La descentralización en el Perú

Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible

Javier Azpur, Eduardo Ballón, Luis Chirinos,
Epifanio Baca y Gerardo Távara

CIES
consorcio de investigación
económica y social

GRUPO Propuesta CIUDADANA

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfonos 421-8082 / 421-7968
<www.consorcio.org>

© Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono 613-8313
<www.participaperu.org.pe>

Edición: Lima, febrero de 2006
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen
Cuidado de edición: Myriam Arriola
Diseño gráfico: Carmen Inga
Arte de carátula: Roni Heredia
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0591
ISBN 9972-804-50-X

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación que son responsabilidad de sus autores.

Contenido

PRESENTACIÓN 5

RESUMEN EJECUTIVO 7

INTRODUCCIÓN 10

1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE DE LO AVANZADO 12

1.1 La orientación general del proceso descentralista 12
1.2 La participación ciudadana en la gestión local y regional 14
1.3 El desempeño de los gobiernos regionales 19
1.4 Los gobiernos locales en la descentralización 21
1.5 Los avances en la descentralización fiscal 24
1.6 La transferencia de funciones y competencias 28
1.7 La integración regional 29

2. LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA: UNA AGENDA PARA RELANZAR UN PROCESO IMPOSTERGABLE 33

2.1 La conducción del proceso 33
2.2 La participación ciudadana en la gestión regional y local 34
2.3 El desempeño de los gobiernos regionales y municipales 35
2.4 Los gobiernos locales en la descentralización 35
2.5 La descentralización fiscal 36
2.6 La transferencia de funciones y competencias 37
2.7 La integración regional 38

Presentación

El presente documento realiza un balance del proceso de descentralización iniciado en 2001 y propone una agenda para relanzarlo que contempla los siguientes aspectos: la conducción del proceso, la participación ciudadana, el desempeño de los gobiernos regionales y locales, los aspectos fiscales, las transferencias de funciones y la integración regional.

El texto subraya que el proceso ha tenido avances muy importantes como la dación del marco legal, la elección de las autoridades políticas regionales y la introducción de mecanismos de participación tanto en la propia organización de los gobiernos regionales y locales, como en sus presupuestos y planes de desarrollo. Sin embargo, los autores también señalan que el proceso habría perdido vigor en los últimos tiempos, debido a la falta de voluntad política en varios sectores de la administración pública central para implementar las transferencias de funciones, proyectos y recursos hacia las regiones y municipios.

Frente a esta situación, el documento plantea renovar el consenso social y político en favor de la descentralización. Esto significaría revitalizar los compromisos del Acuerdo Nacional en la materia, y promover la formación de acuerdos regionales y locales, para promover consensos sobre los siguientes principios de la descentralización: subsidiariedad, gradualidad, permanencia, e integralidad. En ese marco, los autores proponen estrategias y medidas para potenciar la participación ciudadana, mejorar el marco legal, fortalecer las capacidades de las instancias regionales y locales, avanzar en la descentralización fiscal, acelerar la transferencia de funciones y promover la integración de las regiones.

El documento es parte del proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Este proyecto es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones, para elevar el nivel del debate electoral, enfatizando la discusión de opciones de política y programas de gobierno. En este marco, el CIES ha promovido la elaboración de documentos de política 2006 – 2011 sobre diez temas clave que tendrá que afrontar el siguiente régimen:

Competitividad	Regulación y concesiones
Empleo	Modernización del Estado
Programas sociales y pobreza	Desarrollo rural
Educación	Descentralización
Salud	Género

Cada texto examina las opciones de política, los costos y beneficios de las distintas alternativas, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras, especificando una hoja de ruta a 100 días, un año y cinco años. El proyecto *Elecciones Perú 2006* enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividad: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los principales partidos políticos;

seminarios descentralizados en seis regiones del Perú; y campañas de diseminación en los medios de prensa.

Más allá del debate electoral, el Proyecto busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos. En este punto tenemos que reconocer la contribución fundamental de los autores Javier Azpur, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Epifanio Baca y Gerardo Távara del Grupo Propuesta Ciudadana tanto por su capacidad analítica, como por su esfuerzo para culminar el trabajo y liderar su diseminación.

Asimismo, queremos agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Acuerdo Nacional, Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Civil Transparencia e Instituto de Defensa Legal (IDL).

Por último, debemos también reconocer el aporte de los auspiciadores que han hecho posible la ejecución del Proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Lima, febrero de 2006

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo CIES

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto CIES

Resumen ejecutivo

El retorno a la democracia, a inicios de este siglo, abrió las puertas para la expresión de diversas opciones y demandas de reforma, tanto en lo político como en lo administrativo, lo económico y lo social. El país esperaba no solamente la recuperación de las formas y los contenidos de la democracia, sino también –y quizá principalmente– reformas sustantivas en la gestión macroeconómica que impacten positivamente en las condiciones de vida, la superación de la pobreza, el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades, así como una reforma del Estado que involucre al Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, la administración de justicia, la seguridad ciudadana y el papel de las Fuerzas Armadas.

Desafortunadamente, cinco años después, constatamos la frustración de las que fueron las promesas de la transición democrática y de las expectativas que ellas generaron. La única excepción es la descentralización, que se inició en el año 2001 y que –con todas sus limitaciones– es el único proceso de cambio sustantivo en marcha.

El objetivo de la descentralización es generar un modelo de desarrollo territorial que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos. La transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización– tiene, pues, el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano.

Ciertamente, durante los últimos años los indicadores macroeconómicos del país han observado un importante crecimiento, el cual se ha debido fundamentalmente al desarrollo de la agroexportación, la inversión en actividades extractivas como la minería y en algunos casos a la prestación de servicios. Al respecto, debemos señalar que los temores que algunos sectores expresaron al inicio del proceso de descentralización, respecto de que la gestión de los gobiernos regionales podría afectar negativamente el crecimiento económico no han sido verificados.

A la vez, es preciso indicar que el crecimiento al que nos referimos no ha sido el mismo en todo el país; la mayoría de la población, principalmente andina y rural, continúa en condiciones de exclusión y de pobreza, sin efectivas oportunidades para el desarrollo. Se requiere, pues, estrategias que hagan posible el disfrute equitativo de los beneficios del crecimiento, para lo cual resulta fundamental fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para participar directamente en la promoción de la competitividad y la equidad.

Se trata, en consecuencia, de un proyecto de gran envergadura que cuestiona la distribución del poder y de la riqueza en el Perú. Por esta misma razón, es un proceso inevitablemente complejo y conflictivo que se proyecta en el mediano y largo plazo.

A pocos meses de terminar el mandato del presidente Alejandro Toledo y cumpliéndose ya más de 4 años del inicio del proceso descentralista, el país se prepara para elegir un nuevo gobier-

no nacional, pero también nuevos gobiernos regionales y municipales. Este es, pues, un momento propicio para hacer un balance de lo que se ha avanzado en el diseño y puesta en práctica de la reforma descentralista.

Desde nuestra perspectiva, el proceso ha avanzado de manera importante en la definición de los principios y del marco legal general de la descentralización, y ha dado un paso sustantivo con la elección de las autoridades políticas regionales. Es también de la mayor importancia haber introducido mecanismos y procesos participativos en el diseño de los gobiernos regionales y locales, así como en la elaboración de los presupuestos anuales y los planes de desarrollo de estas dos instancias de gobierno.

De hecho, el diseño y la gestión de los gobiernos regionales y locales, y de los mecanismos y procesos participativos reclaman mejoras sustantivas, pero confiamos en que la participación en la toma de decisiones y la vigilancia ciudadana se afirmen como características permanentes del Estado y la democracia en el Perú.

