



Participa Perú

Por el país que soñamos ...

Nº5 y 6 Julio - 2003

Proyecto Participa Perú

EDICIÓN ESPECIAL

Balace de la Descentralización



Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Proyecto Participa Perú
Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú
Director: Carlos Monge
Coordinadora General:
Patricia Paz Panizo

Comité Editorial:
Adda Chuecas CAAAP
Rosell Laberiano CEAS
Fernando Eguren CEPES
Maximiliano Ruiz CIPCA
Diana Miloslavich Flora Tristán

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama
Ilustración carátula: Carlos Cruz

Colaboraron en esta edición:
Javier Azpur
Eduardo Ballón
Cecilia Perla
Alejandra Alayza
Angélica Vega

Agradecemos a:
La República
Instituto de Defensa Legal
Chirapaq
Servicios Educativos Rurales
PUCP

Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima
Teléfonos: 613 8313 / 613 8314
Telefax: 613 8315
www.participaperu.org.pe
propuest@desco.org.pe

Participa Perú es una publicación del Proyecto PARTICIPA PERÚ.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Acción Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía, a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



Contenido

PRESENTACIÓN

- 3** Editorial: Balance de la Descentralización

BALANCE POLÍTICO

- 4** La Descentralización: Luces y Sombras de un Proceso que recién se inicia
6 Entrevista a Yehude Simon - Presidente Regional de Lambayeque
8 Entrevista a Óscar Garay - Red Perú
9 Entrevista a Omar Quezada - Presidente Regional de Ayacucho
11 Entrevista a Robinson Rivadeneyra - Presidente Regional de Loreto
13 Entrevista a Wilbert Rozas - Alcalde Provincial de Anta, Cusco

RECURSOS

- 14** Entrevista a Efraín Gonzáles de Olarte - Profesor de Economía de la PUCP
15 Descentralización, Transferencia y Financiamiento

BALANCE LEGAL

- 18** El Marco Legal de la Descentralización: Lo Avanzado y la Agenda pendiente
20 Entrevista a Walter Alejos - Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República

GRUPOS EXCLUIDOS

- 21** Entrevista a Rómulo Torres - Comisión Episcopal de Acción Social
22 Entrevista a Ada Chuecas - Centro Amazónico de Antropología y de Aplicación Práctica
23 Entrevista a Diana Miloslavich - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 24** La Participación Ciudadana en el Proceso de Descentralización
26 Entrevista a Josefina Huamán - CONADES
27 Entrevista a Gastón Garatea - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
28 Entrevista a Eduardo León - Cámara de Comercio de La Libertad

LA VISIÓN DEL CND

- 29** Entrevista a Luis Thais - Consejo Nacional de la Descentralización



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El 28 de julio del 2002, en su discurso de asunción ante el Congreso de la República, el Presidente Alejandro Toledo anuncio al país el inicio del proceso de descentralización y que la elección de las nuevas autoridades regionales se haría, de manera conjunta con la renovación de autoridades locales, el 11 de noviembre del 2002.

A partir de ese momento, en el Congreso de la República se aprobaron la modificatoria de los artículos constitucionales relativos a la descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Ordenamiento Territorial, las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales, y la Ley de Elecciones Regionales.

Tres fueron las opciones básicas tomadas en el curso de este breve pero complejo proceso de diseño de la descentralización: que el proceso debía ser gradual y asociado a la acreditación de capacidades por parte de las nuevas autoridades regionales y locales, que el punto de partida eran los departamentos actualmente existentes para su posterior integración mediante consultas a la población, y que la participación de la Sociedad Civil en procesos de concertación sobre planes de desarrollo, presupuestos participativos y otros temas afines serían aspectos centrales de la gestión de los nuevos Gobiernos subnacionales.

Y tres fueron los grandes temores que se expresaron frente al proceso: que carecería de rumbo por la ausencia -en el propio Gobierno- de una estrategia descentralista claramente definida, que se caería en el populismo económico por la necesidad de atender las expectativas regionales y locales, y que se generaría un escenario de ingobernabilidad producto de las presiones políticas de los Gobiernos Regionales sobre el Gobierno Central.

Resulta claro que no hay en el Gobierno –como tampoco en los partidos de oposición ni en las élites regionales- una visión clara de cómo y hacia dónde conducir la descentralización, lo que lleva a sucesivas negociaciones al interior del propio Gobierno y entre este y las diferentes oposiciones en torno a cada tema que se presenta. Pero, ni esto, ni las tensiones en torno a los escasos recursos asignados a los Gobiernos Regionales, a la composición y reglamento del CND, y el nombramiento de los Directores Regionales, han llevado al país al populismo ni a la ingobernabilidad. Por el contrario, los Gobiernos Regionales han pasado mas bien a centrarse en la búsqueda de recursos para financiar el desarrollo regional abrazando activamente la opción de las privatizaciones y las concesiones como mecanismo para atraer inversión privada.

Ciertamente, la agenda normativa y política pendiente contiene mas de un tema potencialmente conflictivo: los presupuestos del 2004, la jerarquización y transferencia de los activos a las regiones, la implementación de la transferencia de los programas sociales, la definición de las competencias sectoriales a ser transferidas y del sistema de acreditación de capacidades para acceder a las mismas, los incentivos a la conformación de nuevas regiones, la promoción de las inversiones privadas y la descentralización fiscal, la Ley de Poder Ejecutivo, etc. Y al interior de las regiones abundan los conflictos y se anuncian ya campañas para lograr la revocatoria de algunas de las autoridades recientemente electas.

Es posible pues que se susciten nuevas tensiones entre las regiones y el centro, de la misma manera que al interior de las propias regiones y localidades el panorama político puede resultar bastante agitado. Pero eso no debería ser una sorpresa. Se trata, después de todo, de redistribuir el poder.



LA DESCENTRALIZACIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE UN PROCESO QUE RECIÉN SE INICIA

La descentralización es un viejo y hasta hoy frustrado proyecto de los sectores democráticos del país. Un amplio consenso, resultante del rechazo al hipercentralismo del Gobierno de Alberto Fujimori, del resurgimiento de los movimientos regionales y del desarrollo de los espacios de participación y concertación local, ha hecho posible que la sociedad peruana retome el camino de la reforma descentralista. Es un nuevo intento por hacer realidad una democracia estable y consolidada, que - con todos sus límites y vacíos- abre la posibilidad de una mejor distribución del poder entre el Gobierno Central y las instancias subnacionales y locales, así como de transformar la lógica centralista en la organización del territorio.



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

Siendo apresurado un balance conclusivo sobre un proceso que recién se inicia, adelantamos algunas ideas preliminares sobre ocho aspectos de la descentralización:

1. Del consenso de todos a la resistencia de algunos

El inicial consenso favorable a la descentralización, expresado en la Reforma Constitucional y en la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización, se ha ido debilitando por temor a su posible impacto sobre la distribución del poder en el país. Ello se expresa en el lento avance de la dación de normas sustantivas aún pendientes, en la resistencia de los ministerios a de-

finir una agresiva transferencia de competencias a las regiones, y en la falta de apoyo político global al CND y al proceso como tal.

2. Marco normativo básico pero insuficiente

Se logró un marco normativo que permitió elegir e instalar los Gobiernos Regionales y Locales, y anunciar el inicio de la transferencia de programas sociales y proyectos regionales de inversión. A pesar de lo avanzado, la agenda pendiente incluye un número importante de leyes que abarcan temas fundamentales como la descentralización fiscal, el sistema de acreditación de competencias, la participación ciu-

dadana, los presupuestos participativos, entre otros.

3. Descentralización y reforma del Estado

Se revaloriza la planificación como un rol fundamental del Estado, incluyendo la obligatoriedad de formular planes de desarrollo concertados a nivel regional y local, como parte de un sistema nacional de planificación que diseña el presupuesto nacional desde una perspectiva regionalizada y concertada.

Se han definido tres tipos de competencias—exclusivas, compartidas y delegadas—, base de un sistema de relaciones que facilita un



adecuado equilibrio entre el carácter unitario y descentralizado del Estado. Sin embargo existen imprecisiones en la distribución de las competencias y en las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno. Esto responde principalmente a la ausencia de una propuesta de reforma integral del Estado.

4. La conducción del proceso

El Consejo Nacional de Descentralización –que integra a representantes del Poder Ejecutivo, de los Presidentes Regionales y de los Alcaldes– no se ha logrado consolidar como una instancia de conducción estratégica del proceso. Existe un divorcio entre la amplitud de sus funciones y la falta de poder, recursos y mecanismos que garanticen una adecuada representatividad. Está en la agenda descentralista el rediseño y fortalecimiento del CND.

5. Regiones viables como objetivo

El proceso se ha iniciado a partir de la demarcación de los actuales departamentos, pero el objetivo es ir hacia regiones más amplias, sobre la base de la integración democrática de territorios contiguos, con vinculaciones históricas, culturales y económicas. Se vienen planteando propuestas sobre la mejor forma de organizar el territorio, pero éstas son todavía iniciales y no han logrado trascender al debate político.

6. Descentralización y participación ciudadana

Se están implementando los Consejos de Coordinación Regional y lo mismo debe ocurrir próximamente con los Consejos de Coordi-

nación Local. Tienen carácter consultivo, son parte de la estructura de gobierno y asumen roles en la planificación del desarrollo, la asignación de los recursos públicos y el seguimiento de la gestión gubernamental.

Hay imprecisiones del marco normativo y hay resistencias desde el sistema de partidos frente a la participación de la Sociedad Civil, vista como una amenaza antes que como una posibilidad para redefinir las formas de relación con la sociedad y generar nuevas condiciones de legitimidad y representatividad. Es fundamental comprometer a actores clave, como los gremios y los empresarios, para reducir las prácticas de cabildeo a espaldas de la institucionalidad, así como la cultura de la confrontación como única forma de expresión y defensa de los diversos intereses sociales y económicos.

7. Gobernabilidad regional

La fragmentación del voto regional y local y las dificultades de los Gobiernos Regionales para consolidar su legitimidad, expresan la continuidad de la crisis del sistema político y los vacíos existentes en la profesionalización y modernización de los funcionarios del Estado. En los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central predomina una acti-

tud reivindicativa o defensiva, antes que propositiva y concertadora.

Es fundamental construir condiciones que garanticen la gobernabilidad de las regiones, pues en algunas ya está en la agenda política local la revocatoria del mandato.

8. Descentralización del presupuesto

Los Gobiernos Regionales tienen para el 2003 la misma, o menor, cantidad de recursos que tenían los CTAR y están sujetos a la eventualidad de las privatizaciones o la eliminación de las exoneraciones. La departamentalización del presupuesto y su elaboración participativa son aspectos positivos, pero dado su carácter inicial no han logrado modificar la distribución de responsabilidades en la gestión del gasto y tienen grandes limitaciones para vincular la inversión pública con estrategias de desarrollo.

Es fundamental una reforma fiscal, profundizar la organización territorial del presupuesto e incrementar sostenidamente la capacidad de recaudación del Estado, lo que supone un replanteamiento del presupuesto público, que incluya temas como la deuda, la lucha contra la corrupción y la austeridad fiscal.

Un amplio consenso social, generado como respuesta al hipercentralismo del Gobierno de Alberto Fujimori y producto del resurgimiento de los movimientos regionales y de los espacios de participación y concertación local, ha hecho posible que la sociedad peruana retome el camino de la reforma descentralista.



ENTREVISTA

SE ESTÁ DESCENTRALIZANDO EL PODER... Y SE TRATA DE UN PROCESO IRREVERSIBLE

YEHUDE SIMON - *Presidente Regional de Lambayeque*

¿Cuál sería su balance de la descentralización en términos generales?

Lo positivo de este proceso es que se está descentralizando el poder. Es también importante mencionar que se trata de un proceso irreversible. De otro lado, lo que dificulta la descentralización es la desconfianza que existe entre los poderes del Estado, la falta de confianza en los Gobiernos Regionales. Hay que crear confianza, y en esto hay responsabilidad de los partidos políticos, que deben ser menos dogmáticos y más generosos.

Además, se debe obligar que exista un presupuesto más justo, una distribución más justa de la riqueza, del presupuesto de la República. Sin presupuesto no se puede hacer nada. Por ejemplo, Lambayeque es una de las regiones que más aporta a través de los pagos a la SUNAT y el impuesto selectivo al consumo. Aportamos desde el año 92 hasta el año 2000 entre el tercer y el octavo lugar. Sin embargo el presupuesto que nos han dado para este año es el último lugar de las regiones. Existe un trato muy duro para Lambayeque. No nos han asignado más recursos, eso es lo único que tenemos para inversión.

¿La transferencia del Proyecto Olmos no cambia en algo esta situación?

Hemos recibido el proyecto con sus activos y sus pasivos. Más que los recursos que nos da



el Estado, lo importante es que nos están dando la responsabilidad política y la autonomía para ver como en relación con Pro Inversión podemos hacer que el proyecto sea una realidad. Ahora si el proyecto no se realiza no le vamos a tener que echar la culpa al Gobierno Central. Es una inmensa responsabilidad política y que yo estoy seguro que los lambayecanos vamos a poder confeccionar nuestro proyecto.

