

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | 9 |
| Introducción | 11 |
| <i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i> | |
| Descentralización y autonomía en Ecuador | 19 |
| <i>Rodrigo Borja</i> | |
| Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina | 25 |
| <i>Gustavo Vega</i> | |
| | |
| I. INTEGRACIÓN | |
| | |
| La descentralización como geometría variable | 33 |
| <i>Fernando Carrión M.</i> | |
| | |
| Descentralización e integración regional: experiencias europeas | 51 |
| <i>Wolfgang Merkel</i> | |
| | |
| Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria | 69 |
| <i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i> | |

| | |
|---|-----------|
| Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible | 99 |
| <i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i> | |

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

| | |
|--|------------|
| Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto | 129 |
| <i>Franz Thedieck</i> | |

| | |
|---|------------|
| Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador | 145 |
| <i>Simón Pachano</i> | |

| | |
|--|------------|
| El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia | 163 |
| <i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i> | |

| | |
|--|------------|
| La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú | 189 |
| <i>Gustavo Guerra-García Picasso</i> | |

III. PLURINACIONALIDAD

| | |
|--|------------|
| Procesos de construcción intercultural en Bolivia | 213 |
| <i>María Eugenia Choque Quispe</i> | |

| | |
|--|------------|
| Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador | 231 |
| <i>Fernando García Serrano</i> | |

| | |
|---|------------|
| Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina | 253 |
| <i>Bernd Gallep</i> | |

| | |
|---|-----|
| Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú | 277 |
| <i>Javier Torres Seone</i> | |

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

| | |
|---|-----|
| El eslabón perdido de la descentralización en América Latina | 289 |
| <i>Darío Restrepo</i> | |

| | |
|--|-----|
| Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano | 301 |
| <i>Diego Ávila Navajas</i> | |

| | |
|---|-----|
| Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina | 321 |
| <i>Néstor Vega Jiménez</i> | |

| | |
|---|-----|
| Estado regional autónomo para el Ecuador | 339 |
| <i>Pabel Muñoz</i> | |

| | |
|--|-----|
| Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos | 363 |
| <i>Janos J. Zimmermann</i> | |

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú

Gustavo Guerra-García Picasso*

Introducción

El proceso de descentralización en el Perú avanza más allá de la voluntad específica de los principales actores nacionales representados en los poderes Ejecutivo y Legislativo. En gran medida, el avance del proceso de descentralización es la contra ola del proceso de descentralización y reconcentración de las competencias y recursos públicos en el Gobierno Nacional y en la Presidencia de la República que se produjo a partir de 1990, con el arribo al poder del Presidente Alberto Fujimori. El proceso de descentralización se consolida jurídicamente en 1993 a través de la nueva Constitución que fue diseñada a la medida del régimen político imperante entre 1990 y el año 2000. Diez años después de aprobada la Constitución vigente, en el año 2003, se reinicia un intenso proceso descentralizador con el inicio de las gestiones de presidentes regionales democráticamente elegidos. El crecimiento de la economía, la existencia de grandes proyectos de inversión localizados lejos de Lima y el despegue de sectores que explotan recursos naturales –que aportan el 50% del pago de su impuesto a la renta como financiamiento de los gobiernos nacionales y regionales– está generando las condiciones para un creciente protagonismo de los gobiernos regionales y municipales en el desarrollo.

* Consultor internacional. Experto en análisis institucional y formulación de proyectos. Ampla experiencia en la gestión pública concreta en diferentes cargos tales como Vice-ministro, director general y jefe de proyectos.

El proceso no está exento de dificultades, pero es previsible que las mejores prácticas de gestión de los gobiernos regionales legitimen paulatinamente el proceso de descentralización.

El presente ensayo es un esfuerzo por sintetizar los factores que han determinado la evolución del cambio institucional en el Perú y el lugar que ocupa dentro de ese proceso, la descentralización. El ensayo cuenta con seis secciones incluyendo la presente introducción. La segunda sección reseña las características de la profunda crisis previa al período de reformas ocurrida en los años 90. La tercera sección describe los cambios institucionales más importantes ocurridos entre 1990 y 1996, que son los que configuran, en lo fundamental, los problemas y capacidades del poder Ejecutivo peruano en la actualidad. La cuarta sección, reseña las reformas parciales ocurridas con posterioridad a 1996 y previas al inicio del proceso de descentralización. En la sección final se propone una agenda de temas cruciales que en opinión del autor son los desafíos principales del proceso de descentralización.

La crisis del período pre-reforma del Estado

A partir de 1985 el gobierno de Alan García implementó un conjunto de políticas estatistas y populistas que llevaron a un virtual colapso del Estado peruano, previamente el gobierno de Fernando Belaúnde había restablecido los equilibrios macroeconómicos, dejado un déficit del sector público casi nulo y las tarifas públicas, tasas de interés y tipo de cambio en sus niveles reales.

