

# La Descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

*Participa*  
Perú

# La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible

## **Comité Operativo**

Javier Azpur - Coordinador Ejecutivo

Eduardo Ballón - Coordinador del Área de Comunicaciones

Epifanio Baca - Coordinador del Área de Vigilancia

Gerardo Távara - Coordinador del Área de Incidencia

Luis Chirinos - Director del Proyecto Participa Perú

## SOCIOS



Centro de Investigación Social  
y Educación Popular



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Centro Ecueménico de Promoción  
y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional - CEDER



Centro Peruano de  
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Investigación y  
Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro de Estudios y Promoción  
del Desarrollo - DESCO



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS



Institutos de Estudios Peruanos - IEP

Félix Wong  
Presidente

Javier Azpur  
Coordinador Ejecutivo

## PROYECTO PARTICIPA PERÚ



Catholic Relief Services - CRS



Research Triangle Institute - RTI



Grupo Propuesta Ciudadana - GPC

### Asociado:



Centro de la Mujer  
Peruana "Flora Tristán"

Luis Chirinos  
Director

Cuadernos Descentralistas N° 18

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléf. 613 8313 Telefax. 613 8315

Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

Primera edición

Lima-Perú. Marzo del 2006

Tiraje: 1,500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N°2006-2326

Cuidado de estilo y coordinación: Patricia Paz Panizo

Diagramación: Renzo Espinel / Luis de la Lama

Impresión: Lettera Gráfica S.A.C.

Esta publicación ha sido posible por el apoyo de:



Servicio de las  
Iglesias Evangélicas  
en Alemania  
para el Desarrollo.



Cooperación  
Belga al  
Desarrollo.



# Índice

Presentación .....	7
I. La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado .....	9
1. La orientación general del proceso descentralista .....	9
2. La participación ciudadana en la gestión local y regional .....	12
3. El desempeño de los gobiernos regionales .....	18
4. Los gobiernos locales en la descentralización .....	20
5. Los avances en la descentralización fiscal .....	24
6. La transferencia de funciones y competencias .....	27
7. La integración regional .....	29
II. La descentralización peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable .....	33
1. La conducción del proceso .....	33
2. La participación ciudadana en la gestión regional y local .....	34
3. El desempeño de los gobiernos regionales y municipales .....	35
4. Los gobiernos locales en la descentralización .....	36
5. La transferencia de funciones y competencias .....	37
6. La descentralización fiscal .....	38
7. La integración regional .....	38
III. Propuesta de reformas electorales para la descentralización .....	41
1. La complejidad del problema .....	41
2. Las propuestas .....	48
3. Reformas electorales y sistema político .....	50



---

# PRESENTACIÓN

El retorno a la democracia a inicios de este siglo abrió las puertas para que se expresaran diversas opciones y demandas de reforma, tanto en lo político como en lo administrativo, lo económico y lo social. Esas reformas fueron la promesa de la transición democrática, encarnadas en la elección de Alejandro Toledo en el año 2001. Lamentablemente, cinco años después constatamos la frustración de esa promesa y de las expectativas que ella generó. Vivimos hoy, en efecto, el bloqueo y el retroceso de todas las reformas emprendidas, con una sola excepción: el proceso de descentralización que se inició en 2001. Al ser la única reforma en marcha se convierte en la referencia obligada para cualquier nueva propuesta de reforma integral del Estado.

El objetivo de la descentralización es acabar con el centralismo, que ha generado profundos desequilibrios entre Lima y las regiones, y ha afectado la calidad y las condiciones de vida de todos los peruanos. La concentración del poder político y económico en la capital y en algunas pocas ciudades es un efecto de este grave problema estructural que define al Estado, la economía y a la sociedad en su conjunto.

La descentralización es, por tanto, un proyecto de gran envergadura, que debe poner en cuestión el que ha sido el eje ordenador de la distribución del poder y la riqueza en el Perú. Por esta misma razón es un proceso complejo y conflictivo que se proyecta necesariamente en el mediano y largo plazo.

A pocos meses de terminar el mandato del presidente Alejandro Toledo y ya cumplidos cuatro años de iniciado el proceso descentralista, el país se prepara para elegir un nuevo gobierno. Es un buen momento para hacer un balance de lo que se ha avanzado en el diseño y la puesta en práctica de la reforma y, sobre todo, para señalar la agenda pendiente. Estando en plena coyuntura electoral es también natural que demandemos de quienes postulan a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional propuestas y compromisos claros respecto de los contenidos de esta agenda.

En las páginas que siguen pasamos revista a lo hecho y a la agenda pendiente de la descentralización, con énfasis en los siguientes temas:

- Orientación general.
- Participación ciudadana.
- Gobiernos regionales.

- Gobiernos locales.
- Descentralización fiscal.
- Transferencia de competencias
- Integración regional.

En todos los casos, el balance y la agenda que ponemos en debate son el resultado de la reflexión colectiva del Comité Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), el cual –a su vez– se nutre del conjunto de actividades que llevamos adelante como grupo y como consorcio institucional en 15 regiones del país<sup>1</sup>. Ésta es, pues, una reflexión que se construye desde las actividades de promoción de la participación con líderes sociales e institucionales regionales y locales; de las actividades de vigilancia ciudadana, tanto de la gestión de gobiernos regionales y locales como de la renta que generan las actividades extractivas; de las actividades de incidencia que realizamos como consorcio y con otras redes de la sociedad civil ante el Congreso de la República y ante otras instancias del gobierno central y de las regiones, así como de las actividades para facilitar el acceso ciudadano a la información sobre la descentralización y la participación social.

El documento incluye una tercera sección que explica y desarrolla nuestra propuesta de algunas reformas electorales que señalamos en la agenda y que nos parecen necesarias para fortalecer el proceso de descentralización, atendiendo distintos problemas de legitimidad que se observan en los gobiernos subnacionales.

---

<sup>1</sup> Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

---

# I

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE DE LO AVANZADO

### 1. La orientación general del proceso descentralista

#### a. Subsidiariedad, gradualidad, permanencia e integralidad

El proceso descentralista peruano se construye sobre la base de cuatro premisas fundamentales:

- La **subsidiariedad** establece que deben transferirse a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) aquellas competencias y recursos que estén en condiciones de ejecutar mejor que el gobierno nacional.
- La **gradualidad** quiere decir que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debe hacerse por etapas, de forma progresiva y ordenada.
- La **permanencia** quiere decir que el proceso es abierto y no tiene fecha de cierre, pues supone un esfuerzo constante por descentralizar competencias y recursos; además es obligatorio para todos los organismos del Estado.
- La **integralidad** quiere decir que se trata de una política de Estado que obliga al íntegro del sector público; no es una iniciativa particular frente a la que cada sector puede negociar su participación.

Es difícil estar en contra de estos criterios generales, ya que es evidente la necesidad de

fortalecer los espacios subnacionales, de impedir el alto riesgo de una transferencia precipitada de todas las funciones del gobierno central a las instancias regionales y locales, de evitar poner un plazo de culminación a un proceso que –por necesidad– es complejo y sujeto a permanentes redefiniciones, y de establecer que los diversos sectores no pueden negociar o condicionar su participación en el proceso. Sin embargo, en muchos casos, estos preceptos no se han cumplido o han sido utilizados para frenar el proceso.

En relación con la subsidiariedad, no existen criterios precisos sobre cuál sería una adecuada asignación de competencias y de recursos a las regiones y las municipalidades, por lo que no hay claridad de hacia dónde avanzar. En este contexto, buena parte de la clase política y de los funcionarios buscan limitar el proceso a una mera desconcentración de las funciones públicas.

Para varios, la necesaria gradualidad de un proceso como éste se ha convertido en un pretexto para no avanzar. No se ha adelantado mucho en la transferencia de las competencias para diseñar e implementar políticas regionales y no se ha avanzado nada en la transferencia de competencias a las municipalidades. Aunque algo se ha adelantado en la descentralización del Presupuesto General de la República, la mayor parte de las inversiones públicas que se hacen en las regiones y las localidades sigue en manos del gobierno central y la descentralización fiscal como tal no ha comenzado, pues está legal-



mente condicionada a que se inicie la integración de las regiones.

El carácter permanente del proceso ha resultado en argumento para encubrir la carencia de objetivos y metas a ser logradas en plazos definidos. Los tiempos establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización –como "hoja de ruta" del proceso– han quedado desfasados y han sido sometidos a sucesivas modificaciones. La elaboración del Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 se ha reducido a una formalidad administrativa que no expresa consensos significativos sobre hacia dónde y cómo avanzar. De esta manera se ha desperdiciado la oportunidad de realizar un verdadero ejercicio concertado y participativo de planeamiento estratégico en este terreno.

La integralidad del proceso como política de Estado ha sido cuestionada desde muchos sectores de la administración pública, por funcionarios que buscan mantener sus actuales capacidades de decisión y de gestión de recursos. Como resultado, se tienen avances desiguales de sector en sector y, en algunos casos, una parálisis total del proceso descentralista que expresa ya no sólo dificultades técnicas o complejidades procesales, sino también una clara falta de voluntad de avanzar en este camino.

#### **b. Una estrategia unilateral e insuficiente**

El proceso descentralista se ha concentrado en las dimensiones política y administrativa. Se trata de aspectos particularmente importantes, pues es en la transferencia de poder político que radica la posibilidad de transformar el centralismo que ha caracterizado nuestra sociedad, economía, Estado y partidos. Sin embargo se ha carecido de una estrategia y de una política integral que vincule estas dimensiones muy importantes del proceso con la económica, es decir, con aquella articulada a la inversión, la producción y el desarrollo en las regiones y las localidades.

Este vacío en la estrategia descentralista se contradice con un marco normativo que

señala que el objetivo de la descentralización es promover el desarrollo integral en democracia. Se contradice también con el discurso del Consejo Nacional de Descentralización (CND), que afirma que la descentralización tiene que convertirse en una estrategia que modifique la forma de ocupación del territorio y que promueva el desarrollo económico equilibrado de sus regiones, provincias y distritos, reemplazando los enfoques sectoriales por estrategias multisectoriales en torno a una visión territorial.

En este campo, muy poco o nada se ha hecho para diseñar e implementar políticas orientadas a impulsar las potencialidades productivas de las regiones a fin de hacer del desarrollo económico descentralizado un componente que avance conjuntamente con la reforma política.

De manera más amplia, observamos que la descentralización avanza sin que se ponga en la agenda la necesidad de producir cambios en la conducción de la economía nacional. Si bien ésta puede ofrecer importantes éxitos macroeconómicos, se ha mostrado incapaz de superar problemas centrales relativos al empleo, la productividad, la competitividad y la ampliación de los mercados, entre otras dimensiones estratégicas para el desarrollo económico de la gran mayoría de regiones del país. Todo ello en un marco estructural de continuidad de la pobreza y de exclusión de la mayor parte de la población nacional del acceso a derechos fundamentales.

Si a ello agregamos las evidentes dificultades del sistema de partidos para renovarse y abrirse a la democratización, la participación y el control ciudadano, nos encontramos con un desafío sumamente complejo que no es enfrentado por quienes conducen la reforma.

#### **c. Una descentralización sin reforma del Estado**

La descentralización se está implementando sin que exista una propuesta de conjunto para hacer realidad la necesaria refor-

ma integral del Estado. Una clara manifestación de esta situación es que el mismo Congreso de la República que aprobó el marco normativo básico de la descentralización no logró aprobar la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

El diseño del Estado peruano de hoy es resultado de los drásticos cambios que se hicieron durante el ajuste estructural de inicios de los noventa al Estado que heredamos de las reformas militares de los setenta. En este nuevo diseño, que es funcional al modelo neoliberal, el Estado perdió casi todas sus capacidades empresariales y de regulación directa de los mercados. Se privatizaron las empresas públicas, se dieron en concesión las nuevas grandes inversiones extractivas o de infraestructura y se crearon organismos especializados y autónomos para la supervisión de las actividades de las empresas que asumieron el control de servicios públicos en calidad de monopolios naturales. Asimismo se crearon islas de eficiencia en instituciones claves para el funcionamiento del modelo económico.

Este nuevo diseño se caracterizó también por la concentración extrema del poder (Congreso con una sola cámara, distrito electoral único, intervención directa del Poder Ejecutivo sobre el Judicial y el Ministerio Público, control de las Fuerzas Armadas por el Servicio de Inteligencia, entre otros aspectos), así como por la ampliación a todo el territorio nacional de un sistema clientelista de relación y control de la sociedad.

Con el derrumbe del proyecto autoritario se abrió espacio para la reforma descentralista. En estos cuatro años, pese a todas las dificultades, se han dado pasos sumamente significativos: la elección de los presidentes y gobiernos regionales es en sí mismo un hecho de trascendencia para modificar la lógica de distribución del poder político. Junto con ello es necesario reconocer los avances en términos de información y transparencia, de participación y concertación en la gestión pública, así como de capacidad de seguimiento y control de los gobiernos regionales y locales.

Sería una ingenuidad y un grave error negar las limitaciones, vacíos y deficiencias que tienen estas dinámicas de cambio, así como ignorar que las ventanas que se abrieron para la descentralización con la transición pueden cerrarse, cuestionando y amenazando su viabilidad. No obstante es importante recordar que estamos debatiendo sobre la descentralización sobre la base de un proceso en marcha, lo que no ocurre en los debates sobre la reforma judicial, policial u otras.

Ahora bien, reconociendo los avances, es también claro que llevar adelante la descentralización del Estado manteniendo intacta su estructura general, es un camino que muestra cada vez más limitaciones para revertir las tendencias que bloquean la reforma. Los pocos avances tenidos en el proceso de transferencia de competencias y recursos, la continuidad de una cultura burocrática en las administraciones regionales y locales, la exclusión de la ciudadanía y sus organizaciones de la gestión regional y local, así como los problemas de corrupción existentes, nos muestran la importancia de construir una visión de la descentralización en el marco de una reforma estructural del Estado.

#### **d. Una descentralización con serios problemas de conducción institucional**

El Consejo Nacional de Descentralización –por problemas de diseño y de conducción– ha mostrado que no está a la altura de los requerimientos de una tarea tan compleja como conducir la descentralización.

En el Consejo Directivo del CND, las regiones y municipalidades son minoría frente a los representantes del Poder Ejecutivo, pero estos últimos normalmente no han tenido rango suficiente para tomar decisiones sustantivas con los representantes regionales y locales. Hay siempre, pues, una mayoría del Ejecutivo y, pese a ello, en muchos casos no hay capacidad para definiciones. Como resultado, los representantes regionales y locales ante el CND han sentido que ese no es un espacio en el que se puedan negociar y tomar decisiones importantes.

Además, el presidente del CND no ha podido ejercer su rango ministerial; en general ha tenido poco peso en el Gabinete y frente a los ministros de los diferentes sectores. Para complicar las cosas, en el CND ha habido un equipo técnico bastante heterogéneo en sus calidades técnicas y con discrepancias importantes respecto de temas sustantivos del proceso, lo que ha llevado en muchos casos a complejas negociaciones internas que han demorado decisiones importantes.

Dos carencias graves del proceso han sido la ausencia de una estrategia de comunicaciones que permitiese al CND posicionar la descentralización en la agenda nacional y la falta de implementación de un Plan Nacional de Asistencia y Capacitación que apuntalase las capacidades técnicas regionales y locales.

Por su parte, los representantes de los presidentes regionales y de los alcaldes en el CND han carecido de los mecanismos y recursos adecuados para representar realmente a sus representados, en el sentido de consultarles e informarles sus puntos de vista y sus decisiones. Particularmente dramático es el caso de los alcaldes distritales quienes, por su número, ubicación y escasez de recursos, enfrentan tremendos problemas para reunirse entre ellos y con sus representados. Los delegados municipales no se han renovado desde que fueron elegidos a inicios del proceso. Los regionales han rotado a partir de un acuerdo político entre el Partido Aprista y el resto de las fuerzas. Lamentablemente, varios presidentes elegidos para representar a las regiones en el CND terminaron procesados por problemas de corrupción.

