



CAPÍTULO 4

La reforma del Estado y la nueva descentralización

“Consecuencia fundamental también de nuestro concepto económico de la política es lo que nosotros llamamos el regionalismo económico. Nosotros consideramos que es precisa la investigación previa de la realidad nacional, de la apreciación geográfico-económica de la región. Sobre la región económica, hay que erigir la región política. Este regionalismo económico envuelve, pues, el llamado descentralismo, es decir lo implica, lo supone, va más allá que él porque lo garantiza mejor y no lo presenta como un fin, siendo el descentralismo en sí un medio”.

Víctor Raúl Haya De La Torre
“Discurso Programa” (1931)

La reforma del Estado y la nueva descentralización

La reforma del Estado y la descentralización se refuerzan y condicionan mutuamente. Sin embargo, han venido abordándose sin mucha convicción, y con ritmos y prioridades distintos por parte de los actores sociales involucrados. Así, han tenido lugar iniciativas aisladas carentes de respaldo político; que se tradujeron en proyectos de ley aún sin veredicto¹; lo cual tiene serias repercusiones para el desarrollo y para la gobernabilidad democrática, en un nuevo escenario de globalización. En lo que sigue, se examinan las relaciones entre descentralización y reforma del Estado, y más precisamente del Poder Ejecutivo del gobierno nacional².

Una consideración de partida es que, en cierta forma, se ha recuperado un consenso en los medios académicos y en los organismos internacionales respecto de la importancia de las instituciones y del Estado particularmente, para explicar los éxitos o fracasos de los países en sus esfuerzos por alcanzar crecimiento económico, competitividad y equidad³. Sin embargo, subsiste el dilema de *cómo hacer* las reformas y cuál debe ser la estructura del Estado y sus instituciones para cumplir un efectivo papel como promotor del desarrollo humano.

Debe tenerse en cuenta que la descentralización y las reformas de la institucio-

nalidad pública no son fines en sí mismos. Son medios convergentes que se justifican si, en primer lugar contribuyen a superar la exclusión de la mayoría de la población peruana, generando igualdad de oportunidades, redistribución y reconocimiento. Y si de otra parte, logran poner en aplicación las capacidades productivas y potencialidades competitivas e innovadoras de esa misma población en sectores productivos y territorios determinados.

UN NUEVO PARADIGMA PARA LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Las exigencias planteadas a la descentralización y a la reforma del Estado en términos de desarrollo, requieren de un marco conceptual que ubique a sus principales contenidos políticos, económicos y técnicos para su implementación.

En el campo de la teoría y las propuestas de desarrollo, se asiste a la emergencia de un nuevo paradigma - basado en las formulaciones producidas por las nuevas teorías en los campos de la economía institucional, la geografía económica y el comercio internacional - que le asigna a las instituciones, y en particular al Estado, un papel significativo en la creación de condiciones de crecimiento a partir de la gene-

¹ En el 2005, el proyecto de reforma del Poder Ejecutivo, originalmente remitido por el gobierno, ha derivado finalmente en un proyecto modificador que mereciera un dictamen de las Comisiones de Constitución y de Descentralización del Congreso. El Proyecto fue al pleno y no alcanzó aprobación, al no haberse podido establecer un consenso sobre el número de ministerios.

² Aunque la descentralización compete a todos los poderes del Estado, es claro que el eje de las obligaciones y las mayores complejidades corresponden al Poder Ejecutivo, el Poder concentrador por excelencia, al cual se referirá este capítulo, especialmente en lo que se refiere a sus dificultades de enfoque y funcionamiento. El Poder Legislativo y el Judicial, tienen necesidad de ser descentralizados para ser eficientes, lo cual no quiere decir que lo hayan conseguido.

³ Un hito importante en este giro operado por los organismos multilaterales, son los estudios sobre el papel del Estado y las políticas públicas en los países del Sudeste Asiático (World Bank, 1993), la "Estrategia de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil" aprobada por el BID en 1995, y el Informe de Desarrollo Mundial 1997, "El Estado en un mundo en transformación", elaborado por el Banco Mundial.

La tercera generación de reformas del Estado, enfatiza las relaciones entre el Estado y las actividades productivas, y promueve una nueva relación Estado-mercado, con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos.

ración de ventajas competitivas basadas en la innovación. Se configura así un nuevo enfoque respecto de las relaciones entre las instituciones y el desarrollo, así como las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. En esta nueva visión se apoyan las propuestas de reforma del Estado que constituyen lo que se ha denominado una “tercera generación” de reformas institucionales⁴.

La tercera generación de reformas del Estado, enfatiza las relaciones entre éste y las actividades productivas, y promueve una nueva relación Estado-mercado, con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos⁵. En la segunda generación de las reformas del Estado, este es asumido como un órgano que define el entorno jurídico, la vigencia de normas y regulaciones y supervisa su cumplimiento. El eje de la propuesta de la tercera generación de reformas es el establecimiento de relaciones, o más bien alianzas entre el Estado y los emprendedores, lo que requiere diseñar desde esta perspectiva el planeamiento estratégico.

El paradigma emergente de reformas institucionales, adquiere una especial significación en el caso peruano. El Perú ha visto la aplicación de una primera oleada de reformas estatales, que acompañó al ajuste económico llevado a cabo en los años iniciales de la década del noventa. El Estado y sus sectores no adoptaron una estructura funcional que responda a un diseño previsto y deliberado, ni a un nuevo modelo de gestión pública. Más bien, el perfil resultante del sector público, fue simplemente un subproducto de la reforma económica, y los organismos estatales

se vieron forzados sobre la marcha a un esfuerzo de adecuación institucional, con distintas características y resultados, según los sectores de que se trate.

En perspectiva, puede afirmarse que las consecuencias de esas reformas de primera generación sobre el conjunto del sector público y cada uno de los sectores de la administración estatal, han sido significativas. Dichos cambios fueron especialmente intensos en algunos sectores, en términos de supresión de entidades públicas, ajuste de personal y reorientación de actividades.

Esas modificaciones aún muestran sus efectos, pues sigue pendiente la tarea de acometer una reforma integral del Estado, basada en una concepción y objetivos definidos de desarrollo. Inclusive las llamadas reformas de segunda generación relativas al poder judicial, los derechos de propiedad y la capacidad de regulación, se aplicaron en el Perú solamente de modo parcial y fragmentado, sin la continuidad y diseño integral recomendado por la experiencia de otras latitudes. En estas condiciones se abren ahora ante el Estado peruano las posibilidades y el reto de aplicar un modelo de reformas más cercanas al nuevo paradigma.

Una virtud del paradigma asociado a las reformas de tercera generación, es que contribuye a superar la tradicional oposición entre Estado y mercado. Esto lleva a destacar el tema de las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada. Se trata de un ámbito tradicional y muy importante de esta complementariedad, en donde el papel determinante de la inversión pública para inducir las decisiones de inversión privada en la economía nacional y a nivel de las economías regionales, se encuentra documentado en diversos estu-

⁴ Los cambios en la institucionalidad estatal, han tendido a apreciarse como una secuencia de sucesivas “generaciones de reformas”. A partir de los años ochenta, los inicios de la reforma del Estado en América Latina tomaron como referencia las recomendaciones del llamado Consenso de Washington referidas a la apertura de las economías, la liberalización de los mercados y el repliegue del Estado. Este primer impulso (“primera generación”) de cambios en la estructura y funcionamiento estatal, provino de la reforma económica diseñada para hacer frente a la severa crisis fiscal y externa, cuyo origen se atribuía a la excesiva presencia del Estado en la economía, a los altos niveles de proteccionismo y a la sobrerregulación. La privatización de las empresas públicas, la reducción del número y tamaño de las dependencias públicas y el licenciamiento de funcionarios y trabajadores, fueron los rasgos comunes de esta primera oleada de reforma estatal. Posteriormente, el fracaso de las reformas de primera generación indujo a los organismos multilaterales a propiciar una segunda generación de reformas dirigidas a configurar el marco institucional necesario para que los mercados, cuyo papel protagónico fue restablecido, puedan operar con la eficiencia esperada. Esta segunda ola se ocupaba de la infraestructura institucional, principalmente el fortalecimiento del poder judicial, de los organismos reguladores y la legislación sobre los derechos de propiedad.

⁵ Analizando el caso de la India, Rodrik muestra que una de las claves del exitoso desempeño económico de ese país, es el desplazamiento desde una política promercado (reglas, normas, bases del funcionamiento del mercado) hacia políticas pronegocios, de interacción con los emprendedores e innovadores.

dios para el caso peruano⁶.

Complementariamente, se destaca el papel del Estado como promotor de capacidades de aprendizaje y experimentación dirigidas al autodescubrimiento, por parte de las empresas privadas, donde poseen ventajas competitivas. En este enfoque del desarrollo económico como proceso de autodescubrimiento, los actores económicos son los propulsores de sus propias capacidades y ventajas, con lo que se elimina la visión del Estado dirigista y paternalista⁷.

Dentro de la nueva economía institucional, se pone el énfasis en la interdependencia de las decisiones de los actores económicos; es decir, en las distintas formas de competencia, cooperación y coordinación. Desde esa perspectiva, se tipifica a los problemas del desarrollo y a la falta de crecimiento, como un resultado de errores de coordinación entre agentes económicos que se produce por una falta de información oportuna entre estos con respecto a sus planes, intenciones y expectativas. Específicamente, con relación a las fallas del mercado, la nueva teoría remarca la existencia de incertidumbre y la información asimétrica como origen de éstas, además de los factores tradicionales referidos a la presencia de externalidades, bienes públicos y poderes monopólicos. Se postula que el logro de mejoras simultáneas a nivel del Estado y del mercado, es decir, la reducción de las fallas de ambos, solo pueden darse mediante cambios que representen verdaderas innovaciones institucionales orientadas a proporcionar información, coordinar decisiones y responder a las expectativas individuales. De ello cabe esperar la aparición de sinergias y efectos de retroalimentación que promue-

van la combinación de economías de escala, de aglomeración, ampliación del mercado y mejoras de productividad.

