



CAPÍTULO 5

Las voces de la ciudadanía en las regiones

“¿Quiere decir esto que si la organización, la técnica, el planeamiento y la acción, en muchos aspectos indicados tiene que ser nacional y centralista, debe quedar abolida la personalidad de los municipios y de las regiones? En forma alguna. Al contrario, una acción eficiente determinará el progreso y el bienestar de las regiones, consolidará su estructura económica, extenderá su preparación técnica y favorecerá su personalidad política. El progreso nacional, no realizado por una artificial centralización, sino por una política de desarrollo general de la economía, por la multiplicidad de la industria y el incremento de las comunicaciones, se traduce siempre en el levantamiento de un nivel de vida en todas las localidades, propicio a la conservación o acentuación de su fisonomía cultural”.

Victor Andrés Belaúnde
“Peruanidad” (1943)

Las voces de la ciudadanía en las regiones

Este Informe – como los anteriores – es el resultado de un amplio proceso de debate y consultas. Los enfoques, el análisis de los factores que envuelven el centralismo y las propuestas para contrarrestarlo, se han elaborado recurriendo sistemáticamente a los aportes de líderes locales, autoridades regionales, académicos y expertos involucrados con el tema. Estos aportes provienen de reuniones técnicas y foros¹ multisectoriales convocados para tal fin, así como de los testimonios de especialistas que respondieron a una encuesta diseñada para este texto, y las opiniones de académicos y organizaciones promotoras del desarrollo. Los argumentos y ponencias dejan de ser así, el reflejo exclusivo de los enfoques e ideas del equipo del PNUD - Perú, para convertirse, efectivamente, en una creación colectiva.

El conjunto de opiniones ha coincidido en que los procesos orientados a lograr una descentralización con ciudadanía, pasan por tres facetas críticas. El primero, la administración o gestión operativa de los gobiernos descentralizados. El segundo, la organización económica del territorio y los procesos de desconcentración productiva, financiera y fiscal. El tercero, la conducción política de los esfuerzos a favor de la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana. Este triángulo de consideraciones enmarca el contenido de

los segmentos del presente capítulo, que propone transmitir las ideas y expresiones más significativas de los agentes del desarrollo regional.

CONCEPCIÓN DEL PROCESO Y DE SU ADMINISTRACIÓN

El centralismo político-económico y sus efectos sobre el desarrollo nacional

Es un aserto que el centralismo en el Perú sigue vigente. Es uno de los símbolos más visibles de un Estado y de un aparato económico, que no han podido resolver las aspiraciones fundamentales de las mayorías y que bloquea la llegada a los objetivos propios del desarrollo humano sostenible.

“(...) creo que en la descentralización se juega tanto la posibilidad de que el Perú, en su extrema diversidad, logre desarrollar las potencialidades diversas de los diferentes territorios que lo conforma. El centralismo desperdicia recursos y hace que las personas sobren”. (María Isabel Remy, Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Peruanos – IEP).

Dificulta el aprovechamiento de los recursos disponibles del país, simboliza las grandes diferencias y desigualdades en la distribución del ingreso, del acceso a

¹ Con el apoyo de la Cooperación Holandesa – SNV - se realizaron entre mayo y agosto del 2006 foros regionales en Chiclayo (con representantes de Piura, Lambayeque y Cajamarca); Tarapoto (con representantes de Loreto y San Martín) y Huamanga (con representantes de Ayacucho y Huancavelica). Con el apoyo de la Cooperación Suiza - CO-SUDE se realizó un foro en Huaraz (con representantes de varios distritos y provincias de Ancash) y otro también en Huamanga (con representantes de varias provincias de Ayacucho). Los foros acogieron, entre 40 y 50 personas. El 11 de Agosto se efectuó en Lima un conversatorio con 12 especialistas en descentralización, en el marco de los objetivos del Informe. Para este capítulo, adicionalmente, se han consultado fuentes diversas, que contienen actividades de participación y consulta sobre la descentralización actual.

El centralismo conduce a una desigual distribución del Presupuesto Público entre regiones, a una focalización asimétrica de las inversiones entre las ciudades costeras y el resto del país, a una débil captación de ahorros en los ámbitos lejanos a los centros tradicionales del poder y a la persistencia de bajos niveles de democracia.

oportunidades para la realización plena de las personas y comunidades. Configura, en lo fundamental, la concentración del poder político y económico, especialmente en Lima. En esa imagen general, Lima es considerada como el origen de esa situación indeseada aun cuando, en la práctica, allí también existen graves desigualdades y pobreza.

En todos los aportes se reafirma el hecho que el centralismo conduce a una desigual distribución del Presupuesto Público entre regiones, a una focalización asimétrica de las inversiones entre las ciudades costeras y el resto del país, a una débil captación de ahorros en los ámbitos lejanos a los centros tradicionales del poder y a la persistencia de bajos niveles de democracia. Esta figura se reproduce en el plano de los servicios sociales básicos: concentración en espacios metropolitanos costeros de las infraestructuras educativas, hospitalarias y de saneamiento.

“(...) Sólo un Estado descentralizado podría generar un escenario de país con igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos y ciudadanas, en el cual la ubicación geográfica no fuese determinante para acceder a servicios públicos de calidad y para poder ejercer todos los derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales)”. (Johnny Zas Friz Burga, Coordinador del Programa de Descentralización y Buen Gobierno, de la Defensoría del Pueblo).

Por lo general, actores políticos y académicos tienen muy en claro que el proceso descentralista es inacabado, podría revertirse, como se sabe por la experiencia histórica anterior.

“(...) la descentralización debería ser un proceso irreversible, en tanto que la sociedad civil como el sector público la mantengan vigente en la agenda política del país”. (Alex Gómez Narváez, Especialista en Planificación Regional del Centro de Investigación para el Desarrollo Integral del Ande Peruano - CI-DIAP Apurímac).

“(...) el proceso de descentralización no es irreversible, depende en mucho de la decisión política y de las instituciones” (Carlos Herz, especialista de Red-Perú, taller PNUD-SNV en Lima, agosto 2006).

“(...) Este proceso ha avanzado con dificultad en los últimos años y requiere no sólo voluntad política, sino esfuerzos de todos los miembros de la sociedad para asegurar que se obtengan frutos que mejoren la vida diaria de la mayoría de la población del país y generen las condiciones para un desarrollo más equilibrado” (Javier Abugattás, Consultor en desarrollo integral, portal PALESTRA).

Lima Metropolitana concentra la mayor cantidad de actividades económicas, así como las áreas administrativas y económicas más complejas. En muchos territorios rurales del país la presencia del Estado es frágil. Se reduce en la mayoría de los casos, al funcionamiento de escuelas, postas de salud, juzgados de paz y puestos policiales. En estas zonas históricamente desvalidas los procesos administrativos encargados a las autoridades locales son más engorrosos e ineficientes. Las dirigencias y los académicos del interior tienen quejas permanentes sobre la inequidad y la discriminación que significan la dominación limeña.

“(...) Hay un factor histórico, originado desde la época colonial, heredada por la república, configurando Lima una ciudad que siempre sintetizó el centralismo. A partir de ellos las manifestaciones de ese centralismo están dadas por la concentración de los tributos (las empresas generan sus ingresos fuera de la capital pero en esta tienen establecido su domicilio fiscal), de las finanzas, de la producción, de los servicios principales. También se expresa en la toma de decisiones políticas, en la ubicación de los centros de poder diversos (ministerios, instituciones políticas, sociales, gremiales). Asimismo en Lima se concentra la academia y el saber, expresado en las mejores universidades y aportes intelectuales”. (Carlos Herz, Coordinador Nacional Programa Fortalece – CARE PERU).

“(...)La inversión pública que se concentra en las ciudades más grandes, en Lima y departamentos. La falta de una integración transversal de la economía a la geografía del país y la falta de visión unitaria y de identidad común, falta visión de integridad”. (Dulio Plácido Salazar Morote, Coordinador de la Universidad Micaela Bastidas, Ayacucho).