Nosotros pensamos en esta primera etapa una inversión de 112 millones de dólares y ahí necesitamos el aval del Gobierno. La estrategia es de concesión pero tenemos que buscar el modo de que el inversionista privado se sienta atraído. Entonces el Gobierno Central por ejemplo, colabora con nosotros con una apertura de 26 millones de dólares que lo da como aval. Estamos viendo también si es posible confeccionar el proyecto de conce-



sión del Aeropuerto Internacional de Chiclayo, de Puerto Eten y del Hospital Regional de Lambayeque. Esperamos que el Gobierno Central nos apoye.

Eso sí, quiero señalar que prácticamente a la única región que se le ha entregado un proyecto es a Lambayeque, y este es el proyecto de Olmos. Me siento halagado por eso, pero me preocupa que no suceda lo mismo con otros Gobiernos Regionales.

¿Cómo van las relaciones con los otros actores políticos locales? ¿Se puede hablar de gobernabilidad en la región?

Trabajo directamente con todos los municipios sin excepción, los del APRA, de Perú Posible, Acción Popular, independientes. Hacemos un trabajo en conjunto: Municipio, Gobierno Regional y Sociedad Civil. Ya tenemos el presupuesto participativo, hemos hecho obras en conjunto y en el caso de los acuerdos regionales los estamos tomando casi por unanimidad. Esto se requiere mucho diálogo y voluntad. Dialogar constantemente y trabajar informando constantemente a la prensa, sin cerrar la puerta a nadie y dando la posibilidad a que todos tengan el derecho a actuar.

¿Y las perspectivas de la integración de Lambayeque en una región mayor?

Nosotros estamos trabajando en eso. Yo he viajado a Cajamarca para conformar una Región Lambayeque/Cajamarca/Amazonas, pero existen algunas dificultades porque ahora las cosas se tornan muy políticas. Como resultado de los avances que hemos tenido los partidos políticos tradicionales comienzan a ponernos

algunas dificultades que espero que sean sólo malos entendidos. Pero pienso que sí es posible formar esa región, incluso una macro región con Piura y La Libertad.



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

¿Cómo cree Ud. que debe ser el mecanismo de acreditación de las capacidades de las regiones, para poder acceder a mayores competencias?

Este es un tema muy político, es muy espinoso porque ¿quién acredita a quién? Por ejemplo, si ven que un Gobierno Regional está trabajando mal y que tenga la tienda del APRA, entonces el APRA puede sentir que esta calificación no es

objetiva, o viceversa también. La verdad que yo no estoy de acuerdo con esto. Debe ser la Sociedad Civil quien califique a sus Gobiernos, dicen que por sus frutos serán conocidos, por lo tanto no existe mejor manera de ser calificados. Pero mientras el país se encuentra polarizado, con gran desconfianza, no creo que en estos momentos exista alguna institución, ni del Estado, que pueda calificar a los Gobiernos Regionales.

¿Y cómo avanza en su opinión la preparación de la transferencia de las competencias los sectores a los Gobiernos Regionales?

De acuerdo a la ley, nosotros hace 2 meses hicimos el concurso para el nombramiento de los Directores Regionales. Hubo cierta dificultad, pues hay gente que cree que el Estado es de un partido político, pero nosotros pusimos mucha fuerza para que este concurso sea transparente. De manera más general, yo espero que los ministros tengan la capacidad de entender que la descentralización es un proceso irreversible y que —en consecuencia— tengan también una mentalidad descentralista. Algunos funcionarios todavía piensan que éste es un proceso que aún no se ha iniciado y maltratan a la gente. Yo pido respeto para los profesionales de provincias, respeto para las regiones y para sus autoridades.

«Debe ser la sociedad civil quien califique a sus gobiernos, dicen que por sus frutos serán conocidos, por lo tanto no existe mejor manera de ser calificados. Pero mientras el país se encuentra polarizado, con gran desconfianza, no creo que en estos momentos exista alguna institución ni del Estado que pueda calificar a los Gobiernos Regionales».



ENTREVISTA

LOS MUNICIPIOS TIENEN ESPERANZAS DE VER DUPLICADOS SUS PRESUPUESTOS

OSCAR GARAY - Red Perú

¿Cuál es su apreciación sobre la descentralización en marcha?

La descentralización es una aspiración de nuestros pueblos. Lamentablemente nuestras autoridades, la mayor parte de ellas, no se encuentran aún comprometidas con el proceso, debido a deficiencias del Gobierno Central que no les da las herramientas necesarias para que marche con pasos más firmes y acelerados. Los consejeros, muchos de ellos, se encuentran limitados en sus funciones debido a su falta de capacitación. Otra limitación es la tradicional actitud de los partidos políticos, que cuando ocupan cargos públicos, sólo piensan en su beneficio.

La Red Perú expresa un acumulado de experiencias de concertación entre autoridades municipales y Sociedad Civil en diferentes provincias y distritos del Perú. ¿Qué significan estas experiencias en relación al proceso de descentralización?

La Red estuvo orientada a fortalecer los espacios de concertación; empezó con 2 de ellos y hoy cuenta con 105. Su preocupación es la consolidación progresiva de los mismos. Ahora que se han creado los Consejos de Coordinación Regional y Local, hay cierta confusión. Uno de los temas de trabajo de la red apunta a vincular a estos espacios de concertación, con los Consejos de Coordinación Regional y Local porque la ley no es muy clara al respecto. Pretendemos que la labor



de estos espacios, incluídas las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, se articule a los CCR y CCL para evitar conflictos y lograr complementariedad fortaleciendo los procesos de regionalización y participación ciudadana.

Ha habido muchos defectos en la conformación de estos CCR, y está pendiente la reglamentación y el proceso de elección de la Sociedad Civil a los Consejos de Coordinación Local, ¿Cómo observan ustedes estos procesos?

Dentro de estos procesos surgen cosas nuevas. Para llegar a la ciudadanía es necesario establecer una campaña a nivel nacional. Dentro de nuestra línea de trabajo se encuentra la campaña nacional de presupuestos participativos donde están involucrados lo CCR y CCL. A veces los peruanos pecamos de reglamentaristas lo que es una debilidad de todos los Gobiernos. Sin embargo, hay que adecuarse, hay que educar a la población, concientizar a las autoridades para que tengan voluntad política de ser trans-

parentes, de no temer a la participación ciudadana. Si fortalecemos todos los espacios de concertación en general, podremos hablar en poco tiempo de Gobiernos legitimados en todos los niveles.

Se anunció el inicio de las transferencias de los programas sociales a los Gobiernos Locales, ¿Cuáles son los planteamientos de la Red Perú?

Los municipios tienen esperanzas de ver duplicados sus presupuestos. Piensan que este dinero irá en efectivo y no entienden de que no hay efectivo, que este dinero irá como consecuencia de la transferencia de los programas sociales. Este desconocimiento ya es una traba al proceso. Cabe preguntarse si estos Gobiernos se encuentran preparados para recibir estos programas; el 70% de las municipalidades del país son rurales y están implementadas con recursos mínimos. Si no existe una estructura adecuada, van a haber fallas, y frente a este riesgo hay necesidad de unir fuerzas con el Estado y con otros aliados estratégicos.



LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN IMPERATIVO Y ESO NOS OBLIGA A NO FRACASAR

OMAR QUEZADA - *Presidente Regional de Ayacucho*

¿Cuál es su balance de la descentralización a la fecha?

La población cree que el Gobierno Regional puede capitalizar las demandas de los pueblos y encontrar soluciones, lo que es positivo. Como lo es la existencia de representantes de la población ante el Estado. Por otro lado, el Gobierno Regional es capaz de planificar su propio desarrollo con la gente. Entre los inconvenientes destaca la ausencia de una voluntad política efectiva de descentralización, más allá del Presidente de la República, en especial de funcionarios de segundo nivel. Otro problema es el escaso presupuesto de los Gobiernos Regionales.

Algunos Gobiernos Regionales ya han tomado medidas como preparar el presupuesto del 2004 y generar recursos de inversión vía el levantamiento de las exoneraciones tributarias. ¿Cómo ven ustedes el proceso de elaboración del presupuesto del 2004?, ¿Ya se les asignaron topes, están de acuerdo?

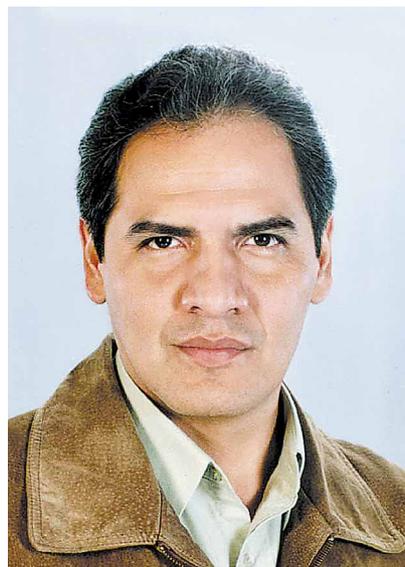
Nos han asignado un techo. Para inversión tenemos un presupuesto de 16 millones de soles de los que 8 son para el proyecto Cachi, apenas 3 millones más respecto al presupuesto actual. Además 2 millones provendrían de las privatizaciones. A todos nos meten en un mismo saco. Exonerar tributos en Ayacucho no nos beneficia, porque no hay sectores importantes que se beneficien de ellas. Con los techos

que nos ha dado el Gobierno, Ayacucho ya tiene su plan de desarrollo regional concertado y su presupuesto participativo.

Queremos que el presupuesto se sincere. Por ejemplo nosotros tenemos aparentemente 49 millones para inversiones, pero de las exoneraciones dependen 43 millones 900 mil; realmente tenemos sólo 5 millones 756 mil. Es importante que el Estado tenga una mirada general y sincere el presupuesto. Con el presupuesto del 2003, por ejemplo, hicimos un listado de obras priorizadas por 43 millones que dependen de las exoneraciones que no se han levantado y que tampoco se levantarán este año. Lo grave es que la gente piensa que es el Gobierno Regional quien no quiere ejecutar la obra.

Hay una fuerte discusión sobre concesiones y privatizaciones de activos que son o van a ser propiedad de los Gobiernos Regionales, ¿Se sabe que activos serán de la región Ayacucho?, ¿Hay alguna estrategia en ese terreno?

No hay información clara del Ejecutivo; aún están en la jerarquización de aquellos. Lo que vendría para nosotros sería tal vez el gas de Camisea, por lo menos parte de las regalías de lo que le corresponde al Estado. No hay activos que serían objeto de privatización o concesión, salvo que a futuro podamos concesionar las carreteras. Por ejemplo, el asfaltado de la carretera Ayacucho-Huancayo. Es necesario



articular estos 2 departamentos, lo que es importante para el norte de nuestra región que concentra más del 60% de la población.

Hablando de otro tema, la ley de incentivos para la integración de regiones, ¿Cómo ven ustedes este proceso?

Es un destino obligatorio. Lamentablemente la regionalización ha nacido rápidamente; lo ideal habría sido mantener las 12 regiones de la regionalización anterior. Nosotros ya tenemos un convenio de unión con Ica, Apurímac y Huancavelica. Esperamos que dicha ley nos ofrezca facilidades en relación al endeudamiento externo para las macro regiones. He conversado con inversionistas que quieren traer inversión a la región. El dinero que puede venir puede ser no reembolsable, las llamadas donaciones, pero los inversionistas quieren seguridad, quieren garantías del Gobierno Cen-



tral, y no confían que la ejecución pueda ser transparente en el Perú. Este asunto lo voy a plantear en la reunión con el CND.

Hablando del CND y de las relaciones con el Ejecutivo, ¿Cómo se desarrollan estas relaciones?

El CND es un organismo creado para articular las demandas ante el Ejecutivo, y hacer más viable la transición hacia la regionalización. En Ayacucho no tenemos problemas con el CND, tratamos de llevar la fiesta en paz. El Ejecutivo, a partir de los problemas de violencia, se ha dado cuenta de la importancia de los Gobiernos Regionales en cada una de sus circunscripciones. Nunca habíamos tenido una llamada del señor Toledo, ni de los ministros, yo los llamaba, lo que es diferente. Un sector del oficialismo veía a los Gobiernos Regionales como enemigos. Se puede discrepar pero no se puede ignorar durante mucho tiempo a los Gobiernos Regionales. En consecuencia, la reunión que hemos tenido en Lima el 8 de julio supone el reconocimiento de los Gobiernos Regionales en su lucha contra la subversión y en su importancia como entes que pueden aglutinar la inversión en la zona.

Ayacucho es una región muy pobre. ¿En qué medida la descentralización contribuye a la lucha contra la pobreza? ¿Cómo ve la descentralización de los programas sociales?

Debe existir una política de Estado que incluya a la descentralización como tema básico. La regionalización debe implicar la mejor distribución de la riqueza nacional. La inversión pública en los últimos 50 años ha estado concentrada en la costa en un 65%, y ape-



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

nas un 8 ó 9% en la sierra. Estas grandes diferencias en cuanto al avance de nuestras regiones son muestra de la injusticia en nuestra patria; donde hay injusticia hay violencia, y donde hay violencia surgen grupos como Sendero Luminoso. La descentralización es un imperativo y eso nos obliga a no fracasar por lo que tenemos que ser, realmente, ejecutores planificados de nuestro desarrollo.

