

Nota de Información y Análisis

Aportes para un nuevo pacto nacional por la descentralización y la inclusión

Elaborado por: Programa de Incidencia

La descentralización es la única reforma esencial de la transición a la democracia que se mantiene y que ha dado pasos hacia su consolidación, a pesar de las tensiones y de la resistencia de sectores políticos y económicos que se benefician del centralismo. La elección de un nuevo gobierno, con una explícita voluntad de cambio, es una oportunidad para relanzar y profundizar el proceso y superar el estancamiento propiciado por el segundo gobierno aprista. Con ese objetivo es importante construir una agenda compartida entre los gobiernos regionales y locales, con el gobierno nacional, la cual debe orientar el diálogo de corto y mediano plazo para una conducción concertada de la reforma.

Nuestra propuesta parte de afirmar que lo que se requiere con urgencia son medidas para promover las inversiones, pero que vayan de la mano con políticas efectivas de redistribución social y territorial de la riqueza, así como de mecanismos legítimos de consulta y de construcción social de una nueva forma de ordenar el territorio. En ese marco, la descentralización es indispensable para transformar el Estado, a fin de dotarlo de mayores capacidades para la prestación de servicios de calidad y para la formulación de políticas que impacten en las condiciones de vida de la población.

En esta línea de ideas, planteamos al debate algunos temas que consideramos fundamentales para una agenda de trabajo entre los gobiernos regionales y locales con el nuevo gobierno.

Para consolidar la reforma descentralista

1. Institucionalizar un mecanismo de conducción concertada del proceso de descentralización y de la gestión intergubernamental, integrado por las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales. Es necesario modificar el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) para convertirlo en una instancia efectiva de articulación entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, es de primera importancia constituir instancias de conducción de procesos de desarrollo territorial entre el gobierno regional y locales de cada departamento, con la participación de las organizaciones sociales más representativas.

Para que el CCI pueda constituirse en un verdadero órgano de conducción, debe conformar una secretaría ejecutiva, con las funciones y recursos necesarios para implementar las orientaciones y acuerdos concertados. Es preciso que esté constituida por representantes de los tres niveles de gobierno y que los presidentes regionales y alcaldes tengan interlocución permanente en el más alto nivel del gobierno nacional. En este marco general es importante fortalecer las asociaciones representativas de los gobiernos subnacionales.

2. Se requiere la gestión descentralizada del Presupuesto General de la República, para lo cual es imprescindible desmontar los mecanismos administrativos impuestos en los últimos cinco años con la finalidad de recentralizar el manejo de los recursos. Es necesario afirmar la autonomía de gestión entre los tres niveles de gobierno y fortalecer la capacidad de diseño e implementación de programas y proyectos. No se requiere solo aumentar los montos de gasto, sino principalmente su calidad, lo que implica mejorar el nivel profesional de los gestores de las inversiones prioritarias de alcance regional y provincial. Los recursos para hacer más eficientes las inversiones no son un gasto corriente, como arbitrariamente los define el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino una mejor forma de asignar los recursos públicos para un efectivo impacto en la provisión de los servicios que requiere la población. Junto a ello se debe incentivar la transparencia y acentuar los mecanismos de evaluación y control.

La adecuada asignación de los fondos públicos, que son de toda la sociedad, demanda establecer los costos de las competencias y funciones que corresponde desempeñar a los tres niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales no solo deben ser entidades ejecutoras, sino participar en la definición de los programas prioritarios y en sus objetivos. Asimismo, para mejorar la calidad del gasto público, hace falta reorientar lo avanzado en la gestión presupuestal por resultados.

El impulso y apoyo a los procesos de reforma institucional de los gobiernos regionales es un componente necesario para superar sus serias trabas organizativas y de procedimiento. Entre otros, son urgentes los cambios en las contrataciones públicas, en la transparencia en la gestión presupuestal y en los mecanismos de control del gasto de la Contraloría General de la República.

3. Avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que incremente los ingresos del Estado sobre la base de un aporte más justo y equitativo de quienes más tienen y de la reducción de la evasión tributaria. Desde ese punto de partida se debe avanzar en la descentralización fiscal para asignar los ingresos tributarios entre los tres niveles de gobierno a partir de criterios e indicadores claros y previsibles. Es una medida impostergable para establecer un sistema de financiamiento sostenible y equitativo, que afirme al mismo tiempo la autonomía y capacidad de gestión planificada de los gobiernos subnacionales. Es también una referencia para superar los desequilibrios territoriales de la actual asignación de recursos y salir, así, del manejo absolutamente discrecional del MEF.

La propuesta de coparticipación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) plantea el establecimiento de criterios de asignación para el conjunto de los ingresos fiscales, entre otros, los de población y los indicadores sociales y económicos. Se propone que reciban más los departamentos con mayores niveles de pobreza. Se trata de un mecanismo sólido, desde el punto de vista técnico, y viable, desde la perspectiva política. Es un interesante y consistente planteamiento para dialogar sobre la mejor forma de responder al problema de inequidad que genera la actual distribución de los recursos provenientes de la renta de las actividades extractivas.

4. Elaborar un nuevo mapa para la asignación de las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno a fin de avanzar hacia la construcción de instancias regionales y locales con capacidad real para gobernar sus territorios. El punto de partida es definir el sentido y los alcances de los roles y competencias que le corresponden al gobierno nacional como órgano rector, así como en la prestación de asistencia técnica y en la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y las inversiones. Este es un paso necesario para dar forma a un adecuado equilibrio y concertación entre políticas nacionales y regionales. La nueva distribución del poder debe ofrecer mejores condiciones para una acción complementaria entre los tres niveles de gobierno. Es también una condición para que los gobiernos regionales sean efectivos canales de diálogo y negociación de las demandas e intereses de amplios sectores de la población que hoy no encuentran otro medio que la movilización social.

