Fujimori, 200 personas hacen huelga todos los días ¿cómo los voy a dejar entrar si no hay plazas ni dinero. Hemos hablado con el Tribunal de Garantías Constitucionales y con Luis Thais

para que haga un seminario, un foro, un taller, para que el Poder Judicial sepa de este tema y tenga otra visión de cómo manejar los juicios,

En cuanto a las transferencias de competencias, en educación y salud, somos pagadores, después no tenemos ningún derecho. A un director de educación que está mal, no podemos sacarlo, en salud, igual.

El problema es que toda la gente viene al gobierno regional, golpea al gobierno regional, todos los días tenemos movilizaciones y el gobierno regional no es el culpable de muchas cosas. Por ejemplo, a algunos trabajadores los trabajadores de Agricultura se les debe por devengados 42 millones desde hace 10 o 15 años, han ido a los bancos a embargar las cuentas, nos dejaron sin plata, la ley dice que el 3% del total es para ellos pero no están contentos con eso.

Una de las cosas importantes que hay es la participación ciudadana. Creo que el Consejo de Coordinación Regional es bueno, pero se está politizando y además quieren manejar todo el gobierno; quieren que se les haga una vereda, una capilla, un aula o servicios higiénicos; cómo vamos a gastar en eso, si eso es responsabilidad el municipio. La gente tiene la idea que el gobierno regional es como el Gobierno Central, que ahí está la plata.

Las audiencias públicas. No tenemos ningún problema con lo que manda la ley, pero me parece que debe tratarse en otra forma, creo que a la comunidad se le debe informar mejor para que tenga una idea clara de lo que va a escuchar en esa audiencia y poder discutir y preguntar.

Nosotros hemos creado los consejos de coordinación regional de Agricultura, de la Juventud, de los Discapacitados, Coreco, los Consejos de Proyectos de Exportación y Competitividad, la Mesa de Concertación de Bayóvar-Río Blanco. Por otro lado, está Vigila del Perú, que anda mirando todo, ha creído que se está trabajando bien y estamos en segundo lugar en este aspecto.

Ahora, en cuanto a la región en sí, miren; avanzamos mucho porque conversamos desde marzo del año 2003, hemos hecho todo lo posible Piura, Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, San Martín y Amazonas. Al último, no sé qué pasó. Cajamarca, en su caso, teme que se les quite el canon, sin embargo hay muchas provincias que quieren pertenecer a la región Piura-Tumbes y Lambayeque.

Creo que hemos trabajado bien y que se ha hecho un buen expediente técnico y estamos esperando que se apruebe lo más rápido posible.

Reitero mi preocupación por el Consejo de Coordinación Regional que quiere tomar todo el presupuesto para obras pequeñas, que no es el objetivo, mientras que sus miembros lo defienden a muerte. Tenemos que normar bien esto porque indudablemente que su misión es consultiva.

Sobre los partidos políticos. Creo que eso ha ayudado bastante, mi partido ha expresado su acuerdo con la región norte Tumbes-Piura-Lambayeque y si es posible todas las regiones del norte. Creemos que al final vamos a tener la suerte de que la gran macrorregión del norte se va a llevar a cabo.

El nombramiento de los directores debe solucionarse, no es posible que para nombrar un director tengamos que coordinar con el ministro. En general debe mejorar el trato con los ministros. Jamás han hecho caso de las propuestas que hemos hecho. Hace más o menos ocho o diez meses que no nos reunimos con el Poder Ejecutivo. Pero es importante también el problema de las leyes; hay varios proyectos que están ahí, que no se dan, que están en las comisiones respectivas. Hay leyes que deben modificarse, inclusive la Constitución puede cambiarse si es que vamos a un proceso de regionalización. Nosotros en el expediente técnico estamos haciendo propuestas.

PRESIDENTE REGIONAL DEL
GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE

Yehude Simon Munaro

• Qué difícil el proceso de descentralización visto desde Lima!. Tengo la sensación que no lo conocen todavía. El Congreso hace esfuerzos, pero éstos no toman carne en las provincias.

Lo que hemos recibido es el manejo de los CTAR, con presupuestos lastimosos, que no satisfacen las demandas y que nos obligan a pelear con el Gobierno Central, por eso hay que hablar de los problemas que tenemos. Yo me sorprendo cuando veo que los principales problemas que tienen los pueblos son educación y salud. En Lambayeque tenemos profesores a los que les debe desde de agosto y cuando se le exige al ministro de Educación, nos responde: «No, eso lo tiene que pagar la región». Si no tenemos presupuesto, cómo les vamos a pagar. El Gobierno Central no nos da autonomías ni recursos, pero nos sí dice que tenemos que resolver el problema de los profesores. ¿Cómo podemos desarrollar región así? ¿cómo paramos los problemas sociales?

Queremos desarrollar región y para hacerlo primero tenemos que juntar territorios. La ley previó que cada departamento sea una región, pero eso fue para contentar a todos. La experiencia pasada fue mala, pero tuvo cosas buenas, entre ellas que nos acostumbramos a pensar que en el Perú existían 12 regiones. Los errores se podían haber ido solucionando poco a poco, pero lamentablemente la dictadura terminó centralizando más el país y esa experiencia no se profundizó. De la necesidad de hacer un país descentralizado y unitario se volvió al fracaso y ahora hemos vuelto de nuevo al proceso de descentralización, pero empezando como departamentos.

Juntar territorios ha sido un esfuerzo inmenso debido a las expresiones chauvinistas como el caso de Tumbes o de Cajamarca, o porque hay alcaldes que

quieren ser región autónoma, o sea, no hay conocimiento de lo que significa región, estamos viendo el árbol y no el bosque. Ahí tenemos un gravísimo problema.

El Congreso ayuda poco, los principales críticos de los gobiernos regionales son los congresistas. Yo he escuchado como gran debate el tema de si los presidentes regionales deben renunciar para ser candidatos. Los congresistas que viajan a sus regiones, en lugar de ayudar al gobierno regional, lo critican; no dicen «cómo ayudo», sino «cómo critico», para ver si cae más rápido, porque con él va competir. En el proceso regional la responsabilidad no sólo es de los presidentes regionales, también lo es del Congreso, del Ejecutivo y de los partidos políticos. Ahí tenemos que fortalecer más.

En lugar de debatir si podemos ser candidatos o no, más nos hubieran ayudado con una ley que premie a los empresarios –que también son descentralistas– aunque exigen mucho y participan poco, porque –sostienen– que las reglas de juego no son claras. Ahí tenemos una dificultad. Le he pedido al Presidente Toledo en diversas ocasiones una ley que premie al inversionista que deja la capital y se va a la región.

Todo se está manejando en función de lo político y no de lo económico. Tenemos que equilibrar ambas visiones sin poner una encima de otra de tal manera que nos permita ver lo que queremos para el país y lo que queremos para las regiones.

En cuánto al referéndum, además de los tiempos cortos, yo me pregunto: ¿cuánto ha avanzado el Congreso para decirnos cómo van a ser las nuevas regiones? ¿cada departamento va a tener un presidente regional o la región que se junta tendrá un solo presidente regional? ¿cuántos consejos regionales? ¿cuántos van a ser los miembros del consejo regional?, y ¿cómo se puede corregir? Son temas importantes.

¿Qué nos preocupa? Los plazos. Sería un gravísimo error que después del esfuerzo que han hecho para ponerse de acuerdo Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, del que ha hecho específicamente nuestra región norte, del esfuerzo inmenso de técnicos y de la cooperación internacional, se nos diga que los plazos son cortos y que esto se puede aplazar, Esto sería gravísimo. El Congreso y el Ejecutivo son los primeros que deben respetar la ley, igual que nosotros. No sería justo que mañana nos digan que los plazos son cortos y que no va a haber consulta, estaríamos ante una inmensa traición. Ésta es la primera dificultad que yo estoy viendo hasta el momento.

En cuanto a los consejos regionales ¿cómo es posible que el presidente o los gobernadores participen en ellos?, eso es grave porque estamos cumpliendo funciones ejecutivas y legislativas a la vez. Por otro lado, los consejeros creen tener más autoridad que los presidentes regionales porque son elegidos por el pueblo y no se dan cuenta que, a veces, son lista única; y segundo, se pelean siempre con los técnicos. La ley tiene que ver cómo se va corrigiendo estas situaciones.

La transferencia de competencias. Quién transfiere, y a quién, las competencias. Eso es lo que hay que preguntarse.

Cuando hemos asumido los gobiernos regionales, no podíamos sacar a ningún trabajador del Estado porque tiene derechos adquiridos. Se piensa que inmediatamente se viene la razia y que quien ganó va a meter a su gente, por lo tanto, tendríamos que sacar a populistas, apristas, fujimoristas. No lo hemos hecho ni pensamos que es la mejor manera hacerlo.

La ley no puede ser en blanco y negro sin conocer la realidad. Hay que hablar en aras de la justicia de la falta de concertación, aunque en nuestro caso hay mucha concertación; pero no sé con quien hay que concertar más ¿se tiene que concertar más con la sociedad civil o con el Ejecutivo o con el Congreso de la República?.

Para nosotros es mucho más fácil concertar con los colegios profesionales, con los campesinos, con los pescadores, con los obreros que con nuestros congresistas o con el Ejecutivo. Eso no nos permite avanzar. La relación debería ser mucho más fluida y la concertación debe mejorar para fortalecer los espacios democráticos.

En Lambayeque tenemos concertación con la sociedad civil al margen de lo que diga la ley. La ley dice que hay que tener tantos en el Consejo de Coordinación Regional, pero nosotros hemos triplicado esa presencia porque nos interesa la democracia participativa porque nos da muy buenos resultados. No le tenemos miedo a la sociedad civil –que nos puede criticar ciertamente– porque aporta mucho. Gracias a ella tenemos planes de concertación, tenemos Consejo de Coordinación Regional de Turismo, de Agricultura y otros; porque es un trabajo mucho más fluido.

Creo que tanto el señor Thais como los funcionarios del CND tienen que descentralizarse. No se pueden dar el lujo, desde Lima, de decirnos cómo están las cosas. Tienen que hacer el esfuerzo de irse a vivir a conocer nuestras realida-

des, el pensamiento de los provincianos y, en función de eso, ser realmente un CND bisagra entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales. Se trata de cumplir con el mandato de la ley y con los objetivos mismos de CND.

Entendemos la descentralización como un proceso histórico que suma territorios y riquezas y que potencializa esas riquezas para hacer un camino diferente al que hasta hoy ha vivido el país. Creemos que sobre todo somos agroexportadores y que tenemos turismo; creo que tenemos todas las bondades para ser una buena región. Pero necesitamos que los congresistas -que son los que dan las leyes- pisen el acelerador.

Que no suceda como el año pasado, que fuimos a las elecciones sin tener ley. No posterguemos lo que tenemos que hacer hoy día, no dejemos para mañana la consulta. No cerremos este espacio fundamental. Las elecciones regionales tienen tanta importancia como las elecciones nacionales. Hay que ponerle todo el esfuerzo a las elecciones regionales. Me alegra muchísimo de que todos coincidamos en no postergar el referéndum. Eso creo que es lo más saludable de esta reunión

Todos nos felicitan por la Región Norte, lo que necesitamos es que esas se hagan de manera pública, de tal manera todos sepan que todos los partidos políticos están de acuerdo con la Región Norte, y ¿por qué no esperar lo mismo de las universidades y la sociedad civil? Así, el referéndum va a ser mucho más fácil, porque la población entenderá que no es una decisión de los tres presidentes regionales, sino que es algo estudiado, planificado.

Con respecto al consejo de coordinación regional. Nosotros hemos trabajado con consejos de coordinación regional específicos; o sea, existe uno por turismo, otro por agricultura, etcétera, que participan el día a día para ver los problemas regionales y les damos toda la potestad porque ellos nos ayudan a buscar las salidas a los problemas. ¿Quién va a conocer más el problema agrícola que los propios agricultores? Esto es una gran ventaja.

El problema de la regionalización no pasa porque haya más o menos trabajadores. Que no se diga aquí mañana que nosotros hemos propuesto que se bote a los trabajadores, nosotros respetamos a los trabajadores. Lo que planteamos es que tengan mayor responsabilidad y mayor preparación en lo que significa la región. Los trabajadores han estado siempre de ocho de la mañana a cinco de la tarde marcando tarjeta para ingresar y salir, pero hay que prepararlos en este nuevo Perú, que es el proceso de regionalización y reconozco que hay trabajadores que son excepcionalmente buenos.