Los programas sociales surgieron como paliativos del paquetazo de Fujimori en el 90 y devinieron en instituciones de manipulación electoral y asistencialismo. Han fracasado tal como se concibieron. El Gobierno de Toledo ha querido continuar esa estrategia, pero debe entender que son los Gobiernos Regionales los llamados a monitorearlos porque finalmente serán los responsables de las políticas sociales. Debe existir una política de asistencia social, no de asistencialismo, manejada por profesionales sin ninguna manipulación política.

La ley determina la existencia de Consejos de Coordinación Regional, ¿Éstos ya se han instalado en su región?

Sí, y son los que van a dar su opinión sobre el presupuesto participativo del 2004 y sobre el plan de desarrollo concertado. No están todos los que debieran, pero están los que por lo menos representan, por ejemplo los ganaderos, los agricultores, los colegios profesionales, la cámara de comercio. Ayacucho es una región que luchó por su pacificación; estamos cansados que nos vinculen con la violencia. Pero para acabar con la subversión necesitamos hacerlo no sólo en el plano militar y en la rearticulación de los comités de Autodefensa, sino también en el desarrollo de la estructura productiva, porque tenemos potencialidades. Somos una región que ama la paz y los grupos subversivos no van a mellar nuestro ímpetu de desarrollo en el turismo, la artesanía, agricultura, fruticultura, ganadería, etc.

«Destaca la ausencia de una voluntad política efectiva de descentralización...en especial de funcionarios de segundo nivel»



ENTREVISTA

EL LEVANTAMIENTO DE LAS EXONERACIONES TENDRÍA EFECTOS DESASTROSOS

ROBINSON RIVADENEYRA - *Presidente Regional de Loreto*

¿Cuál es su balance de la descentralización a la fecha?

Lo positivo fue que la decisión política de impulsar el proceso se ha ejecutado. El problema es que el proceso no fue fruto de una política de Estado sino de la coyuntura política, no ha habido una visión de conjunto. El proceso de descentralización, antes que ser construido desde el Gobierno Central tiene que ser aporte del Gobierno Regional, de los Consejos de Coordinación Regional y del uso de la capacidad legislativa que tienen los Consejos Regionales.

¿Qué hay que hacer para darles este protagonismo a los Gobiernos Regionales en la conducción del proceso?

Nos reducen a una instancia de rango menor, el CND, cuyo rol debe ser de cooperación técnica, de asesoría, pero de ente jurisdiccional sobre las regiones. Hubo un gesto del Presidente Toledo de constituir una instancia con todo el gabinete y los Presidentes Regionales. Esto, que fue señalado en una reunión en Palacio de Gobierno, no se concretó.

¿Cuál es su posición frente a las exoneraciones tributarias?

El presupuesto del 2003 proponía incorporar 486 millones de soles que provenían de la eliminación de exoneraciones tributarias. Necesitamos liquidez para la infraestructura urbana e infraestructu-



ra productiva, pero el levantamiento de estas exoneraciones tendría efectos desastrosos en el incremento de los precios y eliminaría toda posibilidad de desarrollo. Es cierto que las exoneraciones tributarias en sí mismas no significan desarrollo: en 30 años, han destrozado toda nuestra pequeña capacidad instalada productiva y manufacturera. Nosotros proponemos un instrumento que permita determinar qué partidas gozan del beneficio arancelario o de las exoneraciones del IGC con lo cual entramos agresivamente a proteger nuestro mercado y nuestra industria. Para nosotros son claves estos conceptos, que están contenidos en la iniciativa legislativa que ya presentó el Gobierno Regional al Congreso de la República.

En otras regiones se plantea

también la promoción de inversiones mediante mecanismos de concesión o privatización de activos ya existentes o mediante concesiones a futuro de la infraestructura...

El corredor bi-oceánico desde Piura hasta Yurimaguas, incluyendo la navegabilidad y la construcción de un puerto adecuado, debe ser definido como vía inter regional, para que sea una contrapartida para ofertar todo el circuito dentro de un gran paquete de concesiones. El Gobierno Central no tiene los 100 millones que se necesitan y tampoco nosotros, por eso necesitamos concesiones con la participación de los Gobiernos Regionales. También estamos elaborando el proyecto "Bosque por inversión", para que en el proceso de construir infraestructura de transporte terrestre



podamos ir concesionando los bosques mediante canje de inversión. Estamos preparando este proceso e invirtiendo agresivamente en la reactivación productiva. El Gobierno Regional tiene que invertir en resolver las condiciones que hoy significan sobrecostos para el empresariado.

¿Tienen conocimiento sobre la preparación del plan de transferencia de competencias para el 2004-2005?

Tenemos por un lado el discurso presidencial de ir transfiriendo facultades y capacidades de decisión, mientras que por otro, la burocracia vinculada a diversos sectores es la marmota que nos ata. En el tema forestal eso es trágico. Estamos en un agresivo proceso de negociación con el Ministerio de Agricultura para impedir que se retrase el nivel de crecimiento de nuestra industria maderera y para tener la capacidad de dirigir el uso del bosque. El 30% del bosque de Loreto está en reservas naturales, que no aportan al desarrollo económico de la región porque han sido concebidas como áreas de protección y no como áreas de negociación con la comunidad internacional. Áreas protegidas como Pacaya-Samiria que han atraído inversión sólo para ONGs dedicadas a diagnósticos de diagnósticos y distintos planes de desarrollo. Es una visión absurda de protección de bosques. Las zonas donde están ubicadas las comunidades en los circuitos de navegación del Marañón, Huallaga y Ucayali, no tienen capacidad de protección porque no se encuentran integradas al circuito económico lo que hace que la necesidad de subsistir lleve a que los pobladores de estas zonas ten-



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

gan que internarse a las áreas protegidas y deforestarlas.

Se están instalando en todas las regiones los Consejos de Coordinación Regional, ¿Nos puede comentar cómo ha sido este proceso en la región Loreto?

La Sociedad Civil tiene que participar en el proceso como ente fiscalizador que va a enriquecer los niveles de propuesta del Gobierno Regional, la visión del Gobierno Regional debe complementarse con la visión de los alcaldes provinciales, distritales y de la Sociedad Civil. Fuimos la primera región en instalar nuestro Consejo de Coordinación Regional. Sin embargo, no pudimos tener la participación plena de la Sociedad Civil porque

la ley impide que financemos el pasaje de algunos representantes de la Sociedad Civil. Varios gremios de Contamana, o Nauta, son pobres, y aunque vinculados al proceso productivo, no pudieron financiar sus gastos para participar en este evento.

Invoco al Gobierno Central, sobre todo al legislativo, a tener mayor visión para debatir con las regiones y optimizar su capacidad de iniciativa legislativa. El sistema de inversión pública nos traba. Por ejemplo, el sistema de inversión pública de Energía y Minas tras 6 meses aún no tiene opinión sobre nuestra propuesta de inversión en la electrificación de Iquitos Norte. Nos limitan y retrasan la inversión y el plan de desarrollo.

«El proceso de descentralización, antes que ser construido desde el Gobierno Central tiene que ser aporte del Gobierno Regional, de los Consejos de Coordinación Regional y del uso de la capacidad legislativa que tienen los Consejos Regionales».



ENTREVISTA

HAY QUE CREAR ESPACIOS REALES DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

WILBERT ROZAS - Alcalde Provincial de Anta, Cusco

¿Cuál es el balance del proceso de descentralización desde el Cusco?

Iniciar la descentralización es positivo, porque antes se discutía pero no hacía. Ahora existe el esfuerzo pero subsiste una cultura centralista: quienes piden descentralización, no la practican. La Comisión de Descentralización y el Ejecutivo tienen buenas intenciones. Sin embargo, hay que destacar el avance en el marco legal pues ya existe un instrumento legal para iniciarla.

¿Podría darnos ejemplos que reflejen en qué casos existe una distancia entre la disposición a favor de la descentralización y donde aún no se avanza?

El Ministerio de Agricultura cree que los proyectos tienen vida propia y no quieren trabajar con nosotros. El Ministerio de Pesquería tampoco tiene relación con nosotros. Cuando se transfieran las competencias, no sé si la situación mejorará, pero estoy seguro que no funcionará de inmediato. Igual temor existió con el FONCOMUN, decían que los alcaldes eramos ladrones y que no podíamos manejar bien el dinero, pero no ha sido así. Lo que tiene que estar claro es cuáles son los mecanismos de funcionamiento: la ley de regiones es poco conocida. Hay que hacer campañas informativas y difundir su contenido.

El Presidente anunció el inicio de las transferencias y señaló que a partir de octubre, los programas sociales pasan a los



Foto: Chirapaq

municipios ¿Cuál es su expectativa en relación a esto?

Hay que pasarlos a los Gobiernos Locales. Pero debe hacerse de manera conjunta, no unilateralmente. Delegados de 26 municipios priorizados trabajamos en una comisión de transferencia de FONCODES. Sin embargo, cuando se presentó la propuesta, no recogió lo trabajado: ellos siguen concentrando facultades, y los municipios no convertimos en simples ejecutores.

Limatambo es una de las experiencias más valiosas de concertación municipal. La ley de regiones y la ley de municipalidades han creado los Consejos de Coordinación. ¿Cómo ve esta norma? ¿Qué diferencias existen con la experiencia previa?

Que aparezcan la concertación y la participación, no significa que hemos logrado los objetivos. En Anta, el Consejo de Coordinación Local está integrado por las autoridades municipales y el 40% de representantes de la Sociedad Civil. Yo vengo de un distrito donde la participación era de delegados representativos de la pobla-

ción, pero aquí hay obstáculos: reconocimiento legal, y 3 años de antigüedad. En el Perú, existen organizaciones que con el tiempo y la honorabilidad mostrada se han convertido en fuerza legítima de la población. El CCL es una instancia limitada a la participación. En relación a los presupuestos participativos, se necesitan otros mecanismos porque si no, se burocratiza. Un avance de la ley de municipalidades es el capítulo 11 sobre municipalidades rurales que fue propuesto por la Red de Municipalidades Rurales ante el Congreso. Los logros son avances y, en la medida que se implementen iremos mejorando estas leyes.

Ud. como alcalde provincial tiene el derecho de acceder a un Consejo de Coordinación Regional, y a aportar sobre el presupuesto y el plan de desarrollo de la región, ¿Cómo va esto en el Cusco?

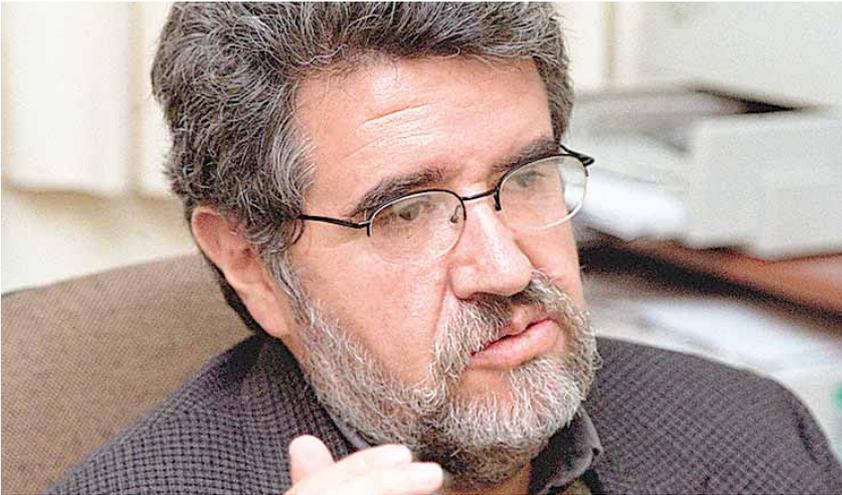
El plazo era 30 de junio, pero no se ha cumplido. No hemos recibido ninguna convocatoria: sólo sabemos que es nuestro derecho. Este espacio es importante pero limitado. Hay que crear espacios reales de consulta y participación.



ENTREVISTA

LOS INCENTIVOS PARA LA CONFORMACIÓN DE REGIONES: INSTITUCIONALES, FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS

EFRAÍN GONZÁLES DE OLARTE - *Profesor de Economía de la PUCP*



Se está debatiendo la eliminación de las exoneraciones tributarias y las concesiones de los activos para generar más recursos de inversión para las regiones, y se está preparando una Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones...

Las exoneraciones tributarias se tienen que eliminar para favorecer a los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central y para ordenar e incrementar la formalización tributaria. La redistribución se debe dar por el lado del gasto. El proceso debe ser progresivo, pero con un cronograma con fecha de vencimiento. La concesiones son un medio importante para incrementar la inversión en servicios públicos. Los Gobiernos Locales y Regionales deben plantear esquemas de asociación con el capital privado, mediante la concesión de carreteras, empresas de agua y desagüe, parques de recreación, etc.