El nuevo paradigma y la descentralización

¿Qué ubicación y qué tratamiento le espera a la descentralización en el marco definido por el nuevo paradigma de reforma de las instituciones?. La pregunta se puede traducir en cómo hacer converger la descentralización con la reforma del Estado, promoviendo a la vez la eficiencia económica.

El nuevo paradigma –como se señaló – pone el acento en la necesidad de potenciar la complementariedad entre el Estado y el mercado, en torno a tareas de promoción competitiva e innovación productiva. En ese propósito, identifica un conjunto de fallas de coordinación (que se suman a las conocidas fallas del mercado y fallas del Estado), señalando la necesidad de innovaciones institucionales, que se espera llevar a cabo para concretar la complementariedad positiva entre los actores públicos y privados en torno a la construcción de ventajas competitivas y a la creación de redes empresariales de innovación y aprendizaje⁸. En otros términos, la innovación de la acción pública y la interacción con el sector privado constituyen los ejes de las políticas de desarrollo en el nuevo escenario del siglo XXI. Y el reto, muy concreto en el caso peruano, es que estas políticas incluyan a la descentralización; pues lo que se busca son reformas institucionales compatibles con la promoción de territorios, regiones y localidades.

El nuevo paradigma pone el acento en la necesidad de potenciar la complementariedad entre el Estado y el mercado, en torno a tareas de promoción competitiva e innovación productiva.

⁶ Una investigación detallada es la hecha durante los años noventa por Gonzáles de Olarte (1997) respecto al papel de la inversión pública y privada en la economía peruana. Otras contribuciones importantes al tema en la década de los ochenta son las de Alarco y del Hierro (1989) y Jiménez (1987).

⁷ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en este proceso de complementación Estado-mercado, existen efectos de imitación y difusión de las ventajas competitivas autodescubiertas. Ello genera una corriente de externalidades positivas, donde los retornos sociales a la inversión en innovaciones son mayores que los retornos privados. Se produce entonces, un déficit de oferta de inversiones innovadoras y de autodescubrimiento que hacen necesaria la intervención del Estado. En otros términos, el “nuevo negocio” es imitado, multiplicado y adaptado hasta hacerlo no rentable para el inventor original. Se verifica aquí el enfoque schumpeteriano – muy pertinente a nuestra realidad – en el sentido de que las empresas no tienen los incentivos necesarios para invertir en investigación y desarrollo, cuando no pueden capturar las rentas de la innovación, salvo que tengan algún poder sobre el mercado de competencia imperfecta. Hausmann y Rodrik, han incidido sobre el tema.

⁸ La propuesta de alianzas público-privadas (APP) como ejes de estrategias de competitividad tiene una amplia base teórica, dada por los trabajos sobre externalidades positivas en los procesos de aprendizaje colectivo (Hausmann y Rodrik, nuevamente), la incorporación de los costos de transacción (Williamson) y la teoría sobre fallas de coordinación en los procesos de desarrollo (Hoff). Estas mismas APP forman parte fundamental de las recomendaciones sobre reformas institucionales que los organismos multilaterales proporcionan a los países en desarrollo.

Las políticas asociadas a estas reformas enfatizan no solamente la coordinación e interdependencias entre los actores institucionales de la esfera pública y privada, sino también las relaciones al interior del propio sector público. Se trata, por ejemplo, de la articulación nacional-regional-local de las políticas públicas de carácter transversal, del orden de la promoción del desarrollo territorial, la protección ambiental y el fomento científico tecnológico, entre lo principal.

La inevitable combinación descentralización – centralización

Una importante derivación del paradigma de cambios institucionales centrados en la coordinación para la innovación y la competitividad, es la necesidad de combinar modelos de gestión basados tanto en la descentralización como en la centralización.

Ello viene a confirmar que, desde una visión de conjunto del proceso social, económico y político, la descentralización y la centralización no constituyen procesos mutuamente excluyentes. No son polos dicotómicos e irreconciliables, que obliguen a optar permanentemente y para toda decisión por una sola óptica. Dado su carácter múltiple, toda experiencia de desarrollo, desde una perspectiva global y de largo plazo, revela que juegan un papel los procesos basados en la descentralización, así como aquellos otros caracterizados por la centralización de la gestión de capacidades y recursos⁹. Esta aparente paradoja expresa que las relaciones entre descentralización y desarrollo, poseen una naturaleza que no es unívoca sino más bien ambigua como lo destacan diversos estudios¹⁰.

En el terreno de la innovación, el proceso de autodescubrimiento de las propias

ventajas, siendo un rasgo propio del nuevo paradigma, requiere un papel facilitador por parte del Estado, mediante políticas e incentivos adecuados. El impulso al protagonismo de los emprendedores privados demanda una atmósfera institucional lo más cercana a ellos. Esto quiere decir, políticas de carácter regional o intermedio (mesopolíticas) y órganos capaces de ejecutarlas; como son, gobiernos regionales con autonomía, recursos y capacidades de gestión. La descentralización en el nivel regional o intermedio, cobra vigencia como instrumento clave para el aprovechamiento de economías de escala, economías de aglomeración, e incorporación de externalidades de redes.

No obstante, en este punto hay que reparar que las circunstancias que se invocan - aprovechamiento de economías de escala y externalidades - implican también un proceso de agregación o centralización de recursos y capacidades de decisión. A nivel intermedio o regional, se produce entonces una inevitable combinación entre descentralización (donde operan políticas de nivel inferior a las políticas nacionales) y centralización de recursos (de un alcance superior a la escala local).

Así, el tránsito a ventajas competitivas implica rendimientos crecientes a escalas agregadas, y por lo tanto, una dimensión que generalmente excede los límites de lo local. Aprovechar las externalidades de redes presentes en los circuitos de innovación y aprendizaje, significa también consolidar economías de dimensión agregada. La articulación de conocimientos es un ámbito de la construcción regional y nacional; en la medida que se extiende este intercambio, sus efectos tienden a manifestarse con rendimientos crecientes. Por lo tanto, las nuevas tendencias del desarrollo y del comercio internacional, obligan a combinar los

⁹ En el presente texto, diferenciamos a nivel conceptual y político, la centralización y el centralismo. La primera alude al manejo y gestión que concentra en una sola entidad de nivel superior competencias, funciones y recursos a fin de aprovechar economías de escala. Existen funciones y parcelas de la gestión del Estado que requieren una gestión centralizada, como son, por ejemplo, las relaciones exteriores, la defensa y el orden interno, el comercio exterior, la política monetaria y cambiaria, las políticas nacionales de salud y educación, la gestión de los recursos naturales estratégicos, la sanidad agraria, etc. En cambio, el centralismo constituye una propuesta política general, un patrón de crecimiento económico y de relaciones sociales que busca convertir a la centralización en la única, exclusiva y excluyente forma de manejo del Estado y de la sociedad. Mientras que la centralización como modalidad de gestión puede y debe combinarse con la descentralización, el centralismo como método y estilo de gobierno se opone y bloquea a la descentralización.

¹⁰ Véase, por ejemplo Gaitán Pavia, Pilar (1992): "Los equívocos de la descentralización", en Gaitán, P. y C. Moreno: "Poder local, realidad y utopía de la descentralización en Colombia" (Ed. Tercer Mundo, Bogotá).

Desde una visión de conjunto del proceso social, económico y político, la descentralización y la centralización no constituyen procesos mutuamente excluyentes... Esta aparente paradoja expresa que las relaciones entre descentralización y desarrollo, poseen una naturaleza que no es unívoca sino más bien ambigua como lo destacan diversos estudios.

principios rectores de la descentralización con los de la agregación o centralización para maximizar las ventajas competitivas y la eficiencia.

La sintonía adecuada de esta combinación entre lo central y lo descentralizado, pasa en gran medida por la presencia de un Estado reformado en el que el nivel centralizado, el nivel intermedio (regional) y los niveles más descentralizados (locales) actúen coordinadamente en torno a estrategias comunes, visiones compartidas, procesos concurrentes y a la vez jerárquicamente ordenados, con asignación precisa de competencias y funciones, además de relaciones de cooperación y complementación.

Se concluye que, tal como ha ocurrido en otras etapas y bajo otros enfoques de desarrollo, el nuevo paradigma de innovaciones institucionales, tampoco es unívocamente descentralizador o concentrador. Da lugar a combinaciones complejas que la reforma del Estado debe estar preparada para comprender y atender. Por eso, un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado – sus dimensiones y alcances, sus instituciones, sus normas, y sobre todo, su burocracia– conduce a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad y retención de rentas de la innovación, como también desde la perspectiva social. Así, el carácter incompleto de las reformas puede terminar descuidando las finalidades esenciales que le dan sentido al proceso, como son la inclusión y la competitividad.

ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE LA REFORMA DESCENTRALISTA

No existen recetas ni modelos preestablecidos para la reforma del Estado y la descentralización. Los temas concretos a tomar en cuenta para una agenda de reforma del Poder Ejecutivo en el Perú, revelan el fuerte condicionamiento de las circunstancias particulares en que se desenvuelve el país. Un obligado punto de partida es la crisis de

legitimidad del Estado, su alejamiento de la ciudadanía, y la fragmentación social, territorial e incluso étnica que confronta el país.