Finalmente, el presidente del CND y su equipo técnico no han tenido la capacidad de concertar una estrategia descentralista coherente y consistente con una significativa mayoría de actores institucionales, sociales y políticos. Como consecuencia de ello han tenido que desarrollar una estrategia de negociación permanente, a veces estéril, con todos los actores respecto de todos los temas.

## **2. La participación ciudadana en la gestión local y regional**

### **a. Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local**

Un rasgo central de la reforma descentralista es la inclusión de diversos mecanismos de participación ciudadana, vigilancia y rendición de cuentas en el diseño de los gobiernos subnacionales.

A partir de la modificación constitucional y de la Ley de Bases de la Descentralización, la legislación regional y municipal definió a los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y a los Consejos de Coordinación Local (CCL) como los espacios fundamentales de participación ciudadana para la consulta, coordinación y concertación de los planes de desarrollo de mediano plazo y de los presupuestos anuales de inversión. La sociedad civil participa en una proporción limitada a 40% en relación con las autoridades electas.

A pesar de las fuertes resistencias de la clase política, la concertación y la participación en la elaboración de planes y presupuestos han logrado afirmarse, lo cual restringe la discrecionalidad de los alcaldes y presidentes regionales. En efecto, tan complejo fue el debate parlamentario al respecto, que tanto la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) fueron originalmente aprobadas sin definir con claridad el derecho de participación, por lo que debieron ser posteriormente revisadas para incorporar estos espacios que habían sido previstos en la Constitución.

La ardua negociación para lograr que el Congreso aprobara la creación de estos mecanismos explica, por lo menos parcialmente, los problemas de diseño que limitan su buen funcionamiento. Así, por ejemplo, el requisito de personería jurídica para participar, excluye a muchas organizaciones de

base<sup>2</sup>; establecer únicamente dos reuniones anuales, impide la consolidación de un proceso cuya naturaleza es compleja; la ausencia de garantías dificulta que los acuerdos sean respetados por las autoridades; la falta de recursos básicos –oficina y pasajes– resta viabilidad y sostenibilidad al esfuerzo participativo; finalmente, los "representantes" de la sociedad civil no tienen un mandato claro ni mecanismos de control y rendición de cuentas.

En la sociedad civil también se observan limitaciones, que dificultan aún más la situación: i) ausencia de visiones compartidas sobre el desarrollo local o regional; ii) baja calidad técnica de las propuestas y proyectos presentados; iii) virtual exclusión de los sectores más vulnerables y con menor capacidad de presión (indígenas, pobres rurales y mujeres); iv) poca representatividad de los dirigentes; v) debilidad de las organizaciones sociales y ausencia de algunas particularmente significativas, como los Frentes de Defensa y las elites empresariales<sup>3</sup>.

Las autoridades regionales y locales no tienen voluntad política para impulsar estos procesos, lo que se expresa en la creación de varios CCR y CCL sólo para cumplir con la formalidad. Muchas de estas instancias son convocadas únicamente para su instalación y para formalizar acuerdos tomados en el proceso de presupuesto participativo con los agentes participantes. En numerosos casos, se busca coparlos con representantes cercanos a la autoridad.

La falta de voluntad queda graficada en la demora de las autoridades para convocar a los procesos de renovación de la representación de la sociedad civil en los CCR. De acuerdo a las normas, ésta debió hacerse en los primeros 60 días del año 2005, sin embargo, en el mes de setiembre seguían pendientes nueve regiones.<sup>4</sup>

En estos dos años de funcionamiento, el desempeño de los CCR ha sido en general pobre: en 2003, la mayor parte sesionó una vez en el año, mientras que en 2004 la mitad lo hizo con el mínimo que establece la ley, es decir, en dos ocasiones.

## **b. El presupuesto participativo**

A las limitaciones reseñadas se añade el paralelismo que supone el mecanismo del presupuesto participativo, que crea la figura de los agentes participantes. Esto debilita a los CCR y CCL, pues traslada el proceso participativo a un espacio externo a los Consejos como tales. Al mismo tiempo, sin embargo, la experiencia de los presupuestos participativos es la que introduce los procedimientos más abiertos para la presencia de la sociedad en la toma de decisiones en el contexto de la descentralización, al no exigir la formalización de las organizaciones que acreditan representantes. Asimismo, porque existe un proceso relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, definición de prioridades, identificación y análisis técnico de las propuestas.

2 En el año 2003, en el total de CCR, las organizaciones sociales de base llegaron apenas al 8,5% de representantes, por debajo incluso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que alcanzaron el 14,4%. Ver Defensoría del Pueblo: *Estado de los procesos de constitución de los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional*, Lima, agosto de 2003.

3 En el primer caso, tal como lo identifica certeramente Romeo Grompone, por defecto y por exceso. Por defecto, por su dificultad para pasar de reivindicaciones gremiales sectoriales a propuestas de desarrollo; por exceso, porque la agenda central no pasa por los CCR ni por los CCL. Las elites empresariales más significativas se relacionan directamente con las autoridades y con el gobierno nacional. Ver Grompone, Romeo: *Notas sobre descentralización, relaciones entre Estado y sociedad y participación ciudadana*, Instituto de Estudios Peruanos, sin fecha.

4 Grupo Propuesta Ciudadana: *Nota de Información y Análisis* N° 50, setiembre de 2005.



Sin embargo, siendo menos restrictivos que los CCR y CCL en cuanto al acceso y funcionamiento, los presupuestos participativos también presentan una serie de deficiencias de diseño y problemas de funcionamiento:

- Son procesos pautados con un exceso de reglamentarismo que uniformiza la participación, ignorando la enorme diversidad que existe en el país<sup>5</sup>.
- Existe una fuerte resistencia, especialmente de las autoridades locales, a dialogar y concertar sus decisiones con la población<sup>6</sup>.
- Hay debilidad en la participación de la sociedad civil; es notoria la ausencia de representantes de gremios empresariales, partidos políticos, universidades, así como de comunidades campesinas y nativas y de mujeres, las cuales llegaron apenas a 20% del total de participantes.
- Se empieza a observar cierta frustración de las expectativas por los limitados recursos involucrados y porque las autoridades muchas veces no cumplen lo que se concierta con la sociedad civil.
- La complejidad del proceso y su difícil comprensión limita una participación más activa de una parte importante de actores; asimismo porque la concertación sobre temas presupuestales exige habilidades especiales.

Un mecanismo adicional es el Comité de Vigilancia del presupuesto participativo; éstos se han constituido en gran parte de las regiones y en menor proporción en las provincias y distritos. Carecen, sin embargo, de una definición clara de sus funciones y de los

instrumentos de trabajo que le dan sentido a su intervención. En consecuencia, corren el riesgo de perder muy fácilmente su razón de ser.

### c. Rendición de cuentas y comités de gestión

En cuanto al mecanismo de rendición de cuentas, el desempeño de los gobiernos regionales mejoró sustantivamente el último año. La obligación de llevar a cabo por lo menos dos audiencias públicas con este fin fue cumplida por todos los gobiernos regionales aunque no siempre en condiciones adecuadas. Se han observado deficiencias importantes: ausencia de reglamentos (Arequipa, Cusco e Ica); plazos muy cortos de convocatoria (en 16 casos hubo menos de 15 días de anticipación); ausencia de agendas (en 23 de 50 audiencias); limitaciones en el debate público, entre otras. A pesar de ellas, el mecanismo parece enrumbarse a su consolidación.

Finalmente, existen también los Comités de Gestión que se han creado en más de 120 municipalidades provinciales a las que se están transfiriendo los programas alimentarios del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA). Estos Comités cuentan con la participación de las representantes de los comedores populares y se encargan no sólo de verificar la correcta distribución de los alimentos sino también, por ejemplo, de definir la canasta alimentaria de la provincia.

### d. Otros mecanismos de concertación

Con los mecanismos de participación mencionados coexisten algunos creados durante el gobierno de transición presidido por

5 Luis Chirinos ha mostrado en distintos trabajos sobre el tema que las mejores experiencias de participación son aquéllas que han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente. José López Ricci muestra en un texto reciente (*Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF*, en: **Cuadernos Descentralistas** N° 14, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2005), la distancia grande que existe entre la normatividad y la práctica en esta materia.

6 PRODES: **Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una agenda pendiente**, Lima, 2005.

Valentín Paniagua. Es el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) que tuvo como antecedentes, entre otros, a las distintas experiencias de concertación local promovidas por municipios y por organizaciones no gubernamentales (ONG) en las décadas de los ochenta y noventa, a las diversas mesas de trabajo sectorial y redes alentadas en los noventa alrededor de la promoción de distintos derechos así como del desarrollo local y regional, a la experiencia de algunos programas sociales de la década del fujimorismo y al funcionamiento de algunos órganos de concertación nacional como el Consejo Nacional del Trabajo<sup>7</sup>.

En diciembre de 2003 existían en el país 1 291 mesas de concertación: 26 eran de carácter regional-departamental<sup>8</sup> (100% de cobertura), 173 eran provinciales (87% del total de provincias) y 1 092 eran distritales (58% de distritos). La participación de sectores y actores en las Mesas es bastante heterogénea y varía de departamento en departamento. En una muestra de 309 Mesas por departamentos, se observó la participación de 3 004 organizaciones: 903 (30,5%) eran representantes del gobierno central, 41 de los gobiernos regionales (1,3%) y 402 de los gobiernos locales (13,3%); los representantes de las organizaciones sociales llegaban a 802 (26,6%)<sup>9</sup>.

No hay información sistemática que permita tener una apreciación exacta del nivel de compromiso y aporte de todas las Mesas en los procesos de planificación concertada y de programación participativa del presupuesto en los ámbitos local, provincial y regional.

Sin embargo no hay duda de que la Mesa influyó en ellos decisivamente con su práctica. Además, la MCLCP ha tenido un papel protagónico en impulsar la transferencia de los programas sociales y ha colaborado en este proceso con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), en especial en los casos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y del PRONAA. Complementariamente, la Mesa viene impulsando en los últimos dos años campañas por la infancia y por la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Al lado de estos mecanismos de participación territorial, empiezan a surgir con vitalidad otros de carácter sectorial. Algunos por iniciativa de los sectores nacionales en el marco de su propia descentralización, como son los casos de los Consejos Regionales de Salud y los Consejos Participativos Regionales de Educación; otros por acción de las autoridades regionales<sup>10</sup>. En todos los casos, se trata de espacios institucionalizados y regulares de concertación de políticas públicas sectoriales entre la sociedad civil y los gobiernos regionales. Algunas regiones observadas en el marco de Vigila Perú –como Arequipa, Piura, Ayacucho y Huancavelica– muestran una voluntad muy favorable hacia el trabajo concertador y compartido con la sociedad civil en este terreno, mientras que otras –como Ancash, Pasco y Puno– se colocan en las antípodas, como regiones donde la concertación entre Estado y sociedad civil prácticamente se ha estancado.

7 Para mayor detalle sobre los antecedentes ver Ballón, Eduardo: *Balance de las experiencias de participación y concertación previas al inicio del proceso de descentralización*, documento interno, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, marzo de 2005.

8 Para estos efectos se considera a la Provincia Constitucional del Callao como departamento o región.

9 Henríquez, Narda: **Red de redes para la concertación. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza**, MCLCP, Lima 2005.

10 Desde enero de 2003 se han aprobado en todos los gobiernos regionales 98 ordenanzas que crean este tipo de instancias en torno a una amplia diversidad temática, determinados por: la necesidad de los gobiernos regionales de contar con el apoyo de la población en la ejecución de algunos programas, por exigencias de la cooperación internacional, la necesidad de concertar opiniones técnicas, las demandas de transparencia o la posibilidad de prevenir conflictos.

En lo que se refiere al derecho de revocatoria establecido por la Ley de Participación y Control Ciudadano vigente, en el año 2004 se realizó la consulta en 189 distritos y provincias del país, y fueron revocados 11 % de los alcaldes sometidos a tal proceso. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mantuvo hasta esa fecha la interpretación que hiciera en 2001, de conceder la revocatoria sólo si votaba a favor de ésta 50% más uno de los electores inscritos en el padrón, lo que ha dificultado enormemente su viabilidad. Posteriormente, esa norma fue modificada por el Congreso de la República y las revocatorias de julio y octubre de 2005 se hicieron con la nueva definición que relaciona el 50% más uno al número de votantes.<sup>11</sup>

#### **e. Un balance general de la participación**

Tal como se desprende de lo señalado, el balance general de la participación en la descentralización es bastante desigual. Los mecanismos territoriales establecidos continúan mostrando importantes limitaciones en su funcionamiento, lo que puede dificultar o hasta impedir que adquieran legitimidad y se consoliden. De acuerdo a la información que se recoge en campo, en algunas zonas comienza a manifestarse frustración frente a las limitaciones de estos procesos. Al mismo tiempo, aunque quizá sea sólo en este momento inicial, los mecanismos sectoriales van ganando visibilidad y fuerza.

Sin duda existen experiencias valiosas en todos y cada uno de los mecanismos que ofrecen pistas importantes para superar algunos límites reseñados. Por ejemplo, las Asambleas de Electores en Piura, Lambayeque y Tacna, como mecanismos de control de los representantes de la sociedad civil al CCR; las distintas experiencias de vigilancia alentadas por la Defensoría o el GPC; los presupuestos participativos en Santo Domingo de los Olleros o algunas mesas regionales de mucha legitimidad. No obstante, ellas son aún insuficientes.

La institucionalización de la concertación en los gobiernos locales y la participación ciudadana en la elaboración de planes y presupuestos municipales restringen, de alguna manera, la discrecionalidad de los alcaldes. Sin embargo, hay que notar que la participación en los Consejos de Coordinación enfrenta mayores dificultades en el plano local que en el regional. No sólo se trata de los requisitos que la ley establece para la participación –que son similares a los establecidos para el ámbito regional– sino también –y, en especial– de la activa resistencia de la mayoría de alcaldes.

En medio de estas dificultades, hay experiencias que demuestran una propensión mayor a la participación y una capacidad de adecuación a las nuevas normas sin perder la amplitud y profundidad de los mecanismos participativos desarrollados en el periodo anterior.

Es el caso de ciertos municipios con un mayor historial participativo –Villa El Salvador o Anta–, que han levantado algunas restricciones legales –personería jurídica, por ejemplo– o han recreado el modelo de participación desde la organización zonal –Villa El Salvador. En todos los casos se ha seguido la tradición de ir más allá de la ley, en ejercicio de su autonomía.

Se carece de información sistemática y precisa sobre lo que está sucediendo en los espacios y procesos participativos locales. Sin embargo, las evidencias indican que son procesos plagados de dificultades. Por ejemplo, en el ámbito distrital, los CCL enfrentan frecuentemente la competencia de las Juntas Vecinales, las cuales son designadas en la práctica por la autoridad municipal y tienen también como una de sus funciones concertar y proponer las prioridades del gasto y la inversión en los distritos y centros poblados. Ello contrasta con las múltiples experiencias anteriores de elección popular de los directivos de las Juntas Vecinales en muchas mu-

11 Ver en [www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe) y [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe).

nicipalidades. De la misma manera, no hay claridad en las relaciones entre los CCL y los presupuestos participativos; peor aún, gran cantidad de CCL se han creado para cumplir formalmente con las normas, pero en realidad no funcionan. En muchos casos ya se cumplieron dos años desde la elección de los representantes de la sociedad civil, sin que las autoridades municipales hayan convocado a su renovación.