Como gobierno regional no estamos de acuerdo con la salida de ningún trabajador, no porque tengan estabilidad laboral sino porque en un país desocupado botar más gente es producir problemas. Más bien les queremos dar todas las posibilidades, todos los instrumentos para que sean extraordinarios trabajadores del Estado sin que boicoteen la labor de ningún gobierno regional.

Con respecto a la gente que fue despedida durante el gobierno de Fujimori, el tema es complicado. Hemos hecho que ingresen de 35 a 40 en función a las plazas que teníamos, estamos trabajando para ver cómo cumplimos con la ley, la ley que dio el Congreso de la República, no la dimos nosotros. Si faltamos a la ley, faltamos a la democracia.

PRESIDENTA DEL
GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC

Licenciada Rosa Suárez Aliaga

Consideramos como irreversible este proceso al cual estamos coadyuvando con nuestro trabajo decidido, comprometido y principalmente dando un modelo de gestión distinta, un modelo que la población lo asuma como suyo. Desde el Gobierno Regional de Apurímac, queremos que todos apuesten por él con credibilidad, con esperanza y desarrollo. Para nosotros es realmente un gran reto construir un país descentralizado, es un gran reto tener nosotros la capacidad de planificar nuestro propio desarrollo. Apostamos por la descentralización, la estamos institucionalizando y dejamos la mejor experiencia para que los próximos presidentes puedan seguir construyendo y defendiendo este proceso.

La descentralización es muy importante porque vemos que la transferencia de responsabilidades, la decisión económica, administrativa y política la estamos construyendo en nuestras propias regiones.

Un principio fundamental de este proceso es la convivencia y la consolidación de la democracia. Apreciamos a través de este proceso que la población se identifica plenamente; apreciamos, por ejemplo, la participación plena de la ciudadanía en los roles que le compete

Estamos compartiendo de manera democrática la distribución de los recursos que tenemos en el gobierno regional con los gobiernos provinciales y locales. Las regiones también transferimos responsabilidades a nivel local, ¿cómo? transfiriendo recursos. Un ejemplo: obras que el gobierno regional ha presupuestado y planificado las transferimos, por ejemplo, al municipio de Abancay. Nos interesa que se hagan las obras, quién las haga es lo que menos nos preocupa. Hacemos sentir que nosotros también apostamos por la descentralización con hechos concretos.

Asumimos nuestros roles de competencia, de responsabilidad técnico-administrativa entre nosotros y con los ciudadanos a través del presupuesto participativo, que es una gran oportunidad para que las organizaciones puedan participar y priorizar sus proyectos, principalmente de inversión.

En Apurímac tenemos escasos recursos si nos comparamos con otros gobiernos regionales. Si hacemos un análisis de los indicadores de desarrollo, apreciamos que hay inequidad en cuanto a la asignación presupuestal. Huancavelica recibe tres veces más para proyectos de inversión que Apurímac. Nosotros recibimos como transferencia 11 millones, mientras que el municipio de Abancay recibe 8 millones para proyectos de inversión. La diferencia es mínima. Tiene que haber un principio de equidad en cuanto a las transferencias.

Hay una gran expectativa, y sabemos que nos va a favorecer enormemente, por planificar y ejecutar proyectos de interés interregional. Es una gran oportunidad para que nos fortalezcamos Cusco y Apurímac. Estamos potenciando nuestras capacidades de competencia y creo que ese es el máximo reto.

¿Cómo aprecia la población la conformación de regiones? Quizás por la falta de difusión hay cierta incertidumbre, para algunos ciudadanos piensan que es una gran oportunidad, pero al mismo tiempo creen que primero debemos fortalecernos las siete provincias y los 80 distritos de Apurímac.

Al interior del gobierno regional hemos aperturado la credibilidad y la confianza a la inversión privada. Hay mucha expectativa. Tenemos minas en toda la región y ya se ha concedido aproximadamente 30%; están presentes, por ejemplo, la Southern Perú y la empresa que se hará cargo del proyecto Las Bambas. Su presencia nos favorece enormemente para realizar una serie de proyectos que con la sola transferencia que recibimos del Gobierno Central son imposibles de realizar.

¿Qué pretende la futura región Cusco-Apurímac? Queremos que se inicie la difusión. El CND nos ha ofrecido el CND transferir recursos para capacitación, no se ha efectivizado; queremos que la población tome conciencia de las posibilidades de desarrollo que vamos a encontrar al fortalecer estas dos regiones. Creo que la futura región Cusco-Apurímac va a ser una gran potencia en el país, creemos que esto nos va a permitir fortalecer nuestro desarrollo.

Aquí vemos una evaluación del proceso de integración en términos nacionales, debemos decir que todavía hay desinformación, a nivel del departamento no escapamos de este problema. Lo plasmado en el expediente técnico, quisiéramos

mos que se viabilice en el referéndum, donde la población conscientemente pueda tomar la decisión de que sí amerita ser una región fortalecida

Tenemos dificultades en el proceso de descentralización. Faltan priorizar temas como la descentralización fiscal, la promoción de la inversión privada y la carencia de recursos humanos. Estamos trabajando con la estructura orgánica de las ex CTAR; hay incompatibilidad, ahora que los gobiernos regionales deben ser fortalecidos, sin embargo, estamos trabajando con el mismo potencial humano que han manejado las ex CTAR. Hemos recibido un pasivo de 227 trabajadores de la ex CTAR, que trabajaban con un modelo y óptica distintas; cuando llegó el proceso de descentralización fue chocante, estamos en el proceso de prepararlos pero cuesta, muchos de ellos todavía trabajan con criterios antiguos.

Del presupuesto, más del 90% está destinado para gastos ordinarios, para pago de planillas y menos del 10% para proyectos de inversión. Estamos buscando los mejores mecanismos para atraer inversión privada pues muchos inversionistas se han retirado porque había un incertidumbre por lo sucedido en el gobierno regional. Con credibilidad hoy tenemos muy buenos proyectos, estamos firmando convenios y desarrollando muchísimas obras.

Por otro lado, esperamos que se transfieran adecuadamente los presupuestos. No disponemos de recursos económicos para el desarrollo de capacidades al interior del gobierno regional, que creo, es nuestra principal actividad.

En este proceso existe una resistencia al cambio, vemos que aun algunos proyectos se quieren manejar desde el nivel central. No hemos tenido ninguna transferencia de proyectos importantes, de impacto. Ahí se aprecia un centralismo marcado, un temor a desprenderse de responsabilidades; algunos directores confunden los espacios, creen que dirigiéndose directamente al MEF o a las instancias del nivel central van a lograr el máximo respaldo, y a veces diferentes ministerios coadyuvan a ese desorden. En los ministerios hay celo para desprenderse de responsabilidades. Debe cambiar la actitud de algunos ministerios; no todos demuestran la disponibilidad de reconocer al gobierno regional como ente autónomo.

¿Qué podemos recomendar al nivel central? Que nos ordenemos en el aspecto de la integración regional, que nos respalden para que tener un mejor espacio de desarrollo al interior de nuestra gestión. El Gobierno Central debe de propiciar espacios para fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales y hacer efectiva la transferencia de roles.

Se está reformulando en este momento planes regionales al 2010; al 2015, con una visión distinta, insertando el tema de la minería que prácticamente hay que manejarlo con pinzas. Todo lo que signifique capacitación, actualización de planes y proyectos lo hacemos de manera descentralizada y estamos empezando a descentralizar por las provincias más altas de Apurímac.

Creo que la desinformación no viabiliza los procesos. Estamos en el proceso de las juntas regionales y no hay una información abierta plena por parte del gobierno nacional a toda la población. Creemos que la mejor estrategia es la difusión demostrando las ventajas de este proceso de las juntas regionales; decir qué cosa vamos a obtener, los beneficios, hablar de las potencialidades, de la fortalezas; y hacerlo de manera sostenida y descentralizada. Estamos construyendo mapas de la riqueza de Apurímac y Cusco, con éstos creo que va a ser sencillo explicar a la población las ventajas.

PRESIDENTE DEL
GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

Robinson Rivadeneyra Reátegui

Este no es el primer proceso descentralizador, forma parte de la historia del país que reclama descentralizar inversión, poderes y facultades, aunque evidentemente nace de por sí con distorsiones. Nace por la enorme voluntad política del Presidente Toledo que lo convoca y de inmediato se inicia, eso es altamente positivo.

Sin embargo, han perjudicado el proceso de descentralización, primero, la inestabilidad política; y, segundo, la evidente intención de mantener decisiones centralistas y de mantener los cupos de poder.

Los gobiernos regionales hoy tienen menor capacidad de decisión, menores facultades, menor capacidad de actuación que un municipio distrital. Los gobiernos regionales están atados a un conjunto de mecanismos que va más allá de la ley, que ni siquiera refleja el propio espíritu de descentralización del país y va más allá de lo que la propia Constitución manda.

El gobierno lleva a cabo este proceso de forma lenta. Las transferencias se vienen realizando a cuentagotas y siguiendo una plantilla general. El plan anual del CND sólo ha tomado en cuenta las opiniones de los sectores y no los intereses y necesidades de los gobiernos regionales. Las funciones transferidas este año son irrelevantes, parciales y no han conllevado incremento de partidas. No permiten tener una política coherente en ningún sector. Ello es grave pues los gobiernos regionales tienen que dar cuenta a la ciudadanía de los logros realizados y bajo estas circunstancias es muy difícil realizar una buena gestión.

Por su parte el Congreso no asume aún el proceso de regionalización. Casi siempre ignora las opiniones de los gobiernos regionales y no hace caso de las

iniciativas legislativas que éstos presentan. Pero lo más grave es que no está consciente de que el Perú es un país muy diverso, no sólo culturalmente, sino porque poseemos espacios geoeconómicos muy diferentes. Debemos estar orgullosos de esta mega biodiversidad y pluriculturalidad, pero lamentablemente ello no se refleja en las leyes. Existe la tendencia de que las leyes son únicas para todo el país, lo cual es una aberración, pues las leyes tienen que estar adaptadas a la realidad, sobre todo las que norman las relaciones del hombre con la naturaleza. No se puede aplicar en la amazonía, una ley de aguas pensada para resolver los problemas de agua de la costa

En nuestro caso la inversión se realiza fundamentalmente con recursos provenientes del canon petrolero, son 67 millones de soles. La transferencia de fondos público para inversión es mínima, 6 millones. Las inversiones que realiza el Gobierno Central en Loreto son mínimas, el Tesoro Público no invierte en Loreto, lo único que financia es el gasto corriente, las planillas. El porcentaje aproximado utilizado en inversiones es de 14.2% del presupuesto. Pero toda inversión que se hace en el interior del departamento desde refacciones de colegios, pasando por carreteras, hospitales, agua, desagüe, es del Gobierno Regional de Loreto y de los municipios; no existe descentralización en la inversión. Lo que sí existe es una concentración y un abandono del Estado peruano hacia Loreto. Siguiendo con el tema de inversión descentralizada en Loreto debo señalar que se ha constituido, el 17 de enero de 2005, la Agencia de Fomento de la Inversión Descentralizada, la cual fue creada mediante la Ordenanza Regional N°002-2005-CR/GRL aprobada por unanimidad.

La principal razón de que algunos gobierno regionales no hayan realizado todas las inversiones se encuentra en la persistencia del Sistema Nacional de Inversión Pública, impuesto sin ningún criterio descentralista. No se trata sólo de la demora en la aprobación de los proyectos, sino que los criterios que utiliza para calificar están fuera de la realidad de las regiones. No obstante, en nuestro caso la ejecución del gasto está de acuerdo con lo programado; es más, nos faltan recursos para realizar la inversión que requerimos.

La participación de la ciudadanía en el presupuesto es positiva, pero el sistema debe ser mejorado, en el caso de los presupuestos de los gobiernos regionales, es más adecuado que el debate se realice con la participación de los alcaldes provinciales y los representantes de los gremios empresariales y de las asociaciones de productores para que los proyectos respondan a un criterio general; una amplia participación lleva a que se diluya los presupuestos y no se puedan realizar proyectos de carácter estratégico.