Otra fuente de financiamiento son los préstamos internacionales

o nacionales para proyectos de servicios públicos, e inclusive de empresas públicas (allá donde no haya sector privado) con proyectos de factibilidad económica y financiera debidamente hechos. Esta fuente debe ser utilizada con mucho cuidado y mucha fiscalización.

Los incentivos para la conformación de regiones deben ser institucionales, financieros y tributarios: otorgar mayores funciones a las regiones integradas; permitir a estas regiones mecanismos viables de financiamiento de la inversión pública regional, a través de acceso a préstamos internacionales o transferencias del Gobierno Central para desarrollar infraestructura vial y energética; transferir el cobro de parte de los impuestos provenientes de las exoneraciones existentes en cada región, para financiar la inversión pública y las políticas sectoriales. La integración de departamentos en regiones tiene como objetivo generar espacios económicos que puedan generar desarrollo. Las regiones

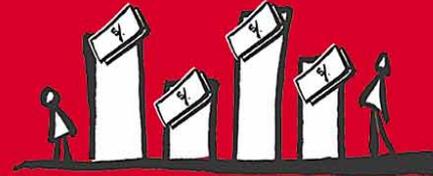
departamento, salvo Lima-Callao, no tienen capacidad económica espacial para promover desarrollo.

Como telón de fondo está el debate sobre la descentralización fiscal...

Yo planteo que los impuestos indirectos los debe cobrar el Gobierno Central, los impuestos directos (a la renta empresarial y personal) los deben cobrar los Gobiernos Regionales y quedarse con una parte de ellos para financiar sus gastos de inversión, los impuestos al patrimonio predial deben ser cobrados por las municipalidades. El canon debe redefinirse como un porcentaje de las ventas brutas de las empresas mineras, petroleras, gasíferas, forestales, pesqueras, y debe redistribuirse a las municipalidades y regiones exclusivamente para inversiones en infraestructura rentable (carreteras concesionables, plantas de energía).

¿Es viable una reforma constitucional para que las propias regiones puedan crear tributos especiales?

Para hacer una reforma constitucional deberíamos esperar algunos años, para ver como funcionan los Gobiernos Regionales y qué resultado tiene sobre las regiones. Mientras tanto, y a manera de prueba, el Gobierno Central podría delegar a algunas regiones algunas funciones y observar sus resultados. Si las regiones logran una buena gestión, entonces se podría ir a la reforma constitucional.



DESCENTRALIZACIÓN, TRANSFERENCIA Y FINANCIAMIENTO

¿Cuánto dinero manejan los Gobiernos Regionales?, ¿Cómo lo han gastado entre enero y julio de este año?, ¿Qué otras posibilidades de financiamiento existen?

I. Los recursos existentes

Los Gobiernos Regionales iniciaron su gestión 2003 con un presupuesto de S/.9,598 millones, 95% más de lo que dispusieron en el 2002. Pero este gigantesco crecimiento es una ilusión pues esta cifra incluye la valorización de las exoneraciones tributarias, que suman alrededor de S/. 3,373 millones asignados como gastos de inversión. Acceder a estos depende de que todas las exoneraciones se eliminen. Además, el presupuesto de los Gobiernos Regionales crece a comparación del 2002 por la transferencia a los Gobiernos Regionales de las planillas de salud y educación. En la medida en

que no es posible dejar de pagar sueldos y salarios para gastar en otros rubros, este incremento a los Gobiernos Regionales no aumenta su poder de decisión sobre en qué gastar.

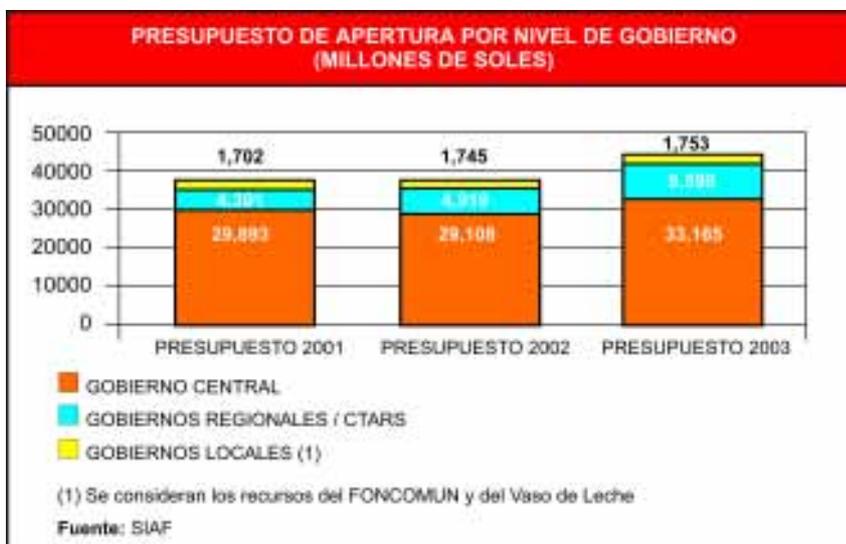
La gestión de los recursos de los que los Gobiernos Regionales sí disponen presenta algunos comportamientos uniformes.

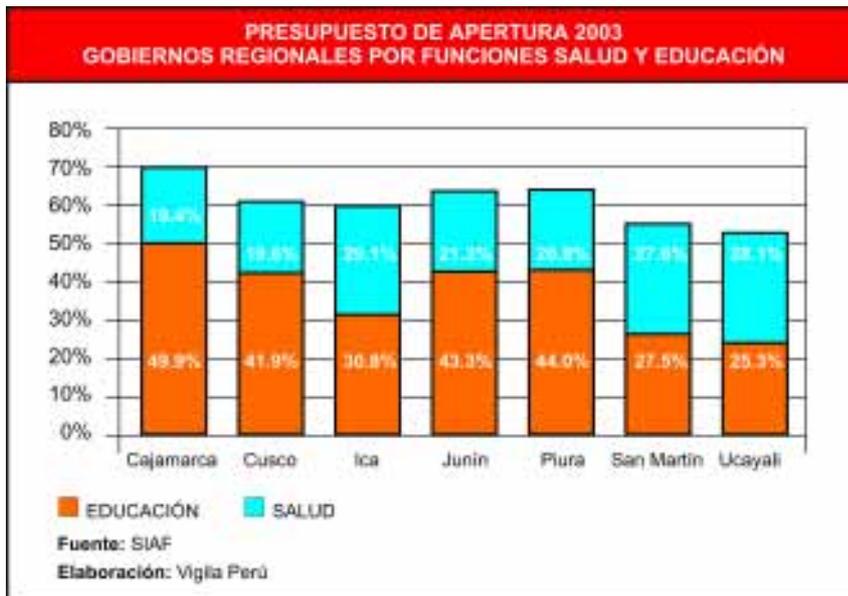
A. Alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central. De acuerdo a la información del MEF (Comunicado N° 018-2003-EF/76.01 Información sobre los recursos Asignados a los Gobiernos Regionales y Locales al Primer Trimestre del Año Fiscal 2003, en www.participaperu.org.pe), de cada S/. 100 gastados por los Gobiernos Regionales en el primer trimestre, sólo S/. 6,7 provienen de ingresos de los propios Gobiernos Regionales.

B. Especialización en gasto corriente. Los Gobiernos Regionales destinan buena parte de su presupuesto a gasto corriente, mientras que la mayoría de las inversiones son ejecutadas por el Gobierno Central a través de los ministerios. Esta especialización será superada en tanto se transfieran mayores competencias y recursos del nivel central a las instancias subnacionales.

C. Especialización en educación y salud. Los Gobiernos Regionales destinan la mayor parte de sus recursos a educación y salud, pero ello resulta no de una decisión propia sino de las transferencias que han recibido del Gobierno Central para cumplir con el pago de planillas. En promedio, la suma del gasto de salud y educación constituye cerca del 60% del presupuesto de las regiones, sobrepasando el 70% en Ancash, Puno y Tumbes. El siguiente gráfico informa sobre las 7 regiones hasta ahora observadas por Sistema Vigila Perú.

D. Lento avance de gasto de capital. Entre enero y julio del 2003, y a diferencia del ritmo sostenido del gasto corriente, los Gobiernos Regionales han avanzado muy poco en gasto de capital. Este atraso puede deberse a que los Gobiernos Regionales hayan estado esperando que concluya la época de lluvias para iniciar las inversiones en infraestructura de transportes y riego, o a que el MEF esté transfiriendo lentamente los recursos de inversión de los que dispone al considerar que las exoneraciones tributarias no se eli-





minarán este año, o a que proyectos grandes hayan sido calendarizados para la segunda parte del año. Las explicaciones pueden ser diversas, pero definitivamente el tema merece ser aclarado.

II. Los recursos que no existen

Ciertamente, los Gobiernos Regionales reclamarán al Gobierno Central mayores recursos en el Presupuesto Nacional 2004 y se pondrá en el centro del debate quién y cómo se establecen los techos presupuestales para cada región. Pero es también evidente que dicha demanda por más recursos enfrentará las claras limitaciones del presupuesto nacional y la precariedad del equilibrio fiscal.

Tampoco se pueden tener excesivas expectativas en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), que debería constituirse con S/. 352 millones resultantes de las privatizaciones, para financiar proyectos regionales y locales. El FIDE aún no se ha constituido y, en caso lo haga antes de fin de año, sus recursos serán limitados por la dificultad de

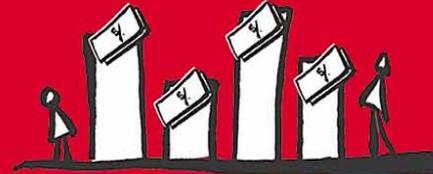
cumplir la meta de privatizaciones del 2003 (S/. 1,424 millones). Otro tanto ocurre con el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Claramente, el Gobierno Central no está en capacidad de distribuir más recursos a las regiones, a menos que se efectúe una reforma tributaria que permita mejorar la recaudación o se replantee de manera creativa el manejo de la deuda externa.

III. Los recursos que podría haber

Pero incluso si el Estado se encontrara en una mejor situación fiscal, sería un error que los Gobiernos Regionales concentren su demanda por mayores recursos en el Gobierno Central. Para aumentar su autonomía regional en el mediano plazo, deben desarrollar sus propias capacidades de generar recursos financieros para sus proyectos: esto también es parte del proceso de modificación de estructuras y comportamientos tradicionalmente centralistas. Aquí presentamos algunas de las pistas sobre las cuales algunos Gobiernos Regionales vienen trabajando.

A. Evaluar y eliminar las exoneraciones tributarias. En la Amazonía se extiende la percepción que las exoneraciones no han servido realmente para promover inversiones y generar desarrollo. Y, de acuerdo al Presupuesto 2003, los montos recaudados resultantes de eliminaciones de exoneraciones tributarias debe convertirse automáticamente en recursos de inversión para los Gobiernos Regionales. Frente a esta situación, el Gobierno Regional de Amazonas ha eliminado todas las exoneraciones tributarias en su ámbito, mientras que los de San Martín y Loreto han considerado medidas parciales. Y, si bien el debate sobre la eliminación de las exoneraciones se ha centrado en la región amazónica, el tema tendrá que ser abordado también por otros Gobiernos Regionales, cuyos presupuestos de inversión también dependen en gran medida de estos recursos virtuales.

B. Identificar activos públicos de nivel regional susceptibles de privatizarse o darse en concesión. La jerarquización de las empresas y los activos públicos en nacionales, regionales y locales es una tarea pendiente del Gobierno Central, que permitirá a los Gobiernos Regionales evaluar cuáles podrían ser privatizados o dados en concesión. El Gobierno Regional de Pasco ha llegado a un acuerdo con Pro Inversión y sus Gobiernos Locales para incorporar a la inversión privada en la ejecución y la puesta en operación de la Hidroeléctrica de Yuncán. El Gobierno Regional de Lambayeque también ha llegado a acuerdos con Pro Inversión respecto de Olmos y propone incluir al Puerto Eten y al Hospital Regional de Chiclayo en este manejo.

