



Descentralización con ciudadanía en el Perú

Diálogo con actores regionales



DESCENTRALIZACION CON CIUDADANIA EN EL PERU
DIALOGO CON ACTORES REGIONALES

Hecho el depósito legal: 2006-8606

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18
Correo electrónico: INDH-redperu@pnud.org.pe
www.pnud.org.pe

© Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)
Alberto del Campo 411, Magdalena del Mar, Lima 17
Correo electrónico: peru@snvworld.org
www.snv-la.org

Primera edición: septiembre de 2006
Tiraje: 500 ejemplares

Corrección de estilo: Oscar Hidalgo
Diagramación de carátula e interior: José Rodríguez

Impreso en Imprenta San Miguel S.R.L.
Esperanza 394 Miraflores

Lima – Perú

Este documento puede ser reproducido en cualquier medio, citando la fuente. Su contenido no representa necesariamente el punto de vista del PNUD Perú ni del SNV, así como tampoco de las instituciones o personas que hayan colaborado en su formulación.



Presentación

En un país como el Perú, constituido por regiones con una gran diversidad cultural, social y geográfica, y caracterizado por grandes disparidades interregionales en los niveles de desarrollo humano, el proceso de descentralización adquiere una vigencia particular. La mejor utilización de las potencialidades nacionales requiere del fortalecimiento de las institucionalidades productivas y democráticas en el ámbito regional y local. Un Estado descentralizado abre, asimismo, mejores posibilidades para un más pleno ejercicio de los derechos y deberes de la población, y para una mayor participación de ésta en las tareas del desarrollo nacional. En esa dirección, el actual proceso de descentralización constituye una oportunidad clave, ya que posibilita una nueva relación entre ciudadanía y Estado que se orienta al desarrollo de las regiones en el marco del fortalecimiento democrático.

La consolidación del proceso de descentralización presupone el acuerdo de los principales actores nacionales e implica el protagonismo de los propios actores regionales, autoridades regionales y municipales, universidades, actores económicos, organismos de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil. A cinco años de iniciado este proceso, en momentos en que un nuevo gobierno nacional inicia su gestión y próximos a elegir a las nuevas autoridades regionales y municipales, resulta conveniente realizar un balance de la descentralización a fin de identificar los avances y retos que se plantean en este proceso de largo aliento.

En esta perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Perú) y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) organizaron una secuencia de foros regionales sobre el proceso de descentralización en tres regiones del país —la región amazónica, la costa norte y la sierra sur— a fin de recoger las perspectivas y propuestas de los actores regionales. Los mencionados foros evidenciaron la riqueza de las propuestas de los actores regionales, cuyas opiniones se basan en un conocimiento de primera mano del proceso de descentralización y del desarrollo regional en sus zonas. Sus perspectivas constituyen un aporte clave para la construcción de una agenda de desarrollo

nacional, inclusiva y democrática. Se confirma, así, que no hay proceso de descentralización sin protagonismo regional.

Este informe resume los aportes más importantes de dichos foros y constituye un insumo para el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, titulado «**Hacia una descentralización con ciudadanía**». De esta manera, esperamos contribuir a propiciar un debate de plena actualidad nacional y de vigencia para el desarrollo humano integral del Perú.

Margarita Seminario
Directora Nacional del SNV

Jorge Chediek
Representante Residente del PNUD



Índice

Presentación	3
Introducción	6
1. El escenario político: oportunidades y riesgos	9
2. Vigencia del centralismo	12
3. Lentitud e incoherencia del proceso de transferencia	15
4. Conducción del proceso	20
5. Reingeniería de la gestión pública	21
6. Coordinación interinstitucional	23
7. Los espacios de concertación y participación ciudadana	29
8. Liderazgos y ciudadanía	33
9. Organización territorial	36
Anexos	
Anexo 1 Personas que prepararon y expusieron ensayos especiales	40
Anexo 2 Funcionarios responsables de la organización y conducción de los foros	41
Anexo 3 Instituciones encargadas del montaje operativo de los foros	41
Anexo 4 Siglas utilizadas en el informe	42
Anexo 5 Transferencias sectoriales 2004-2006	44
Anexo 6 Planes anuales de transferencias	45



Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Perú), viene elaborando el tercer Informe nacional sobre desarrollo humano, correspondiente al año 2006 y titulado «Hacia una descentralización con ciudadanía». Este documento, que deberá publicarse el próximo octubre, da continuidad a los dos Informes anteriores sobre desarrollo humano en el Perú, correspondientes a los años 2002 y 2005, cuyos temas centrales fueron el de las potencialidades y el de la competitividad, respectivamente.

A fin de contribuir con la elaboración del mencionado informe, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y el PNUD-Perú suscribieron un convenio con la finalidad de convocar foros en el norte y la sierra sur del país, así como en la región amazónica. Su objetivo fue recoger la perspectiva de los actores regionales y locales en relación con la consolidación del proceso de descentralización. En ese sentido, los foros tuvieron dos finalidades:

- (1) analizar el desempeño actual y las potencialidades futuras de las instituciones públicas y privadas que participan en los procesos de desarrollo regional y local en el contexto de la descentralización; y
- (2) proponer estrategias o lineamientos de política e iniciativas específicas orientados a fortalecer la institucionalidad democrática regional y local para facilitar el desarrollo económico y social sustentable en esos espacios.

Como fruto de dicho convenio, se convocó a una reunión preparatoria y tres foros descentralizados:

- (1) La primera se realizó el 6 de junio, en Lima. A ella asistieron los expertos encargados de preparar los documentos base para cada uno de los foros regionales (tres por cada región). Su tarea fue intercambiar ideas sobre la agenda que debía ser abordada en los foros y precisar los términos de referencia para la formulación de las ponencias.
- (2) Los segundos se realizaron el 28 de junio, en Chiclayo; el 19 de julio, en Tarapoto; y el 19 de julio, en Huamanga. El primero convocó a representantes de Lambayeque, Piura y Cajamarca; el segundo, a

representantes de San Martín y Loreto; y el tercero, a representantes de dos regiones de la sierra sur: Ayacucho y Huancavelica.

Cada uno de los foros contó con la participación de unos 40 representantes de instituciones directamente involucradas con la temática. Se trataba de delegados de gobiernos regionales y gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, dependencias sectoriales descentralizadas, organismos no gubernamentales (ONG), universidades y colegios profesionales.

La redacción de los documentos de base y la discusión central sobre los avances y retos del fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño y gestión democrática del desarrollo regional se orientaron a partir de las siguientes preguntas:

- (1) ¿En qué medida se han fortaleciendo con el proceso de descentralización las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo en el ámbito regional y local? ¿Cuáles se consideran los mayores avances y cuáles los principales obstáculos?
- (2) ¿Cómo se han redefinido los roles en la gestión del desarrollo entre las instancias del gobierno nacional, regional y local? ¿Cómo se evalúa el proceso de transferencia de competencias y recursos que se ha producido en estos primeros años del proceso de descentralización? ¿Qué sugerencias se plantearían para continuarlo de mejor forma en el futuro?
- (3) ¿Cuál es el grado de complementariedad entre los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las instancias dependientes del gobierno central en la planificación y gestión del desarrollo regional? ¿Cómo definir roles y articularlos para asegurar una mejor gestión?
- (4) ¿Cuán eficiente es la capacidad de los gobiernos regionales en la planificación y gestión del desarrollo regional? ¿Cuáles son las principales reformas requeridas para que puedan desempeñar un rol más dinámico y de mayor impacto en el desarrollo regional?
- (5) ¿Qué avances y límites se registran en el proceso de concertación entre actores públicos y privados en la planificación y gestión del desarrollo regional? ¿Existen iniciativas pioneras que abran nuevas perspectivas? ¿Qué propuestas surgen para mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión del desarrollo regional?

En relación con el objetivo de estas preguntas, se aclaró que más allá del diagnóstico, interesaba formular algunas propuestas claves para fortalecer capacidades institucionales que facilitasen la gestión democrática del desarrollo regional y local.

Sobre la base de estas pautas, se encargó a tres expertos locales por cada foro la elaboración de documentos base para incentivar la discusión. Cada uno de ellos abordó las interrogantes planteadas desde perspectivas distintas: una global, una productiva y una social.

La sistematización que da pie al presente documento estuvo a cargo de Carla Donayre y Mariano Valderrama del SNV, y resume las principales conclusiones y propuestas a las cuales se arribaron en los mencionados foros regionales. Estas servirán como insumos para la elaboración del Informe sobre desarrollo humano del PNUD.