“(...) La concentración de la mayor parte de las instituciones públicas y demás reparticio-

nes de gobierno en la capital de la República y la dependencia de la economía supeditada al desarrollo limeño". (David Habram Salazar Morote. Gerente General de Agroindustrias Andahuaylas).

"(...) La expresión clásica es: ¿Cómo crees que los de Ayacucho pueden saber manejar sus recursos? Yo sabía que iban hacer un mal trabajo. Otra expresión clásica es: cómo crees que esos profesionales egresados de la Universidad de Garcilazo de la Vega del Cusco pueden ser mejores que los egresados de la Universidad del Pacífico.

Un hecho común que define claramente el centralismo, es la emisión de permisos de exportación de productos de la biodiversidad de parte de las oficinas de INRENA en Lima. Un exportador de pupas de mariposas en Iquitos o en Madre de Dios tiene que esperar a un funcionario de INRENA de Lima para que pueda viajar y hacer la supervisión correspondiente, aun cuando tienen especialistas sobre el tema en cada una de las regiones. Cuando INRENA emite los permisos en Lima, las pupas de mariposas en Iquitos o Madre de Dios ya no pueden ser exportadas, por la demora del trámite, las pupas ya se convirtieron en adultos. Conclusión, los empresarios tienen que cerrar sus negocios." (Dennis del Castillo Torres. Ex Presidente del IIAP).

Los procesos descentralizadores tienen que partir de decisiones políticas del más alto nivel, que impliquen esfuerzos y capacidades para revertir la acumulación extremadamente inequitativa del poder y redefinir el rol del Estado, haciéndolo más proactivo y eficiente en la promoción del desarrollo. En consecuencia, descentralizar económica y políticamente el país es una condición prioritaria para el desarrollo nacional en términos de acceso al bienestar material, a los derechos, a la solidaridad y a la gobernabilidad democrática. La existencia de gobiernos descentralizados, facilita la creación de mecanismos de democracia participativa y transparencia en la gestión de los recursos públicos, por estar sometidos a una auditoría social más directa y cercana.

"(...) Desafortunadamente, los problemas del proceso de descentralización que se viene implementando en el Perú, no sólo están asociados a los aspectos deficientes del proceso, sino tam-

bién a la lógica existente del papel del gobierno en el desarrollo económico local, regional y del país. Esta lógica requiere cambiar radicalmente" (Mario Tello, consultor internacional y profesor e investigador del Departamento de Economía y CENTRUM Católica, portal PALESTRA).

En el foro convocado en Ayacucho (SNV-PNUD), el tema de la pobreza se asoció con las secuelas o impactos sociales, económicos y organizacionales provocados por el conflicto interno de los 80'y 90', con énfasis en Ayacucho, Apurímac, Junín, Huánuco y Huancavelica. Se señaló la necesidad de reforzar las decisiones políticas y recursos que amplíen el Plan Integral de Reparaciones (individuales y colectivas), a favor de las comunidades y personas que fueron más afectadas y que ha surgido de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). En este sentido, se expresó que los recursos se formalicen efectivamente en los planes y presupuestos del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales (tal como ha ocurrido en el presupuesto de la provincia de Huamanga, capital del departamento de Ayacucho).

" (...) En el año 2000 el Perú inició una nueva transición a la democracia. Se retomaba así una promesa muchas veces defraudada en la historia del país. Este nuevo intento empezó después de la caída de un gobierno autoritario y corrupto. Amplios sectores de la población expresaron, entonces, su esperanza de que esta vez el país encontrara verdaderamente el camino hacia la construcción de un Estado que represente los intereses de las peruanas y peruanos sin excepción y, al mismo tiempo, hacia la edificación de una sociedad unida, pacífica y próspera.

Para transitar ese camino, el país necesita afrontar y vencer diversos obstáculos. Uno de ellos, el más grande tal vez, es el legado de dos décadas de violencia durante las cuales se produjeron masivas violaciones de derechos humanos. Esa violencia, que afectó a todos los peruanos, se encarnizó principalmente en la población rural de los andes, la que ha sido históricamente la más postergada y excluida en el Perú". (Introducción del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación).

Los procesos descentralizadores tienen que partir de decisiones políticas del más alto nivel, que impliquen esfuerzos capaces de revertir la acumulación extremadamente inequitativa del poder y redefinir el rol del Estado, haciéndolo más proactivo y eficiente en la promoción del desarrollo.

Fortalecimiento de las instituciones y conducción política del proceso

Para consolidar o reconfigurar los procesos orientados a la descentralización, se requiere reforzar la capacidad de gestión y negociación de las diferentes redes nacionales y locales, públicas y privadas. En esta línea, se postula el otorgamiento de un mayor peso político y técnico al Consejo Nacional de Descentralización (CND). Una de las mayores críticas que se le hace al CND, se centra en el desempeño de su labor durante la campaña informativa de cara al Referéndum de octubre del 2005, que no consiguió resolver las dudas de los ciudadanos y ciudadanas, con el resultado final ya conocido. Pero también por su insuficiente nivel político para tomar decisiones, por haber abarcado un número muy grande de tareas que no han podido cumplirse y por la configuración limitada de su Consejo (donde la representación regional y municipal es minoritaria e insuficiente²).

“ (...) Diversas organizaciones políticas departamentales y nacionales se opusieron al proceso. No hubo incentivos políticos que promovieron el proceso en las organizaciones políticas, éstas consideraron que constituir regiones que trascendieran el ámbito departamental afectaría su poder territorial. Los promotores y responsables del proceso no lograron realizar una campaña de información eficaz ni persuadir a la ciudadanía contra un conjunto de discursos fragmentados y heterogéneos negativos; la viabilidad técnica de algunas propuestas no fue lo suficientemente sólida; hubo muchas percepciones negativas relacionadas con el proceso de regionalización de los años ochenta e inicios del noventa del siglo XX que se asociaron al actual proceso de integración; y no se resolvieron diversos vacíos legales vinculados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones: la determinación de la sede regional, la conformación del Consejo Regional, la distribución de los recursos de canon y regalías, la aplicación de los incentivos fiscales y la consideración de un plazo para concluir con el proceso de descentralización”. (Johnny Zas Friz. Coordinador del Progra-

ma de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo).

“ (...) Protagonismo político de los líderes locales de no perder su influencia a nivel local-intereses. Limitada difusión de las bondades de la descentralización y conformación de regiones. Estrategia inadecuada aplicada por parte del CND” (Alex Narváez Gómez. Planificador. Apurímac).

En las reuniones técnicas sostenidas con representantes del Grupo Propuesta Ciudadana, de la RED - Perú y de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), se señaló, al respecto que, en lo sustantivo, el CND no ha sido exitoso en el cumplimiento de sus objetivos, en los siguientes sentidos:

- no ha sido posible crear una sola región,
- no existe un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades (en los gobiernos regionales y municipales),
- los gobiernos subnacionales no se sienten representados por el CND y sus negociaciones con el gobierno nacional, son más bien de carácter sectorial y se realizan al margen del CND,
- los esfuerzos del CND por propiciar la articulación de los gobiernos regionales y municipales, han sido escasos y no muestran frutos sostenibles.

Se sugirió mayoritariamente, trasladar la priorización de las inversiones y el establecimiento de políticas de desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Una cuestión vital, relacionada tanto con el MEF como con el CND, se refiere a la calificación de los proyectos de inversión pública, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Estas consideraciones de corte institucional reconocen la conveniencia de redefinir el rol del Estado, incluso como base para fijar competencias y atribuciones en los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y distrital.

