

“Desafíos de la descentralización frente a las elecciones 2010”

Resumen del evento público realizado durante el Seminario Anual 2009

También en el marco del XX Seminario Anual del CIES se llevó a cabo el evento público “Desafíos de la descentralización frente a las elecciones 2010”. La conferencia introductoria estuvo a cargo de Carlos Casas, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), que fue comentada por un selecto grupo de panelistas conformado por Raúl Molina, experto en descentralización y ex Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Hugo Ordóñez, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Presidente del Gobierno Regional de Tacna, Martín Tanaka, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y Fernando Tuesta Soldevilla, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El moderador del evento en esta ocasión fue el periodista Santiago Pedraglio.

El presente documento incluye, primero, un resumen de la exposición dada por Carlos Casas, quien analizó los objetivos de la descentralización, el rol de los actores involucrados y los aspectos fiscales del proceso, para luego mostrar una recopilación de los comentarios expuestos por los panelistas ante la exposición central, así como ante las preguntas del público asistente.

Objetivos de la descentralización

La descentralización debe ser entendida como un medio o proceso, no como un fin, que busca acercar el Estado hacia las personas para atender de manera más eficiente las demandas de los individuos, empezó diciendo Carlos Casas. Este acercamiento se da mediante la transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Locales y Regionales, siendo estos los más cercanos a la población, apuntó.

Por otro lado, prosiguió el expositor, otro objetivo de la descentralización es desarrollar democracia y ceder poderes, es decir, dispersar el poder central. Por último, la descentralización busca fomentar la rendición de cuentas, en otras palabras buscar una gestión responsable de las autoridades que sea visible a los ojos de la población que busca o debe atender.

De acuerdo a Casas, la constatación del cumplimiento de estos objetivos fundamentales de la descentrali-



El presente documento incluye, primero, un resumen de la exposición dada por Carlos Casas, quien analizó los objetivos de la descentralización, el rol de los actores involucrados y los aspectos fiscales del proceso, para luego mostrar una recopilación de los comentarios expuestos por los panelistas.

zación no ha podido ser precisa o contundente. Es necesario aclarar que no existe evidencia empírica que justifique que la descentralización contribuya a la estabilidad macroeconómica, a la reducción de la pobreza o al desarrollo económico mismo. Esto se debe, explicó, a que la descentralización es un proceso complejo y multidimensional (no se restringe a la participación de un gabinete), que presenta dificultades, entre ellas el factor de los incentivos que cada uno de los actores debe percibir en el proceso para que este tome el rumbo esperado. De ahí que muchas veces los resultados difieran de lo que al inicio se esperaba.

«El rol de algunos ministerios ha tenido deficiencias, ya que no todos han delegado el volumen de poderes requeridos, la transferencia de competencias ha sido incompleta o simplemente no se han otorgado los recursos»

Carlos Casas



El próximo proceso electoral deberá servir para replantear lo que se ha avanzado y lo que aún falta por hacer en temas de descentralización, pues es un proceso en continuo perfeccionamiento, por lo que resulta inseparable de una agenda electoral.

Todo ello no debe significar un descontento con el proceso, más bien debe entenderse que, por la complejidad del mismo, se necesita un refinamiento de estrategias y herramientas que debe ser constante, apuntó Casas. Por todo eso, el proceso puede llegar a tardar años en concretar sus resultados.

Indudablemente, el próximo proceso electoral deberá servir para replantear lo que se ha avanzado y lo que aún falta por hacer en temas de descentralización, pues es un proceso en continuo perfeccionamiento, por lo que resulta inseparable de una agenda electoral.

El rol de los actores involucrados

Sobre el rol de los involucrados, Carlos Casas señaló que, en primer lugar, destaca la participación de la

«La descentralización no solo debe consistir en ceder poderes, sino en ceder recursos, lo que debe hacerse de una manera técnica y consistente. Todo ello conlleva a plantear un nuevo arreglo en materia fiscal, que pasa por definir nuevas reglas para las tasas, impuestos, transferencias y endeudamiento»

Carlos Casas

«La descentralización también debe implicar una redistribución de las oportunidades de desarrollo económico en el territorio, lo que permitirá que cada vez sea menos relevante para la población el lugar de nacimiento»

Raúl Molina

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como ente rector del proceso. El Consejo Nacional de Descentralización que fue cerrado estaba adscrito a la PCM. Hoy en día funciona en su lugar la Secretaria de Descentralización, también como parte de la PCM, buscando adoptar un perfil más técnico que su versión predecesora, que era más un espacio de debate y discusión. Este cambio de un consejo intergubernamental a una unidad orgánica ministerial ha alterado el proceso de descentralización.