El escenario político: oportunidades y riesgos

Los participantes de los tres foros coincidieron en que es muy oportuno el momento en que se lanza el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, centrado en la descentralización y la ciudadanía, y se promueve un debate en diversas regiones del país sobre el proceso de descentralización en curso. El cambio de autoridades (nuevo gobierno y nuevo Congreso) significa el reemplazo de los funcionarios responsables de la conducción del proceso de descentralización, y eso genera, sin duda, una oportunidad para enrumbar mejor el proceso de descentralización y lograr su consolidación. Asimismo, esta perspectiva se ve reforzada por el hecho de que el mencionado informe se lanzará en vísperas de las elecciones de nuevas autoridades regionales y municipales (noviembre del 2006) que asumirán sus cargos a inicios del próximo año, ya que ello permitirá enriquecer la agenda electoral y gubernamental con propuestas sustantivas.

A pesar de los avances producidos en el proceso de descentralización en estos últimos cuatro años, los participantes de los foros entendían que el proceso se había implementado en forma un tanto desordenada y que había sido muy limitada la reasignación

real del poder y de los recursos a las instancias subnacionales. Asimismo, manifestaron que la voluntad política nacional (expresada en el Acuerdo Nacional y en la convocatoria a elecciones de nuevas autoridades regionales) se había ido debilitando con el tiempo. Factores como el poco éxito de Perú Posible, el partido de gobierno, en las elecciones regionales y municipales pasadas; la renuencia de los ministerios y organismos públicos nacionales a desprenderse de programas que daban rédito político en vísperas de un proceso electoral nacional, y otros como el fallido proceso de conformación de regiones (octubre 2005), habían restado apoyo político al proceso. El debilitamiento de la voluntad política se manifestó en que los principales partidos políticos no asumieron el tema de la descentralización en la campaña electoral nacional reciente como un eje central, lo que se constata en las propuestas formuladas en sus respectivos planes de gobierno.

Varios de los ponentes y participantes analizaron los resultados del reciente proceso electoral. Sus análisis centraron su atención en la evidente fragmentación de las preferencias políticas en términos regionales y sociales. En efecto, en la

primera vuelta electoral, Ollanta Humala del Partido Unión por el Perú obtuvo el 25,7 por ciento de los votos emitidos, mientras que Alan García del APRA y Lourdes Flores de Unidad Nacional obtuvieron, con una diferencia de apenas 0,5 por ciento (62.578 votos), el 20,4 y el 19,9 por ciento, respectivamente.¹ Esta marcada división de la población en tres bloques electorales se produce también en el ámbito territorial y socioeconómico. El apoyo al Partido Unión por el Perú fue abrumador en las regiones más pobres del país, ubicadas mayoritariamente en la sierra sur del país; el APRA tuvo su principal contingente en la costa norte del país; y Unidad Nacional tuvo como bastión la capital.

Posteriormente, la segunda vuelta expresó nuevamente la misma fragmentación, pues, en gran medida, el APRA ganó las elecciones debido al voto costeño, mientras que su respaldo fue más escaso en la sierra y selva. Particular atención merece el voto de la población rural, especialmente en zonas de la sierra secularmente excluidas en términos económicos, sociales y étnicos. Unión por el Perú alcanzó un 83 por ciento de los votos válidos en Ayacucho, un 76 por ciento en Huancavelica y un 74 por ciento en Apurímac.

El foro regional realizado en Huamanga, que reunió a representantes de Ayacucho y Huancavelica,

trajo a colación el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, en el sentido de que las poblaciones que más sufrieron los embates de la violencia fueron las quechua-hablantes de estos departamentos, que se encuentran entre los más pobres y relegados del país. En este sentido, las últimas elecciones presidenciales y legislativas expresaron rotundamente la disconformidad de estos grupos con su situación, y se puso de manifiesto los límites del modelo de desarrollo vigente, así como el poco interés del Estado y la sociedad para atender los requerimientos de desarrollo de estas poblaciones, emprender acciones para reparar los estragos de la guerra interna y reivindicar sus derechos ciudadanos. Esta comprobación llevó a plantear un mayor énfasis en los compromisos derivados del Plan Integral de Reparaciones a favor de las víctimas más notorias de ese conflicto. Asimismo, se comentó una reciente encuesta realizada por el PNUD-Perú, que pone en evidencia el escaso reconocimiento que merece el sistema democrático formal de parte de la población más pobre del país, especialmente en las zonas indígenas. Por lo tanto, la viabilidad de la democracia en nuestro país exige una acción más decidida para superar la pobreza y la exclusión social.

En general, los foros regionales coincidieron en la importancia de

¹ En estas elecciones, los votos blancos y nulos representaron el 16 por ciento de la población total.

diferenciar entre una aproximación que concibe la descentralización como proceso administrativo de desconcentración o transferencia formal de funciones, y otra que lo hace como proceso político de traspaso real de recursos y de poder. En este sentido, se consideró que el proceso de descentralización no debía ser visto como un fin en sí mismo sino como un instrumento para promover el desarrollo económico y el desarrollo humano de las regiones mediante medidas que, como la generación de empleos e ingresos, logren un impacto efectivo en la superación de la pobreza y la consolidación de la democracia. Si el proceso de descentralización no satisface esos fines, se corre el riesgo de fracasar y generar frustración en la población. De hecho, los gobiernos regionales han tenido dificultades para responder a las expectativas de la población en el sentido de que el proceso de descentralización pudiera contribuir a mejores condiciones de vida mediante la generación de empleo y la ampliación y mejora de los servicios de agua, desagüe, salud y educación. La realidad demuestra, sin embargo, que las posibilidades de los gobiernos

regionales de atender estas demandas son limitadas, pues sus atribuciones políticas, económicas y administrativas se encuentran recortadas hasta la fecha.

Esta realidad contribuye a alimentar la percepción de que los problemas regionales no han sido resueltos con la intervención de los gobiernos regionales.² Asimismo, pareciera ser que ni las autoridades ni la población comparten una lectura clara del proceso de descentralización. A este hecho se suma un problema de comunicación. La población, en especial la de las zonas rurales marginales, desconoce el proceso y no está informada sobre sus réditos.

Si bien las expectativas frente al proceso de descentralización han sido más grandes que los resultados, los foros estimaron la conveniencia de no perder de vista que nos encontramos en el inicio de un proceso de mediano y largo plazo, en el que las dificultades se remontan a problemas estructurales e históricos. Los procesos de descentralización exitosos ocurridos en otros países de nuestra región y del orbe han sido procesos de largo aliento.

2 En una encuesta publicada por el diario El Comercio en octubre del 2003, el 59.8% de los entrevistados en el interior del país consideraban que la calidad de los servicios que dan las regiones sigue igual; el 47.4% pensaba que la situación económica de su localidad estaba peor que hace un año; el 67.3% consideraba en la gestión administrativa continúa el burocratismo y los trámites complejos y lentos. En Ayacucho una encuesta de opinión pública sindical a Fujimori como el más descentralista. Pese al centralismo organizativo la población asocia descentralización con créditos en bienestar, el acceso a servicios de educación y otros servicios sociales.



Vigencia del centralismo

Los foros expresaron la percepción de que el proceso de descentralización no ha logrado, aún, alterar significativamente las relaciones de poder entre la capital de la República y el resto del país. De hecho, sigue vigente un modelo económico que acrecienta la concentración del poder en Lima. Además, las instituciones del gobierno central —Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría, Tribunal Constitucional, Poder Judicial y Congreso— actúan, sobre todo, como mecanismos de control central.

Efectivamente, la mayor parte de la inversión pública está en manos del gobierno central, en Lima. El presupuesto de los gobiernos regionales se orienta principalmente a gastos de planilla, pago de pensiones y gastos operativos, mientras que lo destinado a inversiones tiene un peso marginal (por ejemplo, solo representa el 7 por ciento del presupuesto total del gobierno regional de Ayacucho). En esta medida, el gobierno central continúa siendo el principal ejecutor y proveedor de obras y servicios públicos, respectivamente, ya sea a través de los organismos públicos descentralizados (PRONAA, FONCO-

DES, PRONAMACHCS, SENASA, INIA, INRENA, IPD, INFES, INC, INABIF, Oficina de Promoción Empresarial-MINCETUR, IMARPE y SENCICO) o de los programas nacionales (PROVIAS, PETT, PSI, PERPEC, PANFAR, PACFO, PANTBC, PROEMPLEO, PROJOVEN, BONOPYME, A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural).³ Así, y solo por citar un caso, de la inversión ejecutada en Lambayeque en 2005 únicamente el 19 por ciento correspondió al gobierno regional, mientras que el 81 por ciento restante al gobierno nacional. Frente a este problema, la discusión planteada en los foros hizo surgir la propuesta de adecuar la estructura presupuestal de los gobiernos regionales a las necesidades del programa de descentralización, creando programas y metas presupuestales coherentes con las funciones y estrategias de desarrollo regional.