La aplicación del programa heterodoxo en general, y de los subsidios indiscriminados e ineficientes (ENCI y ECASA), generó que entre 1985 y 1989 las empresas estatales tuvieran pérdidas por US \$ 1,650 millones. Asimismo, los ingresos fiscales cayeron a 4.9 por ciento del PBI y los depósitos del sistema financiero se redujeron al 5 por ciento del PBI, quedando el Perú imposibilitado de acceder al crédito tanto en la banca privada internacional como en los organismos multilaterales.

Hacia fines del decenio de los años ochenta, el PBI real per cápita se redujo a un nivel inferior al de los años sesenta, los gastos en educación y salud

se redujeron drásticamente y disminuyó la calidad de estos servicios. Un ejemplo es que el gasto real promedio *per cápita* de los habitantes de Lima se redujo en 52.7 por ciento entre 1985 y 1990 (Glewwe y Hall, 1992: 57).

Hubo un deterioro significativo en el mantenimiento vial, la capacidad operativa de las empresas eléctricas y aumentó de forma significativa la demanda insatisfecha por servicio telefónico. Asimismo, se experimentó una disminución en la capacidad institucional de la policía, los establecimientos penales y el poder Judicial. En términos generales, como señaló Richard Webb, desde 1975 el sector público se encontraba en franco proceso de desintegración y se produjo una privatización *de facto*, que no obedeció a programa político alguno (Paredes y Sachs, 1991: 3), de esta forma en el Perú hubo una “privatización no deseada y desordenada” en actividades como los servicios de correo y transporte, educación, salud, suministro de agua, generación de energía y hasta en la seguridad pública y en la administración de justicia.

En algunos casos, los procesos de privatización resolvieron situaciones de emergencia (rondas vecinales de patrullaje, camiones cisterna para suministro de agua). Sin embargo, otras privatizaciones tuvieron muy escasa acogida (tráfico de líneas telefónicas y ajusticiamientos populares).

En resumen, los rasgos distintivos del ejercicio del poder y la autoridad política a fines de los ochenta y principios de los noventa fueron el menosprecio a la legalidad formal, el descrédito a las instituciones públicas, la arbitrariedad y el abuso del poder; lo cual contrastaba con los avances que en esos años se registraban en el campo de la economía institucional (North, 1990: 115), los cuales señalan que sin instituciones estables, el desarrollo económico y social es prácticamente imposible.

Las reformas que delimitan las características del poder Ejecutivo actual: 1990-1996

El 8 de agosto de 1990, el gobierno del presidente Alberto Fujimori aplicó el programa de estabilización económica más drástico en la historia del Perú, el cual se propuso erradicar una hiperinflación que en los últimos cinco años había incrementado los precios en más de 2 millones por cien-

to. El plan de estabilización incluyó dramáticas correcciones de precios. A partir de este plan se generaron muchas reformas de primera generación. Estas reformas, cambiaron completamente el paradigma económico en el Perú. Las principales reformas fueron: la reforma constitucional y del marco jurídico; las privatizaciones; la regulación de los monopolios naturales y otras entidades; las reformas tributaria (SUNAT) y aduanera (SUNAD), v) los procesos de concentración y centralización; y la reforma administrativa.

La reforma constitucional y del marco jurídico

En noviembre de 1991 se generó la mayor parte de los decretos leyes promulgados para promover la inversión privada lo cual se denominó primera ola de reformas, posteriormente entre 1992 y 1994 se consolidaron y reglamentaron teniendo una gran acogida por los sectores empresariales y la opinión pública. Pocos meses después de la primera ola de reformas se produce el autogolpe y se propone una nueva constitución. La Constitución del 93 contiene las orientaciones de lo que el Estado debe o no debe hacer y hacia donde debe orientarse prioritariamente su acción. Según Romero (1996: 29-38), los artículos 58 y 60 establecen que el Estado se limita a orientar el desarrollo del país y sólo si está autorizado por ley puede realizar actividades empresariales en forma subsidiaria. Enrique Bernal (1994: 35-47), compara las Constituciones de 1979 y 1993 y concluye que: la Constitución del 93 limita los derechos humanos a contenidos económicos, sociales y culturales; debilita al Estado en sus atribuciones de regulador de la actividad económica y defensa de recursos naturales del país; incrementa las atribuciones del presidente y minimiza las del Parlamento; restablece la reelección presidencial inmediata; divide al Jurado Nacional de Elecciones y difiere el proceso de descentralización.

Las privatizaciones

En 1991 se inicia un programa de privatización cuyos objetivos fueron: reestructurar la relación entre los sectores público y privado; elevar la eficiencia de las empresas de servicio público; lograr que las fuerzas de mercado y la libre competencia tengan un papel esencial en la asignación de recursos; lograr que la inversión privada en el sector productivo se convierta en el motor del crecimiento económico. En 1992 se constituyó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), con objetivos empresariales, políticos, legales y económicos financieros. Desde 1991 hasta 1996 se privatizaron 130 empresas o activos del Estado por US\$ 6,752.2 millones.

