

**5**

DOCUMENTOS  
DE  
DEBATE



# Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)



Asamblea Nacional de  
Gobiernos Regionales

**5**

DOCUMENTOS  
DE  
DEBATE



# **Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)**



**Asamblea Nacional de  
Gobiernos Regionales**

**Documentos de Debate 5**

**Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)**

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Jr. León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613-8313 - Anexo 351

Fax: 613-8315

Correo electrónico: [angr@angr.org.pe](mailto:angr@angr.org.pe)

Página web: [www.angr.org.pe](http://www.angr.org.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011- 01075

Elaboración de contenidos:

Secretaría Técnica de la ANGR, en base a la consultoría realizada por Eduardo Ballón y Raúl Molina

Coordinación de la publicación:

José Carlos Vera Cubas, Secretaría Técnica de la ANGR. Con el apoyo de María del Pilar Vidal Ibañez.

Cuidado de edición:

Juana Iglesias

Diseño e impresión: SINCO Editores S.A.C.

Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono: 433-5974 • [sincoeditores@yahoo.com](mailto:sincoeditores@yahoo.com)

Primera edición, enero de 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Perú

### **Agradecimientos**

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que vienen colaborando con el fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento al Grupo Propuesta Ciudadana; a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, quien financió la consultoría base de este documento; al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización; y al Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales – APODER, financiado por la cooperación suiza para el desarrollo y ejecutado por la Fundación INTERCOOPERATION.



# Índice

Presentación	7
Introducción	9
<b>1. El proceso de descentralización como marco general</b>	<b>13</b>
1.1 Contexto y breve balance institucional y legislativo del proceso	15
1.2 Algunos actores del proceso de reforma	18
<b>2. El nivel regional en la articulación del Estado y los sistemas de gestión descentralizada</b>	<b>19</b>
2.1 Antecedentes	21
2.2 El nivel regional de gobierno	22
2.3 El diseño normativo de los gobiernos regionales y las limitaciones para su gestión	23
2.4 Experiencias regionales de reforma institucional	25
<b>3. La articulación/conducción de la descentralización</b>	<b>27</b>
3.1 La conducción de la descentralización	29
3.2 El Consejo de Coordinación Intergubernamental y la ANGR	30
<b>4. Gestión presupuestal y descentralización fiscal</b>	<b>33</b>
4.1 Inversión pública regional y descentralización fiscal	35
4.2 Asignación de recursos a los gobiernos regionales para inversión pública	36
4.3 Ejecución regional de la inversión pública	37
4.4 Orientación sectorial de la inversión regional	38
4.5 Limitaciones de la estructura de financiamiento de la gestión regional	40
<b>5. Democratización de la gestión regional: participación</b>	<b>43</b>
5.1 Descentralización y participación	45
5.2 Las instancias intermedias de gobierno y la política	45
5.3 Los consejos de coordinación regionales y la participación social	46
5.4 El presupuesto participativo	48
5.5 La importancia de otros espacios de concertación	53
5.6 La transparencia y el acceso a información pública	54
5.7 La rendición de cuentas	55
<b>6. Políticas sectoriales</b>	<b>57</b>
6.1 La descentralización en salud	59
6.2 La descentralización en educación	62
<b>7. Gestión territorial e integración regional</b>	<b>67</b>
7.1 Ordenamiento y demarcación pendientes en un contexto de fragmentación	69
7.2 Ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica	70
7.3 Procesos hacia la integración regional	72
<b>8. Recomendaciones</b>	<b>75</b>



# Presentación

La descentralización es considerada la principal y única reforma importante que se viene implementando en el Estado desde que comenzó el presente siglo.

En el 2002, luego del gobierno de transición democrática, el Perú inició el complejo proceso de transformación de un Estado unitario central a uno descentralizado. Se promulgaron, en ese contexto, las principales normas que hicieron posible la viabilidad de la descentralización y, a partir del primero de enero del 2003, se iniciaron las gestiones de presidentes regionales elegidos sobre la base del voto universal, directo y secreto.

Situados como nivel intermedio de la estructura del Estado, los gobiernos regionales aparecen como un mecanismo de articulación entre lo nacional y lo local, particularizando y articulando en el territorio las políticas nacionales, y enmarcando en ese territorio los procesos de desarrollo local emprendidos.

En medio del avance del proceso, entre el 2003 y el 2009 se produjo, por factores externos e internos, un gran cambio en la escala de operación regional y local. Los presupuestos de inversión regional y municipal se quintuplicaron y la capacidad de ejecución regional y local aumentó en más de 250%. Ante ello, los gobiernos regionales y locales han demostrado tener una gran capacidad de adaptación al crecimiento de los ingresos públicos y existe un gran número de casos de éxito en la gestión regional.

A pesar de los avances, no existe un consenso en la opinión pública ni en la comunidad académica y los medios de comunicación en relación con las ventajas y beneficios que aporta el nivel de gobierno regional al proceso de descentralización y cómo estos se materializan en la mejora de la calidad de vida de las familias peruanas y en el avance de la institucionalización de una cultura democrática en todo el país. Por el contrario, lo que constatamos es que desde diversos sectores políticos y de opinión, por desconocimiento en muchos casos y en otros buscando afectar la reforma descentralista, se proyecta una imagen distorsionada y negativa de la gestión regional.

Los presidentes regionales, reunidos en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, somos conscientes de la complejidad que implica descentralizar; es decir, transferir y distribuir poder. Más aún cuando al interior de cada región o localidad existen desniveles, fragmentaciones, conflictos, intereses contrapuestos, diversidad de culturas y una escasa experiencia de diálogo político institucionalizado. Sin embargo, creemos que en estos años de aprendizaje hemos contribuido considerablemente al fortalecimiento e institucionalización del nivel intermedio de gobierno y seguiremos aportando a la consolidación del proceso, generando espacios de coordinación y diálogo intergubernamental y propiciando una cultura política democrática, participativa y transparente.



Es en este marco que la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) presenta en este documento los principales aportes de los gobiernos regionales al proceso de descentralización, con el objetivo de sacar conclusiones e identificar los retos para seguir fortaleciendo el nivel de gobierno regional, vencer las limitaciones que lo constriñen y hacerlo cada vez más eficiente y legítimo, consolidando así una efectiva y democrática gestión descentralizada del Estado.

Hugo Ordóñez Salazar  
Presidente  
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

# Introducción

El proceso de descentralización, relanzado en el año 2002 durante la gestión del presidente Toledo, es la principal reforma emprendida por el Estado en el país durante el siglo XXI. Se concluyó con el marco normativo básico, se avanzó con la transferencia de funciones y competencias —aunque desordenadamente y sin los recursos necesarios—, se continuó con la participación ciudadana en la gestión pública, así como con la transparencia y el acceso a la información, especialmente en el caso de los gobiernos regionales.

No obstante algunos nudos, la reforma sigue su marcha y estamos próximos a empezar un tercer mandato de autoridades subnacionales elegidas en ese contexto. Aunque existe una profusión de análisis muy ricos y complejos sobre el proceso y sobre varios de sus aspectos puntuales, carecemos aún de instrumentos finos que nos den cuenta global de él y que presenten las distintas y ricas experiencias en curso en diversos espacios subnacionales y sectores. Tampoco existe un seguimiento sistemático de las percepciones y valoración de la gente acerca de la reforma y de los efectos de esta en su vida cotidiana.

Algunos datos gruesos, sin embargo, abundan en la necesidad de esa mirada. Así, según reportes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en los gobiernos regionales y municipales, entre el 2004 y el 2009, el gasto de inversión creció a una tasa promedio anual de 47% y 42% respectivamente, mientras que el gasto corriente lo hizo apenas en 8% y 14%. A este nivel agregado, se trata sin duda de un resultado positivo, a pesar de las brechas de ejecución que todavía puedan existir.

Entre el 2004 y el 2010, la percepción sobre corrupción en ambos niveles de gobierno disminuyó significativamente de acuerdo a encuestas sobre la materia: en el 2004, el 31% y el 34% de los encuestados señalaba a gobiernos regionales y municipalidades entre las instituciones más corruptas; en el 2010, esos porcentajes disminuyeron a 16% y 15% respectivamente<sup>1</sup>, lo que indica, entre otras cosas, el funcionamiento de los mecanismos de transparencia y control. Simultáneamente, mientras en el 2004 el promedio de aprobación de las gestiones regionales se encontraba en 19.6%, ahora está en 25.9% y 12 presidentes regionales aparecen en la encuesta citada para el 2010 con porcentajes de aprobación mayores que el del presidente de la República.

En el presente documento no negamos los límites de la descentralización. Lo que buscamos es poner en evidencia que, en un contexto político y normativo desfavorable, los gobiernos regionales han sido un aporte en la mejora de la gestión pública, en la

---

<sup>1</sup> Al respecto, ver Proética-Ipsos Apoyo-CONFIEP. *Sexta Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*. Lima, julio 2010. Ver también Proética-Apoyo. *Tercera Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*. Lima, septiembre 2004.

priorización de las inversiones y en el protagonismo ciudadano. Es una respuesta a quienes, de manera fácil e interesada, intentan convencer a la población de que todo estará mejor si retrocedemos al viejo y agotado centralismo.

Se intenta aquí presentar elementos para que los diversos sectores sociales, políticos y económicos, desde diferentes espacios y posiciones, tengan una imagen más adecuada del proceso y del rol de los gobiernos regionales en la perspectiva de construir un nuevo consenso, tanto sobre el sentido como sobre el rumbo de la descentralización. Sin duda hay bastante por corregir pero partiendo de lo mucho que se ha avanzado.

El texto está organizado en ocho capítulos. El primero busca contextualizar el documento en el marco general de las principales tendencias observadas en los últimos ocho años, ubicando en ese marco a la descentralización como una reforma de importante significación.

El segundo capítulo pretende situar al nivel regional de gobierno en la organización del Estado, en el contexto de la actual reforma descentralista en cuyo marco se re-crea este nivel. Se hace una aproximación a la importancia del rol que le cabe a una instancia intermedia de gobierno en la estructura de organización del Estado en un país como el nuestro, de geografía diversa y distribución asimétrica de la población en su territorio. En ese contexto se repasa el diseño de la organización regional establecida en las normas de la descentralización. Finalmente, se presentan y discuten las principales experiencias de reforma institucional emprendidas por los distintos gobiernos regionales.

En el tercer capítulo se presenta someramente el ineludible tema de la coordinación intergubernamental, así como el papel y la acción de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en esa perspectiva. El cuarto capítulo, por su parte, muestra la gestión pública regional y su relación con la descentralización fiscal, analizando tanto la asignación de recursos para la inversión pública de los gobiernos subnacionales, cuanto la ejecución regional de dicha inversión, dando cuenta de las limitaciones de la estructura de financiamiento a ese nivel.

El quinto capítulo aborda la situación de las instituciones de elección, participación ciudadana, concertación de planes y proyectos de desarrollo, transparencia de la información pública y rendición de cuentas en el nivel regional, las cuales son un rasgo distintivo del diseño de la descentralización en el caso peruano para promover la democratización creciente de la gestión pública. El sexto capítulo propone una mirada a dos de las políticas sectoriales más fuertemente valoradas por la población: la salud y la educación, examinando en ambos casos su vinculación con el presupuesto por resultados, así como el funcionamiento de los espacios de participación contemplados en ambos sectores.

De acuerdo al mandato constitucional, debemos reconocer a los actuales gobiernos regionales de departamento como una organización temporal del nivel intermedio de gobierno, en tanto no se constituyan regiones efectivas como resultado de la integración de departamentos y municipios. En ese sentido, resultaba inevitable que el séptimo capítulo del presente documento se ocupara de la cuestión clave de la gestión del territorio, sus avances y limitaciones, y su relación con las dinámicas de articulación en el aspecto de la gestión regional, con el propósito de promover

la construcción futura de regiones sostenibles y una más racional organización del Estado en el espacio. Organización y demarcación territorial, ordenamiento del territorio y su zonificación económica ecológica, y los procesos en curso hacia la integración regional son analizados en este capítulo.

Finalmente, el último capítulo presenta las conclusiones obtenidas del análisis realizado y aporta algunas recomendaciones que consideramos sustantivas para fortalecer las capacidades y el desempeño del nivel regional de gobierno a favor de mejores servicios del Estado a la población de los departamentos del país.





# **El proceso de descentralización como marco general**



# 1. El proceso de descentralización como marco general

## 1.1. Contexto y breve balance institucional y legislativo del proceso

El proceso de descentralización peruano, conviene recordarlo, se da en el contexto de un nuevo período político nacional, cuyas principales tendencias en el mediano plazo son: i) un crecimiento económico muy significativo y sostenido en el tiempo a partir del 2002, con avances en la reducción de la pobreza, altos niveles de desigualdad y limitaciones para responder a las demandas de empleo; ii) una democracia anclada en un sistema político frágil y con limitada capacidad de representación; iii) una importante conflictividad social que se expresa en movilizaciones y estallidos que no buscan ni tienen la capacidad de articularse.

En marzo del 2002 el Congreso aprobó la reforma constitucional que establecía la descentralización como política permanente del Estado, algunos de cuyos rasgos más relevantes fueron la creación de gobiernos regionales sobre la base de los departamentos, la conformación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos contiguos sustentada en los resultados de un referéndum, así como la participación de la población en la elaboración de planes y presupuestos locales y regionales, además de la obligación de los gobiernos regionales de rendir cuentas anualmente.