De esta manera, el proceso de elaboración del presupuesto participativo resulta frecuentemente confuso e innecesariamente complejo. Como lo recuerda Marisa Remy, "el proceso de base deviene en muchísimos casos en una suerte de mesa de partes donde la población deposita sus sueños; luego de lo cual una caja negra de carácter técnico o profesional establece su viabilidad, un CCL que no ha participado en el proceso de base lo reorganiza y, al final, el concejo decide<sup>12</sup>."

Adicionalmente, se observa con claridad una desconexión entre las dinámicas de planificación y presupuesto, que no siempre tienen posibilidad de adecuarse. Esto se agrava por la diferencia de horizontes temporales entre ambos procesos: los presupuestos son anuales y los planes de largo plazo. El resultado es que los primeros guardan poca relación con los segundos.

Sobre la base de nuestra propia experiencia, y de otras, se pueden resumir las siguientes limitaciones de los mecanismos participativos:

- sobre representación de los varones en desmedro de las mujeres (en todos los espacios);
- sobre representación de los sectores urbanos medios en menoscabo de los sectores populares, rurales e indígenas (más en las provincias que en los distritos);

- presencia dominante de las autoridades y sus técnicos en momentos clave de definición de los proyectos (sobre todo en los procesos distritales, pues es menos en los provinciales);
- alto grado de incumplimiento de las autoridades de los acuerdos tomados en los procesos participativos;
- escasa articulación entre planes concertados de desarrollo y presupuestos anuales;
- poca vinculación entre procesos distritales, provinciales y regionales;
- insuficiente articulación con el planeamiento y la programación presupuestal sectorial en los espacios locales y regionales;
- debilitamiento de los CCR y CCL al no asignarles roles claros.

Más allá de las trabas a la participación que se desprenden de los mecanismos y los procedimientos creados en el curso de la descentralización, las bondades y limitaciones de la participación ciudadana remiten a distintos rasgos de nuestra sociedad y nuestro sistema político: i) fragmentación social y autonomía de las élites; ii) existencia de una cultura reglamentarista, que sacrifica la representación de la sociedad desarticulada en favor de una lógica restrictiva de balances y contrapesos; iii) bloqueo del disenso en el espacio democrático que se expresa en la incapacidad de llegar a acuerdos sobre políticas públicas de corto plazo, lo cual se disimula en acuerdos de mediano y largo plazo<sup>13</sup>.

En síntesis, las características que adquiere la participación de la sociedad civil en los mecanismos de concertación y vigilancia son manifestación de la complejidad del escenario nacional y nos hablan de un proceso vital

12 Ver el sugerente trabajo de Marisa Remy: **Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones**, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005.

13 Remy, Marisa, *Ibíd.*



que enfrenta limitaciones normativas y de procedimiento y que, al mismo tiempo, plantea interrogantes de fondo sobre nuestra sociedad y nuestra cultura política.

### **3. El desempeño de los gobiernos regionales**

Como resultado del autogolpe de abril del año 1992, el gobierno de Alberto Fujimori eliminó a los gobiernos regionales elegidos en 1990 y los reemplazó por los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional, los cuales estuvieron vigentes hasta el año 2003.

Como parte del conjunto normativo del nuevo proceso descentralista iniciado en 2001, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en dos momentos. La primera versión se promulgó justo antes de las elecciones de noviembre de 2002, sin haber logrado incluir un mecanismo de participación. La segunda versión de la ley, que incluyó la figura del Consejo de Coordinación Regional, fue aprobada recién a finales de ese año, cuando ya habían sido electos los nuevos gobiernos regionales.

Luego de más de tres años de instalados es posible hacer un balance de la gestión de los gobiernos regionales, para lo cual priorizamos tres temas de análisis: i) gestión presupuestal, ii) Consejo Regional, iii) transparencia y acceso a la información.

#### **a. Gestión presupuestal**

En el año 2004, los gobiernos regionales lograron una ejecución presupuestal promedio de 75% y se dejaron de ejecutar 255 millones de soles. Los gobiernos regionales con los saldos más elevados fueron los de Cajamarca, Ucayali y Piura, lo que refleja que esta situación se presenta con más fuerza en aquellas regiones que reciben recursos crecientes por concepto de canon y sobre canon. En el otro extremo, los que registraron un buen nivel de ejecución de sus inversiones fueron Apurímac, Madre de Dios y Pasco.

La acumulación de saldos provenientes de estos recursos ha generado, en los hechos, un fondo en cada gobierno regional que recibe estas transferencias. En respuesta a esta situación y previendo el carácter fluctuante de los ingresos por estos conceptos, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha planteado la creación de un fondo de estabilización del canon y sobre canon que permita asegurar montos de inversión constantes para los próximos años.

Los gobiernos regionales tuvieron que adecuarse a las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para la gestión del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión. En la medida en que no contaban con el número suficiente de proyectos declarados viables por el SNIP, casi todos los gobiernos regionales enfrentaron, en mayor o menor grado, retraso en la ejecución de las inversiones.

A mediados del año 2003, el MEF amplió las facultades de los gobiernos regionales para declarar viables proyectos de inversión, lo cual tuvo un efecto inmediato en el número de proyectos aprobados. En las 15 regiones observadas por el GPC, éstos pasaron de 223 en 2002 a 994 en 2004. Sin embargo, el aumento en el número de proyectos aprobados no se tradujo en un mayor ritmo de ejecución de los gastos de inversión.

Las principales causas que explican estos retrasos son las siguientes: i) insuficiente número de proyectos aprobados por el SNIP debido a la poca capacidad técnica de los gobiernos regionales para elaborar proyectos de inversión; ii) demora en los procesos de contrataciones y adjudicaciones; iii) incumplimiento de contratos por parte de los contratistas.

#### **b. Consejo Regional y producción normativa**

En cuanto a su función normativa y fiscalizadora, los Consejos Regionales han tenido un desempeño diferenciado, dependiendo de su composición y de la calidad del

liderazgo del presidente regional. En términos generales, los dos primeros años han sido de aprendizaje en un contexto marcado por el retraso y la resistencia de los organismos centrales a transferir las competencias y funciones a los gobiernos regionales.

En los años 2003 y 2004, las diferencias en la producción normativa de los Consejos Regionales se aprecian tanto en la cantidad de ordenanzas aprobadas como en los temas que abordan. En 2003, el rubro de mayor atención fue la constitución orgánica y administrativa del gobierno regional. A partir del segundo año (2004), de manera progresiva, los Consejos Regionales pusieron en la agenda temas vinculados a la problemática productiva sectorial, la promoción de inversiones, el turismo, la educación y la salud, entre otros.

Así, por ejemplo, el número total de ordenanzas producido en 2004, en las 15 regiones comprendidas en el Sistema Vigila Perú, fue de 251, bastante mayor que las de 2003, que llegaron a 183<sup>14</sup>. En 2004, los temas más tratados fueron aquellos relativos a la gestión administrativa y la constitución orgánica del gobierno regional (27%); en el año 2005 cobraron mayor relevancia los temas de políticas sectoriales, el plan concertado y el presupuesto participativo. En los temas de educación y salud e inclusión social se aprecian variaciones importantes: mientras que en el año 2003 sólo se aprobaron 11 normas sobre estos asuntos, en 2004 se dictaron 54 ordenanzas.

En suma, la producción normativa en los Consejos Regionales ha ido en aumento y ha incorporado temas vinculados al desarrollo económico y social en las regiones; sin embargo, el desempeño es bastante heterogéneo y, en promedio, modesto. La mayor parte de consejeros tiene poco conocimiento del marco normativo de la descentralización; todavía existe confusión sobre sus propias competencias y funciones, hay escasa experiencia en la producción normativa y persisten

las dificultades para que accedan a información sobre la gestión regional para que cumplan su función fiscalizadora.

El retraso en la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y, en general, la falta de claridad en la definición de las competencias compartidas entre los niveles de gobierno, fueron factores que probablemente afectaron el trabajo normativo en los Consejos Regionales.

La función fiscalizadora de estas instancias ha sido poco perceptible en este tiempo. Si bien no es el único indicador, en tres casos (Madre de Dios, Ancash y Apurímac) se ha producido la vacancia del presidente regional por la acción fiscalizadora de su Consejo. En el caso de San Martín, el Consejo Regional se opuso a la vacancia del presidente dictada por el JNE.

Junto con la función fiscalizadora, apareció de manera más clara un rol de los Consejeros no previsto en la ley: la demanda y negociación de recursos y proyectos para las provincias a las que representan.

### **c. Acceso a la información y transparencia**

A más de tres años de promulgada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la posibilidad de acceder a información sobre aspectos relevantes de la gestión de los gobiernos regionales está marcada por un lento pero progresivo proceso de adaptación de las autoridades y funcionarios a las exigencias de esta ley. La gestión de los gobiernos regionales en este campo se caracteriza por avances y retrocesos, así como por diferencias en su desempeño.

En lo que toca al acceso a la información, se observan mayores avances en el campo político-normativo. Nuestros últimos reportes de vigilancia permiten constatar que se obtie-

14 Las regiones comprendidas son Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

ne más de 90% de la información solicitada sobre el funcionamiento del Consejo Regional y su producción normativa, aunque en ocasiones fuera de los plazos de ley. Por el lado de la información relativa al CCR, lo recogido es muy irregular, lo que probablemente está asociado a las dificultades que tiene este espacio para funcionar como una instancia de participación y concertación entre el Estado y la sociedad civil.

La información presupuestal resulta más esquiva para las solicitudes de los equipos regionales en las 15 regiones donde hacemos vigilancia. Hay algunos gobiernos regionales que han respondido en estos años de manera adecuada ante estos pedidos, como Ica o Piura. En el otro extremo hay gobiernos regionales cuyos funcionarios no brindan la información e incumplen con la ley, como son los casos de Ancash, Cajamarca y Puno. En la mayoría de gobiernos regionales encontramos funcionarios con una actitud abierta; sin embargo, por diversas razones, no logran entregar la información completa y en los plazos legales, mostrando altibajos a lo largo del año.

Los principales factores que explican la falta de regularidad en el comportamiento de los gobiernos regionales en este terreno son los siguientes: i) no han logrado adecuar su organización interna para atender las demandas de acceso a la información, lo que se traduce en la ausencia de canales definidos para el flujo entre gerencias, funcionarios responsables y la persona designada para atender las solicitudes de información pública; ii) escasa valoración y comprensión de los derechos ciudadanos de acceso a la información y vigilancia de la gestión pública, en la medida en que hay poca comprensión de la naturaleza pública del Estado; iii) presencia de autoridades con estilos de gobierno poco transparentes y con mucha desconfianza frente a las acciones de vigilancia ciudadana.

Por el lado de los esfuerzos de transparencia de los gobiernos regionales, destaca la mejora de los portales de Internet, los cuales se instalaron desde el año 2003 y entraron en

operación en todos los casos en 2004. Hay mejoras que resaltar en el curso de los últimos dos años, sobre todo por el lado de la información presupuestal y político-normativa, aunque persiste la información desactualizada y deficiente sobre contrataciones y adquisiciones. En algunos casos, los menos, se resaltan más las actividades de la presidencia regional o eventos puntuales antes que la información de gestión que la ley dispone debiera ser colocada en el portal.

En suma, las dificultades para el mantenimiento de un buen portal de transparencia vienen, en parte, por las restricciones económicas de los gobiernos regionales y la limitada capacitación tecnológica de sus operadores, además de los problemas de preparación y flujo de información propios de su organigrama institucional. La voluntad política de la autoridad juega un rol decisivo; de otro modo no se entendería como Pasco, siendo un gobierno regional pequeño y alejado, tiene uno de los portales más avanzados.

#### **4. Los gobiernos locales en la descentralización**

##### **a. El nuevo diseño de los gobiernos locales**

Luego de 12 años de gobierno militar, en los que los alcaldes fueron designados desde el gobierno central y las municipalidades perdieron toda autonomía frente a las autoridades nacionales, el segundo gobierno de Fernando Belaúnde les transfirió nuevos poderes, competencias y recursos.

Teniendo como referencia este nuevo marco normativo y un entorno político nacional democrático, desde inicios de los ochenta se desarrolló un conjunto de novedosas experiencias de gestión municipal en temas clave como participación ciudadana, desarrollo local, medio ambiente, políticas sociales, formas de asociación municipal y otros. Una de sus características más importantes fue –con base en la voluntad política local– haber ido más allá de la legislación y, ciertamente, de las expectativas de los gobernantes nacionales.

Una consecuencia de esta reforma en un escenario democrático fue la politización de la escena local por el ingreso de los partidos políticos a la dinámica municipal. Las experiencias más interesantes de gestión democrática y participativa se produjeron en las municipalidades a cargo de militantes políticos o dirigentes sociales que venían de experiencias de democracia directa de bases.

Estas experiencias de gestión local participativa desarrolladas durante los ochenta, no contaron con el apoyo de los gobiernos de Acción Popular ni del Partido Aprista, no llegaron a masificarse ni a convertirse en política nacional. Generaron sí, modelos de gestión que facilitaron su replicabilidad y que incluso se convirtieron en referentes de los cambios legislativos.

El proceso global de afirmación de lo municipal, que se inició con el retorno de la democracia en 1980, fue interrumpido por el gobierno de Alberto Fujimori, que limitó la autonomía y la asociación municipal, golpeando especialmente a las municipalidades provinciales. Fue con esta intención que se estableció un sistema de redistribución de recursos a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que incrementó la autonomía de gasto de las municipalidades distritales. Ambas medidas las beneficiaron directamente, debilitaron a las municipalidades provinciales y lograron el objetivo político de evitar que desde ellas se desarrollaran liderazgos opositores.

Hay que precisar que el FONCOMUN es un importante mecanismo de descentralización fiscal, que cabe proteger y desarrollar, aunque en ese contexto fuera el instrumento para lograr que los gobiernos locales pasaran a ser dependientes del gobierno central y clientes del régimen.

El relanzamiento de la descentralización en el año 2002 planteó la necesidad de reformar el ordenamiento legal municipal para recoger lo aprendido en las experiencias locales más avanzadas y preparar la organización municipal con miras al proceso que se

iniciaba. Por ello resultaba necesaria una nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

Lamentablemente, su formulación se hizo a partir de un debate cerrado y poco transparente, dada la poca apertura de la comisión congresal encargada. El resultado fue una ley que no fue capaz de adecuarse a las exigencias de la descentralización ni pudo institucionalizar las experiencias novedosas desarrolladas desde abajo en las décadas anteriores.

Como en el caso de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, una primera versión de la norma fue aprobada sin incluir algún mecanismo de participación. Sólo después de que el Ejecutivo la devolviera al Congreso, se introdujo la figura del Consejo de Coordinación Local. Esta figura, sin embargo, se creó con restricciones a la participación y una rigidez de diseño que dificultan el mantenimiento de los mecanismos exitosos que habían surgido en las experiencias locales. También hay deficiencias de diseño por la falta de una clara definición de las competencias y funciones municipales frente a las de los gobiernos regionales.

Se mantuvo un régimen legal homogéneo, aplicable a todos los gobiernos locales, a despecho de su heterogeneidad y de la diversidad de situaciones. Aunque se logró incluir un régimen especial de municipalidades rurales, éste carece de eficacia práctica. De la misma manera, en el título preliminar de la LOM se atribuye a las municipalidades el rol de promotores del desarrollo local, lo que constituye un avance en términos conceptuales. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el mismo no ha tenido efectos prácticos porque no se otorgó a los gobiernos locales herramientas ni instrumentos de política para que cumplan esta misión.

## **b. La gestión de los gobiernos locales**

### **i. La administración municipal y la transferencia de competencias**

A estas alturas de la descentralización, no se observa ninguna modernización efectiva



de la administración municipal, pues en la estructura de gobierno de las municipalidades persisten los problemas seculares que caracterizaron a la institución en las últimas décadas: poder concentrado en el alcalde, mayoría automática de éste en el Concejo Municipal aunque haya tenido una votación inferior a 50%, poderes unificados (el Concejo y el alcalde están juntos en el mismo órgano), acceso restringido de los regidores a la información en la medida que se requiere aprobación del Concejo, etcétera. El resultado inevitable es la concentración del poder y el autoritarismo, lo que se confirma por el hecho que –de acuerdo a información de Vigila Perú– en 90% de las municipalidades observadas, los Concejos Municipales no desarrollan actividades de fiscalización.