Regulación de monopolios naturales y otras entidades

La función de regulación antimonopólica se modernizó como consecuencia de las privatizaciones en telecomunicaciones, energía, transportes y frente a la posibilidad de que ocurra lo mismo en el sector saneamiento. Así se crearon Osiptel, Osinerg, Ositrán y Sunass como experiencias nuevas de regulación con grados de autonomía significativos y como entidades independientes de los ministerios sectoriales. En el mismo proceso y como consecuencia de las reformas liberales, se creó para defender los derechos de los consumidores y autores intelectuales el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), creado bajo la percepción de que una excesiva concentración del mercado podría generar presiones en el alza de los precios. Todas estas instituciones fueron “islas de modernidad” que existieron en un mar de precariedad estatal.

La reforma tributaria (SUNAT) y aduanera (SUNAD)

El gobierno de Alberto Fujimori, inició su gestión con menos de 5 por ciento de presión tributaria respecto del PBI. Por ello, emprendió una

importante reorganización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), modificando la estructura impositiva y perfeccionando la normatividad general del sistema. El objetivo fue ampliar la base tributaria, permitir el establecimiento de un entorno más competitivo para el sector privado e introducir políticas de control más dinámicas. En 1990 sólo se fiscalizaba mensualmente a setecientos contribuyentes, dicho número se elevó a 10 000 contribuyentes en 1993 y a aproximadamente a 50 000 en 1995. Por su parte, la reorganización de las aduanas y la consolidación de la Superintendencia de Aduanas (SUNAD) ayudaron a incrementar la recaudación. La mayor eficiencia de la administración aduanera redujo los costos para los agentes de comercio exterior y en general para los trámites en esta actividad.

Concentración y centralización

La precipitación con que se actuó en las fases finales del proceso de delegación de competencias y transferencias de funciones a las nacientes regiones durante el gobierno de Alan García (1985-1990), generó un conflicto entre el gobierno central y los gobiernos regionales. A lo largo de 1991 se agudizó la contienda de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales por activos: empresas, bancos, instituciones, proyectos especiales, etc. Este conflicto sería finalmente “solucionado” con la disolución de las Asambleas Regionales por el golpe de Estado del 5 de abril 1992 y la instauración de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) dependientes de un Ministerio Nacional. Esta situación acentuó el tradicional manejo centralista en la asignación de los recursos públicos; no sólo debido a la designación por el Poder Ejecutivo de las autoridades regionales, sino también al limitado presupuesto que se les asignó. Entre 1990 y 1996, los recursos destinados a las regiones se transferían a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Ministerio de la Presidencia y el FONCODES; sin mayor participación en las instancias regionales en la configuración y determinación de los gastos por efectuarse. En relación con las Municipalidades Provinciales y Distritales, en diciembre de 1993, se modificó la estructura de

poder de los gobiernos locales estableciendo una marcada dependencia de la economía municipal por las transferencias del gobierno central, poniendo en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales a través del Fondo de Compensación Municipal. En cuanto a las obligaciones de las municipalidades, la superposición de funciones y la ambigüedad de sus mandatos limitaban la posibilidad de que la población responsabilice a los gobernantes por las decisiones que toman y ejecutan.

La reforma administrativa

Entre 1990 y 1996, la reforma administrativa no tuvo un plan y programa propios, sino que fue la resultante de la política económica y las necesidades de corto plazo del gobierno. Por ello, la reforma del Poder Ejecutivo no enfrentó los principales problemas colaterales de la administración pública peruana.

Así, los resultados más importantes fueron la reducción parcial –pero efectiva– de las planillas del Estado, la privatización de un número importante de las empresas públicas y el reforzamiento de las denominadas “islas de modernidad”. Sin embargo, hacia finales de 1996, se mantenía la situación generalizada de mediocridad, baja motivación y escasa productividad de la administración de servicios públicos y sociales. La mayoría de cambios administrativos no modificaron sustancialmente los mecanismos de presupuesto ni los procedimientos de rendición de cuentas o los procedimientos de control. Para evitar las rigideces de las entidades públicas en línea, se creó un gran número de unidades con relativa autonomía. Muchas de ellas generaron estructuras paralelas, conflictos internos y duplicaciones de esfuerzos. Desde el punto de vista de la redistribución del Poder, el principal cambio está relacionado con la existencia del Ministerio de la Presidencia, que se convierte en una entidad tan poderosa como el Ministerio de Economía y Finanzas. En líneas generales las principales modificaciones del organigrama general del Estado en 1996, respecto de 1990 fueron los siguientes: se crea FONCODES, principal institución en la lucha contra la pobreza; se elimina la autonomía de los gobiernos regionales,

transfiriendo sus potestades al Ministerio de la Presidencia; se crea el ministerio de la Presidencia y se le transfiere la conducción de varias unidades ejecutoras de infraestructura y los Consejos Transitorios de Administración Regional: se crea el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano y se le transfieren varios programas sociales importantes.