Otro de los temas recurrentes en los foros fue el del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Si bien se reconoció la necesidad de un sistema que garantice la factibilidad y calidad de los proyectos de inversión pública, hubo consenso en la necesidad de replantear el actual. Se señaló, entre otras

³ Véase, en el Anexo 4 el significado de las diferentes siglas que aparecen en este documento.

Es notoria la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), convertido en un superministerio. No solo centraliza los proyectos de inversión más importantes, sino que es el responsable de la recaudación; fija la política económica; tiene, en la práctica, capacidad de veto en materia legislativa sobre asuntos presupuestarios y tributarios; y da la aprobación para proyectos públicos. El MEF ha trabado los avances en descentralización fiscal. A la hora de expedir la reglamentación de la ley, limitó los incentivos asociados a la formación de regiones.

Del MEF dependen las dos terceras partes (seis de nueve) de los sistemas administrativos. De ahí que los funcionarios de los gobiernos regionales y locales se ven obligados a ir recurrentemente al MEF para buscar concretar diversas iniciativas relacionadas con el desarrollo de sus regiones. EL MEF controla los siguientes ámbitos: (a) el sistema de presupuesto, que maneja la Dirección Nacional del Presupuesto Público; (b) el sistema de contabilidad, cuyo ente rector es la Dirección Nacional de Contabilidad Pública; (c) la Dirección Nacional del Tesoro Público; (d) el sistema de endeudamiento; (e) el sistema de patrimonio; (f) el sistema de planificación; y (g) el sistema de inversión pública.

Los gobiernos regionales formulan su presupuesto sobre la base de un monto ofertado por el MEF, no existiendo siquiera la posibilidad de negociar demandas adicionales para financiar actividades claves en materia de educación y salud. No existe tampoco la posibilidad de reorientar el gasto corriente a actividades prioritarias, porque éstos han sido calculados para financiar exactamente el costo de la planilla del personal permanente y uno que otro gasto de funcionamiento de las sedes administrativas y de las direcciones regionales sectoriales, perennizando una especie de clientelaje de las administraciones regionales respecto al MEF.

Esta forma de hacer presupuesto ha hecho que todos los costos de las planillas de los sectores más grandes, como Educación, Salud y demás dependencias sectoriales, formen parte del presupuesto del gobierno regional, pero no han ido acompañados, a la par, con las transferencias de competencias, haciendo cada vez más «perversa» la relación gasto corriente/inversión, tan cuestionada en los últimos años. Pero no solo eso, a los gobiernos regionales y locales se les exige concertar su presupuesto, lo cual está muy bien. En cambio, el gobierno nacional no concerta ni coordina con nadie, basta su voluntad para imponer dónde, cuándo y cuánto invertir al margen de las prioridades regionales y locales. El centralismo en las decisiones ha seguido y sigue manteniéndose, no solamente por la carencia de la descentralización fiscal sino, también, por el manejo de los grandes proyectos y de los programas sociales, cuya gestión el gobierno central ha reservado como instrumento político antes que como instrumento de desarrollo social, bajo la dirección y monitoreo de los gobiernos regionales y municipales.

*Josué Portocarrero
Foro regional de Lambayeque*

cuestiones, que el Sistema Nacional de Inversión Pública:

- (1) está marcado por una lógica de evaluación de proyectos de infraestructura, pero no se ajusta a la lógica de los programas sociales o de los que promueven el fortalecimiento de capacidades;
- (2) se ha manejado con criterios muy centralistas: el Ministerio de Economía y Finanzas desconoce las realidades de las zonas del interior del país en las cuales se implementan los proyectos. El SNIP fija criterios uniformes de evaluación sin tomar en cuenta las particularidades de las regiones ni prioridades de proyectos dentro de las estrategias regionales;
- (3) se ha convertido, en algunos casos, en una herramienta de filtro político con la cual se bloquean los proyectos en los presupuestos participativos para derivar los recursos a otros, propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Unánimemente surgió la demanda de descentralizar el SNIP y articularlo al Sistema de Planeamiento Estratégico Nacional. Este requerimiento supone la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales para diseñar y evaluar los proyectos de inversión pública.

Asimismo, se hizo referencia a otras trabas que los sistemas de gestión

y de control han impuesto al accionar de los gobiernos regionales. Se mencionó, por ejemplo, la lentitud de los trámites para aprobar gastos (SIAF) y para licitar adquisiciones de bienes y servicios (CONSUCODE), así como la rigidez del sistema de auditoría gestionado por la Contraloría General de la República.

Surgieron también voces críticas respecto al manejo del tema de la descentralización por parte del Congreso de la República. La Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado, que mostró en un inicio bastante dinamismo, se sumó luego a la inercia del gobierno central y de los partidos. Con la elección del nuevo Congreso, se abren nuevas expectativas de impulsar la formulación de leyes que permitan completar el marco jurídico para profundizar el proceso de descentralización y regionalización.

Finalmente, se expresó una crítica a la labor parlamentaria en cuanto a su tendencia a establecer una normatividad universal que contempla criterios y procedimientos homogéneos para todo el país, sin considerar las particularidades económicas, geográficas, sociales y culturales de las regiones. Es el caso, por ejemplo, de la Ley Orgánica de Municipalidades, que no distingue las diferencias abismales que hay entre los municipios de las grandes ciudades y los de las pequeñas poblaciones rurales.



Lentitud e incoherencia del proceso de transferencia

El proceso de transferencias —uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización— ha logrado iniciarse, aunque con retraso, en todas las regiones, pero lo ha hecho en medio de deficiencias, vacíos y confusiones. La percepción que desde las regiones se tiene del proceso es que, hasta antes de producirse el reciente cambio de gobierno, el nivel central no ha mostrado la voluntad política necesaria para realizarlo de manera eficaz. Se percibe una falta de interés del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y una fuerte resistencia de los distintos ministerios, sobre todo del MEF, por temor, quizá, a perder algunas de sus atribuciones.

El CND señala que, en lo que va del proceso durante estos últimos dos años, han sido transferidas 122 funciones sectoriales de las 185 programadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Este dato, sin embargo, resulta impreciso. En realidad, estas 122 funciones han sido incluidas en los planes anuales de transferencias, pero no han sido efectivamente transferidas, ya que no todos los gobiernos regionales han superado el proceso de acreditación.

Desde las regiones, surge un cuestionamiento respecto a las funcio-

nes y competencias programadas para transferirse en esta primera etapa, pues estas corresponden a funciones —básicamente de planificación y promoción— que ya realizaban anteriormente los ex Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), y luego los propios gobiernos y direcciones regionales. Por lo tanto, la descentralización se ha limitado, en la práctica, a la mera formalización de las funciones sectoriales que ya venían ejecutando las direcciones regionales.

Los tres foros regionales han coincidido en que una de las limitaciones más importantes del proceso de transferencias es que se han efectuado solo formalmente, sin la asignación de los recursos correspondientes para cumplir las funciones y competencias transferidas. Los distintos sectores han transferido mayormente responsabilidades administrativas, pero no ha habido una transferencia sustantiva de bienes, personal o presupuesto. De este modo, la descentralización no puede avanzar de manera efectiva.

En el caso de los gobiernos regionales de Amazonas y Lambayeque, por ejemplo, el éxito del proceso de acreditación —en estas regiones se ha transferido más del 50

Ha habido un gran retraso en la promulgación de los decretos supremos para los planes anuales de transferencia de funciones y se ha incumplido 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, y eso no ha permitido que todos los gobiernos regionales puedan acreditar las funciones correspondientes.

Además, las funciones a transferir han sido desagregadas arbitrariamente por los ministerios en «facultades», sin que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) haya puesto ninguna objeción. No ha habido, en ningún momento, la capacitación ni la asistencia técnica necesarias de los ministerios a los gobiernos regionales para el proceso de transferencias, y tampoco se han elaborado los convenios de cooperación con los ministerios para dichos fines. El CND no ha sido acucioso ni vigilante para que se de cumplimiento en este aspecto.