Por otro lado, prosiguió Casas, la entidad que se ha mantenido con mayor estabilidad sigue siendo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin embargo, hubo cierta desconfianza inicial por parte del MEF hacia el proceso de descentralización, dado que existían diferentes experiencias previas en otros países que habían sufrido inestabilidad macroeconómica como consecuencia del proceso. Por ello, el MEF estaba exigido naturalmente a ser cauto y a desarrollar el proceso de manera paulatina, “quitando candados” poco a poco, siempre cuidando y preservando la estabilidad fiscal. En otras palabras, no debía exceder los gastos sobre los ingresos del fisco, lo cual resulta esencial para la estabilidad macro.

Desde el inicio, el Congreso de la República apoyó el proceso mediante la promulgación de las leyes que inicialmente impulsarían la descentralización, relató Casas. Justamente por haber sido previamente alcaldes y regidores de sus localidades originarias, varios congresistas apoyaron con entusiasmo el proceso, aunque inicialmente no le brindaron la atención debida. Una vez que se dieron las leyes se hizo evidente que era necesario buscar mayor coordinación entre los actores involucrados. Es ahí, indicó Casas, donde el rol de algunos ministerios ha tenido deficiencias, ya que no todos han delegado el volumen de poderes requeridos, la transferencia de competencias ha sido incompleta o simplemente no se han otorgado los recursos. Por eso aún no es claro cuántos recursos son y han sido transferidos

y cuántos recursos aún necesitan transferirse para formular una idea más completa de cuánto cuesta descentralizar, puntualizó. A su juicio, esta idea contrasta con la errada de que la descentralización no debe implicar costos.

En los Gobiernos Regionales, el manejo del proceso tenía que ser peculiarmente más político y tal vez más personalizado, pues se buscaba definir la apertura de espacios novedosos de diálogo y sobre todo de acción que la población debía reconocer como tales. Para Casas existe un punto vulnerable que cabe destacar: la escasa coordinación y vinculación entre Gobiernos Regionales y Locales debido a la ausencia de mecanismos que los involucren mutuamente. Sin embargo, se están constituyendo acercamientos de ambas partes, los cuales vienen siendo gestados desde la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Casas agregó que un tema que continúa siendo recurrente es la falta de capacidad de los funcionarios de los Gobiernos Regionales. Esto se refleja directamente en las áreas de formulación y de ejecución de proyectos, así como en el manejo de la logística y en la contratación de personal calificado, apuntó.

En el plano de los Gobiernos Locales, se conoce la existencia de dos grandes gremios que pugnan por obtener representatividad sobre el otro: la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Rurales del Perú. Estas organizaciones compiten entre sí, cuando en lugar de eso deberían interrelacionarse y complementarse de manera conjunta para, a su vez, articularse más con los Gobiernos Regionales mediante la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. En esta línea, Carlos Casas señaló que los Gobiernos Locales estuvieron al margen del proceso, pues desde el comienzo fueron olvidados y solo últimamente se les ha estado otorgando su lugar. También es necesario mencionar, dijo Casas, la heterogeneidad

«La incursión de los movimientos regionales hace más complejo el proceso, ya que estos movimientos han copado los espacios que los partidos nacionales no han sabido llenar, como producto de su debilitamiento. Todo ello hace evidente una mayor fragmentación»

Martín Tanaka

«La segunda vuelta en las elecciones regionales está ligada a una legitimidad mal entendida, ya que lo que se ha cuestionado en este período es el desempeño de los Gobiernos Regionales, que no necesariamente es un problema del “nacimiento” de los mismos»

Fernando Tuesta

que existe entre todas las municipalidades del país, así como dentro de las regiones mismas, ya que algunas abarcan espacios geográficos extremos. De ahí que el tratamiento y la articulación hacia ellas deba ser diferenciado, indicó el especialista

En este apartado, el expositor agregó que la participación de la población es vulnerada constantemente pues muchos Gobiernos Locales no le dan la importancia debida a los Presupuestos Participativos. A esto se añade la existencia de muchos *lobbys* locales que debilitan todavía más la participación de los pobladores a través de dichos Presupuestos Participativos.

Aspectos fiscales

Carlos Casas manifestó que la descentralización tiene que darse bajo la premisa de una descentralización fiscal. Esto significa que la descentralización no solo debe consistir en ceder poderes, sino en ceder recursos, lo que debe hacerse de una manera técnica y consistente. Todo ello conlleva a plantear



Foto CIES

Los Gobiernos Locales estuvieron al margen del proceso, pues desde el comienzo fueron olvidados y solo últimamente se les ha estado otorgando su lugar.

un nuevo arreglo en materia fiscal, que pasa por definir nuevas reglas para las tasas, impuestos, transferencias y endeudamiento.