Es preciso, no obstante, señalar las serias dificultades que observamos en la conducción del proceso, incluyendo la falta de una real voluntad política descentralista en importantes sectores responsables de su implementación, así como deficiencias en el diseño y gestión del Consejo Nacional de Descentralización. En este mismo terreno, es claro que se ha avanzado en la descentralización política y administrativa –con la ya mencionada instalación de los gobiernos regionales– pero falta definir estrategias de desarrollo territorial regional y local, así como formas claras de articulación entre inversión pública e inversión privada capaz de generar empleo y calidad de vida, de manera tal que la descentralización de los recursos y las competencias venga acompañada de crecimiento y desarrollo económico en las localidades y las regiones ubicadas fuera de Lima.

Ha sido también importante iniciar el proceso de transferencia de los proyectos especiales y los programas sociales a los gobiernos regionales y municipalidades. Quedan todavía algunos proyectos especiales por ser transferidos y está pendiente la definición de plazos y modalidades para la transferencia de los programas nutricionales del Pronaa y otros programas sociales. De la misma manera, es oportuno evaluar la gestión de estos programas y proyectos por parte de las autoridades locales y regionales, y definir los reajustes que convendría introducir. Es preciso, asimismo, mejorar sustantivamente los instrumentos del gobierno central para intervenir en la lucha directa contra la pobreza; el crecimiento económico no ha reducido los niveles de desigualdad y exclusión.

Respecto de la transferencia de competencias, el atraso en la aprobación de las normas pertinentes, así como lo complejo y largo del proceso establecido han provocado que recién este año se esté haciendo realidad la transferencia de las competencias consideradas en el Plan de Transferencias 2004. Queda por observar y analizar la efectiva transferencia de competencias del Plan 2005, así como los resultados del Plan Quinquenal 2005-2009 elaborado –como sabemos– sin los necesarios consensos institucionales ni sociales.

En el caso de los recursos, se ha avanzado en la descentralización del presupuesto nacional hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, pero ello se debe principalmente al funcionamiento de mecanismos preexistentes de reasignación automática de determinados ingresos públicos (canon, Foncomun) más que a decisiones tomadas en el marco de la descentralización. De manera más amplia, hace falta tomar decisiones estratégicas sobre la descentralización fiscal y sus relaciones con la transferencia de competencias.

La regionalización ha sufrido un traspié al rechazar la población la propuesta de integrar 16 departamentos en cinco regiones. Junto con el necesario balance respecto de las razones –múltiples y complejas– del voto por el No, es preciso definir la forma y oportunidad para relanzar el proceso. Reafirmamos la convicción de que nuevas y más grandes unidades territoriales crearán mejores condiciones para el desarrollo integral, así como para agilizar la transferencia de recursos y de competencias a las municipalidades y las regiones.

Introducir los correctivos a los aspectos aquí reseñados permitirá que la reforma descentralista adquiera un ritmo más consistente y regular, convirtiéndose en un proceso efectivamente irreversible.

Sobre la base de este somero balance, ponemos en debate una agenda cuyo objetivo es contribuir a dar un nuevo impulso a la descentralización. Esperamos de esta manera contribuir a que los partidos políticos que buscan gobernar el país y las regiones y localidades en los próximos años definan y expongan sus propuestas respecto de los temas esenciales de la descentralización en el Perú.

Temas de la agenda descentralista

Renovar el consenso social y político por la descentralización requiere de compromisos firmes respecto de:

1. La responsabilidad del gobierno nacional en la conducción del proceso y las relaciones permanentes de diálogo y concertación entre éste y los gobiernos regionales y municipales, en tanto responsables del desarrollo regional y local.
2. La transferencia de competencias, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos regionales y municipales; proceso que ha de ser acompañado de mayores y permanentes esfuerzos por incrementar las capacidades de gestión y la calidad del gasto público descentralizado.
3. La afirmación de la participación y la vigilancia ciudadana para una gestión pública eficiente, responsable, transparente y concertadora.
4. La puesta en marcha de la descentralización fiscal y de una reforma tributaria que la favorezca y que comprenda el incremento de la recaudación, el aumento de la presión tributaria a partir de impuestos directos, la eliminación de las exoneraciones, la mejor distribución y uso de los recursos del canon y la renegociación de los contratos de estabilidad.
5. Un Plan Nacional de Regionalización ampliamente concertado que haga viable el diseño de unidades territoriales con mejores posibilidades para el desarrollo integral.
6. Las necesarias reformas electorales para que las autoridades regionales y municipales que serán elegidas en noviembre del presente año cuenten con mayor legitimidad y representatividad.

Introducción

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 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 caracteriza al Estado peruano desde los orígenes de la República, particularmente desde la recentralización del país después del fracaso de la experiencia descentralista de la década posterior a la Guerra del Pacífico.

El centralismo ha generado profundos desequilibrios entre Lima y las regiones, afectando 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 cumpliéndose 4 años del inicio del 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 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 de la República 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, que a su vez se nutre del conjunto de actividades que llevamos adelante como grupo y como consorcio institucional en 15

regiones del país. Esta es, pues, una reflexión que se construye desde las actividades de promoción de la participación con líderes sociales e institucionales regionales y locales, las actividades de vigilancia ciudadana de la gestión de gobiernos regionales y locales, y de la renta que generan las actividades extractivas, las actividades de incidencia que como consorcio y con otras redes de la sociedad civil realizamos ante el Congreso de la República y otras instancias del gobierno central y en las regiones, y las actividades para facilitar el acceso ciudadano a la información sobre la descentralización y la participación social.

1. La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado

1.1 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 debe 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 darse por etapas, de forma progresiva y ordenada. La **permanencia** quiere decir que el proceso es abierto y no tiene fecha de cierre, sino que supone un permanente esfuerzo por descentralizar competencias y recursos, siendo 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, y no una iniciativa particular frente a la que cada sector pueda negociar su participación.

Es difícil estar en contra de estos criterios generales, ya que es evidente que se hace necesario fortalecer los espacios subnacionales, evitar el alto riesgo de una transferencia precipitada de todas las funciones desde el gobierno central a las instancias regionales y locales, evitar ponerle plazo de culminación a un proceso que –por necesidad– es complejo y sujeto a permanentes redefiniciones, y 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 claros respecto de cuál sería una adecuada asignación de competencias y de recursos a las regiones y a las municipalidades. No hay, pues, claridad de hacia dónde avanzar, contexto en el que buena parte de la clase política y de los funcionarios del Estado buscan limitar el proceso a una mera desconcentración de las funciones públicas.

Por su parte, la necesaria gradualidad de un proceso como éste se ha convertido para muchos 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, buena parte de las inversiones públicas que se hacen en las regiones y las localidades sigue en manos del gobierno central,

Foto: CIES

y la descentralización fiscal como tal no ha empezado ya que está legalmente condicionada a que se inicie la integración de las regiones.

El carácter permanente del proceso ha terminado resultando un 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, desperdiciándose 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, hay 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 una clara falta de voluntad de avanzar en este camino.

b. Una estrategia unilateral e insuficiente

El proceso descentralista se ha centrado en las dimensiones política y administrativa. Se trata de aspectos particularmente importantes, ya que es en la transferencia de poder político que radica la posibilidad de transformar el centralismo que ha caracterizado a nuestra sociedad, economía, Estado y partidos. Sin embargo, se ha carecido de una estrategia y de una política integral que vincule estas muy importantes dimensiones del proceso con la dimensión económica, aquella que tiene que ver con 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 para 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, conducción que –ofreciendo importantes éxitos macroeconómicos– se ha mostrado incapaz de superar problemas centrales relativos al empleo, la productividad, la competitividad, 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 mayoría nacional del acceso a derechos fundamentales.