Dicha decisión —que expresaba el consenso político existente en ese momento alrededor de la reforma y respondía, de alguna manera, tanto a las demandas sociales que venían del interior del país cuanto a la necesidad de relegitimar y modernizar la gestión pública— podía sintetizarse como un proceso de largo plazo durante el cual las competencias históricamente concentradas en el gobierno nacional serían transferidas gradualmente a gobiernos de nivel subnacional, a los que se les reconoce grados de autonomía en el ejercicio de sus funciones, a la par que se construían mecanismos permanentes de articulación intergubernamental para la definición e implementación de políticas públicas, así como la puesta en marcha de mecanismos de concertación, participación y *accountability*, para el involucramiento activo de la población y sus organizaciones en las decisiones de desarrollo<sup>2</sup>.

Ese consenso inicial se mantuvo en buena cuenta durante el debate sobre la Ley de Bases de la Descentralización, la cual estableció los principios fundamentales de la reforma: el de la autonomía política, económi-

<sup>2</sup> Al respecto, ver Távora, Gerardo. "Descentralización, buen gobierno y ejercicio de derechos". En: *Debate Defensorial* N° 6. Lima, Defensoría del Pueblo, 2005.



ca y administrativa que se asigna a los gobiernos subnacionales para la conducción del desarrollo y la prestación de servicios en su ámbito; el de la subsidiariedad, cuya relevancia reside en que se organiza la asignación de funciones desde el nivel local hacia el nacional; y el de la complementariedad, que se refiere a la exigencia de que los tres niveles de gobierno concurren en las distintas etapas de la gestión para el adecuado cumplimiento de las obligaciones del Estado con la población.

Sin embargo, esta coincidencia en el primer momento no fue suficiente para garantizar una visión compartida del proceso ni un acuerdo nacional de largo plazo sobre este, lo que constituye la debilidad central de la descentralización peruana. En la formulación de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades o de las leyes de integración de regiones y descentralización fiscal se evidenció cómo la reforma devino en un proceso de disputa política.

Con la descentralización ya formalmente en marcha desde entonces, se inició la implementación de un conjunto de políticas basadas principalmente en la transferencia de funciones del nivel nacional hacia los subnacionales. Dicha dinámica se aceleró en el año 2006. Así, al 2009 se constataba la transferencia administrativa del 95.6% de funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 180 previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)<sup>3</sup>. Cabe señalar que en el último tramo del proceso se incorporó un enfoque basado en el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos orientada al beneficio de la ciudadanía.

Más allá de algunos progresos heterogéneos que se observan en el acompañamiento del gobierno central a las transferencias, la falta de correspondencia entre este y el traslado de recursos ha profundizado el cuestionamiento que existe por parte de los gobiernos subnacionales al modelo, basado en un sistema que no se sustenta en el costo real de las responsabilidades que se trasladan.

La Ley de Descentralización Fiscal (LDF), aprobada en el 2004, establece dos etapas de implementación: la primera ligada a la transferencia de funciones y la segunda a la integración de

regiones. Mientras la primera etapa sigue aún en curso con los problemas señalados, la segunda —que implica la coparticipación en la tributación nacional— fue postergada tras el fracaso del referéndum de integración de regiones (2005), sin considerar las nuevas responsabilidades de los gobiernos subnacionales, que obligaban a una revisión del modelo legal, como recientemente viene haciendo la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, establecida en una de las disposiciones transitorias finales de la Ley de Presupuesto para el Sector Público del año fiscal 2010.

En lo que concierne a la regionalización, tras ocho años de proceso y luego de agotado el modelo actual después del fracaso del referéndum en el año 2005, la formulación de un Plan Nacional de Regionalización sigue siendo un tema pendiente. En general podemos señalar que en materia de organización territorial es muy poco lo que se ha avanzado.

En cuanto a la gestión de los sistemas administrativos se han producido algunos avances en lo que respecta a su adecuación y flexibilización en el marco del esquema de la gestión descentralizada. Así, el monto mínimo de los proyectos de inversión en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue aumentado, acortando las etapas del ciclo de inversión pública; en idéntico sentido, se hicieron varios ajustes en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. En materia del fortalecimiento de recursos humanos hay que destacar el esfuerzo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que está poniendo a disposición de diversas entidades del sector público, incluyendo a los gobiernos subnacionales, a funcionarios altamente calificados, a partir de un diagnóstico de conocimientos del personal público vinculado al SNIP.

La implementación del presupuesto por resultados busca llegar a todos los niveles de gobierno en el 2010 y si bien los programas estratégicos están orientados a asistencia social, inversión física local e inversión en capacidades, posteriormente se pretende abordar temas productivos, ambientales, de seguridad y de competitividad en los negocios. El esfuerzo, que es plausible, se enfrenta hasta ahora con los grandes límites del programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a los gobiernos subnacionales y con su falta de articulación al presupuesto participativo y a un sistema

<sup>3</sup> Sobre el particular, ver Presidencia del Consejo de Ministros. *Hacia el desarrollo descentralizado. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009*. Lima, PCM, 2010, p. 14.

de medición de la gestión de gobiernos regionales y locales, pero sobre todo a los desencuentros y la falta de coordinación entre los sectores nacionales.

En relación con el planeamiento estratégico como sistema nacional, la tardía creación y las debilidades del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que ha formulado el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo 2010-2021, no permiten aún avanzar hacia una efectiva planificación estratégica descentralizada que logre mayor eficiencia y visión compartida para el desarrollo nacional sostenible.

La conducción concertada de la descentralización no ha sido tal y no se ha instalado el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). La participación ciudadana a través de los planes de desarrollo concertado y del presupuesto participativo ha avanzado en su institucionalización, junto con otros mecanismos de concertación Estado-sociedad civil, así como en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, en términos de descentralización económica, los gobiernos regionales, provinciales y distritales han simplificado un considerable número de trámites administrativos (173, 344 y 1,175 respectivamente) y han presentado la sustentación legal y técnica de sus procedimientos. Está pendiente el diseño de instrumentos para la implementación cabal de las normas, tanto para promover la inversión privada cuanto para generar cadenas productivas competitivas. No obstante esta situación, han creado sus agencias de fomento para la inversión privada y, como parte de sus reformas institucionales, vienen abordando el tema.

Esta marcha del proceso requiere para su profundización de la construcción de una visión compartida y de consensos básicos entre los actores involucrados. En ese marco es que desde los gobiernos regionales se plantean los siguientes retos:

- i) Abordar cabalmente los aspectos económico, administrativo, territorial y fiscal de la reforma para avanzar en una perspectiva integral e integradora que resulta indispensable.
- ii) Ordenar y articular el profuso marco normativo de la descentralización en un diseño integrado y compartido.

- iii) Vincular la descentralización a los temas indispensables de reforma y modernización del Estado, en los que se ha avanzado poco y desordenadamente. Esto es imprescindible para superar los desencuentros entre los cambios institucionales que promueve la descentralización y la dinámica general de un Estado que mantiene su carácter centralista y carece de capacidad efectiva de planeamiento.
- iv) Construir una organización del territorio basada en una demarcación que permita sustentar estrategias de desarrollo territorial integral, implementando prácticas de complementación y generación de una masa crítica con capacidad y poder económico territorial que las sostenga.
- v) Transformar los mecanismos de participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización de la gestión pública regional y local, fortaleciéndolos y dotándolos de roles claros.
- vi) Generar una amplia corriente de opinión pública descentralista, que haga de la reforma una "causa" y un camino nacionales. La desinformación de la población y su poco interés en la reforma, que se refleja en diversas encuestas nacionales, no es un aspecto menor para su avance positivo.
- vii) Definir de manera precisa las funciones y competencias para tener claridad sobre las políticas exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno pero, especialmente, definir el significado de la autonomía de los gobiernos regionales y locales; esto es: "el contenido efectivo del poder político de los gobiernos subnacionales para decidir políticas de desarrollo de conformidad con el régimen legal vigente".
- viii) Avanzar de manera urgente en la reforma fiscal, la cual debe expresar un nuevo pacto descentralista, garantizando los recursos que requieren los gobiernos subnacionales.
- ix) Implementar una estrategia sostenida de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, tarea que los compromete a ellos, pero especialmente al Ejecutivo.

Es desde un amplio consenso sobre estos temas que se podrá avanzar en la descentralización, la

reforma más trascendental de la transición a la democracia que, aun con sus logros y debilidades, ha logrado una sustancial legitimidad.

## 1.2. Algunos actores del proceso de reforma

Las autoridades regionales paulatinamente se fueron afirmando. En un primer momento tuvieron que responder al desafío de instalar, con grandes dificultades y una estructura heredada, las nuevas administraciones, para posteriormente gestionar parte importante de un proceso nuevo y lleno de incertidumbres. Los gobiernos regionales instalados en enero del 2007 se beneficiaron de sus aprendizajes y, además de mejores gestiones, lograron avanzar en su articulación para la interlocución con el gobierno nacional y para presionar por una reforma coordinada entre los distintos niveles.

La creación de la ANGR fue un resultado significativo de ese proceso y su capacidad creciente de propuesta sobre la reforma y su curso es sin duda notable. Otro tanto ocurrió a nivel municipal, donde la consolidación de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la reactivación de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) constituyen un logro apreciable. Las relaciones entre esos espacios permiten creer en la posibilidad de una mejor y mayor articulación de las autoridades subnacionales en torno a la descentralización.

En esta dinámica hay que señalar que la cooperación internacional de desarrollo cumplió un papel fundamental. Comprometida con el proceso, apoyó a los diferentes actores involucrados en él,

tanto con asistencia técnica como con recursos. El gobierno nacional y el Congreso de la República tuvieron la contribución de varios programas; los gobiernos regionales y las municipalidades, así como los diversos espacios de su articulación, también se beneficiaron de su aporte y de otros programas específicos, orientados a la asistencia técnica puntual en campos variados (reforma institucional, ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica, desarrollo rural, competitividad, educación, salud, etc.), así como a facilitar las relaciones entre los niveles de gobierno, contribuyendo a avanzar en visiones compartidas. De la misma manera, su apoyo a iniciativas y acciones de variadas y plurales organizaciones de la sociedad civil, comprometidas con la reforma, viene siendo significativo.

Finalmente, no se puede obviar el papel de las redes y organizaciones de la sociedad civil, las que desde sus respectivas perspectivas y ocupaciones han impulsado varios de los avances que se observan en el proceso, buscando incidir tanto en las autoridades nacionales como en las subnacionales, además de aportar con sus variadas propuestas.

Como ha sido evidente, estos distintos actores se han encontrado a lo largo del proceso. Sus miradas frecuentemente no han sido compartidas, pero es indudable que tanto las limitaciones como los logros se explican por su acción. Imaginarse mayores y mejores formas de cooperación y espacios más abiertos de intercambio y debate de sus miradas y perspectivas es una tarea fundamental y pendiente aún, indispensable para lograr construir una visión compartida de la descentralización que finalmente pretendemos como país.

2

**El nivel regional en la  
articulación del Estado y  
los sistemas de gestión  
descentralizada**



## 2. El nivel regional en la articulación del Estado y los sistemas de gestión descentralizada

### 2.1. Antecedentes

Desde la fundación republicana del Estado peruano, la descentralización ha sido una promesa incumplida. En ocho de las 12 constituciones que ha tenido el país se dispone que el poder debe organizarse de manera descentralizada. No obstante, a inicios del siglo XXI, el Estado peruano funcionaba a través del gobierno central y de 194 municipalidades provinciales y 1,821 distritales; entre ambos niveles no había, prácticamente, mayores canales de coordinación.

Algunos años antes, como parte de la regionalización impulsada por el primer gobierno aprista, entre 1989 y 1990 se crearon 12 regiones, siete de las cuales involucraban varios departamentos; en 1992, antes de que pudieran consolidarse fueron desactivadas. Ese intento fracasó y no logró desarrollarse porque las regiones fueron creadas desde el nivel central en un proceso uniforme, los órganos de gobierno regional tuvieron una mayoría de miembros que no fue elegida directamente, la forma de gobierno instaurada fue la asamblea, las competencias regionales eran delegadas y no propias, y las transferencias nunca concluyeron porque se les reconoció a las regiones una autonomía financiera mínima<sup>4</sup>.

Las regiones fueron reemplazadas por los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Se trató de organismos desconcentrados del nivel nacional, con funciones centradas en la programación, ejecución y supervisión de las inversiones públicas en los departamentos. Junto a ellos coexistían instancias desconcentradas departamentales de los sectores que las tenían, bajo la forma de direcciones regionales y su estructura de organización territorial.

En paralelo, durante los años noventa, para llegar a todo el territorio nacional con alguna política pública específica, el gobierno de Alberto Fujimori multiplicó la creación de numerosos programas nacionales, que tuvieron la forma de organismos públicos descentralizados (OPD), cada uno con su estructura organizativa propia y con capacidad de ejecución hasta el nivel local. FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS fueron los ejemplos más representativos de esta modalidad institucional. Esa fue la organización del Estado que encontró la actual reforma descentralista.

<sup>4</sup> Sobre los distintos intentos de descentralización en el país, ver: Zas Friz, Johnny. *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.

## 2.2. El nivel regional de gobierno<sup>5</sup>

Por su envergadura, los gobiernos nacionales en general se organizan en ejes temáticos (sectoriales e incluso más especializados). Cuando sus políticas convergen en un territorio, por su propia especialización tienden a compartimentar sus intervenciones y se les hace muy difícil articularlas en resultados multisectoriales. Adicionalmente, por su carácter agregado, esas políticas —por lo general— “promedian” las distintas características de los ámbitos territoriales donde se aplican.

En contraste, por su naturaleza, los gobiernos locales están identificados con un territorio delimitado en el cual de manera inevitable convergen todas las dimensiones de la vida colectiva de una sociedad local en particular. Por su proximidad, tienen la capacidad de llevar adelante enfoques más multidimensionales en sus intervenciones. Sin embargo, por la misma razón de la escala limitada de su ámbito tienen dificultades para ver las interacciones entre su territorio y los procesos que se dan en los territorios más amplios de los que forman parte, así como para percibir las oportunidades de complementación y sinergia que resultan vinculadas a estos.