Por ello, el propósito central de esta reforma es reconciliar al Estado con los ciudadanos, buscando crear condiciones a fin de ofrecer a la población el acceso a bienes y servicios públicos con la cobertura y calidad indispensables para una vida digna, confortable y segura. Además, para garantizar a todos los peruanos el reconocimiento de sus derechos, la inclusión y pertenencia a la comunidad nacional y a cada una de sus expresiones regionales y locales. La orientación general, es la de modificar radicalmente la conducta de un Estado que es percibido por la población más pobre y excluida del país no solamente como insensible frente a sus demandas, sino como opuesta a sus derechos más elementales.

En un sentido más específico, la reforma busca también, en el presente, modificar las estructuras y el funcionamiento del Poder Ejecutivo nacional para hacerlo compatible con la descentralización que es, a la vez, una sentida demanda histórica y una reivindicación secular de los pueblos del Perú. Dado el marco del Acuerdo Nacional que aspira a dar continuidad y vigencia a estas reformas como políticas de Estado, emprender la transformación de sus objetivos y funciones supone no partir de cero, sino más bien rescatar los avances de los períodos anteriores, afirmar su continuidad, y a la vez, empujar su progreso y superación.

Visión sectorial y visión territorial

La principal dimensión a tomar en cuenta en la interacción entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo es la de las relaciones intergubernamentales o de coordinación vertical entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales¹¹. Estas relaciones entre niveles de gobierno son el espacio clave para estructurar una conexión provechosa entre los procesos, tendencias y actores de la des-

Un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado... conduce a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad y retención de rentas de la innovación, como también desde la perspectiva social.

¹¹ Adicionalmente debe considerarse otra esfera de relaciones de coordinación horizontal que establecen entre sí los gobiernos regionales, y también las relaciones entre gobiernos locales. Esta otra esfera, sin embargo, se encuentra subordinada a la forma en que se desenvuelven, en el marco de la descentralización, las relaciones verticales entre los niveles nacional, regional y local de gobierno.

centralización y de la reforma del Estado.

En la percepción de un Estado con reducidas capacidades, hay algunas deficiencias especialmente relevantes por su impacto en la descentralización y en el desarrollo regional. Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos. En general, el predominio de los enfoques sectoriales en la gestión del Estado predispone y refuerza el sistema centralista de distribución del poder, de toma de decisiones y de asignación de los recursos.

Hay que admitir que, por la desigual distribución de poder y recursos y por la extrema asimetría entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados¹², la transferencia constituye un medio a través del cual el gobierno nacional impone sus propios enfoques y criterios *sectoriales*, por encima y en contraposición con los enfoques *territoriales* que debieran asumir los gobiernos regionales y locales. Se exacerban entonces las tensiones y conflictos recurrentes entre los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Téngase en cuenta que sin una visión de desarrollo hacia el largo plazo, aparecen compulsivamente tendencias a favor de cómo “ganar” posiciones en el corto plazo. La descentralización se muestra así como espacio de confrontación y desencuentros.

El tema se torna complejo porque, más allá de los problemas y tensiones suscitados en la transferencia, debe reconocerse la importancia de los enfoques y políticas sectoriales propuestos por el gobierno nacional a través de los ministerios correspondientes. En términos de desarrollo, cabe afirmar que las políticas sectoriales nacionales constituyen un requisito indispensable y crucial para acometer las tareas del desarrollo regional y local, y el respectivo diseño de políticas regionales. Se trata de potenciar la capacidad del gobierno nacional y de los propios gobiernos

regionales, para formular y ejecutar estas políticas, superando la etapa anterior, en los años noventa, cuando se privó al Estado de la formulación de políticas sectoriales porque se privilegió en exclusividad la política macroeconómica como condición suficiente para el desarrollo. Por lo tanto, el problema no puede plantearse como una oposición excluyente - una “suma cero” - entre, por un lado, el enfoque y políticas sectoriales del gobierno nacional; y por otro, el enfoque y políticas territoriales de los gobiernos descentralizados, sino como un esfuerzo y un desafío por hacer convivir positivamente ambos enfoques.

Por cierto, no se trata de promover una simple reproducción del sectorialismo en escala regional y local, lo cual constituye un contrasentido, pues lo que necesitan las regiones y municipalidades es principalmente afirmar los enfoques territoriales para abordar los problemas de sus respectivos ámbitos. El reto consiste en crear condiciones para que el gobierno nacional, al lado de su concepción sectorial, asuma también el “lenguaje” territorial. Lo anterior implica que el punto crítico de una agenda para reformar el Poder Ejecutivo desde una perspectiva descentralista, es la dificultad del gobierno nacional para asumir y aplicar perspectivas territoriales en sus concepciones de desarrollo y en sus modalidades de gestión.

Por su parte, los gobiernos regionales deben actuar como intérpretes del lenguaje sectorial y “traducirlo” a lenguaje territorial en sus propios ámbitos. En esa línea puede esperarse que el nuevo paradigma del desarrollo y las innovaciones institucionales faciliten esta función de los gobiernos regionales - una especie de bisagra entre lo sectorial y lo territorial - y el esfuerzo del gobierno nacional por “territorializar” sus enfoques, sin renunciar a las necesarias concepciones y políticas sectoriales.

La idea es que la adopción de un consistente enfoque territorial de desarrollo por parte del gobierno nacional puede contribuir a mejorar sustantivamente la asignación de competencias y funciones hacia los gobiernos subnacionales. Esta percepción

¹² Las asimetrías entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en el proceso de transferencia de la descentralización pueden verse como “asimetrías de información y fallas del Estado”.

Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos.

no debería distorsionarse buscando una salida excesivamente localista o microregional, con tendencias a una permanente fragmentación, lo que impide en muchos casos apreciar debidamente y trabajar en escalas regionales o macroregionales, para aprovechar economías de escala y externalidades positivas.

Los problemas del gobierno nacional

Uno de los puntos de partida para abordar la reforma del Estado y la descentralización son los problemas específicos que confronta el gobierno nacional. No obstante su peso y recursos, el gobierno nacional exhibe limitaciones y carencias que deben tomarse en cuenta por su enorme incidencia en las relaciones entre sus niveles de operación, comprometiendo el destino del proyecto descentralista.

Un primer problema es su reducida capacidad de formular y ejecutar políticas públicas referidas a algunos temas de carácter transversal y sectorial. Ello impide una efectiva acción de gobierno y es un factor potencial de conflictos en diversos grupos de ciudadanos, territorios o sectores de actividad. El origen de esta deficiencia se sitúa en algunos casos en la debilidad y desmantelamiento de los órganos de línea – las direcciones generales - e instancias técnicas de los ministerios centrales vinculados a esos temas, así como en la sustitución por equipos temporales adscritos a las autoridades de turno y ubicadas fuera de la institucionalidad formal.

A estas dificultades, se agregan limitaciones y debilidades de coordinación en la acción de gobierno, con la pérdida consiguiente de sinergias, efectos multiplicadores e impactos positivos sobre la población. Los problemas de falta de liderazgo y la reducida capacidad de coordinación afectan directamente el avance de la descentralización, un proceso complejo que requiere generar y usar de economías de coordinación.¹³ Un tema a resolver al respecto, es la asignación precisa al interior del Poder Ejecutivo de las competencias de coordina-

ción de carácter transversal o intersectorial; particularmente entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cuando se ponga en operación.

Las fallas de coordinación al interior del Poder Ejecutivo, traen como consecuencia una frecuente dispersión y duplicación de funciones en los ámbitos de los ministerios y sus Organismos Públicos Descentralizados (OPDs). Adicionalmente, los ministerios se han visto reducidos en muchos casos a ser ejecutores de programas y proyectos desprovistos de orientaciones y objetivos consistentes con una política general de gobierno. La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

En el proceso de formulación del presupuesto público, no obstante algunos avances significativos, la asignación de recursos y los instrumentos de control no permiten definir prioridades para el gasto y controlar su ejecución en función de criterios de eficiencia. Todavía actúa una dinámica inercial en el proceso presupuestal (peso de gastos comprometidos en el pasado), y es visible la desconexión respecto de los procesos de planeamiento y programación, la desatención a objetivos de desarrollo y una excesiva fragmentación y dispersión. Aún es excesivo el número de sectores presupuestales (de los 26 existentes, 16 corresponden al Poder Ejecutivo), pliegos y unidades ejecutoras en el sistema presupuestario. Ello agrega dificultades al proceso de transferencia en la descentralización. El seguimiento, cuando se realiza, generalmente no está relacionado a indicadores de gestión.

Por el lado administrativo pesa significativamente la ausencia de una carrera pública y las distorsiones que se han acumulado en el sistema remunerativo, lo que redundará, a su vez, en inexistencia de incentivos y en un deterioro de las capacidades

La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

¹³ Téngase en cuenta que coordinar es esencialmente definir prioridades y asignar responsabilidades. Ambas definiciones se asumen en función de objetivos y metas de política.

técnicas y profesionales del funcionariado público.

Criterios estratégicos para un nuevo Estado

La descentralización tiene el carácter de ser un proceso permanente (o, por lo menos, con vocación de largo plazo) de distribución del poder; lo cual requiere de estabilidad política e institucional para favorecer objetivos de crecimiento, competitividad, equidad e inclusión. Sin embargo, este ejercicio de poder distribuido entre tres niveles de gobierno, puede convertirse en fuente de tensiones y conflictos, o de generación de desequilibrios macroeconómicos y fiscales; debilitándose, de ese modo, las perspectivas de desarrollo prometidas por la descentralización.