En cuanto a la separación del poderes entre el ejecutivo y el legislativo regional, se debe considerar que este es un proceso de construcción y de formación de capacidades. Tenemos un consejo regional que fiscaliza, que legisla y que genera normatividad y eso va muy de la mano con la voluntad del presidente regional. Si convertimos a un consejo regional en una instancia totalmente ajena al legislativo, le estamos otorgando una estructura presidencialista, la propia forma de administración es presidencialista. Tal como están establecidas actualmente las relaciones entre el ejecutivo y legislativo regional son adecuadas. Es posible que más adelante, cuando se hayan transferido las funciones, incrementado los presupuestos y los gobiernos regionales sean verdaderos gobiernos, se realicen modificaciones para diferenciar las funciones legislativas de las ejecutivas.

En lo que se refiere a la representación de las provincias una vez conformadas las regiones, creemos que en esta etapa es correcto mantener el número, pero evidentemente en el proceso necesitamos reformularlas de tal manera que este nivel de representación corresponda a un nivel de equidad. Por otro lado hay vacío o debilidades; por ejemplo, Amazonas, Ucayali, San Martín y Loreto no se han podido unir por la oposición del presidente de Amazonas y la del vicepresidente de San Martín, no obstante el acuerdo de su sociedad civil y de los consejos de coordinación regional. No puede estar sujeto el proceso de creación de una región y la posibilidad de que la población se pronuncie a favor o en contra, a la decisión individual del presidente.

En cuanto al sistema de elección, se debe considerar que el presidente elegido tiene que tener un equipo que le permita trabajar. Si nosotros sometemos la elección de cada consejero regional al interior de cada provincia, virtualmente estamos generando una ruleta rusa y no sabemos qué va a salir de ahí; y evidentemente la conducta, la predisposición a trabajar en equipo va a estar sujeta a los niveles de elección. Yo no estaría de acuerdo, en esta etapa, en que un consejo regional se elija al interior de cada provincia, es decir, mediante una elección de distrito múltiple.

Nosotros proponemos que la capital de la futura región tiene que ser sometida a referéndum, cada departamento tiene el derecho de presentar su propuesta de capital. Lógicamente en la ley y en la propuesta de creación de la región tienen que establecerse criterios técnicos.

Es un exceso de democratismo la elección por concurso de los directores regionales. Evidentemente ese es un problema de la administración porque se generan vacíos en la dirección que a su vez originan cierta propiedad de los cargos;

y eso debilita la capacidad de decisión colectiva y más aún cuando se trata de establecer políticas de gobierno. Cuando se establecen políticas de gobierno y el director que está a cargo del sector no comparte dicha idea van a existir niveles de confrontación. Los directores regionales deben ser nombrados directamente por el gobierno regional. Un director regional es como un viceministro, está encargado de poner en práctica el programa que decida llevar a cabo el ejecutivo regional, por ello debe ser una persona que debe contar con la confianza del presidente regional.

Por otro lado hay algunas trabas en la legislación que afectan el eficiente desempeño del gobierno regional. Existe un conjunto de leyes que no están reglamentadas, por ejemplo, la Ley N.º 27037 de la Promoción de la Inversión en la Amazonía. Hemos creado la Oficina de Promoción e Inversiones de la Región Loreto; sin embargo, para que las inversiones puedan ejecutarse, no obstante que el Ministerio de Economía y Finanzas señala que tenemos facultades, se tiene que pasar necesariamente por la ratificación de Sunat que es una instancia de menor rango dentro de la estructura del Estado.

El segundo elemento es el propio SNIP en el que la ley señala que los productos de inversión tienen que elaborarse dentro del marco jurídico del sistema de inversión pública, pero no te obliga a que Economía y Finanzas pase por la aprobación de los sectores. Sin embargo, Economía y Finanzas para controlar los niveles de inversión y de gasto de los gobiernos regionales te pone límites y te obliga a trámites y a evaluaciones engorrosas, larguísimas y costosísimas.

Nosotros somos la región que mayor nivel de inversión tiene en todo el país, 98.98 soles promedio per cápita, 5 a 6 veces más que cualquier otra región, pero tenemos una disputa permanente con el propio SNIP. El SNIP casi está obligando a muchos gobiernos regionales a pequeños proyectos, a tener casi el rol de un pequeño o gran municipio y limita inversiones grandes. Pero además exige una tasa interna de retorno con un ratio de más de 14% y ese ratio está casi 4 o 5 veces más que el índice que te señala la inversión pública americana, es decir, no tiene visión de conjunto.

El otro gran problema es el proceso de transferencia de funciones, el gobierno central toma algunas decisiones, por ejemplo, acaba de otorgar beneficios a los maestros y descaradamente, el Ministerio de Economía y Finanzas saca una norma en la que ordena que los 28 millones de soles necesarios para financiar estos beneficios para los docentes tendrán que ser cubiertos con los «ahorros» de los gobiernos regionales. La Ley de Presupuesto manda que ningún acto público que afecte el presupuesto podrá ser ejecutado o emitido o promulgado

sin la opinión previa favorable del titular del pliego, y jamás se nos ha consultado.

Finalmente, el CND ha hecho su mejor esfuerzo, sin embargo, consideramos que no ha estado a la altura de las expectativas que el país exige fundamentalmente por conceptos ideológicos metidos dentro de la estructura mental de cada uno de los funcionarios; y dos, porque el CND está maniatado con la propia estructura jurídica del país. Es decir, el CND ha hecho el mejor esfuerzo pero no ha sido equitativo dentro del proceso de creación de regiones y más aún está limitado con la propia estructura del país.

Las recomendaciones que planteo para que el proceso se consolide y mejore son:

1. Las transferencias de funciones debe ser realizada en función a lo solicite cada gobierno regional, nadie mejor que ellos para saber cuáles son las prioridades de su región y si están en condiciones de cumplir el reto que significa asumir nuevas responsabilidades.
2. Que se establezcan instancias de coordinación y participación de los gobiernos regionales con los órganos centrales de gobierno. Hoy tanto el Congreso como el Ejecutivo ningunean a los gobiernos regionales, disponen de los recursos y emiten normas sin tener en cuenta para nada la realidad de las regiones. La participación de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos regionales y locales es un paso muy positivo en procura de mejorar la eficiencia del gasto público, pero más y mejores resultados se obtendrían si abren reales canales de participación y coordinación de los gobiernos regionales en los órganos del gobierno central.
3. Los gobiernos regionales deben tener mayor capacidad de decisión para fomentar la inversión privada en la región, ello implica que tengan flexibilidad para establecer formas específicas de alianza entre el capital privado, la inversión y el manejo de los recursos naturales en función de la realidad de cada región.
4. Si bien es cierto que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, su administración debe recaer fundamentalmente en los gobiernos regionales y no en órganos centrales de gobierno o en OPDs dependiente de ellos.

Capítulo Tres

PARTIDOS POLÍTICOS

Lourdes Flores Nano
Valentín Paniagua Corazao

PRESIDENTA DE LA ALIANZA UNIDAD NACIONAL

Dra. Lourdes Flores Nano

Quiero advertir que no soy una experta en la materia y que voy a dar consideraciones de carácter político. Creo que hay cuatro elementos que se deben tomar en cuenta.

Primero, estamos ante un proceso que es irreversible, pero inconcluso; se han dado ciertos pasos, pero hay que trabajar con mucha seriedad lo que falta por hacer.

Segundo, es un proceso que no está muy prestigiado; ningún pueblo aspira a vivir un modelo centralista, pero junto con la insatisfacción que hay con respecto al Gobierno Central, también la hay respecto a sus autoridades regionales.

Tercero, tanto para lo municipal como para lo regional, el proceso está desordenado en la asignación de competencias, hay legislación confusa en temas medulares. Hay que estudiar de manera especial cómo debe haber más descentralización, más delegación de funciones y ordenar el sistema de asignación de competencias. No se trata de decir en genérico: voy a transferir competencias. No, hay que tener claro en qué quiero transferir competencias, a quién se las transfiero; no duplicar, ni tener legislación contradictoria, y luego decidir quien está en la capacidad de ser receptor de esas competencias.

La clave del buen funcionamiento del proceso es que esté muy bien definido qué le toca a la municipalidad distrital, qué a la municipalidad provincial, qué a la región y qué al Gobierno Central. La confusión hace que el proceso tenga marchas y contramarchas.

Cuarto, creo que el proceso está desvinculado de otros de primerísima importancia para los cuales el proceso de descentralización es fundamental: uno, la reforma del Estado; dos, la promoción de la inversión; y, tres, la generación de ejes de desarrollo. En todos la descentralización juega un papel fundamental, pero hoy están divorciados.

La descentralización es un proceso vital para ordenar el Estado peruano. Hacemos procesos de desconcentración y de transferencia de funciones porque nos parece que es una mejor forma de organizar al Estado peruano. Entonces, lo primero es definir en que sí tiene que estar el Estado: debe estar en educación, salud, justicia y seguridad. En esos temas se debe trabajar hacia la descentralización.

La educación es un magnífico ejemplo de cruce, o por lo menos de confusión, en las funciones, porque sobre varias de ellas no existe claridad entre la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Regionalización y las atribuciones dadas a la municipalidades en este campo, es una primera área gris que habría que ordenar.

¿Cómo pienso que debería ser el tema? Organizar el proceso de abajo hacia arriba. Así podremos tener claro que poder tiene la escuela, que poder tiene la UGEL, su vinculación con el gobierno municipal y luego que competencias se le entrega al gobierno regional. Nadie se cruza. Si hacemos eso en los tres o cuatro temas medulares, creo que llegamos a una buena reforma del Estado; por eso hemos dicho que la descentralización es un proceso de definición de competencias, de desconcentración de tareas de un ministerio, en cierto nivel, que luego se convierten en tareas o funciones municipales o regionales. Lo mismo puede hacerse con el sector Salud.

Finalmente hay definir qué personal administrativo queremos, qué carrera administrativa queremos hacer, cómo juegan los conceptos de la carrera administrativa frente a los procesos de descentralización.

El segundo concepto es que el proceso de descentralización debe ser la clave para la promoción de la inversión; y ahí sí creo que hemos fallado porque los gobiernos regionales no la han convertido en lo que debería haber sido su gran tarea.

¿Cómo convertir a las regiones en un centro de interés, de atracción, para la inversión? A los gobiernos regionales tendríamos que verlos competir por ofrecer facilidades para la inversión. Creo que ahí estamos fallando y no sólo por

los problemas sociales. No hemos visto gobiernos regionales agresivos en esta materia; necesitamos ver presidentes regionales dinamizadores de ese proceso, lo cual no excluye que haya que enajenar las cosas que hace la COPRI o ProInversión. Lo que el Perú necesita es inversión descentralizada y sus principales promotores y generadores de confianza tienen que ser los alcaldes y presidentes regionales.

Tercero. Si el Perú se encaminara seriamente hacia macrorregiones, estaríamos en capacidad de tener unidades de cierto volumen para generar inversión, organizar territorialmente el país y proponerse algunos desafíos, incluso de orden internacional. No es posible que el sur esté ofreciendo seis expedientes técnicos, allí está faltando visión. Una posición nacionalista, de auténtica preocupación por el desarrollo de nuestro país, tiene que ser la de un sur muy fuerte, muy unido, con una visión integrada. Tenemos amenazas desde las leyes promotoras para el norte de Chile hasta las convulsiones en Bolivia; a la vez estamos desaprovechando potencialidades, por lo menos en relación con el oeste brasileiro.

El Perú no puede reproducir pequeñas unidades, necesitamos forjar núcleos más organizados, macrorregiones. Por ejemplo, ante la propuesta de formar una macrorregión en el centro con Áncash, Lima, Huánuco, Junín, Pasco, ¿no sería el momento de integrar en esto a Ucayali y tener así un centro poderoso que genere un corredor occidente-orienté? Esto no se está debatiendo, ni se va a debatir en el referéndum. Si se mira el tema con más visión, si se amplía el espectro de lo puramente interno, entonces sí van a tener sentido las macrorregiones. El Perú va a poder enfrentar algunos de sus retos internacionales con regiones fuertes. Estos ejes de desarrollo tienen que venir de la autoridad regional y de un gobierno dispuesto a concebir la descentralización en ese marco.

Un tema concreto es la evaluación crítica de la constitución de las macrorregiones. Anoto tres temas que me parecen que vale la pena analizar.