Por otro lado, está presente en el debate el rol de la cooperación técnica externa,

² El Presidente del CND precisó a fines de agosto del 2006 que esta entidad sería potenciada y que su composición se ampliaría precisamente en ese sentido. También expresó, que la descentralización se asumía como una de las Políticas de Estado prioritarias, bajo la orientación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para consolidar o reconfigurar los procesos orientados a la descentralización, se requiere reforzar la capacidad de gestión y negociación de las diferentes redes nacionales y locales, públicas y privadas. En esta línea, se postula el otorgamiento de un mayor peso político y técnico al Consejo Nacional de Descentralización (CND).

bilateral o multilateral, como donante de recursos adicionales que contribuyan a impulsar los procesos de descentralización, la formulación de planes de desarrollo subnacionales y la gerencia orgánica de los gobiernos locales y regionales.

Este tipo de esfuerzos implica modificar, algunos contextos normativos que van desde la Constitución, hasta una nueva Ley Marco de la Descentralización, pasando por las Leyes Orgánicas de los gobiernos regionales y municipales, así como las regulaciones sobre la conformación de regiones. Esas iniciativas deben tener como soporte fundamental la reforma o modernización del Estado en general y del gobierno en particular.

“(…) Dentro de las políticas para mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno, se deben considerar aquellos relacionados con el ensamble de las actividades centrales a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Estas entidades deben proporcionar a las regiones un contexto integrador para planificar, formular sus presupuestos y operar las transferencias de proyectos y atribuciones que se les asignen.

De otro lado, se asume la urgencia de integrar a las direcciones regionales de los ministerios dentro de los gobiernos regionales, en razón de la duplicación o contraposición que significa su accionar frente a las gerencias de los gobiernos regionales y de su misma presidencia”. (Conclusiones de foros con SNV y la Red de Municipalidades Rurales del Perú)³.

Lentitud e incoherencia del proceso de transferencias

Tanto en las respuestas a la encuesta que convocaron a 20 dirigentes locales y especialistas en el tema de la descentralización, como en las reuniones y foros regionales, predominó el juicio de que el proceso de transferencias –uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización– se ha desempeñado con re-

trasos, deficiencias, vacíos y confusiones. La explicación radica, se dijo entonces, en que hasta el régimen anterior, el gobierno central no había mostrado la voluntad política necesaria para llevar a cabo este proceso, de manera eficaz, por la baja jerarquía decisoria del CND, y por la fuerte resistencia de los ministerios (sobre todo del MEF) así como de los organismos públicos descentralizados a entregar algunas de las atribuciones que les otorgan poder.

“(…) Desde el punto de vista de las transferencias financieras, incluyendo canon, fondos especiales (FOCAM) y regalías es fundamental que se analicen los criterios de transferencia de manera integral y evitar las desigualdades que en este momento se están generando.

De un lado el FONCOR y FONCOMUN deben ser efectivamente fondos de compensación a los que menos tienen y reciben. Del otro, se deben encontrar mecanismos para prever situaciones adversas debido a las fluctuaciones que podrían mostrar los ingresos provenientes de canon y regalías, que son inestables por naturaleza; para lo cual es importante ligarlos con responsabilidades específicas – actualmente estos recursos no se transfieren-sujetos al financiamiento de una función específica.

Adicionalmente, será necesario poner en marcha la descentralización fiscal efectiva – asignación de la recaudación del 50% de algunos impuestos nacionales a las regiones- cuidando de generar incentivos para que los gobiernos descentralizados mejoren su recaudación fiscal y cumplan con las reglas fiscales que buscan garantizar la estabilidad macroeconómica”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

Se mencionó que el CND había informado que durante los últimos dos años, han sido transferidas 122 funciones sectoriales de las 185 programadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Este dato es dudoso considerando que, en rigor, las 122 funciones incluidas en los planes anuales de transferencias, no han podido

Se asume la urgencia de integrar a las Direcciones Regionales de los Ministerios dentro de los Gobiernos Regionales, en razón de la duplicación o contraposición que significa su accionar frente a las Gerencias de los Gobiernos Regionales y de su misma presidencia.

³ En setiembre el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República un proyecto de ley que restituye la autonomía administrativa de los gobiernos regionales para el desarrollo de sus funciones y la designación de los directores regionales sectoriales.

Una de las limitaciones más importantes del proceso de transferencias, es que éstas se han efectuado sin la asignación de los recursos correspondientes para cumplir las funciones y competencias transferidas.

ser totalmente realizadas debido a que no todos los gobiernos regionales han pasado el proceso de acreditación. Por otra parte, resulta que las funciones y competencias programadas para transferirse en esta primera etapa, corresponden básicamente a compromisos de planificación y promoción que ya se vienen realizando, por las gerencias de línea o por las direcciones sectoriales regionales.

Sobre este tema, en los tres foros regionales se ha coincidido en que una de las limitaciones más importantes del proceso de transferencias, es que éstas se han efectuado sin la asignación de los recursos correspondientes para cumplir las funciones y competencias transferidas.

“(...) Ha habido un gran retraso en la promulgación de los Decretos Supremos para los Planes Anuales de Transferencia de funciones y no se ha cumplido con los plazos y propuestas elaborados por los ministerios y gobiernos regionales. Los planes de transferencia de mediano plazo, han sido elaborados sin tener en cuenta las propuestas de los gobiernos regionales e incluso, luego de elaborados, no han tenido concordancia con los Planes Anuales. Los requisitos específicos han sido elaborados solo por los ministerios, lo que no ha permitido que todos los gobiernos regionales puedan acreditar. Además, las funciones a transferir han sido desagregadas arbitrariamente por los ministerios en “facultades”, sin que el CND haya puesto ninguna objeción. No ha habido, en ningún momento, la capacitación ni la asistencia técnica de los ministerios a los gobiernos regionales, necesarias para el proceso de transferencias, y tampoco se han elaborado los convenios de cooperación con los ministerios, para la capacitación y asistencia técnica. El CND no ha sido acucioso ni vigilante para que se de cumplimiento en este aspecto.” (Neri Saldarriaga, Vicepresidenta del Gobierno Regional de Lambayeque).

En el caso del Gobierno Regional de Lambayeque, por ejemplo, la transferencia de más del 50% del total de competencias sectoriales programadas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR), no ha significado mayores recursos presupuestales ni tampoco un cambio en las funciones que venía ejerciendo.

En San Martín, el sector agricultura ha logrado la acreditación de 4 de las 17 facul-

tades programadas para el año 2004 pero, sin transferencia de recursos presupuestales. Lo mismo sucede con comercio exterior y turismo, cuyas funciones han sido transferidas en su totalidad; pero sin bienes, personal ni recursos presupuestales. En resumen, ninguna de las 10 facultades previstas para ser transferidas en el 2005 fueron aprobadas y, muy probablemente, suceda lo mismo con las 8 programadas para el 2006.

Respecto de Ayacucho, participantes de los foros, mencionaron que pese a haberse acreditado las condiciones para la transferencia de la Dirección de Comercio, Turismo y Artesanía de Ayacucho, en el acta respectiva no se asignaron los recursos correspondientes para efectuar las funciones transferidas. Similar situación habría ocurrido con la Dirección Regional de Promoción Agraria, y con el Proyecto de Riego del Río Cachi.

En suma, se trata de un proceso excesivamente centrado en la superación de escollos burocráticos y administrativos, que no termina de hacerse efectivo en la práctica, y que representa para los gobiernos regionales una dificultad, más que un aporte. La imagen insiste en la convicción de que este tipo de procesos, con sus correspondientes exigencias, se establecen en la capital (Lima) con muy poco conocimiento de la realidad de las provincias.

LOS RECURSOS Y SU PLANIFICACIÓN

Hacia una reingeniería de los planes y presupuestos participativos

Los planes concertados y presupuestos participativos regionales y municipales, son mandatos legales que deberían operar como guías para la gestión tanto de las autoridades como de la propia población organizada. Una mayoría de las fuentes que nutren este capítulo considera que dicho propósito se ha debilitado porque: a) ni los planes ni los presupuestos han sido contruidos con solvencia técnica suficiente; b) los planes no se han articulado con los presupuestos; c) los planes regionales no han logrado integrar funcionalmente a los planes provinciales y municipales; d) el grado

Figura 5.1

La agenda de la descentralización peruana

Superar las limitaciones del actual proceso es urgente y permitirá que la reforma descentralista adquiera un ritmo más consistente e irreversible.

LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO. Para superar sus limitaciones existente, se necesita:



- a) Renovar el consenso social y político por la descentralización.
- b) Diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios.
- c) Fortalecer instituciones y actores sociales y políticos.
- d) Un Consejo Nacional de Descentralización con mayor representatividad, dinamismo y capacidad para tomar decisiones y conducir el proceso.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL. Para mejorar su amplitud y calidad, es necesario:



- a) Potenciar el impacto de la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.
- b) Ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana.

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES. Para mejorar el desempeño, se requiere:



- a) Incrementar las condiciones de legitimidad en la elección de autoridades regionales y municipales.
- b) Modificar la estructura de los gobiernos regionales.
- c) Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y municipales.
- d) Consolidar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN. Para mejorar su participación, es necesario:



- a) Adecuar la legislación sobre municipalidades.
- b) Incluir de manera efectiva a las municipalidades en el Plan Quinquenal de Transferencias.
- c) Fomentar las asociaciones de municipalidades.
- d) Aumentar los ingresos propios y mejorar la calidad del gasto.

LA TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS. Para superar los actuales retrasos, se requiere:



- a) Revisar y adecuar el Plan Quinquenal de Transferencias.
- b) Facilitar la concertación entre los gobiernos subnacionales y los actores locales respecto de la transferencia de competencias.
- c) Facilitar la concertación entre los tres niveles de gobierno y precisar sus responsabilidades en el proceso de transferencias.
- 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.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. Está pendiente



- a) Revisar el reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.
- b) Revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales.
- c) Impulsar una reforma tributaria que favorezca la descentralización.
- d) Optimizar el gasto público.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL. Está pendiente



- a) Formular un Plan Nacional de Regionalización

Fuente: "La descentralización peruana. Una agenda para relanzar un proceso impostergable". Grupo Propuesta Ciudadana-Participa Perú. Lima. 2006
 Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

de aportación de la población en la formulación y control de estas herramientas gerenciales ha sido frágil y no persistente.

De otro lado, se expresó por la mayoría de los participantes en los foros y reuniones técnicas, que, en general, los planes regionales concertados no han incorporado funcionalmente los planes sectoriales, los planes de competitividad y los planes de prevención o gestión de desastres. Ante este panorama, se postula armar una masiva “reingeniería” de esos instrumentos, para darles coherencia, efectividad y transparencia.

“ (...) De un lado se requiere mayor claridad en las competencias entre niveles de gobierno lo que coadyuvaría a una mejor definición de la inversión pública entre los tres niveles de gobierno.

Del otro lado, es importante que el planeamiento concertado de mediano plazo – Presupuesto de Desarrollo Concertado – se desarrolle en procesos distintos a los de presupuesto participativo evitando que éstos se revisen anualmente. Además es necesario que este planeamiento se articule con las políticas nacionales y con lo que el Centro de Planeamiento Estratégico pueda generar cuando se ponga en marcha. Además se requiere de una metodología que permita tener instrumentos uniformes y comparables entre sí.

En cuanto al presupuesto participativo, en primer lugar se requiere simplificar el instructivo y aprobarlo con carácter permanente y no anualmente. Asimismo, a casi tres años de implementarse este tipo de procesos se requiere una evaluación que analice los beneficios reales de los mismos y sus pertinencias de realizarse tanto a nivel regional como provincial y distrital. Entre los temas a analizar se encuentran: comparación entre tipo de proyectos antes del presupuesto participativo y ahora, tipo de proyectos priorizados versus los efectivamente financiados, beneficiarios de los proyectos (dónde se están invirtiendo los recursos y quiénes se benefician), perfiles de quiénes participan (a quién representan), efectos en la legitimidad de las autoridades”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

Esto implica redimensionar las funciones del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en la orientación

requerida para formular los planes y presupuestos concertados regionales y municipales. Implica, así mismo, perfeccionar los mecanismos que faciliten la participación organizada y representativa de la sociedad civil, un programa potenciado de formación de cuadros técnicos y partidas especiales para la realización de diagnósticos, la formulación de proyectos viables y prioritarios. Se consideró persistentemente que el papel de las universidades debe ser fundamental en este propósito, aunque se señaló también que estas entidades han estado, en general “a espaldas” de las iniciativas orientadas al desarrollo de las regiones donde están ubicadas.

“(…) La articulación entre los gobiernos regionales y locales debe tener como herramienta fundamental el Plan Concertado de Desarrollo Regional, pero no todos los planes concertados recogen esta articulación porque, por diversas razones no se dieron las condiciones adecuadas para dicha concertación. La situación se pone más difícil, cuando se trata de la articulación entre los gobiernos municipales provinciales y distritales.

La falta de coordinación entre los planes de las instancias regional y local, en gran parte se debe a que no está claro el rol de liderazgo que le corresponde a los gobiernos regionales y a que los ministerios, sus OPD y el CND no le reconocen ese papel, pues mantienen relación directa con cada uno de ellos. Pasan por encima de los GR, cuando lo que se debe hacer es apoyarlos para que éstos convoquen a todos los actores públicos y sectores de la sociedad civil, a fin de concretar un acuerdo regional de largo plazo. (Carlos Esteves. Asesor del Presidente Regional de Loreto, Foro Regional de San Martín).

También se reconoce que ha habido una fuerte dinámica de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y de la cooperación técnica externa, bilateral o multilateral, en los esfuerzos de planeamiento y programación presupuestal, aún cuando frecuentemente han participado en aspectos muy puntuales y con limitadas cooperaciones entre ellas.

Se reconoce que ha habido una fuerte dinámica de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y de la cooperación técnica externa, bilateral o multilateral, en los esfuerzos de planeamiento y programación presupuestal.

Nuevas oportunidades para impulsar las potencialidades competitivas regionales

El Perú posee una amplia diversidad de sustratos ecológicos, climas y acervos culturales que constituyen una ventaja comparativa para empujar procesos orientados a la producción de productos primarios y transformados, en la minería, el agro, las crianzas (especialmente de camélidos sudamericanos), la pesquería y el bosque maderable. Muchos nichos de comercio en el mercado externo pueden ser ampliados atendiendo a la exclusividad de los productos o a su oportunidad para reemplazar la caída de ofertas de países competidores por razones estacionales. Aprovechando al máximo estas potencialidades, se facilitaría el camino hacia un desarrollo social, sectorial y territorial.

Los casos de Pro-Limón y Pro-Mango en Piura, y seguramente de otras experiencias similares en el Perú, son también casos a estudiar para entender las diversas posibilidades de concertar institucionalmente aspectos productivos. Se trata de organizaciones de productores, medianos y grandes que, en interacción con la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional, hacen uso de su capacidad de negociación y mejoran su posicionamiento frente a los exportadores. (Eduardo Larrea Tovar. Asesor en Gobernabilidad - SNV).

La predisposición a invertir de los promotores privados, es un factor determinante, especialmente si va unida con una capacidad de innovar procesos no solo en las plantas procesadoras o chacras, sino también en la gerencia. Sustentar esta buena práctica requiere de una amplia y actualizada base de datos sobre oportunidades de negocios competitivos; precios; mercados demandantes; fuentes de financiamiento; recursos naturales y humanos disponibles; red institucional pública, privada, regional y nacional ligada a este tipo de esfuerzos.

“(…) uno de los requisitos principales (para promover la descentralización económico - productiva), es contar con información integrada sobre las potencialidades y limitaciones del territorio y de sus recursos naturales. Esta información debe conseguirse de manera participativa considerando que se trata de un pro-

ceso de construcción social para el desarrollo”. (Doris Rueda Curimania. Gerente de Ordenamiento Ambiental, del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM).