La hipótesis asumida es que un proceso de descentralización sin el acompañamiento *prioritario* de una profunda reforma del Poder Ejecutivo¹⁴ - es decir, del gobierno nacional - conduce con alta probabilidad a la confrontación creciente de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional. El origen de tales conflictos y tensiones es que, en ausencia de una reforma, el Poder Ejecutivo nacional tiende inercialmente a retener competencias y recursos que no le corresponden y a invadir fueros de las instancias subnacionales, lo cual erosiona las relaciones de complementariedad y la coordinación intergubernamental. A la larga, se generan así condiciones de riesgo para la gobernabilidad democrática y la estabilidad económica.

Por el contrario, una descentralización llevada a cabo junto con una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo. Del mismo modo,

se establecen mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, reduciéndose significativamente los riesgos de corrupción.

Es posible identificar algunos criterios estratégicos a tener en cuenta en este esfuerzo simultáneo de descentralizar el país y reformar el Poder Ejecutivo:

En las relaciones entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo. Resulta fundamental diferenciar la esfera de lo político y de lo técnico-administrativo. De hecho, debe reconocerse que existe un predominio absoluto de las relaciones y variables políticas. En tanto gira en torno a relaciones de poder, al ejercicio de capacidades de decisión y a la permanente necesidad de legitimidad y cercanía respecto de los ciudadanos-electores, la descentralización y las reformas del aparato estatal conforman un proceso de naturaleza eminentemente política y solo en segundo lugar de carácter técnico y administrativo.

En el Acuerdo Nacional. La descentralización ha sido consagrada como la octava política de Estado. En la medida que este organismo sea efectivamente respaldado y comprometa a las principales fuerzas políticas y organizaciones sociales del país, ello le otorgaría a la descentralización y a la reforma del Poder Ejecutivo, la legitimidad y capacidad de convocatoria plural indispensable para proyectarse establemente en un horizonte de largo plazo y activar de modo sostenido el crecimiento, la equidad y la competitividad.

En la capacidad para formular y realizar políticas públicas. Resulta crucial la capacidad de formular, ejecutar y evaluar *políticas públicas* por parte de los distintos niveles de gobierno. Pero, en particular, es decisiva en el gobierno nacional por su mandato Constitucional de establecer y conducir políticas nacionales (transversales o sectoriales), que tienen primacía sobre las políticas de alcance regional y local. Esta jerarquía de políticas es funda-

¹⁴ Cabe observar que la llamada Ley Marco de la Modernización del Estado, promulgada en el año 2002, no ha logrado funcionar como instrumento de la reforma. En este caso el proceso prácticamente se atascó por falta de impulso político y por problemas de diseño. La "modernización" estatal, como proceso operativo e instrumental, no pudo avanzar sin un marco de redefinición de las funciones generales del Estado en el contexto de la descentralización y de las nuevas relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado. Específicamente, las normas que podrían impulsar dicha redefinición de las funciones del Estado y su régimen de gestión y que se encuentran pendientes de aprobación son: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley Marco del Empleo Público y sus normas adicionales de desarrollo (Ley de Carrera Pública, Ley de Gestión del Empleo Público, Ley del Sistema de Remuneraciones del Sector Público).

Una descentralización llevada a cabo junto con una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo.

Recuadro 4.1

La concentración del poder

El desequilibrio del poder resulta absolutamente marcado, pues bajo la concepción presidencialista de la Constitución Política, el poder bajo su control es tan grande que convierte a los alcaldes en representantes elegidos pero incapacitados para responder a las demandas de su población; los torna en administradores de servicios relativamente marginales antes que en promotores del desarrollo integral de sus circunscripciones.

El Poder Legislativo es igualmente un espacio de representación formal, especulativo, poco eficaz y desgastado en su legitimidad. Lo propio ocurre con el Poder Judicial. Nuestras instituciones atraviesan por una crisis de legitimidad muy grande y no existen a la fecha esfuerzos de innovación lo suficientemente profundos para salir de tal situación.

La concepción presidencialista vigente desde la Constitución de 1979, tiene doble efecto sobre el sistema político: Alimenta el caudillismo que lleva a autoritarismo y debilita la construcción de ciudadanía. La población elige entre personas más que entre programas o agrupaciones políticas y luego tiende a abandonar sus obligaciones pero también sus derechos para adjudicárselos al líder, sea éste local, regional o nacional. El rechazo a la crisis del sistema representativo y de partidos se expresa hoy en un supuesto “apoliticismo”, alimentado peligrosamente por el espectáculo cotidiano de instituciones que como el Parlamento no hacen sino reproducir lo inútil y desgastado. La resistencia de los partidos a la innovación de cuadros, concepciones y comportamientos se constituye de esta manera en el canal más efectivo para el desgaste e ilegitimidad, estimamos indispensable, del sistema representativo formal que no representa ya una alternativa para la aspiración democratizadora de nuestras poblaciones.

Fuente: Urgencia Descentralista. Carlos Barrenechea Lercari. 1998

La necesidad del nivel intermedio o regional para la descentralización se acrecienta en el escenario definido por los nuevos paradigmas del desarrollo que ofrecen posibilidades de innovar, captar las rentas derivadas, aprovechar economías de escala y rendimientos crecientes en los territorios.

mental para un proceso de descentralización ordenado y compatible con el carácter unitario del Estado. La capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas en los tres niveles de gobierno tiene, además, relevancia para dar orden y sentido coherente a la descentralización y la reforma del Estado como instrumentos al servicio de los objetivos de desarrollo planteados por el país y sus regiones. Son estos objetivos los que orientan el contenido de las políticas, y éstas, a su vez, ordenan las formas de organizar el Estado y los pasos de la descentralización.

Las reformas efectivas en estos niveles centrales, son precondiciones del variado conjunto de cambios en las diferentes instancias del Poder Ejecutivo destinados a facilitar la descentralización. Estos cambios deben producirse en ámbitos variados, que los diferentes diagnósticos se han encargado de ir señalando con amplitud. Se trata de revisiones profundas de las relaciones institucionales, de los mecanismos de gestión y de transparencia, que den cauce positivo a las relaciones del poder central con las instancias descentralizadas, y que deben estar en el núcleo de la modernización del Estado.

Desde luego, el destino del proceso regional y descentralista no se agota en los cambios institucionales y de gestión que se tienen que hacer inevitablemente. La definición del éxito del proceso es más compleja y exigente, y en su temática hay tres temas que se destacan en el resto de este capítulo: demarcación política, procesos de transferencia y formación de recursos humanos.

LA DEFINICIÓN DE REGIONES Y LA DEMARCACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

La convocatoria y realización de un referéndum en octubre del 2005, para aprobar la formación de cinco regiones por integración de departamentos, puso el tema de la regionalización en el centro de la agenda política nacional. Los resultados negativos de ese referéndum obligan a revisar las bases teóricas y políticas que sustentaron dicho proceso.

La regionalización, en tanto componente fundamental de la descentralización, se propone crear unidades territoriales de carácter intermedio –vale decir, regiones- en

Por ser el Perú un país de territorios históricamente diferenciados, se requiere dar a esos territorios una expresión política estable y democrática.

las cuales tengan jurisdicción gobiernos regionales elegidos mediante voto popular, y dotados de autonomía, competencias y rentas. En el Perú, los fundamentos de este proceso tienen que ver con la clara vocación regional del país, dada su base geográfica y formación histórica. Los factores determinantes de la existencia de regiones y la naturaleza de éstas han sido materia de diversos estudios y debates en los que se subraya el carácter económico del proceso de formación de regiones en el territorio peruano.¹⁵ Desde esta escala puede articularse la dinámica local con las perspectivas nacionales y la inserción en el proceso mundial de la globalización. La necesidad del nivel intermedio o regional para la descentralización se acrecienta en el escenario definido por los nuevos paradigmas del desarrollo que ofrecen posibilidades de innovar, captar las rentas derivadas, aprovechar economías de escala y rendimientos crecientes en los territorios.

La ya mencionada combinación descentralización-centralización que acompaña estos procesos se hace más evidente cuando se trata de la regionalización. En efecto, por su estructura y funcionamiento, y por las tareas que están llamadas a realizar en sus ámbitos territoriales, las regiones constituyen niveles o escalas intermedias que adoptan formas de descentralización respecto del nivel nacional; pero a la vez son una instancia de centralización o concentración de poder, recursos y capacidades, frente a la escala local. Por eso las regiones adquieren también un carácter ambivalente, y vienen a encarnar del modo más representativo la naturaleza ambigua de la descentralización. Así, en una perspectiva de desarrollo, el nivel regional tiene como funciones principales:

- Inducir cambios en las economías regionales, a partir de articular intervenciones multisectoriales, favorecer la complementación entre el sector público y el privado y la gestión de recursos de

magnitud y complejidad mayores a los del nivel local.

- Proveer infraestructura productiva y favorecer el acondicionamiento del territorio, fomentar la conformación de clusters o complejos productivos en torno a recursos naturales o grandes circuitos turísticos; aplicar el enfoque de macro cuencas para la gestión territorial.
- Articular la red de ciudades intermedias y favorecer la vinculación de modo equilibrado y complementario de los espacios urbanos con las formas de vida rural, hacer posible que el potencial natural y socioeconómico de las regiones, así como su patrimonio cultural, se conviertan en una base de competitividad para una mejor inserción frente al resto del país y el escenario mundial.

El proceso regionalista, envuelve asimismo la aplicación combinada del principio de *subsidiariedad* y de las *economías de escala*. Frente al nivel nacional, los gobiernos regionales aplican la subsidiariedad cuando, por ejemplo, ejercen sus competencias exclusivas¹⁶ relativas a diseñar y ejecutar programas regionales en cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias, desarrollan circuitos turísticos en sus ámbitos, o administran y adjudican terrenos eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción; funciones éstas que generarían ineficiencias si las asume el gobierno nacional. De otro lado, los gobiernos regionales generan y aprovechan economías de escala cuando conducen los proyectos especiales de irrigación, gestionan las áreas naturales protegidas o desarrollan convenios de investigación tecnológica con las universidades de la región. Es claro que todas estas tareas por su dimensión y complejidad, sobrepasan las capacidades de gestión y los recursos de las municipalidades.