El nivel intermedio de gobierno es fundamental, ya que es capaz, por un lado, de articular las políticas nacionales en un territorio determinado, asegurando que se conviertan en resultados de desarrollo integrados en ese territorio y, por el otro, es capaz también de vincular las dinámicas de desarrollo local a los intercambios y a las oportunidades de complementación que se producen en territorios de escala mayor.

De allí que los gobiernos intermedios, situados al medio de la estructura de organización vertical del Estado, pueden cumplir un papel de vertebración de doble vía:

- De arriba hacia abajo (*top down*), para adecuar las políticas nacionales —que por definición promedian las diferencias— a la especificidad de su territorio y a las variadas realidades lo-

cales que lo componen, pero también para orientar las políticas locales —que por definición están limitadas a su realidad específica— hacia sus oportunidades de complementación y sinergia, enmarcándolas en procesos de desarrollo territorial de escala mayor.

- De abajo hacia arriba (*bottom up*), para que a partir del conocimiento de la diversidad local de su ámbito esta se integre en objetivos y metas compartidos de desarrollo regional, pero también para retroalimentar al nivel nacional con la caracterización de esa diversidad, con el fin de que sea plenamente incorporada en el diseño de las políticas nacionales.

Así, el gobierno regional particulariza y articula en el territorio las políticas nacionales, pero también debe enmarcar y vertebrar en ese territorio los procesos de desarrollo local. En una palabra, su mayor potencial es el de objetivar en su ámbito el enfoque territorial de desarrollo, vinculando en un espacio específico las dimensiones sectoriales y territoriales de la acción pública, definiendo a través de políticas y programas regionales los resultados integrados —sectoriales y multisectoriales— que debe alcanzar la región, a los que deben contribuir tanto los niveles nacional y local como el propio nivel regional.

Las políticas y programas regionales, en tanto expresión de la estrategia de desarrollo regional, se convierten de ese modo en el soporte para canalizar y articular las políticas nacionales, organizar la acción del gobierno regional, así como enmarcar y complementar las políticas locales. En ese marco, el nivel regional debe asegurarse de que las políticas nacionales correspondan a las necesidades y prioridades regionales, y que las políticas locales contribuyan a resultados regionales de conjunto, agregando valor a través de sus propias políticas y programas de desarrollo.

En un país como el Perú —donde el nivel nacional, a pesar de sus programas nacionales y de sus esfuerzos de desconcentración, siempre ha estado alejado de la gente y de sus necesidades; donde los gobiernos locales, no obstante sus esfuerzos de innovación y de abordaje de nuevos campos de acción no logran cubrir todos los requerimientos de atención del Estado a las necesidades de la población— los gobiernos regionales deben asegurarse de acercarse al Estado y sus servicios a las personas, en el lugar donde ellas vivan.

<sup>5</sup> Esta sección y la que le sigue están basadas en Molina, Raúl. *Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales*, estudio desarrollado para USAID/Perú ProDescentralización a solicitud de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, mayo 2010.



Los gobiernos regionales tienen experiencia en ampliar el alcance de sus programas y redes de servicios, canalizando los del nivel nacional y apoyando a los del nivel local. Deberán asegurar la correcta focalización de las políticas nacionales y de las suyas, promover la articulación y complementariedad intermunicipal para un mejor aporte al desarrollo regional, así como definir, con criterios de eficiencia y racionalidad territorial, la manera más eficaz de organizar la red de servicios públicos y programas de desarrollo que es necesario llevar a la población de los distintos espacios subregionales, según sus características y necesidades específicas.

Ello inevitablemente deberá expresarse en la organización de los gobiernos regionales. Un país de geografía difícil como la nuestra, insuficientemente articulado, con su población dispersa en innumerables caseríos, pueblos y pequeñas ciudades, requiere —como ya se ha dicho— que los gobiernos regionales avancen en la descentralización de los servicios y programas para acercarlos a la gente. En esta lógica es crucial la articulación con los gobiernos locales, para complementar recursos y aprovechar la presencia de estos en cada una de las localidades.

Este es el sentido de los gobiernos regionales en el proceso de descentralización en curso, uno de cuyos méritos innegables es haber incorporado en la organización del Estado un nivel intermedio de gobierno democráticamente elegido.

### 2.3. El diseño normativo de los gobiernos regionales y las limitaciones para su gestión<sup>6</sup>

El diseño de los gobiernos regionales que resulta del marco normativo es lamentablemente consecuencia de la yuxtaposición de por lo menos tres diseños organizacionales diferentes: i) la superestructura de gobierno y administración regional creada por las normas de la descentralización, ii) la estructura central de la administración regional basada en los CTAR a los que reemplazaron y iii) las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas, las cuales detentaban buena parte de las funciones atribuidas a los gobiernos regionales.

El resultado de esta superposición de una estructura nueva y dos preexistentes fue una organización regional frondosa, con múltiples niveles jerárquicos que van desde el consejo regional y la presidencia regional, pasando por la gerencia general, las gerencias regionales multisectoriales, hasta llegar a las dos subestructuras desconcentradas que mantienen paralelamente: la de matriz sectorial, representada por las direcciones regionales sectoriales, y la de matriz territorial, representada por las dependencias subregionales preexistentes en los CTAR, que la Ley de Bases de la Descentralización mandó mantener.

A esta estructura, ya vasta y compleja, hay que añadir, en los casos en que correspondió, los proyectos especiales transferidos desde el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), que en la práctica se anexaron como órganos desconcentrados a la estructura orgánica de los gobiernos regionales correspondientes.

Como no podía ser de otra manera, las inconsistencias del marco normativo impactaron en la eficiencia de la gestión regional y en el desempeño de los gobiernos que, a pesar de tener como competencia exclusiva la aprobación de su organización interna y de su presupuesto, terminaron atrapados en las rigideces que la legislación nacional les impuso.

Dentro de las principales limitaciones de diseño organizacional que enfrentan los gobiernos regionales conviene resaltar cuatro. En primer lugar, una separación de poderes en la cual el Consejo Regional carece de una instancia sólida de apoyo técnico y administrativo, lo que lo hace débil para poder cumplir efectivamente sus roles de producción normativa y de fiscalización, no obstante los cambios que se han hecho en el sistema electoral de las autoridades regionales.

En segundo término, es claro que los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no pueden cumplir su rol porque a sus problemas de diseño<sup>7</sup> se añaden otras limitaciones como su conformación compuesta por los alcaldes provinciales y organizaciones de sociedad civil de representatividad regional, y la no participación en ellos de los con-

<sup>6</sup> Molina, Raúl (2010). *Ibíd.*

<sup>7</sup> Sobre el tema, ver Chirinos, Luis. "Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional". En: Grupo Propuesta Ciudadana (coordinador). *La participación ciudadana y la construcción de democracia en América Latina*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana-Participa Perú-OXFAM-Servicios Educativos Rurales-CONSOE, 2004.



sejeros regionales, lo que hace que el CCR no sirva como canal institucional de comunicación del Consejo Regional con los alcaldes y los representantes de la sociedad civil.

Se generó también una estructura directiva desequilibrada, caracterizada por gerencias regionales aparentemente equivalentes, pero de naturaleza diferente; adscripción de las direcciones regionales sólo a determinadas gerencias, originando desbalances entre ellas; incremento de esos desequilibrios por diferencias de tamaño entre direcciones regionales; asignación confusa de materias de competencia a las distintas gerencias regionales; y, finalmente, pero no menos importante, una estructura demasiado grande y compleja para ser coordinada por una sola gerencia general.

Asimismo, conviene resaltar que la LOGR incentiva una organización formada por varias estructuras paralelas, sin vasos comunicantes entre ellas, y con líneas de dependencia hacia instancias directivas que hacen muy opacos los flujos de circulación de las decisiones y de los mecanismos para supervisar y asegurar la obtención de resultados.

#### *Limitaciones derivadas de los sistemas administrativos nacionales*

A ello debemos añadir las limitaciones que se derivan de los sistemas administrativos nacionales que regulan la gestión en toda la administración pública con un enfoque claramente controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y de la innovación, imponiendo serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reconoce 11 sistemas administrativos, seis de los cuales (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública) se encuentran bajo la supervisión del MEF, cuya preocupación central en la descentralización ha estado ligada fuertemente al control del gasto del nuevo nivel de gobierno. Al respecto, basta con señalar la rigidez de los presupuestos para gasto corriente de los gobiernos regionales, que financian la operación de los servicios públicos a su cargo y que, inercialmente, están destinados en promedio en más de 70% a gastos de personal, 90% del cual corresponde al personal de salud y educación a cargo de los gobiernos regionales.

#### *Limitaciones para la gestión de los recursos humanos*

Los gobiernos regionales también enfrentan grandes limitaciones para la gestión, de acuerdo a sus requerimientos, de los recursos humanos de que disponen y a los que pueden acceder para el cumplimiento de sus responsabilidades. Herederos de personal nombrado de los CTAR y de las direcciones regionales, con pocos incentivos para obtener resultados, muchos de ellos identificados aún con su matriz sectorial, tienen que lidiar además con algunos ministerios que insisten en mantener su injerencia en la gestión de los recursos humanos dependientes del gobierno regional. Lo más grave, sin embargo, tiene que ver con las escalas salariales y los regímenes de beneficios diferenciados de unos y otros grupos de servidores, que prácticamente impiden reubicar al personal según las necesidades de la organización, porque al ser este resultado de la agregación de entidades de diverso origen coexisten el régimen general de la carrera pública con los regímenes especiales de salud y educación, además de los contratados por gastos corrientes o inversión.

Para mitigar estos problemas, el gobierno nacional incorporó a los gobiernos regionales en el Fondo de Apoyo Gerencial, contemplando recursos mensuales que, aunque siempre fueron insuficientes, permitieron una mayor flexibilidad para hacer algunas contrataciones de personal directivo y asesor. Más recientemente, en el marco de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, estableciéndose posteriormente, mediante el D.L. 1026, un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. A diciembre del 2009, SERVIR había atendido o tenía comprometido atender el pedido de 32 gerentes públicos para seis gobiernos regionales.

Hay que señalar que si bien esta alternativa puede ser interesante, su capacidad de atención no corresponde a la escala de la necesidad que debe enfrentarse, además del riesgo de las resistencias que suele generar en el personal local un gerente foráneo bien remunerado, lo cual entre otras razones explica que la mayoría de gobiernos regionales no haya recurrido a esta alternativa.

## 2.4. Experiencias regionales de reforma institucional<sup>8</sup>

En ese marco institucional y normativo desfavorable, las actuales autoridades y funcionarios regionales se vieron presionados por la transferencia de funciones de los sectores nacionales y la necesaria aprobación de sus instrumentos normativos de gestión, que eran requisitos para acceder a dicha transferencia, a la par que se veían obligados a exigir mayores recursos y autonomía, además de buscar legitimarse ante sus poblaciones.

Las nuevas gestiones regionales que se instalaron en enero del 2007 descubrieron la “camisa de fuerza” que suponían la organización y la estructura burocrático-administrativa del gobierno regional. De allí que varias de ellas, preocupadas por el deficiente funcionamiento de la estructura que recibieron, establecieron como una de sus prioridades la reforma de su organización y funcionamiento<sup>9</sup>. Incluso los primeros gobiernos regionales que empezaron a hablar de la reforma institucional lo hicieron en la medida en que su oferta electoral previa consideraba algunas propuestas en esta perspectiva.

A lo largo de estos años se han sucedido distintos cambios en varios gobiernos regionales. Muchos han realizado modificaciones específicas de su organización (creación de alguna unidad orgánica no contemplada en su diseño normativo), como en los casos de Piura y Loreto; otros avanzaron en el fortalecimiento de su sistema de planeamiento (por ejemplo, Ayacucho y Piura); mientras varios intentaron diversas modalidades de reforma, como Lambayeque, que ha formulado un Expediente de Modernización Institucional al amparo del D.L. 1026.

Varios gobiernos regionales avanzaron de manera más consistente y sostenida en esa materia. Uno de ellos es el de Arequipa, que inició su gestión en el año 2007 con un nuevo reglamento de organización y funciones que introdujo cambios considerables en su estructura funcional, tanto de los órganos de gobierno (delimitación de funciones del Ejecutivo y del Legislativo regionales, y esta-

blecimiento de una alta dirección con un directorio de gerentes) cuanto de los órganos de línea, mediante gerencias regionales, funcionales y sectoriales que redibujaban el organigrama institucional<sup>10</sup>. El gobierno regional convirtió a sus nueve direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales y suprimió las gerencias de desarrollo económico, desarrollo social y medio ambiente, reasignando las funciones de estas a la Autoridad Regional del Medio Ambiente, como un órgano desconcentrado, con autonomía administrativa y dependiente del presidente regional.

Adicionalmente la gerencia de planeamiento, presupuesto y ordenamiento territorial se reubicó como un órgano de asesoramiento, dependiente de la gerencia general. Crearon también oficinas provinciales, unas del Consejo Regional para apoyar el cumplimiento de sus tareas; las otras, operativas y de apoyo a la gerencia general. En marzo del 2009, en coordinación con el Ministerio de Educación (MINEDU), aprobaron la reestructuración y modernización de su gerencia regional de educación, incorporando al Proyecto Educativo Regional (PER) como parte de la reforma y encargándole la definición de objetivos estratégicos y políticas locales, aunque manteniendo el diseño proveniente de las direcciones regionales de educación.