Si a ello le agregamos las evidentes dificultades del sistema de partidos para renovarse y abrirse a la democratización, la participación y el control ciudadano, nos encontramos ante 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 reforma 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 el resultado de los cambios que se le hicieron como parte del ajuste estructural de inicios de los noventa, que cambió drásticamente el diseño de Estado que heredamos de las reformas militares de los setenta. En éste, que es funcional al modelo neoliberal, el Estado perdió casi todas sus capacidades empresariales y de regulación directa de los mercados, privatizando las empresas públicas, dando en concesión las nuevas grandes inversiones extractivas o en infraestructura, y creando organismos especializados y autónomos para la supervisión de las actividades de las grandes empresas en control de servicios públicos que generan monopolios naturales. Se crearon también islas de eficiencia en instituciones fundamentales para el funcionamiento del modelo económico.

Pero este nuevo diseño también se caracterizó por la concentración extrema del poder (Congreso de cámara única y 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, etc.), así como con la ampliación a todo el territorio 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 4 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, participación y concertación en la gestión pública, así como en la 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. Pero es importante recordar que estamos debatiendo sobre la descentralización a partir de la existencia de un proceso de descentralización, 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 límites para revertir las tendencias hacia el bloqueo de la reforma. Los pocos avances que se han dado 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 en 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 CND –por problemas de diseño y de conducción– ha mostrado no estar a la altura de los requerimientos de una tarea tan compleja como conducir la descentralización. En su Consejo Directivo las regiones y municipalidades son minoría frente a los representantes del Poder Ejecutivo, pero éstos no han tenido normalmente rango suficiente para tomar decisiones sustantivas con los representantes regionales y locales. Hay, pues, siempre una mayoría del Ejecutivo y, en muchos casos y pese a esa mayoría, una incapacidad de tomar decisiones. Como resultado, los representantes regionales y locales ante el CND han sentido que ése no es un espacio en el que se pueda negociar y tomar decisiones importantes.

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

Dos carencias graves del proceso han sido la ausencia de una estrategia de comunicaciones que le permitiese al CND posicionar la descentralización en la agenda nacional y la no 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 los alcaldes no han tenido los mecanismos ni los recursos para realmente representarlos, en el sentido de consultarles e informarles sus puntos de vista y sus decisiones. Particularmente dramático es el caso de los alcaldes distritales, que por su número, ubicación y escasez de recursos enfrentan tremendos problemas para reunirse entre ellos y con sus representantes. En el caso de los representantes municipales, no ha habido renovación de los mismos desde que fueron electos a inicios del proceso. En el caso de los regionales, ha habido rotación sobre la base de un acuerdo político entre el APRA y el resto de las fuerzas representadas. Lamentablemente, varios de los presidentes electos 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 los actores institucionales, sociales y políticos, teniendo en consecuencia que desarrollar una estrategia de negociación permanente, a veces estéril, con todos los actores respecto de todos los temas.

1.2 La participación ciudadana en la gestión local y regional

a. Consejos de coordinación regional y local

Uno de los rasgos centrales 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.

La legislación regional y municipal, a partir de la modificación constitucional y de la Ley de Bases de la Descentralización, definió a los consejos de coordinación regional (CCR) y local (CCL) –en los que la sociedad civil participa en una proporción limitada del 40% respecto a las autoridades electas– 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 institucionalización de la concertación en los gobiernos regionales y locales, y la participación en la elaboración de planes y presupuestos que restringen la

discrecionalidad de los presidentes regionales y alcaldes se han afirmado a pesar de las fuertes resistencias de la clase política. En efecto, tan complejo fue el debate parlamentario al respecto, que tanto la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como la de Gobiernos Municipales fueron originalmente aprobadas sin definir con claridad el derecho de participación, por lo que debieron ser posteriormente revisadas para incorporar estos espacios y los mecanismos respectivos.

Lo complejo de la negociación para lograr que el Congreso apruebe la creación de estos mecanismos explica, por lo menos parcialmente, los problemas de diseño que limitan su buen funcionamiento. Así, requerir personería jurídica para acceder al mecanismo excluye a muchas organizaciones de base[1]; establecer únicamente dos reuniones anuales impide la consolidación de un proceso complejo; la ausencia de garantías dificulta que los acuerdos sean respetados por las autoridades; la inexistencia de recursos mínimos –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.

En la sociedad civil también se observan limitaciones que hacen aún más compleja la situación: i) ausencia de visiones compartidas del 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[2].

De parte de las autoridades regionales y locales hay falta de voluntad política que se expresa en la creación de los CCR y CCL como algo más que una formalidad,

Foto: CIES

habiendo muchos casos en los que tales instancias son convocadas únicamente para su instalación y para formalizar acuerdos tomados en el proceso de presupuesto participativo con los agentes participantes. En muchos otros casos, se busca copar el mecanismo con representantes cercanos a la autoridad.

Esta falta de voluntad queda graficada en la demora por parte de las autoridades en convocar a los procesos de renovación de la representación de la sociedad civil en los CCR. De acuerdo con las normas, dicha renovación debió hacerse en los primeros 60 días de 2005; sin embargo, a setiembre de ese año la misma no se había producido aún en nueve regiones.[3]

A lo largo de estos dos años de funcionamiento, el desempeño de los CCR ha sido en general pobre: en 2003 la mayor parte de ellos apenas sesionó una vez en el año, mientras que en 2004 la mitad lo hizo con el mínimo de 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. Este mecanismo debilita a los CCR y CCL, pues traslada el proceso participativo a un espacio externo a los consejos como tales. Pero, al mismo tiempo, la experiencia de los presupuestos participativos es la que introduce los mecanismos más abiertos para la presencia de la sociedad en la toma de decisiones en el contexto de la descentralización. Ello es así principalmente debido a que no hay requerimientos de formalización de las organizaciones que acreditan representantes, y a que sí existe un pro-

[1] En el total de CCR, en 2003, las organizaciones sociales de base llegaron apenas al 8,5% de los representantes, por debajo incluso de las ONG, que alcanzan 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.

[2] En el primer caso, como lo identifica certeramente Grompone, por defecto y por exceso. Por defecto, por su dificultad para pasar de reivindicaciones gremiales sectoriales a propuestas de desarrollo; por exceso, por el hecho de que la agenda central no pasa por CCR ni CCL. Las elites empresariales, las 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, 2005.

[3] Grupo Propuesta Ciudadana. Nota de Información y Análisis Nº 50, setiembre de 2005.

ceso relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, priorización, identificación y análisis técnico de las propuestas.

Sin embargo, siendo menos restrictivos que los CCR y CCL en su participación y funcionamiento, los presupuestos participativos también presentan una serie de deficiencias de diseño y problemas de funcionamiento: i) son procesos pautados con un exceso de reglamentarismo que establecen uniformemente la participación, ignorando la enorme diversidad que existe en el país[4]; ii) hay una fuerte resistencia, especialmente de las autoridades locales, a dialogar y concertar sus decisiones con la población[5]; iii) se observa debilidad en la participación de la sociedad civil notándose la ausencia de consejeros regionales y regidores, pero también de gremios empresariales, partidos políticos, universidades, comunidades campesinas y nativas, y especialmente de mujeres que llegaron apenas al 19,9% del total de participantes; iv) se empieza a observar cierta frustración de las expectativas como consecuencia de los limitados recursos involucrados y de que las autoridades muchas veces no cumplen lo que se concerta con la sociedad civil; v) la complejidad del proceso limita una participación más activa de buena parte de los actores porque el presupuesto tiene una complejidad técnica de difícil comprensión y porque la concertación sobre temas presupuestales exige habilidades especiales.