Existen importantes experiencias de emprendimientos productivos específicos de alcance local y regional, que deben tomarse como referentes para impulsar nuevas opciones. Muchas de estas han sido apuntaladas por ONG's vinculadas al desarrollo local y por entidades de cooperación externa. Su realización proviene de la capacidad creativa de organizaciones comunitarias y líderes empresariales locales; que se han enfrentado a las dificultades que les impone el esquema centralista vigente. Los Informes sobre Desarrollo Humano del 2002 y del 2005 del PNUD-Perú, así como los reportes sobre Buenas Prácticas de Gestión Local de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE, dan cuenta de algunas experiencias en esta línea. En el Foro de Ayacucho, se presentaron algunas importantes experiencias de impulso concertado para el estímulo de cadenas productivas con énfasis en pequeñas y medianas empresas.

(…) Frente a las dificultades para articular intereses en una agenda común y contar con una conducción acertada del proceso, se producen también iniciativas positivas que es importante resaltar y compartir entre las regiones. Por iniciativa de empresarios y entidades no gubernamentales, se está llevando con éxito en Ayacucho, un proceso de formación de un sistema de organización empresarial con un horizonte de 10 años y en el que participan los principales actores económicos de Huamanga y de las demás provincias. Luego de haber logrado esbozar una visión compartida, comienza el período de recomposición del tejido socio-productivo. Frente a una ausencia de líderes (quienes fueron perseguidos durante los veinte años de violencia), se vio la necesidad de redinamizar las organizaciones de pequeños productores y micro empresarios que estaban en suspenso, y facilitar la constitución de nuevas asociaciones, las que luego serán articuladas en las redes empresariales que constituyen las bases del Centro de Competitividad de Ayacucho, el cual ha tenido importantes logros”. (Clelia Gálvez Presidenta del Centro Regional de Competitividad de Ayacucho).

Existen importantes experiencias de emprendimientos productivos específicos de alcance local y regional, que deben tomarse como referentes para impulsar nuevas opciones.

LA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA CIUDADANA

Importancia de la conformación de regiones para la descentralización

Es apreciable la convicción mayoritaria de que la regionalización, en el sentido del establecimiento de ámbitos territoriales mayores y diferentes a la de los actuales departamentos, distritos y provincias, es una condición política y económica para apuntalar procesos descentralizadores. Uno de los argumentos operativos, es que una escala regional facilita el tratamiento de proyectos de inversión, cuyas escalas medianas o grandes permiten provocar impactos sustantivos en los escenarios sociales y económicos donde operan o influyen. El punto crítico radica en cómo definir los enfoques y criterios para constituirlos. El desafío es poderoso por la complejidad de una definición en ese sentido. Sin embargo nuevas rutas se facilitan a partir de las evaluaciones que se han efectuado sobre el fracaso de iniciativas anteriores; particularmente del referéndum de octubre del 2005.

El relanzamiento exitoso de los esfuerzos dedicados a la regionalización, implica disponer previamente de una estrategia nacional de ordenamiento del territorio en la cual se considere el fortalecimiento de flujos de intercambio comercial, el manejo de cuencas, el impulso de circuitos turísticos, el desenvolvimiento de ejes de desarrollo provocados por algunos grandes proyectos de generación hidroeléctrica, la ampliación de tierras cultivables y el reforzamiento de centros urbanos dinamizadores de sus entornos; así como el potenciamiento de vías de integración intranacional y multinacional, entre las que pueden considerarse las impulsadas por la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Con ese marco integrador, la mayoría de los testimonios reconoce la importancia de practicar ejercicios de zonificación al nivel subregional, que articulen espacios relativamente homogéneos desde el punto de vista económico, físico social y cultural. La zonificación no tiene por qué ceñirse a las actuales delimitaciones político - administrativas distritales y pro-

vinciales.

"(...) Organización de los territorios con afinidades históricas, culturales, sociales; identificación de corredores productivos, turísticos y de biodiversidad, infraestructura vial y de telecomunicaciones, posibilidad de producción y de servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales. Gestión integrada de cuencas y ordenamiento territorial que permite una ocupación inteligente del territorio. Viabilidad de articulaciones entre gobiernos regionales con los locales, especialmente la definición de las provincias como unidades de planificación y de gestión más fuerte que las existentes, lo que debe estar debidamente articulado con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico" (Julio E. Díaz Palacios. Presidente de la Red Perú de Iniciativas de Concertación Local. Consultor CARE – Programa Fortalece).

"(...) Partir el proceso desde las unidades más pequeñas: articulación de distritos por provincia. Se debe proponer incentivos sustantivos a la articulación efectiva El gobierno local por sí mismo y aislado no cuenta con potencialidades de creación de riqueza. De ahí la necesidad de articulación desde potencialidades con otros municipios no solo para organizar cadenas de producción sino para articuladamente responder a necesidades (salud, educación, recolección de basura, etc) de los servicios básicos." (Juan Ignacio Gutiérrez. Director Nacional Fundación Ayuda en Acción).

"(...) Para que los territorios sean sustento de gobierno descentralizado deben ser suficientemente amplios como para contener una proporción significativa de población, recursos productivos diversos (agro, minería, petróleo, turismo...), integración vial (existente o realizable al corto plazo); que sea un territorio cuyo dinamismo económico (actual o potencial) permita por vía tributaria financiar un aparato de gobierno y sustentar políticas sectoriales" (María Isabel Remy Simatovic. Investigadora Asociada del IEP).

En los debates realizados, algunos especialistas estimaron la conveniencia de considerar algunas situaciones prácticas vinculadas a la regionalización:

- los reajustes de las delimitaciones político – administrativas requieren de complejos consensos sociales y tramitaciones legales, generalmente, com-

El relanzamiento exitoso de los esfuerzos dedicados a la regionalización, implica disponer previamente de una estrategia nacional de ordenamiento del territorio.

- plicadas. En consecuencia, no parecería aconsejable esperar todos los reajustes posibles como condición para conformar regiones,
- mientras se definan zonas de gestión económica y social reales, como referentes funcionales en la configuración de regiones, la unidad de base, con posibles ajustes en cada caso, sería la provincia,
 - entre tanto se constituyan las regiones, deberían fortalecerse las iniciativas de las Juntas de Coordinación Regional, especialmente en lo que atañe a la gestión de proyectos de articulación macro regional,
 - una redefinición de los calendarios y los procedimientos para la conformación de regiones. Algunas ponencias sugerían dejar abierto el cronograma, de modo que los procesos sigan el curso de la evolución social, política y económica del país. Otras ponencias, al contrario, sugerían adelantar los esfuerzos sin esperar a la siguiente consulta programada para el 2009.

Estrategias deseables para impulsar el desarrollo descentralizado con ciudadanía

Fue una percepción general, el asumir que desde el 2002 se están produciendo algunos logros descentralistas, particularmente a través de los presupuestos participativos y los planes concertados. Sin embargo, persisten fuertes vacíos en el manejo de esos instrumentos de gestión, así como en el grado de representatividad y compromiso de las organizaciones civiles en esos esfuerzos. La opinión generalizada es que el centralismo sigue vigente en sus aspectos estructurales: concentración del poder y una frágil estructura del Estado, cuyos mecanismos de control y comando político no han podido transferirse suficientemente a las instancias descentralizadas de gobierno.

“ (...) Es fundamental acompañar los procesos

de descentralización con estrategias que incentiven la transparencia y rendición de cuentas, solo así se podrá no sólo incidir en la mejora en la prestación de servicios, sino además, fortalecer la relación entre representantes y representados. En cuanto a la participación directa, es fundamental que ésta sea promovida sin debilitar un sistema representativo, por el contrario, lo ideal sería que la primera complemente la segunda. En cuanto a equidad, será muy importante que el diseño del proceso de descentralización administrativa adopte criterios que la garanticen”. (Sandra Doig. Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES).