Período de mejoras incrementales: 1996-2002

En el período 1996-2004, las reformas institucionales impulsadas por la política económica se desaceleraron y perdieron tanto impacto como cobertura. En líneas generales, reformas con grupos activamente organizados en contra o con posturas amenazantes perdieron viabilidad política en la mayoría de los casos. Ello no significa que no se emprendieran algunos cambios desde el MEF y otros sectores, pero ninguno de ellos tuvo impactos comparables a los ocurridos en el período anterior (1990-1996). Es posible afirmar que por las características del funcionamiento régimen autoritario a partir de 1996 y la falta de liderazgos reformadores en el período de transición democrática, bloquearon las esperadas reformas de segunda generación. En todo el período, la dinámica de cambio institucional se redujo a cambios incrementales con perfil bajo y a logros alcanzados por sectores cuyas intervenciones no afectaban de forma dramática los intereses de los principales agentes económicos y sociales.

Al igual que en el período 1990-1996, en el período 1996-2002, el Estado peruano fue conducido sin políticas explícitas ni planes desarrollo sectoriales o regionales. Desde la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, no se reconstruyó un Centro de Planificación Estratégica. Lo que sí se desarrolló fue un importante sistema de control de calidad de los proyectos de inversión orientado a asegurar un mínimo de rentabilidad “social” de la inversión.

Tanto en el gobierno del Presidente Fujimori como en el Alejandro Toledo, proyectos de nula o negativa rentabilidad pero de alto impacto político son promovidos en el más alto nivel político.

En todo el período se mantuvieron estructuras de decisión en muchos ministerios paralelas a la línea de carrera. Se institucionalizaron los “gabinetes de asesores”, que en la práctica tienden a interferir con las instancias formales de decisión de las altas direcciones de los ministerios. Además, los cargos de confianza tuvieron altísimos niveles de rotación y por tanto en todo el período muy pocas instituciones contaron con una continuidad razonable y un mínimo de memoria institucional. El estado no logró establecer mecanismos institucionales de retención de sus mejores técnicos y gerentes públicos y se mantuvo la interferencia política. Al igual que en el período 90-96, los ministros –en promedio– continuaron durando menos de un año, con lo cual la sostenibilidad de las reformas parciales era muy baja y la rotación de cargos de confianza estaba altamente correlacionada con la rotación ministerial.

A pesar de que se realizaron algunas privatizaciones y se concretaron algunos proyectos de inversión significativos, la presión regional y social, presionaron al gobierno a actuar con mucha cautela en los procesos de inversión privada.

Desde mediados de 1996, el gobierno peruano anunció que se proponía realizar un conjunto de reformas para modernizar el aparato público. Sin embargo, entre 1996 y el 2002 no se produjo ningún debate amplio sobre el contenido y dirección de las reformas. En 1996 se implementó una Comisión de Reforma del Estado y eso ocurrió cuando los factores políticos que impulsaron las reformas de los años 90 se habían debilitado. Ninguno de los equipos profesionales que tuvo responsabilidades en relación a los procesos de reforma y modernización del Estado logró resultados en todo el período. La imposibilidad de la reforma el Estado para dotarlo de equipos técnico políticos de primer nivel encargados de la gestión pública superior mantuvo el desbalance entre las pocas entidades públicas eficientes y la vasta constelación de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. Esta tendencia refleja la incapacidad de implementar reformas generales y los éxitos en algunas reformas institucionales específicas.

**La descentralización:
motor del cambio institucional: 2003-2007**

En el período 2000-2002 empezaron a incubarse algunas acciones que permitieron que se reimpulse el proceso de descentralización. A partir del 2003, las tendencias de reforma que es posible que se mantengan son las siguientes: la descentralización político administrativa; la preparación de algunos sectores para la descentralización; la transparencia pública y la participación ciudadana en los procesos presupuestales regionales y locales; la disminución del número de organismos públicos descentralizados y la fusión de entidades

La descentralización político administrativa

Como respuesta al excesivo grado de centralización y concentración económica de la década de los años 90, el gobierno de Alejandro Toledo –con el respaldo mayoritario– de la opinión pública de todas las regiones del Perú– y el Congreso de la República, se encaminaron los procesos de descentralización regional y municipal. Cabe señalar que el Congreso tiene un sólido compromiso descentralista, pues fue fruto de un nuevo sistema electoral de distrito múltiple que reemplazó al distrito único que rigió durante los años 90. Esto significa que la dinámica política legislativa tiene incentivos para combinar el regionalismo con los temas nacionales. El proceso político se inició en la campaña electoral del 2000, en donde la mayoría de las fuerzas políticas propusieron descentralizaciones efectivas y significativas. La implementación del proceso se inició cuando el Congreso del 2001 se discutía el capítulo XIV de la reforma constitucional, el cual estaba referido al proceso de descentralización. Desde ese momento, la reforma ha tenido un carácter continuo y, aparentemente, irreversible.