Esta inercia administrativa puede estar siendo reforzada por el hecho que no se ha iniciado la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos locales. De hecho, en los Planes Anuales de Transferencias 2004 y 2005 están contemplados sólo los gobiernos regionales. Peor aún, el Plan Quinquenal 2005-2009, no considera a las municipalidades en este proceso.

## **ii. La transferencia y la gestión municipal de los programas sociales**

La Ley de Bases de la Descentralización y la LOM prevén la transferencia de los programas sociales a las municipalidades. Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente en términos de los programas que debían ser incluidos en el proceso ni en la transferencia de aquéllos que finalmente fueron contemplados.

En general, observamos una manifiesta falta de voluntad del gobierno central para avanzar de manera sustantiva en la descentralización de los programas sociales. El poco peso e interés del gobierno central en promover esta descentralización se expresa, por ejemplo, en la facilidad con que el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) logró autoexcluirse del proceso,

pese a que había sido incluido en el Plan Anual de Transferencias 2003. Se expresa también en la no inclusión del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) en el proceso de transferencias hasta la fecha.

El inicio de la transferencia de los recursos de programas sociales a las municipalidades fue contemplado en el Plan Anual de Transferencias 2003 (DS 036-2003-PCM), que estableció que se trasladarían recursos de: i) PRONAA (comedores populares, albergues y hogares, y alimentos por trabajo, quedando 9 programas pendientes), ii) FONCODES (Mejorando tu Vida y A Trabajar Rural, quedando pendiente la línea de proyectos productivos), iii) Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR), iv) Pro Vías Rural y v) PRONAMACHCS, aunque este último se excluyó después del proceso.

Más tarde, el DS 088-2003 PCM identificó a las municipalidades acreditadas por el CND a las que se transferirían los recursos de PRONAA (67 municipalidades provinciales) y FONCODES (241 municipalidades distritales). Con esas municipalidades se inició la transferencia y gestión local de recursos de ambos programas.

De ese momento a la fecha, el avance en la transferencia de los programas sociales se resume así: i) en 2003 se acreditaron 241 municipalidades distritales y 67 provinciales; ii) la transferencia de recursos a esas municipalidades se hizo a fines de 2003 (proyectos de infraestructura del FONCODES) y durante 2004 (programas alimentarios del PRONAA); iii) durante 2004, 22 de las 241 municipalidades distritales acreditadas quedaron fuera del proceso por cambios en los índices de medición de la pobreza; iv) en 2004 se acreditó a un número adicional pero menor de municipalidades (165 distritales y 58 provinciales totalizando 125 municipalidades provinciales y 384 distritales en condiciones de recibir y administrar recursos de programas sociales), las que ingresaron al proceso de transferencias en el año 2005.

A fines de ese año se acreditó un tercer contingente de 65 municipalidades provinciales para acceder a las transferencias del PRONAA. En consecuencia, para la transferencia de programas de complementación alimentaria sólo queda pendiente la Municipalidad Metropolitana de Lima y Callao. En la misma fecha se acreditó también a 741 municipalidades distritales adicionales.<sup>15</sup>

Respecto de la gestión de los programas transferidos, no hay todavía información suficiente ni estudios realizados que permitan apreciaciones concluyentes. Sin embargo, la evidencia recogida por el propio MIMDES en algunas sistematizaciones realizadas, así como la obtenida a través de algunas evaluaciones de campo, nos permiten adelantar algunas constataciones iniciales:

- En la mayoría de casos, las municipalidades provinciales han logrado asumir y administrar los programas de complementación alimentaria que se les ha transferido. Ciertamente, ha habido complicaciones iniciales que llevaron en algunos casos a situaciones de desabastecimiento de comedores y a intervenciones de emergencia del PRONAA para aliviar dichas situaciones.
- Ha habido dificultades en las licitaciones derivadas de la poca experiencia de los funcionarios municipales en estas compras (pues ya la tienen en compras vinculadas al vaso de leche), así como de la nueva escala de las mismas: cantidades de alimentos demasiado pequeñas para los proveedores tradicionales y demasiado grandes para los pequeños productores locales. A pesar de ello, se registran experiencias interesantes de apoyo de las propias municipalidades a la organización de los pequeños productores para poder participar competitivamente en estas licitaciones.
- Se han producido discrepancias alrededor de las nuevas canastas alimentarias. Los Comités de Gestión de los programas transferidos tienen como responsabilidad la elaboración de las canastas alimentarias de cada provincia, con el objetivo de promover la compra de productos locales. En algunos casos, las integrantes de los comedores locales han manifestado su preferencia por seguir recibiendo productos industriales antes que productos locales, a los que tiene acceso por otras redes de relaciones.
- Se observan mejoras en las tareas de supervisión, que antes eran muy esporádicas por la distancia entre las oficinas regionales de PRONAA y los comedores populares de las zonas más aisladas.
- Han surgido algunas experiencias participativas y exitosas de nueva focalización, en las que con participación de las propias integrantes de los comedores, se ha determinado qué cambios son necesarios en su composición para que accedan familias pobres que estaban quedando fuera.

### iii. Los recursos para los gobiernos locales

Las municipalidades tienen diversas fuentes de ingreso. Para las más pequeñas, rurales y pobres, el FONCOMUN es su fuente principal. De manera creciente, y sobre todo en zonas mineras y petroleras, los recursos del canon se han convertido en una importante fuente de financiamiento. Por otro lado, hay un número de municipalidades provinciales (que son capitales departamentales) que tienen una base demográfica y productiva de relativa importancia, lo que les permite generar una cantidad notable de recursos propios.

En años recientes, el monto que reciben los gobiernos locales se ha incrementado de

15 Ver Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA y Resolución Gerencial N° 033-2005-CND/GTA.

manera significativa por el aumento en los recursos generados por el Impuesto de Promoción Municipal, que son los que se distribuyen a través del FONCOMUN, como resultado del crecimiento sostenido de la economía. De la misma manera, como resultado de la creación de nuevas formas de canon, sobrecanon y regalías y del aumento de la cantidad y valor de los minerales, el gas y el petróleo producidos y exportados, se han incrementado de manera considerable los recursos que reciben las municipalidades de algunas regiones del país por este concepto.

En este terreno se han producido críticas fundadas a la mala ejecución del gasto municipal con tales recursos, pues muchas de las obras emprendidas no demuestran alta calidad de gasto. No aparecen aún soluciones a la vista. El Fondo de Estabilización del Canon propuesto evitaría que se tenga que gastar bajo presión sin tener realmente una buena cartera de proyectos y permitiría asegurar recursos para épocas en las que se caiga el precio de los minerales. Ello no soluciona, sin embargo, el problema de la mala calidad de gasto que debería enfrentarse desde estrategias de desarrollo de capacidades o esfuerzos de asociación municipal para la preparación de carteras de proyectos.

## 5. Los avances en la descentralización fiscal

La descentralización fiscal es una reforma que debe contemplar, como principio rector, medidas que modifiquen tanto las fuentes de ingreso como los gastos de los diferentes niveles de gobierno, a fin de dotar a los espacios subnacionales de la autonomía económica y administrativa anhelada, sin olvidar que buscamos construir un país descentralizado y unitario. ¿Cuánto hemos avanzado en la descentralización de los ingresos y los gastos a tres años y medio de iniciado el proceso? Las medidas implementadas han estado centradas en la descentralización de los gastos, mientras que por el lado de los ingresos no hay cambio alguno.

### a. La descentralización de los gastos

Los gobiernos regionales y municipales, ¿están administrando una mayor proporción del presupuesto público? Las estadísticas muestran que están administrando una proporción algo mayor. Si se consideran las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector público, los recursos que administran los gobiernos subnacionales han pasado de 18% el año 2002 a 23% el año 2005, tal como se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**Distribución del Presupuesto Público de Apertura por niveles de gobierno, 2002 - 2005**  
(en mill. S/.)

Nivel de Gobierno	2002	2003	2004	2005
Gobierno Central	30,510 82%	32,682 80%	33,829 77%	38,289 78%
CTAR / Gobiernos Regionales	4,919 13%	6,224 15%	6,707 15%	7,732 16%
Gobiernos Locales(*)	1,683 5%	1,985 5%	3,580 8%	3,366 7%
	37,112	40,891	44,116	49,387
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

(\*) Se considera sólo transferencias que reciben los GL del gobierno central (FONCOMUN, Canon, vaso de leche y programas sociales a municipalidades acreditadas)

(\*\*) No se consideran la valorización por exoneraciones tributarias

Las transferencias realizadas hasta hoy corresponden más al concepto de desconcentración que al de descentralización del gasto, porque buena parte de ellas tiene destino predefinido y no aumenta la capacidad de decisión de los gobiernos regionales y locales sobre ese gasto. Un ejemplo de esta situación es la transferencia del pago de planillas de maestros y personal de salud a los gobiernos regionales. Los proyectos especiales del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) transferidos a los gobiernos regionales, los proyectos de FONCODES y PRONAA transferidos parcialmente a las municipalidades son, en buena cuenta, gastos predefinidos y no representan recursos de inversión frescos.

Los recursos que permiten de manera más clara el ejercicio de la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales sobre el gasto son los de canon, sobrecanon, regalías y, en menor medida, el FONCOMUN. Es interesante constatar que estas transferencias, que tienen un carácter más descentralizador del gasto, con excepción de las regalías, no forman parte de las políticas implementadas a partir del año 2003. El FONCOMUN creado en los años noventa muestra un crecimiento sostenido porque está asociado a la recaudación del Impuesto General a las Ventas

(IGV)<sup>16</sup>, incremento que a su vez se explica por la expansión económica y de la recaudación en los últimos cuatro años.

De la misma manera, en el caso del canon y el sobrecanon, la medida más importante por su efecto descentralizador se tomó el año 2002, cuando el porcentaje del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas que se convierte en canon y sobrecanon se aumentó de 20% a 50%. Estos recursos se distribuyen a las municipalidades, gobiernos regionales, universidades e institutos superiores para ser dispuestos en proyectos de inversión.

#### **b. La distribución territorial del gasto público**

El presupuesto "departamentalizable"<sup>17</sup> –posible de ser distribuido por departamentos– mide los gastos que realizan en las regiones tanto las instituciones del gobierno central como de los gobiernos regionales y municipalidades. Entre los años 2002 y 2005, la proporción del presupuesto susceptible de ser descentralizado que se destina al centro (Lima y el Callao) ha ido disminuyendo en relación con los recursos que se destinan a las regiones y localidades. Estos últimos pasaron de 58% el año 2002 a 71% el año 2005<sup>18</sup>.

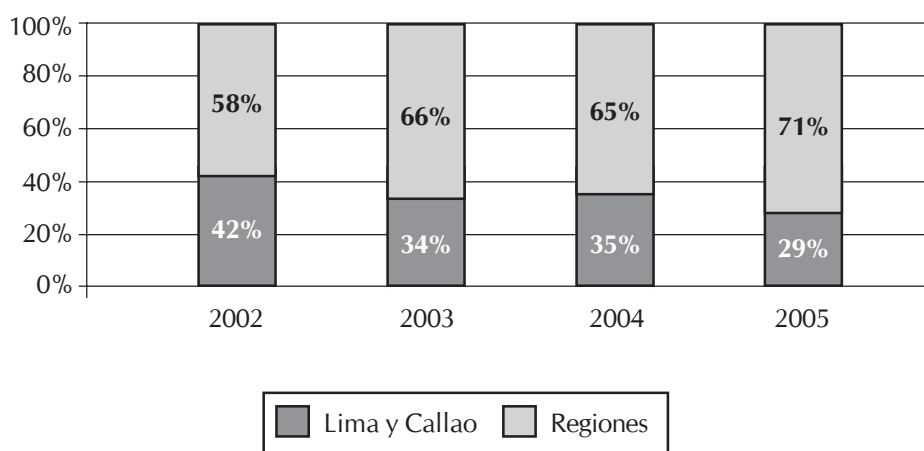
16 El Impuesto de Promoción Municipal está fijado en dos puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas, impuesto que grava la venta al por menor y mayor de buena parte de los bienes y servicios en función del valor del producto vendido. Este porcentaje es actualmente 19%.

17 Este concepto se obtiene restando del presupuesto total los componentes del gasto que no son posibles de descentralizar, pues deben manejarse centralmente. Entre ellos están los pagos de deuda externa e interna, los gastos de defensa nacional y de relaciones exteriores, así como el Congreso Nacional, entre otros.

18 El monto absoluto del presupuesto departamentalizable estimado pasa de 15 427 millones de soles el año 2002 a 18 679 millones el año 2005.



**Gráfico 1**  
**Distribución por ámbito geográfico del presupuesto departamentalizable, 2002-2005**



Fuente: Exposición de Motivos de las Leyes de Presupuesto Público. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Los factores que explican este incremento relativo de los gastos fuera de Lima y Callao, son, en primer lugar, el incremento de sueldos en el sector educación, que tiene un efecto redistributivo del gasto hacia las regiones, pues 76% de los maestros están ubicados fuera de Lima Metropolitana, Lima Provincias y el Callao. Algo similar ocurre en el sector salud. Un segundo factor es el fuerte incremento de los recursos del canon y sobrecanon –y del FONCOMUN en menor medida– transferidos a las regiones antes señaladas, que reorienta recursos públicos hacia las municipalidades y gobiernos regionales.

En suma, junto al lento avance en la descentralización o desconcentración de los egresos gestionados por los gobiernos regionales y locales, se observa un sustantivo incremento del gasto realizado en las regiones frente a lo que se gasta en Lima y Callao, lo cual es positivo pero poco relevante en términos de descentralización fiscal. Sin embargo, el proceso que necesitamos profundizar es el primero, haciendo efectivas las transferencias de competencias y funciones y los recursos asociados a ellas, para lo cual es indispensable fortalecer la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y locales, a fin de que la calidad y la eficiencia en la provisión de

servicios sean iguales o mayores que las que se observan en el modelo centralista.

### c. La descentralización de los ingresos

En el período analizado, prácticamente no se han producido medidas orientadas a descentralizar las fuentes de ingreso permanentes mediante cambios en el sistema de transferencias o en la captación de tributos, salvo la autorización dada a los gobiernos regionales de cobrar tasas y contribuciones por los servicios que prestan. Dado que son las municipalidades las que brindan básicamente los servicios a la población, es poco realmente lo que podrán generar las regiones mediante estos cobros.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal ratifica este enfoque, centrado en cubrir el nivel de gasto actual de los gobiernos regionales apegándose al principio de neutralidad fiscal de la descentralización, antes que en generar mecanismos o incentivos para aumentar la recaudación propia. Si los gobiernos regionales integrados obtienen algún ingreso fiscal adicional a partir del año 2007, éste provendrá del esfuerzo fiscal o de los ahorros generados por mayor eficiencia, producto de la integración regional.

Más allá de sus defectos en cuanto al modo de distribución, el FONCOMUN constituye una fuente de ingresos predecible que permite a las municipalidades un buen grado de certidumbre al momento de realizar su planificación de gastos. El canon y el sobrecanon, por su parte, dependen de una variable menos predecible como son los precios internacionales y benefician más a las regiones donde se concentra la producción minera o de hidrocarburos (Cusco, Cajamarca, Loreto, Ancash, Piura y Moquegua, para señalar las más importantes).