Más allá de los resultados del referéndum, el proceso de formación de regiones mantiene su valor y vigencia como una

¹⁵ Un trabajo reciente del PNUD desarrolla una caracterización de los territorios económicos existentes en el Perú, cuya diferenciación atribuye, en unos casos, a la presencia de economías urbanas; y, en otros, a la disponibilidad de recursos naturales de gran volumen y calidad, lo que les confiere una capacidad de estructurar el espacio. Ver PNUD, "Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos" Lima, 2002.

¹⁶ La asignación de funciones exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno (nacional, regional y local) se encuentra formulada de modo general en la Ley de Bases de Descentralización. Una mayor especificación de estas competencias y funciones de los gobiernos subnacionales aparece en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

propuesta estratégica para conducir la descentralización y promover el desarrollo en el Perú. Este llamado tiene como sustento la necesidad de constituir, en el plano político, núcleos de poder regional, con el manejo de recursos, proyectos y capacidades de gestión de volumen y calidad suficientes para contrarrestar el poder acumulado en el gobierno nacional y en la capital de la república.

Justifica también la permanencia de la regionalización en la agenda, la necesidad de hacer uso de las economías de escala asociadas a la gestión y manejo de recursos y proyectos de mayor dimensión que lo local, para generar impactos efectivos de carácter regional. El no aprovechamiento de estas economías de escala implicaría la significativa pérdida de un potencial de crecimiento y de competitividad, y por lo tanto la renuncia a ingresos y bienestar para la población.

Por ser el Perú un país de territorios históricamente diferenciados, se requiere dar a esos territorios una expresión política estable y democrática. Hacer converger los territorios económicos con regiones políticas, es clave para aprovechar la enorme diversidad del país y convertirla en herramienta de desarrollo.

En las condiciones actuales de la descentralización en el país, el valor más significativo del proceso de formación de regiones a través de la integración de departamentos consiste en que apunta a revertir el curso de dispersión del poder y de los recursos que amenaza con equiparar descentralización con fragmentación de las instituciones, de los presupuestos y de las capacidades de gestión, en instancias de gobierno y territorios cada vez más pequeños. El “ideal descentralista” está lejos de ser un mecanismo para multiplicar sin límites la constelación de pequeños gobiernos locales, aunque estos cuenten con muy escaso poder y ninguna capacidad de contrarrestar el peso enorme

y la hegemonía del gobierno nacional.

La integración de regiones marcha a contracorriente de esa tendencia a la dispersión y por eso constituye un proceso difícil, pero audaz y progresivo, encaminado a rescatar un modelo de descentralización eficiente y, en el largo plazo, políticamente sustentable. Con la integración de regiones se busca desencadenar impulsos de carácter estructural en lo político, económico y territorial, y esa apuesta conserva su vigencia por encima de las contingencias del momento.

De otro lado, se trata de utilizar a fondo y potenciar un instrumento creado por la propia Ley de Incentivos para la Formación de Regiones: Las Juntas de Coordinación Interregional (JCIs) constituidas por los gobiernos regionales de departamentos que son vecinos¹⁷. El papel asignado a las Juntas es, desde todo punto de vista fundamental, y está referido a la generación de propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos en una misma región.

En concordancia con la necesidad arriba mencionada de conectar la dinámica regional con la local, resulta conveniente abrir las JCIs a la participación de las municipalidades provinciales y sus alcaldes. Igualmente es posible articular las propuestas y proyectos impulsados por las JCIs con los programas y proyectos que a otra escala, plantean las mancomunidades y corredores económicos impulsados por las municipalidades¹⁸.

Para estos fines es fundamental contar con un instrumento orientador y de largo plazo para el conjunto de iniciativas y procesos a emprender en torno a la formación de regiones. Dicho instrumento es

Es fundamental contar con un instrumento orientador y de largo plazo para el conjunto de iniciativas y procesos a emprender en torno a la formación de regiones. Dicho instrumento es un Plan Nacional de Desarrollo Territorial.

¹⁷ Tras la aprobación de esta Ley se formaron en el país seis Juntas de Coordinación Interregional: (i) Nor Oriente con Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín; (ii) Macro Sur con Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios; (iii) Amazónica con Loreto y San Martín; (iv) Apurímac-Cusco; (v) Ayacucho-Huancavelica-Ica; y (vi) Norcentro Oriente con Ancash, Lima provincias, Huánuco, Pasco y Junín.

¹⁸ Al respecto, debe tenerse presente la necesidad de potenciar los espacios y experiencias emprendidas por las municipalidades en torno a mancomunidades y corredores económicos. Una tarea pendiente es la institucionalización de las mancomunidades mediante la ley respectiva, en armonía con el proceso de reforma de la demarcación.

un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que anticipe los escenarios y condiciones de articulación y competitividad de los territorios económicos del país y sus vínculos con la economía internacional y los mercados externos. Dicho Plan deberá asimismo explorar en forma prospectiva las tendencias principales de uso de nuestros recursos naturales y los procesos tecnológicos correspondientes, determinar las complementariedades entre territorios, así como las necesidades de ordenamiento e infraestructura.

Una visión alternativa de la demarcación política

Se debe recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista con la que se inició el proceso de descentralización y que suscitó un importante nivel de consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales involucradas. Frente a la regionalización, el gradualismo supone postular que la formación de regiones constituye un *punto de llegada* que puede alcanzarse tras un proceso prolongado y complejo de afirmación de los vínculos económicos y territoriales entre los actuales departamentos. Se requiere aprovechar el impulso a la construcción de grandes espacios o territorios económicos que habrá de provenir de la globalización y de los obligados vínculos del país y de sus departamentos con los países vecinos y con los procesos más amplios de integración económica y comercial con el resto del mundo. Ello obliga a replantear el proceso de regionalización en horizontes más largos. La Ley de Incentivos, dictada para la integración, ha tenido más bien resultados controvertidos.

Un aspecto de un enorme valor estratégico para una regionalización exitosa es la articulación y convergencia entre la dinámica intermedia o departamental y la dinámica propiamente local a nivel de las provincias. La desconexión existente hasta el momento, tuvo ocasión de expresarse

con fuerza en el período del referéndum, en que las municipalidades y sus autoridades se mantuvieron al margen de la convocatoria, y grandes porciones de población interpretaron que el proceso de formación de regiones era distinto y hasta contrario a la descentralización. La articulación regional-local puede y debe resolverse con un enfoque territorial que ubique los espacios e instituciones con mayor capacidad para operar como puentes o bisagras de esa conexión. Ese papel conector puede ser eficientemente asumido por las *provincias*, cuya dimensión territorial y desarrollo institucional - municipalidades provinciales - permite desplegar procesos, que sin dejar de ser locales, tienen una proyección cercana a los departamentos.

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias es de prever que el proceso de regionalización requerirá de ritmos y velocidades diferentes¹⁹. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única para realizar las consultas a nivel nacional y se debiera relativizar provisionalmente la condición de "ser región" para tener acceso a determinadas transferencias. En este punto resulta necesario flexibilizar y modificar la legislación, dejando abiertas las posibilidades que los departamentos y provincias que crean haber madurado lo suficiente sus procesos de convergencia y gestión conjunta, soliciten específicamente la realización de una consulta para sancionar formalmente su integración en una sola región.

Un punto central para la nueva estrategia es resolver el tema de la demarcación actual, y su improcedencia como instrumento para el desarrollo nacional y regional. La arbitrariedad del proceso de creación de divisiones políticas, especialmente de provincias y distritos, pero también de departamentos, crea un problema tan o más importante que el de la creación de regiones, puesto que atenta la base misma de la administración del proceso, sosteniendo la actual fragmentación al interior de las futuras regiones.

¹⁹ Un aspecto que debiera merecer un análisis objetivo y detenido se refiere al tema de las identidades y lealtades que suscitan las demarcaciones. Así, sin dejar de reconocer que en algunos departamentos las identidades ciertamente son fuertes y se han expresado en múltiples ocasiones, lo cierto es que al lado de ese fenómeno existen en el país otras identidades referidas a los ámbitos provinciales, e incluso más locales, que en muchos casos se revelan más intensas que las departamentales, y que deben considerarse en las reformas administrativas.

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias es de prever que el proceso de regionalización requerirá de ritmos y velocidades diferentes. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única para realizar las consultas a nivel nacional.

Cuadro 4.1

Perú 2005. División político administrativa.