El Gobierno Regional de San Martín, por su parte, inició en el 2008 la formulación de un plan de modernización organizativa. Este gobierno, debido a una situación particular por la que su capital (Moyobamba) no corresponde a su principal ciudad (Tarapoto), está organizado territorialmente en cuatro zonas: sede central, subregión Bajo Mayo, oficina zonal Huallaga Central y oficina zonal Alto Huallaga. En ese marco, y ante la demanda de la población de la capital, el gobierno trasladó la sede de las direcciones regionales a esta. Se emprendió la reforma de la dirección regional de salud que supuso la separación de la dirección regional propiamente dicha y de la parte que corresponde a la administración y operación de los servicios de salud de la subregión Bajo Mayo, además de la propia reforma interna de la dirección redimensionada y su traslado a Moyobamba.

<sup>8</sup> Toda esta sección está basada en un trabajo previo de Raúl Molina que será publicado por USAID/Perú ProDescentralización; Molina, Raúl (2010). *Ibíd.*

<sup>9</sup> Ballón, Eduardo. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima, EED-GPC-Sistema de Facilitación de EED en Perú, febrero 2008.

<sup>10</sup> Manzur, Víctor. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Arequipa*. Lima, EED-GPC-DESCO-Sistema de Facilitación de EED en Perú, mayo 2008.

En el 2008 el Gobierno Regional de La Libertad, que ya había hecho algunas modificaciones —la creación de una agencia regional de cooperación técnica y de una gerencia de coordinación e integración intergubernamental provincial—, sigue un camino parecido y convierte en gerencias regionales a sus ocho direcciones regionales, así como a su subgerencia de vivienda, construcción y saneamiento. La novedad mayor fue la creación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico, organizado en tres unidades responsables del planeamiento, información y estudios.

El Gobierno Regional de Huancavelica, por su lado, creó gerencias subregionales en sus provincias, con excepción de la capital, consolidando todas las dependencias del gobierno regional en cada provincia (Agencia Agraria, UGEL, Red de Salud y unidades zonales), consiguiendo que cada una de ellas se convierta en unidad ejecutora presupuestal y que todas las unidades operativas que las integran prosigan en esa tarea. En otras palabras, reemplazó las estructuras sectoriales paralelas por una de organización territorial en provincias. Es interesante subrayar que cada gerencia subregional cuenta, entre otras unidades, con una de comunidades campesinas e instituciones sociales. Otra innovación que incorporó fue la creación, como órganos de apoyo en la sede central, de una oficina regional de estudios de preinversión y otra de supervisión y liquidaciones, fuera de la gerencia regional. Hay que señalar que este gobierno regional ha incorporado a cinco gerentes públicos provenientes de SERVIR.

El Gobierno Regional de Cajamarca inició su reforma en el año 2007, centrándose en la reestructuración orgánica y en la reorganización administrativa, dentro de las cuales enmarcó la reorganización de los sectores de salud y educación<sup>11</sup>. Su proyecto de reforma se basaba en la creación de la Unidad Orgánica de Programas Regionales Pro Región, especializada en la ejecución de inversión pública, y de su Centro de Planeamiento Estratégico Regional; en la reforma y fortalecimiento de su Consejo de Coordinación Regional, así como en la formación de gerencias desconcentradas, empezando por un piloto provincial. El primero ya se ha implementado y tiene el mérito de organizar los proyectos de inversión bajo un enfoque

de programas, destacando los de infraestructura de saneamiento y electrificación rural. Se trata de un órgano desconcentrado, especializado en la ejecución de proyectos de inversión, lo que supone desarrollar expedientes técnicos, ejecutar y supervisar inversiones.

El gobierno regional cajamarquino está concluyendo la formulación participativa de su Plan de Desarrollo 2021, que ha sido concertado en todas las provincias del departamento; en ese marco se quiere que el Centro de Planeamiento Regional (CEPLAR) se convierta en el brazo técnico y articulador de actores territoriales y funcionales para concretar las acciones de desarrollo previstas en el PDRC. En ese mismo proceso, se ha definido una fórmula de fortalecimiento del CCR.

Finalmente, el Gobierno Regional de Junín tiene en marcha una reforma institucional basada en cuatro componentes: conversión de las principales direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales, creación de una unidad de inversiones multipropósito, creación del CEPLAR y formación de oficinas zonales desconcentradas, a partir de un piloto. A nivel de las gerencias creadas, hay que destacar la de desarrollo, que reúne a las direcciones regionales de comercio exterior y turismo, energía y minas, producción, trabajo y promoción del empleo, además de asumir las materias de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, transferidas desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

La Unidad de Ejecución de Inversiones Multipropósito sigue el esquema de su equivalente cajamarquino, pero absorberá la actual gerencia regional de infraestructura. El CEPLAR está definido como un órgano asesor adscrito a la presidencia regional y la reforma contempla también concentrar en una misma unidad ejecutora presupuestal todas las unidades desconcentradas de las gerencias regionales, en cada provincia del departamento.

En general podemos afirmar que los diversos gobiernos regionales, más allá de los señalados en este texto, están implementando reforma y ajustes institucionales, lo cual evidencia que son conscientes de los límites y trabas que tiene su actual estructura. Ello se ha hecho sin que exista una estrategia orientada a promover y apoyar estos procesos de reforma institucional. Es más o menos evidente que la intervención del gobierno nacional en este terreno ha fracasado.

<sup>11</sup> Ver Gonzales Acampa, Álex. *Balace del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cajamarca*. Lima, EED-GPC-CEDEPAS Norte-Sistema de Facilitación de EED en Perú, junio 2008.

**3**

**La articulación/  
conducción de la  
descentralización**



## 3. La articulación/conducción de la descentralización

### 3.1. La conducción de la descentralización

La conducción concertada del proceso entre los distintos niveles de gobierno debió ser siempre una garantía de su sostenibilidad. Lamentablemente, la disposición del gobierno nacional a dialogar y a compartir decisiones con los gobiernos subnacionales ha sido claramente limitada a lo largo de la reforma.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND), diseñado para cumplir este rol, incluyendo en su instancia directiva la participación de representantes de los gobiernos subnacionales, fue desactivado por la gestión actual de gobierno y sustituido por la Secretaría de Descentralización (SD) que, por su naturaleza de dependencia orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), excluyó esa representación. En ese contexto, los gobiernos regionales constituyeron la ANGR, integrada por todos los presidentes de región, la que logró convertirse en el principal interlocutor político del gobierno nacional en relación con la descentralización.

En los primeros años de la gestión actual, el gobierno central se limitó a mantener un esquema de relaciones bilaterales y de acuerdos concretos con distintos gobiernos subnacionales, en función básicamente de sus demandas y de su capacidad de negociación. Posteriormente, y ante la presión de los gobiernos regionales y la necesidad de contar con espacios intergubernamentales para la gestión descentralizada de las funciones estatales, el Ejecutivo avanzó varias respuestas, la primera de ellas, la constitución desde el año 2007 de mesas de trabajo territoriales que organiza la SD.

Ante el evidente fortalecimiento de la ANGR a lo largo del 2008 —visibilizó con fuerza, entre otras, sus propuestas de agenda legislativa, descentralización fiscal, programas y presupuesto complementarios en los sectores salud y educación para ese año, así como su posicionamiento frente al SNIP—, el presidente García se comprometió a convocar a reuniones periódicas entre el Ejecutivo y los presidentes regionales.

Desde entonces, el gabinete ministerial y los integrantes de la ANGR han discutido temas como la postergación de las revocatorias del 2008, el financiamiento de proyectos de impacto departamental como Majes-Sihuas II, la reestructuración del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) o la participación de las regiones en el seguimiento de las inversiones del plan anticrisis<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Sobre este punto, ver USAID/Perú ProDescentralización. *Proceso de Descentralización 2009: Balance y agenda crítica*. Lima, PRODES, 2010.



Tales reuniones, que debieron llevarse a cabo trimestralmente, tal como en su momento lo anunciara el primer mandatario, fueron espaciándose cada vez más, haciendo evidentes sus limitaciones, al depender fundamentalmente de la convocatoria del Ejecutivo. La falta de institucionalidad de estos encuentros conspiró contra su efectividad como mecanismo para decidir políticas realmente concertadas de descentralización entre los niveles de gobierno.

### 3.2. El Consejo de Coordinación Intergubernamental y la ANGR

Ante las limitaciones indicadas fue importante la creación, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto que política de Estado, apareciendo como el espacio institucional donde los tres niveles de gobierno debieran adoptar conjuntamente las decisiones relativas a la descentralización para su conducción concertada.

Aunque el CCI se instaló formalmente en diciembre del 2008, su reglamento se aprobó recién un año después, obviando dos aspectos centrales de la propuesta previamente acordada (con la ANGR y con las dos principales asociaciones de municipalidades): la naturaleza del espacio y su capacidad de adoptar efectivamente decisiones consensuadas sobre la política de Estado en materia de descentralización, así como los dispositivos que garantizaban la representatividad de las municipalidades. Reducido en la práctica a un espacio que sólo propone e impulsa recomendaciones relativas a la descentralización y atravesado por diversas dificultades para completar su conformación, el CCI no ha podido ser convocado nuevamente y está aún lejos de cumplir con el rol que se requiere, y de disponer de los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido.

Los espacios articulados por los gobiernos subnacionales —la ANGR, la AMPE y la REMURPE— continúan bregando en esta materia contra las resistencias y el desinterés del gobierno nacional, que no parece entender cabalmente su importancia y necesidad.

En estos años la ANGR, como parte de su afán por presionar su participación en la conducción

del proceso, entre otras actividades, está teniendo una intervención activa en la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, creada por la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2010, en la que también participan las asociaciones de municipalidades citadas.

Nacida en el 2007, la ANGR surgió como un espacio de concertación y representación frente al gobierno nacional. Sus esfuerzos desde entonces están dirigidos a impulsar, profundizar y defender el proceso de descentralización en el país, para fortalecer las capacidades de los actores regionales. En sus tres años de existencia ha logrado un avance notable en su institucionalización y se ha posicionado como legítimo interlocutor frente al gobierno nacional, los gobiernos locales, el Congreso y la opinión pública. Ello producto de la fortaleza que significa la definición de propuestas técnicas y políticas concertadas entre la diversidad de gobiernos regionales y la complejidad que ello implica.

Dentro de las principales acciones desplegadas por la ANGR destaca su trabajo sobre el presupuesto público; desde el año 2008 ha participado en los procesos de formulación de este, elaborando propuestas sobre los montos asignados a la inversión pública regional y al FONIPREL, así como sobre los montos para gasto corriente relativos al presupuesto por resultados del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), al incremento de la productividad de la pequeña agricultura y al incremento de recursos humanos en salud. Todas sus propuestas han sido expuestas ante el MEF y el Congreso.

En el marco del CCI, en febrero del 2009 se trabajó una propuesta concertada entre ANGR, AMPE, REMURPE y la SD de la PCM sobre el reglamento del CCI. Como hemos señalado, esta fue modificada por la PCM, con las consecuencias que conocemos. Como resultado de esa experiencia, en el segundo semestre del 2009, se conformó una plataforma interinstitucional de gobiernos subnacionales, integrada por la ANGR, AMPE y REMURPE, que permitió potenciar su interlocución y el posicionamiento nacional de las instancias subnacionales representadas en estas asociaciones.

Esta plataforma ha tenido un rol fundamental en la crítica a la recentralización de los presupuestos públicos 2010 y 2011, formulando una propuesta

conjunta, coherente y sustentada frente al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo. Aunque no han logrado cambiar su decisión, es innegable que el propio proceso refuerza esta nueva articulación. Tras un trabajo coordinado desde la plataforma se logró incorporar en la Ley de Presupuesto 2010 una norma por la cual se conformó la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, encargada de elaborar una propuesta técnica en la materia para el país.

Como parte de esas y otras dinámicas, la ANGR cuenta con una propuesta de descentralización fiscal<sup>13</sup> basada en la coparticipación tributaria, la cual busca modificar el actual sistema de financiamiento presupuestal de los gobiernos regionales, estableciendo mecanismos técnicos y predecibles para la asignación de recursos transferidos por el gobierno nacional, con el fin de lograr mayores niveles de predictibilidad sobre sus ingresos futuros y conseguir que su presupuesto se establezca utilizando criterios que promuevan la equidad.

En lo que respecta a la delimitación y transferencia de funciones y competencias a los niveles de gobierno subnacional, se vienen construyendo las respectivas matrices sectoriales que son la base de las leyes de organización y funciones de los ministerios con competencias compartidas. El procedimiento para la aprobación de estas matrices, según norma<sup>14</sup>, comprende una consulta a nivel de gobiernos regionales y locales, y un informe de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros (SGP-PCM), para lo cual esta debía establecer con cada uno de los 11 ministerios con competencias compartidas un programa de trabajo para la consulta. La ANGR es un actor de este proceso.

En materia de educación, como resultado de un esfuerzo compartido con el MEF y el MINEDU, y con el fin de fortalecer el presupuesto por resultados, se elaboró un instrumento de gestión para la formulación presupuestal y el monitoreo del PELA: el Sistema Integrado de Gestión, Monitoreo y Acompañamiento del PELA (empleado para la planificación y programación de los presupuestos públicos del 2010 y del 2011, con la participación de funcionarios de todos los gobiernos regiona-

les). El resultado de este trabajo fue usado en la negociación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2011, donde la ANGR, en representación de los 25 gobiernos regionales, presentó un requerimiento por S/. 52 millones para financiar la estrategia.

Paulatinamente, y como parte de su fortalecimiento institucional, la ANGR viene generando espacios de articulación e interaprendizaje, como la Asamblea de Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación, que se creó para validar la agenda educativa de la ANGR y recoger las principales demandas de los gobiernos regionales. Estas y otras actividades en el campo educativo han facilitado su participación en espacios como el Consejo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Adicionalmente, con apoyo de la cooperación internacional de desarrollo se ha promovido el trabajo articulado de los gobiernos regionales para elaborar propuestas en salud destinadas a la negociación del presupuesto 2011, fortaleciendo la posición de las regiones en los temas de financiamiento de la salud y aseguramiento universal.

