

Concertando

DICIEMBRE 2002 – N° 3 - 2002 Boletín electrónico
Congresista Luis Bernardo Guerrero Figueroa

BOLETIN INFORMATIVO

Contenido

1. [DESCENTRALIZACIÓN EN MARCHA](#)
 2. [EL COSTO DE OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN](#)
 3. [DESCENTRALIZACIÓN DESDE DENTRO](#)
 4. [NUEVAS INICIATIVAS EN MARCHA](#)
 5. [DIFUSIÓN](#)
 6. [OFICINA DESCENTRALIZADA DE CAJAMARCA](#)
- [Nuestras oficinas...](#)



1. DESCENTRALIZACIÓN EN MARCHA

A casi dieciocho meses del nuevo Gobierno, la descentralización es una de las principales reformas de Estado implementadas. Es por ello importante difundir la concepción del modelo de descentralización puesto que a partir del próximo año se inicia la etapa operativa de este proceso, con la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales.

La descentralización, como una propuesta conceptual y organizativa de las democracias modernas, tiene referentes tan lejanos como el clásico texto de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, de 1935. Pero si bien se reconoce a Tocqueville esa paternidad, el concepto presupone varios otros ya presentes en el pensamiento occidental, sea el de especialización de funciones (platónico) o el de subsidiaridad (judeocristiano).

En resumidas cuentas, la descentralización no es un tema nuevo.

En nuestro país, infortunadamente, ese proceso no ha logrado los frutos que, en el plano de la distribución del poder y de la riqueza, o en el de la justicia social, ha obtenido en otras realidades. De hecho, nuestra vida republicana es casi tan fecunda en propuestas descentralistas como en promulgaciones de constituciones políticas.

Para apreciar ello basta con resumir sucintamente los principales esfuerzos tenidos sobre el tema: las Juntas Departamentales (1823); los Congresos Regionales del Norte, Centro y Sur (1920); los Consejos Departamentales (1931 – 1933); las Juntas Departamentales de Obras Públicas o Rehabilitación y la creación del Fondo de Desarrollo Económico (1933 - 1945); las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (1963 – 1968); el Sistema Nacional de Movilización Social y los Comités de Desarrollo Regional (1968-1975); los Organismos de Desarrollo Regional (1977 – 1979); el reestablecimiento de las Corporaciones Departamentales como tránsito hacia los Gobiernos Regionales (1980 – 1990); la instalación de los Gobiernos

Regionales (1190 – 1992); las Juntas Transitorias de Administración Regional (1992 – 1997); el planteamiento regionalista a partir de los departamentos (Constitución Política de 1993); y, los todavía vigentes Consejos Transitorios de Administración Regional (desde 1997).

Son patentes en el recuento previo los múltiples intentos y mecanismos practicados en la labor de redefinir la forma del Estado y del territorio, los cuales nunca pudieron concretar un horizonte sólidamente estructurado, con determinación clara de competencias y funciones de las instancias subnacionales, y cuyo sustento fuese tanto el compromiso político de los representantes sociales como el respaldo de la propia ciudadanía. Como refiere Zas Friz Burga:

“Del análisis diacrónico se concluye la debilidad de la descentralización del Estado durante la República: en el nivel intermedio, la casi ausencia de una instancia de gobierno y la presencia sólo de órganos departamentales desconcentrados del Poder Ejecutivo; y en el nivel local, las municipalidades han estado ausentes en determinados períodos, han gozado de una mínima autonomía en otros o han dependido del Poder Ejecutivo” (*La descentralización ficticia. Perú 1821 – 1998*).

Efectuar esa revisión es una tarea insoslayable, sobre todo en el escenario actual en que retomamos esa vieja aspiración con los bríos que la redemocratización del país y las posibilidades generadas por el fenómeno global plantean. No obstante, este esfuerzo deberá profundizar el examen de nuestra propia experiencia histórica y orientar respuestas que trasciendan una visión ceñida más al área procedimental que a la dialéctica de nuestras sociedades, su entramado y reales intereses.