Otro tema planteado por el expositor fue que las mayores transferencias hacia las regiones se han dado básicamente por un tema de coyuntura. Los altos precios de los *commodities* hicieron crecer el canon, lo que generó un mayor volumen de transferencias y contrasta con otros períodos en los que la coyuntura externa hace disminuir la recaudación por canon y, por ende, el volumen transferido. Por todo esto, Casas señaló que debe existir una fluida comunicación desde el Gobierno Central para que la transferencia de canon sea impecable y transparente.

Por otro lado, el expositor planteó que el MEF ha visto con dificultad la ejecución de políticas contracíclicas, precisamente debido a motivos de descentralización y de mayor otorgamiento de poderes a los Gobiernos Regionales. Esto se debe a que el gasto fiscal consiste mayormente en gasto en inversión, que es ejecutado en un 75% por los Gobiernos Regionales, que han ido adquiriendo mayor autonomía y simplificación a la hora de invertir. Es así que la descentralización fiscal se torna más compleja y demanda una mayor coordinación en todos los niveles.

Asimismo, Casas advirtió que, como se observa en el siguiente cuadro, los Gobiernos Locales y Regionales han visto reducido su presupuesto para este año, al tiempo que el Gobierno Central ha aumentado el volumen de su presupuesto y, por ende, su participación. Sin embargo, los Gobiernos Locales van a recibir recursos adicionales a partir de dos nuevos fondos creados, que son: el Plan de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos Municipales. Ambos fondos son condicionales al cumplimiento de metas y objetivos nacionales entre ellos, a la mejora en el clima de negocios urbanos, a la disminución de la desnutrición infantil y a la mejora de la generación de ingresos propios, ya que

«Se está evidenciando en los presupuestos elaborados que la participación del Gobierno Central está aumentando por encima de la de los Regionales, lo que se podría interpretar como una re-centralización

Hugo Ordóñez

«Debe discutirse el enfoque del MEF –producto de la reforma de los años noventa–, que asume que el crecimiento a largo plazo se va a construir sobre la base solo de la estabilización macroeconómica. Es necesario utilizar otros instrumentos de política económica que permitan redistribuir e incluir»

Raúl Molina

existe una enorme dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

Finalmente, Casas hizo énfasis en la necesidad de continuar con el proceso de descentralización y de hacer una profunda evaluación de los últimos siete años en que viene desarrollándose este proceso. En esta línea, resaltó la necesidad de lograr un afinamiento de los aspectos fiscales, es decir, buscar un nuevo sistema de descentralización fiscal. También señaló que se necesitan mejorar los aspectos institucionales, es decir, perfeccionar todos los niveles particulares de gobiernos. Asimismo, es necesario que

Presupuesto total

Nivel de gobierno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	PIM				PIA			
Gobierno Local	12%	17%	14%	15%	16%	22%	23%	12%
Gobierno Regional	0%	21%	17%	18%	20%	18%	19%	16%
Gobierno Nacional	88%	62%	69%	67%	65%	60%	57%	72%

Presupuesto total

Nivel de gobierno	2007	2008	2009	2010
	PIM		PIA	
Gobierno Nacional	32%	26%	28%	53%
Gobiernos Regionales	27%	23%	23%	19%
Gobiernos Nacionales	40%	52%	48%	27%

se suavice la rigidez que existe en los sistemas administrativos nacionales que aún no han sido adaptados plenamente al proceso. Otro tema urgente, indicó, es aumentar y fomentar la participación ciudadana, ya que aún es incipiente y débil. Por último, Casas señaló que debe buscarse evidencias de desarrollo y de crecimiento económico a nivel nacional que hayan sido impulsadas o logradas por el desarrollo del proceso mismo, para justificar su ejecución y extenderlo incluso más.

Desafíos de la descentralización frente a las elecciones 2010¹

En primer lugar, Raúl Molina expresó su concordancia con los temas expuestos por Casas y agregó que la descentralización también debe implicar una redistribución de las oportunidades de desarrollo económico en el territorio, lo que permitirá que cada vez sea menos relevante para la población el lugar de nacimiento. Esto lograría que la gente se interese más en el tema de la descentralización y que no pierda su relevancia e importancia, sobre todo de cara a los próximos debates políticos electorales, ya que en términos de reforma del Estado se ha hecho muy poco en cuanto a redistribución efectiva de responsabilidades y recursos. También agregó que la descentralización fiscal debe ser producto de un esfuerzo activo y consciente de los diferentes actores políticos, en particular del nivel nacional, pues hasta ahora todo lo que se ha hecho al respecto ha sido producto de la evolución favorable de la economía y no de decisiones de política.