*Neri Saldarriaga
Foro regional de Lambayeque*

por ciento del total de competencias sectoriales programadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales— no ha significado mayores recursos presupuestales para la gestión del gobierno regional, ni un cambio en las funciones que ejercía.

En el caso de la región San Martín, el sector Agricultura ha logrado la acreditación de 4 de las 17 facultades programadas para 2004, pero no ha conseguido la transferencia de los recursos presupuestales necesarios. Lo mismo ha ocurrido con el sector Comercio Exterior y Turismo, cuyas funciones han sido transferidas en su totalidad pero sin bienes, personal o recur-

sos presupuestales. Por su parte, y a diferencia de lo ocurrido en otras regiones, la transferencia del sector Salud en San Martín ha sido bastante accidentada; ninguna de las 10 facultades previstas para ser transferidas en 2005 ha sido aprobada, y muy probablemente suceda lo mismo con las ocho programadas para 2006.

Asimismo, a pesar de haberse acreditado las condiciones para la transferencia de la Dirección de Comercio, Turismo y Artesanía de Ayacucho, el acta respectiva no asigna los recursos correspondientes para efectuar las funciones transferidas. La Dirección Regional de Promoción Agraria, por su par-

te, ha sido transferida sin pliego, hecho que ha generado un impasse debido a que no se puede cumplir con el pago del personal, ni cubrir los gastos operativos. En el caso del proyecto Cachi, se han transferido responsabilidades formales para el manejo de la irrigación y del personal, pero no se han asignado recursos para realizar las obras requeridas.

En suma, se trata de un proceso de desconcentración y reforma administrativa que no termina de hacerse efectivo en la práctica y que muchas veces termina siendo una dificultad, más que un aporte, para los gobiernos regionales.

Además, los procedimientos y requisitos elaborados por el CND en la capital y con insuficiente conocimiento de la realidad de las pro-

vincias resultan complicados y, muchas veces, innecesarios para las regiones. Esta distancia y rigidez de la normatividad establecida contempla criterios y procedimientos homogéneos para todo el país sin reconocer las particularidades de las regiones, por lo que los requisitos establecidos para las transferencias muchas veces escapan de la realidad. Así, en Lambayeque, para la función de administrar el patrimonio público se exigió que los profesionales responsables tengan capacitación especializada y, por lo menos, tres años de experiencia en el desempeño de este tipo de funciones, además de un complejo equipo de campo. El gobierno regional de Lambayeque nunca ha ejercido esta función y, por lo tanto, carece de personal capacitado y de los equipos necesarios para cumplirla.

El año 2004, el gobierno regional de Lambayeque solicitó la transferencia de funciones ofertadas en materia de pesquería, dentro de ellas, «desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenido de los recursos bajo su jurisdicción»; «velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería», y «dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes». Estas funciones han sido ejecutadas siempre por la Dirección Regional de Pesquería —hoy Dirección Regional de Producción— como parte de sus funciones ordinarias, supervisadas eventualmente por el Ministerio de Pesquería. Mientras esto fue así, nunca se requirió de equipos de campo (termómetro, filmadora, visor nocturno, vestuario adecuado, casco, botas, ropa de frío). Sin embargo, al momento de la verificación de los requisitos específicos para la acreditación, se exigieron todos estos requisitos pero sin la transferencia de recursos para su adquisición; lo lógico hubiese sido que estos equipos también formen parte de la transferencia de las funciones.

*Josué Portocarrero
Foro regional de Lambayeque*

La falta de voluntad política del gobierno se expresa también en que se ha dejado para el final del proceso las transferencias que involucran mayores recursos económicos, la mayoría de ellos proveniente de la cooperación internacional vía las organizaciones públicas descentralizadas (OPD). Llama la atención que las OPD funcionen de manera paralela, al margen de las direcciones regionales y con una agenda que no responde, necesariamente, a las realidades regionales. La incorporación y adelanto en el calendario de transferencias de las OPD, programas estratégicos y proyectos especiales se vería como una muestra de una firme voluntad política para descentralizar el país.

*Víctor Belleza
Foro regional de Ayacucho*

La percepción que desde las regiones se tiene del CND es que actúa como un ente extremadamente burocrático y que ha enmarañado el proceso de transferencia al recargarlo de excesivos procedimientos formales y plazos demasiado largos y poco adecuados para las realidades regionales. En este sentido, el sistema de acreditación elaborado por dicha institución se ha convertido, más que en una herramienta positiva y útil, en una herramienta para trabar el proceso de descentralización. Por ello, se sostiene que ha sido diseñado en función al ritmo y las necesidades del gobierno central. De este modo, el CND termina siendo, en las regiones, una instancia fiscalizadora más que conductora del proceso, supuestamente su principal función. Con la nueva conformación del Consejo, se espera que su desempeño cumpla con las expectativas de las regiones.

Los vacíos en el diseño del proceso conllevan no solo a confusiones en

los procedimientos por parte de los actores regionales sino, también, a la dispersión de iniciativas en la región. Las incoherencias entre el Plan Quinquenal de Transferencias y el Plan Anual de Transferencias contribuyen a la desorientación de las instancias regionales. Además, tal como ha venido sucediendo, concentrar la atención en los planes anuales, en detrimento de un plan de más largo aliento, contribuye a una perspectiva cortoplacista poco conveniente para el real desarrollo de las regiones. Frente a este hecho, cada ministerio entiende a su manera el proceso de transferencias y lo lleva como mejor puede, sin coordinación entre uno y otro, y mucho menos con una planificación que lo articule a los planes específicos de cada región. Por ello, los avances son bastante desiguales y los esfuerzos muchas veces se duplican.

Las transferencias están limitadas, además, por la no aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo. Este hecho, más la inconclusa jerarquización de empresas y activos, reflejan la poca importancia que se le da al proceso desde el nivel central y la falta de decisión política del gobierno para continuar con el proceso de regionalización. Estas definiciones son claves para que el Ministerio de Economía y Finanzas las tenga en cuenta al momento de la formulación del presupuesto público correspondiente a 2007.

Los foros regionales coincidieron en la necesidad de los gobiernos regionales de contar con asistencia y capacitación adecuada para un mejor entendimiento y utilización de los procedimientos y herramientas establecidos para el proceso de descentralización. Sin embargo, se concluyó también que esta debili-

dad de los funcionarios para manejar dichos procedimientos no debiera ser un impedimento para proceder con la transferencia de funciones.

Además de los esfuerzos en la capacitación de funcionarios, se espera también que, para el próximo año, se den normas presupuestales flexibles a fin de que los gobiernos regionales puedan realizar las adecuaciones necesarias, en cuanto a personal y equipamiento, para el cumplimiento de las funciones transferidas. Asimismo, una reforma de la Ley de Acreditación para Transferencias de Competencias debe elaborarse concertadamente con un plan regional de mediano plazo e implica que el gobierno trace un nuevo calendario para las transferencias efectivas.

4

Conducción del proceso

Entre los participantes de los tres foros regionales surgió con fuerza la demanda al nuevo gobierno de replantear el funcionamiento del CND para que éste pueda, efectivamente, cumplir el rol de conductor, coordinador y promotor del proceso de descentralización.

El Consejo Nacional de Descentralización ha asumido una serie de funciones de índole diversa (planificación regional, conducción de proyectos en regiones, prevención de conflictos, etc.) y, sin embargo, ha descuidado dos de sus tareas centrales: (a) ser un ente promotor de la descentralización, que trace lineamientos claros e impulse el proceso en el ámbito de los diversos ministerios, programas y organismos públicos autónomos; y (b) ser un espacio que permita canalizar los puntos de vista de los gobiernos subnacionales y se constituya en un ámbito de concertación con el gobierno nacional. Sin embargo, su accionar se percibe como extremadamente centralista. De hecho, el grueso del presupuesto cubre gastos de la sede

central, y su personal se asienta en la capital y solo realiza viajes ocasionales a provincias. La única oficina descentralizada ha sido instalada en Chiclayo, aunque el encargado de la oficina opera desde Lima.

Por otro lado, el accionar de esta institución ha sido burocrático y ha presentado graves problemas de gestión. Según los participantes, este hecho se ha debido, en buena medida, a que «en la selección de sus cuadros se han privilegiado criterios de clientelaje político antes que de calificación profesional». Ello ha originado, entre otras cosas, que se desaprovechen recursos provenientes de la cooperación técnica y financiera internacional (comenzando por los 25 millones de dólares de un crédito comprometido por el Banco Interamericano de Desarrollo para fortalecer el proceso de descentralización). En ese sentido, en el foro de Huamanga se evidenció la disconformidad con la forma ineficiente en la que el CND ha manejado el programa de desarrollo de Ayacucho y Huancaavelica con fondos de la Comisión Europea.