Un mecanismo adicional es el de los comités de vigilancia del presupuesto participativo, que se han constituido ya en buena parte de las regiones y en menor proporción en las provincias y los 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 evidente 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 para este fin fue cumplida por todos los gobiernos regionales aunque no siempre en condiciones adecuadas, observándose deficiencias importantes: ausencia de reglamentos (Arequipa, Cusco e Ica), plazos estrechos de convocatoria (en 16 casos se hicieron con menos de 15 días de anticipación), ausencia de agendas (en 23 de 50 audiencias), limitaciones en el debate público, etc. A pesar de ellas, el mecanismo parece enrumbarse hacia su consolidación.

Finalmente, tenemos también los comités de gestión que se han creado en las 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

Coexisten con ellos algunos mecanismos de participación creados durante el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua. Este es el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP), que tuvo como antecedentes, entre otros, a las distintas experiencias de concertación local promovidas por organizaciones no gubernamentales y municipalidades en las décadas del ochenta y del noventa, a las diversas mesas de trabajo sectorial y redes alentadas en los noventa alrededor de la promoción de distintos derechos y 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[6].

A diciembre de 2003 existían en el país 1.291 mesas de concertación: 26 de ellas eran de carácter regional/departamental[7] (100% de los departamentos), 173 eran provinciales (87% de las provincias) y 1.092 eran distrita-

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

5 Prodes: *Proceso de descentralización 2004: balance y recomendaciones para una agenda pendiente*. Lima, 2005.

6 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, GPC. Lima, marzo de 2005.

7 Para estos efectos se considera a la provincia constitucional del Callao como departamento o región.

les (58% de los distritos). La participación de los distintos sectores y actores en las mesas es muy heterogénea y varía de departamento en departamento. En una muestra de 309 mesas por departamentos, se observa que participan 3.004 organizaciones: 903 de ellas (30,5%) representantes del gobierno central, 41 de los gobiernos regionales (1,3%), 402 de los gobiernos locales (13,3%), y 802 de las organizaciones sociales (26,6%)[8].

No hay información sistemática que permita tener una apreciación exacta del nivel de involucramiento y aporte de todas las mesas en los procesos de planificación concertada y de presupuestación participativa locales, provinciales y regionales. Pero no hay duda de que la Mesa influyó en ellos decisivamente con su práctica. Adicionalmente, la MCLCP ha tenido un papel protagónico en el impulso a la transferencia de los programas sociales, colaborando en este proceso con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), especialmente en los casos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y el Pronaa. Complementariamente, en los últimos dos años impulsan campañas por la infancia y la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la 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 –consejos regionales de salud, consejos participativos regionales de educación–; otros por acción de las autoridades regionales[9]. 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. De las regiones observadas en el marco de Vigila Perú, algunas como Arequipa, Piura, Ayacucho y Huancavelica muestran en este terreno la voluntad más favorable a un trabajo concertador y compartido con la sociedad civil, mientras que otras como Ancash, Pasco y Puno se colocan en las antípodas como regiones donde la concertación entre Estado y sociedad civil prácticamente no avanza.

Respecto al derecho de revocatoria establecido por la Ley de Participación y Control Ciudadano vigente, en 2004 se realizó la consulta en 189 distritos y provincias del país, siendo revocados el 11% de los alcaldes sometidos a tal proceso. Cabe señalar que el JNE mantuvo hasta esa fecha la interpretación que hiciera en 2001 de conceder la revocatoria sólo si votan a favor el 50% más uno de los electores inscritos en el padrón, lo que en teoría dificulta enormemente la viabilidad de las revocatorias. Dicha norma fue posteriormente modificada por el Congreso de la República y ya las revocatorias de julio y octubre de 2005 se hicieron con esa nueva definición.[10]

e. Un balance general de la participación

Como se desprende de lo señalado, el balance general de la participación en la descentralización es muy 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 con la información que se recoge en campo, en algunas zonas comienzan a darse manifestaciones de frustración ante las limitaciones de estos procesos. Al mismo tiempo, aunque quizá sea sólo en éste su momento inicial, los mecanismos sectoriales van ganando visibilidad y fuerza.

Sin duda existen experiencias valiosas en todos y cada uno de los mecanismos (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 del Pueblo o el GPC; los presupuestos participativos en Santo Domingo de los Olleros; algunas mesas regionales de mucha legitimidad; etc.) que ofrecen pistas importantes para superar algunos de los límites reseñados. No obstante, ellas son aún marcadamente 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 los consejos regionales– sino especialmente de la activa resistencia de la mayoría de alcaldes.

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

[9] 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, determinadas por la necesidad de los gobiernos regionales de contar con el apoyo de la población en la ejecución de algunos programas, exigencias de la cooperac

[10] Ver en www.jne.gob.pe y www.onpe.gob.pe

De todos modos, 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 ciertas municipalidades con un mayor historial participativo –como Villa El Salvador, Anta, etc.– que han levantado algunas de las restricciones legales (personería jurídica, por ejemplo) o han recreado el modelo de participación desde la organización zonal –como Villa El Salvador–. En todos los casos, se ha seguido la tradición de ir más allá de la ley, en ejercicio de su autonomía.

No tenemos información sistemática sobre exactamente qué está pasando en los espacios y procesos participativos locales. Pero las evidencias existentes indican que son procesos plagados de dificultades. Por ejemplo, en el ámbito distrital frecuentemente los CCL se ven en competencia con las juntas vecinales, designadas en la práctica por la autoridad municipal, y que tienen también como una de sus funciones, concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión en el nivel de los distritos y los centros poblados. Ello contrasta con las múltiples experiencias de elección popular de los directivos de juntas vecinales en muchas municipalidades. De la misma manera, no hay claridad en las relaciones entre los CCL y los presupuestos participativos y, peor aún, muchísimos CCL se han creado como una formalidad para cumplir con las normas, pero en realidad no funcionan. Y en muchos casos ya se cumplieron 2 años de la elección de los representantes de la sociedad civil, sin que las autoridades municipales hayan convocado a su renovación.

Así, el proceso mismo 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 el plazo[11]."

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

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

- sobrerrepresentación de los varones en desmedro de las mujeres (en todos los espacios);
- sobrerrepresentación de los sectores urbanos medios en desmedro 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, menos en los provinciales);
- alto nivel de incumplimiento por las autoridades de los acuerdos tomados en los procesos participativos;
- escasa articulación entre planes concertados de desarrollo y presupuestos anuales;
- escasa articulación entre procesos distritales, provinciales y regionales;
- escasa articulación con planeamiento y programación presupuestal sectorial en espacios locales y regionales;
- debilitamiento de los CCR y CCL al no asignarles roles claros.

Más allá de las limitaciones a la participación que tienen que ver con los mecanismos y los procedimientos, las bondades y las limitaciones de la participación ciudadana en los mecanismos creados en el curso de la descentralización remiten a distintos rasgos de nuestra sociedad y nuestro sistema político: i) la fragmentación social y la autonomía de las elites; ii) una cultura reglamentarista que sacrifica la representación de esa sociedad desarticulada en favor de una lógica restrictiva de balances y contrapesos; iii) el bloqueo del disenso en el espacio democrático que se expresa en la incapacidad de acuerdo en políticas públicas de corto plazo, disimulada en los acuerdos de mediano y largo plazo[12].

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 que enfrenta limitaciones normativas y de procedimiento, pero que también plantea interrogantes de fondo sobre nuestra sociedad y nuestra cultura política.

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

[12] Remy, Marisa, Ibídem.

1.3 El desempeño de los gobiernos regionales

Como resultado del autogolpe de abril de 1992, el régimen de Alberto Fujimori eliminó a los gobiernos regionales electos en 1990 y los reemplazó por los llamados consejos transitorios de administración regional. Como parte del diseño del marco normativo del nuevo proceso descentralista, el Congreso de la República aprobó, en dos momentos, una Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La primera versión se aprobó justo antes de las elecciones de noviembre de 2002, sin haber logrado incluir un mecanismo de participación. La segunda versión de la ley, que ya incluía la figura del Consejo de Coordinación Regional, fue aprobada recién a finales del año, ya elegidos los nuevos gobiernos regionales.