Por otro lado, Martín Tanaka, del IEP, resaltó el logro de los Movimientos Regionales en términos de mayor representatividad en la población, lo cual es parte del proceso mismo de descentralización, es decir, una mayor representación acerca más el Estado a la gente. Sin embargo, agregó que la incursión de los movimientos regionales hace más complejo el proceso, ya que estos movimientos han

«La actual Ley de Partidos exige demasiado a los partidos nacionales y exige muy poco a los movimientos regionales, lo que ha conllevado a un debilitamiento de los primeros frente a los segundos»

Martín Tanaka



Foto CIES

La descentralización también debe implicar una redistribución de las oportunidades de desarrollo económico en el territorio, lo que permitirá que cada vez sea menos relevante para la población el lugar de nacimiento.

copado los espacios que los partidos nacionales no han sabido llenar, como producto de su debilitamiento. Todo ello hace evidente una mayor fragmentación, para lo cual deberían tomarse medidas más decididas, por ejemplo cambios en el sistema electoral para evitar la dispersión y fragmentación del voto, y en su lugar fomentar la integración de las distintas facciones.

Fernando Tuesta Soldevilla, de la PUCP, admitió su pesimismo con respecto al futuro del proceso de regionalización, ya que este ha consolidado instancias departamentales y no ha fomentado la formación de regiones propiamente dichas. Asimismo, hizo hincapié en el tema de la Segunda Vuelta Electoral, resaltando dos objetivos de este mecanismo: darle mayor peso a la votación de quien gana y reducir el número de partidos, lo cual reduciría el fraccionamiento. Todo este mecanismo ha sido mal aplicado en Latinoamérica y, por ende, no se han logrado los buscados por este.

Sobre este particular, Tuesta enfatizó que el tema de la segunda vuelta en las elecciones regionales está ligado a una legitimidad mal entendida, ya que lo que se ha cuestionado en este período es el desempeño de los Gobiernos Regionales, que no necesariamente es un problema de "nacimiento" de los mismos. En ninguna parte del mundo existe la figura de la segunda vuelta regional, apuntó, y en el caso peruano incluso podría exacerbar los problemas, ya que es altamente probable que quien gane en segunda vuelta no sea el que tenga mayoría. La representación local y regional no debe estar, bajo ningún motivo, fragmentada, opinó.

1/ Ronda de comentarios.

«Las exigencias de la ley vigente no se correlacionan con la laxa aplicación y cumplimiento que se hacen evidentes en la creciente tendencia a crear organizaciones y movimientos ad hoc, lo que contribuye a exacerbar el fraccionamiento, dificultar la gobernabilidad y complicar el ejercicio de políticas conjuntas, articuladas y duraderas»

Fernando Tuesta

Hugo Ordóñez, por su parte, hizo énfasis en la noción de descentralización como transferencia de poderes del centro nacional hacia las periferias, y como la reforma estructural del Estado más importante y de carácter irreversible. Sin embargo, señaló que se está evidenciando en los presupuestos elaborados que la participación del Gobierno Central está aumentando por encima de la de los Regionales, lo que se podría interpretar como una re-centralización. Manifestó también su malestar por todos los problemas que ocasiona este recorte presupuestal en todos los ámbitos de ejecución, como educación, empleo, salud, etc.

Foto CIES



Sobre el tema de representatividad, Martín Tanaka habló sobre dos filosofías existentes. Por un lado, un sistema que permita que cualquier ciudadano pueda postular a cualquier cargo público, este sería un sistema más laxo y libre, lo que implica el peligro de que existan demasiados candidatos, fragmentaciones, ausencia de acuerdos y coordinaciones. Por otro lado, está la otra filosofía, menos querida, que consiste en establecer requisitos más exigentes para la incursión política.

Asimismo, se manifestó en contra de algunas normas que no permiten a los presidentes regionales participar en manifestaciones públicas, o exigir la renuncia de estos cuatro meses antes de las elecciones regionales en caso de querer ir a la reelección –que, en la práctica, reduce la duración del mandato–, lo que solo sería aceptable si es que se aplicaran a todas las autoridades.