Durante los años 2003 y 2004, se promulgaron otras leyes con el objetivo de completar el diseño de la descentralización. Las principales se mencionan a continuación:

- Ley de promoción de la inversión descentralizada que establece las facultades de los gobiernos subnacionales para atraer inversión privada.
- Ley de descentralización fiscal que establece las etapas que tendrán los gobiernos regionales en cuanto a la asignación de ingresos. En la primera etapa las fuentes son las transferencias presupuestales y el Fondo de Compensación Regional. En una segunda etapa, cuando se hayan formado las regiones con dos o más departamentos, los gobiernos regionales tendrán como ingreso hasta el 50 por ciento de ciertos impuestos nacionales recaudados en sus jurisdicciones. Además, esta norma establece los límites del endeudamiento y crecimiento del gasto en las instancias subnacionales.
- Modificación de la Ley de tributación municipal.
- Ley del sistema de acreditación que busca establecer las condiciones mínimas que deben cumplir los gobiernos subnacionales para recibir competencias.
- Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones que establece los incentivos económicos para la conformación de las regiones multidepartamentales.
- Ley Marco del presupuesto participativo que establece los lineamientos generales para la elaboración de presupuestos participativos.

Otras normas de rango inferior a Ley, pero que merece mencionarse son los decretos supremos referidos a los Planes Anuales de Transferencias Sectoriales y el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública.

Recientemente, las más importantes reformas legales son: el Plan Anual de Transferencias 2007, que es el más ambicioso de todos, pues propone la transferencia integral de las competencias regionales y locales a término del 2007; la incorporación en el presupuesto 2008 de mecanismos de presu-

puestos por resultados para el gasto corriente regionales y nacional en programas sociales; la norma que elimina las prefecturas y subprefecturas; la norma que regula las mancomunidades en el ámbito municipal y la descentralización total del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En relación a las transferencias de competencias, unidades ejecutoras y activos; las decisiones más importantes hasta la fecha son:

- La asignación de los presupuestos de gastos corrientes de los antiguos CTAR a los gobiernos regional, con lo cual “de facto” se trasladaron funciones que se financiaban con dichos recursos.
- La transferencia de 8 proyectos de infraestructura de riego del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).
- La transferencia de recursos ordinarios del presupuesto de FONCODES, lo que ha obligado a una gestión mancomunada entre los Municipios y FONCODES de un importante número de programas sociales.
- La transferencia parcial de los programas nutricionales del PRONAA.
- La acreditación para infraestructura económica y programas alimentarios de 241 municipios distritales y 69 municipios provinciales.
- Los nombramientos de los directores regionales se dan por procesos administrativos del gobierno regional.
- La delegación de cinco competencias del Ministerio de Salud a las regiones, incluyendo dentro de éstas los nombramientos de todo el personal debajo del director regional de salud y las competencias de salud ambiental y sus recursos directamente recaudados.
- La descentralización total del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Las transferencias de las dependencias regionales de INRENA a algunas regiones amazónicas.

- La transferencia de todas las competencias regionales a los gobiernos departamentales a finales del 2007.

Todas estas reformas legales y transferencias han tenido enormes impactos tanto en la gestión del poder Ejecutivo como en la gestión de los gobiernos regionales y locales. Lo previsible es que las reformas descentralizadoras se mantengan y se intensifiquen. Sin duda, la descentralización regional es la reforma institucional más significativa del período 2001-2007.

En el 2003, iniciaron gestiones la primera generación de gobiernos regionales y en el 2007 se ha iniciado la segunda generación en la cual se producido un salto cualitativo de los liderazgos regionales. En el 2007, como consecuencia, de los mayores recursos disponibles y de las mayores capacidades de gestión, el gasto de inversión se incrementó en 47 por ciento.

A finales del gobierno del presidente Alejandro Toledo, se convocó a referéndum para la creación de regiones multidepartamentales. En dicho proceso electoral, la población rechazó al proceso de integración regional, que era incentivado por un conjunto de incentivos relacionados a mayores ingresos para las regiones. Actualmente, la integración y articulación entre departamentos se está realizando a través de las juntas interdepartamentales, que ya existen en el Norte, en la Amazonía y en el Centro.

Cabe destacar que en el año 2007, el gobierno del presidente Alan García, desactivo el Consejo Nacional de Descentralización. En respuesta a ello, los presidentes regionales se articularon para crear la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, instancias que se prevé se constituya como el interlocutor del espacio regional para las negociaciones con el Gobierno nacional de los temas clave de la descentralización.