Como resultado de su acción, la ANGR ha establecido convenios con distintos programas y proyectos de la cooperación internacional de desarrollo (PoSalud-USAID, PRODES-USAID, Programa Gobernabilidad e Inclusión de GTZ, Programa Descentralización PNUD, Programa de Descentralización y Reforma del Estado-AECID y el Programa Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales de APODER-Intercooperation, entre otros), que le permiten asistencia técnica y apoyo en su trabajo de formulación de propuestas y en varias de sus iniciativas. Otro tanto puede decirse de su vínculo de colaboración especializada con redes de la sociedad civil, como el Grupo Propuesta Ciudadana y Observa.

Es evidente, a partir de lo dicho, que la ANGR ha avanzado en su consolidación y fortalecimiento institucional, lo que resulta muy significativo dado el rol activo que cumple en el proceso de descentralización y el papel que tiene que desempeñar en la indispensable coordinación intergubernamental. Su desafío mayor en el corto plazo será asegurar una adecuada transferencia de conocimientos y aprendizajes a las nuevas autoridades que resulten elegidas en los comicios subnacionales.

<sup>13</sup> Sobre el particular, ver: ANGR. *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Documentos de Debate 1. Lima, ANGR, 2009. Ver también ANGR. *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal*. Documentos de Debate 4. Lima, ANGR, 2010.

<sup>14</sup> Artículo 2º del Decreto Supremo N° 049-2009-PCM.





# 4

## Gestión presupuestal y descentralización fiscal



## 4. Gestión presupuestal y descentralización fiscal

### 4.1. Inversión pública regional y descentralización fiscal

Las cifras muestran que, efectivamente, los gobiernos regionales vienen recibiendo desde su creación recursos crecientes de parte del gobierno nacional y ante ello, particularmente en la actual gestión de gobierno, se viene usando reiteradamente un discurso, hecho suyo sin mayor profundidad de análisis por cierta prensa, que sostiene que los gobiernos regionales no estarían demostrando capacidad para gastar esos recursos que se ponen a su disposición.

**Cuadro 1**  
**Gobiernos regionales: participación en el presupuesto del sector público 2004/2008**  
(en S/. millones)

	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2008/2004
TOTAL	48,177	57,784	65,263	71,318	90,787	+88.4%
Gobiernos regionales	8,650	9,701	11,435	14,158	16,355	+89.1%
Participación relativa	18%	17%	18%	20%	18%	

Fuente: ANGR. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Lima 2010. Elaboración propia.

Ese discurso sin embargo no se pronuncia sobre determinados desbalances estructurales que encierra el diseño del financiamiento de la gestión regional, que no tienen por qué ser visibles para el ciudadano común y tampoco necesariamente para los medios de comunicación, los cuales se han ido exacerbando en los últimos años de ampliación de los recursos públicos, originada por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la recaudación tributaria en el marco de la dinamización de la economía nacional.

Los gobiernos regionales nacen en el 2003 heredando los presupuestos de los CTAR, incluyendo los proyectos de inversión que cada uno de ellos tenía asignados, así como el pago de la planilla de los servidores de la educación y la salud públicas ubicados en cada departamento<sup>15</sup>, cuya responsabilidad asumen desde su nacimiento, aun antes de que

<sup>15</sup> Con excepción de la provincia de Lima que aún hoy sigue a cargo de los ministerios respectivos.

les sean transferidas las competencias correspondientes a esos sectores.

Con ello se logró crear la figura, sobre todo por el volumen de recursos que representan esas planillas, de que los gobiernos regionales, la creación más visible del relanzado proceso de descentralización, renacían en la escena del Estado con un apreciable presupuesto, sin para ello tener que hacer ninguna reforma sustantiva en la estructura de asignación de los recursos públicos.

El problema es que esos presupuestos estaban claramente destinados al componente de gastos corrientes, cuya evolución es principalmente inercial y permite muy pocas posibilidades de ejercer autonomía de asignación, especialmente en lo que se refiere a los gastos de personal, cuyo crecimiento en el Estado peruano está fuertemente restringido desde las reformas de estabilización macroeconómica de los años noventa.

En ese año inicial, los recursos para inversión pública recibidos por los gobiernos regionales fueron básicamente los correspondientes a los proyectos que tenía asignados cada uno de los CTAR, los cuales les fueron entregados dentro del marco del Fondo de Compensación Regio-

nal (FONCOR) creado por la Ley de Bases de la Descentralización.

El problema de esas asignaciones iniciales es que no respondían a un dimensionamiento de necesidades diferenciadas de gasto de inversión de los departamentos, sino a las prioridades nacionales de inversión descentralizada vigentes al momento de la descentralización.

Esto hizo que desde el primer año de existencia de sus gobiernos los presidentes regionales tuvieran que presionar constantemente al gobierno nacional por mayores recursos, principalmente para inversión, con el fin de ampliar el espacio presupuestal donde ejercer poder de decisión, para ofrecer y lograr resultados.

#### 4.2. Asignación de recursos a los gobiernos regionales para inversión pública

Así, en esa puja anual por los recursos, los gobiernos regionales llegaron al año 2005 con un presupuesto global para inversión pública de S/. 863.9 millones (PIA), que a lo largo del año se incrementó a S/. 1,442.5 millones (PIM).

**Cuadro 2**  
**Gobiernos regionales: presupuesto para inversión pública 2005/2009**  
**(en S/. millones)**

	2005	2006	Var. 2006/05	2007	Var. 2007/06	2008	Var. 2008/07	2009	Var. 2009/08
PIA	863.85	1,149.34	+33.1%	1,750.51	+52.3%	2,565.44	+46.6%	2,663.44	+3.8%
PIM	1,442.48	2,591.16	+79.6%	4,198.04	+62.0%	5,656.94	+34.8%	7,133.92	+26.1%
Variación PIM/PIA	+67.0%	+125.5%		+139.8%		+120.5%		+167.9%	

Fuente: ANGR. Inversión pública por departamento y nivel de gobierno, con base en información provista por el MEF; disponible en: [www.cepes.org.pe/sistemapropuesta/Propuesta/mainFrame.php](http://www.cepes.org.pe/sistemapropuesta/Propuesta/mainFrame.php). Elaboración propia.

El crecimiento económico del país en el año anterior y, más aún, las buenas perspectivas que se anticipaban para los precios de sus exportaciones mineras, hicieron que la asignación inicial de recursos pudiera crecer en la proporción indicada. Sin embargo, cuando en el segundo trimestre del año se hace el cálculo definitivo de las asignaciones por canon, sobre la base de la liquidación del impuesto a la renta de las industrias extractivas

correspondiente al ejercicio anterior, esas asignaciones resultaron siendo mucho mayores que lo previsto.

Ello explica que el PIM de inversiones de ese año para el nivel regional se haya más que duplicado con respecto al presupuesto inicial y originó que, por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de Áncash, su PIM haya crecido en casi cuatro veces

con respecto al del año anterior y se haya más que duplicado en los casos de otros departamentos con importante actividad extractiva como Cusco, Cajamarca, Moquegua o Arequipa.

Este hipo de crecimiento de los recursos por canon llegó a su punto más alto en el 2007 y se extendió hasta el ejercicio presupuestal 2008. Así, el PIA de inversiones para el nivel regional en el 2007 creció en más de 50% con respecto al año anterior y al año siguiente volvió a hacerlo casi en la misma proporción, repitiéndose además en ambos ejercicios el comportamiento antes observado de que esas asignaciones iniciales resultaran más que duplicadas entre el PIA y el PIM.

Debe decirse que a partir del 2007 estas diferencias entre el PIA y el PIM ya no se explican sólo por el ingreso a mitad de año de nuevos recursos por canon, sino también por la incorporación en los presupuestos de unos u otros gobiernos regionales de aquellos recursos que, sobre todo a partir del incremento creciente de estos, no habían logrado aplicar en el ejercicio anterior. Ello explica que, en pleno escenario de la crisis financiera internacional del 2009, cuando el PIA global de inversiones para los gobiernos regionales sólo había crecido 3.8% con relación al del año anterior, el incremento del PIM durante el ejercicio haya llegado a 167.9%.

El canon no es la única fuente que explica el incremento de la disponibilidad global de recursos de inversión para los gobiernos regionales. A partir del 2006, cuando comienza el incremento exponencial ya reseñado de los recursos por canon, el MEF inicia la práctica de transferir a aquellos gobiernos regionales que reciben menos canon fondos provenientes de los recursos ordinarios del Tesoro Público, a través del FONCOR o directamente.

De este modo, varios departamentos que no reciben canon logran también incrementar fuertemente sus presupuestos para inversión pública; así por ejemplo, en el 2006, el PIM de inversiones del Gobierno Regional de Lambayeque crece en casi 200% con respecto al del año anterior, el de San Martín en más de 150% y el de Amazonas más que se duplica, en este caso para volver a crecer en casi 150% al año siguiente.

La gran limitación de esta vía es, sin embargo, que sus resultados dependen de las capacidades diferenciadas de presión y negociación de los gobier-

nos regionales, y de la disposición del gobierno nacional a ceder a ellas. Por lo tanto, el volumen de recursos que se puede obtener cada año por esta vía no es predecible con anticipación para permitir una planificación basada en ellos.

### 4.3. Ejecución regional de la inversión pública

Una manera de acercarse a la capacidad de ejecución de una entidad es usar la variación interanual del volumen absoluto de recursos que logra aplicar porque, en definitiva, es este el que expresa la evolución de su capacidad efectiva de gestionar un volumen creciente de recursos, obviamente asumiendo que también lo hace con pertinencia y calidad crecientes.

En el 2005 los gobiernos regionales ejecutaron globalmente S/. 1,020.2 millones en proyectos de inversión pública; en el 2009 ese monto creció a S/. 3,999.3 millones, representando un incremento de 292% en el volumen de recursos ejecutados con respecto al año base. El mayor incremento se dio entre el 2008 y el 2009, cuando el volumen de recursos ejecutados en inversión pública por los gobiernos regionales creció en S/. 1,207.7 millones, representando un crecimiento de 43.3% entre ambos años y el 41% de la capacidad ampliada en el período, aun cuando —como se ha visto— entre esos mismos años el PIA para inversiones del nivel regional sólo creció en 3.8%. Este resultado confirma que el nivel regional está respondiendo al desafío planteado por el incremento repentino de recursos para inversión originado por el crecimiento de los ingresos a partir del 2006.

Los datos muestran casos notables de crecimiento de la capacidad de aplicar mayores recursos para inversión. Cinco gobiernos regionales han logrado resultados remarcables: Madre de Dios, Lima Departamento, Áncash, Amazonas y Lambayeque han multiplicado por siete o más veces su capacidad anual de ejecución de inversiones entre los años extremos del período. Lo resaltante es que estos gobiernos regionales coinciden con los que han visto incrementado en mayor proporción su PIM de inversiones en ese mismo lapso de tiempo.

Ello demostraría el esfuerzo que hacen estas entidades por intentar seguir en la ejecución el crecimiento de sus ingresos, aunque sea como en

las recién nombradas, con retrasos respecto del horizonte limitado de un mismo año.

En una lectura más global, 24 de los 26 gobiernos regionales ejecutaron en el 2009 más del doble de recursos para inversión que el monto ejecutado por el mismo concepto en el año 2005. Es más, nueve de ellos (Amazonas, Arequipa, Cusco, Lambayeque, Lima Departamento, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Tumbes) lograron entre el 2006 y el 2009 ejecutar cada año más recursos de inversión que en el año inmediatamente anterior; otros dos (Pasco y Puno) lo hicieron ininterrumpidamente a partir del 2007. San Martín

lo hizo hasta el 2008 y disminuyó ligeramente su volumen de recursos ejecutados en el 2009, incluso consiguiendo el primer puesto de la lista de ejecución relativa ese año, debido a decrecimientos sucesivos de su PIM de inversiones en ambos ejercicios citados. Similares son los casos de Huánuco —cuyo ritmo de incremento del PIM de inversiones disminuyó notoriamente en el 2008 y en el 2009, luego de un pico de crecimiento en el 2007— y de Piura, que mostró en el 2008 una ligera disminución en el volumen de inversión ejecutada con relación al año anterior, coincidiendo también con una disminución ligeramente mayor de su PIM para el mismo concepto.

### Cuadro 3

#### Gobiernos regionales: variación interanual de ejecución del PIM de inversiones 2005/2009

Departamento	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2005
San Martín	12.06%	140.64%	104.97%	-6.05%	419.29%
Lambayeque	143.75%	13.09%	134.22%	9.43%	606.55%
Amazonas	111.10%	131.79%	13.65%	32.24%	635.38%
Arequipa	29.03%	94.75%	39.70%	55.83%	447.01%
Ayacucho	48.43%	115.58%	-15.65%	17.48%	217.07%
Moquegua	91.17%	6.99%	10.92%	133.27%	429.23%
Tumbes	43.58%	22.53%	71.46%	49.72%	351.61%
Huancavelica	13.94%	88.49%	44.05%	-16.24%	159.14%
Cusco	98.60%	34.71%	77.13%	23.85%	486.89%
Tacna	67.44%	7.23%	21.30%	142.45%	428.00%
Lima Región	82.94%	61.26%	128.10%	43.63%	866.51%
Madre de Dios	52.26%	194.16%	45.96%	56.70%	924.38%
Variación interanual de la ejecución	41.39%	46.42%	32.17%	43.26%	292.02%

Fuente: ANGR. Inversión pública por departamento y nivel de gobierno, con base en información provista por el MEF; disponible en: [www.cepes.org.pe/sistemapropuesta/Propuesta/mainFrame.php](http://www.cepes.org.pe/sistemapropuesta/Propuesta/mainFrame.php). Elaboración propia.