Aunque, si bien la descentralización debe sostenerse en esos prolegómenos, debe también atender a una dimensión pragmática, pues la acuciante situación de pobreza y desprotección social en la cual vivimos motivan la consideración de resultados más concretos y cuantificables. Por ello la coincidencia con varios de los objetivos que define Iván Finot en *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*:

“(i) la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir; (ii) inducir una distribución territorial del ingreso menos concentrada; (iii) viabilizar una mejor distribución social del ingreso y el mejoramiento del hábitat; (iv) articular eficazmente los esfuerzos para reducir la inseguridad ciudadana; (v) conciliar una participación constructiva, y (vi) contribuir a la eficiencia y a la reducción de la corrupción en la gestión pública”.

... **Volver al Inicio** ✍ **Concertando**

2. EL COSTO DE OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La literatura sobre economía política debate la pertinencia de los modelos y el momento óptimo de su implementación. Atendiendo a ello, la descentralización es un proceso político y técnico. El sustento técnico recomienda un plan de desarrollo, que debe ser producto de la reflexión y el conocimiento cultural, histórico, social, económico, político y antropológico de una sociedad. Sin embargo, su aplicación está en la órbita política.

Por ello un plan de desarrollo no debe ser rígido, sino mediar diversos grados de reacción social a sus propuestas, considerando que la madurez y estabilidad de una sociedad se asocia con su

predictibilidad en tanto internalización implícita de mecanismos de transparencia y de responsabilidad.

El *ars politica* combina lo técnico con la oportunidad de su aplicación. De ahí que el proceso iniciado se sustente en un ambiente políticamente propicio que lo ha venido legitimando (lo prueba el que en un corto plazo se haya aprobado el conjunto de modificaciones constitucionales y legislativas pertinentes).

Esa legitimidad también radica en una nueva metodología de legislar mediante audiencias públicas que permitieron la participación de la ciudadanía en el acto legislante. También contribuyó, ciertamente, el Acuerdo de Gobernabilidad logrado recientemente. Ha sido determinante asimismo el liderazgo de actores con experiencia en desarrollo local, cuya visión se entronca con el contexto y tendencias globales.

Así, el nuevo diseño normativo e institucional básico -de reforma constitucional, ley de bases de la descentralización, orgánica de gobiernos regionales, de elecciones regionales y de demarcación territorial- sienta las bases para la irreversibilidad del proceso. Ahora, los retos que afronta el modelo conciernen a la gerencia del mismo para armonizar las políticas propuestas, el sentir social y generar una nueva distribución y equilibrio interno en el poder.

En síntesis, las acciones efectuadas por el Poder Legislativo fueron las siguientes:

- ✍ Junio 2001: conformación de una Comisión de Transferencia en los temas de Reforma del Estado y Descentralización.
- ✍ Marzo 2002: aprobación de la Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del Título IV sobre la Descentralización (Ley 27680).
- ✍ Marzo 2002: aprobación de la Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683).
- ✍ Julio 2002: aprobación de la Ley de Bases de la descentralización (Ley 27783).
- ✍ Julio 2002: aprobación de la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795).
- ✍ Julio 2002: predictamen de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- ✍ Setiembre 2002: establecimiento del Consejo Nacional de Descentralización.
- ✍ Noviembre 2002: promulgación de la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867).
- ✍ Diciembre 2002: debate de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- ✍ Diciembre 2002: debate sobre las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En cuanto al Poder Ejecutivo, se tuvo:

- ✍ Desactivación del MIPRES.
- ✍ Estrategia de desarrollo territorial (DIES – MIPRES – INADE - ILPES).
- ✍ Planes de desarrollo departamental (DIES - MIPRES - INADE - ILPES).
- ✍ Propuestas de presupuesto descentralizado participativo.
- ✍ Convenios para promover la inversión entre el Consejo Nacional de la Descentralización, COFIDE, PROINVERSIÓN y CONFIEP.
- ✍ Discusión sobre el presupuesto con cada región.

... [Volver al Inicio](#) ✍ **Concertando**

3. DESCENTRALIZACIÓN DESDE DENTRO

Nuestra experiencia en la administración local nos permitió identificar aquellos elementos que impiden el desarrollo del interior del país y el proceso de descentralización. La gestión de la municipalidad de Cajamarca se caracterizó pues por promover el desarrollo local a partir de un nuevo marco institucional y del desarrollo físico inherente.

De ese modo, la conformación de las Mesas de Concertación Interinstitucionales permitió que las decisiones públicas referentes a la colectividad fuesen conocidas, poniéndose en práctica el principio de participación ciudadana, rendición de cuentas, predictibilidad y transparencia.

