

Avances en el proceso de descentralización

Al asumir el poder en julio del año 2006, el presidente Alan García anunció que quería “cogobernar con los 1.800 alcaldes y los Presidentes Regionales”. Casi paralelamente, lanzó el “*shock* de inversiones” que se materializó con la Ley 28880, que autorizó un crédito suplementario de 1.937 millones de Nuevos Soles, de los cuales el Gobierno Central debía ejecutar la mayor parte de los recursos (85%), tarea en la que ciertamente tuvo muy poca fortuna.

Posteriormente, en octubre del mismo año, se dio a conocer también el denominado “*shock* descentralista”, consistente en 20 medidas orientadas a profundizar el proceso y a sentar las bases para la regionalización del país. En este heterogéneo paquete destacaban decisiones como la transferencia de todas las funciones sectoriales a cada uno de los Gobiernos Regionales, es decir, 4.500 funciones en total; programas orientados a transferir la gestión de salud y municipalizar la educación; el relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional y la conformación de una región piloto a inicios de 2007.

Sobre esta base y otras medidas de menor importancia como la transferencia de infraestructura deportiva, la transferencia de activos para la generación de energía en ciertas regiones, el mejoramiento de la conectividad en localidades apartadas, la creación del Programa Sierra Exportadora y la exoneración de algunos impuestos a las municipalidades, se inició el mencionado relanzamiento de la descentralización del actual régimen. A ello habría que añadir el “inicio de una profunda reforma fiscal a partir del 1 de enero de 2008”, anunciado entre las 20 medidas del *shock* descentralista.

En un nivel más político, la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la creación en su lugar de la Secretaría de Descentralización de la PCM como organismo orientado a dirigir el mencionado proceso fue una de las medidas que tuvo mayor repercusión, pues existían un cúmulo de críticas sobre el papel del fenecido CND.

Al margen de las medidas que, con poco éxito, buscó impulsar el recién instaurado gobierno aprista, habría



Foto Oficial

Al asumir el poder en julio del año 2006, el presidente Alan García anunció que quería “cogobernar con los 1.800 alcaldes y los Presidentes Regionales”.

que resaltar algunos avances que ya se venían dando como resultado del propio proceso:

1. La ardua tarea política y administrativa de instalar los 24 Gobiernos Regionales sobre la base de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que tan solo eran espacios de desconcentración política y administrativa, y que implicaron la realización de elecciones regionales y municipales en dos oportunidades. A ello habría que sumar que por propia iniciativa algunas regiones buscaron adecuar su esquema organizacional sectorializado a un nuevo modelo territorial. En ese sentido, destacan principalmente los casos de Arequipa, Cajamarca y Lambayeque.
2. La transferencia de 92,4% de las funciones sectoriales –según información de fines del mes de octubre de la Secretaría de Descentralización de la PCM– de las 4.500 programadas como meta, correspondiendo un aproximado de 180 a cada uno de los Gobiernos Regionales.
3. La organización e instalación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, que

* Director de investigaciones CEDEP.

actualmente está en proceso de consolidación y de búsqueda de autonomía.

4. La instalación de diversos organismos participativos de carácter regional y local, como los Consejos de Coordinación Regional y Local y los procesos de elaboración de Presupuestos Participativos y sus correspondientes comités de vigilancia.
5. El establecimiento de las Juntas de Integración Regional: INTERNOR, CIAM, CENSUR y la MACROSUR.
6. La promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la cual completa el marco normativo de la descentralización, ordena fijar las funciones compartidas entre las diferentes instancias de gobierno y da la pauta para la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
7. El impulso a diversas acciones en el marco de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada y la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada, así como de los Comités Especiales para poner en marcha el desarrollo económico regional en distintas zonas del país.

Principales problemas enfrentados

Comenzando por la coyuntura política, habría que señalar que luego de la expectativa creada por el *shock* descentralista es muy poco lo que se ha avanzado en esta propuesta, a lo sumo se podría identificar unas seis o siete medidas de menor magnitud que han sido concluidas, en tanto que los grandes ejes, como la transferencia de las funciones sectoriales a los



Como balance de coyuntura se podría señalar que la voluntad gubernamental por cumplir el diseño de relanzamiento de la descentralización ha sido muy pobre

Gobiernos Subnacionales, si bien presentan un apreciable avance cuantitativo, en términos reales no han sido debidamente complementados con los recursos financieros y humanos requeridos, apareciendo más como cumplimiento de una formalidad que como un serio intento por dotar de mayor autonomía a las regiones y municipios.