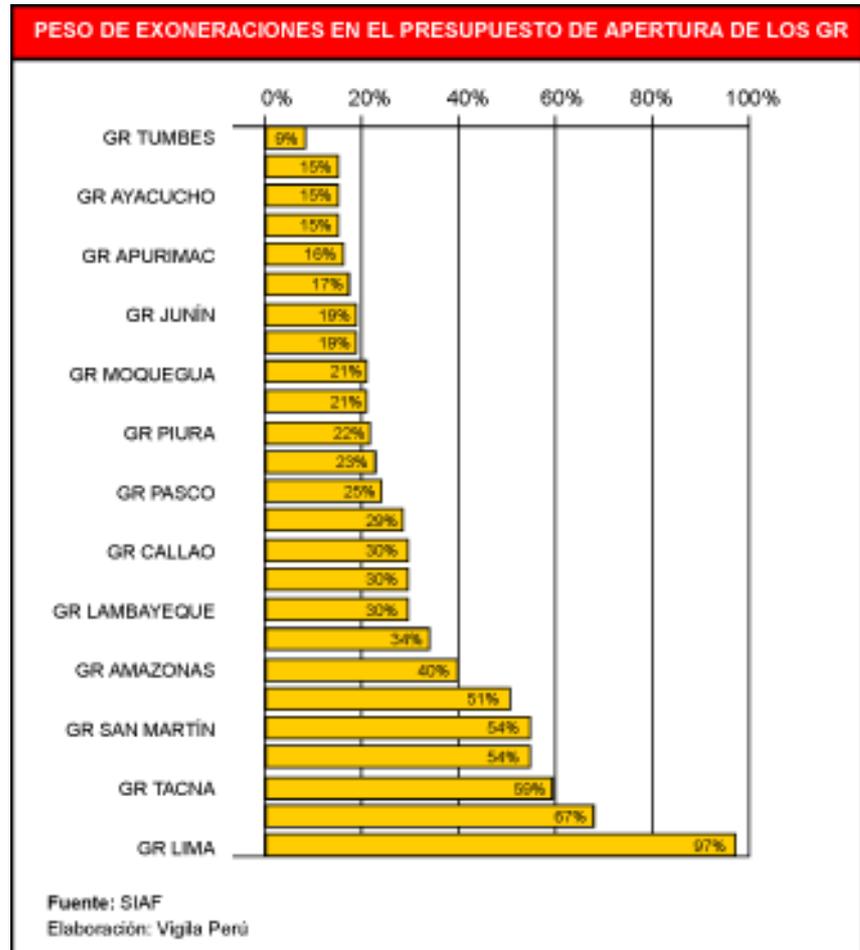


La colaboración entre ProInversión y los Gobiernos Regionales en base a la concertación con los alcaldes y la población en torno a estas iniciativas, puede permitir la captación de importantes recursos privados para las regiones con lógicas de acumulación y reinversión local. Ciertamente, un escenario diferente al que generó en Arequipa la imposición de una privatización que, además, rompía una promesa electoral.

Capacidad de promover inversión privada en las regiones.

La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada recientemente aprobada por la Comisión Permanente del Congreso, diferencia funciones de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en cuanto a la inversión privada y a la inversión pública. Se establecen un conjunto de posibles vinculaciones entre la inversión pública y privada pueden alrededor de proyectos, y define que todos estos procesos deben contar con la participación de los CCR para garantizar la transparencia. Se define también que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales deberán crear la Agencias de Fomento de la Inversión Privada, órgano consultivo y de coordinación que propondrá planes de inversión, impulsará la inversión privada, garantizará información básica de precios, oportunidades de inversión y de exportación e impulsará programas de asistencia técnica, entre otras funciones.

En cuanto a la inversión pública como tal, se define que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales tendrán competencias en la aprobación de proyectos de inversión de nivel regional y local que se realicen con recursos del Estado,



labor que actualmente se hace de manera centralizada en el MEF. Está pendiente una clasificación clara sobre cuáles proyectos son definidos como regionales y locales.

Descentralización fiscal y gestión tributaria. La Ley de Descentralización Fiscal, aún pendiente de aprobación, definirá instrumentos que permitirán a los Gobiernos Regionales obtener recursos adicionales. Tema central será el de las competencias de los Gobiernos Regionales en el tema tributario. Según la Ley de Bases, los Gobiernos Regionales tienen capacidad de crear impuestos regionales a través de iniciativas legislativas presentadas por medio del CND al Congre-

so. Quizá un paso adicional de la Ley de Descentralización Fiscal sea delegar competencias de recaudación a los Gobiernos Regionales y Locales y definir que los impuestos se pagan donde se genera el valor agregado y no donde las empresas tienen su domicilio tributario, como ocurre actualmente. Que las regiones productoras de valor agregado retengan parte de los recursos que generan debería complementarse con un mecanismo de redistribución para aquellas regiones donde las dinámicas productivas son menores. Un paso más complejo que tendría que estudiarse, pues implicaría una modificación constitucional, sería otorgar facultades tributarias directas a las regiones.



EL MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LO AVANZADO Y LA AGENDA PENDIENTE

La descentralización es un proceso de reforma del Estado cuyo objeto es la redistribución del poder político, de las funciones, competencias y recursos económicos hasta ahora detentados por el Gobierno Nacional, hacia entidades de gobierno subnacional: Gobiernos Regionales y Locales. Ello debe permitir enfrentar los seculares problemas del país en relación al desarrollo y la democratización del Estado. Es, en consecuencia, un proceso complejo y multidimensional que requiere la intervención de diversos actores. Una reforma de tal envergadura demanda una profunda revisión y modificación de la legislación vigente. Esa ha sido una de las principales tareas del Congreso en los últimos dos años.

El primer paso fue la Reforma Constitucional (Ley 27680) que permitió iniciar el proceso y que consagró el derecho de la Sociedad Civil a participar en los planes de desarrollo y los presupuestos regionales y locales, expresando una clara opción participativa. Después se aprobó la Ley 27683, de Bases de la Descentralización (LBD), que estableció el marco general del Estado descentralizado y del proceso descentralista. La LBD fijó una agenda normativa que incluía las leyes de Ordenamiento Territorial, del Poder Ejecutivo, de Regiones, de Municipalidades, y de Incentivos a la Integración de Regiones. En el camino ha surgido la necesidad de otras normas: descentralización fis-

cal, acreditación de capacidades para la asignación de competencias, incentivos a la inversión en regiones, presupuesto participativo, participación ciudadana y tributación municipal.

El Cuadro presenta el actual estado del proceso legislativo.

El Congreso ha aprobado sólo 5 de las normas claves de la agenda descentralista, aunque son ciertamente las normas más importantes pues establecen el régimen general de las instancias de Gobierno subnacional. Las carencias más significativas son las leyes del Poder Ejecutivo y de Descentralización Fiscal pues forman parte de lo que se podría denominar “arquitectura básica” de la descentralización.

Las sucesivas Comisiones de Descentralización entre el 2001 y el 2003 han buscado consensos entre los partidos y con la Sociedad Civil en la formulación legislativa: la LBD fue consultada a la ciudadanía en 24 talleres a nivel nacional, y la Comisión de Descentralización convocó la participación de la Sociedad Civil desde su instalación en Julio del 2002. Ello permitió que la LBD y la Ley de Orgánica de los Gobiernos Regionales recogieran, aunque limitadamente, el aporte de la Sociedad Civil, lo que ha permitido su mayor legitimidad social. Contrasta esta dinámica con la de otras comisiones —en particular, Gobiernos Locales— que no han tomado en cuenta la participación de la

Sociedad Civil. Es importante también anotar que la Comisión de Descentralización —tanto en la legislatura pasada, como en la actual— dejó listos pre-dictámenes de diversas normas para facilitar la continuidad del proceso.

El debate de las leyes de regiones y de municipalidades estuvo marcado por una alta conflictividad política en torno a temas clave como la participación ciudadana. La oposición de un amplio sector de la clase política— expresión de una concepción vertical de la gestión estatal y de la descentralización— impidió inicialmente la creación de los Consejos de Coordinación. Los reclamos desde la Sociedad Civil y desde algunos sectores del Congreso y más tarde la observación del Poder Ejecutivo, lograron que la participación se incorpore en ambas leyes.

El balance arroja pues resultados positivos en la aprobación de normas fundamentales del proceso y la apertura de las comisiones de descentralización a la participación ciudadana. Pero es negativo en lo que se refiere a la falta de aprobación de normas clave como las leyes del Poder Ejecutivo y Descentralización Fiscal, así como en cuanto a la resistencia de la clase política a la participación de la Sociedad Civil y a una dinámica de discusión que a menudo ha estado sometida al cálculo político de corto plazo.

La agenda legislativa de la descentralización está aún lejos de completarse, y a no dudarlo



Tema	Estado	N° de Ley y fecha de promulgación
Reforma constitucional	Aprobado	27680 Marzo 6, 2002
Ley de Bases de Descentralización	Aprobado	27683 Junio 26, 2002
Ley de Demarcación y Organización Territorial	Aprobado	27795 Julio 23, 2002
Ley Orgánica de Regiones	Aprobado	27867 Noviembre 8, 2002
Ley Orgánica de Municipalidades	Aprobado	27972 Mayo 6, 2003
Ley de Incentivos a la inversión en las regiones	Aprobado por la Comisión Permanente	Julio 10, 2003
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	No hay proyecto presentado al Congreso. Han circulado diversos proyectos para opinión. El proyecto debe ser presentado por el Poder Ejecutivo.
Ley de Incentivos a la integración regional y la conformación de regiones	Hay pre-dictamen de la Comisión de Descentralización. Entrará en la agenda del Congreso en agosto 2003.
Ley de Acreditación de capacidades para la transferencia de competencias	No hay proyecto presentado al Congreso. Consejo Nacional de Descentralización está elaborando proyecto.
Ley de Presupuesto Participativo	Dictamen aprobado por Comisión de Presupuesto no ha entrado en la agenda del Congreso. La Comisión de Descentralización discute proyecto alternativo.
Ley de Descentralización Fiscal	Hay proyecto del MEF en consulta. Comisión de Descentralización está elaborando proyecto.
Ley de Participación Ciudadana	Hay diversos proyectos presentados al Congreso. Comisión de Descentralización está elaborando proyecto.
Ley de Tributación Municipal	Hay varios proyectos, que no han sido discutidos en la Comisión de Gobiernos Locales.

Fuente: Normas Legales de El Peruano
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

continuará en el centro del debate político. Lo avanzado ha permitido iniciar el proceso, pero el camino pendiente es todavía largo y complejo. Le cabe al Congreso una

ardua tarea (y al Poder Ejecutivo y al CND) de reglamentar muchas de las instituciones creadas por la legislación. La Sociedad Civil, por su parte, tiene también la responsabili-

dad de intervenir activamente y con más decisión que hasta ahora, en el proceso legislativo a fin de hacer suya la descentralización como tarea histórica del Perú del siglo XXI.



ENTREVISTA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE HA INSTITUCIONALIZADO

WALTER ALEJOS - *Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República*

¿Cuáles son los logros y limitaciones más importantes del proceso de descentralización?

Los logros son haber creado los Gobiernos Regionales, haber introducido por primera vez en la historia del Perú la participación ciudadana de forma institucionalizada a través de los Consejos de Coordinación, sean regionales o locales y haber establecido que la gestión de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales se basa en planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos. En cuanto a las limitaciones, me parece que los Consejos de Coordinación no deben ser únicamente consultivos sino de concertación, en donde las decisiones sean con todos los participantes. Es también necesario superar la escasa disponibilidad económica para regiones, lo que pasa por una verdadera reforma tributaria. Tercero, necesitamos un cambio importante en la mentalidad de los funcionarios que manejan el proceso, para ser más flexibles es la concesión de atribuciones y recursos. Por ejemplo el Sistema Nacional de Inversión Pública es una traba, hay que hacerlo más flexible para que los Gobiernos Regionales y Locales puedan hacer viables sus proyectos sin prolongar los procedimientos.

¿Cómo promover la inversión privada para las regiones?

En la Comisión Permanente está por debatirse la Ley Marco de la Inversión Descentralizada relacionada



a los incentivos para fomentar la inversión privada en las regiones. Hemos pedido que la propuesta de Ley de la Descentralización Fiscal pase a la misma Comisión, para aportar a la propuesta del Poder Ejecutivo. Luego tenemos la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones que es la segunda más importante ley de la descentralización. Estamos trabajando estos temas, pero aún sin conclusiones definitivas.

Están pendientes las propuestas para jerarquizar de los activos y para crear el Sistema de Acreditación ...

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no fija un plazo al CND para presentar la propuesta de jerarquización de activos al Consejo de Ministros, y se trata de un pro-

blema nada simple. Solicitaremos un informe al respecto al CND y a la PCM, para ver lo avanzado, porque es fundamental para transferir competencias y recursos a las regiones.

Se ha contratado técnicos y consultores internacionales para elaborar la propuesta del Sistema de Acreditación. Es un trabajo técnico especial (cómo acreditar, cuáles son los factores, los índices, la calificación de la gestión, bajo qué rubros), y debe sustentarse en experiencias internacionales. Desconozco el avance en este tema y la ley tampoco fija un plazo para que el CND envíe esta ley. Me preocupa que no habrán transferencias si no se resuelve esto antes. Es un proceso que empieza lentamente a consolidarse. Mi balance es positivo, aunque aún hay mucho por hacer.

«Las transferencias no ocurrirán si no tenemos la jerarquización y la acreditación. Son temas en torno a los cuales tenemos que presionar».



ENTREVISTA

SI LA IDEA ES COMPARTIR PODER, NO DEBEMOS PARTIR DE PREJUICIOS

RÓMULO TORRES - *Comisión Episcopal de Acción Social*

¿Cuál es el balance del proceso de descentralización a la fecha?

Un logro importante es la apertura de canales de participación ciudadana y la elección de autoridades regionales. La limitación es no haber trabajado desde espacios más amplios, como las macro regiones, que contrapesen el poder de Lima. De otro lado, la descentralización se plantea con temores de un desmanejo de fondos, o que la gente no esté capacitada. Si la idea es compartir poder, no debemos partir de estos prejuicios. La transferencia de recursos es aún muy limitada y esto debe negociarse con el Gobierno Central. Otro defecto es su limitada difusión. La gente común y corriente no está al tanto del proceso.