Primero, el papel que ha cumplido el Consejo Nacional de Descentralización. La percepción que he tenido es que ha sido el bombero de un montón de conflictos; y luego se nota una cierta desesperación por la conformación de las macrorregiones, por los expedientes; al final hemos visto desorden. La tarea del CND es mirar el proceso en su conjunto, es ayudar a los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de descentralización. Es necesario reorientar su trabajo. Segundo, los expedientes técnicos. Creo que bajo la premisa de si te juntas vas a tener más plata, se ha corrido a ver cómo se arman expedientes y aparentemente no hay solvencia técnica. En esas circunstancias, con todo respeto, no vale la pena acelerar el proceso. Tampoco habría que esperar hasta el 2007 o

2008 o 2009; quizá eso se pueda modificar en el próximo gobierno, habría que adecuar el cronograma, dar un plazo para que se repiensen las cosas; entonces, el próximo gobierno, no necesariamente en el 2009, pueda reabrir este proceso, pero con buenos expedientes técnicos. Si estuviera en mis manos les pediría una radiografía precisa de los expedientes técnicos, eso permitiría decantar el 95 o el 99% de los expedientes técnicos. Creo que se van a quedar dos: el del Norte y del Centro.

Para este año me parece que el proceso debe concentrarse idealmente en una región. La tesis es de Luis Alberto Sánchez en la Constitución del 79: hay que hacer proyectos pilotos, hay que experimentar y aprender. Por hacer las cosas precipitadamente no se van a hacer bien. Debería pensarse qué hacer con el cronograma; ¿por qué tiene que haber un plazo fijo? ¿por qué tiene que haber un día en que todo el Perú tenga que votar todas las regiones?

Luego, me parece que la solución intermedia es tal como la ley lo contempla, las juntas de coordinación interregional; esta suerte de *servinacuy* interregional, en el que vayan aprendiendo a convivir, en el que hayan proyectos comunes.

Y lo último es hacer frente a las condiciones de incredulidad y desconfianza que hay en el país. De mi recorrido por el país no siento que haya un debate sobre las regiones; no siento que la gente, el ciudadano, se esté preguntando auténticamente si quiere unirse o no a tal ámbito geográfico? Creo que no va a ir consciente al referéndum. Mi sugerencia es que no forcemos cosas que no están suficientemente maduras.

Cuando hablamos de descentralización también hablamos de gobiernos locales; comprende el proceso de regionalización y el proceso de descentralización local. Son temas que deberían vincularse por lo siguiente: primero, creo que a pesar del desprestigio general en que está la política, el alcalde tiene un cierto encanto, es el líder más cercano, el que administra los recursos, el que puede hacer obra pública; es un liderazgo que no hay que desperdiciar, hay que potenciarlo. Y, segundo, porque algunas de las nuevas funciones asignadas a las municipalidades en la Ley Orgánica de Municipalidades, si no se engarzan bien con el proceso de descentralización, van a ser un problema.

Por último, otro tema medular es el del financiamiento del proceso. Y ahí vinculo dos áreas que van desde los consejos municipales de los centros poblados menores hasta los gobiernos regionales. Las dos fuentes de financiamiento son los recursos públicos y los recursos propios. Hay que trabajar el proceso en los dos lados.

El tema de la asignación de los recursos que provienen del presupuesto debe de producirse luego del debate del reordenamiento tributario, pero no soy partidaria que éste se haga ahora al final del gobierno, es un tema del comienzo del próximo gobierno. La reforma tributaria, que es discutir qué tributos queremos tener, es la ocasión perfecta para discutir a su vez cómo los queremos distribuir.

Y ahí hay dos aspectos que son vitales. Uno es la distribución del IGV, que debe apuntar a que si un municipio o gobierno regional contribuye al incremento del IGV, su porcentaje de participación aumenta. ¿Qué puede ayudar a que el IGV aumente? la formalización, por ejemplo. El otro aspecto es la modificación del canon; hay aspectos tributarios que pueden ser incluidos allí. Por ejemplo, el Impuesto a la Renta, sólo permite el reparto de la renta de tercera categoría, o sea la renta general de las empresas, pero hay una renta de cuarta, hay una renta de quinta. Para nosotros el canon no es la generación de un impuesto directo, es la distribución de los tributos que percibe el gobierno como consecuencia de la explotación de recursos naturales.

El otro capítulo importante desde el punto de vista de las finanzas es el de los ingresos propios. Aquí debe haber creatividad y facilidades para poderlos generar. Por ejemplo, el catastro además de mejorar el control sobre los predios, puede ayudar a formalizar la propiedad y generar más ingresos para las comunidades y los propios gobiernos. Sin embargo, hay que estimular para que los ingresos que obtengan estos órganos descentralizados, esencialmente sean utilizados para inversión y no para gasto corriente.

Creo que el capítulo financiamiento, el capítulo tributario, es un desafío bien importante para los próximos años.

Finalmente, señalar que los partidos si estamos en el tema, hay cierta debilidad en la organización partidaria en distintos niveles y localidades pero no creo que se pueda hacer una regla.

WALTER ARAUJO

Uno de los grandes problemas que hemos visto recorriendo el país es la falta de comunicación; a la población no se le ha informado adecuadamente. Las estrategias de comunicación del CND, de los gobiernos regionales, de los gobiernos locales no han sido las eficaces ni eficientes. Yo diría que más del 80% de la población no sabe en qué consiste el proceso de descentralización, ni qué va a pasar en octubre, fecha del referéndum; no sabe cómo se van a conformar o

cómo se están consolidando las macrorregiones. Eso es gravísimo porque finalmente quien va a ser el actor de la descentralización es la población. De acá hasta el referéndum debería de tenerse un calendario de difusión para el Ejecutivo, el Congreso y los gobiernos regionales.

En cuanto al liderazgo quiero precisar que hay que reforzar aquel que tenga autoridad, en el sentido que sus planteamientos sean lógicos, pensados técnicamente, con representatividad.

Si iniciamos un proceso de descentralización y regionalización es para tener una idea clara de lo que somos dentro del contexto mundial y sudamericano. Por ejemplo, en la competencia con Chile, éste nos lleva ventaja, ellos quieren ser el puerto de entrada y salida de las exportaciones que tiene Sudamérica, pero quien está llamado a serlo en Sudamérica es el Perú. Por eso es importante que las regiones de Lima provincias, Ancash, Huánuco, Pasco y Junín, se hayan unido con una visión clara del tema porque pueden ser un ente vertebrador del país y de Sudamérica. Debemos apuntar a tener macro regiones transversales; por eso, a esa macrorregión lo que le faltaría es integrar a Ucayali.

Lo que si tenemos que hacer es que nuestras macrorregiones no sean concebidas como un estado región, lo que tiene que haber son estrategias macrorregionales de desarrollo dentro del marco de una estrategia nacional. Y aquí es necesario recordar que no puede haber desarrollo sin crecimiento económico y este tiene que ser complementado con una actitud psicológica, social, de una voluntad de destino.

Con relación a las macrorregiones debe haber un calendario inmediato en el cual se pongan de acuerdo el Ejecutivo, el Legislativo, con la participación de los partidos políticos y los actores que son los ciudadanos. En cuanto al Congreso, antes del referéndum debe hacer algunas modificaciones dentro de la ley para salvar ciertos vacíos, como el de la cantidad de consejeros regionales.

EX PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA Y LÍDER DEL PARTIDO ACCIÓN POPULAR.

Dr. Valentín Paniagua Corazao

Hemos consagrado esfuerzos y desvelos a la descentralización pues es un proceso absolutamente indispensable para la democratización y para el desarrollo del país. Es necesario construir una fórmula que permita el crecimiento del esfuerzo interno, la justicia social y acabe con el centralismo. La descentralización no es un acto, es un proceso, es un quehacer hacedero en el tiempo, que no culmina en plazos cortos ni medianos. Es siempre una obra de largo aliento.

Para Acción Popular, el descentralismo es de vocación y de ejecutoria histórica. No solamente devolvimos al pueblo el derecho de elegir sus propios gobiernos locales y municipales; sino que promovimos acciones y logramos la creación de instituciones que contribuyeron a la descentralización parcial del país. Se crearon mecanismos intermedios entre el gobierno central y el gobierno local, así surgieron las juntas y corporaciones, cuya experiencia reveló que la demarcación departamental no era una buena base de planificación de carácter regional y que el desarrollo nacional es fruto del desarrollo regional. Un ejemplo fue la experiencia de Ordesur, que era la unión de las corporaciones departamentales de Cusco, Arequipa y Puno.

En ese momento, naturalmente en el país, existía un Instituto Nacional de Planificación que permitía dar una visión de conjunto del país. Esa experiencia ha dejado una lección que este Congreso sabiamente ha recogido: debe dejarse a las propias regiones la conformación e integración de las unidades regionales. Si la voluntad popular ratifica este propósito en el próximo referéndum, habremos dado un paso gigantesco; es lo primero que quiero destacar, recordando, por experiencia, que no puede haber descentralización sin participación popular: la descentralización es un proceso de democratización del poder y al mismo

tiempo un proceso de distribución espacial del poder en el territorio del Estado. Para que cumpla la finalidad institucional y la finalidad democrática se requieren algunos organismos que permitan al pueblo acceder a los organismos institucionales de desarrollo regional o local.

Para nosotros democracia además del voto, es acceder una vida digna, a un mínimo de bienestar en un clima de libertad. La regionalización debe tener no solamente una legitimación de carácter democrático al emerger del voto popular, sino que debe crear mecanismos institucionales capaces de insertarse en las fuerzas vivas de cada circunscripción, para constituir un esfuerzo conjunto de modernización económica, social y de superación de la pobreza y del subdesarrollo.

Volver los ojos hacia el interior y recordar que el desarrollo nacional es solamente el reflejo del desarrollo rural, del desarrollo microrregional, es una tarea que se puede emprender desde el gobierno central, pero mucho mejor desde el gobierno regional y a partir de la movilización de las propias fuerzas sociales. Entendemos la descentralización como un proceso político de distribución espacial del poder, de democratización de la sociedad peruana y de promoción desde dentro del desarrollo nacional. Es importante y muy útil que el gobierno central mantenga la estabilidad económica, la continuidad de las políticas, la certidumbre de ellas, etcétera; pero más lo es, trasladar al interior del país la sensación de bienestar

En cuanto a la inversión privada se olvida que también está constituida por el pequeño ahorro que hace con frecuencia el pequeño y el mediano empresario en el Perú. Los economistas dicen que una política inteligente de promoción de la pequeña inversión puede reproducirse muy rápidamente hasta ciertos límites. Eso implica simplemente una política sectorial de promoción agropecuaria. Creo que la descentralización en el país fundada sobre el desarrollo de políticas sectoriales inteligentemente conducidas por los gobiernos regionales puede atraer la inversión, incluso la inversión extranjera.

En cuanto a la economía, un aspecto que no hemos advertido claramente es que las regiones tienen una vocación de proyección al exterior y que deberíamos alentar todos. La región no tiene que mirar sólo el contexto ni el mercado nacional, tiene que advertir que su destino final es el exterior. Es decir, las regiones deben tener una vocación exportadora neta -con el propósito de lograr el financiamiento del desarrollo interno- a través de la innovación tecnológica y nuevas producciones y así genera desarrollo.

Tan importante como eso es la educación. No hay posibilidad de desarrollo sobre la inversión privada sin una apropiada educación y hay que hacer un énfasis enorme, por lo menos en tres diferentes niveles. En un primer nivel, el relativo a la transmisión simplemente de conocimientos elementales en el sector campesino: educar, alfabetizar. Hay un segundo nivel que es el de la innovación tecnológica que requiere agentes externos que presupone una labor apostólica o de prédica; y eso es tarea del Estado, de los gobiernos regionales e incluso de los gobiernos locales y municipales. El tercer nivel es el de la investigación científica: nuestras universidades deben comprender que su tarea fundamental es la creación de ciencia y conocimiento en su propio entorno.

Sin embargo, no es posible atraer inversión donde no existen vías de comunicación ni instituciones bancarias. ¿Qué inversión puede hacerse, de qué ahorro puede hablarse formalmente, donde no hay una sola institución que permita que las personas puedan gastar o puedan ahorrar en una institución segura? En este tema la descentralización tiene que pensar en estos mecanismos modernos. La descentralización también es un proceso de modernización de la actividad económica.