Ese ejercicio nos facultó también comprender los obstáculos procedimentales al desarrollo como el sistema inadecuado de auditoría y el recurrente peregrinaje hacia la capital en pos de recursos. Pero fue ocasión, así mismo, para el esfuerzo autonómico presupuestario, incluso con escasos recursos.

Cabe referir que en el nivel internacional, los noventas se han caracterizado por un cambio estructural en la promoción del desarrollo, impulsándose iniciativas para acercar la sociedad civil a sus Estados. Hubo igualmente una orientación hacia una combinación entre Estado y mercado.

Nacionalmente, en esa década, si bien el debate se concentró en la secuencia óptima de aplicación de esas reformas, la viabilidad política de los planteamientos, desde el lado de la economía política, se centró en la reacción ante la incertidumbre acerca de los beneficios futuros de las medidas, reconociéndose que los posibles beneficiarios se encuentran políticamente fragmentados y no se prestan fácilmente a movilizaciones a favor de las reformas, a diferencia de los agentes autoconsiderados como “perdedores” que tienen mayor capacidad de organización, información y derecho de reclamo.

Ahora bien, aunque el saneamiento fiscal fue uno de los objetivos fundamentales en esa etapa, actualmente se demanda más eficiencia y equidad, y un mayor análisis y profundización técnica y política de las reformas iniciadas. Concluido entonces ese período, el reto es consolidar las reformas emprendidas bajo un nuevo liderazgo político que legitime el proceso y sus ajustes, requiriéndose por tanto la despersonalización y descentralización de competencias y el fortalecimiento de las instancias de control político y administrativo.

Por otra parte, un argumento subyacente a los mecanismos de implementación del proceso, desde el sector crítico, es que las demandas distributivas se han agudizado, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica. Por eso la variante fiscal de la descentralización es fundamental para su éxito, pues sólo a través de una adecuada asignación de recursos que permitan mejorar los sistemas de provisión de bienes públicos se podrá hacer real la descentralización política y administrativa efectuada hacia los gobiernos subnacionales.

Al respecto, organismos como CEPAL, BID, BM y el FMI recomiendan propuestas e instrumentos para generar consensos sociales y políticos que garanticen el esfuerzo descentralista. El “pacto fiscal” aludido por la CEPAL atañe, de esa manera, al acuerdo sociopolítico básico que legitime el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en las esferas económica y social, identificando cinco motivaciones clave: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión

pública, dotar con mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad, y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

... [Volver al Inicio](#) ✂ **Concertando**

4. NUEVAS INICIATIVAS EN MARCHA

En el período comprendido entre Agosto y Diciembre del 2002, nuestro despacho gestó las siguientes iniciativas legislativas.

4.1. Leyes publicadas y aprobadas (con autógrafa)

Leyes publicadas:

- ? Ley 27811, Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos (suscrito).
- ? Ley 27819, Ley que precisa los alcances de la Ley 27534, sobre la Amnistía de los Defensores del Estado de Derecho que lucharon por la Recuperación de la Democracia.
- ? Ley 27855, Ley que ratifica la Adjudicación de Propiedad de Inmueble a favor de la Federación de periodistas del Perú (suscrito).
- ? Ley 27865, Ley que regula la Transparencia en cuanto al Origen de los Recursos Económicos en los Procesos Electorales Regionales y Municipales (suscrito).
- ? Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Leyes aprobadas (con autógrafa):

- ? PL 948, sobre la Ley de las Rondas Campesinas (proyecto actualizado del anterior PL 1538/2000-CR).
- ? PL 1513, sobre la institución y declaración del día 29 de Diciembre de cada año como el Día del Rondero Campesino del Perú.
- ? PL 2255, sobre la Creación del Premio Nacional de Poesía "César Vallejo".
- ? PL 4578, sobre la Incorporación del Consejo de Coordinación Regional en la Estructura Básica de los Gobiernos Regionales.
- ? PL 4759, sobre la Regulación del Régimen Transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales.