En el tema de la distribución de los recursos públicos, el expositor Carlos Casas destacó la necesidad de reestructurar la descentralización fiscal y de buscar un mejor sistema de transferencias puesto que el canon ha introducido ciertas desigualdades. Por ello, sugirió, deberían haber compensaciones horizontales entre las regiones que reciben canon y las que no. Para ello debería cuantificarse los costos de provisión de servicios básicos, en la cantidad y calidad suficientes, a la población, para saber cuánto compensar.

Frente a ello, Raúl Molina destacó que lo que debe discutirse es el enfoque del MEF –producto de la reforma de los años noventa–, que asume que el crecimiento a largo plazo se va a construir sobre la base solo de la estabilización macroeconómica. Además, señaló que ya que la población probablemente no esté dispuesta a esperar lo que esto necesite, es necesario utilizar otros instrumentos de política económica que permitan redistribuir e incluir. También planteó la necesidad de trasladar competencias y responsabilidades a las instancias regionales, para que estas sean una bisagra entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, que, en efecto, están más cerca del elector. En ese sentido, que las obras y servicios públicos lleguen a las comunidades más alejadas debe ser prioridad de la descentralización y no usarse como un instrumento político. En ese escenario, Molina reconoció la necesidad de propuestas más técnicas en el planeamiento y en la inversión de los Gobiernos Regionales, pero también pactos políticos y sociales para utilizar de manera adecuada el canon, todo enmarcado en un diseño claro y equitativo de descentralización fiscal, pues no se puede construir Estado ni planificar a futuro en base a recursos poco predecibles.

«Se percibe una fatiga y poca representatividad hacia los partidos nacionales en las regiones»

Hugo Ordóñez

Sobre el tema de representatividad, Martín Tanaka habló sobre dos filosofías existentes. Por un lado, un sistema que permita que cualquier ciudadano pueda postular a cualquier cargo público que desee, sin ninguna restricción ni requisito. Este sería un sistema más laxo y libre, lo que implica el peligro de que existan demasiados candidatos, fragmentaciones, ausencia de acuerdos y coordinaciones, lo que también favorece a la improvisación. Por otro lado, está la otra filosofía, menos querida, que consiste en establecer requisitos más exigentes para la incursión política y que implica una mayor organización, seriedad y preparación. Manifestó que la actual Ley de Partidos busca aplicar la segunda filosofía, aunque con poco éxito, ya que exige demasiado a los partidos nacionales y exige muy poco a los movimientos regionales, lo que ha conllevado a un debilitamiento de los primeros frente a los segundos. Tanaka propuso también que exista la exigencia a los movimientos regionales de que integren en su propuesta candidaturas plurirregionales, es decir, que propongan candidatos para varias regiones. Esto también podría aplicarse a nivel municipal, presentando candidatos para todas las municipalidades de una provincia.

Fernando Tuesta señaló que antes los partidos políticos tenían la capacidad de lograr amplias victorias en el Parlamento y en los municipios distritales y provinciales, hasta que estos partidos se desplomaron y la representatividad se fragmentó. Coincidió con Martín Tanaka en que las exigencias de la ley vigente no se correlacionan con la laxa aplicación y cumplimiento que se hacen evidentes en la creciente tendencia a crear organizaciones y movimientos *ad hoc*, lo que contribuye a exacerbar el fraccionamiento, dificultar la gobernabilidad y complicar el ejercicio de políticas conjuntas, articuladas y duraderas. Para todo ello, Tuesta sugirió que se den los incentivos para detener la tendencia que supone un radical distanciamiento de Lima y de los partidos nacionales, pensando en que dicho accionar es mejor para los intereses locales.



Foto CIES

Hugo Ordóñez manifestó que la representatividad de los presidentes regionales parece ser mucho mayor que la de los congresistas más votados. También señaló que se percibe una fatiga y poca representatividad hacia los partidos nacionales en las regiones.

A continuación Hugo Ordóñez manifestó que la representatividad de los presidentes regionales parece ser mucho mayor que la de los congresistas más votados. También señaló que se percibe una fatiga y poca representatividad hacia los partidos nacionales en las regiones.

Finalmente, Carlos Casas resaltó que el proceso de descentralización debe ser multidisciplinario, ya que engloba temas políticos, administrativos y económicos; todos ellos orientados a que el proceso de reforma del Estado (reformas fiscales, tributarias, etc.) apoye la descentralización. Indicó que podría comenzarse formulando propuestas conjuntas, regionales y nacionales, atadas a propuestas políticas concretas. Casas enfatizó que si se está convencido de que a través de la regionalización se puede generar desarrollo para el país, hay que unir fuerzas y levantar el perfil del tema, para lo que espacios como el habilitado por el CIES son muy importantes.