Me parece que el Congreso tuvo un gran acierto cuando inició el proceso de reforma constitucional para permitir la descentralización y las leyes que se han dictado posteriormente en mi opinión han sido positivas; sin embargo entre el esquema y la realidad hay siempre una distancia. Hay que dejarle un poco de tiempo al tiempo. Los organismos regionales seguramente acusan muchísimas deficiencias en este momento, pero el tiempo transcurrido es muy breve. Yo solamente mencionaría un hecho. Los expedientes aprobados y la consulta que se hará desmienten a quienes eran escépticos respecto de esa posibilidad de formar regiones a partir de los actuales departamentos.

Hasta ahora no se ha probado que el proceso actual o los que tuvimos en el pasado hayan fracasado por razón de diseño constitucional o diseño legal, sino más bien, por falta de mecanismos institucionales que se encarnen en la realidad concreta.

En lo que se refiere a la transferencia de competencias administrativas hay que decir que en todo proceso de regionalización, hay un reclamo persistente de mayores y más importantes competencias. Si bien no se han producido con la celeridad indispensable, eso no debe impedir que en el futuro se transfieran prontamente como por ejemplo las relacionadas con actividades sectoriales de las que depende el crecimiento de cada circunscripción.

Hay críticas al Consejo Nacional de Descentralización, cuya inercia para algunos o falta de imaginación para otros, puede ser uno de los factores que no ha contribuido tan eficazmente a exaltar y predicar el valor, importancia y trascendencia que la descentralización tiene para el desarrollo del país.

Quizás sea necesario crear algunos mecanismos con la urgencia que el proceso requiere como para sea posible lograr una genuina reforma de la estructura del Estado. Esta observación guarda coherencia con el concepto de que la descentralización tiene que entenderse como parte importantísima del proceso de reforma de la estructura del Estado, tan igual como la reforma del Poder Judicial o la reforma de la administración pública.

En cuanto al referéndum mi deseo es que haya una concurrencia masiva de la población para que testimonie su interés, esperanza e ilusión; sin embargo, tal vez sea útil que el Congreso instruya y demande de los organismos electorales una propaganda eficaz para que esa participación sea muy consistente. Las instituciones son sólidas y consistentes cuando también tienen una fuerte y robusta legitimación de carácter democrático que sólo puede lograrse a través del respaldo de carácter popular.

Mi partido hará todos los esfuerzos indispensables en ese sentido, porque esta consulta no tiene banderilla política ni ideológica, sino el interés superior del país que, en este caso, está confundido con el interés regional. Los plazos probablemente sean angustiosos, pero el hecho concreto es que debemos continuarlos y tratar de cumplirlos; detenerlos en este momento tal vez podría resultar riesgoso y peligroso.

El referéndum es una buena oportunidad para todos. En primer lugar, para que el CND tome un papel mucho más vigoroso y agresivo en el propósito de concientizar al país sobre la importancia y trascendencia el proceso de descentralización, para promover una activa participación de la ciudadanía, y para despertar en las fuerzas políticas e institucionales del país, un sentido de conciencia y de responsabilidad frente a la trascendencia de este proceso; y para que sumándonos todos al Jurado Nacional de Elecciones y del CND participemos en los esfuerzos de motivación popular para lograr su participación en el referéndum.

Por ultimo, dada la enorme importancia que le da al proceso de descentralización, Acción Popular coincide totalmente con la necesidad e importancia de que las fuerzas políticas hagan un pacto expreso y compromiso formal de obligarse a sí mismas a continuar y reafirmar el proceso de descentralización, para no desperdiciar inversiones, ni los esfuerzos que se han hecho, así como evitar que se interrumpa el proceso.

Los problemas y soluciones que nosotros advertimos, será expuestos por el ingeniero Juan Incháustegui

JUAN INCHÁUSTEGUI VARGAS

La primera percepción es que no se completa la transferencia de competencias, que el Estado –concretamente el Ministerio de Economía– las dificulta, lo que choca con un legítimo deseo de los gobiernos regionales de tener una transferencia ágil y rápida.

El otro punto que se evidencia la carencia de capacidad de gestión. Los gobiernos regionales no están debidamente equipados de recursos humanos y de los que se llamaría el *hardware* para la gestión de sus regiones, hecho que se va a reproducir cuando tengamos las regiones integradas

La otra gran carencia que aparece en el tema del planeamiento. Hay una serie de proyectos de interés que tienen que ver con varias regiones, es decir, trascienden los límites de gestión de una región y hace evidente la necesidad de un planeamiento estratégico.

Luego, es importantísimo establecer un sistema de información eficaz que en este momento no existe en ambos niveles de gobierno

¿Qué surge de todo esto?

Que es necesario desarrollar, a través del Consejo Nacional de Descentralización, una función de capacitación, de apoyo, de desarrollo, de afianzamiento institucional a las regiones. Es una tarea compleja porque se trata de poner al servicio de las regiones todo un conjunto de medios para capacitarse y un sistema para manejar adecuadamente su gestión y asignar adecuadamente los recursos y los bienes que maneja cada región. Para esto probablemente se pueda captar recursos internacionales, pero es indispensable llevar adelante un proceso de fortalecimiento institucional regional.

Lo otro es la difusión de los valores e importancia que este proceso tiene a nivel nacional. Más aún frente al referéndum hay que llevar a adelante una campaña de educación, de difusión del valor que estas cosas tienen. Es importante que se tome una decisión bien informada.

Capítulo Cuatro

REPRESENTANTES DE OTROS SECTORES

DEFENSOR DEL PUEBLO

Walter Albán Peralta

REPRESENTANTES DE GREMIOS EMPRESARIALES

Samuel Gleiser Katz

Luis Vega Monteferri

Fernando Olguín

Isaías Gómez

REPRESENTANTE DEL ACUERDO NACIONAL

Carmen Vildoso Chirinos

REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD

Javier Azpur Azpur

Eduardo Ballón Echegaray

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Walter Albán Peralta

La Defensoría del Pueblo ha tratado de aportar en primer lugar a la promoción del buen gobierno con actividades de supervisión y colaboración para la conformación de los consejos de coordinación regional; así como en lo que se refiere a rendición de cuentas, la transparencia y presupuesto participativo. El impulso a la integración regional nos parece sustantivo, es un componente esencial del proyecto para la conformación de verdaderas regiones. Por eso, hemos realizado actividades de difusión a través de publicaciones y talleres; hemos elaborado una guía para expedientes técnicos. También hemos aportado en aspectos relacionados al próximo referéndum.

En cuanto a la acreditación y transparencia, se ha hecho aportes a la ley y su reglamento; se ha acompañado al sector Salud en la elaboración de su plan anual y de mediano plazo. En la actualidad elaboramos un reporte sobre estos aspectos .

Los temas centrales en esta etapa son: la *transferencia* de competencias, funciones y recursos; la *integración regional* para crear verdaderas regiones; y el *buen gobierno*, con un énfasis especial en la participación ciudadana con el fin de afianzar relaciones entre el Estado y la sociedad civil y de mejorar la representatividad en las instancias descentralizadas.

En cuanto a la transferencia de competencias queremos destacar la necesidad de que este proceso vaya de la mano con una mejora efectiva en la gestión. La descentralización no puede suponer para el ciudadano la desventaja de recibir servicios de menor calidad a los que ya tenía. Esto exige que haya una acreditación de la capacitación y de la asistencia técnica: un buen sistema de acreditaciones y transferencias permitirá fortalecer a los gobiernos regionales y loca-

les, los que podrán mejorar sus capacidades para brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Aquí las dificultades y riesgos tienen que ver con la modificación de lo diseñado para el sistema de acreditación establecido en el Plan Anual de 2004. Lo previsto para el 2004 recién se está transfiriendo el 2005, la capacitación y asesoría técnica se van a hacer después de que ya se han producido las primeras transferencias.

También es delicado el retraso en la aprobación del Plan Anual 2005, el plazo venció el 6 de abril. Le hemos pedido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que no se retrase más porque se corre el riesgo de una nueva postergación –entre otras cosas– de la capacitación y la asistencia técnica, porque si no podríamos estar asistiendo al cumplimiento de una serie de formalidades pero no a la cuestión de fondo, que es lo que va a repercutir en la naturaleza de servicios que se van brindar.

También es necesaria una mejor coordinación entre los distintos sectores y los gobiernos regionales y locales. Han habido muy pocas reuniones de los distintos sectores con los gobiernos regionales. Aquí encontramos una responsabilidad especial el Consejo Nacional de Descentralización (CND) pues le corresponde un rol más promotor.

En cuanto a la *propuestas*, creemos que es necesario: a) reforzar el sistema de acreditación; b) mejorar la coordinación y concertación entre los distintos sectores y los gobiernos regionales; c) fortalecer el rol articulador del CND; que las propuestas de capacitación y asistencia técnica sean elaboradas por cada sector (sólo el MIMDES los hace); definir el financiamiento de la capacitación y asistencia técnica (está previsto que sea el CND, pero éste no tiene recursos); y que se apruebe el Plan Anual 2005.

El otro tema central es la *integración regional* que permita un desarrollo sostenible y equitativo en el país. Pasar de los departamentos a auténticas regiones es un paso indispensable para la viabilidad de las regiones, porque las desigualdades y elementos heterogéneos presentes son tantos que harían imposible que funcione en el largo plazo. Sin embargo queremos destacar la intensidad del proceso: hasta el 31 de marzo se habían presentado tres expedientes técnicos que agrupaban a diez gobiernos regionales, mientras que el 3 de mayo ya hay 12 expedientes que agrupan a 23 gobiernos regionales y cinco presentados por organizaciones sociales, aunque éstos no han cumplido con presentar las firmas suficientes que respaldan estas propuestas.

Las dificultades y riesgos tienen que ver con los plazos, son muy cortos para hacer observaciones y subsanaciones y la comunicación a la PCM; la que a su vez, sólo tiene hasta el 27 de mayo para concluir con lo que le corresponde, mientras que el Jurado Nacional de Elecciones tendría que convocar al referéndum el primer día de junio.

También hay un déficit de información a la población. Se conoce poco de lo que se ha avanzado y mucho menos de lo que supone este referéndum.

Además hay varios aspectos no resueltos: a) ¿qué pasa si en el referéndum, algunos departamentos sí pasan el 50% de la votación y otros no? ¿se crean regiones o no? ¿qué pasa con los que no llegan a aprobar este mínimo?; b) las normas en consultas electorales plantean que las autoridades sean neutrales, pero en este caso habría que hacer una revisión porque precisamente las autoridades regionales deben promover que se lleguen a conformar regiones; c) la conformación de los consejos regionales y la representación política, por ejemplo, se dice que tiene que haber un representante por provincia con un tope de 25, pero algunas propuestas suponen juntar a más de 25 provincias; d) la estructura y organización de los gobiernos de las regiones integradas tendrá que ser revisada para la desconcentración de la estructura administrativa, hay que evitar la tendencia a mantener ciertas autonomías departamentales; e) a algunos gobiernos regionales ya se les ha transferido competencias y a otros no, si se produce una integración ¿cómo se definen las competencias a cargo de estas verdaderas regiones?

Proponemos: a) fortalecer al CND en su rol técnico para evaluar expedientes, con la posibilidad de ampliar los plazos que permitan llevar adelante el referéndum, sin sacrificar aspectos importantes; b) una extensa campaña de información sobre el proceso de integración; c) que haya la previsión necesaria con los organismos electorales en cuanto a plazos, información y logística; y d) que se hagan las precisiones normativas.

Un tercer elemento es el *buen gobierno*, relacionado sobre todo con la participación ciudadana. Creemos que una mejor participación asegura el éxito en la gestión de las competencias transferidas, produce una «apropiación» del proceso por parte de la población y contribuye, en el marco de una reforma del Estado, a nuevas relaciones de confianza y de corresponsabilidad. Pese a todas las dificultades, la participación ha funcionado, para funcione mejor y fortalezca la relación de confianza y la legitimación de los gobiernos regionales se hace necesario revisar varios asuntos. Hay que dinamizar, hay que confiar en estos consejos de coordinación regional, por ejemplo.