4.2. Proyectos de ley presentados

Los proyectos de ley presentados han sido:

- ✂ PL 3986, sobre transparencia en el proceso de elecciones regionales y municipales (suscrito y promulgado Ley 27865).
- ✂ PL 4215, sobre transferencia de bienes de ex Banco Agrario a la Universidad Nacional de Cajamarca.
- ✂ PL 4259, sobre las Comisiones de Investigación, en el Reglamento del Congreso (suscrito).
- ✂ PL 4280, sobre la restitución de derechos al personal de la Sanidad de la Policía Nacional.
- ✂ PL 4338, sobre la autorización al Ministerio de Educación para crear plazas orgánicas en zonas rurales o en situación de pobreza.
- ✂ PL 4339, sobre la autorización al Ministerio de Educación para la regularización de resultados del concurso público para nombramientos.

- ✍ PL 4340, declarando día feriado al lunes anterior al miércoles de ceniza, por el Carnaval de Cajamarca.
- ✍ PL 4385, sobre la creación de la universidad José María Arguedas de la Sub Región Chanka (suscrito).
- ✍ PL 4467, sobre el período de Sesiones Extraordinarias, en el Reglamento del Congreso (suscrito).
- ✍ PL 4502, sobre la Ley de Inversiones Descentralizadas.
- ✍ PL 4578, sobre la incorporación al Consejo de Coordinación Regional.
- ✍ PL 4641, sobre la Oficina de Auditoría Interna, en el Reglamento del Congreso.
- ✍ PL 4759, sobre el régimen transitorio de las Direcciones Regionales.
- ✍ PL 4867, sobre la Ley del Servicio Diplomático

4.3. Mociones de orden del día y de saludo

Mociones de Orden del Día:

- ✍ Moción de Orden del Día para conformar una sola Comisión Investigadora que continúe las tareas pendientes de las cinco Comisiones Investigadoras que culminaron su trabajo el 15 de Junio sobre diversos presuntos ilícitos de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos y otros integrantes de la red de corrupción mantenida en el poder entre 1990 y el 2000 (21 de Agosto).
- ✍ Moción de Orden del Día al Ministerio de Economía y Finanzas para atender requerimientos presupuestales de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca (29 de Agosto).
- ✍ Moción de Orden del Día invocando la creación del Museo Nacional de la Democracia (5 de Septiembre).
- ✍ Moción de Orden del Día solicitando al Ministerio Público que disponga acciones respecto del hecho criminal contra el ex alcalde del distrito de Querocotillo, provincia de Cutervo (18 de Septiembre).
- ✍ Moción de Orden del Día al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para priorizar la programación anual de la carretera Cajamarca – Celendín (15 de Octubre).
- ✍ Moción de Orden del Día para solicitar al Ministerio de Finanzas la transferencia de inmuebles del ex Banco Agrario en liquidación a favor de la Universidad Nacional de Cajamarca (15 de Octubre).
- ✍ Moción de Orden del Día para la conformación de una Comisión de Alto Nivel para analizar la situación de la Universidad Pública Peruana (23 de Octubre).
- ✍ Moción de Orden del Día al JNE para presentar un informe sobre la contratación de la empresa INDRA SISTEMAS S.A. (5 de Noviembre).
- ✍ Moción de Orden del Día al Ministerio de Trabajo para la publicación del Registro Nacional de Trabajadores Despedidos (11 de Diciembre, suscrito).

Mociones de Saludo:

- ✍ Moción de Saludo a las Rondas Campesinas y Urbanas de la provincia de Chota (4 de Septiembre).
- ✍ Moción de Saludo por los 109 años de creación política de la ciudad y distrito de Tacabamba, provincia de Chota (12 de Septiembre).
- ✍ Moción de Saludo por los 97 años de creación de la Escuela Primaria de Menores 11039 de Chota (20 de Septiembre).

- ✍ Moción de Saludo por el cuadringentésimo quincuagésimo aniversario de la fundación española de la provincia de Chota (2 de Octubre del 2002).
- ✍ Moción de Saludo por el bicentenario de la creación de la provincia de Celendín (3 de Diciembre).