Por lo visto, y considerando la experiencia del FONCOMUN, debería evaluarse la posibilidad de establecer un mecanismo similar de transferencias para el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Sin embargo, este tipo de política llevada más allá de un límite, conlleva riesgos que son advertidos por los estudios sobre el tema, entre ellos, el de la reducción del margen de acción de la política fiscal del gobierno frente a *shocks* externos. Las experiencias latinoamericanas aconsejan mucha cautela a la hora de definir las políticas de descentralización fiscal que transfieran potestades tributarias a los gobiernos subnacionales.

En este contexto, un tema que merece atención especial es el de los ingresos que captan actualmente las municipalidades. ¿Cuánto espacio hay para mejorar las captaciones con los tributos municipales? Actualmente representan alrededor de 38% de su presupuesto total y se sabe que la evasión es elevada. Existe el síndrome de la "pereza fiscal", descrita como el escaso interés de las municipalidades por captar recursos propios, pues se concentran en las transferencias que llegan del gobierno central.

Finalmente, para las regiones amazónicas será importante observar la experiencia de San Martín, donde la eliminación de las exoneraciones tributarias ha significado que el gobierno regional disponga de una cantidad adicional de recursos de inversión.

#### **d. El mapa tributario**

Otro tema pendiente en la discusión sobre la descentralización fiscal es la distorsión del mapa tributario actual. Lima aparece concentrando más recaudación de la que genera debido a que la mayor parte de las empresas grandes que operan en regiones tienen su domicilio legal en esta ciudad. Por ello, cualquier discusión sería sobre la modificación del actual sistema de transferencias requiere sincerar las cifras de la tributación efectiva de los departamentos, para poder comparar el aporte tributario real de cada uno comparado con las transferencias que recibe.

### **6. La transferencia de funciones y competencias**

#### **a. Avances en la transferencia de competencias**

La descentralización tiene en el proceso de transferencias uno de sus principales componentes. La redistribución territorial se materializa, por esta vía, a través de los recursos y competencias que se trasladan a los gobiernos regionales y locales. Los planes de transferencias son los instrumentos que ordenan el proceso, pues contienen las competencias, funciones, atribuciones y recursos a ser transferidos en el corto y mediano plazo.

En sentido estricto, este proceso se encuentra bloqueado desde el inicio, en el año 2003, ya que los avances han sido muy limitados, lo que afecta al conjunto de la descentralización en curso. Según el diseño normativo, los planes de transferencias son de tres tipos: i) de transferencia sectorial de mediano plazo, que es elaborado y aprobado por el CND; ii) sectoriales, que son elaborados por cada sector y presentados al CND el último día hábil de febrero de cada año; iii) anuales, que son elaborados por el CND a partir de los planes sectoriales que aprueba el Consejo de Ministros mediante decreto supremo, el 6 de abril de cada año.

## **b. Las transferencias de 2004**

El Plan Anual de Transferencias 2003 no contempló la transferencia de competencias, y se centró en los programas sociales y proyectos especiales. El Plan Anual de Transferencias 2004 sí incluyó el traslado de 64 competencias. Sin embargo, ninguna se materializó en ese año, pues la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales recién se aprobó en julio de 2004 y su reglamento en noviembre de ese mismo año. Como consecuencia, la acreditación de los gobiernos regionales se inició sólo a partir de los primeros meses del año 2005. Hacia mediados de agosto de este año, los distintos gobiernos regionales habían cumplido con los requisitos establecidos<sup>19</sup>, mientras que Lima Metropolitana y el Callao seguían esperando la decisión del CND. En la práctica, la transferencia de competencias de 2004 comenzó en el año siguiente.

## **c. Las transferencias de 2005**

Luego de una demora considerable, el 28 de julio de 2005 se publicó el Plan Anual de Transferencias de ese año, el cual incluyó cuatro sectores (agricultura, energía y minas, salud y transporte y comunicaciones), que pasarán en total 28 funciones a los gobiernos regionales. A diferencia del año anterior, no se trasladan funciones de los sectores producción y comercio exterior y turismo.

La propuesta inicial del CND fue recordada en el Consejo de Ministros y se modificaron los plazos establecidos, por lo que la transferencia efectiva sólo se hará a partir de marzo de 2006. No se han previsto actividades de capacitación ni asistencia técnica. Al igual que el año anterior, no se ha previsto transferir ninguna competencia a los gobiernos locales. Éstos sólo pueden suscribir acuerdos de gestión con los respectivos sectores, a fin de prepararlos para las transferencias de los años siguientes.

El Plan Anual de Transferencias contradice al Plan Quinquenal, que contempla pasar 32 funciones a los gobiernos regionales durante el año 2005. Por esta vía se confirma el carácter puramente referencial de ese instrumento, que no logra expresar cabalmente las voluntades regionales y locales.

## **d. El Plan Quinquenal 2005-2009**

El 28 de marzo de este año, el CND aprobó el Plan Quinquenal que debe servir como referente para los planes anuales. Formulado sobre una demanda restringida –25 gobiernos regionales y 237 municipalidades– y la oferta quinquenal de 12 ministerios, el plan tiene limitaciones significativas, como la falta de precisión sobre las competencias de nivel local y la indefinición sobre la participación de los gobiernos locales en la transferencia de funciones para ejercer competencias en el quinquenio.

El Plan Quinquenal diferencia tres tipos de funciones: desconcentradas, que son ejecutadas por las direcciones regionales de cada sector; especializadas, que son ejecutadas por instancias del gobierno central y requieren de capacidad y acreditación; y especializadas, que corresponden a los sistemas nacionales de regulación. El Plan contempla la transferencia de 139 funciones en el quinquenio, siendo el sector educación el que transfiere más funciones (18) y economía y finanzas, el que menos (1).

## **e. Balance general**

La transferencia de competencias se atrasó en su inicio debido a la demora del Congreso para aprobar la Ley del Sistema de Acreditación, y a la del CND para elaborar el reglamento respectivo. Como resultado de esta demora y de lo complejo del proceso establecido –diseñado para durar alrededor de ocho meses– las transferencias del Plan Anual 2004 se están materializando a inicios del año 2006,

<sup>19</sup> A esa fecha estaban acreditadas, en promedio, 70% de las funciones a ser transferidas. Los departamentos con mayor avance eran Piura y Cajamarca (95%) y el más retrasado era Tacna con 27%.

y es previsible que la transferencia de las competencias del Plan Anual de Transferencias 2005 sufra un atraso similar.

No hay pues todavía experiencia concreta de gestión regional de competencias que estuvieron antes en manos del gobierno central, que sustente una evaluación del significado concreto de este cambio. De todos modos, llama la atención la pobreza del proceso de elaboración del Plan Quinquenal 2005-2009 y la marginación de los gobiernos locales de esta dimensión de la descentralización.

## 7. La integración regional

### a. El diseño: gradualismo, voluntad política, sustento técnico y decisión ciudadana

La integración de los actuales departamentos en nuevas regiones es uno de los rasgos centrales de la reforma descentralista. La construcción de nuevas y más grandes regiones debe generar las bases para un nuevo equilibrio en la distribución espacial del poder y permitir mejores condiciones para el desarrollo territorial.

La Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones definieron un proceso de integración regional que debe ser gradual y sustentado en la voluntad política así como en una propuesta técnica, como bases de la posterior aprobación ciudadana.

Es gradual porque se establece un proceso que culminará sólo en el año 2015 e incluye tres momentos sucesivos de consulta popular, constitución de nuevas unidades territoriales y elección e instalación de nuevas autoridades. Se sustenta en la voluntad política porque son los propios gobiernos regionales (y después locales), los partidos, movimientos y organizaciones políticas, y la propia ciudadanía quienes deben tomar la iniciativa de proponer la conformación de nuevas regiones y, después, la reubicación de las provincias y los distritos. Tiene sustento técnico pues quienes proponen la integración de

regiones deben presentar un expediente técnico que establece la viabilidad de la propuesta en sus dimensiones sociales, económicas, territoriales, de viabilidad e institucionales. Requiere de la aprobación ciudadana porque las propuestas de integración regional –o de cambio de ubicación de provincias o distritos– que demuestren viabilidad técnica deben ser aprobadas por la ciudadanía de esas mismas regiones, provincias o distritos mediante referéndum.

El proceso descentralista partió de la demarcación departamental como referencia para conformar los primeros gobiernos regionales. Sin embargo, el diseño señala con claridad que éste tiene un carácter inicial y transitorio, pues se ha definido como un objetivo central la construcción de una nueva demarcación política sobre la base de regiones. El consenso sobre el fracaso de la actual demarcación fue muy amplio y muy pocas voces se levantaron para sustentar la continuidad del departamentalismo.

Se trata de una experiencia muy poco común en la que se descentraliza el Estado sin definir previamente la demarcación política definitiva de las instancias subnacionales de gobierno. Como parte de la reforma se incluyó la tarea de dar forma definitiva a las nuevas características territoriales. El mecanismo definido para avanzar en esta nueva demarcación política sería la voluntad democrática de las poblaciones de cada departamento.

Desde las regiones, los gobiernos regionales, la sociedad civil y los partidos tenían la posibilidad, y de alguna manera, el mandato de proponer las alternativas para una nueva demarcación política. En parte, esta estrategia de regionalización se pensó de manera alternativa al proceso de los ochenta, en el que fue la representación política nacional la que definió desde el Congreso una nueva demarcación.

Este esquema puede tener varias ventajas si es conducido adecuadamente. Si asumimos que las regiones no son sólo un tema normativo sino principalmente un proyecto



social y político colectivo, esta metodología tiene varios elementos a favor como son: convocar a la sociedad organizada, a las instituciones y a los gobiernos regionales a que presenten propuestas de organización política del territorio; promover un amplio y abierto debate político y programático entre los diversos actores sociales, políticos y económicos; dar la legitimidad de las urnas al proceso.

Se trata de un diseño único de reordenamiento territorial, pues tanto en la experiencia peruana como en la internacional han primado las decisiones tomadas "desde arriba", desde alguna instancia de planeamiento técnico y de decisión política, sin espacios de iniciativa ni decisión para las elites y la ciudadanía de las regiones y localidades.

Sin embargo, a la luz de la experiencia, es claro que este diseño presenta una gran deficiencia: la ausencia de una propuesta estratégica de regionalización que oriente las iniciativas regionales y locales. Hace falta un Plan Nacional de Regionalización. Las propuestas integracionistas de las autoridades regionales carecieron de un marco orientador general: del Plan Nacional de Regionalización. Ésta era y sigue siendo una tarea a ser asumida por el Consejo Nacional de Descentralización. Además, hay deficiencias puntuales en el marco normativo que se han evidenciado en el debate congresal.

## **b. La conducción del proceso**

La conducción del proceso de integración regional ha tenido graves deficiencias tanto del Congreso de la República como del Poder Ejecutivo y de los propios gobiernos regionales.

### **i. El Congreso**

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones debió haberse aprobado en el año 2003, para proceder a realizar el primer referéndum sobre integración regional en 2004. Sin embargo, el Congreso de la República demoró más de un año para debatir y aprobar esta ley, lo que

trajo como consecuencia la necesidad de modificar la Ley de Bases de la Descentralización y establecer un nuevo cronograma de consultas, cuya fecha inicial fue octubre de 2005. Después de la tardía promulgación de la ley, su reglamento fue aprobado en el mes de septiembre de 2004 y se estableció como plazo para la presentación de los expedientes técnicos el último día del mes de enero de 2005.

En la medida en que la presentación de los expedientes suponía para los partidos, movimientos y organizaciones políticas, así como para los movimientos ciudadanos, la presentación y aprobación de una determinada cantidad de firmas, el breve tiempo disponible inhibió este tipo de iniciativa, por lo que la preparación y presentación de expedientes quedó en manos de las autoridades regionales. En este contexto, de nada sirvió que el plazo se ampliara hasta fines de marzo. En los meses inmediatamente previos al referéndum de octubre del año pasado, el Congreso no logró aprobar algunas modificaciones normativas indispensables para aclarar o complementar temas relativos a la votación misma así como a la organización interna de las nuevas regiones.

### **ii. El Consejo Nacional de Descentralización**

El Consejo Nacional de Descentralización apostó inicialmente por la integración de pocos departamentos en regiones no muy grandes. De hecho, el CND cuestionó, por ejemplo, la posibilidad de integración de seis departamentos en el Norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, San Martín, Amazonas y Cajamarca), que constituyeron en agosto del 2004 una Junta de Coordinación Interregional. Solo más tarde apoyó la integración de la región Nor Centro Oriente (Lima provincias, Ancash, Huánuco, Pasco y Junín) y después tomó la iniciativa en la conformación de la región Sur con Madre de Dios, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.

En segundo lugar, el CND privilegió el trabajo técnico con las autoridades regiona-

les involucradas, sin priorizar desde el inicio del proceso la participación de los alcaldes y de la ciudadanía en general. Haber desarrollado un proceso de este tipo, al margen de la opinión de las autoridades locales y los líderes ciudadanos de las regiones, es una de las causas del fracaso de la consulta de octubre y una responsabilidad que el CND y las autoridades regionales comparten.

Finalmente, falló clamorosamente en diseñar y llevar adelante una amplia y oportuna campaña de información de las propuestas de integración, condición indispensable para generar un voto ciudadano bien informado. De hecho, de acuerdo a la encuesta de IMASEN, hacia la segunda y tercera semana de septiembre, cerca de 50% de la población de los 16 departamentos involucrados no estaba informada acerca del referéndum. Hay que reconocer que el CND ha denunciado sistemáticamente que el MEF no le asignaba oportunamente los recursos requeridos para la campaña de información y que entre la realización de esa encuesta y la fecha del referéndum se realizaron intensas campañas de información por parte del propio CND, los gobiernos regionales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Más allá de las culpas asignadas al MEF y que el problema fuera remontado de alguna manera en las semanas previas al referéndum, el hecho es que la desinformación de la población fue una de las debilidades más graves del proceso.

### **iii. El Ministerio de Economía y Finanzas, el Gabinete y la Presidencia de la República**

El Ministerio de Economía y Finanzas tuvo un rol ambiguo y poco claro en el proceso de integración de regiones. De un lado, demoró la entrega de los recursos requeridos por el JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales para la organización del referéndum, hasta el punto que dichas instituciones amenazaron públicamente con no organizarlo. De otro lado, se negó hasta el final a transferir recursos al CND para las campañas de información sobre la integración regional. Fi-

nalmente, postergó la aprobación del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, hasta el 9 de setiembre, tres semanas antes del referéndum, lo que generó un alto nivel de incertidumbre. Lo más grave, sin embargo, fue que el reglamento dispuso que los incentivos tributarios comprometidos eran recursos sustitutorios de los que ya recibían los gobiernos regionales y no eran recursos nuevos. Esto no satisfizo las expectativas de las autoridades regionales, ni se aproximaba a los montos considerados en los expedientes técnicos aprobados por la PCM.

Un aspecto notorio del proceso fue que el Gabinete no se pronunció sobre la integración ni se involucró en el proceso provocando las quejas del presidente del CND. Fue sólo en su Mensaje a la Nación del 28 de julio pasado, que el Presidente de la República reafirmó su compromiso de realizar la consulta, pero luego guardó silencio lo que fue un nuevo factor de confusión y desinformación.

### **iv. Los gobiernos regionales**

Los gobiernos regionales que tomaron la iniciativa de elaborar y presentar expedientes técnicos para la integración de sus regiones priorizaron la negociación política y el esfuerzo técnico, sin involucrar en el proceso a las autoridades locales ni a los representantes de la sociedad y la ciudadanía. Se argumentó en su momento que ello no expresaba una falta de voluntad sino que era reflejo de lo complicado de las negociaciones políticas y del propio proceso técnico. No hay duda que dicha opción tuvo altos costos. Muchas autoridades locales se opusieron a la integración como manifestación de su descontento por no haber sido consultadas. En cuanto a la ciudadanía, la desinformación se mantuvo muy alta hasta el momento mismo de la consulta.