Las dificultades y riesgos tienen que ver con a) cierta frustración en las expectativas sociales que se advierte cuando se ve a los consejos de coordinación regional como marginales; se ha previsto que haya un mínimo de dos sesiones al año y la mayoría de los gobiernos regionales se ha restringido a eso; b) la resistencia para la transparencia y la rendición de cuentas que debe ser superado porque es clave para las relaciones de confianza y corresponsabilidad; c) la tendencia a plantear un conjunto de mini proyectos o propuestas en los presupuestos participativos, cuando lo que se necesita es tener cuestiones en común; d) la composición de los comités de coordinación regional, la frecuencia de las audiencias, el seguimiento de los acuerdos.

Las propuestas apuntan en esa dirección: a) los incentivos normativos y políticos deben orientarse a dar mayor dinamismo y regularidad a los consejos de coordinación regional, a mejorar la calidad y cantidad de las audiencias de rendición de cuentas; b) cambios en la Ley Orgánica de Municipalidades que elimine el requisito de que los consejos de coordinación local cuenten necesariamente con personería jurídica, y para que se precisen las responsabilidades en cuanto a la rendición de cuentas; c) establecer un buen sistema de información y capacitación bajo responsabilidad del CND; d) revisar la cuestión de la participación ciudadana con el sistema electoral.

En ese último aspecto es necesario separar las funciones legislativas y ejecutivas, hoy en una suerte de confusión; eliminar el premio de mayoría pues bajo el actual esquema, el gobierno regional sale elegido sin importar el número de votos y con base a esto obtiene la mitad más uno de los representantes. Proponemos que se alcance un mínimo porcentaje para obtener la elección y, en todo caso, considerar la posibilidad de una segunda vuelta.

El tema laboral tendrá que ser enfrentado a partir del desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público. Sin embargo la Defensoría es testigo de la buena fe que se puede observar en algunas autoridades para tratar este problema que finalmente debe ser abordado por el Ejecutivo, el Congreso y los gobiernos regionales. Por último, lo más importante –y es un punto muy valioso de este diseño de regionalización– es que la gente pueda decidir mediante un referéndum. Sin embargo, esta decisión tiene que ser informada y orientada. Es indispensable hacer la difusión adecuada de lo que se va a resolver.

Es muy importante tener siempre presente que ir a la descentralización es una responsabilidad de todos. Es un proceso que no puede parar. Hay una responsabilidad del Estado de dar mayores incentivos para que esto no se frene y que el proceso de descentralización en el país se complete.

GREMIOS EMPRESARIALES PRESIDENTE DE PERÚ CÁMARAS

Samuel Gleiser Katz

Es importantísima la iniciativa que se ha tomado porque la descentralización es un aspecto sumamente necesario para el país.

Creo que todos los peruanos estamos conscientes de la necesidad absoluta de una descentralización, más aún aquellos que están viviendo en las regiones actuales y que sienten la necesidad de todo ese apoyo que ha sido denegado por el centralismo asfixiante en el cual hemos vivido en los últimos años.

Como aspecto principal, los empresarios consideramos la necesidad de que esta descentralización no solamente sea política o presupuestaria, sino que también sea productiva. Y ésta, en este momento, sólo se presenta en forma incipiente, en aspectos muy puntuales como lo que está sucediendo en Ica que ha generado un incremento del empleo en cerca de 28%, eso requiere el apoyo del Ejecutivo y del Legislativo.

En lo que se refiere al aspecto de la legislación, la opinión de las Cámaras asociadas es que no ha concluido y es básica, porque son las reglas del juego: por ejemplo las leyes laborales. Tampoco se ha iniciado la reforma del Estado ni se han definido otros aspectos que van a establecer el marco legal del desarrollo basado en la inversión descentralizada.

El otro aspecto importante es que existe la necesidad de que las regiones se consoliden y sepamos cuáles van a ser aquellas regiones que están en proceso incipiente de consolidación ante el CND. Hay muchos aspectos que deben tenerse en cuenta para que se pueda materializar la inversión, como por ejemplo, la concentración del gasto corriente tiene que ser regulada en cierta forma pues en el momento significa el 98,1% del gasto total. Quiere decir que no hay una

concientización de la necesidad de la inversión por parte del Estado, lo que retrasa la inversión privada.

Creo que es importantísima la búsqueda de apoyo especial a las Pymes; los cuales son las que van a generar la mayor cantidad de empleo y desarrollo en cada una de las regiones. Para este propósito hay una serie de aspectos que tienen que ser considerados entre los cuales está que las compras del Estado que se concentran en Lima en un 85%, esto tiene que ser descentralizado sobre la base de la tecnología.

El Estado compra 4 mil millones de dólares o cerca de 14 mil millones de soles al año con el dinero de los contribuyentes y estas compras se concentran en un 85% en la ciudad de Lima. El principal problema es que se trata de compras de menor cuantía, que podrían favorecer a las Pyme en un 70% siempre y cuando en las regiones sepan qué es lo que está adquiriendo el Estado para esa región. Para esto también necesitamos concluir un mapa tributario apropiado. El 82% de la recaudación sigue estando en Lima porque la facturación se hace donde las empresa tienen su domicilio legal a pesar de que se produce en regiones.

Si esto no se corrige a tiempo, va a ser muy difícil implementar los incentivos para las regiones. La productividad regional no se va a poder cristalizar en una mejora del PBI local y tampoco se va a manifestar en la facturación local, porque se va seguir facturando en Lima.

Desde ese punto de vista, tiene que establecerse las reglas de juego para que la SUNAT permita que lo que se produce fuera de Lima, se facture, o por lo menos se indique o se registre como estadística, que ha sido facturado o producido en esa región.

Por otro lado, quiero señalar que el Tratado de Libre Comercio que estamos negociando con Estados Unidos va a concluir con un gran beneficio para el país en el mediano y largo plazo, y este es un aspecto que debe ser considerado dentro de los procesos de descentralización como uno de los motores de desarrollo.

Todas estas son oportunidades que existen dentro del país. Cada región tiene una oportunidad que debe ser desarrollada. La descentralización es un proceso larguísimo.

GREMIOS EMPRESARIALES PRESIDENTE DE ADEX

Luis Vega Monteferri

Lo que voy a expresar, además de sentirlo es el pensamiento que tenemos en ADEX. Coincidimos plenamente con la idea que la regionalización es un paso necesario que tiene que dar el país para lograr un desarrollo económico integral. Creo que es muy necesaria la desconcentración burocrática del Estado para poner el destino económico en cada una de las regiones en las manos de sus propios líderes.

Sin embargo, no debemos perder de vista que la regionalización tiene como objetivo la descentralización económica, entendiéndose esta última como el desarrollo sostenido de las actividades económicas al interior de las regiones.

Nos interesa es saber si en la mente de los líderes regionales y nacionales el desarrollo económico se va a sustentar en la transferencia de recursos fiscales desde el gobierno central o en el aprovechamiento empresarial de los recursos que posee la región. Esto es muy importante porque nosotros creemos que por ahí está la salida de las regiones, o sea, en el desarrollo de los recursos.

El problema es la decisión que tenemos que tomar y esa decisión es pensar, en el futuro: reglas simples, reglas permanentes que permitan fomentar la inversión, que a uno lo dejen hacer patria, lo dejen hacer industria, lo dejen hacer comercio, lo dejen hacer negocios, eso es lo que se está buscando.

Las estadísticas nos dan dos razones adicionales: la primera, en materia tributaria es Lima la que sostiene a las provincias y no al revés; la segunda, si a nivel nacional se está demostrando que el gobierno no tiene los recursos necesarios para promover el desarrollo económico, tampoco los tendrá para la administración regional.

Las regiones tienen que generar sus propios recursos y promotoras de la inversión. Y si hablamos de exportaciones, todos tenemos un papel muy importante que jugar, con todos me refiero a todos los peruanos. Es importante que el país se vuelva un país exportador, porque un país exportador va a permitir la descentralización, porque en Lima no están los recursos mineros y sólo se cultiva el 10% de la agricultura nacional; además la exportación fomenta y ayuda a la economía interna.

Permítame darle un ejemplo de lo que acabo de decir. La exportación requiere dos millones de cajas para exportarlos, consecuentemente hay que fabricarlas con materia prima y clavos peruana; luego son llenadas por manos peruanas, después transportadas en camiones peruanos. En fin, la cadena es muy grande. Las exportaciones mueven y promueven la economía interna.

Y otra importante razón es porque podemos reducir la informalidad.

El punto más importante de todo y la razón de ser de las exportaciones —y lo he dejado al final— es la necesidad de la inversión para crear puestos de trabajo bien remunerados, formales. Nuestro mercado es un mercado pequeño. Somos un país muy rico con ciudadanos pobres. Lamentablemente, más del 50% de los ciudadanos de nuestro país es pobre y no tiene trabajo. Y este es el problema. Por eso es que creemos nosotros que es importante que este país se convierta en un país exportador.

Los problemas de la actividad agrícola y el atraso de las regiones están íntimamente ligados. Estamos cultivando lo mismo que hace 300 años y las técnicas modernas solamente se ven en pocas áreas descentralizadas.

Lo que tenemos que hacer es voltear nuestros ojos hacia la sierra y hacia la selva, donde hay productos medicinales con grandes posibilidades de exportación. Por eso quería yo decirles que el PBI de Lima es importante, pero hay que descentralizarlo, y lo que tenemos que hacer es buscar estas alianzas estratégicas para poder exportar.

¿Cómo se exporta en el agro? Lo primero que se necesita es que exista la voluntad de los presidentes de las regiones para que venga la inversión, sea nacional o extranjera. Obviamente, no debemos entregar nuestra agua, es el recurso más valiosos de este siglo, va a ser el mas valioso y escaso del mundo

La formación o la educación es básica, sin ella no se logran los objetivos de ser un país exportador. Y en el agro, que es donde más se necesita.

Definitivamente, la infraestructura es necesaria para poder desarrollar las diferentes regiones. Sin vías de acceso, sin puertos, aeropuertos, etcétera, no podemos salir adelante.

La cultura exportadora demanda un conjunto de conocimientos especializados y conforman una cultura que lamentablemente no forma parte del pensamiento ni empresarial ni político en las regiones.

Yo creo que si los presidentes de regiones enfocan el tema de la regionalización y la descentralización no sólo bajo el punto de vista político, sino también como económico y que lo económico le corresponde al sector privado, pueden tener éxito estos programas de descentralización.

Para terminar, creo que si hay que recomendar la integración regional y expresar que hay posibilidades de hacer acuerdos bilaterales entre regiones con las Brasil, para fomentar el comercio entre ambas partes.

GREMIOS EMPRESARIALES DIRECTOR DE LA SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

Fernando Holguín

Nuestra institución está en estos momentos directa y profundamente vinculada con el proceso de descentralización. Para la Sociedad Nacional de Industrias la descentralización ha servido inclusive para que haga un cambio en su estructura institucional. La SIN hasta hace dos años era una institución limeña, tenía membrete pero no presencia nacional. Ahora tiene seis sedes regionales en funcionamiento: Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, Moquegua y Loreto.

Nuestro primer objetivo era –dentro del marco de la Ley de Descentralización– crear estas sedes regionales para que sean parte de la sociedad civil que participa dentro de los CCR. La verdad es que hemos salido asustados, tanto así que ya no queremos participar en los CCR.

La experiencia que hemos tenido fue traumática. Nos presentamos con la buena voluntad de participar en el CCR como la ley lo manda, pero nuestra conclusión es que el CCR está siendo manejado desde un punto de vista eminentemente político y partidario. Hemos tenido que renunciar al CCR para evitar poner en riesgo a nuestra institución, hemos tenido que dar un paso al costado. Cuando participamos en la reunión del CCR para tratar el presupuesto participativo, todo mundo hablaba del canal por aquí, que la vereda por allá, que la losa deportiva por aquí, que la escuela, que son cosas importantes; sin embargo cuando la SIN preguntó ¿dónde va el trabajo?, ¿dónde va la inversión?, ¿dónde está el programa en el que ustedes, sus hijos y padres van a tener trabajo? no había absolutamente nada del tema.

Creo que con eso dimos nuestro grano de arena y pudimos, en alguna medida, colaborar con esa región, pero después ya asuntos extrainstitucionales, específi-

camente políticos, nos hicieron ver que no podíamos estar más ahí. Es una clarinada para que se pueda generar algún tipo de mecanismo legal que no condicione el aspecto institucional al aspecto político.