El debate sobre recursos se centró en las transferencias del Gobierno Central. También se discuten mecanismos para promover la inversión, generar mayores recursos vía privatizaciones, concesiones, y el levantamiento de las exoneraciones tributarias. ¿Qué opinas sobre este debate?

Es interesante que se haya iniciado. Si es transparente, el debate debe abrirse más, porque dada la escasez de los recursos, hay que ver las distintas posibilidades. Debe haber también, mayor participación de la gente en temas como empleo, si hay privatizaciones o atracción de inversión, si las inversiones respetan el medio ambiente, etc.



Está en agenda el tema de transferencias de los programas sociales de lucha contra la pobreza. ¿Cómo ves la descentralización de los programas sociales?

Me parece que es clave el manejo de los programas sociales. Hay ciertas pautas pero ellas manifiestan el temor: dicen que van a capacitarlos y que luego los evaluarán para ver si están capacitados.

La propuesta de MIMDES indica que este año se capacitará un número de municipios y que las transferencias comenzarían en 2004, y en el caso de FONCODES parece ser que se transfieren capacidades, pero no recursos, que irían directamente a los núcleos ejecutores. ¿Qué reflexión suscita este diseño?

Deben transferirse directamente a los municipios porque de otro modo, no van a poseer capacidad de administrar recursos. Si vamos hacia una descentralización, hay que tener con-

fianza en los actores y para eso, hay que garantizar una buena capacitación o contratar buenos administradores, porque si no, van a ser gobiernos descentralizados con pocos fondos y sin capacidad de gobernar.

Las municipalidades rurales han acumulado experiencias de concertación. La legislación la ha incorporado a través de los Consejos de Coordinación Regional y Local. ¿Qué opinión tienes de ellos?

Debió haberse aprovechado mejor la experiencia de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que a su vez, reciben el acumulado de los procesos de concertación local. La limitación es que los CCR y CCL tienen sólo 2 reuniones al año, y para que sean realmente participativos, se requieren más reuniones. Quizá la creatividad de la población y los líderes logre este enlace que no hizo la legislación, y sentar las bases para una propuesta participativa.

TEMA CULTURAL LE VA A DAR SOSTENIBILIDAD A LA DESCENTRALIZACIÓN

ADA CHUEGAS - Centro Amazónico de Antropología y de Aplicación Práctica

¿Cuál es su apreciación en general sobre la descentralización en marcha?

Se ha creado un contexto favorable, tanto político como social, se han dado las leyes que han contribuido al inicio del proceso, aunque falta completar el marco normativo, y se ha iniciado la transferencia de los proyectos sociales. De manera general, me parece que la descentralización es un proceso dinámico, no se va a resolver en un corto tiempo, es de largo plazo. Y me parece central trabajar el tema cultural. Es lo que le va a dar sostenibilidad a la descentralización. Esto todavía no se da en este proceso y es una oportunidad que tenemos de poder reconstruir un país diferente.

De otro lado, los Gobiernos Regionales no poseen una visión integral del desarrollo de sus regiones y la ciudadanía no tiene un mayor acceso a información sobre el proceso de descentralización, sobre todo en las zonas rurales, donde es difícil acceso a la información. Otra limitación es la falta de recursos de los propios Gobiernos Regionales y su visión de que el Gobierno Central es el encargado de proveer los recursos necesarios, cuando lo que ellos tienen que buscar son medidas creativas para atraer la inversión privada a las regiones.

Los Gobiernos de Amazonas, Loreto y San Martín sí han empezado a desarrollar

puntos de vista específicos sobre el levantamiento de todas o algunas exoneraciones tributarias para convertirlas en recursos de inversión de las regiones...

El Gobierno Regional de Amazonas ha eliminado las exoneraciones tributarias. El Gobierno de San Martín está en la misma lógica de solicitar las exoneraciones. Pero los representantes del Gobierno Regional de Loreto y otros proponen que estas se mantengan. No es ésta pues una idea mayoritaria de las regiones de la Amazonía. Percibo además que el desarrollo sigue siendo abordado desde una visión económica, la persona humana aún no es vista como el eje central del desarrollo.

¿Qué evaluación realizas sobre el intento de fomentar mediante cupos la presencia indígena en los Gobiernos Regionales? y ¿Cómo se ha dado su presencia en la constitución de los Consejos de Coordinación Regionales?

En las elecciones de noviembre se estableció un cupo para asegu-



rar que los indígenas tuviesen participación en las listas electorales. Pero esto ha implicado división y dispersión del voto indígena. Con relación a los CCR, la Defensoría del Pueblo indica que -hasta el 1 de julio- sólo hay un representante de un pueblo indígena en el CCR de la Región San Martín. Creo que eso se debe a que cada Gobierno Regional ha establecido cuales son los mecanismos para la participación. Por ejemplo, en la región Loreto, no les permitieron la inscripción porque no tenían personería jurídica a nivel regional cuando podían haber tenido una representación a nivel nacional teniendo bases en las diferentes regiones. Esto también sucedió en Ucayali.

«De manera general, me parece que la descentralización es un proceso dinámico, no se va a resolver en un corto tiempo, es de largo plazo.... es una oportunidad que tenemos de poder reconstruir un país diferente».



ENTREVISTA

SE HACE DIFÍCIL PENSAR QUE LA DESCENTRALIZACIÓN RETROCEDA EN EL PAÍS

DIANA MILOSLAVICH - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán



¿Cuáles serían los principales logros y las principales limitaciones del proceso de descentralización a la fecha?

Los principales logros son que a la fecha están elegidos e instalados los Gobiernos Regionales y la mayoría de los Consejos de Coordinación Regional; que se ha anunciado el proceso de transferencias; que están en discusión leyes importantes, como la de partidos políticos y descentralización fiscal. Lo principal es que se ha avanzado hasta un punto donde que hace difícil pensar que la descentralización retroceda en nuestro país. Creo que es un proceso irreversible.

La principal limitación es que sectores del Poder Ejecutivo no estaban preparados para este proceso. Deben de haber reformas en el Consejo Nacional de Descentralización para establecer una mayor cercanía con la Sociedad Civil. Debe haber más claridad sobre la descentralización de los sectores salud y educación, así como del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social y otros. Finalmente, hace falta que un conjunto de sectores de la Sociedad Civil se com-

prometan más en los Consejos de Coordinación.

¿En que medida la descentralización crea mejores condiciones para superar la exclusión de la mujer rural?

Si uno se fija en los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos de estos 2 años, las mujeres rurales no se encuentran aún incluidas de manera especial. Pero las posibilidades están abiertas para que en los próximos años y con la necesaria organización de los sectores, esta situación se supere.

Además, en la medida en que se descentralicen los programas sociales, los Comités de Gestión previstos van a permitir a las organizaciones sociales de base tener mayor participación. Yo sí tengo expectativas en que las organizacio-



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

nes de mujeres están preparadas para una co-gestión de los programas sociales. Las organizaciones de mujeres actualmente participan en cierta medida y nosotras esperamos que se aplique y respete el reglamento de la ley 25307 que garantiza la co-gestión y la participación de las mujeres en los comités de gestión y de vigilancia. Esto le dará un cambio fundamental a la participación de las mujeres en los comedores populares, clubes de madres y comités del vaso de leche.

¿Se ha logrado una presencia importante de mujeres en los Consejos de Coordinación Regional?

En algunos Consejos ya instalados hay participación de algunos sectores de mujeres, básicamente de la Red Nacional de Promoción de la Mujer. Pero les es difícil cumplir los requisitos establecidos por la ley porque las organizaciones de mujeres son nuevas y no han tenido el tiempo de formalizarse. Hago un pedido a los Gobiernos Regionales para diseñar mecanismos adicionales que faciliten la participación de las mujeres. En el caso del Vaso de Leche, que es un programa a nivel nacional, y con peso económico muy importante en los distritos, los Comités deberían estar automáticamente reconocidos.

«Hago un pedido a los Gobiernos Regionales para diseñar mecanismos adicionales que faciliten la participación de las mujeres».



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La inclusión de mecanismos de participación es una oportunidad para legitimar y profundizar el proceso de reforma descentralista y aportar a la consolidación de la democracia peruana

Una característica de la reforma descentralista, que le da un sentido democratizador, es la inclusión de mecanismos y formas de participación en el funcionamiento de las instancias de Gobierno Regional y Local. Se trata de un reto particularmente complejo dada la debilidad de la Sociedad Civil y los problemas de representatividad del sistema político en su conjunto. Pero es al mismo tiempo, una oportunidad para legitimar y profundizar el proceso de reforma descentralista y aportar a la consolidación de la democracia peruana.

El rechazo, desde la sociedad organizada, a la manipulación y el autoritarismo que caracterizó la década fujimorista llevó al desarrollo de experiencias concretas que abrieron la posibilidad de llevar adelante una nueva forma de construir procesos de desarrollo y de distribuir el poder. Se puso en debate la relación del Estado con las organizaciones e instituciones sociales y con el conjunto de la población. Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), reconocidos en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, son el reconocimiento a lo acumulado por las múltiples ex-

periencias promovidas por la sociedad y los Gobiernos Locales durante los noventa, así como la valoración positiva que tiene la población acerca del rol que debe cumplir la sociedad organizada en la gestión local y regional.

Durante los últimos meses se ha dado la instalación de la mayoría de los CCR. Aquí, de manera lenta y progresiva, los actores sociales regionales han ido aportando al proceso más allá de las propias instancias oficiales previstas. A pesar de muchas de las resistencias originales, en varias regiones la vinculación y participación activa de diversos actores de la Sociedad Civil (como MCLCP, Foros, ONGs, Universidades, entre otros), se han constituido como un aporte muy importante al proceso. Por un lado, se han integrado en varias regiones a los Equipos Técnicos que conducen el proceso de elaboración de Planes Concertados y Presupuestos Participativos; y por otro lado están impulsando la constitución de los CCR, no sólo desde su participación en las elecciones de representantes; sino pensando y formulando además, los mecanismos para su institucionalización y funcionamiento.

La elaboración de la propuesta de reglamento para la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil ante los CCR, a cargo de diversas organizaciones e instituciones, que luego fuera asumida con algunas reformas en varias de las regiones como reglamento oficial del

proceso, nos confirma esta situación. A través de este reglamento, se han creado condiciones para ampliar los espacios de participación -como las Asambleas de Delegados-Electores- haciendo que los delegados representantes tengan una base de sustento y seguimiento a la que se deben, y que busca asegurar el proceso y la pluralidad de la representación de los actores sociales.

Sin embargo, existen muchos ajustes que dar a este proceso. En los 22 procesos de instalación de los CCR que se han dado hasta la fecha, encontramos serios problemas como: la premura de los plazos, la falta de publicidad de los mecanismos y las convocatorias públicas, las dificultades para asegurar la pluralidad y representación de las organizaciones sociales, la complejidad de asegurar una adecuada representación regional y no exclusivamente de la capital de la región, la falta de transferencia de capacidades locales para cumplir con los requisitos formales que demanda el proceso, entre otros. Todos estos problemas deben ser enfrentados, no sólo para la conformación de los CCR pendientes, sino para la instalación, antes del mes de octubre, de los Consejos de Coordinación Local (CCL) en los municipios provinciales y distritales a nivel nacional.

El amplio margen de decisión que tienen en los Gobiernos Regionales y Locales para llevar a cabo la constitución e instalación de los CCR y CCL, deja abierta la posibili-



dad de ampliar o restringir condiciones para la participación de la Sociedad Civil. Esto se observa en dos casos paradigmáticos: la elección de los representantes de la Sociedad Civil ante los CCR en Tumbes y Tacna. En el caso de la región Tumbes, se eligieron dos representantes de la Sociedad Civil ante el CCR, mientras que en la región Tacna se eligieron a 18 representantes. La diferencia entre el número de representantes en dichas regiones tiene que ver con decisiones que hicieron los respectivos Gobiernos Regionales. Mientras que en Tacna, se decidió incorporar a los Alcaldes Distritales en la composición del CCR, además de los Alcaldes Provinciales, lo que amplía la cuota para la representación para la Sociedad Civil. En Tumbes, pese a la sugerencia de Defensoría del Pueblo, la elección del CCR sólo incorporó a los Alcaldes Provinciales y con ello se limitó el número total de miembros del CCR y por consiguiente el número de representantes de la Sociedad Civil.

La comparación entre la composición de estos CCR, nos muestra la gran heterogeneidad del proceso, y el amplio margen de decisión que tienen los Gobiernos Regionales y Locales para implementar este mecanismo, puede ser visto como una oportunidad o una limitación. En algunas regiones la alianza entre Sociedad Civil y autoridades locales ha hecho que este margen de manobra sea muy fructífero. En otras, este margen ha sido usado para minimizar los espacios de participación.