En los foros, se recogió ese malestar evidenciándose con situaciones concretas: la mayor parte del presupuesto de las regiones se asignan al gasto corriente; en Ayacucho solo el 7% se deriva a inversiones. En Lambayeque de la inversión ejecutada en el 2005, solo el 19% correspondió al gobierno regional, mientras que el 81% lo realizó el gobierno central, a través de sus organismos públicos descentralizados (FONCODES, PRONAMACHS, INIA, INRENA, PROVIAS, etc.). Se consideró fundamental que esta situación se revierta. De esta manera se profundizaría la transferencia total de programas, proyectos y capacidades.

Otro tema coincidente en las opiniones recogidas, es la crítica al papel dominante y centralista del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre el manejo de los asuntos públicos. En Chiclayo, Josué Portocarretero, representante del Gobierno Regional de Lambayeque, expresó, que el MEF ha frenado la descentralización financiera y fiscal mediante el control de varios sistemas: presupuestario de inversión⁴, de contabilidad, de endeudamiento y de patrimonio.

Por otro lado, se apreció que a pesar de las limitaciones que impone el esquema económico en curso, varios gobiernos regionales y municipales han mostrado una predisposición activa para impulsar, apoyar o aportar directamente en la consolidación de inversiones productivas competitivas que facilitan la salida de los productos

Entre tanto se constituyan las Regiones, deberían fortalecerse las iniciativas de las Juntas de Coordinación Regional, especialmente en lo que atañe a la gestión de proyectos de articulación macro regional.

⁴ Mientras no funcione el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue reconocido como el vehículo de mayor peso en esa evaluación, aun cuando algunos participantes reconocieron la conveniencia de mantener algunos criterios que faciliten la realización de proyectos prioritarios y sostenibles. Para agosto del 2006 ya se habían flexibilizado algunas directrices, permitiendo a los gobiernos regionales aprobar los proyectos de inversión que les corresponda.

La descentralización permite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública y facilita los procesos de construcción y “empoderamiento” de la ciudadanía a través de los espacios de participación concertada, así como de las herramientas que permitan esa construcción.

hacia mercados internos y externos. Algunas experiencias en este campo aparecen en la sección especial del Informe.

Una política importante está referida al establecimiento de incentivos que permitan la inversión privada descentralizada en las regiones, lo cual supondría el gradual incremento de las recaudaciones locales y la puesta en valor de las potencialidades regionales; particularmente en los ámbitos rurales⁵.

“(...)Es necesario promover una línea persuasiva que genere mayores beneficios a la economía campesina, a las cadenas productivas rurales, para consolidar su posicionamiento en mercados competitivos y de exportación”.(Guillermo Dávila Rosazza. Ex Consultor del Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas en la Sierra del Perú, de la Oficina del Primer Ministro).

Aparece en prácticamente todas las referencias recogidas, un amplio consenso sobre la conveniencia de adoptar algunos objetivos y estrategias que permitan mejores desempeños de los procesos hacia la descentralización, tales como:

- Nuevo patrón de ordenamiento económico territorial, basado en nuevas y mejores infraestructuras de comunicación, portuarias y energéticas, facilitando la articulación económico-comercial de las regiones entre sí y entre éstas y el resto del mundo.
- Búsqueda de incentivos económicos, legales y organizacionales para desarrollar áreas de producción competitivas basadas en las diferentes potencialidades regionales y locales.
- Ampliación y consolidación de las funciones, atribuciones y capacidades de los gobiernos regionales y municipales, en el ámbito de una nueva Ley Marco de la Descentralización.
- Mejora en el diseño y aplicación de las herramientas que requieren los gobiernos descentralizados, para efectuar

una gerencia o gestión eficiente en el contexto de la participación social. Al respecto, son esenciales los planes de desarrollo concertados, los planes de competitividad, los presupuestos participativos, los programas de formación de capacidades humanas, los programas de transferencias (comedores populares, proyectos del FONCODES) y los programas dedicados a fortalecer los sistemas de gerencia corporativa en los gobiernos municipales y regionales.

- Rediseño de las diferentes fuentes de financiamiento descentralizadas, como el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FOCOMUN), el canon y las regalías⁶ por explotación de recursos no renovables. Estas líneas tienen que configurarse dentro de una nueva política integral de financiamiento y tratamiento fiscal, que eleve la base tributaria, redefina los términos de las exoneraciones tributarias y establezca prioridades en el uso de los recursos públicos.
- Reforzamiento de las políticas de protección ambiental y de manejo racional de los recursos naturales.
- Potenciación del ejercicio de los derechos ciudadanos y de la democracia; paralelamente a mayores esfuerzos y cambios en los sectores de salud y educación.

“(...) la descentralización permite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública y facilita los procesos de construcción y “empoderamiento” de la ciudadanía a través de los espacios de participación concertada, así como de las herramientas que permitan esa construcción”. (Julio Díaz Palacios. Especialista en Descentralización. Miembro del Directorio de Red Perú. Consultor de CARE).

En suma, la imagen generalizada sobre las virtudes de la descentralización incluye los siguientes argumentos: mejora la distribución de los recursos y del bienestar, facilita la maduración de la democracia;

⁵ El actual gobierno ha previsto otorgar algunas facilidades tributarias, financieras y de soporte técnico a las inversiones en las zonas alto andinas en particular y a la sierra centro sur. El Programa “sierra exportadora” y la creación de un Fondo de Garantías, la potenciación del Banco Agropecuario, del Banco de la Nación y de COFIDE por el lado financiero, así como el fortalecimiento del Instituto de Investigaciones Agrarias del MINAG y del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos por el lado de la asesoría técnica a los campesinos, corren en esa dirección.

⁶ El canon y las regalías son otro factor importante que contribuye a la inequidad en la distribución de recursos, al no llegar a todas las regiones del país y al reducirse los montos recaudables, por la existencia de bases de recaudación cuestionables.

aprovecha mejor las potencialidades y contribuye mejor al desarrollo humano del Perú. Así mismo, facilita la cohesión social, la construcción de ciudadanía y empoderamiento de una propuesta de desarrollo nacional (Proyecto Nacional) donde, entre otras cosas, las personas tengan plenas capacidades para ejercer sus derechos y obligaciones.

Sin embargo, se trata, sin duda, como se reconoce en todas las fuentes que nutren este capítulo, de un proceso de cambios cuya complejidad y magnitud implica tiempos de medianos a largos, pero que no supongan decaimientos en las decisiones políticas y económicas que lo respalden. El siguiente testimonio apunta en esa dirección.

(...) Se debe reconocer que el proceso de descentralización no trae necesariamente logros inmediatos. No es un producto que se logra en base a la promulgación de leyes y elecciones regionales. Es un proceso que se va fortaleciendo a partir de la madurez ciudadana. Es la ciudadanía, desde sus organizaciones reforzadas, la que tiene que hacer tangible el proceso; reconociendo las debilidades y potencialidades de los habitantes de cada región y apelando a la madurez de los políticos regionales para actuar en un país integrado. La principal barrera es de carácter social. Es difícil ver cambios de conductas sociales en periodos relativamente cortos. Es muy difícil que se reconozca qué capacidades humanas son altamente competitivas y qué oportunidades de desarrollo también están fuera de Lima". (Dennis del Castillo. Ex Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP).

Estas consideraciones, que tienen un sentido previsor y realista, no evaden la necesidad de disponer de una propuesta descentralista muy ágil y aguda. Tampoco dejan de reconocer las barreras que deben superarse ni las urgencias a ser atendidas en los años inmediatos para ir avanzando. En general, se aprecia en los diferentes testimonios una postura de esperanza y de aporte que se expresa cuando todos añaden a sus análisis críticos propuestas concretas. En los siguientes párrafos aparecen dos referencias fundamentales en este sentido.

"La descentralización económica y político-administrativa permitirá que las regiones decidan dónde y cómo invertir sus recursos, pero fundamentalmente permitirá una mejor redistribución de los recursos que se generen

en el país. (...) la distribución de los recursos financieros debe basarse en el Índice de Desarrollo Humano de las regiones y provincias". (Saúl Rivera Borjas. Gerente General de la Consultora Mercadeo y Negocios. Asesor en la Formulación de los Planes de Competitividad de las Regiones de Moquegua y Tacna).