Respecto a las acciones de municipalización de la educación y de la salud, el saldo ha sido la generación de confrontaciones entre alcaldes, sindicatos magisteriales y organizaciones sociales en diferentes localidades. Igualmente, no se ha difundido cuáles son las proyecciones y la forma cómo se elaborará el nuevo Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada y tampoco se ha lanzado la Región Piloto propuesta para inicios de 2007. A lo sumo, generosamente se podrían señalar limitados esfuerzos por impulsar las Juntas de Coordinación Interregional, como INTERNOR, CENSUR y el Consejo Interregional de la Amazonía-CIAM.

Como balance de coyuntura se podría señalar que la voluntad gubernamental por cumplir el diseño de relanzamiento de la descentralización ha sido muy pobre, dejándose en el camino el vigor y el impulso de muchos pueblos y organizaciones sociales por construir un proceso efectivo de descentralización que sirva de base al desarrollo regional.

Frente a esta situación y considerando los magros resultados obtenidos, cabría preguntarse: ¿cuáles fueron los principales problemas para no poner en marcha un eficaz plan de impulso a la descentralización? A continuación se señalará algunos puntos que se consideran críticos:

a. La planificación y conducción del proceso

Aunque se puede estar de acuerdo en que el CND del gobierno de Toledo era un organismo sobredimensionado, con una jefatura demasiado protagónica y con poca acogida en las regiones y localidades del país, a su vez es necesario reconocer que la actual Secretaría de Descentralización ha tenido un perfil muy bajo como organismo conductor del proceso, lo que ha limitado su accionar a un rol administrativo en materia de transferencias, de formación de capacidades, de inversiones regionales y de impulso a las juntas de integración.

Resultaba evidente que al ubicar inicialmente a este organismo en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros lo que se buscaba era que este tuviese

«Los grandes ejes, como la transferencia de las funciones sectoriales a los Gobiernos Subnacionales, si bien presentan un apreciable avance cuantitativo, en términos reales no han sido debidamente complementados con los recursos financieros y humanos requeridos»

una influencia gravitante en el Poder Ejecutivo y no un rol accesorio o de apoyo. Sin embargo, desde el momento en que el CND se convirtió en una secretaría perdió presencia en las reuniones del Consejo de Ministros y, por tanto, su capacidad de intermediar en los principales procesos regionales de desarrollo y en la resolución de los conflictos sociales que han venido aconteciendo a lo largo y ancho del país.

Ante este vacío la coordinación entre los Gobiernos Regionales y Locales y el Ejecutivo fue asumida directamente por el Presidente de la República, en tanto que la Secretaría de Descentralización tuvo que jugar un papel básicamente administrativo.

b. Ausencia de una entidad de planificación del desarrollo regional

En forma paralela, al bajo perfil que tuvo la Secretaría de Descentralización en el impulso al proceso se debe sumar que el actual gobierno no fue capaz de impulsar el demandado Centro de Planificación Estratégica (CEPLAN) como organismo responsable sobre todo de diseñar una propuesta de desarrollo nacional y regional. Al respecto habría que mencionar que una de las grandes aspiraciones acerca de la descentralización era no solo que dotara de autonomía a las localidades y regiones, sino que también impulsara su desarrollo y atenuara las grandes diferencias económicas y de poder que existen en el espacio nacional.

c. Débil iniciativa para poner en marcha la descentralización fiscal

Luego del fallido referéndum por mandato de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley 28274), que condicionó el otorgamiento de recursos fiscales a los Gobiernos



Foto CIES

El conflicto más saltante ha sido el que vienen sosteniendo los departamentos de Moquegua y Tacna por el reparto del canon.

Regionales a la formación de regiones integradas, continuaron las demandas por recursos fiscales. Sin embargo, la inercia gubernamental también se hizo ostensible, seguramente respetando los equilibrios macroeconómicos y la idea que con alguna medida legal generada en el camino se daría alguna salida al problema.

d. Prevención y tratamiento inadecuado de los conflictos regionales

Como consecuencia de la pérdida de peso del organismo que debía conducir la descentralización y el control político que asumieron la Presidencia del Consejo de Ministros y el propio Presidente de la República, la intermediación política en los conflictos regionales se fracturó y diversos pueblos se vieron en la urgencia de organizar movilizaciones por problemas diversos como la resistencia a la actividad minera muy poco regulada, las leyes que afectaron a la actividad agropecuaria, la distribución del agua o la propiedad de las tierras comunales.