Reingeniería de la gestión pública

El proceso de descentralización iniciado en 2002/2003 asignó a los nuevos gobiernos regionales una responsabilidad protagónica en la planificación y gestión del desarrollo regional. Sin embargo, a pesar del empeño puesto por las regiones, las dificultades que aún confrontan para asumir esta tarea son grandes. Los gobiernos no solo enfrentan la escasez de recursos financieros y de cuadros profesionales capacitados, sino que carecen de instrumentos idóneos de planeamiento. Además, su organización aún se encuentra marcada por el burocratismo de los CTAR de la era fujimorista, instancias administrativas con poca capacidad de iniciativa en el desarrollo regional y pocos recursos.

Los gobiernos regionales, dada la premura con que la ley les exigía

instalarse, adoptaron la estructura y cultura organizacional de los mencionados comités. En otras palabras, los órganos de asesoramiento y apoyo concentraron el mayor número de personal y de recursos en tareas rutinarias dispersas; y, en cambio, las gerencias u órganos en línea, encargadas de las políticas públicas regionales en el aspecto productivo o social (educación o salud), enfrentaron escasez de personal, equipamiento y recursos.

Un tema recurrente en los diversos foros fue el relativo a la necesidad de promover una reforma de los gobiernos regionales. Se requiere sustituir la actual concepción administrativa y potenciar su rol de organismos promotores del desarrollo regional con la capacidad de brindar, en forma eficiente

Algunos de los gobiernos regionales han incrementado su capacidad para formular proyectos: han reforzado sus equipos técnicos encargados de elaborar y calificar proyectos. Hoy existen más de 12.000 proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública, de los cuales el 52 por ciento están aprobados. Sin embargo, la flexibilidad y capacidad que se les da es muy limitada frente a lo que le corresponde al gobierno central (ejecutivo y legislativo). El poder ejecutivo, por ejemplo, modifica procedimientos, normas tributarias y criterios de gestión cada vez que así lo requiere.

*Carlos Esteves
Foro regional de San Martín*

y oportuna, servicios de calidad a la población. Hacer que la población sienta que el proceso de descentralización y regionalización es útil requiere adaptar una nueva forma de administrar los servicios públicos para hacer que la gente encuentre solución a sus problemas cerca al lugar en donde vive. Actualmente, el grueso del perso-

nal de los gobiernos regionales labora en la sede central realizando tareas administrativas, por lo que se tornan necesarias una simplificación administrativa, una reasignación del personal a tareas relacionadas con el desarrollo regional y una mayor presencia en las zonas que hasta la fecha han merecido menor atención del Estado.

6

Coordinación interinstitucional

Los gobiernos regionales no han podido convertirse en protagonistas del desarrollo regional, ya que sus gerencias enfrentan una dualidad de poder frente a las direcciones sectoriales regionales. Formalmente, éstas dependen de los gobiernos regionales, pero, en la práctica, no se desligan de Lima y continúan funcionando como parte de los ministerios, reproduciendo el viejo esquema centralista y clientelista del Estado nacional. Se convierten, así, en instancias intermedias innecesarias y realizan exactamente las mismas tareas que hacían antes de la instalación de los gobiernos re-

gionales. Por ello, el proceso de descentralización no ha contribuido todavía a acercar a la población los servicios públicos que el Estado presta.

En efecto, existe un desencuentro entre las direcciones y las gerencias regionales. Los ministerios transfieren sus funciones privilegiando a las direcciones y sin una coordinación estrecha con las gerencias de los gobiernos regionales, con lo que provocan descoordinaciones y duplicidad de esfuerzos. En el sector Agricultura, por ejemplo, la ejecución de los planes operativos de San Martín ha

Uno de los principales vacíos que se presentan en la ley es respecto a las funciones que deben ejercer las gerencias regionales y las direcciones regionales sectoriales, así como respecto a la indefinición de las potestades de los gobiernos regionales sobre las direcciones sectoriales. La ley dispone que el director regional sea el responsable de ejecutar la política nacional sectorial y la política regional sectorial, y está bajo la dirección del sector y de la gerencia regional respectiva, ante quienes da cuenta de su gestión. Existe, entonces, una duplicidad normativa que hasta la fecha no ha podido ser solucionada, haciéndose más notoria en los sectores que tienen competencias compartidas, como Salud y Educación. Se espera que con el proceso de acreditación y de transferencia de funciones pueda solucionarse esta dificultad, para lo cual debe capacitarse y dotar de mayores recursos a las gerencias regionales para que puedan cumplir las funciones técnicas, normativas y administrativas con las direcciones regionales.

*Neri Saldarriaga
Foro regional de Lambayeque*

sido afectada por el conflicto entre el Ministerio de Agricultura, que mostraba resistencia para transferir las funciones acreditadas, y la gerencia regional, que ejercía presión para acelerar el proceso.

Ante dicha problemática, se planteó la conveniencia de eliminar los órganos intermedios (direcciones regionales) para fortalecer órganos ejecutores como las Unidades de Gestión Educativa de cada provincia en el sector Educación; los establecimientos de salud y las redes y microredes en el sector Salud; y las agencias agrarias organizadas por provincias o por cuencas hidrográficas en el sector Agricultura, entre otros. Efectivamente, es este ámbito el que requiere de la asignación de recursos para un trabajo coordinado con los gobiernos provinciales y distritales. En esta dirección, se estimó necesario fortalecer el rol de las gerencias regionales para convertirlas en verdaderas instancias formuladoras, ejecutoras y evaluadoras de políticas públicas regionales, no solo restringidas a proyectos de inversión, generalmente aislados y vinculados a obras de infraestructura, sino orientadas a promover el desarrollo.

Grave resulta también la falta de complementariedad en la planificación y gestión del desarrollo regional. Esta limitación se debe a la dispersión de entidades públicas como el INIA, el INRENA, el PRONAMACHCS, el FONCODES, el

PESCS, A trabajar, Juntos, Provías o el PETT, que dependen del gobierno central y no muestran mayor disposición para coordinar sus actividades con los gobiernos regionales y locales. Incluso, los organismos públicos autónomos de un mismo sector no articulan sus actividades con los gobiernos regionales y siguen dependiendo directamente de Lima, con lo que se generan problemas de superposición de funciones. En el caso de Ayacucho, por ejemplo, se señaló cómo el INIA, el SENASA, el INRENA o el PRONAMACHCS no guardan vínculo alguno con la Dirección Regional de Agricultura o con la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, los ponentes y participantes de los foros regionales coincidieron en la importancia de trazar una agenda regional de consenso que articule los diversos planes y programas, y de evitar la dispersión actual.

Los participantes de Ayacucho y Huancavelica expresaron una coincidencia tácita en varios puntos de una agenda integral de desarrollo. Esta incluye consensos sobre objetivos claves, como la consolidación del proceso de pacificación; la superación de la pobreza y exclusión; la consolidación de la institucionalidad democrática; la modernización del agro y promoción de la competitividad; y la atención adecuada a potenciales conflictos en las zonas cocaleras.

Con el fin de poner en la agenda de la región el tema del desarrollo económico-productivo local, los Consejos Regionales (CORE) en temas productivos vienen siendo creados formalmente por los gobiernos regionales para cumplir con el rol que tiene que ver con «planificar, ordenar y promover la producción». Pero una de sus principales dificultades es la falta de coordinación entre ellos para compartir una agenda regional; por ahora, cada uno trata sus propuestas temáticas y sectoriales por su lado. Se nota la falta de liderazgo desde el gobierno regional para articular los consejos de coordinación regional (CCR) y los CORE en una agenda regional.

Asimismo, existen instancias e instrumentos promovidos sectorialmente que se cruzan sin articularse con las iniciativas regionales. En algunos casos, las iniciativas de constitución de entidades similares a los consejos han partido del ámbito nacional y han generado entidades regionales avaladas sectorialmente desde el gobierno central, repitiendo funciones y esfuerzos.

*Eduardo Larrea
Foro regional de Lambayeque*

Sin embargo, a pesar de este aparente consenso, surgen problemas cuando se quiere poner en práctica la agenda y se busca integrar y aplicar los programas o planes trazados.