Pero también ocurrió que, tomando como razón los pocos recursos asignados como incentivos fiscales a la integración en el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal y otras razones, varios gobiernos regionales que habían presentado expedientes técnicos cambiaron de posición y terminaron hacien-

do campaña contra las propuestas de integración consultadas.

## **v. La sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo redes nacionales y redes y organizaciones regionales y locales llegamos tarde al proceso. Aún cuando la ley y su reglamento se aprobaron entre julio y septiembre de 2004 –tal como hemos señalado–, la brevedad de los plazos y lo complejo de los requerimientos (expedientes y firmas) determinó que no surgiesen iniciativas integracionistas desde la propia sociedad. Cuando éstas surgieron –como ocurrió en Arequipa, Madre de Dios y Cajamarca–, ya era tarde para el proceso de presentación de los expedientes y no lograron cumplir con los requisitos establecidos.

Sin embargo, aunque tarde, la sociedad civil terminó asumiendo un papel más que protagónico en las campañas de información y a favor o en contra del proceso. Las redes nacionales y redes y organizaciones regionales y locales sobrevaloraron su capacidad de influir en una ciudadanía que mayoritariamente no se siente parte del proceso de descentralización.

En general, participaron en el proceso del referéndum promoviendo el voto informado o apoyando el voto por el sí a la integración de regiones. Su esfuerzo, en alianza con distintas organizaciones sociales en los diversos departamentos, además de tardío (menos de dos meses), no logró convocar a los sectores más pobres y desarticulados, no podía resolver las limitaciones técnicas de las propuestas de integración, ni fue capaz de responder a los temores legítimos de los electores. En sentido estricto, su acción, cuya importancia no desconocemos, presuponía una influencia y una llegada masiva de la que carecieron en esta oportunidad, evidenciando una vez más la brecha que existe entre sectores organizados y minoritarios de las sociedades regionales y la mayoría que se encuentra desarticu-

lada y sin vínculos mayores con el proceso de descentralización.

## **vi. Los partidos políticos**

Los partidos políticos nacionales más importantes tienen una grave responsabilidad en el desenlace del proceso. Aprobaron por consenso las normas básicas que lo rigen, incluidas la Ley de Bases y la Ley de Incentivos, pero ya en la fase final jugaron abiertamente en contra (Partido Aprista y Unidad Nacional) o guardaron silencio frente al debate nacional sobre el Sí y el No (Acción Popular). Si bien algunos líderes se pronunciaron en la última semana a favor de la aprobación de las modificaciones legales, su apoyo fue tardío y poco significativo.

¿Qué explica este incoherente comportamiento partidario? En alguna medida pesaron los cálculos electorales de corto plazo vinculados a las elecciones regionales del año 2006, así como una eventual preocupación por la disminución de plazas electorales que resultaría de la integración de los actuales 26 departamentos en un número menor de regiones. Es posible imaginar también que los partidos con expectativas de ser gobierno en 2006 no estaban interesados en un proceso que podía generar gobiernos regionales más fuertes con los que tendrían que negociar la velocidad y profundidad de la descentralización. Por la misma razón, tampoco parecían estar interesados en promover una integración que, a su vez, suponía el inicio de la descentralización fiscal. Por más limitada que ésta fuese significaba restar poder al gobierno central al que pretenden acceder.

En cualquier caso, es motivo de preocupación que tres de los principales partidos que pretenden acceder al gobierno el 2006, hayan aparecido en contra o de perfil en esa coyuntura, contribuyendo en la práctica con su comportamiento a la parálisis del proceso descentralista. ¿Será ésta su actitud en caso de llegar a ser gobierno?

---

## II

# LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA: UNA AGENDA PARA RELANZAR UN PROCESO IMPOSTERGABLE

### 1. La conducción del proceso

Para superar las limitaciones existentes en la conducción del proceso, se necesita:

#### a. Renovar el consenso social y político por la descentralización

- i. Un acuerdo nacional para consolidar y relanzar la descentralización como parte esencial de un proyecto nacional, que tome como punto de partida las políticas de Estado concertadas en el Acuerdo Nacional y avance hacia la redefinición de sus principales estrategias.
- ii. Acuerdos regionales y locales para afirmar el rol de los gobiernos subnacionales y de los agentes sociales, económicos e intelectuales como promotores del desarrollo regional.
- iii. Un nuevo consenso alrededor de los conceptos básicos que inspiran la descentralización y, fundamentalmente, de su puesta en práctica:
  - (1) Subsidiariedad: efectiva y adecuada distribución de competencias.
  - (2) Gradualidad: plazos precisos para lograr metas y objetivos.
  - (3) Permanencia: una política de Estado de seguimiento y evaluación constante.
  - (4) Integralidad: involucrar y articular los esfuerzos del Estado y de los actores privados.

#### b. Diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios

- i. Una estrategia nacional de crecimiento y desarrollo que debe fortalecer y sustentarse en las potencialidades de cada región.
- ii. Estrategias de desarrollo regional y local que contemplen, al menos:
  - (1) Mapas de necesidades y potencialidades de cada espacio regional y sus localidades.
  - (2) Planes concertados de desarrollo regional y local.
  - (3) Programa de inversiones públicas y privadas.
  - (4) Mapas de competitividad.

#### c. Fortalecer instituciones y actores sociales y políticos

- i. Fortalecer la capacidad de articulación y representación de los agentes económicos, organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas.
- ii. Fortalecer la institucionalidad local y regional sobre la base de reglas de juego claras y firmes para todos.
- iii. Fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadanos, para desarrollar relaciones de corresponsabilidad y confianza entre el Estado y la sociedad.



- iv. Fortalecer un sistema de partidos que se exprese, también, en un mayor asentamiento de éstos en el nivel regional y en su voluntad y capacidad para incluir la descentralización y la participación en sus programas de acción.

**d. Un Consejo Nacional de Descentralización con mayor representatividad, dinamismo y capacidad para tomar decisiones y conducir el proceso**

- i. Nuevo diseño del Consejo Nacional de Descentralización:

- (1) Encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros.
- (2) Un Consejo Directivo más sólido y representativo:
  - (a) Ministros o viceministros por el gobierno nacional.
  - (b) Presidentes regionales.
  - (c) Alcaldes provinciales.
  - (d) Alcaldes distritales.
  - (e) Representantes de la sociedad civil.
- (3) Un Consejo Directivo con funciones más relevantes, entre ellas:
  - (a) Aprobación de su plan estratégico y de su plan anual de trabajo.
  - (b) Consolidación del Plan Anual de Transferencias.
  - (c) Presentación de propuestas de mejoras normativas para impulsar y consolidar la descentralización.
- (4) Fortalecer la representación de las autoridades regionales y locales:
  - (a) Asamblea Anual de autoridades regionales, provinciales y distritales.
  - (b) Consejo Consultivo Trimestral de autoridades regionales, provinciales y distritales.

- ii. Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que articule la labor de:

- (1) Consejo Nacional de Descentralización.
- (2) Centro de Planeamiento Estratégico.
- (3) Sistema Nacional de Inversión Pública.

**2. La participación ciudadana en la gestión regional y local**

La participación y el control ciudadanos son herramientas fundamentales para una gestión pública moderna, transparente y concertadora. Para mejorar la amplitud y la calidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la vigilancia de la gestión pública es necesario:

**a. Potenciar el impacto de la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública:**

- i. Integrar los CCR y CCL, presupuestos participativos y mesas de concertación en sistemas regionales y locales.
- ii. Articular las experiencias de concertación territorial con las de carácter sectorial, como las que se han creado en educación y salud y las que surjan desde otros sectores.
- iii. Articular los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo de los ámbitos distrital, provincial y regional.
- iv. Incorporar a los sectores del gobierno central en los respectivos procesos de planeamiento y presupuesto participativo en los ámbitos regional y local, promoviendo el diálogo y la articulación con el sector privado para las tareas de planificación.
- v. Promover y vigilar que los presidentes regionales y alcaldes asuman efectivamente la presidencia de los CCR y CCL, respectivamente.
- vi. Resolver la superposición entre los Consejos de Coordinación Local distritales y

la Juntas Vecinales, cuyas funciones son muy semejantes.

- vii. Establecer garantías para que los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo sean respetados por las instancias de decisión, lo que supone mayor atención a la viabilidad de los proyectos priorizados en ellos.

**b. Ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana**

- i. Desarrollar políticas pro activas para estimular la mayor participación de las mujeres, los indígenas, personas con discapacidad, población rural y, en general, de quienes se encuentran en situación de exclusión.
- ii. Impulsar instancias de coordinación permanente de la sociedad civil para la relación con sus representantes en los espacios de concertación y vigilancia. A la vez, incrementar las garantías para la elección democrática de los representantes sociales ante los CCR y CCL.
- iii. Adecuar las normas que regulan la constitución de los CCR y CCL para hacer posible la mayor presencia de representantes sociales y la participación de organizaciones que – pese a no tener personería jurídica – son representativas y dinámicas.
- iv. Desarrollar una estrategia nacional de capacitación de los representantes sociales ante las instancias de concertación en torno al planeamiento concertado, el presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y otros temas de su interés.
- v. Ampliar y mejorar las audiencias de rendición de cuentas de los gobiernos regionales y hacerlas obligatorias también para los gobiernos locales.
- vi. Concluir la revisión y aprobación de la nueva Ley de Participación y Control Ciudadano, como marco orientador para la diversidad de experiencias y modalidades.

**3. El desempeño de los gobiernos regionales y municipales**

Los gobiernos regionales y municipales electos en noviembre de 2002 e instalados en enero de 2003 enfrentan problemas comunes, aunque también presentan una gran heterogeneidad en cuanto a experiencias de gestión. Crear condiciones para el mejor desempeño de los gobiernos regionales y municipales requiere:

**a. Incrementar las condiciones de legitimidad en la elección de autoridades regionales y municipales**

- i. Fijar un porcentaje mínimo de votos a obtener como requisito para la elección de presidentes regionales y alcaldes; instaurar la segunda vuelta electoral.
- ii. Establecer la distribución proporcional para la elección de Consejos Regionales y Concejos Municipales, eliminando el "premio de mayoría" que distorsiona la voluntad de los electores. Incluir una valla electoral para obtener representación en ellos.
- iii. Consolidar un sistema de partidos que afronte el déficit de legitimidad y la fragmentación de la representación política. Ello supone mejoras en la actual Ley de Partidos Políticos y, específicamente, en torno a los requisitos para su inscripción y la presentación de candidaturas.

**b. Modificar la estructura de los gobiernos regionales**

- i. Afirmar la separación de poderes, diferenciando la Presidencia Regional del Consejo Regional y la Alcaldía del Concejo Municipal. Esta propuesta necesita, por cierto, una adecuación para el caso de municipalidades pequeñas; en principio, serían aquéllas cuyos Concejos están integrados sólo por cinco regidores.
- ii. Fortalecer las capacidades de fiscalización de los consejeros regionales y de los regidores, en el marco de una estrategia

de fortalecimiento de los sistemas de control gubernamental.

**c. Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y municipales**

- i. Concertar y poner en marcha un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a autoridades y funcionarios regionales y municipales, que comprenda al menos lo siguiente:

- (1) Estrategias institucionales.
- (2) Sistemas organizativos.
- (3) Recursos humanos.

- ii. Promover la aprobación de las normas pendientes sobre la función pública.

**d. Consolidar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública**

- i. Adecuar la organización institucional para responder de forma oportuna a las demandas de información ciudadana.
- ii. Fomentar una cultura de transparencia en la gestión pública regional y local; ello requiere de una clara voluntad política de las autoridades por hacer de la transparencia una prioridad y una consideración clave de su gestión.
- iii. Incluir en el presupuesto anual los recursos económicos necesarios para atender las demandas de información y para la adecuada implementación y actualización de los portales de transparencia.
- iv. Incentivar la demanda de información de parte de los ciudadanos.

**4. Los gobiernos locales en la descentralización**

Los gobiernos locales –en tanto los órganos de gobierno más cercanos a la población– están llamados a jugar un rol clave en la des-

centralización. Para afirmar este protagonismo es necesario:

**a. Adecuar la legislación sobre municipalidades**

- i. Aprobar una Ley Marco de Municipalidades que reconozca la diversidad de municipios existentes en el país.

- (1) Sobre la base de la Ley Marco, desarrollar normas específicas para los distintos tipos de municipalidades.
- (2) Distinguir con mayor claridad las competencias de las municipalidades provinciales de aquéllas que corresponden a las distritales.

**b. Incluir de manera efectiva a las municipalidades en el Plan Quinquenal de Transferencias**

- i. Generar un nuevo consenso sobre modalidades y plazos para la transferencia de programas sociales y competencias sectoriales a las municipalidades, que comprenda aspectos tales como:

- (1) Rol de los gobiernos locales, regionales y nacional.
- (2) Planes de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica.
- (3) Indicadores de calidad de la gestión.
- (4) Incentivos y sanciones.

- ii. Definir concertadamente la transferencia de PRONAMACHCS e INFES a las municipalidades.

- iii. Concertar modalidades, criterios de acreditación y plazos para la transferencia de competencias sectoriales según su naturaleza:

- (1) Competencias productivas.
- (2) Competencias en acondicionamiento territorial.
- (3) Competencias en áreas sociales.

- iv. Concertar nuevos y más adecuados criterios de acreditación de las capacidades de los gobiernos locales para acceder a la transferencia de los programas sociales.

**c. Fomentar las asociaciones de municipalidades**

- i. Generar incentivos para la conformación de asociaciones de municipalidades como estrategia para:
  - (1) Mejorar el aprovechamiento e impacto de los recursos de las municipalidades alrededor de proyectos y esfuerzos compartidos.
  - (2) Incrementar su capacidad de negociación y concertación en los ámbitos regional y nacional.
  - (3) Prestar servicios desde las municipalidades provinciales hacia las distritales o bien para organizar servicios comunes entre municipalidades distritales.

**d. Aumentar los ingresos propios y mejorar la calidad del gasto**

- i. Desarrollar las capacidades de las municipalidades para generar o aumentar sus ingresos propios, de forma tal de reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central y de los recursos del canon.
- ii. Desarrollar capacidades para la mejor gestión de los recursos actuales y de los que se generen por canon, regalías, FONCOMUN e ingresos propios.
- iii. Incrementar la calidad de la prestación de los servicios municipales hacia la población.

**5. La transferencia de funciones y competencias**

Para subsanar los actuales retrasos en la transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos regionales y municipales, se requiere:

**a. Revisar y adecuar el Plan Quinquenal de Transferencia**

Éste debe constituirse en un efectivo instrumento de concertación y proyección ordenada de las transferencias en el mediano plazo, así como de adecuación de las capacidades y recursos institucionales necesarios para el proceso en los tres niveles de gobierno.

**b. Facilitar la concertación entre los gobiernos subnacionales y los actores locales respecto de la transferencia de competencias**

Se requieren plazos prudenciales y medios adecuados para que los gobiernos regionales, provinciales y distritales concierten con los actores sociales y económicos su propuesta para los planes quinquenales y anuales de transferencias, en función de las necesidades y capacidades de cada localidad y región.

**c. Facilitar la concertación entre los tres niveles de gobierno y precisar sus responsabilidades en el proceso de transferencias**

Se requiere plazos prudenciales y medios adecuados para que los gobiernos regionales y locales y los sectores del gobierno nacional concierten los planes de transferencia quinquenales y anuales, y precisen sus responsabilidades para su efectiva y oportuna implementación.

**d. Poner en marcha un efectivo Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para desarrollar en los gobiernos regionales y las municipalidades las capacidades necesarias para la mejor gestión de las competencias a ser transferidas**

- i. La presentación de este plan ha de corresponder al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización, renovado según los criterios antes expuestos.
- ii. Su aprobación ha de producirse en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.



- iii. Su implementación ha de comprometer tanto al sector público como al privado, a centros académicos y a organizaciones no gubernamentales.