Hemos visto que en este proceso no existe en las regiones un concepto claro de lo que es la institucionalidad. La gente no entiende bien que significaba sociedad civil, ni cual podría ser el rol de la SIN. La capacitación regional respecto a los conceptos institucionales tiene que ser muy clara y muy precisa.

Desde el punto de vista de las inversiones que es lo que más nos interesa hago mía la frase de que no va a haber descentralización si no hay una descentralización productiva. Los pueblos del interior están viendo a la descentralización como una posibilidad de desarrollo personal y familiar, la están viendo con la expectativa de que podría ser una solución para sus problemas cotidianos, especialmente de trabajo.

Desde esa perspectiva no se ha hecho absolutamente nada. Nos hemos reunido con presidentes de regiones, que es gente positiva y deseosa de captar inversiones, pero la palabra de ellos ha sido que no pueden hacer nada porque están atados de manos. Es decir, no se ha hecho un desarrollo de competencias, desde el punto de vista tributario, y administrativo que faculte a las regiones la capacidad de ofrecer condiciones de inversión que puedan ser competitivas entre las regiones. No existe posibilidad de invertir en Huancavelica, Cusco o Piura porque no tienen los elementos, ni los mecanismos como para poder ofrecer una posibilidad de inversión. Mientras no exista la infraestructura proclive a una inversión duradera y con reglas de juego bien establecidas no va a haber descentralización productiva, necesitamos normas que nos dejen trabajar.

Se necesita la infraestructura normativa para invertir y por otro un soporte de competencias de tipo normativo que no se les ha dotado a los presidentes de región. Están invitados al banquete pero no les han dado el cubierto para comer. Si el Gobierno Central, en los últimos 20 años, no ha sabido dar normas que posibiliten la inversión y la reinversión; no podemos esperar de las autoridades regionales la capacidad de generar esas posibilidades.

En consecuencia, creo necesario dotar a las regiones con las capacidades de poder ellos mismo sean los artífices de su propio desarrollo; así estaremos generando una industria importante y fuerte orientada a la exportación. Esos mecanismos no están dados. La industria y la inversión es lo más cobarde que hay en el mundo: la inversión va a donde existen los elementos que aseguren un retorno adecuado.

El día en que nosotros como industriales, tengamos que pelearnos por invertir en Loreto o en Piura y en cada región, será cuando existan condiciones de inversiones favorables, ese día recién estaremos viendo un futuro real, concreto, de beneficio para el pueblo.

En cuanto a los objetivos específicos, veo con preocupación que están orientados a fortalecer la capacidad de gobiernos locales y regionales para la promoción del desarrollo, pero si no les damos las armas para eso, esto es letra muerta, no vamos a tener desarrollo. Lo que vamos a tener es solamente conflictos sociales.

El financiamiento tiene que estar acompañado de inversión pública, es otro de los problemas que adolecen, no hay parques industriales en las zonas mas deprimidas. Si tenemos en cuenta que el 0,01% del PBI industrial está en Huanavelica y el 0,02% en Ayacucho, ¿por qué no invertimos ahí? ¿por qué no damos leyes de excepción para esos lugares? ¿qué vamos a perder?, no perdemos absolutamente nada, vamos a ganar.

De esta forma estaremos propiciando el desarrollo de zonas estratégicas, que son muy importantes para paliar la pobreza que al final de cuentas es el objetivo central de este proceso, en el que Sociedad Nacional de Industrias está comprometido y por el estamos trabajando.

GREMIOS EMPRESARIALES DIRECTOR DE LA REVISTA PERÚ SEMANAL

Isaías Gómez

Cuando una va a los departamentos y habla con la gente hay la sensación de que no está convencida de la regionalización y que no conoce las potencialidades de lo que significa una región. Habría que preguntarse también si los presidentes regionales actuales están realmente convencidos de la regionalización y si sus gestiones las están orientando en esa dirección. Creo que en muchos casos la configuración de regiones no formado parte de su prédica ni ha sido tema prioritario de su agenda. Hay una evidente falta de liderazgo en tal sentido.

Participo de la preocupación aquí expuesta sobre ¿cómo se va a definir las regiones en el referéndum? Este será un problema si la poblaciones no conocen que potencialidades van a tener como región. Pienso que los estudios técnicos deben ser difundidos ampliamente para que se sepa qué es lo que se puede obtener mediante la regionalización. Además, en este momento hay la sensación de que los expedientes técnicos se han hecho bajo la presión de los plazos y con insuficiente participación de la sociedad civil.

En este contexto, me parece que hay un divorcio entre el empresariado regional y los gobiernos regionales. En algunos departamentos los empresarios o los gremios empresariales, quienes son agentes y actores del desarrollo económico y social no han participado en los CCR, porque no fueron convocados por los gobiernos regionales, salvo honrosas excepciones. Tampoco les dieron las facilidades para que estos consejos puedan funcionar adecuadamente y en tanto no haya un convencimiento de que la alianza entre el empresariado y el gobierno regional es importante para elaborar los planes de desarrollo esto no va a funcionar.

También es evidente la falta de proyectos en las regiones. En muchos casos, no se ha gastado todo el presupuesto de la región por falta de proyectos viables y, esto es verdaderamente lamentable.

COORDINADORA DE LA MESA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DEL ACUERDO NACIONAL

Carmen Vildoso

Lo que estoy trayendo en esta oportunidad es un documento que está en proceso de discusión. ¿Cuál es el marco institucional en el que se está llevando esta discusión? Dentro del Foro del Acuerdo Nacional hay grupos de trabajo y una de las políticas aprobadas Política N.º 8 dirigida a promover la descentralización. El año pasado conformó un grupo de trabajo con carácter permanente y abierto; es decir, allí, no sólo participan representantes de los partidos, de las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno, que están dentro del foro; también lo hacen otras instituciones interesadas en el proceso de la descentralización.

Este grupo de trabajo elaboró un documento que tenía recomendaciones de corto plazo en cinco áreas:

1. La conformación de regiones.
2. El proceso de transferencias.
3. La dimensión económica de la descentralización y la política fiscal.
4. La participación ciudadana, la concertación, el control ciudadano.
5. Cómo mejorar la conducción estratégica del proceso.

Con este documento con los aportes de algunas regiones se presentó al Foro del Acuerdo Nacional y allí se recomendó incluir algunos tópicos. Entonces, lo que estoy compartiendo ahora es una versión que está en proceso de reformulación, no es un documento del Foro.

Voy a referirme a algunos aspectos centrales de estos cinco puntos. Son recomendaciones, o sea, cosas que hay que hacer a futuro; el documento no parte

de un balance explícito, pero las recomendaciones contienen un balance implícito. En algunos casos es más evidente que en otros.

El primer punto es agudizar el proceso de regionalización. Hay pleno consenso en el grupo de trabajo y en el Acuerdo Nacional, que dentro del proceso de descentralización la clave es la regionalización. El proceso de descentralización se puede ver que va del centro a la periferia, pero también como un proceso que parte de la periferia conformando núcleos, ciudades, regiones, que pueden hacerle un contrapeso a Lima y que pueden configurar un nuevo mapa nacional más equilibrado. Ese es el proceso de regionalización. Las recomendaciones van dirigidas a impulsar el proceso, a apoyar su maduración, entendiendo que hay dos hitos claves que son este año y el 2009. El referéndum va a ser un hito fundamental, y las regiones que puedan constituirse en ese referéndum van tener la posibilidad de ayudar a crear un mapa de país más equilibrado, más equitativo, más competitivo.

Sin embargo, no todos los departamentos van a lograr convocar un referéndum y avanzar de esa manera. Entonces, hay que comprender que el proceso tiene distintas velocidades, que hay factores económicos, geográficos, históricos, y culturales que ayudan o dificultan que estos procesos avancen. Hay que moderar estas diferentes dimensiones a través de inversión descentralizada, promover corredores económicos. Hay que considerar el papel que puedan jugar las regiones en el escenario mundial, y no solo del país, en el proceso de globalización para que puedan insertarse mejor en él.

Es fundamental contribuir a que la ciudadanía tome una decisión con la suficiente información. La ciudadanía no cuenta todavía con información suficiente y todas las instancias del gobierno y de la sociedad civil deberían contribuir a informar sobre las normas y modelos que existen, así como información de índole relacionada con el desarrollo de las localidades. De igual modo es fundamental promover la participación masiva donde haya referéndum y continuar trabajando a través de juntas de coordinación regional donde no lo haya. Pensemos además, que la descentralización fiscal y la transferencia de competencias deben de articularse en torno al proceso de conformación de regiones para ser verdaderamente un incentivo.

Toda esta dinámica debe ser complementada con el nivel municipal, porque de lo que se trata es conformar escalas más apropiadas para promover el desarrollo. En ese sentido, nos parece fundamental estimular la conformación de mancomunidades y nos preocupa la iniciativa presentada en el Congreso dirigida a dar a las municipalidades de centros poblados menores la misma categoría de

los municipios normales en nuestros país. Eso sería retroceder a una situación de atomización

En cuanto a las transferencias, la primera recomendación es acelerar el proceso de transferencia de los programas sociales tomando como base el Plan de Transferencia de Programas Sociales 2004-2006. Y en segundo lugar, nos parece necesario esclarecer con la mayor precisión, la naturaleza de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local en la gestión de recursos de los programas sociales.

En el marco del Plan de Transferencias 2005-2009 hay que incluir lo de otras instituciones como Pronamachs, INFES, los proyectos especiales de INADE, así como de las empresas de dimensión regional. Por último, la transferencia debe tener presente a la gente, a los usuarios de los servicios, no se trata de transferir por transferir, sino de que sean los usuarios quienes salgan ganando. Respecto a las funciones sectoriales recomendamos promulgar el Plan de Transferencia del año 2005, y facilitar el seguimiento por parte de la ciudadanía de lo hecho en Salud y Educación. Allí se está avanzando, hay que visibilizar ese proceso de transferencia y facilitar que la ciudadanía vea qué pasa ahí.

Por último, en este campo, es necesario una ley marco de funciones y competencias del Estado para superar la duplicidad y posibles conflictos entre los diversos niveles del sistema gubernamental y promulgar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En materia de política fiscal se recomienda que el Congreso atienda de inmediato la solicitud de eliminación de exoneraciones tributarias. También, al Ejecutivo y Legislativo, la elaboración de un marco legal para que los gobiernos regionales ejerzan sus potestades tributarias sobre tasas y contribuciones y mejorar la legislación vigente para los gobiernos locales, pues conspira contra la inversión creando desconcierto porque las tasas y contribuciones que establecen los gobiernos locales tienen diferencias muy marcadas entre distritos de un mismo departamento, como sucede en Lima.

Respecto a la necesidad de incrementar los recursos de los gobiernos regionales y locales, recomendamos viabilizar voluntades para que se asignen los fondos al FIDE y que éste pueda iniciar su funcionamiento el año 2005.

Otro tema que nos parece fundamental es establecer los mecanismos que permitan mejorar la calidad de gasto en las regiones y los gobiernos locales, vía la coherencia entre los planes de desarrollo concertados y gasto público, la inver-

sión para el desarrollo de las capacidades de elaboración de proyectos, y otros, cuyos efectos tienen que ver con la acción del Ejecutivo.

Nos parece muy importante que se apruebe el Plan Nacional de Inversión Descentralizada, que sumado a los mapas de zonificación ecológica y al de oportunidades pueden servir para orientar las inversiones y la competitividad del país.

Para mejorar la participación ciudadana, hay consenso en que dos reuniones al año de los Consejos Consultivos Regionales y los Consejos Consultivos Locales son insuficientes, y en que debería verse la manera cómo estas instancias pueden reunirse de manera más continua. Se plantea la definición de mecanismos efectivos para que se cumplan las normas referidas a la participación, la concertación y la vigilancia ciudadana; asimismo, que se aplique adecuadamente la norma que establece requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de conformación de los Consejos Consultivos Regionales y Locales.

Otro punto que está planteando es el de construir capacidades para la participación ciudadana, así como la aprobación de una ley que permita plenamente la concertación, la participación y el control ciudadano en todos los niveles de gobierno.

La cuarta recomendación plantea la promoción de un amplio debate para incorporar en la Ley Orgánica de Municipalidades el reconocimiento de los Comités de Gestión en el ámbito distrital y provincial, en concordancia con la Ley N.º 25307.