Departamento	Capital	Fecha de creación (1)	División político - administrativa								
			Provincias (1)	Distritos (1)	Centros poblados (2)		Municipios de centros poblados (2)	Comunidades campesinas reconocidas (3)	Comunidades campesinas con título (3)	Comunidades indígenas reconocidas (3)	Comunidades indígenas tituladas (3)
					Urbano	Rural					
PERÚ	Lima	-	195	1 832	3 108	80 402	2 022	5 998	4885	1 265	1 175
Amazonas	Chachapoyas	21 nov 1832	7	83	124	2 595	69	52	52	168	168
Ancash	Huaraz	12 feb 1821	20	166	245	6 399	158	347	315	-	-
Apurímac	Abancay	28 abr 1873	7	80	127	3 424	95	467	410	-	-
Arequipa	Arequipa	26 abr 1822	8	109	195	4 260	19	103	77	-	-
Ayacucho	Ayacucho	26 abr 1822	11	111	205	6 368	113	646	446	1	-
Cajamarca	Cajamarca	11 feb 1855	13	127	160	5 647	238	105	82	2	2
Callao	Callao	20 ago 1836	1	6	6	-	-	-	-	-	-
Cusco	Cusco	26 abr 1822	13	108	165	8 142	112	928	807	51	49
Huancavelica	Huancavelica	26 abr 1822	7	94	119	5 758	182	573	508	-	-
Huánuco	Huánuco	24 ene 1869	11	76	109	5 457	215	269	148	9	8
Ica	Ica	30 ene 1866	5	43	84	1 083	5	10	4	-	-
Junín	Huancayo	12 feb 1821	9	123	187	3 543	97	389	364	156	151
La Libertad	Trujillo	12 feb 1821	12	83	164	3 114	86	119	103	-	-
Lambayeque	Chiclayo	01 dic 1874	3	38	71	1 290	25	26	17	-	-
Lima	Lima	04 ago 1821	10	171	321	3 644	57	289	204	-	-
Loreto	Iquitos	07 feb 1866	7	51	86	2 218	8	92	41	488	430
Madre de Dios	Pto. Maldonado	26 dic 1912	3	11	15	280	8	-	-	24	20
Moquegua	Moquegua	02 ene 1857	3	20	44	1 128	19	75	72	-	-
Pasco	Cerro de Pasco	27 nov 1944	3	28	66	2 484	60	72	65	113	98
Piura	Piura	30 mar 1861	8	64	223	2 377	43	136	125	-	-
Puno	Puno	26 abr 1822	13	109	141	7 318	264	1 253	1 001	-	-
San Martín	Moyobamba	04 set 1906	10	77	157	2 260	99	1	1	27	27
Tacna	Tacna	25 jun 1875	4	27	42	604	21	46	43	-	-
Tumbes	Tumbes	25 nov 1942	3	13	25	157	6	-	-	-	-
Ucayali	Pucallpa	18 jun 1980	4	14	27	852	23	-	-	226	222

Fuentes:

(1) Anuario Estadístico Perú en Números 2005. Instituto Cuánto S.A.

(2) Dirección Nacional de Censos. INEI

(3) Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT. Ministerio de Agricultura. Diciembre 2004

Elaboración: PNUD/Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

Diversas posiciones críticas coinciden en que, luego de un inicio auspicioso en el año 2003, en que se dispuso el inicio de las transferencias de proyectos regionales y locales y programas de lucha contra la pobreza, las transferencias se han tornado lentas y cargadas de procedimientos burocráticos.

Esto lleva a contemplar la posibilidad de resolver con prioridad el tema de las demarcaciones menores – mientras se facilita el funcionamiento provisional de los departamentos como “regiones” para fines de la transferencia de recursos y funciones – dándoles racionalidad mediante un proceso de transición que demuestre la conveniencia de esta revisión. Dichas unidades menores deberían integrarse en búsqueda de una mayor armonía entre las dimensiones de la población en las unidades demarcatorias, las responsabilidades y derechos políticos, la acumulación de activos productivos y disposición de redes comerciales, y la efectiva participación y democratización política.

La opción de resolver los retos de la demarcación “desde abajo” – que no es necesariamente opuesta a la demarcación regional – no solamente es válida, sino también esencial. Se halla más cerca de los compromisos y las aspiraciones de la población, y debería entenderse como una acción necesaria para llevar la gesta de la ciudadanía y la regionalización a espacios más cercanos a los actores del descentralismo. Esto es lo que convierte a esta opción como una propuesta del Informe considerada como de urgencia para el corto plazo.

UN SIGNIFICATIVO CUELLO DE BOTELLA. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Para abordar el *proceso de transferencias*, conviene pasar revista a los criterios generales útiles para un *marco de distribución de competencias* entre los tres niveles de gobierno.

Al Gobierno Nacional le corresponde fijar políticas y estrategias nacionales para el desarrollo, formulación y ejecución de programas y provisión de servicios de alcance nacional. En perspectiva de mediano plazo debe ser diseñador de políticas, normativo, regulador y promotor, más que ejecutor.

A los Gobiernos Regionales les corresponde determinar estrategias de ordenamiento territorial de sus ámbitos, adecuación al ámbito regional de las políticas y estrategias nacionales, promoción del desarrollo rural regional. Deben ser normativos y diseñadores de políticas regionales en el marco de las políticas y normas nacionales y ejecutores de los proyectos y

servicios de carácter regional. No ejecutan proyectos locales.

A los Gobiernos Locales les corresponde generar políticas y normas locales en el marco nacional y regional; ejecutar proyectos y servicios de carácter local; gestionar infraestructuras económicas y sociales; así como promover el desarrollo rural en escala local.

Sobre la base de esta distribución primaria, la normativa de la descentralización precisa las competencias y funciones de carácter transversal y sectorial que corresponden a cada nivel de gobierno, de modo exclusivo o compartido. Dentro de ese marco opera el principio de progresividad del traslado de competencias desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, cuando éstos hayan acumulado un nivel básico de capacidad de gestión.

En aplicación del principio de gradualidad se distinguen tres momentos en el proceso de descentralización y de transferencias:

Primer momento. La asignación de competencias entre niveles de gobierno, mediante un acto legislativo. Así, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha fijado las competencias exclusivas del gobierno nacional, las exclusivas de los gobiernos regionales y locales; y las competencias compartidas entre estos niveles.

Segundo momento. La transferencia propiamente dicha de funciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Este es un proceso complejo de carácter político y técnico en el que las modalidades, requisitos y plazos se establecen en los planes sectoriales de transferencia y se definen instrumentos tales como los convenios de gestión a suscribirse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Tercer momento. El ejercicio de las competencias y funciones en las distintas materias sectoriales por parte de los gobiernos regionales y locales.

Usualmente los análisis se centran en el segundo momento, por la complejidad y las tensiones que envuelve entre los niveles de gobierno. No obstante, el éxito y sostenibilidad de la descentralización como proceso de largo plazo tiene que ver más bien con el tercer momento, en el que los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias y funciones adquiridas.

Figura 4.1

Gradualidad de la descentralización

La descentralización es un proceso por etapas que se retroalimenta



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

Los señalamientos del Consejo Nacional de Descentralización

“ En cuanto a los gobiernos regionales:

De un universo total de 185 funciones transferibles hacia éstos, hasta el año 2005 se han entregado 91, y en el 2006 se espera alcanzar a 122, es decir el 66% de las funciones consideradas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En cuanto a los gobiernos locales:

Para un universo de 194 provincias donde operan los programas de asistencia alimentaria del PRONAA, 67 se declararon aptas el año 2003, 58 provincias adicionales el año 2004 y otras 68 provincias se consideraron aptas para la transferencia el año 2005, con lo cual prácticamente se cubre el 100%, quedando pendiente solamente la provincia de Lima.

Para un universo de 1,580 distritos donde se ejecutan proyectos de FONCODES, 241 distritos se consideraron aptos el año 2003, 165 distritos adicionales el 2004, y el año 2005 se produjo un salto con 700 distritos adicionales declarados aptos. Se totalizan así unos 1,106 distritos, esto es un 70% del universo total.

En cuanto al conjunto de gobiernos subnacionales (regionales y locales):

Del total del Presupuesto General de la República, los gobiernos regionales y locales han saltado de un 4.3% de participación en el año 2003 hasta un 25.4 % en el año 2006, lo cual supone percibir en este año unos 13 mil millones de nuevos soles.”

Fuente: Comunicado público del 19 de mayo de 2006

Es en esta etapa cuando son sometidos por la ciudadanía a la exigente prueba respecto de la cobertura, calidad y costos de los servicios que brindan. El ejercicio de las funciones es también el campo en el que debiera promoverse la más estrecha complementación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para una gestión estatal democrática, eficiente y transparente. La clave para un ejercicio eficiente de competencias y funciones es ciertamente la adquisición previa de capacidades básicas de gestión.

Contra tiempos de las transferencias y sus vinculaciones con el diseño descentralista

Siendo la transferencia de competencias, funciones, programas y proyectos, (“segundo momento”) el proceso más visible de la descentralización, este ha sido objeto

de análisis y tomas de posición de todos los actores involucrados. Desde la óptica gubernamental se recurre a determinados indicadores cuantitativos para mostrar que, desde el año 2003 hasta la fecha, existen avances en ese sentido.

Este reconocimiento no debiera impedir un análisis más desagregado y cualitativo para formarse un juicio certero acerca del estado real del proceso de transferencia, como eje de la descentralización. Así, diversas posiciones críticas coinciden en que, luego de un inicio auspicioso en el año 2003, en que se dispuso el inicio de las transferencias de proyectos regionales y locales y de los programas de lucha contra la pobreza, las transferencias se han tornado lentas y cargadas de procedimientos burocráticos²⁰.

La percepción diversa que suscita el proceso entre los distintos actores indica que la transferencia ha pasado a ser uno de los espacios de mayor tensión y con-

²⁰ Incluso en las transferencias presentadas como avances al 100%, como es el caso del PRONAA, las municipalidades provinciales señalan que esta institución solamente ha comprometido en la transferencia un 25% de su presupuesto, postergándose el traslado de los más importantes programas nutricionales. En referencia al PRONAA, los gobiernos locales distritales se quejan de un proceso regimentado desde el nivel central por el MIMDES, el mismo que los ha reducido a simples “mesas de partes” de un modelo cuyas operaciones se encuentran decididas al margen de las municipalidades.

flictos, reales y potenciales, de la descentralización; habida cuenta que representa el procedimiento concreto de distribución del poder entre niveles de gobierno y territorios en el país.

Este planteo obliga a algunos señalamientos concretos – desde luego alimentados por la amplia literatura generada por los observadores y actores comprometidos en el proceso – en el sentido de específicos, pero formulados con el propósito de hacer notar que no son incidentales, sino que tienen deudas importantes con la propia concepción y diseño de la actual descentralización.