El foro de Tarapoto, por su parte, puso sobre el tapete temas importantes como:

- (1) la competitividad regional y generación de ingresos;
- (2) los ejes de desarrollo y las estrategias de inversión;
- (3) la planificación de cultivos de arroz y algodón para evitar la sobreproducción;
- (4) el tema de la madera y la reforestación;
- (5) el turismo;
- (6) el uso del agua;

- (7) la estrategia de promoción de cultivos de exportación;
- (8) la problemática de pequeños agricultores frente al tratado de libre comercio con los Estados Unidos;
- (9) la infraestructura vial y energética;
- (10) la estrategia de lucha contra la pobreza y desarrollo social (educación y salud); y
- (11) la reforma del Estado.

Sin embargo, resulta claro que la implementación de estas propuestas sobrepasa los escasos recursos de los cuales disponen los gobiernos regionales y municipales. Ello obliga a concertar esfuerzos con organizaciones públicas dependientes del gobierno nacional; inversionistas nacionales e interna-

cionales; pequeños, medianos y grandes empresarios; universidades; y organizaciones de desarrollo. No solo se trata de captar un aporte económico sino, también, de aprovechar las capacidades y el capital humano y físico existente en la región. Las universidades o centros de investigación como el IMARPE, el SENASA y el INIA, por poner solo algunos ejemplos, disponen de instalaciones, laboratorios y expertos que pueden aportar al desarrollo regional.

Por otro lado, se requieren una mayor sinergia en las actividades de las diversas entidades públicas que actúan en la región y la búsqueda de una mayor racionalidad y eficiencia en el gasto público. Existe un excesivo cruce y desco-

ordinación de actividades entre las diversas entidades y programas. Por ello, resulta indispensable enfrentar la actual dispersión de actores e iniciativas, y articularlos alrededor de una agenda regional común para el desarrollo.

En ese sentido, se plantea la conveniencia de realizar un mapeo regional de los programas y proyectos que se encuentren vigentes, así como de los actores claves que participan en ellos, precisando cuáles son los recursos con los que cuenta la región. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, existe superposición y duplicidad tanto en la focalización de los temas como en la ubicación geográfica —solo en Huamanga y Huanta existen alrededor de 40—.

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 se debe, en gran parte, a que no está claro el rol de liderazgo que le corresponde a los gobiernos regionales y a que los ministerios, sus organismos públicos descentralizados y el Consejo Nacional de Descentralización no le reconocen ese papel, pues mantienen relación directa con cada uno de ellos. Pasan por encima de los gobiernos regionales, 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
Foro regional de San Martín*

Como experiencia positiva, cabe resaltar la nueva modalidad de implementar el Plan Concertado de Desarrollo Regional en Lambayeque. El gobierno regional de Lambayeque se planteó como propósito modernizar la planificación en busca de una más eficiente gestión del desarrollo regional. Se partió de la premisa de que el desarrollo regional es una tarea que desborda las posibilidades del gobierno regional y que, por tanto, exige el esfuerzo de todos los actores regionales, tanto públicos como privados (municipios, entidades públicas descentralizadas, empresarios, universidades, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales), e implica negociar con el gobierno central y promotores particulares, nacionales o extranjeros, para inducir inversiones de impacto. No solo se trata de concertar propuestas sino de ponerse de acuerdo en cómo implementarlas juntos.

Por ello, la asesoría del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) alentó un proceso que busca operativizar las propuestas estratégicas, esbozadas en el Plan Concertado de Desarrollo Regional, en dos ámbitos:

- (1) programa general de acción de mediano plazo (cuatro años);
- (2) plan operativo para el período 2005-2006.

Esta iniciativa planteó la tarea de formular un plan operativo para el

período de gestión que resta al gobierno regional (2005-2006). Este plan debía centrarse en aquellos sectores priorizados por los distintos actores: desarrollo agropecuario, turismo, pesca, educación, salud y gestión pública. En este sentido, se designó, para cada uno de los temas a un profesional responsable de la coordinación, quien trabajó con un equipo de técnicos encargado de formular una primera propuesta de plan operativo por sector. Asimismo, se convocó la participación de funcionarios del gobierno regional y de entidades públicas autónomas, así como de connotados expertos de la sociedad civil (universidades, organizaciones no gubernamentales y gremios). Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, el liderazgo de los grupos conformados fue asumido por representantes de la sociedad civil.

Posteriormente, se organizaron talleres temáticos y se procedió a convocar foros provinciales amplios y un foro final general, en los cuales participaron alcaldes y representantes del sector público y privado, y de la sociedad civil. La propuesta final se sometió a consideración de las instancias decisorias del gobierno regional y consiguió ser aprobada formalmente. De esta manera, se cuenta con un plan operativo que establece las políticas y prioridades de cada uno de los programas, y precisa los pasos que se deben seguir para lograr sus objetivos, así como los indicadores de cumplimiento

para su evaluación, los costos que supone su ejecución y el cronograma de sus actividades.

A efectos de que este plan se realice de manera adecuada, se viene realizando un programa de capacitación de los funcionarios regionales y representantes de organizaciones de la sociedad civil en

cuanto a la metodología de su implementación, monitoreo y evaluación. La importancia de esta experiencia radica en el esfuerzo institucional y metodológico por organizar eficiente y pragmáticamente el uso de los recursos y medios para conseguir resultados concretos en relación a los objetivos definidos.



Los espacios de concertación y participación ciudadana

Uno de los avances más significativos del proceso de descentralización —en gran medida por la elección de los gobiernos subnacionales— es la redefinición del mapa de actores institucionales públicos y privados que intervienen en la gestión del desarrollo regional y local. En este contexto, los mecanismos de participación y concertación ciudadana, aún en proceso de institucionalización, constituyen elementos clave para consolidar objetivos de descentralización con ejercicio de ciudadanía. La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos abre importantes posibilidades para definir políticas concertadas y para hacer más efectiva la gestión de los recursos a favor del desarrollo humano.

En ese sentido, han adquirido relieve la conformación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL) provinciales distritales; la formulación de presupuestos participativos y planes concertados; y la inducción de audiencias públicas regionales y locales. Además, en varios casos y dependiendo de la voluntad política de las autoridades regionales y locales, se han puesto en marcha, con éxito, otros espacios adicionales de concertación en los que par-

ticipan los distintos actores del sector público y privado de la región. Es el caso de los consejos que abordan los temas de educación, salud y competitividad, entre otros. Sin embargo, a pesar de su lógica para un tratamiento más profundo de los problemas, no se ha promovido la articulación entre ellos o su relación con otras instancias de participación como los CCR o los CCL provinciales distritales. Esta multiplicidad de espacios sectoriales sin orientación clara contribuye más a la dispersión de actores e intereses.

Hay, sin embargo, casos en los cuales los consejos regionales sectorizados han logrado desempeñar funciones importantes. En el caso de Lambayeque, por ejemplo, han ejercido un indudable liderazgo el Consejo Regional de Turismo, que ha permitido contar con un plan regional de turismo que establece políticas y estrategias hacia el mediano plazo, y que ubica al circuito turístico nororiental en el segundo destino turístico del Perú; el Consejo Regional de Salud, que ha sido un mecanismo clave para la formulación del Plan Regional de Salud y para definir las prioridades en ese sector; y, finalmente, el Consejo Regional Participativo Regional de Educación (COPARE), que ha concluido

con la formulación del Proyecto Educativo Regional (PER), que establece políticas y estrategias de largo plazo para mejorar la calidad y la gestión de la educación en Lambayeque.

En Lambayeque se reconocen algunos avances en la elaboración del presupuesto participativo, al pasar de una «mirada barrial a una visión regional». Eso mismo puede decirse de Piura, donde el presupuesto participativo, que moviliza anualmente a autoridades regionales y locales, y representantes de la sociedad civil, ha mejorado la metodología de programación utilizando unidades socioeconómicas territoriales, organizando talleres de identificación de proyectos sobre la base de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado y rindiendo cuentas de manera más transparente.

Por otro lado, cada vez es más amplio el grupo de municipalidades distritales de la Región Piura que, apoyado por la Red de Municipalidades Rurales de Piura, organizaciones no gubernamentales y el Ministerio de Economía y Finanzas a través del proyecto Voces de los Pobres, ha logrado constituir una forma alternativa de gobierno. La mayoría de dichas municipalidades cuenta con equipos municipales capacitados en programas de formación, que ahora lideran y dirigen el proceso. Entre las experiencias más resaltantes se mencionan las de Santo Domin-

go, Chalaco, La Arena y Frías, que tienen como innovación común orientar el proceso de presupuesto participativo en el marco de un proceso de planificación y gestión municipal concertada. El impacto de esta innovación es la descentralización de la inversión a las zonas rurales.