En su diseño, los nuevos gobiernos regionales difieren de manera sustantiva de aquellos que fueron establecidos entre finales de los años ochenta e inicios de los noventa. En la experiencia anterior, el Ejecutivo regional era elegido por la Asamblea Regional y ésta estaba compuesta por un tercio de representantes electos, un tercio de alcaldes provinciales y un tercio de representantes sociales. Como resultado, se tenía un régimen asambleísta en el que la Asamblea era simultáneamente órgano normativo, fiscalizador y concertador. Este diseño fue un obstáculo para el buen funcionamiento de los gobiernos regionales y en

Foto: CIES

muchos casos paralizó la gestión en la medida en que cada ejecutivo era prisionero de una asamblea con una composición muy compleja y muy cambiantes correlaciones de fuerzas.

A dos años y medio de su instalación ya es posible hacer un balance de la gestión, los avances y las limitaciones de los gobiernos regionales. Priorizamos tres temas de análisis: gestión presupuestal, el consejo regional, y transparencia y acceso a la información.

a. Gestión presupuestal

En 2004 los gobiernos regionales lograron una ejecución promedio del 75% de este presupuesto, lo que implica que quedaron sin ejecutar S/.255 millones. Los gobiernos regionales que tuvieron los saldos de balance más elevados fueron Cajamarca, Ucayali y Piura; en general, esta situación se presenta con más fuerza en aquellas regiones que están recibiendo recursos crecientes por concepto de canon y sobrecanon. En el otro extremo, los que registraron un buen nivel de ejecución de sus inversiones fueron Apurímac, Madre de Dios y Pasco.

Sobre la base de la acumulación de los saldos de balance de los recursos de canon y sobrecanon, en cada gobierno regional se ha conformado en los hechos una suerte de fondo. En respuesta a esta situación y previendo el carácter fluctuante de los ingresos por estos conceptos, el MEF ha planteado la creación de un fondo de estabilización del canon y sobrecanon 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 de su presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión. Como consecuencia de ello, en la medida en que no contaban con el número suficiente de proyectos declarados viables por el SNIP, el retraso en la ejecución del presupuesto de inversión ha sido un problema que enfrentaron, en mayor o menor grado, todos ellos.

La ampliación de las facultades de los gobiernos regionales para viabilizar proyectos de inversión que dio el MEF a mediados de 2003 tuvo un efecto inmediato en el aumento de proyectos con declaración de viabilidad del SNIP. El número de éstos en las 15 regiones pasó de 223 en 2002 a 994 en 2004. Sin embargo, a juzgar por los resultados en la ejecución de las inversiones, este aumento en el número de proyectos aprobados no se traduce en una mayor fluidez de los gastos de inversión.

Las principales causas que explican los retrasos en la ejecución de las inversiones son las siguientes: i) insuficiente número de proyectos aprobados por el SNIP debido a las capacidades técnicas insuficientes para la elaboración de proyectos de inversión; ii) demora en los procesos de contrataciones y adjudicaciones; iii) incumplimiento del contrato por parte de los contratistas.

b. Consejo regional y producción normativa

En su función normativa y fiscalizadora, los consejos regionales han tenido un desempeño diferenciado en función a su composición y a 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 cuanto a su producción normativa, hay que señalar que el rubro de mayor atención ha sido el de la constitución orgánica y administrativa del gobierno regional. A partir del segundo año, de manera progresiva, los consejos regionales han empezado a poner en la agenda temas vinculados a la problemática sectorial productiva, la promoción de las inversiones, el turismo, la educación, la salud, entre otros.

La función fiscalizadora de los consejos regionales ha sido poco perceptible en este tiempo. Si bien no es el único indicador, hay que reconocer que en tres casos (Madre de Dios, Ancash y Apurímac) se ha producido la vacancia del presidente regional por la acción fiscalizadora de su consejo regional. En el caso de San Martín, el consejo regional se opuso a la vacancia del presidente dictada por el Jurado Nacional de Elecciones.

Junto con la función fiscalizadora, apareció de manera más clara una función de los consejeros no prevista en la ley: la demanda (negociación) de recursos y proyectos para las provincias a las que representan.

Durante 2004, al igual que en 2003, los consejos regionales han tenido una producción normativa que muestra diferencias en su desempeño, tanto en cantidad de ordenanzas aprobadas como en los temas que abordan. Así por ejemplo, el gobierno regional de Ayacucho tuvo una sola ordenanza en todo 2004, mientras que la mayoría aprobó entre 15 y 20. El número total de ordenanzas producido en 2004 en las 15 regiones comprendidas en el Sistema Vigila Perú (251) fue mucho mayor al de 2003 (183)[13]. Pero lo que es más importante es que si en 2004 los temas más tratados fueron aquellos relativos a la gestión administrativa y la constitución orgánica del gobierno regional (27%), en 2005 su peso tiende a disminuir, mientras fueron más relevantes los temas de políticas sectoriales, el plan concertado y el presupuesto participativo.

Las ordenanzas referidas al desarrollo económico con carácter de políticas regionales, tienen una naturaleza sectorial (agricultura, ganadería, minería, turismo), además de referirse a la promoción de la inversión privada y los programas de desarrollo regional. Los temas en los que se aprecian variaciones importantes respecto a 2003 son los de educación y salud y la inclusión social: mientras en 2003 sólo se dieron 11 normas sobre estos asuntos, durante 2004 se aprobaron 54 ordenanzas en los gobiernos regionales comprendidos por Vigila Perú.

En suma, la producción normativa en los consejos regionales ha ido en aumento e incorporando temas vinculados al desarrollo económico y social en las regiones; sin embargo, el desempeño es muy heterogéneo y, en promedio, modesto. La mayor parte de los 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 de su acceso a información sobre la gestión regional para cumplir con 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.

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. Avances y retrocesos en los logros que alcanzan, así como las diferencias en el desempeño son aspectos que caracterizan la gestión de los gobiernos regionales en este campo.

En lo concerniente al acceso a la información, se observan mayores avances en el área político-normativa. Nuestros últimos reportes de vigilancia permiten constatar que –aunque en ocasiones fuera de los plazos de ley– se obtiene más del 90% de la información solicitada sobre el funcionamiento del consejo regional y su producción

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

normativa. 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 Estado y sociedad civil.

La información presupuestal, por su parte, resulta más esquiva para las solicitudes de los equipos regionales. Hay algunos gobiernos regionales que a lo largo de estos años han respondido de manera adecuada ante estos pedidos (Ica, Piura). En el otro extremo aparecen gobiernos regionales cuyos funcionarios no brindan la información e incumplen con la ley (Ancash, Cajamarca, Puno). En la mayoría de gobiernos regionales encontramos funcionarios con una actitud de apertura, que 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 esta 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 el responsable de atender las solicitudes de información pública; ii) una 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 una escasa 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 transparencia, instalados desde 2003 y 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 desactualización y deficiencia de la información sobre contrataciones y adquisiciones que realizan. En algunos casos, los menos, se destacan 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 al interior de su organigrama institucional. La voluntad política de la autoridad juega un rol decisivo; de otro modo no se entendería cómo Pasco, siendo un gobierno regional pequeño y alejado, tiene uno de los portales más avanzados.

1.4 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 Belaunde –mediante la Ley Nº 23853– 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, asociatividad 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 la reforma municipal 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 y/o dirigentes sociales que venían de experiencias de democracia directa de bases.

Estas experiencias de gestión local participativa desarrolladas durante los años ochenta no contaron con el apoyo de los gobiernos de Acción Popular y del Apra, no llegaron a masificarse ni a convertirse en política nacional. Aunque sí generaron 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 Fujimori, que limitó la autonomía y el asociativismo 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, debilitando a las municipalidades provinciales y logrando el objetivo político de evitar que desde ellas se desarrollen liderazgos opositores.