Relaciones asimétricas y ventajas del gobierno nacional. El acuerdo político expresado en la Ley de Bases de Descentralización (LBD) le otorga al Poder Ejecutivo la capacidad de iniciativa y de voluntad para definir la modalidad y los ritmos del proceso de transferencia. Definidas por la LBD las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y las competencias compartidas, esa es la esencia del modelo de transferencia: el manejo del proceso desde el lado de la “oferta” por parte del Poder Ejecutivo nacional, a través de los sectores que “ofrecen” las funciones a transferir y bajo la coordinación del CND. A este diseño básico se ha intentado añadirle en el camino un elemento de “demanda” consistente en que los gobiernos regionales y locales solicitan las funciones correspondientes a las competencias que la LBD les reconoce. Ello se ha plasmado en la presentación de propuestas tanto por el lado de regiones y localidades como por el lado de los ministerios centrales.

Con esa información, el CND elaboró el Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009. Este intento de poner en marcha un modelo mixto de “oferta-demanda” en la práctica no ha funcionado, pues en el “mercado” de funciones a transferir, son visibles las relaciones asimétricas entre el ofertante gobierno nacional y los “demandantes” gobiernos regionales y locales. De modo que el gobierno nacional ha concluido imponiendo las reglas, los contenidos y los plazos. Hace pesar unilateralmente su poder, disponibilidad de recursos y capacidad de decisión e iniciativa.

Ausencia de una visión de desarrollo y de objetivos de reforma del Estado. La transferencia se plantea sin una imagen objetivo

de país y de sus regiones. Tampoco propone metas a alcanzar por el gobierno nacional, y los gobiernos regionales y locales; es decir, no cuenta con una visión de desarrollo que oriente la reforma del Estado. Al desconectarse de estas visiones, la transferencia pierde su carácter instrumental como medio para reordenar el sector público, el poder territorial y las relaciones del Estado con la sociedad. Más aún, la descentralización misma no aparece como factor de desarrollo.

En estas condiciones, las instituciones y personas que vienen llamando a profundizar o relanzar la descentralización, aducen con razón que sus propósitos no se confían a relanzar y *acelerar* la transferencia, o incrementar simplemente la cantidad de lo que se transfiere. “Profundizar”, en este caso debe entenderse como desplegar una visión integral de desarrollo y de reforma del Estado capaz de articular y dar sentido estratégico al proceso, cuidando la calidad de los servicios transferidos a los que acceden los ciudadanos. La preferencia por la calidad de la descentralización es la que hará sostenible y eficiente el ejercicio de las funciones transferidas, y aseguraría que el proceso de descentralización adquiriera condición de irreversible.

Presiones opuestas y tensión en el modelo. Por la pérdida de visión y de horizonte de largo plazo se hace patente la presión de los gobiernos regionales y locales, y de distintos sectores sociales por ampliar y acelerar el proceso, mientras el gobierno nacional y sus sectores, salvo excepciones, apuntan a lo contrario. Por ejemplo, la operación del modelo por el lado de la oferta muestra a los sectores del gobierno nacional con visibles resistencias y seleccionando las funciones a transferir, sin visión de conjunto ni coordinación con los demás sectores. Los gobiernos regionales y locales, por su parte, definen su demanda de funciones frecuentemente al margen de una estrategia de desarrollo, ni se apoyan en una apreciación objetiva de sus capacidades de gestión.

Concepción fragmentada de las políticas y programas. Otra característica de la transferencia y que se relaciona con la falta de visión de desarrollo, es la reducida importancia que el proceso le otorga a las capacidades de diseño y formulación de políticas sectoriales y territoriales. Según el modelo en curso, las competencias se desagregan

La transferencia sin normatividad permanentemente ajustada y evaluación ex post abriga riesgos importantes de ineficiencia y deslegitimación de la descentralización.

Son visibles los problemas en el manejo de los enfoques territoriales del desarrollo, y la conexión de estos enfoques con la programación de proyectos de inversión... los programas de inversión resultan siendo listados inorgánicos de proyectos sin consistencia interna y sin posibilidades de responder efectivamente a las necesidades expresadas a nivel de diagnóstico.

en funciones y estas se considera que pueden ser transferidas por separado (una por una) a los gobiernos regionales y locales. Hay entonces una pérdida del concepto de integralidad de las políticas sectoriales y transversales y de las condiciones de su aplicación. Este problema del fraccionamiento de las políticas en funciones prácticamente independientes conduce a algunos absurdos que se han hecho patentes durante la transferencia²¹.

De modo semejante, en el caso del desarrollo social se produce la separación entre el manejo de las políticas sociales y de los programas de lucha contra la pobreza. Se promueve así una concepción y una práctica puramente proyectista, sin el soporte y de una formulación de políticas. Además, al no haberse realizado, por parte del gobierno nacional, una consolidación y depuración previa de los programas sociales (mediante ley de transferencias programáticas) se ha visto prolongarse la existencia de un gran número de programas alimentarios y asistenciales que se superponen. La corrección ideal en forma previa de las duplicaciones, superposiciones y dispersión, habría significado un proceso de transferencia más ordenado, orgánico y eficiente.

En estas condiciones, el modelo tal cual está diseñado plantea que cada uno de estos programas se transfiera por separado, debiendo para cada uno de ellos, aplicar los gobiernos locales todo el ciclo del procedimiento de acreditación, además de adecuarse a modelos de gestión de los programas sociales generalmente no compatibles con la realidad local. La reproducción a nivel local de esquemas de gestión construidos para el nivel nacional, genera ineficiencias y deseconomías de escala. Debe entonces evitarse esa fragmentación y transferir paquetes completos de funciones y programas, para aprovechar las ventajas de la integralidad y de las externalidades existentes.

Inexistencia de mecanismos de evaluación del proceso. La pérdida de visión ha significado también que la transferencia no prevea la necesidad de establecer mecanismos y espacios para la articulación entre las

instancias de dirección y técnico-normativas del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, con fines de mantener la producción de normas, así como el seguimiento y la evaluación de las funciones transferidas en términos de cobertura, calidad y costos de los servicios. La transferencia sin normatividad permanentemente ajustada y evaluación ex post abriga riesgos importantes de ineficiencia y deslegitimación de la descentralización. Aquí también es importante haber realizado en forma articulada la reforma del Poder Ejecutivo para poner a punto los esquemas según los cuales, la alta dirección de los sectores del gobierno nacional se especializa y concentra en las funciones de producción de políticas, normatividad y control, al tiempo que otras instancias (OPDs), unidades ejecutoras, programas y proyectos especiales se dedican en exclusividad a las funciones de ejecución. Este mismo esquema de división de competencias puede proyectarse a las relaciones intergubernamentales generadas por la transferencia.

Falta de sincronía con otros instrumentos técnicos y burocratización. La Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento se han aprobado con visible retraso (fines del 2004). Se hace notar adicionalmente, que la aplicación de las normas del sistema de acreditación a una transferencia sin visión de desarrollo, tienden a convertir al proceso, tal como ha estado ocurriendo, en una rutina complicada, plena de normas y exigencias burocráticas. Ello origina que el proceso sea dominado por criterios puramente cuantitativos (número de funciones que se transfieren, número de provincias o distritos que se acreditan etc.) y de sujeción a los procedimientos, dejándose de lado el tema de la calidad de los servicios transferidos y el examen de los resultados de la gestión.

Débil atención a la Capacitación y Asistencia Técnica. El Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica del CND, no ha sido aplicado sistemáticamente y con claros objetivos y contenidos en los gobiernos regionales. En su lugar se han realizado solamente eventos de capacitación fragmentarios a car-

²¹ Por ejemplo, en algunos gobiernos regionales, en materia agraria se ha transferido la primera función de carácter amplio relativa a "formular y ejecutar políticas de desarrollo agrario"; sin embargo, no se ha transferido aún la función específica como "promover el desarrollo de camélidos sudamericanos, etc". Es decir, el gobierno regional es competente para la función general, pero no para la específica.

go de los sectores, sin alcanzar a satisfacer las necesidades y expectativas de autoridades y técnicos de los gobiernos regionales y locales. La inaplicación de este Plan (no obstante su carácter obligatorio según la LBD), ha acentuado la asimetría y desventaja de los gobiernos descentralizados al carecer, en muchos casos, de respaldo técnico para estructurar en forma consistente la demanda regional y local de competencias. Este es un tema central, que se desarrolla algo más ampliamente a continuación.

LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES Y LOCALES

La experiencia acumulada en los últimos cuatro años de funcionamiento de los gobiernos regionales y locales, muestra la existencia de áreas críticas a resolver en términos de capacidades regionales y locales.

En primer término, son visibles los problemas en el manejo de los enfoques territoriales del desarrollo, y la conexión de estos enfoques con la programación de proyectos de inversión. La experiencia de los planes de desarrollo concertado de escala departamental, provincial y distrital, muestra que hay dificultades para realizar diagnósticos e identificación de potencialidades con criterios de articulación territorial. Luego hay deficiencias mayores aún para vincular estos diagnósticos y relevamiento de potencialidades con la identificación de necesidades de inversión. De modo que, los programas de inversión resultan siendo listados inorgánicos de proyectos sin consistencia interna y sin posibilidades de responder efectivamente a las necesidades expresadas a nivel de diagnóstico.

En segundo término, persisten serias limitaciones en la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. La percepción compartida por muchos actores e instituciones es que la mayoría de gobiernos regionales y locales no cuentan con la capacidad técnica suficiente en los órganos encargados del tema (Oficinas de Proyectos de Inversión - OPIs) para formular proyec-

tos cumpliendo las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se señala que aproximadamente dos tercios de los proyectos declarados viables por los gobiernos regionales o locales no pasarían la evaluación si se realiza con los criterios o estándares del MEF.