La preparación de algunos sectores para la descentralización

Como consecuencia del proceso de descentralización a partir del 2003, en algunos sectores se empieza a redefinir el papel de los ministerios centrales. Los sectores que más avances realizaron fueron: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en relación al subsector transportes y el

Ministerio de Agricultura en relación al papel de las Agencias Agrarias, el Ministerio de Energía y Minas en relación al subsector de pequeña minería y el Ministerio de Salud, que es el único que ha logrado concertar con los gobiernos regionales un esquema de distribución de competencias regional y un cronograma de transferencias. Es previsible que esta tendencia se intensifique en la medida en que el proceso de descentralización se consolide

*La transparencia pública y la participación ciudadana
en los procesos presupuestales*

A partir del gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua se abren un gran número de canales de participación entre el Estado y la sociedad. El mayor impulso provino del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano con las normas que promocionaron la instalación de Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza en todos los niveles de la administración pública. En el mismo tiempo, se instalaron consejos y mesas de diálogo en diferentes sectores.

Al propio tiempo, desde el MEF se empezaron a utilizar normas (Ley de prudencia y transparencia fiscal) y sistemas (como el Sistema Integrado de Administración Financiera) que se dieron a finales de los años 90, pero que en un nuevo contexto y con nuevos decisores de política permitieron aumentar la transparencia del gasto público. Así, se reglamentó la Ley del acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas, se publicó el Portal de Transparencia Económica del MEF y como caso emblemático, los ministerios de Defensa e Interior fueron incluidos dentro de los mecanismos de control financiero del SIAF. Todo lo anterior, ha sido complementado –en el marco de las leyes descentralizadoras– con avances significativos en esquemas de presupuesto participativo y planes de desarrollo departamental y local concertados. Todo ello, ha amentado de forma significativa la participación de las organizaciones sociales de escala regional y local en la discusión de los presupuestos de inversión. Es previsible que estas tendencias se acentúen en los próximos años, en tanto el propio proceso de descentralización se profundice.

La disminución del número de organismos públicos descentralizados y la fusión de entidades

El gobierno de Alberto Fujimori, legó al gobierno de transición de Valentín Paniagua un enorme número de unidades ejecutoras y organismos públicos descentralizados. Por ello, el MEF y varios sectores mancomunaron esfuerzos para disminuir el número de Organismos Públicos Descentralizados. Así, muchos de ellos cambiaron de estatus legal. El ejemplo más significativo es FONCODES que actualmente es una unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. El objetivo es reducir el número de pliegos –cada organismo público descentralizado es un pliego– de modo de aumentar el control presupuestal del ministro sectorial y reducir el grado de autonomía de ciertas agencias públicas que debían estar más articuladas a los superiores jerárquicos sectoriales.

La existencia de muchas unidades ejecutoras creadas durante la década de los 90, también ha incentivado la fusión de entidades. Ejemplo de este proceso en el campo de la infraestructura económica fueron la fusión del Programa Especial de Rehabilitación en Transportes (PERT) y el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (SINMAC) que dio lugar a la creación de Provías Nacional en el sector transportes. Otro ejemplo, es la fusión por absorción de COOPOP por articulación dentro de la estructura del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social. Otras fusiones en el mismo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social se han producido recientemente: La Dirección General de Familia y Comunidad ha absorbido la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes y se han fusionado los Programas Nacionales contra la Violencia Familiar y Sexual, el Wawa Wasi y el INABIF dentro del INABIF. En el campo de la recaudación de impuestos la fusión más importante es la que permitió que la SUNAD sea absorbida por la SUNAT y en el terreno de la promoción de la inversión privada, Promperú, COPRI y la CONITE en PROINVERSION.

Durante el gobierno del presidente Alan García, la tendencia se mantiene. Tanto el presidente de la República como la ministra de Transportes y Comunicaciones, encargada de la reforma del Estado, han señalado que existe un ambicioso programa de fusiones de unidades ejecutoras sociales

con el objetivo de ahorrar S/.200 millones y focalizar mejor los esfuerzos públicos. Es poco probable que este plan de fusiones se pueda implementar en su integridad pues significaría en muchos casos, el mantenimiento de programas de carácter municipal en el nivel nacional. Actualmente, el plan de fusiones ha fusionado a los consejos de jóvenes y asuntos ambientales con las unidades de línea; se ha fusionado el Fondo de Energía (FONER) con la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP) en una nueva Dirección Electrificación Rural; se han fusionado las unidades ejecutoras de transportes Provías Departamental y Provías Rural y se han unido Prompex con Promperú.

Obstáculos y desafíos de la reforma del Estado en el contexto de la descentralización

La descentralización le impone a los tres niveles de gobierno cambios sustantivos. Las estructuras nacionales y regionales deben modificarse de forma sustantiva de modo de que se mejore la gestión de los programas y proyectos. También es importante, completar el marco normativo y consolidar a los actores claves de la descentralización. Un mecanismo importante es el desarrollo de mecanismos de cooperación intergubernamental de modo de poder concertar políticas y presupuestos. Todos estos asuntos se tendrán que dar dentro de un proceso potencialmente conflictivo por los factores siguientes.