La apuesta por fortalecer los CCR y los CCL dentro de la reforma descentralista, es un camino abierto que permitirá ampliar las condiciones para la consolidación democrática. Para ello, el fortalecimiento

de las condiciones de los actores sociales y plataformas locales con miras a ejercer una activa participación en estos espacios debe ir afir-

mándose, junto con la disposición de los Gobiernos Regionales y Locales por abrir y dar un peso sustantivo a estos canales.

REPRESENTANTES SOCIALES ANTE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL SEGÚN SEXO (1)		
Sexo	N°	%
Varones	110	78.1
Mujeres	31	21.9
TOTAL	141	100.00

Elaboración: Defensoría del Pueblo

(1) Cuadro elaborado en base a los 22 CCR electos hasta el 10 de julio del 2003

Como observamos en el gráfico, las mujeres están subrepresentadas en los CCR a nivel Regional. Sin embargo, llama la atención la presencia de la Red Nacional de Promoción de la Mujer, que obtuviera representación como organización de mujeres en Amazonas, Apurímac, Arequipa, Callao, Huánuco y Tumbes.

REPRESENTANTES SOCIALES ANTE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL SEGÚN ORGANIZACIÓN DE ORIGEN (1)		
ORGANIZACIÓN DE ORIGEN	N°	%
Organizaciones de empresarios y productores (2)	44	31.2
Organizaciones agrarias, laborales y vecinales	24	17.1
Colegios profesionales	17	12.1
ONGs	14	9.9
Organizaciones de mujeres (3)	14	9.9
Universidades e institutos superiores	12	8.5
Organizaciones de comunidades campesinas y nativas	12	8.5
Otros	4	2.8
TOTAL	141	100

Elaboración: Defensoría del Pueblo

(1) Cuadro elaborado en base a los 22 CCR electos hasta el 10 de julio del 2003

(2) Incluye a la «Asociación de Mujeres Empresarias del Perú» - Tacna

(3) Incluye a la Red Nacional de Promoción de la Mujer (Amazonas, Apurímac, Arequipa, Callao, Huánuco y Tumbes)

La apuesta por fortalecer los CCR y los CCL dentro de la reforma descentralista, es un camino abierto que permitirá ampliar las condiciones para la consolidación democrática.



ES POSITIVO QUE EXISTA UN MARCO LEGAL Y UNA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

JOSEFINA HUAMÁN - CONADES

¿Cuál es tu balance de la descentralización?

A nivel nacional, es positivo el inicio del proceso, que exista un marco legal, y una apertura a la participación de la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales. Como problemas, hasta el momento los Gobiernos Regionales no empiezan a operar significativamente, incluso las transferencias para el programa de apoyo alimentario se dirigen a los municipios provinciales y distritales, con lo cual no está clara la participación de aquellos. Adicionalmente, en algunas regiones, la apertura a la participación de la Sociedad Civil puede ser un arma de doble filo, una ocasión para restringir bajo ciertos impedimentos formales la participación amplia de la Sociedad Civil.

¿Las limitaciones para conformar los Consejos de Coordinación Regional o Local, pueden generar espacios menos abiertos de lo que existían antes?

Ese es un riesgo particular; faltó agilidad para plantear normas transitorias que otorgasen un tiempo determinado para cumplir con los requisitos como la inscripción en registros públicos y tener 3 años de funcionamiento. Los movimientos sociales, incluso los más fuertes, no necesariamente los cumplen. Lo que no quiere decir que no deban tenerlos. Tenemos que estar atentos a estos riesgos. La falta de una norma general, ha generado situaciones en las regiones en las cuales un conjunto de sectores representativos

no han logrado inscribirse y participar, por lo tanto, estos consejos resultan menos representativos de lo que la Sociedad Civil ya había conquistado hasta el momento.

¿Qué se puede hacer al respecto, porque la elección de los CCL será más compleja aún?, ¿Hay tiempo para intervenir?

La ley es clara en la capacidad de iniciativa normativa ante diversas instancias de gobierno a las cuales apelar. Las propias municipalidades pueden plantear ordenanzas que establezcan requisitos transitorios mínimos para una etapa y progresivamente cumplirlos. Esto depende de la voluntad política de las autoridades, que pasa por la sensibilización sobre la participación, no sólo como principio democrático, sino también como búsqueda de transparencia en la gestión. Hay que trabajar con las autoridades para sensibilizarlas y convencerlas de que la participación ciudadana va a permitir la gobernabilidad. Las organizaciones tienen que presionar. Una experiencia concreta que acabamos de vivir en el Callao es que se publicó de sábado a domingo en El Peruano, la convocatoria a elecciones para un lunes y los votantes y los ciudadanos elegibles no se enteraron; pero se cumplió con el requisito de la publicación en el diario oficial. Existió una falta de voluntad política en comunicar. Esto genera un problema de falta de representatividad y puede acabar deslegitimando el mecanismo y el concepto mismo de la participación y la representación.



Foto: Eduardo Martínez

En Lima, hay que conformar el Consejo de Coordinación Regional de Lima Metropolitana, ¿Este proceso se encuentra pendiente?

El proceso está pendiente. En el cono norte, sólo en el caso de Los Olivos se hizo la elección del comité a fines de junio. En Lima Metropolitana, se publicó el reglamento de este proceso de elección a mediados de junio. El mismo, toma elementos de la propuesta planteada en febrero en la comisión del Congreso por la Red Perú, el Grupo Propuesta, y diversas organizaciones, y hemos visto que uno de los efectos es que la participación de la Sociedad Civil es importante en términos numéricos; hay 29 representantes. Aún estamos en proceso, no tenemos fecha, para los problemas señalados puedan tener un momento de diálogo.

En el caso de Lima, la situación es complicada porque somos 8 millones 200 mil habitantes, y las representaciones a nivel metropolitana, salvo comedores populares y algunos colegios profesionales que tienen una base metropolitana, no tienen una representatividad definida. Es el momento de dialogar para que se puedan plantear algunas disposiciones transitorias.



ENTREVISTA

EL QUE NO HAYA LA SUFICIENTE CAPACIDAD, NO SIGNIFICA QUE LA GENTE SEA INCAPAZ.

GASTÓN GARATEA - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

Se ha iniciado el proceso de descentralización, ¿Cuál es su balance?

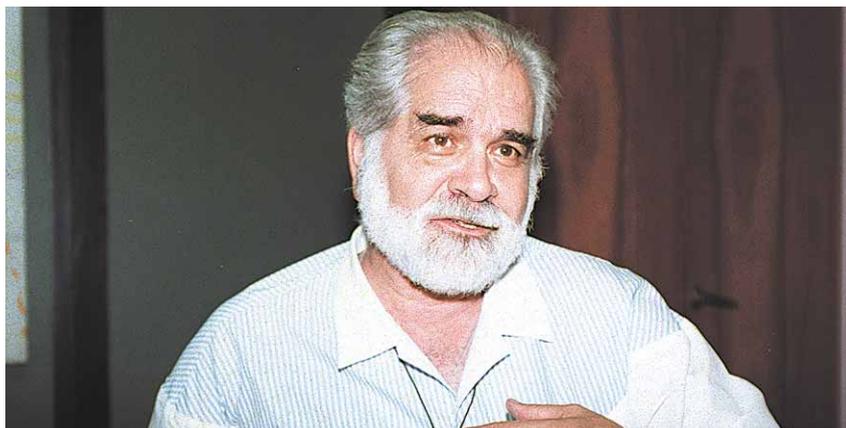
Es el cumplimiento de un viejo anhelo. Para la gente de nuestras provincias la descentralización es un bien nacional. Es importante la gente se agrupe dentro de las regiones, que se analicen y se resuelvan los problemas en el mismo lugar, con la gente del mismo lugar.

Un inconveniente es que a veces no existe siempre gente suficientemente preparada para el manejo, para la gestión. Pero, el que no haya ahora la suficiente capacidad, no significa que la gente sea incapaz. Gente capaz tenemos en provincias, hay que hacer lo posible para que se capacite. Un segundo inconveniente es la insuficiencia de los fondos para la descentralización, este es un problema de los diablos: una descentralización sin fondos puede quebrarse.

¿La descentralización mejora las condiciones para luchar contra la pobreza?

Ciertamente. Da una capacidad de concertación con gente que tiene poder de decisión. Eso es educar a nuestra gente en la posibilidad de entendimiento entre los peruanos, poniendo el tema de la pobreza en el centro.

Además, se transfieren los programas sociales, pero el problema es el de los recursos, porque transferir cosas sin fondos es matar la gallina de los huevos de oro. Si sólo



se les pasan el problema a los municipios y regiones, entonces se agrava la situación. Ahora, parte del problema es que no se sabe ciertamente como van a ser las transferencias. A nosotros nos parece que los municipios tienen que fortalecerse y se van a fortalecer, con la administración de los fondos y de los programas que lleguen.

¿Qué rol juega la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en el proceso de transferencia de los programas sociales y cómo será su relación con los Consejos Regionales y Locales de Coordinación?

El Estado no siempre nos toma en serio. Como tenemos ambos componentes, nos considera Sociedad Civil cuando le conviene y como

institución del gobierno en otras ocasiones. Sobre la transferencia de los programas sociales no hemos sido consultados. En relación con los Consejos, creemos que la tarea de los presupuestos participativos, que el año pasado hemos trabajado desde las Mesas, es ahora que esa es una tarea muy importante de los Gobiernos Regionales y Locales.

A nosotros nos corresponde colaborar, nuestra experiencia es un aporte que nosotros estamos obligados a ofrecer. También debemos colaborar para que los Gobiernos Provinciales tengan sus planes estratégicos de desarrollo, porque muchos de ellos recién los están comenzando a hacer, tenemos que llegar también a los planes de desarrollo distritales.

«Nosotros el año pasado hemos trabajado el tema de presupuestos participativos, ahora creemos que esa es una tarea muy importante de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. A nosotros nos corresponde colaborar, la experiencia que hemos tenido no puede quedar en el círculo de la Mesa. Creo que esa experiencia es un aporte que nosotros estamos obligados a ofrecer».



ENTREVISTA

LO QUE DEMANDAMOS ES UNA VERDADERA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

EDUARDO LEÓN - Cámara de Comercio de La Libertad



¿Cuál sería su balance del avance de la descentralización a la fecha?

Se ha dado un gran avance en el marco legal, ahora la legislación incluye aspectos importantes como la participación ciudadana aunque en el Congreso Nacional se buscó regatear la participación de la Sociedad Civil. Una limitación es la falta de recursos a las regiones. Ahora se les está transfiriendo la responsabilidad de ejecutar los proyectos, pero si éstos son rentables, si tienen alguna proyección, si pueden contar con un aval de parte del Gobierno Central.

¿Cómo se desarrolla en la región el debate sobre como generar recursos en base al levantamiento de las exoneraciones tributarias y mediante concesiones y privatizaciones?

Hay que realizar un balance sobre qué es lo que ha pasado estos años con las exoneraciones tributarias, y a quién han servido. No creo que exista un análisis así

en La Libertad. Habría que ver como promocionamos la inversión extranjera y nacional, el tipo de concesiones que podemos dar. En el caso de La Libertad, por ejemplo está el proyecto especial Chavimochic, el proyecto especial Chinecas, Jequetepeque Zaña donde existe una cuestión tripartita entre La Libertad, Lambayeque y Cajamarca. Pero las cosas no son simples: la construcción de las 2 primeras etapas de Chavimochic ha costado más de 1000 millones de dólares, y la tercera etapa tiene un costo de más de 350 millones más. No hay ninguna garantía de que se pueda realizar una tercera etapa porque se va a tener que evaluar si es técnicamente factible, si es rentable o no. Aun con las 2 primeras etapas hay muchas tierras que se encuentran improductivas o que no se han vendido hasta la fecha. También tenemos noticias de que existen algunos problemas de orden estructural en la parte de construcción, por ejemplo de una bocatoma.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la constitución de un Consejo de Coordinación Regional. ¿Esto se ha puesto en práctica de manera adecuada?

En La Libertad ha habido algunos inconvenientes durante la convocatoria, pero al final se ha realizado una elección validada por la participación de la mayor parte de las instituciones inscritas. Como Cámara de Comercio hemos sido elegidos para representar al sector empresarial y estamos en la comisión de la elaboración de los presupuestos anuales para ver como podemos orientar a la región en materia de inversiones.

Creemos que este proceso de descentralización es un proceso que va a demorar mucho tiempo, aunque no podemos esperar 40 ó 50 años como han hecho otros países. Queremos que este proceso se haga de la mejor manera, que exista voluntad política. Si no existe una voluntad política, especialmente en materia de recursos, no logramos nada. Lo que demandamos es una verdadera descentralización económica. No tendríamos que estar esperando las decisiones políticas para que nosotros podamos tener nuevos mercados, nuevas proyecciones y tener por lo menos la esperanza de que vamos a tener inversiones porque ya tenemos la estructura básica para poder desarrollarnos.