Respecto de los enfoques territoriales y su aplicación a la práctica de elaboración de planes concertados de desarrollo, resultaría beneficioso reforzar las áreas de planificación de los gobiernos regionales y locales en las metodologías existentes acerca de la identificación y estimación cuantitativa de las potencialidades asociadas a un territorio, los métodos y técnicas de ordenamiento territorial y la aplicación de los métodos georeferenciados y cartografía digital.

Lo anterior reviste importancia si se trata de mejorar y potenciar los procesos de presupuesto participativo (PP) aplicados a todos los departamentos, provincias y distritos del país. Las dificultades principales que señalan distintas evaluaciones sobre los PP se refieren a la carencia o escasez de información socioeconómica y territorial ordenada, actualizada y sistemática.

En cuanto a información estadística para fines de planeamiento territorial, su actualización permanente con cobertura y calidad requeridas, recae en el gobierno nacional y en el INEI, que hace posible identificar las áreas donde los propios gobiernos regionales y locales pueden tomar a su cargo parte de estas tareas, mediante cuestionarios o fichas simplificadas sobre diversas temáticas²².

Generación de capacidades en gestión de proyectos de inversión

El objetivo básico es cubrir en el plazo más corto las carencias técnicas actuales para responder a los requisitos del SNIP²³. La aplicación de esta Ley, debería ser ocasión para una acción conjunta de generación de capacidades, utilizando inclusive los propios recursos del canon. La respuesta a la desconfianza y resistencias expresadas a la

Las experiencias de asociatividad por el lado de gobiernos regionales y de municipalidades, generan condiciones favorables a la adquisición de capacidades de gestión.

²² La Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD-Perú ha preparado un conjunto de instrumentos para la captación de información para la gestión local (SIDEL).

²³ Ley 28802, de modificación del SNIP.

Otra fuente de experiencias generadoras de capacidades son los presupuestos participativos, respecto de los cuales se han venido promoviendo recientemente eventos dirigidos a mostrar casos exitosos a nivel municipal, para su difusión y réplica.

descentralización del SNIP, debiera consistir en una iniciativa enérgica y eficaz de acciones de capacitación y reforzamiento de las OPIs regionales y locales. Las OPIs deben contar con parámetros técnicos adecuados para ejercer su competencia, en vista que tienen la grave responsabilidad de evitar en sus ámbitos la ejecución de obras de poco impacto o de rentabilidad nula, la presencia de proyectos que se duplican con los que ejecuta el gobierno nacional, o proyectos que quedan inconclusos.

Sin embargo, es previsible que mientras se concreta la adquisición de capacidades se produzca un "bache" en el proceso de selección y control de calidad de los proyectos. Frente a ello, es posible pensar también en otras modalidades de apoyo, mientras se resuelven los agudos problemas de reducidas capacidades de gestión y de gasto. Esas soluciones pueden consistir en (i) procesar concursos de proyectos, (ii) que los gobiernos regionales y locales deleguen o encarguen provisionalmente a organismos de nivel nacional la ejecución de sus proyectos; y (iii) obtener el apoyo de las empresas privadas en la generación de capacidades.

Problemas del sistema a tomar en cuenta

No puede perderse de vista, que existen múltiples problemas en la propia operación del SNIP y que deben ser considerados al momento de diseñar los programas de generación de capacidades de inversión en los gobiernos regionales y locales. Los problemas evidenciados en la gestión de proyectos de inversión son:

- El gobierno nacional no cuenta con un mecanismo claro de priorización inter e intra sectorial. No existe el organismo o instancia político-técnica que proponga prioridades para asignar recursos de inversión entre sectores, entre regiones o entre niveles de gobierno²⁴.
- Por no existir un sistema efectivo de establecimiento de prioridades se aprue-

ban proyectos (se declaran viables) por un monto no consistente con las disponibilidades del presupuesto, lo que origina que el promedio asignado a cada proyecto se reduce y se alarga demasiado el plazo de su ejecución. Ello afecta la rentabilidad, eleva el costo fiscal y reduce la calidad de los proyectos. Este problema tiene relación con la permanente presión política sobre las autoridades para la inclusión de nuevos proyectos.

- En algunos casos y en función de necesidades políticas se combinan períodos de lenta ejecución a los que siguen otros en los que la presión de gastar hace acelerar la ejecución, afectándose la calidad de las inversiones.
- Otra carencia se refiere a la provisión de recursos para el mantenimiento de la infraestructura existente. En balance se conoce que una porción importante del déficit de ésta, obedece a la ausencia de mantenimiento.
- No se están realizando evaluaciones ex post por los largos períodos de ejecución de los proyectos.

Mecanismos institucionales para la generación de capacidades

En sí mismas, las experiencias de asociatividad por el lado de gobiernos regionales y de municipalidades, generan condiciones favorables a la adquisición de capacidades de gestión. Ello es así, porque las propuestas de formación de espacios mayores generalmente vienen acompañadas de mecanismos de gestión conjunta de proyectos, de manejo de montos mayores de recursos o de procedimientos de articulación de presupuestos. Los casos de asociatividad a explorar y fomentar son: (i) las mancomunidades municipales, cuya consolidación requiere de la aprobación de la ley correspondiente; (ii) la constitución de autoridades autónomas de cuencas, favorecida por la emisión de la norma que crea el Programa PROCUENCA (DS N° 060-2004-PCM)

²⁴ La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público DGPMSP del MEF (Ex-ODI), solamente hace una evaluación técnica individual de cada proyecto, que concluye en su declaración de viabilidad pero no prioriza entre los diversos proyectos que declara viables.

con el objetivo de coordinar y concertar programas y proyectos para superar la pobreza en las cuencas identificadas, articulando la oferta pública y privada; y (iii) a nivel de los gobiernos regionales se tiene a las Juntas de Coordinación Interregional normadas por La Ley de Incentivos para la Formación de Regiones que, incluso, establece incentivos para su funcionamiento; (iv) si bien hasta el momento no ha tenido una aplicación efectiva, es esencial el funcionamiento exitoso del Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica; se trata de hacer de este Plan un instrumento fundamental para la formación de capacidades institucionales a nivel regional y local. No solamente para la aplicación del SNIP en el caso de inversiones; sino también para el aprovechamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en el control y regulación financiera, así como en la focalización de los programas sociales.

Otra fuente de experiencias generadoras de capacidades son los presupuestos participativos, respecto de los cuales se han venido promoviendo recientemente eventos dirigidos a mostrar casos exitosos a nivel municipal, para su difusión y réplica. En la misma línea se ubica la promoción e identificación de instituciones públicas con buenas prácticas gubernamentales que tiene a su cargo una ONG del medio, la misma que otorga premios y distinciones y difunde las experiencias²⁵.

Las experiencias que generan economías de coordinación, promueven condiciones de aprendizaje y formación de nuevas capacidades. Siendo la descentralización un espacio de coordinación, sinergias y de complementación público-privada, se tiene allí otra fuente de capacidades a utilizar por los gobiernos regionales y locales. En esta línea, las acciones de coordinación intergubernamental tienen un alto potencial de creación de capacidades y apoyo a

emprendimientos del sector privado. En el Perú este tipo de incentivos y las condiciones de rendición de cuentas, recién empiezan a difundirse con la descentralización y han empezado a ponerse en práctica sobre todo en el nivel local.

Se han creado también, mecanismos de incentivos a nivel global, como por ejemplo el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo (FIDE) para proyectos de carácter intergubernamental. En el campo de las políticas sectoriales agrarias, existen los proyectos como el de Innovación y Competitividad para el Agro (INCAGRO) y el de Manejo de Recursos Naturales Sierra Sur (MARENASS) que fomentan la innovación también con mecanismos concursables²⁶. Otros casos importantes de articulación intersectorial e intergubernamental son los programas de inversión concurrente en territorios; que se impulsan por los ministerios de Transportes, Energía y Minas, Agricultura, Vivienda y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) para la formulación de proyectos de infraestructura económica en convenios con las municipalidades provinciales.

Un área clave de coordinación intergubernamental es la gestión conjunta de proyectos de inversión pública. Para determinado tamaño, carácter y prioridad de los proyectos, pueden establecerse relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales para coordinar y aprobar los proyectos con criterio de desarrollo territorial.

Finalmente y sin evadir la responsabilidad del gobierno nacional en la formación de capacidades, queda planteada la interrogante de qué pueden hacer los propios gobiernos regionales y locales por expandir sus capacidades y dejar de depender absolutamente de la iniciativa del nivel central.

Queda planteada la interrogante de qué pueden hacer los propios gobiernos regionales y locales por expandir sus capacidades y dejar de depender absolutamente de la iniciativa del nivel central.

²⁵ Hay toda una corriente entre especialistas y centros de promoción de rescatar, sistematizar y presentar las experiencias exitosas de grupos humanos e instituciones –que aún en condiciones adversas– han tenido la capacidad de salir adelante en sus propósitos. El INDH 2006 se suma a esta corriente pues reconoce que ella fortalece un nuevo estilo de disfrutar con el triunfo ajeno y replicar las buenas prácticas (cultura del éxito) frente a la consuetudinaria costumbre de rescatar sólo las carencias (cultura de la pobreza), por ello se listan un conjunto de casos en el anexo II de este Informe.

²⁶ Este sistema de incentivos llamados endógenos, ha tenido una aplicación aleccionadora en el sudeste asiático, en donde se establecieron acuerdos entre el Estado y los conglomerados empresariales basados en mecanismos explícitamente condicionados al desempeño empresarial. Estas recompensas basadas en el rendimiento constituyen un criterio importante para el diseño de innovaciones institucionales.