En Huancavelica, los actores regionales concertaron una agenda y prioridades regionales para distribuir los recursos del presupuesto.

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 y 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 un proceso sostenido de acciones integradas.

El hecho de que los CCR y los CCL tengan un estatus consultivo y sean convocados esporádicamente dificulta que puedan ejercitarse formas de participación real más consistentes. Por lo demás, no disponen siempre de la información

oportuna para tomar decisiones. Según lo recogido en los foros, muchos de estos consejos no han sido renovados. En Piura, por ejemplo, el único CCL que está activo es el de Sullana; otros tienen un nivel muy bajo de dinamismo, salvo cuando se realiza el presupuesto participativo. La escasa claridad de funciones y roles provinciales, y la excesiva participación de representantes de la capital provincial hacen que el CCL provincial termine concertando acciones o proyectos sesgados hacia los intereses del distrito capital.

Estos espacios no cuentan con una visión compartida de mediano o largo plazo que permita el diseño de programas orientados a un desarrollo integral y sostenido, o que fomente la articulación a proyectos productivos o a un plan regional concertado. Falta visión estratégica de desarrollo que permita priorizar proyectos estratégicos más importantes. El presupuesto participativo se convierte en la práctica en un espacio de reparto de escasos recursos en pequeñas demandas o petitorios, enmarcado por una cultura asistencial y localista. Se priorizan básicamente proyectos y obras de infraestructura que no tienen mayor impacto en el desarrollo de la región; por encima de proyectos productivos o de fortalecimiento de capacidades. Además, lo que se prioriza en estos espacios no es siempre respetado por las instancias del nivel central ni por los propios gobiernos subnacionales.

Por otro lado, la legitimidad y efectividad de los espacios de participación también se ve limitada, en algunos casos, 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, ya que cuentan con los recursos para poder hacerlo. Por tanto, parte de la población, sobre todo aquella del ámbito rural que no sabe cómo participar o carece de recursos para hacerlo, queda excluida de estos espacios. Además, varias organizaciones de base no cuentan con personería jurídica y no cumplen con los requerimientos complejos exigidos por el reglamento para participar en las elecciones de representantes para los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local.

Un sector de la población que no se encuentra debidamente representado en estos espacios de concertación es el sector económico-productivo. En general, priman las organizaciones de intermediación de demandas de la población, más que aquellas interesadas en impulsar políticas públicas que busquen promover la competitividad y el desarrollo económico. En cambio, existe una sobrerrepresentación de algunos sectores como, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales. El resultado es la carencia de discusiones sobre temas productivos importantes.

Los foros reconocen que, en general, la sociedad civil elige a sus representantes sin establecer mecanismos y espacios de encuentro para mantener una interlocución fluida sobre las prioridades de la región y dar cuenta de las acciones que realizan en su represen-

tación. Al respecto, una iniciativa importante a resaltar es la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil, conformada en Piura con el objetivo de que los ciudadanos elijan adecuadamente a sus representantes al consejo de coordinación regional.



Liderazgos y ciudadanía

La descentralización es un proceso político que implica transferencia del poder del centro a la periferia, por lo que resulta obvio que encontrará resistencia de parte de los grupos de interés asentados en la capital. No es viable, por ello, pensar que el proceso de descentralización pueda ser promovido desde el centro a partir de un simple diseño tecnocrático. Se requiere, además, un amplio acuerdo político nacional que busque la construcción de una agenda común para el desarrollo sostenido y democrático de las regiones. Esta opción pasa por la necesidad de fortalecer

las instituciones locales, reconstruir el tejido social y formar nuevos liderazgos que tengan como marco los grandes temas de la agenda descentralista.

El foro realizado en Huamanga puso sobre el tapete el tema de acentuar las acciones de desarrollo en Ayacucho y Huancavelica, dos de los departamentos más afectados por la ola de violencia sufrida por el país durante más de 20 años. Esta no solo tuvo efectos negativos en términos productivos (infraestructura vial, energética o hidráulica) sino también, y sobre todo, un

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 socioproductivo. Frente a una ausencia de líderes (quienes fueron perseguidos durante los 20 años de violencia), se vio la necesidad de re-dinamizar las organizaciones de pequeños productores y microempresarios 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, que ha tenido importantes logros.

*Clelia Gálvez
Foro regional de Ayacucho*

alto costo social. El ataque a comunidades enteras, así como el asesinato y desaparición de dirigentes y líderes sociales, produjeron el debilitamiento del tejido social y pusieron fin a los liderazgos regionales, que hasta ahora no pueden reconstruirse suficientemente. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, nada se hizo para cambiar esta situación; por el contrario, con el objetivo de mantener el control en distintos ámbitos, se continuó minando las organizaciones políticas y sociales que hubieran podido consolidarse en los próximos años y se desmotivó a los jóvenes a incursionar en política.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la construcción de una agenda común para el desarrollo sostenido de la región pasan por la necesidad de reconstruir el tejido social y de formar nuevos liderazgos que tengan como marco los grandes temas de esta agenda. Es fundamental con-

tar con líderes que sean capaces de conducir más adecuadamente el proceso (elaborar y realizar estrategias regionales, promover la descentralización, etcétera) y servir como interlocutores válidos.

El rol de los partidos políticos en las regiones es clave para el proceso de descentralización. Sin embargo, los foros concluyeron que, en general, la descentralización no había sido asumida por los partidos en su organización y estilo de trabajo. Las decisiones partidarias se manejan desde la capital (incluyendo la aprobación final de las candidaturas electorales subnacionales); y los planes de gobierno y propuestas partidarias incorporan escasamente aportes de sus bases regionales. Salvo las coyunturas electorales, hay escasa participación de los partidos en el debate de agenda regional.

La reconstrucción de un liderazgo político es importante, pero tam-

Construir liderazgos en el sector productivo es primordial. Hay que implementar un proceso de fortalecimiento de las organizaciones de productores, tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos intermedios y locales. El país requiere organizaciones dialogantes con las cuales lograr acuerdos mínimos que permitan el ordenamiento en el uso del agua, en la diversificación productiva, en la calendarización de las siembras y en el racionamiento de los volúmenes a producirse. Sin ello, y sin lograr la apertura de nuevos mercados para la producción resultante, no se logrará afrontar el grave problema del agro en el país.

*Darwin del Águila
Foro regional de San Martín*

bién es fundamental revalorar a los líderes del sector social y del sector público, y formar líderes empresariales como motor del desarrollo.

Las universidades de provincias, que en el pasado jugaron un papel en la formación de nuevos liderazgos y en la discusión de estrategias e iniciativas de desarrollo regional, muestran hoy debilidades en su aporte. Algo similar ha ocurrido en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales, preocupadas por su subsistencia, se han convertido crecientemente en contratistas operadoras de proyectos.

Para reforzar la institucionalidad y promover nuevos liderazgos regionales y locales se planteó, entre otras, las siguientes acciones:

- (1) cambiar los estilos de funcionamiento de los partidos políticos, involucrándolos más en la formulación de propuestas para el desarrollo regional y democratizando su funcionamiento en las regiones;
- (2) promover cambios en las universidades para potenciar su

aporte al desarrollo regional en tareas como la formación de nuevos liderazgos y cuadros profesionales, la innovación tecnológica, el fortalecimiento de capacidades, el diseño y evaluación de proyectos, y el desarrollo de espacios de discusión de agendas regionales;

- (3) promover una reforma descentralista de los partidos para dinamizar y democratizar la participación de las bases regionales (es importante motivar a los jóvenes a participar en política y plantear instancias para la formación de nuevos cuadros y liderazgos);
- (4) fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales de base;
- (5) promover información y difusión sobre el desarrollo regional utilizando medios masivos; y
- (6) dar importancia a la identidad cultural regional (el tema del idioma se constituye en diversos casos en un freno para la participación de la población quechua y aimara, principalmente).



Organización territorial

Los foros regionales plantearon la necesidad de implementar una política de reordenamiento territorial como base de la planificación del desarrollo económico regional. Los departamentos y muchos distritos y provincias han sido creados sin una base técnica. Existen programas orientados a cuencas o corredores regionales que han sido transferidos a los gobiernos locales sin considerar el tema geopolítico, y actualmente empiezan a presentar dificultades debido a que surgen temas que

trascienden la simple organización política y obligan a buscar una articulación horizontal alrededor de intereses específicos compartidos.