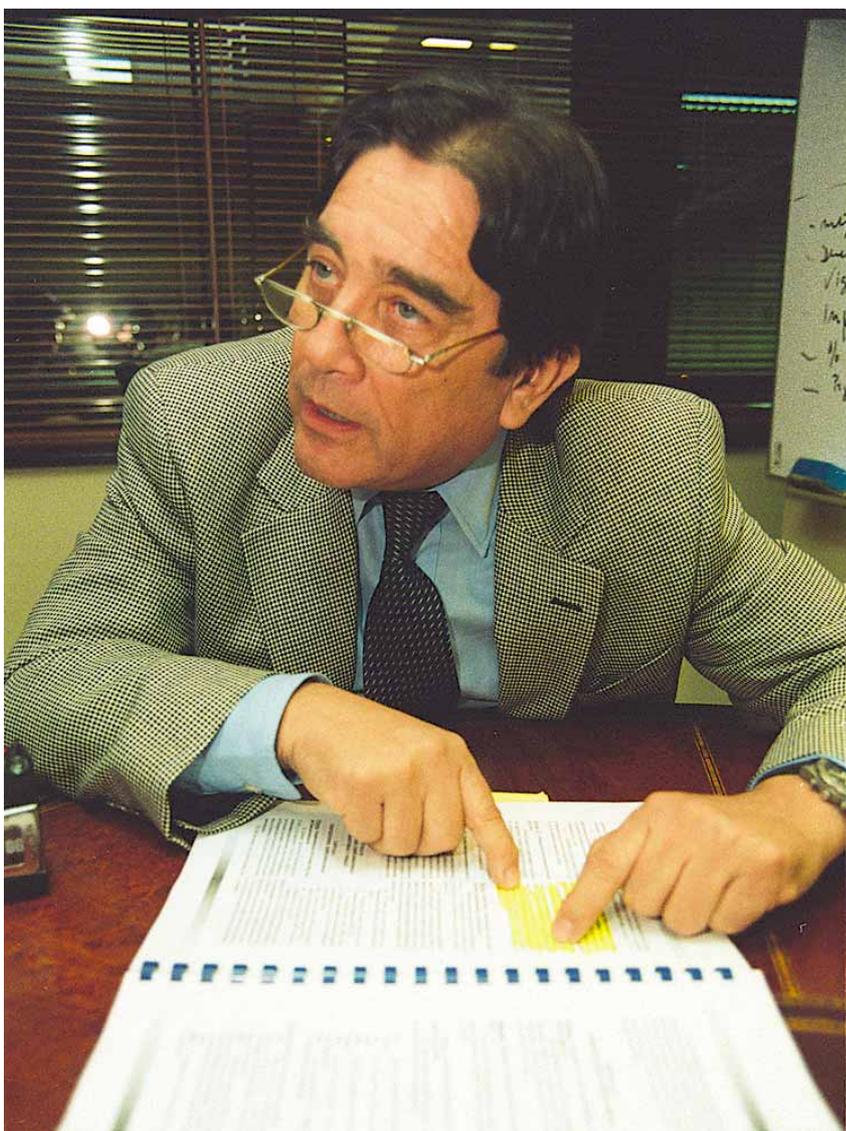
Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal



ENTREVISTA

LA DESCENTRALIZACIÓN ES EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS PROVINCIAS Y REGIONES DEL PAÍS

LUIS THAIS - *Presidente del Consejo Nacional de Descentralización (CND)*



¿Cuál son los principales logros del proceso de descentralización a la fecha?

Entre los principales logros están las transferencias de los recursos y las competencias de los CTAR, que dio paso a la creación de los Gobiernos Regionales, la elección de los representantes de los Gobiernos Regionales, Provin-

ciales y Distritales al Consejo Directivo del CND, que lo transforma en un organismo de carácter intergubernamental, y el avance en los concursos públicos para el nombramiento de los Directores Regionales en todos los sectores.

Tenemos también el calendario de transferencia de los proyectos regionales y programas sociales.

Ya se ha entregado Olmos y existe un calendario para el resto de los proyectos que han cumplido con los requisitos, como Chavimochic, Majes, Tambor – Caracocha, y Altomayo, en una primera etapa. Otros –como Chinecas, Chira – Piura, Pasto Grande, Río Cachitodavía están en proceso de cumplir con sus requisitos. Y se está capacitando a los Gobiernos Locales para la transferencia de los programas sociales.

Se han formado cuatro Juntas de Coordinación Interregional, para los corredores económicos y ejes de desarrollo, y se han creado la del corredor bi-oceánico Nororiental, el mega proyecto forestal y agropecuario de la sierra del Perú, el circuito turístico de las regiones Norte, Oriente y Sur. Y la primera semana de agosto estaremos haciendo la Junta Departamental para el proyecto de Pampas Verdes, entre Ayacucho, Arequipa e Ica.

Estamos también trabajando con el MEF para la jerarquización de los activos, y la Ley de Descentralización Fiscal, sumamente importante para todo este proceso.

Estos es resumidamente lo que hemos avanzado en este tiempo, en medio de muchas restricciones presupuestarias, de muchas dificultades, gracias al trabajo de los Presidentes Regionales y los Alcaldes. Yo con mucha satisfacción puedo decir que de una situación inicial de confrontación, en estos momentos tenemos que los Gobiernos Regio-



nales y Locales y el Gobierno Nacional trabajan juntos para que este proceso sea irreversible y para que produzca los resultados que la población demanda.

Se ha criticado al Gobierno por carecer de una visión estratégica sobre la descentralización...

Me parece importante resaltar que hemos preparado el borrador final y estamos discutiendo en el CND una Hoja de Ruta de la Descentralización, de tal forma que ya haya un acuerdo de conjunto sobre los próximos 3 años. Hemos terminado también el borrador del Plan Nacional de Desarrollo Territorial que va a ser consultado con los Gobiernos Regionales y Locales, el Gobierno Nacional, los empresarios, la Sociedad Civil, etc; en el cual planteamos una visión sobre lo que puede ser el crecimiento económico y productivo de las regiones en los próximos 10 años.

Ha habido reclamos por los escasos recursos asignados a las regiones...

Creo que conforme los Presidentes Regionales han ido adquiriendo conocimiento de las distintas tareas y del quehacer nacional, y cómo estas influyen en sus respectivas regiones, indudablemente han ido dándose cuenta de la situación financiera del país. Se han dado cuenta que el desarrollo de sus regiones debe basarse en la inversión privada, y en eso se han concentrado muchos de ellos.

También en desprenderse de las exoneraciones. Ya tenemos que San Martín, Amazonas y Lima ya han aprobado ordenanzas regionales en las cuales solicitan levantar las exoneraciones de tal manera que estos recursos puedan entrar directamente a las regiones para los planes de inversión de quieran hacer.

¿Como evalúa los conflictos en torno al nombramiento de los Directores Regionales y la composición de los Directorios de los Proyectos del INADE a ser transferidos?

En el caso del nombramiento de los Directores Regionales, en la medida en que los concursos han sido un ejercicio de transparencia para buscar a los mejores, ha habido un proceso de entendimiento y ellos los han ido llevando adelante.

Con respecto a los proyectos del INADE consideramos que al pasarse los proyectos a las regiones debe lograrse un manejo sea más efectivo. Se ha acordado con los Presidentes Regionales la creación de Consejos Directivos donde están representados las Juntas de Regantes, los empresarios agro industriales, INADE mismo, el Gobierno Regional que lo preside. Los Presidentes en un





principio pensaban que era una imposición del Gobierno Nacional, ahora han entendido que es algo necesario, que les va a servir mucho para poder llevar adelante estos proyectos.

Y cual es la agenda pendiente?

Hay muchas actividades pendientes. Tenemos que fortalecer más las capacidades de los Gobiernos Locales y Regionales para la promoción del desarrollo y la prestación de servicios a la población y tenemos que asegurar un financiamiento sano y equilibrado de la descentralización mediante la Ley de Descentralización Fiscal. Luego, tenemos que seguir con la transferencia de fondos, programas, competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, propiciar el desarrollo de zonas estratégicamente seleccionadas en función de recursos potenciales y contener el deterioro de ciertas áreas críticas. Hay que aprobar la Ley de Incentivos a la Integración de Regiones.

Está también pendiente hacer un gran programa de Información y de Comunicación Pública para que el ciudadano común y corriente sepa cómo avanza la descentralización, qué puede esperar de ella, qué debe requerir de sus funcionarios, etc. Y hay que completar el marco legal, estamos un poco atrasados en la Ley del Sistema de Acreditación que tiene que ser aprobada por el Congreso con mayoría calificada. Estamos elaborando una propuesta.

¿Cómo disipar el temor de que el Sistema de Acreditaciones se convierta en un instrumento político para perjudicar

a los opositores y ayudar a los amigos?

Las reglas del juego deben ser transparentes y sobre todo tienen que ser tomadas en consenso. De otra manera, aquel que no se encuentra de acuerdo patear el tablero y lo que queremos aquí es hacer un proceso concertado. Hemos recogido las experiencias de otros países, hemos traído gente de distintos lugares del mundo para que nos ayuden en este proceso, en este documento, que sin ser muy complejo pueda marcar reglas de juego objetivas. Su aprobación en el Congreso debe darse en la siguiente legislatura, pues es pre condición para que se inicien las transferencias y las competencias.

El CND coordina las Comisiones de Transferencia de los sectores para definir el tema de las competencias...

Las Comisiones de Transferencia de los sectores harán sus propuestas y sobre esa base haremos con ello una propuesta de Plan de Transferencia a fin de que podamos tomar acuerdos en el CND.

Una de las novedades que ha traído la descentralización es la institucionalización de la participación y concertación en los Consejos de Coordinación Regional y local. ¿Cómo evalúa usted lo avanzado?

Hay 14 regiones que ya establecieron sus Consejos de Coordinación y hay un grupo que va a finalizar este proceso a más tardar a mediados de agosto.

Para los Consejos de Coordinación Local no existe un plazo determinado, pero vamos a tener que ponerlo. También necesitamos un

reglamento, acuérdense que son 1894 municipios.

Una reflexión final...

La descentralización es el redescubrimiento de las provincias y regiones del país. Antes que se iniciara este proceso todo andaba muy callado, ahora la descentralización está en la vida de la gente, en los diarios ya existe una sección especial sobre el tema descentralización, los empresarios buscan alguna oportunidad de negocios en las regiones, y eso es lo más positivo que pasa porque realmente estamos integrando política y económicamente al país.

¿Y sobre el CND?

Es la bisagra que tiene que actuar también como conciliador de posiciones que a veces son completamente dispares. Es un rol que a veces resulta ingrato y es un proceso que requiere de mucha paciencia, de poca publicidad, de perfil bajo. Ello ha permitido que por un lado ganemos la confianza de las regiones, de los Gobiernos Locales, y que también la del Gobierno Central. En este proceso, el CND se erige como una especie de conciliador de las propuestas y aspiraciones de uno y otro sector.

«Antes que se iniciara este proceso, todo andaba muy callado, ahora está en la vida de la gente, en los diarios ya existe una sección especial sobre el tema descentralización, los empresarios buscan alguna oportunidad de negocios en las regiones»

CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Región	No Prov	Número Reglamentario de Alcaldes Provinciales y Representantes Sociales			Número Real de miembros elegidos
		Total de Miembros al CCR	Alcaldes Provinciales (60%)	Representantes de Sociedad Civil (40%)	No. Representantes de Sociedad Civil electos ante los CCR
Amazonas	7	12	7	5	5
Ancash	20	33	20	13	13
Apurímac	7	12	7	5	5
Arequipa	8	13	8	5	5
Ayacucho	11	18	11	7	7
Cajamarca	13	22	13	9	14
Callao	1	2	1	1	4
Cusco	13	22	13	9	elección 18 de julio
Huancavelica	7	12	7	5	5
Huánuco	11	18	11	7	7
Ica	5	8	5	3	4
Junín	9	15	9	6	elección 26 de julio
La Libertad	12	20	12	8	8
Lambayeque	3	5	3	2	2
Lima provincias	9	15	9	6	8
Loreto	6	10	6	4	4
Madre de Dios	3	5	3	2	2
Moquegua	3	5	3	2	elección 13 de julio
Pasco	3	5	3	2	4
Piura	8	13	8	5	5
Puno	13	22	13	9	9
San Martín	10	17	10	7	7
Tacna	4	7	4	3	18
Tumbes	3	5	3	2	2
Ucayali	4	7	4	3	3

Elaboración: Defensoría del Pueblo



La ampliación del número de representantes de Sociedad Civil en los CCR de Cajamarca, Callao, Lima Provincias, Pasco y Tacna, se debe a la incorporación de los Alcaldes Distritales a la conformación de los CCR. Esta decisión, ha ampliado la representatividad de estos organismos, tanto en su base social como en la representación de las autoridades locales.



Fechas programadas para la elección de los CCR en las tres Regiones Pendientes. En general, hemos observado dificultad para la precisión de las fechas de elección, encontrando tres fuentes de información distintas, y en varios casos no coincidentes: JNE, Defensoría del Pueblo y CND.

ACLARACIÓN

En nuestra edición anterior (Participa Perú N°4) publicamos una entrevista al señor Gerardo Távara, Director del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, sobre la cual debemos hacer una aclaración, ya que la labor de la Defensoría del Pueblo es supervisar a la administración pública y no a la opinión pública.

Ingresa a nuestra Página Web

www.participaperu.org.pe