#### 4.4. Orientación sectorial de la inversión regional

Para intentar una aproximación preliminar al análisis de la composición sectorial de la inversión regional, se han identificado los campos sectoriales en los que se concentró predominantemente esta inversión en el 2007, cuando se instalaron las actuales gestiones regionales que concluyen en el presente año, y en el 2009, último ejercicio presupuestal con información completa.

Las cifras muestran que, en ambos ejercicios, más del 80% de la inversión ejecutada por los

gobiernos regionales en su conjunto se concentró en proyectos en cuatro sectores claves dentro del espectro de competencias regionales: i) transportes, ii) salud (incluyendo la inversión en saneamiento)<sup>16</sup>, iii) agricultura y iv) educación, todos los cuales se corresponden con campos de

<sup>16</sup> En el ejercicio 2007 el Clasificador Funcional Programático presupuestal agrupaba los sectores de salud y saneamiento en una sola categoría funcional. Aunque a nivel de programa presupuestal era posible diferenciar los programas exclusivos de cada sector, no lo era con los gastos en programas comunes como administración, planeamiento, prevención y atención de desastres, u otros en que no es claro a qué sector corresponden, como protección del medio ambiente. En el ejercicio 2009 las materias de salud y saneamiento se clasificaron separadamente en el presupuesto.

competencia regional donde se concentran demandas de la población en general y de los actores económicos rurales en particular.

Pero no sólo más del 80% de la inversión agregada ejecutada por los gobiernos regionales se

concentró en esos cuatro sectores, sino que además el volumen de recursos de inversión aplicados por los gobiernos regionales en ellos casi se duplicó entre esos dos años, creciendo en más de 92%.

#### Cuadro 4 Gobiernos regionales: principales sectores de inversión regional 2007 y 2009

Sectores	Participación en la inversión regional ejecutada		Variación 2009/2007 (inversión ejecutada)
	2007	2009	
TRANSPORTES	30.0%	24.7%	+130.3%
EDUCACIÓN	12.0%	14.5%	+129.9%
SALUD Y SANEAMIENTO	19.5%	21.1%	+105.2%
- Salud	10.5%	9.9%	
- Saneamiento <sup>1/</sup>	8.9%	11.2%	
AGRICULTURA	24.1%	15.9%	+25.0%
Totales relativos	80.1%	81.5%	+92.6%

<sup>1/</sup> En el 2007, la participación que se indica para el sector saneamiento se refiere a la inversión en el programa presupuestal específico a esta materia, sin que se haya atribuido los gastos correspondientes a cada sector de los programas presupuestales compartidos (i.e. administración, planeamiento).

De estos resultados es posible afirmar que la respuesta de inversión pública de los gobiernos regionales es razonablemente consistente, con campos de acción regional que corresponden a necesidades prioritarias más o menos comunes a todos los departamentos del país.

- Inversión en transporte: es el sector que mayor participación tiene en la inversión regional, lo que se explica por los déficits de infraestructura vial que todavía afectan a la mayoría de departamentos y por el alto costo que en general tiene la realización de este tipo de proyectos. En el 2007 la inversión regional en el sector representó 30% de la inversión regional total y, aunque en el 2009 descendió en su participación relativa, entre ambos años el volumen de recursos invertidos en esa materia aumentó notablemente en más de 130%, pasando de S/. 520.97 millones a S/. 1,199.63 millones.

Hay casos notables en este sentido, como los de los gobiernos regionales de Puno y San Martín, cuyo volumen de recursos invertidos en infraestructura vial aumentó en más de diez y siete veces respectivamente entre los años considerados, pasando en ambos casos de una participación aproximada de 15% en el total de la inversión regional a casi 60%. Otro caso remarcable es el del Gobierno Regional

de Pasco que otorgó en ambos años una alta prioridad a la inversión en transporte, alcanzando 69% y 75% de su inversión total.

- Inversión en educación: un comportamiento que vale la pena resaltar es el de la inversión regional en el sector educación, que ha mostrado un fuerte incremento en el volumen de recursos invertidos, pasando de S/. 252.54 millones en el 2007 a S/. 580.64 millones en el 2009, significando un incremento también de prácticamente 130% entre ambos años, casi tan notable como el observado en el sector transportes.

Llevando el análisis a nivel de cada gobierno regional, las cifras indican que en los años considerados la inversión en educación sería la de crecimiento más dinámico en el universo de la inversión regional. Crece en casi todos los casos, más que duplicándose en 13 gobiernos regionales, destacando los casos notables de los gobiernos regionales de Lima Departamento e Ica, en los cuales la inversión educativa se multiplicó por casi diez y ocho veces respectivamente; o los casos de Tacna y Callao, en los cuales, durante el 2009, la inversión en el sector representó 38% y 32% de su inversión total respectivamente.



- Inversión en salud y saneamiento: a los sectores precedentes les sigue en dinámica de crecimiento la inversión agregada en los sectores de salud y saneamiento. Como se ha explicado, en el 2007 el Clasificador Funcional Programático del presupuesto público agregaba el gasto en ambos sectores y aunque a nivel de programa presupuestal era posible individualizar la inversión específica en saneamiento, no ocurría igual para atribuir el gasto correspondiente a programas comunes a ambos sectores, el cual se registraba en forma agregada (por ejemplo, los gastos de inversión correspondientes a programas como administración o planeamiento); ello obligaría a llevar el análisis hasta el nivel de subprograma o más allá, de proyecto, lo cual insumiría un notable esfuerzo de detalle.

De cualquier modo, la inversión agregada en ambos sectores no sólo representó en el 2007 y en el 2009 prácticamente el 20% de la inversión total regional, sino que además el volumen de recursos invertidos más que se duplicó entre ambos ejercicios, pasando de S/. 410.86 millones a S/. 843.08 millones.

El sector salud es con el de educación uno de los campos más relevantes de servicios públicos de responsabilidad regional; el sector saneamiento en cambio, es una materia más bien vinculada al ámbito de competencias municipales. Sin embargo, las cifras indican que los gobiernos regionales le asignan a ambos sectores una prioridad casi equivalente, al menos a juzgar por el volumen de recursos invertidos. Muy probablemente esto sea por la importancia que, en tanto servicio básico, tienen los proyectos de saneamiento para la calidad de vida de la población y como factor determinante para su situación de salud.

Del 2007 al 2009 el volumen de recursos invertidos en salud y saneamiento se incrementó en veinte gobiernos regionales, más que duplicándose en 14 de ellos. Son notables los casos de Callao y Lambayeque, cuya inversión en ambos sectores se multiplicó de un año al otro por casi siete y algo más de seis veces respectivamente, pasando de sendas participaciones de 18% y 22% en el total de inversión ejecutada en el 2007 a similares de 47% y 52% en el 2009 respectivamente. En el mismo sentido, hay que

resaltar el caso del Gobierno Regional de Junín, cuya inversión en esos sectores mantuvo una prioridad semejante en ambos años analizados, participando con 45% de la inversión total ejecutada en el 2007 y con 41% en el 2009.

- Inversión en agricultura: la inversión regional en agricultura en el 2007 representó 24% de la inversión agregada ejecutada por el nivel regional, y entre ese año y el 2009 el volumen de recursos ejecutados creció en 25%, pasando de S/. 507.92 millones a S/. 635.13 millones.

En los casos de seis gobiernos regionales (Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica y Piura), la inversión en agricultura representó entre 30% y 49% de su inversión total en el 2007. En el 2009, La Libertad exhibió una participación de ese orden (41%) en su inversión sectorial sobre el total de recursos invertidos. Entre ambos años considerados, 16 gobiernos regionales incrementaron su volumen de recursos invertidos en el sector, más que duplicándolo en la mitad de ellos, con el caso notable de Ucayali que de un año al otro multiplicó su inversión en el sector agricultura en más de ocho veces.

#### 4.5. Limitaciones de la estructura de financiamiento de la gestión regional

La principal limitación estructural del esquema actual de financiamiento de los gobiernos regionales es que depende fundamentalmente de los recursos ordinarios que les asigna el gobierno nacional, directamente o a través del FONCOR, con excepción del canon y de algunas otras fuentes<sup>17</sup> basadas en una participación predeterminada en determinado tributo de recaudación nacional; de las regalías mineras, cuya determinación también está establecida por ley, pero que —como el canon— dependen de las fluctuaciones de los precios internacionales de los recursos naturales que les dan origen; además de la recaudación de tasas por la prestación de servicios públicos de su responsabilidad que, por su rendimiento, tienen una participación irrelevante en la estructura de ingresos regionales.

El problema de los recursos ordinarios del Tesoro Público, que engloban todos los ingresos tribu-

<sup>17</sup> FOCAM y en el caso singular del Gobierno Regional del Callao, participación en las rentas de aduana.

tarios de recaudación nacional, es que su poder de asignación es altamente discrecional por parte del gobierno nacional, lo cual genera dinámicas de presión y negociación de las autoridades regionales, y por lo tanto son una fuente muy poco predecible en su flujo futuro, desincentiva-

dora de la autonomía y responsabilidad de los gobiernos regionales ante sus electores por sus decisiones de gasto y, de alguna manera, poco transparente de cara a los ciudadanos en sus criterios de asignación y fomento de la equidad entre territorios.

**Cuadro 5**  
**Gobiernos regionales: gastos por fuente de financiamiento 2006/2008**

Fuentes	2006		2007		2008	
	S/. millones	%	S/. millones	%	S/. millones	%
Recursos ordinarios <sup>1/</sup>	8,274.7	83.1	9,123.9	78.9	9,762.2	75.8
Recursos determinados <sup>2/</sup>	866.2	8.7	1,213.2	10.5	1,970.1	15.3
Donaciones y transferencias	403.5	4.1	764.4	6.6	676.1	5.3
RDR <sup>3/</sup>	359.1	3.6	376.8	3.3	383.5	3.0
Endeudamiento	59.1	0.6	92.6	0.8	80.6	0.6
<b>TOTALES</b>	<b>9,962.6</b>	<b>100.0</b>	<b>11,570.9</b>	<b>100.0</b>	<b>12,872.5</b>	<b>100.0</b>

<sup>1/</sup> Incluye al FONCOR.

<sup>2/</sup> Canon, regalía minera, FOCAM y renta de aduana.

<sup>3/</sup> Recursos directamente recaudados (tasas por servicios).

Fuente: ANGR. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Lima 2010. Elaboración propia.

Como se ha expuesto, inicialmente los recursos regionales para inversión pública fueron creciendo según la capacidad de presión y las estrategias de negociación que los gobiernos regionales pusieron en juego para lograr recursos que financiaran sus proyectos. Pero el momento clave de esta expansión de los recursos para inversión se produjo a partir de mediados del año 2006, cuando los recursos por canon comienzan a crecer exponencialmente por efecto del incremento de las exportaciones principalmente mineras del país, aparejado a una bonanza de los precios internacionales de estas.

El problema del canon es que se trata de una fuente asociada a la dotación de recursos naturales del territorio, a su explotación efectiva y a sus valores diferenciados en los mercados.

Como ya se ha dicho, el gobierno nacional asigna los recursos mediante transferencias de recursos ordinarios de administración nacional, a través del FONCOR o de asignaciones directas, con el fin de financiar los proyectos de inversión pública. En el 2009, el MEF tomó la iniciativa de fijar una fórmula de distribución del FONCOR sobre la base de indicadores de necesidades relativas de inversión, pero el grueso de los fondos es asignado directamente, con un alto nivel de discrecionalidad por parte del MEF.

La predictibilidad de los presupuestos para inversión pública de los gobiernos regionales se ve afectada, en el caso del canon, por efecto de su potencial volatilidad, dependiente de las variaciones de los precios internacionales de los recursos naturales que le dan origen y de los tributos que paguen las empresas que los explotan; y en el caso de los recursos ordinarios por la discrecionalidad de que puede hacer uso el gobierno nacional para variar las asignaciones de acuerdo a sus consideraciones.

Además de los gastos puramente administrativos, los gastos corrientes financian la operación y mantenimiento de los servicios públicos que presta el Estado. El ejercicio de buena parte de las funciones transferidas a los gobiernos regionales —particularmente, por el volumen de recursos que involucran las de sostenimiento y mejora de los servicios de educación y salud públicas, así como, en parte, los de inversión— constituye el rubro de gastos corrientes de los gobiernos regionales. En la medida en que estos no tienen asignados impuestos propios se financian de los recursos ordinarios del Tesoro Público, los cuales son transferidos, casi en su totalidad, por el gobierno nacional. Una pequeña proporción proviene de las tasas que cobran por determinados servicios públicos, principalmente administrativos, que están bajo su responsabilidad.

El problema de los gastos corrientes es que sus asignaciones tienen un comportamiento inercial en el conjunto del Estado, cuya evolución no está asociada a metas y resultados, sino a la presión por mayor gasto que tienden a hacer todas las entidades y a la resistencia que logre mantener el MEF a esas presiones. En este marco, en el 2003, año de su instalación, los gobiernos regionales recibieron una asignación global para gasto corriente de S/. 6,360 millones (PIM 2003); en el 2008 esa asignación global se había incrementado a S/. 9,947 millones (PIM 2008). De los S/. 3,587 millones diferenciales entre ambas asignaciones, sólo unos S/. 340 millones (9.5%) correspondían a recursos asociados a las funciones que les venían siendo transferidas desde el 2004<sup>18</sup>; el resto fue simplemente incremento inercial del presupuesto, igual como sucede en los sectores del nivel nacional.