"El nuevo Gobierno tiene la posibilidad de responder a la evidente demanda de cambios en prácticamente todos los departamentos de la sierra y de la selva, aunque con mayor claridad en el sur. Tiene por delante una agenda muy compleja que requiere amplias convocatorias: renovar un consenso social y político descentralista, diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestra diversidad territorial, profundizar la transferencia de competencias y recursos en el marco de una profunda transformación del Estado, ampliar los mecanismos para la transparencia y la concertación, fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales. En estos temas consideramos que es viable un acuerdo entre los diversos sectores del gobierno y de la oposición, de las organizaciones sociales y de los empresarios". (Proyecto Participa Perú, del Grupo Propuesta Ciudadana. Boletín Número 34, Julio 2006).

Avances y retrocesos en los espacios de concertación y participación ciudadana

Los testimonios y los actores regionales reconocieron, mayoritariamente, que uno de los avances más significativos del proceso de descentralización es la elección de los gobiernos subnacionales, en cuyo seno ha aparecido la posibilidad de la participación de organizaciones civiles, en los esfuerzos orientados a impulsar el desarrollo de sus regiones y municipios. En este contexto, los mecanismos de participación y concertación ciudadana, aún en proceso de institucionalización, constituyen elementos clave para consolidar el ejercicio de la ciudadanía y fortalecer la democracia. Ello no quiere decir que estén desprovistos de dificultades.

"(...) En términos generales, en el país, donde todo discurso político alude a la participación ciudadana y hasta se sustenta en ella, la reserva de poder de la ciudadanía expresada en su capacidad de tomar iniciativas por encima de los

En suma, la imagen generalizada sobre las virtudes de la descentralización incluye los siguientes argumentos: mejora la distribución de los recursos y del bienestar, facilita la maduración de la democracia; aprovecha mejor las potencialidades y contribuye mejor al desarrollo humano del Perú.

La consistencia y sostenibilidad de la participación, es posible cuando los diversos actores de la sociedad –empresariado, universidad, colegios profesionales, cámaras de comercio, organizaciones de base, entidades del Estado- buscan realizar acciones concertadas alrededor de una agenda común.

electos; es decir, los mecanismos de democracia directa afirmados en la Constitución y desarrollados en la Ley de Participación y Control, no se utilizan; porque son más costosos que el ejercicio de influencia directa sobre el poder, o que la presión de los movimientos y protestas sociales, o porque sus consecuencias no están claramente definidas, o las condiciones son casi imposibles de cumplir, o porque, a despecho de análisis muy entusiastas, en realidad, la sociedad civil en el Perú es extremadamente débil. Se utilizan sólo en casos de comunidades pequeñas y pobres, muchas veces para dirimir pequeños conflictos de poder local; no en la vanguardia de la modernidad, sino en el terreno, recuperado por la crisis del sistema de partidos, de poderes personales tradicionales. (María Isabel Remy, investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos).

La participación de las organizaciones sociales en el desarrollo regional y local, se hace efectiva, fundamentalmente, en los consejos de coordinación regionales y locales, en los planes concertados y presupuestos participativos, en las audiencias públicas, en los comités de vigilancia ciudadana y en los comités o mesas sectoriales relacionadas con los consejos de coordinación regionales y locales. Sin embargo, ha sido claro que esta participación ni es semejante en sus estilos ni tiene la misma profundidad en sus resultados o compromisos. Entre las experiencias más resaltantes se mencionaron las de los municipios de Santo Domingo, Chalaco, La Arena y Frías, en Piura; donde la innovación fue la orientación del presupuesto participativo, en el marco de un proceso de planificación y gestión municipal concertada. Uno de los impactos inmediatos ha sido el de la descentralización de la inversión a las zonas rurales.

“(...) La descentralización implica una posibilidad estratégica para la participación ciudadana en los sistemas de decisión, ya que al establecer una mayor proximidad entre las instancias de decisión y el ciudadano puede convertirse en una herramienta de inmenso valor para la construcción de una democracia más participativa.

Está planteada la necesidad y posibilidad de transformar un sistema de representación que ha dado claras muestras de agotamiento. No se trata de eliminar la democracia representativa sino de recrearla, integrando mecanismos y

formas de democracia directa y de seguimiento y fiscalización de los gobernantes por los gobernados.

La generación de canales que permitan el acceso de los ciudadanos a la información y al diálogo con los gobernantes es un requisito básico. Esto sólo es posible mediante la descentralización y la creación de diferentes niveles de gobierno: nacional, subnacional y municipal.

Esta no es una perspectiva de fragmentación del país ni de debilitamiento del Estado sino de promover su reconstrucción a partir de nuevas bases para que sea capaz de funcionar con mayor eficiencia y flexibilidad. Consolidar el Estado y el sistema político desde los distritos, provincias y regiones significa incorporar nuevas formas de organización cercanas al territorio. Es evidente que así se generan bases mucho más sólidas para el ejercicio del gobierno”. (Javier Azpur, especialista en regionalización, Grupo Propuesta Ciudadana).

A pesar de los logros obtenidos hasta el momento, la participación de la sociedad civil puede caracterizarse, en general, como “débil y fragmentada”. La consistencia y sostenibilidad de la participación, es posible cuando los diversos actores de la sociedad –empresariado, universidad, colegios profesionales, cámaras de comercio, organizaciones de base, entidades del Estado- buscan realizar acciones concertadas alrededor de una agenda común. Sin embargo, la dispersión de intereses y de actores en las regiones, y las propias deficiencias en el diseño de estos mecanismos participativos, hacen lento el avance e impiden realizar acciones integradas y sostenibles.

El hecho que los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), integrado por autoridades y representantes de la sociedad civil, tengan un status consultivo o no vinculante y que carezcan tanto de información oportuna como de soportes técnicos, limita su gestión real en términos de la conducción de procesos de desarrollo concertados hacia el mediano y el largo plazos. Además, se dijo, que las priorizaciones sugeridas en estos espacios no siempre se respetan por las instancias del nivel central ni por los propios gobiernos subnacionales.

La legitimidad y efectividad de los espacios de participación, se ve en algunos casos también limitada por su débil representatividad. Frecuentemente, es el mismo grupo

reducido de personas o instituciones el que participa en los consejos de coordinación, en los consejos sectoriales y en las audiencias públicas. Por otro lado, la selección o elección de los representantes de la sociedad civil no necesariamente incluye a instituciones que tienen alta gravitación en la localidad o región, entre otras cosas por la complejidad de los procedimientos legales (personería jurídica entre ellas), para ser inscritos como postulantes en esas instancias.

“ (...) Debilidad del tejido o de las organizaciones sociales, fragilidad de movimientos sociales, locales y regionales que levanten las propuestas descentralistas, y subordinación de gruesos segmentos de la población a prácticas asistencialistas y clientelares de los partidos o movimientos de turnos en los diversos niveles del sistema gubernamental. Escasa participación en los espacios y procesos participativos: CCRs y CCLs, planeamiento concertado, presupuesto participativo, vigilancia social”. (Julio E. Díaz Palacios. Presidente de la Red Perú de Iniciativas de Concertación Local. Consultor CARE – Programa Fortalece).

Como resultado, parte de la población, sobre todo del ámbito rural, que no sabe cómo participar o que carece de recursos para hacerlo, queda excluida de estos espacios. Fueron bastante comunes en los testimonios recogidos para este Capítulo, en el sentido de una limitada participación de dos actores clave: las Universidades y los Gremios Empresariales; lo cual restringe la validez de planes económicos concertados, hace escasa la investigación aplicada y la formación de cuadros técnicos precisamente para mejorar la calidad de los planes, presupuestos y proyectos. Esta es, se recalcó, una situación grave que las nuevas estrategias a favor de la descentralización debieran construirse.

“ (...) La marginación de la población rural que para el caso de Apurímac representa el 75%, que impide un conocimiento real del otro Perú donde se originan las leyes y se toman las decisiones, concentrando aquí, en la Sierra Apurimeña, la gente que desconoce la base teórica del Estado.