El esquema crecimiento acentúa la desigualdad: Los indicadores macroeconómicos continuarán mejorando, impulsados por el grado de inversión y el previsible superávit fiscal, pero no se resolverá la inequidad. La pobreza absoluta se reducirá vía la expansión del empleo en zonas urbanas y en el área de influencia directa de actividades mineras y agroindustriales. Sin embargo, la pobreza relativa y la desigualdad aumentarán pues el gobierno no parece tener un plan real para reducir la pobreza rural la cual puede aumentar como consecuencia del TLC con EE.UU., la eliminación del arancel al trigo y a la harina (principal sustituto de los productos andinos) y la reducción de las exoneraciones en la selva. Por su parte, en las zonas

urbano marginales, las familias que no puedan aprovechar del crecimiento del nivel de actividad no podrán contar con la mínima red de protección social, pues la reforma del Estado no estará orientada a formar un Estado del Bienestar sino a gerenciar los programas sociales con menores costos administrativos. Esta tendencia implica la necesidad imperiosa de avanzar a mayor velocidad en el fortalecimiento de la gestión de los programas sociales regulares (salud, educación y nutrición) que, actualmente, están en su mayoría a cargo del nivel regional.

Las desigualdades en transferencias de recursos agravarán disparidades: La concentración de los recursos del canon, generará una mayor desigualdad entre regiones y entre provincias y también entre distritos de varias regiones. No se prevén mecanismos compensatorios ni tampoco una reasignación de las fórmulas de distribución de los recursos del canon. Esta situación generará una intensa disputa, tanto por los recursos como por los territorios que dan derecho a los recursos de canon, sobre canon y regalías. Por esta razón, es importante repensar la descentralización fiscal, la Asamblea Nacional ha planteado una nueva propuesta de descentralización fiscal priorizando la implementación de sistemas de coparticipación de los ingresos tributarios. Esto permitiría darle más racionalidad a la distribución de recursos entre las diferentes instancias y disminuir la discrecionalidad del MEF para la asignación de los recursos de transferencias provenientes de recursos ordinarios.

La excesiva austeridad bloqueará la capacidad de ejecutar inversión en el nivel regional: Los gobiernos regionales no tienen unidades ejecutoras para la viabilizar el financiamiento y la gestión administrativa de los proyectos con las crecientes partidas de inversión. Por ello, y por las reducidas escalas remunerativas, tendrán enormes dificultades para ejecutar el creciente volumen de recursos de inversión que es causado por el crecimiento del PBI y de las cotizaciones internacionales de los minerales. La ejecución de proyectos en los tres niveles de gobierno seguirá creciendo hasta mediados del 2009 a un ritmo menor al del crecimiento del presupuesto de inversión y luego se armonizarán y se recuperará la consciencia de que los recursos públicos seguirán siendo escasos. Frente

a este problema, es urgente que el MEF y el poder Legislativo incentiven proceso de modernización regionales y faciliten el proceso. Actualmente, los temas de escalas remunerativas y la creación de unidades ejecutoras regionales, están bloqueados por falta de apoyo de las instancias nacionales.

El gobierno responsabilizará de la crisis social a los gobiernos subnacionales, pero no tendrá éxito en esa táctica: las principales reivindicaciones seguirán enfocándose en el gobierno nacional. El gobierno intentará repetidas veces culpar a las regiones y municipios por los problemas de insatisfacción ciudadana. Desde el más alto nivel se seguirá señalando cuántos recursos se han transferido a las regiones con el propósito de incitar a la gente a reclamar a los gobiernos subnacionales en lugar del gobierno central. Sin embargo, hasta la fecha los líderes locales y, en algunos casos, los regionales han tenido mucho más éxito que el gobierno en canalizar el descontento popular contra el gobierno. Para enfrentar esta situación es importante consolidar a la Asamblea Nacional de gobiernos regionales y apoyar la rearticulación de los mecanismos de representación de los gobiernos locales. El diálogo intergubernamental puede permitir reducir una potencial conflictividad entre los gobiernos nacionales y el resto de los gobiernos descentralizados.

Las iniciativas del gobierno nacional y la política represiva dificultará los intentos de establecer diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad civil: Hasta ahora los mayores conflictos sectoriales y regionales han sido causados por las propuestas y por el estilo confrontacional del presidente y miembros de su gobierno. La aprobación de la Ley de la carrera pública magisterial sin debate público y en la Comisión Permanente, la eliminación de las exoneraciones de la selva sin negociar con los sectores políticos de la selva, el avance del TLC con EE.UU. sin plan de compensación, el reclamo por fertilizantes, carretera y crédito para agricultores en Andahuaylas, las demoras de la licitación de los tramos pendientes de la interoceánica; los reclamos profesores universitarios, han sido algunos de los detonantes de los principales conflictos. Frente a ello, la actitud del gobierno ha sido cada vez más dura. En un año y medio de go-