Hay que precisar que el Foncomun es un importante mecanismo de descentralización fiscal, que ahora hay que 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 2002 planteó la necesidad de reformar el ordenamiento legal municipal para recoger lo aprendido en las experiencias locales más avanzadas y para preparar la organización municipal para el proceso que se iniciaba. Por ello resultaba necesaria una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Lamentablemente, la formulación de la misma se hizo a partir de un debate cerrado y poco transparente, dada la poca apertura de la comisión congresal encargada. El resultado fue una LOM 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 de los Gobiernos Regionales, una primera versión de la norma fue aprobada sin incluir algún mecanismo de participación. Sólo después 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 mantener los mecanismos exitosos que habían venido surgiendo en las experiencias locales. Pero 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, la LOM atribuye a las municipalidades en su Título Preliminar, el rol de promotor del desarrollo local, lo que constituye un avance en términos conceptuales; aunque la experiencia ha demostrado que el mismo no ha tenido efectos prácticos porque no se les otorgó herramientas ni instrumentos de política a los gobiernos locales para que cumplan dicha 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 al 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 en que se requiere aprobación del concejo, etc. El resultado inevitable es la concentración del poder y el autoritarismo, lo que se confirma por el hecho de que –según información de Vigila Perú– en el 90% de las municipalidades observadas los concejos municipales no desarrollan actividades de fiscalización.

Esta inercia administrativa puede estar siendo reforzada por el hecho de que no se ha iniciado la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos locales. De hecho, los planes anuales de los años 2004 y 2005 contemplan transferencias de competencias solamente a los gobiernos regionales. Peor aún, el Plan Quinquenal 2005-2009 no considera a las municipalidades en este proceso.

Foto: CIES

ii) La transferencia y gestión municipal de los programas sociales

La Ley de Bases 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 estar incluidos en el proceso ni en la transferencia de aquellos que finalmente fueron contemplados.

En general, observamos 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 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 (Decreto Supremo Nº 036-2003-PCM), que estableció que se trasladarían recursos del Pronaa (comedores populares, albergues y hogares, y alimentos por trabajo, quedando nueve programas pendientes), Foncodes (Mejorando tu Vida y A Trabajar Rural, quedando pendiente la línea de proyectos productivos), Ordesur, Pro Vías Rural y Pronamachcs (aunque este último se excluyó después del proceso).

Más tarde, el Decreto Supremo Nº 088-2003 PCM identificó a las municipalidades acreditadas por el CND, a las que se transferirían los recursos del Pronaa (67 municipalidades provinciales) y del Foncodes (241 municipalidades distritales). Es con esas municipalidades que 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 finales 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

Foto: CIES

recursos de programas sociales), las que ingresaron al proceso de transferencias en 2005.

A finales de 2005 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.[14]

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 evidencia recogida en algunas evaluaciones de campo, nos permiten adelantar algunas constataciones iniciales:

- En la mayoría de los 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

[14] Ver Resolución Gerencial Nº 032-2005-CND/GTA y Resolución Gerencial Nº 033-2005-CND/GTA

demasiado grandes para los pequeños productores locales. A pesar de ello, se registran experiencias interesantes de apoyo –desde 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 era muy esporádica por la distancia entre las oficinas regionales del 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 hay que hacer 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 cuentan con una base demográfica y productiva de relativa importancia, lo que les permite generar una importante cantidad de recursos propios.

En años recientes, el monto que reciben los gobiernos locales se ha incrementado de manera significativa por el aumento en los recursos generados por el Impuesto de Promoción Municipal, que son los que se distribuyen vía el Foncomun, como resultado del crecimiento sostenido de la economía. De la misma manera, como resultado de la creación de nuevos cánones, sobrecánones 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 notable los recursos que por este concepto reciben las municipalidades de algunas regiones del país.

En este terreno se han producido críticas fundadas a la mala ejecución del gasto municipal con tales recursos, pues muchas de las obras emprendidas, las más de las veces no demuestran alta calidad de gasto. No aparecen aún soluciones a la vista. El propuesto Fondo de Estabilización del Canon 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 y/o esfuerzos de asociativismo municipal para la preparación de carteras de proyectos.

1.5 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 cuanto los gastos de los diferentes niveles de gobierno, a fin de dotar a los niveles 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 dos 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 del presupuesto público. Considerando las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura del sector Público (PIA) vemos que los recursos que administran los gobiernos subnacionales han pasado de 18% en 2002 a 23% en 2005, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Distribución del presupuesto público de apertura por niveles de gobierno, 2002 - 2005
(en millones S/.)

Nivel de gobierno	2002	2003	2004	2005
	30.510	32.682	33.829	38.289
Gobierno central	82%	80%	77%	78%
	4.919	6.224	6.707	7.732
CTAR / Gobiernos regionales	13%	15%	15%	16%
	1.683	1.985	3.580	3.366
Gobiernos locales (*)	5%	5%	8%	7%
	37.112	40.891	44.116	49.387
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.
(*) Se considera sólo transferencias que reciben los gobiernos locales del gobierno central (Foncomun, Canon, Vaso de Leche y programas sociales a municipalidades acreditadas).
Para el año 2003, no se considera la valorización por exoneraciones tributarias.

Las transferencias realizadas hasta ahora 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 buen 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 Inade transferidos a los gobiernos regionales, los proyectos del Foncodes y del 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 del canon, las regalías y, en menor medida, el Foncomun. Es interesante constatar que las transferencias que tienen un carácter más descentralizador del gasto (el Foncomun, canon y sobrecanon) no forman parte de las políticas implementadas a partir de 2003. El Foncomun creado en los años noventa es una de las transferencias que muestra un crecimiento sostenido porque está asociado a la recaudación del impuesto general a las ventas[15], incremento que a su vez se explica por el crecimiento económico y de la recaudación en los últimos 4 años.

De la misma manera, las transferencias que reciben los gobiernos regionales y gobiernos locales de muchos departamentos por canon y sobrecanon han crecido de manera extraordinaria debido principalmente al auge de los precios de los minerales e hidrocarburos. En este caso, también, la medida más importante por su efecto descentralizador se tomó en 2002 al aumentar de 20% a 50% el porcentaje del impuesto a la renta (pagado por las empresas extractivas) que se convierte en canon y sobrecanon, recursos que 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[16] mide los gastos que realizan en las regiones tanto las instituciones del gobierno central como los gobiernos regionales y municipalidades. Entre 2002 y 2005 la proporción del presupuesto departamentalizable o descentralizable que se destina al centro (Lima y el Callao) ha ido disminuyendo en relación

[15] El Impuesto de Promoción Municipal está fijado en dos puntos porcentuales del IGV, 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%.
[16] Este concepto se obtiene restando del presupuesto total los componentes del gasto que no son posibles descentralizar, que deben ser manejados centralmente. Entre ellos están los pagos de deuda externa e interna, defensa nacional, relaciones exteriores, el Congreso, entre otros.