En el caso de Ayacucho se plantea la necesidad de un reordenamiento territorial que plantee estrategias de desarrollo en función de los siguientes espacios económicos subregionales:

- (1) valle Apurímac-Ene;
- (2) Huanta, La Mar y Huamanga;
- (3) Cangallo, Huancasancos, Vil-

En síntesis, el problema regional en el tema político-administrativo es el siguiente:

- *El departamento de Ayacucho nunca fue creado; por lo tanto, el actual mapa departamental no tiene ninguna base legal ni técnica.*
- *De igual manera, la mayor parte de las provincias y distritos nunca han sido creados y no cuentan con límites definidos.*
- *El departamento de Ayacucho, desde el punto de vista político administrativo y de articulación económica, es poco viable porque responde a dos ejes urbanos diferentes: la zona norte tiene como eje la ciudad de Ayacucho y la zona sur tiene por eje la ciudad de Ica.*

Similar fenómeno se observa en el departamento de Huancavelica, que es mucho más desarticulado que Ayacucho: la zona norte está articulada al eje urbano de Huancayo; la zona sur está articulada a los ejes urbanos de Pisco y Chincha; y la zona sur-este (provincias de Churcamp y Acobamba) está articulada al eje urbano de Ayacucho.

*Pedro Huamaní
Foro regional de Ayacucho*

-
- cashuamán, Víctor Fajardo y Sucre; y
- (4) Lucanas, Lauricocha, Paucar del Sara Sara.

En el caso de San Martín se hace necesario impulsar con mayor decisión el proceso de zonificación económica y ecológica, y el orde-

namiento territorial, empoderando a los municipios provinciales y distritales para que puedan conducir el asentamiento de los emigrantes de manera ordenada, evitar la destrucción de sus zonas altas y propiciar las actividades económicas que preserven los recursos naturales y conserven los ecosistemas de sus jurisdicciones.



Anexos

Anexo 1

Personas que prepararon y expusieron ensayos especiales

Foro de Chiclayo

Josué Portocarrero	Subgerente de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional de Lambayeque
Neri Saldarriaga	Vicepresidenta del Gobierno Regional de Lambayeque
Eduardo Larrea	Asesor en Gobernabilidad – Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV

Foro de Tarapoto

Carlos Esteves	Asesor de la Presidencia del Gobierno Regional de Loreto
Darwin del Águila	Director Regional del Proyecto de Desarrollo Alternativo de la organización Rainforest Trading
César Torre	Consultor independiente en temas de desarrollo rural

Foro de Huamanga

Pedro Huamaní	Director Regional de Comercio Exterior y Turismo del Gobierno Regional de Ayacucho
Clelia Gálvez	Presidenta del Centro de Competitividad Regional de Ayacucho
Víctor Belleza	Coordinador de la Oficina Regional de World Vision Internacional

Anexo 2

Funcionarios responsables de la organización y conducción de los foros

PNUD-Perú

Luis Vargas Aybar	Coordinador de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano
Raúl Lizárraga	Especialista en descentralización de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano

SNV

Mariano Valderrama	Asesor en Gobernabilidad
Carla Donayre	Consultora

Anexo 3

Instituciones encargadas del montaje operativo de los foros

Chiclayo	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo-SNV, sede Chiclayo
Tarapoto	Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente-CEPCO, sede Tarapoto
Huamanga	Asociación de Servicios Educativos Rurales-SER, sede Ayacucho

Anexo 4

Siglas utilizadas en el informe

- Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)
- Bono de Capacitación, Asesoría, Consultoría y Asistencia Técnica a la Micro y Pequeña Empresa (BONOPYME)
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)
- Comités Transitorios de Administración Regionales (CTAR)
- Consejo Nacional de Descentralización (CND)
- Consejo Regional Participativo Regional de Educación (COPARE)
- Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)
- Consejos de Coordinación Local Provinciales Distritales (CCL)
- Consejos de Coordinación Regional (CCR)
- Consejos Regionales (CORE)
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)
- Instituto del Mar del Perú (IMARPE)
- Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)
- Instituto Nacional de Cultura (INC)
- Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)
- Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIA)
- Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)
- Instituto Peruano de Deporte (IPD)
- Ministerio de Agricultura (MINAG)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Organismos No Gubernamentales (ONG)
- Organismos Públicos Descentralizados (OPD)
- Partido Unión por el Perú (UPP)
- Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC)
- Programa de Apoyo Nutricional a Familias de Alto Riesgo (PANFAR)
- Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PRO JOVEN)
- Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO)
- Programa de Encauzamiento de Ríos y Protección de Estructura de Captación (PERPEC)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)
- Programa Subsectorial de Irrigación (PSI)
- Proyecto Educativo Regional (PER)

-
- Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVIAS)
 - Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT)
 - Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS)
 - Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRO-NAMACHCS)
 - Red de Colocaciones (PROEMPLEO)
 - Red de Municipalidades Rurales de Piura (REMURPI)
 - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)
 - Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción (SENCICO)
 - Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)
 - Sistema de Administración Financiera (SIAF)
 - Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Anexo 5

Transferencia de funciones sectoriales 2004 -2006 (sujeta al sistema de acreditación)

Sector			Total	Según lo planificado			Total	%
Ministerio	Sector	2004		2005	2006			
TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES			185	63	28	31	122	66%
1	MINAG	Agricultura	17	4	6		10	59%
2	MINCETUR	Comercio	5	5			5	100%
		Turismo	18	18			18	100%
		Artesanía	12	12			12	100%
3	MEM	Energía y Minas	8	6	2		8	100%
4	PRODUCE	Pesquería	10	8			8	80%
		Industria	7	7			7	100%
5	MEF	Administ. de Terrenos del Estado	3	3			3	100%
6	SALUD	Salud	16		13	2	15	94%
7	MTC	Transportes	8		7		7	88%
		Comunicaciones	5				-	0%
8	PCM	Defensa Civil	5			2	2	40%
		Ambiente y Orden. Territorial	10			9	9	90%
9	MVCS	Vivienda	8				-	0%
10	MIMDES	Desarrollo Social	8				-	0%
		Población	6				-	0%
11	MTPE	Trabajo y Promoción del Empleo	18			12	12	67%
12	MINEDU	Educación	21			6	6	29%

Fuente: Base de datos del Consejo Nacional de Descentralización.

Anexo 6

Planes anuales de transferencia

Norma y fecha	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
<p>Plan Anual 2003 Decreto supremo 036- 2003-PCM 2/4/2003</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos Especiales de INADE 2. Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVIAS RURAL 3. Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas 	<p>Municipalidad provincial Programa de complementación alimentaria a cargo de PRONAA Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL</p> <p>Municipalidad distrital Proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES Proyecto de infraestructura productiva a cargo de PRONAMACHCS Proyecto de reconstrucción a nivel local de ORDESUR</p>
<p>Plan Anual 2004 Decreto supremo 038- 2004-PCM 2/5/2004</p>	<p>Proyectos Especiales de INADE Proyecto PROALPACA Proyectos ganaderos del MINAG 384 equipos mecánicos del MTC Plan Copesco del Mincetur Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC</p> <p>Funciones de los sectores Agricultura Comercio Turismo Artesanía Energía y Minas Producción Industria</p>	<p>Municipalidad provincial Programa de complementación alimentaria a cargo de PRONAA Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL</p> <p>Municipalidad distrital Proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES</p> <p>A nivel provincial y distrital Funciones vinculadas con promover el desarrollo económico específicamente La promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de Programas Nacionales con la demanda local El inventario de recursos turísticos, promoción turística y articulación de la oferta de capacitación turística con la demanda local</p>

Norma y fecha	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
<p>Plan Anual 2005 Decreto supremo 052- 2005-PCM 28/7/2005</p>	<p>Embarcaciones lacustres</p> <p>Funciones de los sectores Agricultura Energía y Minas Salud Transporte y comunicaciones</p>	<p>Municipalidad Provincial Programa de complementación alimentaria a cargo de PRONAA Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL</p> <p>Municipalidad Distrital Proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES</p>
<p>Plan Anual 2006 Decreto supremo 021- 2006-PCM 27/4/2006</p>	<p>Funciones de los sectores Educación Energía y Minas Presidencia del Consejo de Ministros Salud Trabajo y Promoción del Empleo</p>	<p>Municipalidad Provincial Programa de complementación alimentaria a cargo de PRONAA Programas nutricionales (6 experiencias piloto) a cargo de PRONAA Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL</p> <p>Municipalidad Distrital No se programa transferencia</p>

Fuente: PRODES (2006). Proceso de Descentralización 2005-abril 2006. Balance y desafíos.