bierno, El número de muertos en conflictos es cinco veces mayor que los habidos durante todo el quinquenio del presidente Toledo. En todo este proceso, la mayoría de presidentes regionales han hecho un esfuerzo por mediar y bajar las tensiones. Sin embargo, el gobierno responde con medidas que limitan los derechos de acción política de alcaldes y presidentes regionales, incluyendo dentro de los Decretos Legislativos sobre criminalidad organizada la penalización de las autoridades que se involucren en huelgas y movilizaciones cuando lideran las reivindicaciones de los pueblos que los han elegido. El efecto disuasivo del DL 982 no funcionará, y un arresto —o destitución— de alguna autoridad que lidera una manifestación, más bien puede desembocar en conflictos aún mayores.

Las transferencias de competencias se realizarán pero sin mejorar condiciones de operación: El gobierno nacional continuará traspasando funciones a los niveles regional y local sin un adecuado balance de recursos, sin resolver las escalas remunerativas y sin brindar apoyos efectivos a la capacidad de gestión. La indispensable descentralización fiscal no avanzará en la parte de ingresos y en la parte de gastos se complicará por la falta de claridad entre las competencias asignadas y los recursos de operación disponible. Frente a ello, será fundamental que la cooperación internacional y las instituciones de apoyo continúen diseñando propuestas de política para el mejoramiento y financiamiento complementario de las funciones descentralizadas sociales más importantes. El déficit de recursos humanos y financieros para los programas es tan significativo que será importante priorizar una parte de esas funciones cada año y buscar sus mejoras de gestión y financiamiento.

La reforma del Estado avanzará como si el déficit social sólo fuera gerencial: El gobierno ha logrado reducir y contener el gasto corriente reduciendo los sueldos de los máximos directivos públicos, las remuneraciones de los congresistas y de los alcaldes. Además, ha arrinconado a los sindicatos y ha logrado contener los aumentos a los maestros, personal médico y policías. Ello permitirá ampliar el presupuesto de inversión y el gasto en infraestructura. Sin embargo, el gobierno olvida que parte del crecimiento es sostenible y *que el déficit urgente del gasto público es corriente*. Si todo el

esfuerzo de contención de expectativas se orienta a ensanchar sólo el gasto de inversión no se va a poder atender el déficit social urgente. Frente a esta magnitud de problemas es grave que la reforma del Estado en lo social se centre en el tema de ahorro de recursos vía fusiones de entidades públicas y programas sociales. Por ello, la cooperación internacional debe priorizar el apoyo a los gobiernos regionales de modo de asistirlos en reformas sus sistemas de gestión.

Las gestiones regionales y locales innovadoras marcarán la pauta de la descentralización: Las mejores prácticas de gestiones regionales y locales determinarán el futuro de la descentralización. Esto incluirá experiencias de gestión mancomunada regional y local; el crecimiento del asociativismo municipal, mayor exposición de los niveles subnacionales a la cooperación internacional; y la búsqueda en muchos territorios que la innovación para el desarrollo económico sea el foco de la gestión local o regional. Por ello, la cooperación internacional y los medios deberán apoyar las mejores prácticas y colaborar con su generalización.

Bibliografía citada

- Bernales, Enrique (1994). “¿Qué hacer con la Constitución de 1993?”.
En: *Socialismo y Participación*, No. 67, 1994. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP.
- Glewwe, Paul y Gillete Hall (1992). *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: The Case of Perú 1985-1990*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (1991). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: Grade.

Bibliografía consultada

- Bernales, Enrique; Ruiz, Antonio y Gabriela Neira (2007). “El proceso de regionalización y descentralización”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Consejo Nacional de Educación (2007). “Educación e Infancia. Propuesta para una ampliación presupuestal regional 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Conterno, Elena; Doig, Sandra y Flor Blanco (2005). “Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una Agenda Pendiente”. Lima: Programa Pro Descentralización-PRODES.
- Guerra García, Francisco (2005). *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación –CEDEP.
- Guerra García, Francisco (2007). “Informe de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Johnson, Jaime (2007). “Visión compartida de futuro país desde las regiones y desarrollo de capacidades”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Pigrau, Abraham (2008). “Asistencia Técnica en el proceso de concertación del Presupuesto Vial de la Nación para 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Polo, César y Donal Tarnawiecki (2007). “Propuesta de electrificación rural”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR.
- Portocarrero, Augusto; Montenegro, Segundo y Elsa del Águila (2007). “Demanda adicionales de los Gobiernos Regionales para Salud 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Romero, Inés y Martín Tanaka (1996). “Descubriendo la lógica de la Reforma”. *Cuestión de Estado*. N° 19. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas-IDS.
- Villanueva, César y Gustavo Guerra García (2007). “Informe de las Reformas y Tareas pendientes del Sistema Nacional de Inversión Pública”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.