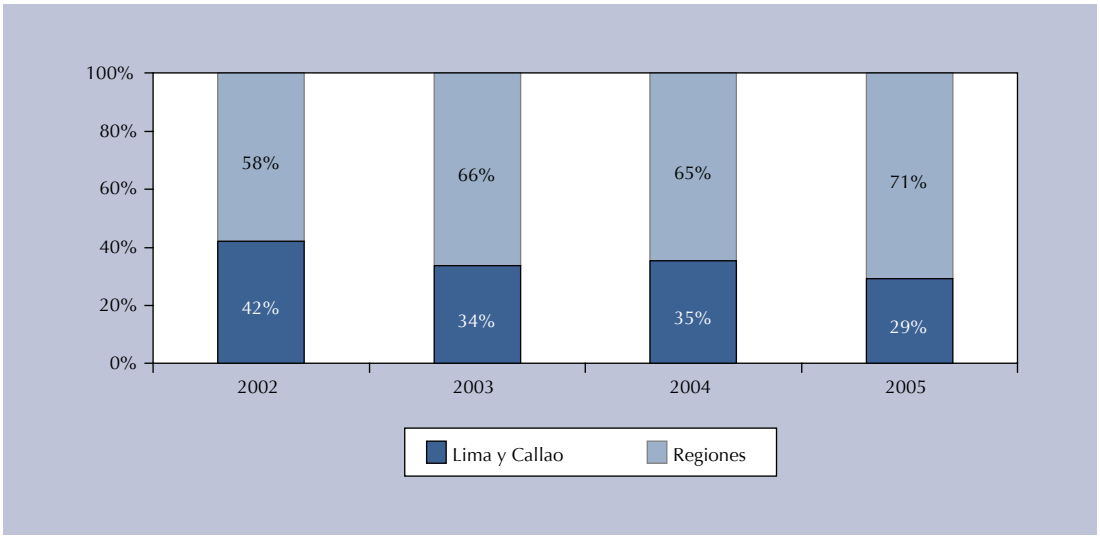
Foto: CIES

con los recursos que se destinan a las regiones. La proporción del presupuesto descentralizable que se gasta en las regiones y localidades pasó de 58% en 2002 a 71% en 2005[17] (ver gráfico 1).

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 en razón de que el 76% de los maestros se localiza 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) transferido a las regiones antes señaladas, que reorienta recursos públicos hacia las municipalidades y gobiernos regionales.

En suma, junto al lento avance en la descentralización y/o desconcentración del gasto gestionado 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 se hace indispensable fortalecer la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y gobiernos locales a fin de que la calidad y eficiencia en la provisión de servicios sea igual o mayor a la que se observa en el modelo centralista.

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



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

17

c. La descentralización de los ingresos

En el periodo 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 a cobrar tasas y contribuciones por los servicios que prestan. Dado que los servicios a la población los brindan básicamente los municipios, es poco realmente lo que podrán generar las regiones mediante estos cobros.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal recientemente aprobado 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 de 2007, éste provendrá ya sea del esfuerzo fiscal o de los ahorros generados por eficiencia, producto de la integración regional.

El Foncomun constituye, más allá de sus defectos en cuanto al modo de distribución, 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 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 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 del 38% de su presupuesto total y se sabe que la evasión de tributos es elevada, existiendo el síndrome de la "pereza fiscal", descrita como el escaso interés de las municipalidades por captar recursos propios y concentrarse 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 ya 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 el de 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 seria sobre la modificación del actual sistema de transferencias requiere sincerar las cifras sobre la tributación efectiva de cada uno de los departamentos del país, para poder comparar efectivamente el aporte tributario real de cada departamento comparado con las transferencias que recibe.

Foto: CIES

1.6 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 transferencia son los documentos que contienen las competencias, funciones, atribuciones y recursos a ser transferidos en el corto y mediano plazo, siendo los instrumentos que ordenan el proceso.

Foto: CIES

En sentido estricto, éste está bloqueado desde su inicio en 2003, registrándose avances muy limitados que afectan la descentralización en curso. Según el diseño normativo, los planes de transferencia 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 de Transferencias de 2004 sí incluyó la transferencia de 64 competencias. Sin embargo, ninguna transferencia se materializó en ese año, pues recién en julio de 2004 se aprobó la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y el reglamento en noviembre de ese mismo año. Como consecuencia, la acreditación de los gobiernos regionales se inició recién durante los primeros meses de 2005. Hacia mediados de agosto de este año, los distintos gobiernos regionales habían cumplido con los requisitos establecidos[18], mientras Lima Metropolitana y el Callao seguían esperando la decisión del CND. En la práctica, la transferencia de competencias de 2004 recién se inició al año siguiente.

c. Las transferencias de 2005

Luego de una demora considerable, el 28 de julio de 2005 se publicó el Plan Anual de ese año. El mismo incluye cuatro sectores (agricultura, energía y minas, transporte y comunicaciones, y salud) que transferirán 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 recortada en el Consejo de Ministros, habiéndose modificado también los plazos establecidos por aquella, por lo que la transferencia efectiva recién se hará a partir de marzo de 2006, no contemplándose actividades de capacitación ni asistencia técnica. De la misma manera que el año anterior, los gobiernos locales no están contemplados para recibir transferencia alguna, pudiendo apenas suscribir acuerdos de gestión con los respectivos sectores, a fin de prepararlos para las transferencias de los años siguientes.

Hay que señalar que el plan anual contradice al quinquenal, que contempla la transferencia de 32 funciones

[18] A esa fecha estaban acreditadas, en promedio, el 70% de las funciones a ser transferidas. Los departamentos con mayor avance eran Piura y Cajamarca –95%– y el más retrasado era Tacna con el 27%.

a los gobiernos regionales durante 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

Recién 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 limitada –25 gobiernos regionales y 237 municipalidades– y la oferta quinquenal de 12 ministerios, 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 diferencia tres tipos de funciones: desconcentradas, que vienen siendo ejecutadas por las direcciones regionales de cada sector; especializadas, que están siendo ejecutadas por instancias del gobierno central y requieren de capacidad y acreditación; y especializadas, que corresponden a los sistemas nacionales de regulación. 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 en que incurrió el Congreso para aprobar la Ley del Sistema de Acreditación, y después la del CND para aprobar el reglamento respectivo. Como resultado de este atraso y de lo complejo del proceso establecido –diseñado para durar alrededor de ocho meses– las transferencias del Plan Anual 2004 recién se están materializando a inicios de 2006, y es previsible que la transferencia de las competencias del Plan 2005 sufra un atraso similar.

Todavía no hay, pues, experiencia concreta de gestión regional de competencias antes en manos del gobierno central que sustente una evaluación del significado concreto de estas transferencias. 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.

1.7 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 gradualista, sustentada en la voluntad política y en una propuesta técnica, como bases de la posterior aprobación ciudadana.

Es gradualista porque se establece un proceso que culminará recién en el año 2015, incluyendo 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/o la propia ciudadanía quienes tienen que tomar la iniciativa de proponer la conformación de nuevas regiones y –después– la reubicación de las provincias y los distritos. Tiene sustento técnico, ya que 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 vialidad 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 o 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 ésta tiene un carácter inicial y transito-

Foto: CIES

rio, definiéndose como uno de los objetivos centrales en esta materia, 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 respecto de un proceso de reordenamiento territorial, pues en la experiencia peruana e internacional han primado las decisiones tomadas "desde arriba", desde alguna instancia de planeamiento técnica y de decisión política, sin espacios de iniciativa ni decisión para las elites y la ciudadanía de las regiones y las 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 iniciativas integracionistas de las autoridades regionales han carecido de un marco orientador general, de un Plan Nacional de Regionalización. Esta era y sigue siendo una tarea a ser asumida por el CND. Además, hay deficiencias puntuales en los marcos normativos que se han evidenciado en el debate congresal.

b. La conducción del proceso

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

i. El Congreso

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones debió haberse aprobado en 2003, para proceder a realizar el primer referéndum sobre integración regional al año siguiente. Sin embargo, el Congreso demoró más de un año el debate y la aprobación de esta ley, lo que trajo como consecuencia la necesidad de modificar la Ley de Bases 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 septiembre de 2004, estableciendo como plazo para la presentación de los expedientes técnicos el último día 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, quedando la preparación y presentación de expedientes en manos de las autoridades regionales. De nada sirvió, en este contexto, que el plazo se ampliara hasta finales 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 CND 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 la región Norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, San Martín, Amazonas y Cajamarca) que constituyeron en agosto de 2004 una Junta de Coordinación Interregional. Sólo más tarde apoyó la integración de la región Nor Centro Oriente (Lima provincias, Ancash, Huánuco, Pasco y Junín) y después tomó toda 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 regionales involucradas, sin priorizar desde el inicio del proceso la participación de los alcaldes y 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 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 integracionistas, condición indispensable para generar un voto ciudadano bien informado. De hecho, de acuerdo con la encuesta de Imasen, hacia la segunda y tercera semana de septiembre cerca del 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 ministerial 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 Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales para la organización del referéndum, al 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. Finalmente, postergó la aprobación del reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal hasta el 9 se 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 sustitutorios de los que ya recibían los gobiernos regionales y no eran recursos nuevos, lo que 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 ministerial 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 jefe de Estado reafirmó su compromiso de realizar la consulta, pero luego guardó silencio, lo que fue un nuevo factor de confusión y desin-formación.