## 6. La descentralización fiscal

### a. Revisar el reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal respecto de lo siguiente:

- i. La descentralización fiscal debe estar articulada, primero, a la transferencia de competencias y, en un segundo momento, a la integración regional.
- ii. Los mecanismos para incrementar la recaudación propia de los gobiernos subnacionales.
- iii. Las medidas de regulación del endeudamiento.

### b. Revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales

- i. Éste ha de tener como base un nuevo mapa tributario, que considere la tributación efectiva que se genera en cada región, incorpore los principales impuestos (IGV, ISC, impuesto a la renta de tercera y quinta categoría) y comprenda el canon y las regalías.
- ii. La predictibilidad y la transparencia de las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales deben ser principios que rijan el sistema.
- iii. Los recursos deben ser transferidos de la mano con las competencias y funciones, asegurando que el sistema de transferencias esté guiado por los principios de compensación, equidad y eficiencia.
- iv. Implementar de manera efectiva el FONCOR y el FIDE.

### c. Impulsar una reforma tributaria que favorezca la descentralización

Esta reforma ha de contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- i. La elevación de la presión tributaria a 18% del PBI.
- ii. La modificación de la estructura tributaria para que el impuesto a la renta de las empresas y personas naturales aporte más que los tributos que gravan el consumo.
- iii. Un nuevo pacto fiscal que comprometa a los actores políticos, sociales y empresariales y que haga posible alcanzar un consenso sobre:
  - (1) Los gastos que se deben priorizar con los ingresos adicionales.
  - (2) La revisión y eliminación de los incentivos y exoneraciones tributarias de carácter regional y sectorial.
  - (3) La renegociación concertada de los contratos de estabilidad tributaria y las medidas de excepción.

### d. Optimizar el gasto público

Para ello se requieren las siguientes medidas:

- i. Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dotándolo de una organización más descentralizada.
- ii. Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales para formular y evaluar proyectos de inversión.
- iii. Implementar un sistema de evaluación y seguimiento de la calidad del gasto público.
- iv. Ampliar y consolidar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana en todo el ciclo presupuestal; esto supone mejorar la base de información que ofrece el SIAF, incluyendo a las principales municipalidades.

## 7. La integración regional

Las opciones que se sometieron a consulta para la primera fase de la integración regional se asemejan en buena medida a las

propuestas de demarcación más importantes que se han formulado en el país durante los últimos años. Esto muestra que, a pesar de los plazos tan limitados y las deficiencias técnicas, existen en los actuales departamentos agentes sociales y económicos que asumen el proyecto de construir regiones.

Recogiendo las lecciones que nos dejan los resultados del referéndum de octubre de 2005 es posible y necesario plantear hoy una agenda para relanzar el proceso de regionalización:

**a. Formular un Plan Nacional de Regionalización, que permita la efectiva conformación de regiones el año 2009, lo que supone:**

- i. Concertar en el nuevo Consejo Nacional de Descentralización una propuesta de regiones que sea ampliamente difundida, analizada y considerada por los gobiernos subnacionales, organizaciones políticas, sociales, empresariales y académicas y por la población en general.
- ii. Fortalecer las capacidades de las Juntas de Coordinación Intergubernamental para gestionar políticas y proyectos de inversión en la perspectiva de la conformación definitiva de regiones.
- iii. Adecuar el proceso de integración de tal manera que la reubicación de provincias y distritos hacia nuevas circunscripciones regionales o departamentales no tenga como requisito previo la conformación de regiones.

- iv. Realizar las modificaciones y precisiones normativas necesarias para la oportuna y efectiva implementación del Plan Nacional de Regionalización; entre ellas: la conformación de los nuevos Consejos Regionales, la sede de los nuevos gobiernos regionales y la desconcentración de sus unidades administrativas (direcciones regionales, gerencias, subregiones).
- v. Resolver el caso de la Provincia Constitucional del Callao y su articulación con Lima Metropolitana.
- vi. Potenciar la participación ciudadana en el proceso de integración regional. Entre otras iniciativas, se requiere:
  - (1) Iniciar de inmediato un plan de difusión e información respecto de las ventajas de la integración regional para el desarrollo económico, la gobernabilidad y la igualdad de oportunidades.
  - (2) Incluir a los representantes sociales de los Consejos de Coordinación Regional en las Juntas de Coordinación Intergubernamental.
- vii. Precisar los incentivos para la integración regional y calcular los montos de los ingresos por canon, regalías, incentivos tributarios y asignaciones adicionales a las regiones que se creen como producto de la integración.
- viii. Asociar el proceso de integración regional a la transferencia de competencias.



---

### III

## PROPUESTA DE REFORMAS ELECTORALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN\*

### PRESENTACIÓN

La descentralización es de una de las más importantes reformas de los últimos cinco años y, en realidad, la única que se ha sostenido a lo largo de este período. Dada su relevancia, el estado en que se encuentra y su carácter progresivo, para asegurar su mejor desarrollo resulta necesario procesar diversas iniciativas que incrementen sus posibilidades de éxito. El avance de la descentralización ha de evaluarse en tanto logre impactar positivamente sobre las condiciones de vida de las comunidades y generar nuevas y mayores oportunidades para el desarrollo y la gobernabilidad democrática, comprendiendo las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En este contexto, adquiere renovado interés la discusión y propuestas respecto de los mecanismos institucionales que favorecen la legitimidad de las autoridades regionales y municipales, así como aquellos que generan condiciones adecuadas para la necesaria estabilidad de los gobiernos subnacionales.

Partimos de la convicción de que la legitimidad de las autoridades regionales y municipales está vinculada, por lo menos, a tres

aspectos que proponemos mirar de forma complementaria:

- La forma en que acceden al cargo de gobierno; es decir, las reglas del sistema electoral.
- La calidad y efectividad de las decisiones de gobierno.
- El tipo de relación que mantienen con la población y sus organizaciones.

#### 1. La complejidad del problema

##### a. Características del sistema electoral subnacional

Respecto de las reglas electorales, interesa destacar las características esenciales del sistema electoral vigente:

- Los presidentes de gobiernos regionales y alcaldes son elegidos por mayoría relativa; no se establece un porcentaje de votos que deba obtenerse para acceder al cargo.
- Presidentes y alcaldes son elegidos en forma conjunta con la lista de consejeros o regidores, respectivamente.

---

\* Este texto desarrolla una de las propuestas contenidas en la Agenda de la Descentralización que el Grupo Propuesta Ciudadana ha puesto a disposición de los partidos políticos, candidatos nacionales y regionales y de la población, en general. Durante su elaboración se realizaron reuniones de trabajo y discusión con especialistas de las ciencias políticas y sociales, así como con asesores parlamentarios, a quienes agradecemos sus opiniones y sugerencias. Agradecemos también los valiosos aportes de Romeo Grompone, quien revisó y comentó un primer borrador de este texto.



- La lista ganadora obtiene automáticamente la presidencia o alcaldía y la mitad más uno de los cupos en el Consejo, o se aplica la cifra repartidora si esto resulta más conveniente al ganador.
- Los Consejos Regionales están conformados por un representante de cada una de las provincias de la jurisdicción; no existe una norma similar para la conformación de los Concejos Municipales.

#### b. Resultados electorales regionales y niveles de aprobación

La aplicación de las actuales reglas electorales ha permitido que la mayoría de autoridades regionales sean elegidas con escasos porcentajes de votación. Así, como muestra el cuadro siguiente, dieciséis de veinticinco presidentes de gobiernos regionales fueron elegidos el año 2002 con menos de 30% de votos válidos; nueve de éstos no alcanzaron el 25% de votos y dos obtuvieron menos de 20%.

**Cuadro 1**  
**Resultados de elecciones regionales 2002 y niveles de aprobación**

Rango	Gobierno Regional	Votos válidos obtenidos por la lista ganadora	Porcentaje de Aprobación
<b>20%</b>	Tumbes	19.28%	35%
	Cusco	19.85%	19%
<b>20% a 25%</b>	Amazonas	20.06%	s/i
	Huancavelica	20.33%	27%
	San Martín	22.84%	s/i
	Ayacucho	22.97%	18%
	Junín	23.02%	06%
	Moquegua	23.48%	s/i
	Cajamarca	23.67%	s/i
<b>25% a 30%</b>	Huánuco	25.98%	21%
	Puno	26.48%	17%
	Callao	26.99%	s/i
	Apurímac	27.20%	19%
	Ancash	27.55%	17%
	Piura	28.25%	27%
	Tacna	29.14%	20%
<b>30% a 35%</b>	Ucayali	30.24%	s/i
	Arequipa	31.08%	31%
	Pasco	31.91%	30%
	Lambayeque	32.05%	42%
	Ica	32.15%	18%
	Madre de Dios	34.55%	s/i
<b>35% a más</b>	Lima (provincias)	36.25%	18%
	Loreto	36.51%	s/i
	La Libertad	50.90%	s/i

El cuadro toma también los resultados de una encuesta de opinión pública realizada por encargo del Grupo Propuesta Ciudadana<sup>20</sup> en asociación con otras instituciones, según la cual la mayoría de presidentes de gobiernos regionales no superaba el 20% de aprobación. Conviene observar que los presidentes de gobiernos regionales que obtienen los mejores porcentajes de aprobación relativa (Lambayeque: 42%; Tumbes: 35%; Arequipa: 31% y Pasco: 30%) fueron elegidos con porcentajes superiores a 30% de votos válidos. La excepción es Tumbes, cuya presidenta obtuvo apenas 19,28% de votos y muestra una aceptación bastante mayor.

Los niveles de aprobación de las actuales autoridades regionales se explicarían por diversos factores vinculados tanto a los resulta-

dos de su gestión como, por cierto, a la débil legitimidad de origen. Más aún, ambos factores se encontrarían conectados entre sí, pues consideramos que el éxito de una gestión de gobierno depende también de la capacidad que tenga la autoridad para convocar los apoyos sociales y políticos necesarios para sostener sus propuestas.

### c. Resultados electorales municipales

En el caso de las municipalidades, tomamos como referencia las capitales de departamento y encontramos que la situación es similar: diecisiete de veinticinco alcaldes provinciales fueron elegidos el año 2002 con menos de 30% de votos válidos; once no llegaron a 25% y cinco obtuvieron menos de 20%.

**Cuadro 2**  
**Resultados de elecciones municipales 2002 en capitales de departamento**

Rango	Municipalidad Provincial	Votos válidos obtenidos por la lista ganadora
<b>Menos de 20%</b>	Huamanga	14.69%
	Tacna	16.33%
	Huaraz	18.68%
	Huancavelica	19.08%
	Puerto Maldonado	19.25%
<b>20% a 25%</b>	Puno	22.05%
	Huanuco	22.20%
	Arequipa	22.82%
	Cajamarca	23.07%
	Abancay	23.18%
	Huancayo	24.15%
<b>25% a 30%</b>	Piura	27.20%
	Moyobamba	27.87%
	Cusco	28.34%
	Iquitos	28.38%
	Cerro de Pasco	28.51%
	Chachapoyas	29.20%

20 IMASEN. *Encuesta sobre descentralización y regionalización en dieciséis departamentos*, septiembre 2005.

Rango	Municipalidad Provincial	Votos válidos obtenidos por la lista ganadora
<b>30% a 35%</b>	Chiclayo	30.44%
	Ica	30.55%
	Callao	30.76%
	Tumbes	33.88%
<b>35% a más</b>	Moquegua	36.38%
	Lima (Metropolitana)	39.90%
	Trujillo	42.39%
	Pucallpa	63.89%

#### d. Multiplicación de listas

La complejidad del problema que abordamos comprende la multiplicación de listas de candidatos que se presentan en cada elección, problema que está vinculado no sólo a las reglas del sistema electoral sino también a la fragmentación política y al déficit de representación.

En el proceso electoral municipal del año 2002, en 20 de las provincias capitales de departamento se presentaron diez o más candidatos para la municipalidad provincial. Los mayores números de candidaturas corres-

pondieron a las provincias de Huamanga (18), Cusco (17), Huaraz (16), Cajamarca (16) y Huancavelica (15); en cuatro de éstas (Huamanga, Huaraz, Huancavelica y Cajamarca) los alcaldes fueron elegidos con menos de 25% de votos válidos y el de Cusco, lo fue con menos de 30%. En todas las municipalidades provinciales (11) cuyos alcaldes fueron elegidos con menos de 20% de votos, participaron más de diez candidatos. Mención especial merece el caso de Huamanga, cuyo alcalde provincial fue elegido con un escasísimo 14,69% de votos válidos en una competencia en la que participaron dieciocho candidatos.

**Cuadro 3**  
**Elecciones Municipales 2002**  
**Resultados y candidaturas en capitales de departamento**

Rango	Municipalidad Provincial	Votos válidos obtenidos por la lista ganadora	Número de candidaturas
<b>Menos de 20%</b>	Huamanga	14.69%	18
	Tacna	16.33%	14
	Huaraz	18.68%	16
	Huancavelica	19.08%	15
	Puerto Maldonado	19.25%	10
<b>20% a 25%</b>	Puno	22.05%	13
	Huanuco	22.20%	13
	Arequipa	22.82%	13
	Cajamarca	23.07%	16
	Abancay	23.18%	10
	Huancayo	24.15%	15

Ese mismo año, en 10 gobiernos regionales se presentaron diez o más candidaturas, 13 en Cusco y 12 en Ayacucho, Callao y Ucayali. Recordemos que los presidentes de los gobiernos regionales de Cusco, Ayacucho y Callao fueron elegidos con menos de 30%

de votos válidos y el de Ucayali apenas alcanzó 30,24%.

En 7 de los 9 gobiernos regionales en los que sus presidentes fueron elegidos con menos de 25% de votos, se presentaron más de diez candidatos.

**Cuadro 4**  
**Elecciones Regionales 2002**  
**Resultados y candidaturas**

Rango	Gobierno Regional	Votos válidos obtenidos por la lista ganadora	Número de candidaturas
<b>20%</b>	Tumbes	19.28%	11
	Cusco	19.85%	13
<b>20% a 25%</b>	Amazonas	20.06%	7
	Huancavelica	20.33%	10
	San Martín	22.84%	7
	Ayacucho	22.97%	12
	Junín	23.02%	11
	Moquegua	23.48%	10
	Cajamarca	23.67%	9

La Ley de Partidos Políticos, aprobada en noviembre del 2003 y modificada en 2005, contempla la posibilidad de participación de movimientos de alcance departamental en las elecciones regionales y municipales, así como de organizaciones políticas locales en las elecciones provinciales y distritales; además, por cierto, de los partidos políticos, cuyo alcance es nacional. De esta manera, y asociado a la inexistencia de una valla electoral, el número de competidores en el escenario local se acrecienta fácilmente.

Para avanzar en algunas de las mejoras que la Ley de Partidos Políticos requiere, anotamos que dicha norma no considera requisito alguno para que los movimientos regionales mantengan su inscripción en el registro de organizaciones políticas, como si lo hace para el caso de los partidos políticos a los que se

exige 4% de votación o 5 congresistas en más de una circunscripción, exigencia que compartimos. Respecto de las organizaciones políticas locales que participan de las elecciones municipales en provincias y distritos, la ley dispone que su inscripción se cancela "de oficio" una vez concluido el proceso electoral; cabe preguntarse si esta norma se aplica aún cuando el alcalde elegido proceda de una de estas organizaciones políticas locales. Una disposición como ésta alienta la formación de organizaciones políticas con fines estrictamente electorales y coyunturales, lo cual no favorece la consolidación de un sistema de partidos estable.

#### **e. La gestión de los Consejos**

Respecto de la gestión de los Consejos Regionales, reportes del Grupo Propuesta Ciu-

dadana dan cuenta de que la labor legislativa de dichos órganos se fue incrementando en número y relevancia en el segundo y tercer año de gestión.