La nueva distribución del poder requiere cambios sustantivos en los niveles subnacionales de gobierno, así como en la estructura y el funcionamiento del gobierno nacional. Hacer realidad la gestión unitaria y descentralizada es parte de la necesaria transformación integral del Estado. Ello no se limita a un nuevo modelo organizativo sino que implica una nueva cultura de gestión. Para ello es ineludible definir el sentido y los alcances de la autonomía de cada nivel de gobierno, precisar los roles en función de optimizar los servicios que demanda la sociedad y de restringir la injerencia de los sectores en el marco de actuación de los gobiernos regionales y locales.

5. Avanzar hacia la articulación de las macrorregiones mediante el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las mancomunidades en asuntos como: la formulación e implementación de proyectos de inversión de impacto interregional y regional; el planeamiento y el ordenamiento territorial; la consolidación de la capacidad de investigación y de generación de conocimiento de las universidades regionales.

La regionalización debe ser una política de Estado, sustentada en el fortalecimiento del CEPLAN, como eje ordenador de un sistema nacional y descentralizado de planificación; en la formulación de un plan nacional de ordenamiento territorial, conducido de manera concertada por el sistema de planificación, que defina el rol de cada nivel de gobierno; en la formulación de una estrategia nacional de

regionalización, que se oriente a dinamizar procesos económicos y sociales que sustenten la formación, en el mediano plazo, de nuevas demarcaciones políticas.

6. Para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de descentralización es necesario revisar el marco normativo para hacerlo más flexible y coherente a la luz de la experiencia acumulada. Asimismo se debe promover la articulación de los procesos entre los distintos niveles de gestión. La adecuación de los mecanismos de participación a las características de cada nivel de gobierno y de cada realidad social es un paso impostergable para darles legitimidad y capacidad de convocatoria. Lo es también favorecer su eficacia, para lo cual es ineludible asegurar la representatividad de los participantes y reducir la discrecionalidad de las autoridades en relación con los acuerdos.

La consolidación de estos mecanismos democratizadores requiere de transparencia y acceso a la información. Es preciso establecer sanciones efectivas a las autoridades que incumplen con las normas, adecuar el funcionamiento de los gobiernos regionales y locales para generar y proveer información de calidad e incentivar la demanda de información por la población. Este es un instrumento fundamental para la lucha contra la corrupción y para mejorar la calidad de la inversión y de las políticas públicas regionales.

Para mejorar los efectos en sectores prioritarios

7. La contribución de las actividades extractivas al desarrollo inclusivo de las regiones y localidades es uno de los principales desafíos que debe enfrentar el Estado a través de los tres niveles de gobierno. Hace falta definir y fortalecer el rol rector del gobierno nacional en el ordenamiento territorial y, al mismo tiempo, afirmar el papel protagónico de los gobiernos regionales y locales en la formulación concertada de los planes de ordenamiento territorial y de la zonificación económica y ecológica de sus territorios. Este debe ser el marco de referencia para los procesos de negociación, consulta y concesión de los proyectos extractivos, en los cuales se requiere la participación de los gobiernos regionales y locales de cada territorio, así como la definición de sus competencias en la gestión del sector.

Urge institucionalizar la consulta previa y hacerla obligatoria para todas las concesiones y contratos vinculados a estas actividades. En esa perspectiva es imprescindible que el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica se construyan desde una perspectiva integral, para lo cual la PCM y el CEPLAN son entidades fundamentales. Asimismo, es indispensable suspender las nuevas concesiones y generar un organismo especializado y autónomo para los estudios de impacto ambiental.

Es importante orientar el aumento de los ingresos del Estado sobre la renta de las actividades extractivas hacia la formación de recursos humanos y al logro de las metas sociales y económicas establecidas en cada región. Es necesario implementar políticas

y normas que permitan incrementar el aporte regional y local en las actividades extractivas, en particular el empleo y la provisión de servicios. Hace falta replantear las funciones de los gobiernos regionales y del gobierno nacional para enfrentar con efectividad el serio problema de la minería informal.

8. La descentralización debe ser un instrumento trascendente para la promoción del desarrollo rural y de la pequeña agricultura. Se requiere definir claramente las competencias de los gobiernos regionales y locales hacia el sector y reforzar a las direcciones y gerencias agrarias. Asimismo, es preciso revisar y ajustar las estrategias nacionales de desarrollo rural y de seguridad alimentaria para que se ejecuten en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno. En el marco de las estrategias nacionales y en concertación con los gobiernos locales, es fundamental que los gobiernos regionales formulen planes de desarrollo agrario que den prioridad a la pequeña agricultura.

La pequeña producción debe ser una prioridad de los distintos niveles e instancias del Estado. Es necesario definir de manera concertada los objetivos y estrategias nacionales, incrementar la asignación de los recursos y mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Es imprescindible pasar de la retórica de los últimos 20 años a la acción política a favor de este sector, de gran importancia económica en la mayoría de las regiones. En ellas, y en sus localidades, se concentran los más altos niveles de pobreza y las condiciones de vida de la población campesina y rural la ubican en situación de exclusión.

Los planes de inversión en infraestructura en ese sector deben seguir los lineamientos de los planes agrarios para lograr una mayor integración a los mercados y mejorar las condiciones tecnológicas de su producción. Paralelamente es esencial impulsar políticas que incentiven y faciliten la asociación de los pequeños agricultores para mejorar su capacidad de negociación y de generación de valor agregado, así como mecanismos de financiamiento que promuevan la inversión de los pequeños y medianos agricultores.