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

Foto: CIES

ello no expresaba una falta de voluntad sino que era reflejo de lo complicado de las negociaciones políticas y del proceso técnico. No hay duda de que dicha opción tuvo altos costos. Por el lado de las autoridades locales, muchas se opusieron a la integración como manifestación de su descontento por no haber sido consultadas. Por el lado de la ciudadanía, como ya se ha señalado antes, 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 haciendo 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. Aun cuando la ley y su reglamento se aprobaron entre julio y setiembre de 2004 –como hemos señalado antes– la brevedad de los plazos y lo complejo de los requerimientos (expedientes y firmas) determinó que no surgiesen iniciativas integracionistas desde la propia sociedad. Y cuando éstas surgieron –como ocurrió desde Arequipa, Madre de Dios y Cajamarca– ya era tarde en 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 organizaciones de la sociedad civil, incluyendo 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.

Foto: CIES

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 desarticulada 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 (APRA 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 cálculos electorales de corto plazo sobre las elecciones regionales de 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 una descentralización fiscal que –por más limitada que 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 en las próximas elecciones 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?

2. La descentralización peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable

2.1 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, tomando como punto de partida las políticas de Estado concertadas en el Acuerdo Nacional y avanzando 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– sobre su puesta en práctica:

- Subsidiariedad: efectiva y adecuada distribución de competencias.
- Gradualidad: plazos precisos para lograr metas y objetivos.
- Permanencia: una política de Estado de seguimiento y evaluación constante.
- 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, la cual debe sustentarse y fortalecer las potencialidades de cada región.

ii) Son necesarias estrategias de desarrollo regional y local que contemplen, al menos:

- Mapas de necesidades y potencialidades de cada espacio regional y sus localidades.
- Planes concertados de desarrollo regional y local.
- Programa de inversiones públicas y privadas.
- 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 CND con mayor representatividad, dinamismo y capacidad para tomar decisiones y conducir el proceso

i) Nuevo diseño del CND:

- Encabezado por el presidente del Consejo de Ministros.
- Un consejo directivo más sólido y representativo:
  - Ministros o viceministros por parte del gobierno nacional.
  - Presidentes regionales.
  - Alcaldes provinciales.
  - Alcaldes distritales.
  - Representantes de la sociedad civil.
- Un consejo directivo con funciones más relevantes, entre ellas:
  - Aprobación de su plan estratégico y plan anual de trabajo.

- Consolidación del Plan Anual de Transferencias.
- Presentación de propuestas de mejoras normativas para impulsar y consolidar la descentralización.

• Fortalecer la representación de las autoridades regionales y locales:
  - Asambleas Anuales de autoridades regionales, provinciales y distritales.
  - Consejo Consultivo Trimestral de autoridades regionales, provinciales y distritales.

ii) Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que articule la labor del:
- Consejo Nacional de Descentralización.
- Centro de Planeamiento Estratégico.
- Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.2 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 consejos de coordinación, 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 a los respectivos procesos de planeamiento y presupuesto participativo en los niveles regional y local, promoviendo el diálogo y 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 consejos de coordinación regional y local, respectivamente.

vi) Resolver la superposición entre los consejos de coordinación local distritales y las 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; ello supone mayor atención a la viabilidad de los proyectos acordados en los procesos participativos.

.

b) Ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana

i) Desarrollar políticas proactivas para estimular la mayor participación de las mujeres, los indígenas, personas con discapacidad, población rural y, en general, de quienes están en situación de exclusión.

ii) Impulsar instancias de coordinación permanente de la sociedad civil para la relación con sus representantes en las instancias 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 una 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.

2.3 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, pero 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, estableciendo una segunda vuelta electoral.

ii) Establecer la distribución proporcional para la elección de consejos regionales y consejos municipales, eliminando el "premio de mayoría" que distorsiona la voluntad de los electores. Incluir una valla electoral para obtener representación en los consejos regionales y municipales.

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 y la alcaldía de los consejos regionales y los concejos municipales, respectivamente. Esta propuesta necesita, por cierto, una adecuación para el caso de municipalidades pequeñas; en principio, aquellas cuyos concejos están integrados por sólo cinco regidores.

ii) Fortalecer las capacidades de fiscalización de los miembros del concejo municipal y 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:
- Estrategias institucionales.
- Sistemas organizativos.
- 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 la 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 por parte de los ciudadanos.

2.4 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 descentralización. 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.

- Sobre la base de esa Ley Marco, desarrollar normas específicas para los distintos tipos de municipalidades.
- Distinguir con mayor claridad las competencias de las municipalidades provinciales de aquellas 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:
   - Rol de los gobiernos locales, regionales y nacional.
   - Planes de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica.
   - Indicadores de calidad de la gestión.
   - Incentivos y sanciones.

ii) Definir concertadamente la transferencia de Pronamachs e Infes a las municipalidades.

iii) Concertar modalidades, criterios de acreditación y plazos para la transferencia de competencias sectoriales según su naturaleza:
   - Competencias productivas.
   - Competencias en acondicionamiento territorial.
   - 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:
   - Mejorar el aprovechamiento e impacto de los recursos de las municipalidades alrededor de proyectos y esfuerzos compartidos.
   - Incrementar su capacidad de negociación y concertación en los ámbitos regional y nacional.
   - La prestación de servicios desde las municipalidades provinciales hacia las distritales, o bien para la organización de 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 que se reduzca su dependencia con respecto a 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 en la prestación de los servicios municipales hacia la población.

2.5 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) Sobre la base de un nuevo mapa tributario, considerando la tributación efectiva que se genera en cada región e incorporando los principales impuestos (IGV, ISC, Impuesto a la Renta de tercera y quinta categorías) comprendiendo canon y 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 aquellos 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:
   - Los gastos que se deben priorizar con los ingresos adicionales.
   - La revisión y eliminación de los incentivos y exoneraciones tributarias de carácter regional y sectorial.
   - 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, 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.

2.6 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

Para que se constituya 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 requiere plazos prudenciales y medios adecuados para que los gobiernos regionales, provinciales y distritales concerten 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 concerten 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 CND, renovado según los criterios antes expuestos.
ii) Su aprobación ha de producirse al interior del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
iii) Su implementación ha de comprometer tanto al sector público como al privado, así como a centros académicos y organizaciones no gubernamentales.

2.7 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.

Asumiendo las lecciones que nos dejan los resultados del referéndum de octubre de 2005, es posible y necesario plantear ahora una agenda para relanzar el proceso de regionalización.

Formular un plan nacional de regionalización, que permita la efectiva conformación de regiones en el año 2009, esto supone:

i) Concertar al interior del nuevo CND una propuesta de regiones para ser 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 vistas a la conformación definitiva de regiones.
iii) Adecuar el proceso de integración, a fin de 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 de este 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:
    - Iniciar ya 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.
    - 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.