En este marco, el conflicto más saltante ha sido el que vienen sosteniendo los departamentos de Moquegua y Tacna por el reparto del canon: el primero lo reclama calculándolo como si fuera un tributo que se paga sobre el mineral refinado, y el segundo de acuerdo al material removido del subsuelo. En ambos casos se deja de lado la consideración que sustenta el concepto de canon y por parte del Gobierno Central hay que mencionar que no ha tenido la capacidad de diseñar oportunamente un mecanismo de compensación regional que homologue los recursos departamentales recibidos y que, en el futuro, sirva de base para dar



Es necesario que se definan las responsabilidades específicas de los distintos niveles de gobierno en la gestión del proceso.

equidad a las transferencias financieras regionales por la vía del otorgamiento de recursos presupuestales denominados ordinarios.

e. Falta de iniciativa para instalar el Consejo de Coordinación Intergubernamental

Este organismo de carácter nacional y cuyos alcances deberían llegar a las regiones y localidades fue materia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158). Sin embargo, a pesar de la importancia que tenía contar con un organismo integrador del Gobierno Nacional con los Gobiernos Nacionales y Locales y, por tanto, dotar de integralidad a las políticas nacionales, aún no ha sido puesto en operación. Resulta un asunto difícil de entender que se continúe apostando por las gobernaciones –instaladas sobre las antiguas prefecturas– como brazos burocráticos del Poder Ejecutivo, cuando es evidente que no cumplen ninguna función relevante.

Los actuales retos de la descentralización

Una vez presentados los principales avances y problemas que enfrenta el actual proceso de descentralización en el Perú, y considerando que el actual Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon, ha sido dos veces Presidente del Gobierno Regional de Lambayeque y también Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a continuación se enumerará los retos que enfrenta el proceso para dar forma a un país más integrado, más equitativo y, sobre

todo, con mayor capacidad para que sus regiones y localidades se desarrollen en forma autónoma en el marco democrático y de unidad que constituye un mandato constitucional.

Dotar de conducción al actual proceso de descentralización

Es necesario que se definan las responsabilidades específicas de los distintos niveles de gobierno en la gestión del proceso. Aunque en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) se establece que la Presidencia del Consejo de Ministros es el organismo responsable de la conducción del proceso de descentralización, es urgente que se definan también las funciones específicas de los ministerios, de los Gobiernos Regionales y de las municipalidades, incorporando organizaciones representativas de segundo nivel como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y aquellas que representen a los Gobiernos Locales en sus niveles provinciales y distritales.

Los informes anuales de estos estamentos involucrados en el proceso de descentralización deben ser discutidos por igual en el Congreso y sus propuestas evaluadas con criterios homogéneos, de tal forma que en materia legislativa se tengan diversos elementos de juicio.

De igual manera, es urgente que se constituya el Consejo de Coordinación Intergubernamental para que las políticas públicas tengan componentes que recojan los puntos de vista de los tres niveles de gobierno que existen en el país.

Concluir el proceso de transferencia de funciones

Esto significa concluir de una vez el proceso, pero sin dejar brechas financieras que favorezcan al Gobierno Central, pues como lo señala la Evaluación del Proceso de Descentralización (Congreso de la República 2008), quedarían unos S/. 139 millones que no han sido transferidos, más de 80 mil servidores públicos que deberían ser trasladados a los Gobiernos Subnacionales e infraestructura y activos en la misma situación.

Paralelamente, otro proceso en curso sería el de fortalecimiento de capacidades para programar acciones y simultáneamente organizar la ejecución del gasto. Otros problemas, como lo señala el MEF, serían la deficiente gestión de los recursos humanos, la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para ejecutar proyectos.

«Es urgente que se definan también las funciones específicas de los ministerios, de los Gobiernos Regionales y de las municipalidades, incorporando organizaciones representativas de segundo nivel como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y aquellas que representen a los Gobiernos Locales en sus niveles provinciales y distritales»

Definir los procesos de organización territorial

La pertinencia de este reto, indispensable para dar forma a la demarcación política del país, está directamente ligada a las limitaciones de escala que tienen los departamentos, provincias y distritos. En ese sentido, vale mencionar la aprobación –al momento de concluir este artículo– por el pleno del Congreso de la República de la norma legal que modifica la Ley de Bases de la Descentralización acerca de la estrategia de Conformación de Regiones y el Proceso de Regionalización (Proyecto de Ley N° 2708 / 2008 – CR), la cual ha quedado para la promulgación por parte del Presidente de la República.

En ella se modifican los artículos 29° y 30° de la Ley 27783 y se establece que las regiones serán conformadas sobre la base de áreas contiguas y como resultado de un proceso de integración progresivo. También se

confirma la posición que las regiones serán convalidadas por referéndum y tendrán como base las Juntas de Integración Regional. Con la promulgación de este dispositivo legal se lograría superar la necesidad de ir a un nuevo referéndum en 2009, luego de los fallidos resultados de 2005 y lograr espacios de desarrollo más sostenibles, social y económicamente.