Dos procesos retratados en este documento abonan a ello: el crecimiento de la inversión pública, sobre todo a partir del 2007, origina mayores necesidades de gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura y servicios públicos que dicha inversión expande; y el esfuerzo de las actuales gestiones regionales por poner en juego políticas propias de expansión y mejora de los servicios públicos de su responsabilidad también presiona por mayores asignaciones para gasto corriente, particularmente asociadas a los servicios de educación y salud.

Sin embargo, siendo los gobiernos regionales principalmente dependientes de las asignaciones que les hace el nivel nacional, el ritmo de despliegue de esas políticas no puede resolverse en el marco de procesos de planificación regional y concertación intergubernamental con perspectiva multianual, en función de flujos predecibles de recursos futuros, sino como resultado de una puja anual por los recursos con el horizonte limitado de un presupuesto, lo cual resta perspectiva y perjudica tanto la racionalidad de gasto de los gobiernos regionales, como la asignación por parte del gobierno nacional.

Es en respuesta a todo lo antedicho que la ANGR ha desarrollado y hecho pública una propuesta de descentralización fiscal dirigida a fijar una coparticipación preestablecida de los gobiernos regionales en toda la canasta de ingresos tributarios nacionales, basada en indicadores asociados a necesidades relativas de gasto tanto corriente como de inversión, de cuya aplicación el financiamiento de la gestión regional incorpore mayor predictibilidad y equidad horizontal entre departamentos. La ANGR espera que esta propuesta constituya el marco de discusión del esquema de reforma del sistema de financiamiento regional que deberá concertarse en el seno de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal actualmente en funciones, con la participación activa en ella de una representación de la ANGR.

<sup>18</sup> Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Informe anual 2008 sobre la marcha del proceso de descentralización y propuesta de agenda de prioridades 2009: Hacia la primera década*. Lima, SD-PCM, junio 2009.

**5**

**Democratización de  
la gestión regional:  
participación**



## 5. Democratización de la gestión regional: participación

### 5.1. Descentralización y participación

La Constitución del Perú define un conjunto de elementos básicos del régimen de participación de la ciudadanía en las decisiones y la gestión del Estado, que contempla distintas formas y mecanismos, que van desde los derechos de participación en el marco de la democracia representativa, hasta mecanismos de participación directa (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades), de participación en la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía (planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local y presupuesto participativo), así como de control y proposición (derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa).

Es innegable la importancia de estos mecanismos, los cuales superan en complejidad y profusión a los que puedan existir en cualquier otro país latinoamericano. La asociación entre descentralización y participación se expresó desde el inicio de la construcción del marco legal descentralista. La reforma constitucional (Ley 27680) estableció desde el comienzo el Consejo de Coordinación Regional y definió un conjunto de criterios iniciales en la perspectiva de dicha asociación. Dicho texto, como la Ley de Bases de la Descentralización, encuentran en el presupuesto participativo y en los planes de desarrollo concertados, dos de los pilares básicos de la reforma.

La conformación de gobiernos regionales y su origen en el voto popular (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) fueron avances decisivos en esta perspectiva, marcada permanentemente por la difícil relación que se produce entre instituciones de democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos políticos, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales) y espacios de participación con importantes problemas de diseño institucional, lo que hace particularmente difícil la complementariedad entre democracia representativa y mecanismos de participación<sup>19</sup>.

### 5.2. Las instancias intermedias de gobierno y la política

La elección y el funcionamiento de las instancias intermedias de gobierno de base departamental constituyen, sin ninguna duda, un factor relevante para la nueva distribución de poder en el país. Los gobiernos

<sup>19</sup> Sobre el particular, ver Tanaka, Martín. *La participación ciudadana en el sistema representativo*. Lima, PRODES, 2007.

regionales devienen potencialmente en un contrapeso del gobierno nacional en la puja por la distribución de recursos, pero también en la definición de las orientaciones y las políticas públicas en el país.

Los comicios regionales, en el 2002 y en el 2006, cambiaron la fisonomía electoral del país, evidenciando la búsqueda de representación por parte de los pobladores del interior. En ese contexto ha surgido un conjunto de movimientos regionales cuyo principal desafío es su capacidad de canalizar los intereses de la población de sus regiones y de construir una propuesta alternativa frente a la crisis del sistema de partidos.

El avance de los partidos regionales despertó grandes preocupaciones sobre su gobernabilidad y su capacidad de gestión. Los hechos parecen demostrar que varios de los gobiernos liderados por estos movimientos lograron un nivel relativo de aceptación ciudadana y algunas mejoras en su gestión a juzgar por la aceptación que exhiben al final de esta, que es mayor en muchos casos a la que muestra el gobierno nacional y a la que lograron en idéntico momento buena parte de sus antecesores.

Un reciente sondeo nacional de opinión pública que le otorga 27% de aceptación a la gestión del presidente García les da porcentajes mayores a los gobernantes regionales de La Libertad, Callao, Huánuco, Lima Provincias, San Martín, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Loreto, Ucayali y Áncash. De acuerdo a dicho sondeo los gobiernos regionales con mayor aceptación —Loreto y Callao— llegan al 52%. Por lo demás, otros 12 gobiernos regionales tienen índices de aprobación equivalentes o mayores al porcentaje de votos válidos que los eligieron<sup>20</sup>.

El Congreso no logra definir un marco normativo que fortalezca el sistema político. Optó por cambios parciales en el sistema electoral de los gobiernos regionales, los cuales fueron aprobados en la segunda quincena del 2009 tanto en la Ley de Elecciones Regionales como en la Ley de Partidos Políticos. En estas elecciones habrá segunda vuelta en caso de que la lista ganadora no obtenga el 30% de los votos. Asimismo, se establece la separación entre las listas de candidaturas al consejo regional y a la plancha presidencial

regional, y se elegirá un representante por provincia, estableciéndose en la práctica elecciones uninominales<sup>21</sup>.

Más allá de las intenciones de los legisladores, es claro que parte de estas modificaciones que buscaban mejorar la representatividad de los consejos regionales podría generar nuevas tensiones en los futuros gobiernos regionales.

En este escenario, es innegable que los gobiernos subnacionales se han consolidado como actores neurálgicos del proceso de descentralización y como contrapeso relativo del gobierno nacional en distintas políticas públicas. A fin de cuentas los municipios, y crecientemente los gobiernos regionales, resultan más próximos a la gente y a sus percepciones que el Estado central.

### 5.3. Los consejos de coordinación regionales y la participación social

Como hemos señalado, desde el inicio de la construcción del marco legal descentralista se estableció la futura conformación de los consejos de coordinación regionales, que posteriormente (Ley Orgánica de Municipalidades) se ampliaron a los gobiernos locales. En un proceso extremadamente difícil y conflictivo, lleno de marchas y contramarchas, se estableció un modelo normativo con problemas que se arrastran hasta hoy, cuando la distorsión del modelo representativo —se define el número de representantes de la sociedad civil en función al número de alcaldes provinciales— no es menor.

Sin embargo, más allá de sus limitaciones, los consejos de coordinación regional y local (CCR y CCL) son parte de la estructura de los gobiernos regionales y municipales y, por lo tanto, constituyen una propuesta orientada a modificar el sistema político. La participación de representantes de la sociedad civil en estos espacios supone una nueva manera de establecer las relaciones entre Estado y sociedad, entre autoridades y representados.

<sup>20</sup> Proética-Ipsos Apoyo-CONFIEP. *Sexta Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*. Lima, julio 2010.

<sup>21</sup> Para un análisis detallado de estos cambios y sus implicancias, ver Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización. *Informe Balance del Proceso de Descentralización 2009*. Lima, PRODES, 2010. Ver también Remy, María Isabel. "¿Son representativos los gobiernos regionales?". En: *Revista Argumentos*, Año 4, Nº 1. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010, pp. 2-7, <http://www.revistargumentos.org.pe>



La movilización de diversas organizaciones sociales alrededor de su elección es primordial en sí misma. Como es sabido, los consejos tienen considerables problemas de diseño, entre los que destacan el número limitado de sus sesiones anuales, la falta de recursos, la superposición de funciones con los agentes participantes del presupuesto participativo (de las juntas vecinales también, en el caso de los CCL), así como la exigencia de registro público de las organizaciones interesadas<sup>22</sup>.

Su funcionamiento ha privilegiado en la práctica su naturaleza de mecanismo de articulación entre las autoridades regionales y provinciales (en las regiones), así como entre las provinciales y distritales (en las provincias).

Al término de la primera administración de los gobiernos regionales (2006), muy pocos consejos cumplían con el mínimo de dos reuniones anuales establecido por la norma, dándose casos como en el de La Libertad, donde no se produjo ninguna desde el 2004 hasta el 2008. En la gestión de los actuales gobiernos regionales esta situación cambió. Así, el número de sesiones de los CCR se ubica en promedio en dos al año, pero hay algunos consejos como los de Cusco y Huancavelica donde ese promedio ha llegado a cuatro.

Aunque la composición de los distintos CCR es muy desigual, oscilando el 2009 entre 10 integrantes (Ica) y 45 (Cusco), en todos los casos se mantiene el criterio que consagra el 60% de representantes del Estado y el 40% de la sociedad civil.

Comparativamente, como se puede observar en el cuadro siguiente, a lo largo de los años la asistencia de los alcaldes provinciales a los CCR se ha incrementado.

**Cuadro 6**  
Asistencia de los representantes al CCR por períodos (%)

Representantes	% asistencia reuniones CCR		Variación
	2003-2006	2007-2009	
Alcaldes provinciales	39	62	23
Sociedad civil	63	62	-1

Fuente: Vigila Perú. Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 18. Lima 2010.

Más allá del modelo legal vigente, existe desconocimiento y visiones diferentes sobre el rol y las funciones de estos consejos, tanto entre autoridades y funcionarios públicos, como entre los propios representantes de la sociedad civil. El carácter consultivo del CCR y la falta de recursos mínimos conspiraron también contra su funcionamiento. Los problemas de representatividad de sus integrantes se fueron haciendo más evidentes conforme pasó el tiempo. Elegidos por distintas organizaciones sociales sin un mandato ni propuestas claras, sin un referente organizativo en el cual apoyarse, los representantes de la sociedad civil terminan actuando en buena cuenta en términos individuales.

### El CCR de Cusco

En el 2006, Cusco fue el primer gobierno regional en coordinación con el Consejo de Coordinación Regional que modificó la composición de aquel, ampliando la participación tanto estatal como social, incorporando a las direcciones regionales, municipalidades distritales, proyectos especiales y nuevos segmentos de la sociedad civil. Además de su involucramiento en el presupuesto participativo y en la planificación concertada del desarrollo, desde su creación, el consejo ha sido muy activo en otros campos: realizó acciones de sensibilización para la integración Apurímac-Cusco-Madre de Dios, tomando contacto con las organizaciones sociales de los tres departamentos (2005); promovió la presentación del Proyecto Educativo Regional (2007); tomó posición frente al tema del gaseoducto del sur (2008); y emitió opinión sobre el problema limítrofe entre La Convención y Calca (2009). Todo ello como resultado de la historia particular de la descentralización y la participación en la región<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Sobre los problemas y limitaciones de diseño de los CCR, ver Chirinos, Luis. *Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*. *Ibíd.*

<sup>23</sup> Sobre el particular, ver Alvizuri, Ilse. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cusco*. Lima, EED-Asociación Arariwa-Escuela para el Desarrollo-Grupo Propuesta Ciudadana, 2008. Ver también Llosa, Eleana. *Balance de la participación ciudadana regional*. Cusco, CCAIJO-MCLCP-COINCIDE, mayo 2009.



No obstante sus limitaciones y dificultades, que sin duda deben obligar a rediscutir y precisar el sentido de estos espacios, las diversas respuestas y prácticas innovadoras muestran su potencialidad y debieran servir para repensar estos espacios como parte de un proceso mayor que analice el conjunto de la arquitectura participativa de la descentralización peruana, a la luz de sus primeros resultados, aprovechando muchas de las sucesivas recomendaciones, persistentemente hechas por varios sectores y analistas.

#### 5.4. El presupuesto participativo

La Ley de Bases de la Descentralización estableció que los gobiernos descentralizados debían incorporar los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública. La Ley Marco del Presupuesto Participativo define sus aspectos centrales. El desarrollo de este mecanismo ha resultado relativamente exitoso, al extremo de que los agentes participantes superaron los 320 mil (incluyendo regiones, provincias y distritos) en el año 2008<sup>24</sup>, dando cuenta de la masividad adquirida.

Tras una experiencia de casi seis años, cuestión esta que conviene tener muy presente, todos los balances generales del presupuesto participativo subrayan su carácter de proceso, lo que supone la expectativa de que su funcionamiento pueda mejorar paulatinamente en el tiempo, en la medida en que los actores participantes desarrollen capacidades para su interacción productiva, las reglas del juego se vayan perfeccionando a partir de la experiencia que se acumula, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se agilice gradualmente y se construyan confianzas entre los agentes involucrados.

Los estudios de percepción realizados evidencian —desde el primero de ellos<sup>25</sup>, hasta los más recientes<sup>26</sup>— una mirada positiva sobre un espacio

valorado por los actores de la sociedad civil para la concertación del presupuesto público y un reconocimiento de la mejora gradual que se da año a año; así, los agentes entrevistados sobre el presupuesto 2007 consideran que la experiencia fue mejor que en los años anteriores (73.1% a nivel regional, 69.8% a nivel provincial y 68% a nivel distrital)<sup>27</sup>.

El presupuesto participativo (PP) es el mecanismo de participación más exitoso y consolidado en la gestión local y regional<sup>28</sup>, contrastando con las dificultades de diseño y funcionamiento que sus gestores han debido enfrentar y tratar de superar. El PP introduce procedimientos más abiertos para la presencia de la sociedad en la toma de decisiones, al no exigir la formalización de las organizaciones para su representación, además de contar con un proceso relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, definición de prioridades, identificación y análisis técnico de las propuestas.