Por último, en lo que tiene que ver con participación ciudadana, se recomienda mejorar la formulación concertada de planes, presupuestos regionales y locales, se plantea que las instancias del gobierno central participen obligatoriamente en la planificación regional y local para evitar un divorcio entre esos niveles ese proceso.

Finalmente, vemos la necesidad de mejorar la conducción estratégica del proceso. En primer lugar con una visión compartida a futuro; en segundo lugar entendiendo que esa conducción no depende sólo del CND. Requiere: que se establezca y funcione el Sistema Nacional de Planificación; la atención del Estado incluyendo la reforma de la carrera pública; que el marco macroeconómico multianual que elabora el MEF, y aprueba el Consejo de Ministros, sea formulado con una perspectiva de más largo plazo y en concordancia con las políticas y metas prioritarias del Acuerdo Nacional.

En cuanto al CND es necesario una serie de mejoras en su rol, que tendrá que definirse tomando en cuenta las lecciones que se desprendan del proceso de descentralización. Varios temas nos remiten al papel del CND, para ciertas cosas aparece como muy poderoso ante las regiones pero para otras cosas es muy débil; por ejemplo, elabora un Plan Nacional de Inversión Descentralizada hace más de un año y no lo aprueban, ahí se ve la debilidad del CND, sin embargo, a la hora que se mira desde las regiones aparece como muy poderoso porque es el enlace con el Gobierno Central. Mi opinión personal es que crear el Ministerio de la Descentralización no sería adecuado, porque podría ser algo así como crear el Ministerio de la Presidencia que concentra roles y no compromete a los demás.

A los congresistas les toca, como parte de la evaluación del compromiso a corto plazo hacer un consolidado de lo que fue la agenda legislativa que incluía cuestiones como el Ceplan, la Ley de Aguas, la Ley de Empleado Público, etcétera. Por último, todos tenemos que averiguar qué cosa se puede hacer y qué cosa no, para no generar frustración. La descentralización no depende sólo del Estado, depende también de la sociedad civil y los partidos, y para eso es muy importante resolver estrategias de comunicación e información.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Javier Azpur

En Propuesta consideramos que la descentralización es quizás la reforma más importante en curso en el país y se ubica en el marco de construir democracia.

En términos de una visión general de la descentralización, creemos que ésta tiene avances concretos que podemos constatar en la dinámica de lo que vienen siendo las instancias y los procesos que se han generado en base al marco normativo y al inicio del proceso de reforma descentralista.

Podemos encontrar debilidades, limitaciones, pero es evidente que en el marco general y en un contexto de crisis política que cuestiona el sistema de partidos y a instituciones fundamentales de la democracia, los gobiernos regionales han logrado mantener dos elementos positivos.

Han logrado tener aceptables niveles de legitimidad política, hoy casi todos los presidentes regionales mantienen un nivel de aceptación algo superior al porcentaje de votos con el cual fueron elegidos. Y ese es un elemento importante, nos parece un aporte en la reconstrucción de la democracia.

En segundo lugar, varios de los gobiernos regionales han mostrado capacidad de gestión política y de gestión gobierno, en un marco de grandes limitaciones de recursos en el que el proceso de transferencia es conservador que no es lo mismo que gradualidad. Gran parte de la inversión que se hace en las regiones y en las localidades sigue siendo inversión hecha desde el Gobierno Central, no está bajo la responsabilidad, ni responde necesariamente a los planes y presupuestos, que son concertados en las regiones. En ese escenario encontramos gestiones regionales que logran formular políticas, que promueven la inversión,

que van mas allá de la lógica de exigir más recursos. Sin embargo, no estamos obviando los problemas que sin duda tiene el proceso de descentralización.

Creemos que el proceso iniciado está avanzando hacia tornarse en un proceso irreversible, y por eso el desafío es hacerlo bien estructurado y organizado, con disposición a enfrentar los errores.

Un segundo tema, es el tema de la integración de regiones. Es un punto crítico, es el elemento fundamental en términos de la viabilidad de hacer de la descentralización algo consolidado e irreversible en el país. Así lo consideramos porque la integración de regiones vincula dos dimensiones importantes.

Por un lado, está la reforma político-administrativa, que es lo que viene haciendo la descentralización y significa transferencia de poder político, de capacidad de decisión, de competencias, de funciones. Pero eso no se vincula a la necesidad de generar dinámicas de descentralización económica, social y cultural, es evidente que ese es un proceso formal. Es necesaria la vinculación con: cómo hacemos sea un factor que eleve las condiciones de competitividad de los espacios regionales; y la promoción de sectores empresariales que inviertan, así como de las iniciativas y emprendimientos económicos que vemos en las regiones.

En mi opinión hay que evaluar si las exoneraciones es el mejor camino para promover eso. No es lo mismo una política de promoción industrial para Cusco, Apurímac, que para Piura o Lambayeque o para Loreto, son realidades muy diversas. Hay que comenzar a crear ese diálogo entre la dimensión regional y nacional para la formulación de políticas.

Creemos que la integración y conformación de regiones es el paso de la descentralización a la regionalización; es el paso de la transferencia de poder político, es el desafío de construir región, generando espacios económicos, dinámicas sociales, identidad de ese espacio regional que a la vez dialogue con la construcción de una identidad y un proyecto nacional.

Hay una grata sorpresa cuando se la disposición a dar el paso y arriesgar el poder que hoy se tiene para conformar una región, un espacio mas amplio, sin embargo, además de expediente técnico, lo que hay que presentar es la viabilidad económica, fiscal, social, institucional. Si este proceso de conformación de regiones no es un proyecto compartido con los sectores empresariales, políticos, gremiales de cada región, si no se compromete a las autoridades locales, eso puede quedar como una buena intención.

Creo que la construcción de grandes polos económicos en las regiones, es un desafío fundamental no sólo en términos de situación política, también lo es para pensar estrategias y plataformas que nos permitan mirar hacia el mundo, plataformas exportadoras.

El referéndum plantea algunos interrogantes: ¿cómo se va a tomar la decisión? ¿cuál es la mayoría que aprueba? ¿El departamento por departamento? ¿todas las regiones son un solo espacio electoral? ¿qué pasa si, por ejemplo, en Tumbes gana el «No», en Piura el «Sí», en Lambayeque el «Sí», igual se ratifica? ¿qué sucede con ese expediente si Tumbes dice «No»? ¿Se mantiene la macro región Piura-Lambayeque? El sentido común nos diría que sí, pero eso tiene que definirse y normarse.

Pero hay otros elementos que son más complejos, que tienen que ver con la relación entre la integración de regiones y reforma del Estado en el plano regional. ¿Va a poder seguir funcionando un gobierno de estas características bajo la lógica y reglas en las cuales se desarrollan los actuales gobiernos regionales? Creo que va a ser muy difícil, va a requerir un mecanismo y una instancia de negociación política.

El tema de la distribución de las competencias se vuelve fundamental. No se puede obviar la necesidad de definir con mucha claridad cuáles son los roles y funciones que va a tener el gobierno nacional, el gobierno regional y los gobiernos locales. En este momento eso no está claro. La normatividad y las leyes marco hablan de competencias y funciones, pero la formulan en términos muy generales. Promover la actividad agraria y promover la inversión en la región, muy bien. Pero, ¿qué rol cumple en relación con esa competencia el gobierno nacional, el gobierno regional y cuál cumple el gobierno local? Se hace necesario que eso se defina.

Además, hay que recordar que con la conformación de las regiones se inicia la descentralización fiscal. Ese 50% de recaudación de los impuestos que se genera en la región, ¿de qué competencias va a estar acompañada?

Estos problemas normativos tienen que ser definidos.

Creo que hay que diferenciar lo que es esta conformación de regiones de lo que significa la conformación de los espacios macro regionales que son más amplios. Por ejemplo, ¿la conformación de Tumbes-Piura-Lambayeque significa la desaparición de la Junta de Coordinación del Nororiente? No debería ser así porque el espacio económico del norte, del sur y del centro es más amplio que el

tema de la demarcación y esas juntas deberían pensar proyectos en común para potenciar estos espacios económicos. Allí también hay la necesidad de revisar la normatividad

En cuanto a la participación hay que partir por reconocer de que existe un problema de legitimidad de los partidos políticos y de las instancias fundamentales del régimen, y por lo tanto la necesidad de acercarlos a la población. La política partidaria tiene sus canales y sus mecanismos de expresión, pero se la debe confundir con lo político público; es decir, los temas públicos que son temas políticos deben convocar el interés y la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Lamentablemente, el impacto negativo que tiene hoy la desconfianza y la lejanía de la población respecto a los partidos se está reflejando también en un cuestionamiento y en un alejamiento de lo político, es decir el interés público.

Entonces, creemos que la participación presente en el diseño de la descentralización es un elemento que permite avanzar en dos planos: las instancias que son un mecanismo, una forma, y en los procesos.

Cuando se convoca a discutir los planes de desarrollo de la región o la distribución de los recursos del presupuesto se está involucrando a la sociedad en la política, en el interés público; y creo que es algo que hay que preservar e impulsar, revisando cosas como la flexibilidad para que las instancias de concertación y participación se ajusten a la realidad. Por ejemplo, la lógica de los presupuestos participativos se exige las mismas dinámicas a un distrito de la sierra como a uno de Piura o Lima. Tiene que haber un marco general para que en cada región, en cada localidad esto pueda responder más bien a las características que forman parte de su dinámica social, política, institucional.

Es decir, cómo hacemos para que los mecanismos de participación y de consulta no afecten lo que significa la necesidad de pensar proyectos e inversiones regionales. Lo que encontramos en muchos casos es que los presupuestos regionales son la fragmentación en varios presupuestos provinciales; es decir, hay un problema serio en términos de lo que significa pensar en una inversión regional. Y eso puede ser abordado si, por ejemplo, pudiéramos definir criterios de lo que es un proyecto regional, provincial y distrital

Creo que la integración de regiones exige a la Comisión de Descentralización y al Congreso una revisión del marco normativo vigente que está pensado fundamentalmente para estas instancias departamentales. Estamos entrando a otra realidad que plantea demandas y exigencias en términos de funciones, de roles,

de funcionamiento del propio Estado a nivel regional, de la relación entre la instancia Legislativa y Ejecutiva en el nivel de la región, que requiere una reflexión y un trabajo que, en ese sentido.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Eduardo Ballón

Y o quisiera vincular los temas de la competitividad y el rol de los gobiernos regionales y la descentralización fiscal. Frente al tema de la competitividad se espera de los gobiernos regionales una capacidad de promover un entorno de innovación, de impulso de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado y la creación de oportunidades.

Un tema de la mayor urgencia ahora que se está produciendo la integración de las regiones es sin embargo el de los incentivos para esta integración. La norma es bastante ambigua sobre el particular y permite hasta tres interpretaciones. La primera interpretación supondría que los recursos de la descentralización fiscal que reemplazarían íntegramente a los que ahora se asignan a los gobiernos regionales, incluyendo gastos corrientes y de inversión, lo que les generaría un déficit de más de 6 000 millones de soles.

En la segunda interpretación los recursos de la descentralización fiscal sustituyen las actuales transferencias para gastos de inversión, donde sus recursos, de manera global bordearían cerca de 1 300 millones anuales pero algunos gobiernos regionales tendrían menores recursos para inversión de los que tuvieron en el presupuesto del 2004. La tercera, supondría que tales recursos se suman a las transferencias que los gobiernos regionales reciben para gastos de inversión, con lo que éstos ascenderían a más de 2 000 millones de soles. Entendemos que la interpretación de la norma debiera suponer un diálogo entre la Comisión del Congreso y el Ministerio de Economía y Finanzas.

La segunda cuestión es que este tema de la competitividad pasa por las inversiones, pero pasa también por el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y en el caso de la pequeña y la microempresa, este proceso está prácticamente en

cero, como está prácticamente en cero el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales.

Finalmente, considero que en estas materias se deben dar orientaciones generales, pero la definición de la norma más fina debe recaer en los gobiernos regionales y en algunos casos en los gobiernos locales, precisamente por la heterogeneidad y la enorme cantidad de asimetrías que contiene el país y que lo caracterizan.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
SEPTIEMBRE 2005 LIMA - PERÚ