Generar una estrategia más operativa de ligar la inversión pública a la privada

Este reto, de suma importancia en muchos espacios regionales del Perú que demandan infraestructura productiva y bienes públicos en general, tiene directa relación con la generación de recursos no determinados –el caso del canon minero– que pueden operar como palanca para atraer la inversión privada. Con ese fin, se promulgó la Ley N° 28059 o Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, la cual puede ser operativizada por las Gerencias de Desarrollo Económico de las regiones y por el Consejo de Competitividad Regional. Queda como reto a ser asumido seriamente analizar los mejores ejemplos de cómo estas instituciones vienen incentivando la inversión privada en las regiones, pues la heterogeneidad en el desarrollo regional es cada vez más acentuada.

Igualmente, aunque todavía constituye un proceso en curso, es muy importante empezar a profundizar el análisis de las acciones de los presupuestos por resultados y la forma cómo se van a asignar los 143,8 millones de Nuevos Soles con que cuenta inicialmente el Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel).

Repensar y renovar los mecanismos de participación ciudadana

En la mayor parte de regiones y de Gobiernos Locales Provinciales y Distritales, resulta casi evidente que estos espacios de participación deben de ser recreados, pues en muchos casos no cumplen cabalmente su función de impulsar el proceso de descentralización, por no ser representativos o, en otros casos, porque sus decisiones no son acatadas por las autoridades subnacionales.

En el primer caso, acontece que estos espacios vienen siendo copados por pequeños grupos –casi profesionalizados– en tareas de representación ciudadana, pero que a la larga no traducen los intereses de los integrantes de la gran red de organizaciones que existe en cada región o localidad, y solamente logran



Aunque todavía constituye un proceso en curso, es muy importante empezar a profundizar el análisis de las acciones de los presupuestos por resultados y la forma cómo se van a asignar los 143,8 millones de Nuevos Soles.



Es necesario rediseñar la conducción del proceso de descentralización de una manera más orgánica, articulando en forma consensuada el espacio intergubernamental

la representación con base a complejos requisitos legales que las propias leyes descentralistas les facilitan. En el segundo caso, al margen de la violación que significa para los Gobiernos Subnacionales no considerar o respetar sus acuerdos –tal es el caso del proceso del Presupuesto Participativo–, su capacidad de generar propuestas técnicas y proyectos es muy limitada, requiriéndose un nuevo acuerdo público–privado que permita facilitar el diseño de los programas y actividades de desarrollo y una tecnificada programación y ejecución presupuestal.

Recomendaciones de política

A partir del contexto actual de la descentralización que se ha presentado, los avances acumulados desde su inicio, los problemas que existen actualmente para su marcha a paso más firme y los retos surgidos de la realidad, se plantea sucintamente algunas recomendaciones de política que, a nuestro juicio, permitirían dar direccionalidad y agilizar el proceso:

1. Rediseñar la conducción del proceso de descentralización de una manera más orgánica, articulando en forma consensuada el espacio intergubernamental que reúne al Ejecutivo, a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales, incorporando en este espacio a la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales y a un organismo nacional representativo de las municipalidades del país. Este organismo se debería potenciar considerablemente una vez que empiece a operar el CEPLAN, que ya se ha conformado recientemente.
2. Plantear desde los organismos responsables de la conducción del proceso de descentralización

«Se debe completar el proceso de transferencias de competencias, pero sobre todo fortalecer capacidades y asignar recursos humanos y financieros»

un diseño de organización territorial para las regiones, basado en algunas experiencias exitosas, que supere el antiguo modelo basado en la superposición de las direcciones sectoriales de los ministerios (de Salud, de Educación, de Producción, etc.) sobre las gerencias regionales de desarrollo social y de desarrollo económico.

3. Completar el proceso de transferencias de competencias, pero sobre todo fortalecer capacidades y asignar recursos humanos y financieros.
4. Retomar con urgencia el tema de la descentralización fiscal: vincular lo administrativo y lo fiscal. Construir un mapa tributario y actualizarlo permanentemente; incluir un esquema de coparticipación y tratamiento a futuro de la problemática del canon y regalías. Hace falta diseñar una propuesta viable en la materia, pues no existen muchas propuestas de política pública en la materia.
5. Que la nueva demarcación territorial, incluyendo el proceso de integración regional y el futuro de las mancomunidades, tenga como base las propuestas que ha consensuado el Congreso de la República.
6. Revisar los avances y problemas del esquema inicial de participación ciudadana en la descentralización. Ello significa flexibilizar algunos requisitos de carácter burocrático para fomentar la integración de nuevas organizaciones a los espacios ya creados por ley y vincularlos de una manera más eficaz a las autoridades regionales y locales, de tal manera que parte de la problemática subnacional sea ventilada en los propios ámbitos de acción y mediante mecanismos democráticos.
7. Impulsar una gestión tecnificada de la inversión pública, analizando la dinámica de las economías y de los mercados regionales. Esto conlleva necesariamente indagar a profundidad y cuantificar las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada a nivel regional.