De la función fiscalizadora que tienen asignada, destacan los cuatro casos en que los presidentes de gobiernos regionales han sido vacados por incurrir en infracciones previstas en la ley: inasistencia a las sesiones de Consejo en unos casos y sentencias judiciales en otros. En tres casos, la vacancia se produjo por decisión de los Consejos Regionales (Ancash, Apurímac y Madre de Dios) y en el cuarto (San Martín) por la intervención del Jurado Nacional de Elecciones luego que el Consejo negara el pedido en primera instancia.

Interesa señalar que en los cuatro casos aquí citados –así como en otros en que la vacancia no prosperó, como Arequipa por ejemplo–, pese a la evidencia de las faltas cometidas, los presidentes de gobiernos regionales se valieron de sus mayorías en los Consejos para resistir o retrasar la declaratoria de vacancia; situaciones similares se han presentado en el ámbito municipal<sup>21</sup>.

Con relación a la gestión presupuestal, destacan los problemas asociados al retraso en la ejecución de los presupuestos de inversión, así como la tendencia a la dispersión de los presupuestos que son puestos al debate mediante los procesos participativos, con lo cual se afecta la calidad del gasto público pues se limita el número e impacto de proyectos interprovinciales.

Como señalamos líneas arriba, la legitimidad de la gestión regional y municipal está asociada también al tipo de relación que se establece entre autoridades y población; en general, existe consenso sobre la necesidad de producir un mayor acercamiento entre la autoridad y las comunidades territoriales a las que representan. Al respecto, son funda-

mentalmente dos las vías a considerar: el ejercicio de los mecanismos de concertación y rendición de cuentas, y la relación entre presidentes regionales y alcaldes provinciales y entre éstos y los alcaldes distritales.

#### **f. Revocatoria**

Como hemos señalado al inicio de este texto, las condiciones en las que las autoridades acceden al cargo constituye uno –aunque no el único– de los factores que inciden sobre el mayor o menor éxito de su gestión en el gobierno. Cuando la población se siente insatisfecha con la gestión de sus autoridades, puede recurrir al mecanismo de la revocatoria con el propósito de interrumpir su mandato antes de que concluya el período para el cual fueron elegidas.

Las razones –reales y explicitadas– que han motivado los pedidos de revocatoria de autoridades municipales durante los últimos años son ciertamente diversas. Sin embargo, podemos observar que en la mayoría de casos en que los alcaldes fueron efectivamente revocados se trata de autoridades que accedieron al cargo con escasos porcentajes de votación. Así, el año 2004 fueron revocados veintinueve alcaldes distritales; de éstos, diecinueve (65,5%) habían sido elegidos dos años atrás con menos de 30% de votos válidos, trece con menos de 25% y cinco con menos de 20%.

#### **g. Elecciones y conflictos locales**

Durante los últimos años, se han sucedido una diversidad de conflictos entre la población y sus autoridades locales. Para analizar y explicar las múltiples y complejas razones y rutas de estos conflictos, los investigadores han recurrido, entre otras variables, a las condiciones en que fueron electas las autoridades cuestionadas.

21 Las normas que regulan la declaratoria de vacancia de autoridades regionales y municipales ameritan una revisión especial.



Una reciente investigación sobre conflictos locales realizada por encargo de la Defensoría del Pueblo<sup>22</sup> muestra que de las 18 provincias en las que se produjeron "conflictos de gestión" entre abril del 2004 y junio del 2005, en 17 de ellas los alcaldes fueron

elegidos con menos de un tercio de votos válidos y en 11 con menos de un cuarto de esa votación. A nivel distrital, de 46 municipios con conflictos de gestión, en 36 los alcaldes fueron elegidos con menos de un tercio de votos y en 20 con menos de un cuarto.

**Cuadro 5**  
**Resultados de las elecciones municipales 2002 en las provincias y distritos con conflictos de gestión<sup>23</sup>**

Casos de "Conflictos de Gestión"	Provinciales		Distritales	
Número	18	100%	46	100%
Elegidos por menos de 1/3 de válidos	17	94%	36	78%
Elegidos por menos de 1/4 de válidos	11	61%	20	43%
Más de 10 listas compitiendo	8	44%	19	41%
Menos de 2% de diferencia entre 1º y 2º	8	44%	13	28%
Menos de 5% de diferencia entre 1º y 2º	12	67%	26	57%
Menos de 10% de diferencia entre 1º y 2º	17	94%	37	80%
Blancos y Nulos más de 20% de Emitidos	11	61%	16	35%
% Blancos y Nulos superior a % de alcalde	9	50%	14	30%

Si bien no se trata de una relación causal estricta, la fragmentación política y los conflictos son hechos que se encontrarían directamente asociados. Como señala la investigación a la que hacemos referencia, con frecuencia los conflictos que afectan las gestiones de gobierno son una expresión de negociaciones postergadas o inconclusas que las actuales reglas electorales no consideran ni menos ayudan a afrontar; por el contrario, las "facilidades" para inscribir una candidatura y para ganar una elección desincentivan la búsqueda de acuerdos y alianzas y fragmentan el voto en muchas opciones con pequeños porcentajes.

#### **h. El "premio de mayoría": ¿garantía de gobernabilidad?**

El llamado "premio de mayoría", establecido por primera vez en 1983 a puertas de las elecciones municipales de ese año, buscó garantizar que el alcalde electo contara con mayoría en el Concejo Municipal. Para ello, se dispone que a la lista ganadora se le asigne la mitad más uno de los cargos de regidores, aplicándose la cifra repartidora para los cargos restantes. Así, para el caso de un alcalde, como el de la provincia de Huamanga, que es elegido con apenas 14.69% de votos, por aplicación del "premio de mayoría" se le asigna 7

<sup>22</sup> Remy, María Isabel. *Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales*, Informe presentado a la Defensoría del Pueblo.

<sup>23</sup> Tomado de Remy, María Isabel, Op. cit.

de los 11 regidores de esa municipalidad. La misma regla se aplica para la conformación de los Consejos Regionales.

El "premio de mayoría" ha puesto la balanza a favor de los alcaldes y presidentes regionales, afectando el necesario equilibrio de poderes que debería existir entre los órganos ejecutivo y legislativo. Como se ha mostrado líneas arriba, en muchos casos las "mayorías" son aprovechadas para obstaculizar la labor de fiscalización que corresponde a los consejeros y regidores.

Como se ha señalado también, con frecuencia los conflictos políticos y sociales no son resueltos de forma oportuna y se trasladan al seno de los gobiernos, de forma tal que las "mayorías" electorales se rompen con facilidad; en no pocos casos, vicepresidentes y tenientes alcaldes se convierten en los principales opositores de presidentes regionales y alcaldes, respectivamente; éstos, a su vez, se alían con otras fuerzas políticas para lograr algún nivel de estabilidad y soporte para su gestión, incrementándose el riesgo de comportamientos oportunistas y coaliciones precarias que se forman, se rompen o se reacomodan según los cálculos de la coyuntura.

El "premio de mayoría", por lo tanto, no sólo no es representativo de la voluntad que los electores expresan en las ánforas, sino que no siempre constituye la "garantía de gobernabilidad" que parece haber estado en la intención de quienes diseñaron el actual sistema.

## 2. Las propuestas

La complejidad del problema que hemos intentado resumir en las páginas precedentes, es el marco en el cual se ubican nuestras preocupaciones y propuestas respecto de las condiciones para la elección de las autoridades regionales y municipales, así como para el mejor cumplimiento de las funciones que corresponden a cada uno de los órganos de gobierno.

Afirmamos la necesidad de impulsar un amplio y público debate que conduzca a la introducción de mejoras en el diseño institucional orientadas a incrementar la "legitimidad de origen" y las capacidades de re-

presentación de las autoridades regionales y municipales.

Para ello, se propone lo siguiente:

### a. **Mejorar el sistema de elección para fortalecer las condiciones de legitimidad de origen de autoridades regionales y municipales**

La propuesta consiste en fijar un porcentaje mínimo de votos a obtener como requisito para la elección de presidentes de gobierno regional y alcaldes. Comprende la realización de una segunda vuelta en caso ninguno de los candidatos obtenga el referido porcentaje.

El establecimiento de un umbral electoral tiende a reducir la fragmentación y a incentivar alianzas electorales y acuerdos políticos previos para la eventual gestión de gobierno. La contienda se reduce a un menor número de competidores pero más sólidos. Un menor número de competidores facilitaría, asimismo, el debate electoral y la participación informada de los ciudadanos al "concentrarse" las opciones razonablemente.

Respecto de esta propuesta habría que considerar, ciertamente, que por sí sola no es una solución satisfactoria, pues –como opinan diversos analistas– podría generar "mayorías artificiales" en tanto los Consejos siguen eligiéndose por mayoría relativa en primera vuelta. Las mayorías relativas, sin embargo, no impedirían llegar a acuerdos en los Consejos siempre que se trate de partidos o movimientos que accedieron a esa instancia con umbrales de apoyo consistentes.

Para ello, se propone también la aplicación de una valla electoral para que los partidos, movimientos y organizaciones políticas locales obtengan representación en los Consejos Regionales y Concejos Municipales.

Atendiendo a la diversidad de municipios en el país, y considerando la necesaria progresividad de las reformas que planeamos introducir, nuestra propuesta comprende establecer como requisito para acceder a las presidencias de gobierno

regional y a las alcaldías, porcentajes de votos válidos que varíen entre 20% y 30%, según el tamaño de la población electoral o bien se trate de gobierno regional, municipalidad provincial o municipalidad distrital<sup>24</sup>.

#### **b. Mejorar la representatividad de los Consejos Regionales y Consejos Municipales**

En este caso, existe una doble intencionalidad. De un lado, que la conformación de los Consejos se aproxime en la mayor medida posible a la voluntad de los electores por la vía de la representación proporcional. De otro lado, que la conformación de los Consejos no constituya un factor de inestabilidad para la gestión de gobierno.

La propuesta consiste en la eliminación del "premio de mayoría" y la aplicación de la distribución proporcional para todos los cupos en los consejos regionales y municipales. Como se ha señalado, esto podría generar situaciones en las cuales el presidente o el alcalde carezcan de los apoyos necesarios en los consejos para llevar adelante su gestión; en tal caso, estaríamos ante una mayor exigencia de lograr acuerdos y alianzas políticas –ya no sólo electorales– para la gestión de gobierno. Si consideramos además que para acceder a un cupo en el Consejo se requeriría superar una valla electoral –como se propone en el punto anterior– los acuerdos se producirían entre actores con razonables niveles de apoyo, como también se ha señalado líneas arriba.

Adicionalmente, se plantea la inclusión de una exigencia para que quienes postulan al gobierno regional presenten obligatoriamente candidaturas para al menos una parte de las municipalidades provinciales; quienes postulen a la municipalidad provincial estarían, a su vez, exigi-

dos de postular candidatos en el nivel distrital. El propósito es reducir el riesgo de tener presidentes regionales sin asentamiento provincial, o alcaldes provinciales sin asentamiento distrital. Al respecto, la Ley de Partidos Políticos da un paso importante al exigir como requisito para la inscripción de movimientos la constitución de comités en la mitad más uno de las provincias que integran la región o departamento; a las organizaciones políticas locales de nivel provincial, se les exige comités en la mitad más uno de los distritos de la circunscripción.

#### **c. Separar el ejecutivo del legislativo regional y municipal**

De lo que se trata es de separar al presidente de gobierno regional y al alcalde de las labores ordinarias de sus respectivos Consejos. De esta manera, se potenciaría fundamentalmente el rol de fiscalización de consejeros y regidores; pero al mismo tiempo, se dejaría a presidentes y alcaldes en mayores posibilidades para dedicarse a las labores ejecutivas que le corresponden.

Para ello se requiere modificar las normas actuales en el sentido que presidentes de gobierno regional y alcaldes sean elegidos por separado, y no en la misma lista de los consejeros y regidores.

La propuesta necesitaría, por cierto, una adecuación para el caso de municipalidades pequeñas; en principio, aquellas cuyos Consejos están integrados por sólo cinco regidores. Nuevamente, no es posible obviar la diversidad de municipios en el Perú y cometer –una vez más– el error de dar un trato homogéneo a realidades diferentes.

Conviene anotar que la actual Ley Orgánica de Gobiernos Regionales contiene una disposición que señala expresamen-

24 Es oportuno recordar que la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, aprobada en octubre de 1997, estableció que para ser Alcalde Provincial o Distrital se requería obtener por lo menos 20% de votos. La norma se aplicó en las Elecciones Municipales de 1998.

te que "para el período 2003-2006 el Presidente del Gobierno Regional preside el Consejo Regional". Puede interpretarse que, al hacer expresa mención al *período 2003-2006*, la legislación vigente deja ya abierta la posibilidad de una relación diferente entre los órganos ejecutivo y legislativo para los siguientes períodos.

La propuesta implicaría, asimismo, modificaciones en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades, específicamente en lo que respecta a las atribuciones del presidente del gobierno regional y del alcalde.

#### **d. Fortalecer los mecanismos de concertación y rendición de cuentas**

Aunque no se trata de mecanismos propiamente electorales, las mejoras en la calidad de las experiencias de concertación, presupuesto participativo, transparencia y rendición de cuentas han de repercutir sobre la legitimidad de las autoridades electas generando una renovada relación entre el Estado y la sociedad.

En este caso, se requiere de algunas mejoras en las respectivas leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades para ampliar las garantías y las oportunidades para la intervención ciudadana.

### **3. Reformas electorales y sistema político**

De lo que se trata, en definitiva, es de contar con un diseño institucional que permita incrementar los niveles de legitimidad de las autoridades regionales y municipales, tanto por el mayor apoyo con que los candidatos llegarían a los cargos de gobierno, como por los incentivos para establecer acuerdos y alianzas entre competidores políticos más sólidos.

Normalmente, propuestas orientadas a incrementar los requisitos para acceder al gobierno encontrarán iniciales resistencias entre quienes aspiran a dichos cargos; en un año electoral –como es el 2006– podría argumentarse que no es el momento para introducir las reformas. No obstante, somos de la opinión que la exposición e intercambio de programas y planes para gobernar el país que formulan los partidos políticos debe considerar, también, el diseño de un sistema electoral más adecuado a las exigencias actuales de la gobernabilidad democrática, en un contexto en que se requiere un nuevo impulso a la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades de representación de las autoridades regionales y locales y –por cierto– de los partidos y movimiento políticos.

Iniciar el debate de las reformas electorales puede ser –sin duda– un buen punto de partida para retomar otros importantes aspectos asociados a éste a los que nos hemos referido brevemente. Se trata, en concreto, de vincular la reforma electoral con el debate sobre la necesaria consolidación de un sistema de partidos –incluyendo las mejoras a la actual Ley de Partidos Políticos–, los procedimientos para la vacancia y para la revocatoria de autoridades regionales y municipales, los mecanismos de participación y control ciudadanos, la misión de los gobiernos regionales y locales, las relaciones entre los tres niveles de gobierno, entre otros.

Las elecciones regionales y municipales deben ser convocadas a más tardar el 24 de marzo<sup>25</sup>. No obstante, es posible diferenciar dos plazos: el ya señalado para la convocatoria a elecciones y el de la inscripción de organizaciones políticas interesadas en participar del proceso cuya fecha máxima es el 22 de julio, de forma tal que se logre un consenso para que las modificaciones se realicen antes de esta segunda fecha.

25 Según la legislación vigente, las elecciones regionales y municipales se realizan el tercer domingo de noviembre y deben ser convocadas con no menos de 240 días de anticipación.

## RELACIÓN DE SIGLAS EMPLEADAS

FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal.
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana.
JNE	Jurado Nacional de Elecciones.
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades.
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
ONG	Organizaciones no gubernamentales.
PRONAA	Programa Nacional de Apoyo Alimentario.
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.