... Volver al Inicio ✍ **Concertando**

5. DIFUSIÓN

Luego de aprobado el marco legislativo básico sobre el proceso de descentralización, se hacía necesaria una difusión intensiva de las características del mismo dada la cercanía de las elecciones regionales y locales. Como despacho parlamentario, continuamos emitiendo opinión a través de los medios de comunicación escrita y electrónica. Sin embargo, como reflejo de las oportunidades que brinda la descentralización al sector privado, mantuvimos una participación más activa en este período gracias a la iniciativa de Radio Programas del Perú, emisora que incorporó nuestra participación en su programa descentralizado “Democracia en Marcha”. Allí participamos en calidad de comentaristas o mediante la expedición de artículos a la cadena informativa de dicha radio.

Por otra parte, en el Congreso de la República, y en Cajamarca, continuamos con nuestra política de realización de eventos de carácter público sobre temas de relevancia nacional y local. Dichos eventos fueron:

- ✍ “Plan Estratégico del Carnaval de Cajamarca” (14 de Septiembre).
- ✍ “Swap del oro: desarrollo del Mercado de Joyería Artesanal” (20 de Septiembre).
- ✍ “Audiencia Nacional: Ley de Rondas Campesinas” (Octubre)
- ✍ “Chota, 450 años de Fundación Española” (1 de Noviembre).
- ✍ “Rol del Estado ante los Problemas de Aprendizaje” (8 de Noviembre).

De otra parte, en este período hemos mejorado de manera sustantiva nuestra página web (<http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/lguerrero.htm>), en la cual se ha incorporado información diversa sobre los siguientes aspectos:

- ✍ Datos generales (información personal, comisiones, agenda del Congreso y votación obtenida en el año 2001).
- ✍ Función representativa (pedidos generales, pedidos de Cajamarca y reuniones y visitas públicas).
- ✍ Función legislativa (proyectos de ley, dictámenes y mociones).
- ✍ Función fiscalizadora (Informe del grupo de trabajo encargado de la investigación de los hechos ocurridos en la provincia de San Ignacio, departamento de Cajamarca, producto del enfrentamiento entre colonos y nativos de la zona y para identificar zonas de la zona amazónica peruana en las que se puedan presentar hechos similares, e Informe de la comisión investigadora de la denuncia constitucional formulada contra el ex vocal supremo doctor Alejandro Rodríguez Medrano).
- ✍ Información (artículos de opinión, notas de prensa y publicaciones), estadística comparativa de nuestro trabajo parlamentario, y referencias sobre el equipo de trabajo y enlaces de interés.
- ✍ La Memoria de Gestión del año 2001 – 2002, y enlaces referentes a nuestros eventos.

Finalmente, debemos señalar que, dado el rápido agotamiento de nuestra publicación “Sembrando Descentralización y Concertación”, se está gestionando una reedición del mismo e,

igualmente, está en la agenda de corto plazo la edición de un nuevo libro concerniente a la descentralización del Estado y la institucionalidad democrática.

... Volver al Inicio ✍ **Concertando**

6. OFICINA DESCENTRALIZADA DE CAJAMARCA

A continuación se detalla el resumen de actividades efectuadas en la Oficina Desconcentrada de Participación Ciudadana en Cajamarca, concerniente a nuestro despacho parlamentario:

- ✍ Inauguración de la Primera Oficina Desconcentrada de Participación Ciudadana, con presencia del Presidente del Congreso y parlamentarios de la región.
- ✍ Realización de un evento sobre “Seguridad Ciudadana” con participación masiva de la sociedad e instituciones públicas y privadas, con presencia del Viceministro del Interior a iniciativa de nuestro despacho, incluyendo la presencia de las Rondas Campesinas.
- ✍ Presentación del libro “Sembrando Descentralización y Concertación” del congresista Luis B. Guerrero Figueroa en la Municipalidad Provincial de Cajamarca.
- ✍ Realización de un evento sobre el “Balance de la Gestión del Despacho Parlamentario del congresista Luis B. Guerrero Figueroa 2001 – 2002” en la Universidad Nacional de Cajamarca.

Nuestras Oficinas...

Lima: Av. Abancay 251 – 710, Cercado de Lima / Teléfono: 311-7590 / Telefax: 311-7591

E-mail: lguerrero@congreso.gob.pe / lguase1@congreso.gob.pe / lguase3@congreso.gob.pe

Apartado Postal: Congreso de la República del Perú

Cajamarca: Jr. Apurímac 543, Cajamarca / Teléfono: 044 – 831560

Página web: <http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/lguerrero.htm>

... Volver al Inicio ✍ **Concertando**