La presencia del Estado en el Perú profundo, como Apurímac; si es que hay presencia, es sólo para cumplir metas que justifiquen la inversión, especialmente social”. (Raúl Dueñas

Casihualpa. Director Ejecutivo de CIDIAP. Apurímac).

En las reuniones con líderes sociales y autoridades tanto regionales como municipales, se analizó la creación de consejos, mesas o comités encargados del tratamiento de diversos temas: producción y competitividad, salud, educación, turismo, adulto mayor, infancia, cultura, deporte, ambiente. Esa fórmula tiene la ventaja aparente de abordar cada asunto con mayor rigor. Sin embargo, en muchos casos, ha mostrado algunas inconsistencias o problemas:

- una irreal segmentación de asuntos que son interdependientes, como es el caso de la salud, la nutrición, el saneamiento básico e incluso la educación;
- dificultades prácticas para ensamblar cada aporte sectorizado en los consejos de coordinación, cuyo funcionamiento es en general muy irregular y carece de soportes técnicos para articularlos eficientemente;
- el involucramiento repetitivo y tedioso de los mismos representantes en varios comités, cuando el tejido institucional es débil, lo que ocurre frecuentemente en distritos rurales con poblaciones pequeñas y con patrones de actividad concentradas en muy pocas actividades. En suma, se consideró que un trabajo disperso de los agentes convocados dificulta la formulación de programas integrados, donde distintas actividades se nutren o condicionan entre sí.

“ (...) La descentralización abre la oportunidad de imaginarse nuevos escenarios de desarrollo local, regional y nacional. También de construcción de nuevos términos de la relación Estado y ciudadanos. Ofrece condiciones para organizar y ordenar nuestros complejos tejidos sociales y propender a su mejor representación e institucionalidad. Y el desafío principal no está en lo normativo, sino en los actores, en las personas, en nosotros mismos. No podemos seguir haciendo lo mismo, pues ya sabemos lo insatisfactorios que son estos resultados. Ojalá que no se imponga nuestra conocida propensión nacional a las oportunidades perdidas. Ojalá que, como el Cienciano de Cusco, podamos comprobar que sí se pudo”. (José López Ricci. “Planes de desarrollo y presupuesto participativo. Los precarios inicios de una compleja reforma del Esta-

La legitimidad y efectividad de los espacios de participación, se ve en algunos casos también limitada por su débil representatividad. Frecuentemente, es el mismo grupo reducido de personas o instituciones el que participa en los consejos de coordinación, en los consejos sectoriales y en las audiencias públicas.

do”, Grupo Propuesta Ciudadana”).

Los señalamientos anteriores no dejaron de reconocer que en algunos casos, los comités, consejos o mesas sectoriales han mostrado una enorme capacidad de trabajo creativo y propositivo, particularmente cuando generan planes concertados sectoriales eficaces. Se mencionaron varios casos en este sentido. Uno de ellos, es el del Consejo Regional de Turismo de Lambayeque, que ha permitido contar con un plan de turismo cuya perspectiva hacia el mediano y el largo plazo se sustenta en el denominado Circuito Turístico Nororiental, que pretende ser el segundo destino turístico del Perú, después del Circuito del Sur con el eje Cusco - Machu Picchu. Otro es el de las mesas o consejos de educación, derivados de los Consejos de Coordinación Regionales de Ayacucho y Lambayeque (COPARE), que han presentado propuestas integrales para el desarrollo del sector, con énfasis en los contenidos curriculares y en su articulación con otros sectores tanto sociales como económicos.

EL CLIMA DE ESTOS DEBATES Y APORTES

El recorrido realizado por las diferentes regiones, y en especial el intercambio con los actores del proceso descentralista, muestran una enorme vocación y esperanza en la transformación de las regiones una vez inscritas en un nuevo tipo de Estado. Los actores están convencidos de estar inmersos en el curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

Esta esperanza no supone que en las regiones se encuentren satisfechos con la forma en que se vienen sucediendo los hechos. Si hay algo unánime en ellas, es la percepción de una actitud - y a veces intención manifiesta - proveniente del centro y del Poder Ejecutivo, de no ceder poder real, de tratar de cumplir con las formas, pero a la vez retener para sí los hilos del poder de decisión. Desde luego, las voces más autorizadas de este poder del Estado han señalado al respecto, en múltiples ocasiones, que esta percepción no tiene fundamentos.

Donde posiblemente sea más claro este conflicto es en el tema de las transferencias de recursos y funciones. En las regiones hay un ansia por tener la posibilidad

de manejar directamente los recursos asignados a las localidades del interior, y este deseo hace más sensibles los esfuerzos para superar las deficiencias legales, los enredos en la administración, la desidia de las burocracias. En el bando opuesto, las autoridades centrales, y también muchas visiones críticas de partidarios del proceso, tienen razones variadas para argumentar que lo peor que podría sucederle a la descentralización es caer en la precipitación, improvisando situaciones difíciles, al delegar funciones y recursos a quienes no están en capacidad de hacer un uso adecuado del poder de decisión que se les asignaría.

El otro tema de gran sensibilidad - y uno de los más estudiados - es el del significado, avance y naturaleza de la participación popular en la conducción de los gobiernos locales y regionales. Pocos actores políticos tienen verdadera fe en las posibilidades de la democracia directa y participativa. Para la clase política implicada en los gobiernos municipales, tanto en Lima como en el interior, esta participación es vista como un problema, como una incomodidad a resolver, para poder tener un mejor ejercicio del poder. Y se tiene la contradicción de que todos estén a favor de la descentralización como proceso de construcción de ciudadanía, mientras cuestionan, eluden y hasta abiertamente frustran los mecanismos por los cuales la ciudadanía se construye.

“ (...) La descentralización parece ser una de las pocas promesas de la transición democrática que se vienen haciendo realidad. Ciertamente, es un proceso plagado de problemas, como resultado de un consenso programático entre sus actores que dé una perspectiva de mediano y largo plazo a los pasos que se dan en cada oportunidad. Y, sin embargo, se mueve. Lentamente a veces, sin claridad en otras, pero se mueve. Frente a la parálisis de otras reformas sustantivas del Estado (como las del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales, por mencionar solo tres) y la continuidad del manejo macroeconómico, la descentralización sí aparece como un proceso en curso que puede dejarnos cambios de fondo en cuanto a la distribución de recursos y de poder entre los ámbitos nacionales, regionales y locales de gobierno, y -sobre todo- en las relaciones entre los ciudadanos y sus autoridades”. (Carlos Monge Salgado. “La descentralización en el Perú. Situación actual, perspectivas y al-

En las regiones hay un ansia por tener la posibilidad de manejar directamente los recursos asignados a las localidades del interior, y este deseo hace más sensibles los esfuerzos para superar las deficiencias legales, los enredos en la administración, la desidia de las burocracias.

gunas interrogantes de fondo”, Grupo Propuesta Ciudadana).

A estos desencuentros “interiores” se suma una larga desconfianza, histórica de las regiones con el poder central. *Los reclamos para que la descentralización sea asumida en la capital como un proceso ineludible, con verdadera fe en ella, y no como un compromiso o una concesión, son frecuentes. Se fundamentan recordando las experiencias fallidas en toda la vida republicana, y se alimentan con cada contrasentido o error del proceso.*

Estas desconfianzas – de ida y de vuelta – son posiblemente la raíz de los problemas del proceso. Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recur-

sos, y de las provincias para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, para entender que esos recursos y poder son un medio y que el fin es el bienestar de la población, el proceso está en muy serios riesgos. Los actores perciben y son conscientes de este problema de fondo, aunque no sean siempre explícitos en este aspecto. Pero este conocimiento y conciencia son un buen punto de partida para que este crucial aspecto de la transformación del Estado se haga realidad y que este pueda servir, bastante mejor que antes a las mayorías nacionales, dotándolas de democracia real, es decir de libertad y bienestar.