Cabe destacar que las mejores experiencias de participación en los últimos años son aquellas que han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente que, por su carácter reglamentarista y su pretensión “universalista” y “homogeneizadora”, opera como camisa de fuerza frente a la posibilidad de innovar o de aprovechar las experiencias previamente acumuladas en diversas regiones y localidades<sup>29</sup>.

##### a) Los grupos de interés involucrados

En el año 2007, representantes de la sociedad civil estuvieron presentes en el 78.2% de equipos técnicos distritales, en el 70.4% de equipos provinciales y en el 90.5% de equipos regionales. Para el PP 2011 los equipos técnicos de Junín (19), Lambayeque (14), Madre de Dios (8) y Huancaavelica (8) han incrementado significativamente la incorporación de representantes de la sociedad

<sup>24</sup> Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, 2008.

<sup>25</sup> PRODES. *Evaluación rápida del proceso de descentralización: Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos*. Lima, PRODES, 2004.

<sup>26</sup> Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. *Seguimiento del presupuesto participativo 2007. I Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del presupuesto participativo*. Lima, MCLCP, 2007; Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. *Segundo Informe Nacional de Seguimiento del presupuesto participativo. El cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos regionales*. Lima, MCLCP, 2008.

<sup>27</sup> Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, 2007. *Ibíd.*

<sup>28</sup> Aunque no existe información desagregada y exacta al respecto, de la información que maneja el MEF se desprende que en la formulación del PP para el 2008 participaron en total más de 340 mil personas.

<sup>29</sup> Luis Chirinos lo ha demostrado en sus trabajos más recientes sobre el tema y José López Ricci muestra la distancia grande que existe entre la normatividad y la práctica en esta materia en un texto de hace ya unos años: “Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF”. En: *Cuadernos Descentralistas* N° 14. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2005.

civil y han disminuido el número de técnicos del gobierno regional<sup>30</sup>.

Los grupos de interés participantes varían de acuerdo a los contextos locales. Aunque no existen evaluaciones globales que permitan una comparación rigurosa, es indiscutible que la participación de la sociedad civil se incrementó en los años iniciales del proceso de manera significativa en los niveles regional y provincial, manteniéndose prácticamente en el nivel distrital, donde fuera más alta desde un primer momento<sup>31</sup>. Más recientemente (2007-2010), esta ha disminuido ligeramente en los espacios regionales, lo que se debe al ordenamiento de la participación que han hecho muchos de ellos (organizaciones de segundo y tercer nivel). A pesar de la dificultad para tener números confiables en esta materia, por problemas de registro y acceso, el cuadro siguiente construido a partir del Portal del MEF, nos permite algunos indicios<sup>32</sup> en la materia.

En el nivel regional y provincial predominan los actores territoriales. Algunos sectores que inicialmente no se involucraron —gremios, universidades y colegios profesionales— lo vienen haciendo en el último tiempo, aunque es claro que hay otros, especialmente los empresarios, que por lo general muestran una participación escasa.

En lo que se refiere a los grupos más vulnerables, cabe señalar que si bien la participación de las mujeres ha mejorado, alcanzó en el 2008 casi el 31% en el nivel regional (Portal del MEF), todavía es muy baja, aunque bastante mayor que la de indígenas y comunidades campesinas, que sigue siendo poco significativa, así como la de jóvenes (menores de 30 años), que representó el 12.8% de los agentes participantes, ese mismo año.

Los actores que participan con una agenda determinada son aquellos de carácter territorial (organizaciones barriales, por ejemplo), lo que dificulta las miradas más sectoriales, constituyéndose en un problema en los niveles provincial y regional. Ello se entiende mejor cuando constatamos que los ac-

tores sectoriales no encuentran mayores incentivos para su participación, mientras aquellos más vulnerables no pueden hacer frente a su complejidad ni a los costos que les demanda esta participación.

**Cuadro 7**  
Agentes participantes registrados según el MEF

Región	2007	2008	2009	2010	2011
Amazonas	296	294	477	327	390
Áncash	204	288	290	343	299
Apurímac	49	102	99	118	127
Arequipa	73	97	99	118	127
Ayacucho	77	104	42	48	48
Callao	57	98	67	59	51
Cusco	31	54	100	326	46
Huancavelica	-	53	115	96	124
Huánuco	83	134	164	98	114
Ica	127	219	192	265	327
Junín	86	170	122	97	71
La Libertad	80	83	149	117	79
Lambayeque	105	243	230	51	72
Lima Provincias	65	164	329	119	71
Loreto	118	150	304	146	116
Madre de Dios	51	58	156	145	92
Moquegua	96	138	107	136	86
Pasco	71	-	101	189	227
Piura	78	47	80	33	41
Puno	23	80	79	42	108
San Martín	-	34	100	90	43
Tacna	-	-	139	171	187
Tumbes	77	41	38	38	33
Ucayali	60	39	80	45	18
TOTAL	1,507	2,200	3,659	3,217	2,897

Fuente: Portal del MEF. Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del PP 2010.

### b) Los instrumentos para el presupuesto participativo

El más significativo es el Plan de Desarrollo Concertado, que debe orientar el presupuesto participativo y la inversión, complementándose con otras herramientas como el Plan de Desarrollo Institucional.

Un factor que hace las cosas difíciles es la carencia de estadísticas actualizadas para identificar problemas, soluciones y resultados que puedan ser monitoreados a partir de una línea de base de

<sup>30</sup> Portal del MEF. Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del presupuesto participativo, 2010.

<sup>31</sup> Doig, Sandra. *Diagnóstico del proceso del presupuesto participativo en el Perú*. Lima, Asistencia Técnica GTZ-MEF, Lima, enero del 2008.

<sup>32</sup> Decimos indicios porque distintos estudios, basados en los registros directos de los agentes participantes en regiones, muestran por lo general números bastante mayores. Así, en Cusco, en los años 2007, 2008 y 2009 habrían habido 1,347, 782 y 738 participantes respectivamente (Llosa, 2009. *Ibid.*).

referencia. No sorprende entonces la existencia de numerosas brechas entre el Plan Concertado y los planes institucionales, entre el planeamiento estratégico y el operativo, entre el presupuesto participativo y el institucional y los presupuestos institucionales.

El Plan de Desarrollo Concertado se entregó en el 89.2% de los casos, según el monitoreo de la MCLCP. En el 84% de los casos en los que se realizaron talleres del plan, se hicieron diagnósticos temáticos y territoriales, actualizándose dicho plan en el 41.1% de ellos y modificándose los objetivos estratégicos en el 91.6%. Los planes son, en los hechos, instrumentos de corto plazo.

Adicionalmente, es claro que en el proceso del PP la articulación entre el gobierno regional y la municipalidad provincial, y entre esta y las distritales, es débil y frecuentemente está definida por el tipo de relación entre las autoridades. El instructivo del PP 2009 planteaba la necesaria coordinación intergubernamental para evitar la duplicidad del gasto público y aprovechar las economías de escala en la gestión de las inversiones. Dicha coordinación se ha aplicado en algunas regiones, destacando los casos de los gobiernos regionales de Lambayeque y Huancavelica, donde el proceso del PP se hizo de manera secuencial, iniciándose en los distritos, para seguir en las provincias y terminar finalmente en la región.

### *c) La ejecución de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo*

Distintos informes cuantitativos, así como la información cualitativa de la que se dispone, apoyan la idea de que, en su mayoría, los proyectos que resultan priorizados pueden ser definidos como pro-pobres; es decir, orientados a satisfacer necesidades elementales de educación, salud y saneamiento básico. Un indicador de esto es que 19 gobiernos regionales invierten entre el 25% y el 55% de su presupuesto en estos tres sectores. En el caso de varios gobiernos regionales, este comportamiento pro-pobre se explica por la decisión de las autoridades de atender a las poblaciones más necesitadas y de concentrarse en obras de infraestructura social.

Las percepciones de los agentes participantes, consignadas en varios estudios al respecto, indican que conforme se avanza en el ciclo presupuestario de los gobiernos regionales y locales, el peso de los proyectos priorizados en el PP dis-

minuye. Esta situación, que al inicio era un tema de tensión especial en muchas provincias y en la mayoría de regiones, ha ido mejorando con los años. Así, en el presupuesto del 2007 fueron 13 los gobiernos regionales que destinaron a proyectos priorizados en el PP porcentajes superiores al 33% de su gasto de inversión, llegando este a más del 50% en cinco casos<sup>33</sup>.

Aunque no hay investigaciones sobre este tema en las diversas regiones, hay un estudio a profundidad hecho para el caso de La Libertad, que arroja luces interesantes<sup>34</sup>. Contemplando los gastos de inversión, demuestra que el porcentaje del PIA priorizado por el PP en esa región llegó al 67% en el año 2009.

En los hechos estos proyectos se ejecutan a lo largo de dos y tres años, además de las dificultades que suponen muchos de los perfiles y expedientes técnicos. En Piura, por su lado, los gastos comprometidos en el 2009 llegaban a S/. 70 millones, mientras el presupuesto para proyectos del PP alcanzaba S/. 47 millones, 60% de los cuales se destinaba a proyectos en ejecución y 40% a los nuevos.

Los agentes participantes valoran el proceso porque les permite intervenir en la gestión de sus necesidades. En muchos técnicos y autoridades de los gobiernos subnacionales, pero también en algunos analistas, existe la percepción de que el PP atomiza la inversión pública por la priorización de pequeños proyectos.

### *d) Los comités de vigilancia*

En el caso de la vigilancia social, el principal mecanismo es el de los comités de vigilancia y control del PP, elegidos por los agentes participantes de la sociedad civil. Según el único monitoreo existente, hasta el 2008, el 96.1% de comités se había conformado nacionalmente. No existe una delimitación clara de sus funciones ni una explicación sobre su funcionamiento, lo que hace que en el 96.3% de los casos, las responsabilidades de sus integrantes sean generales (todos hacen todo) o no se precisan<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2008. *Ibid.*

<sup>34</sup> Baca, Epifanio y Gerardo Castillo. *Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso.* Lima, Grupo Propuesta Ciudadana-Banco Mundial, versión preliminar, noviembre 2009.

<sup>35</sup> Azpur, Javier y Eduardo Ballón. *Notas de balance del proceso de descentralización peruana.* Documento interno, Grupo Propuesta Ciudadana.

La mayoría de comités regionales para el presupuesto 2011 fue elegida y en muchos casos estos se han ampliado significativamente. Así, en Huancavelica, donde fueron elegidos como en Áncash, por provincia, llegan a 15, mientras que en Apurímac son 16. En total, los agentes participantes en 23 regiones han designado a 153 integrantes de estos espacios. Siguen por resolverse los problemas de representatividad territorial o sectorial, el soporte institucional y las capacidades técnicas que se requieren, así como las dificultades de costos y de acceso a la información para desempeñar eficazmente una función que no termina de estar clara.

### e) Principales logros y restricciones del presupuesto participativo

Como lo constataba el Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo<sup>36</sup>, la experiencia del PP introduce mecanismos relativamente abiertos para la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones y un proceso inicial pero más o menos fluido de información, capacitación, diagnóstico, priorización e identificación y análisis técnico de propuestas, contribuyendo tanto a ampliar la ciudadanía como la transparencia en la gestión pública. Aunque la participación es aún minoritaria en muchos lugares del país, por la debilidad de la convocatoria y la organización de los procesos, es innegable que ha ido mejorando.

El PP ha permitido la generación de formas y mecanismos de participación ciudadana organizada y no organizada, que están contribuyendo a la democratización paulatina de algunos de los componentes de la gestión pública descentralizada, en una dinámica en la cual dicha participación deviene en vehículo de empoderamiento de los ciudadanos a través de su intervención, pero también en mecanismo de fortalecimiento de sus gobiernos territoriales. Ello supone, sin duda, una transformación lenta de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

El número de gobiernos municipales, especialmente distritales y rurales, que dedica al PP la totalidad de sus recursos de inversión es importante y también lo es la tendencia en las regiones y en las provincias hacia el respeto a los acuerdos concertados. Simultáneamente la transparencia en las gestiones regionales se incrementa por la mayor información a los agentes participantes difundida a través del aplicativo del PP del MEF y de los portales de muchos gobiernos subnacionales, aunque todavía es insuficiente. Las mejoras en la composición y en la calidad de los equipos técnicos constituyen otro elemento destacable. De allí que la participación se optimiza gradualmente y adquiere un carácter más proactivo y cooperante. El Instructivo del MEF, por su parte, ha contribuido a perfeccionar el proceso.

## El Acuerdo Regional Piura

En julio del 2007, liderados por el gobierno regional, distintos actores departamentales (cuatro partidos, seis asociaciones empresariales, cuatro municipios provinciales y cuatro distritales, seis colegios profesionales, dos universidades y diversos gremios y asociaciones de la sociedad civil) suscribieron el Acuerdo Regional que establece los ejes y lineamientos para el desarrollo regional al 2021. El documento firmado, resultado de un largo proceso participativo y de construcción de consensos, apoyado por la cooperación internacional de desarrollo, define cinco ejes estratégicos: i) ordenamiento territorial y gestión de riesgos, que supone gestión ambiental y acondicionamiento territorial; ii) desarrollo de capacidades, sustentado en un sistema educativo integral y en la articulación de los conocimientos, capacidades y habilidades de la región; iii) gobernabilidad, sobre la base de institucionalidad, participación y vigilancia ciudadana, responsabilidad social y ambiental empresarial, así como una gestión pública eficiente y transparente, sustentada en el PCDR; iv) desarrollo económico, sostenido en la competitividad regional; v) desarrollo social, para reducir la pobreza.

El acuerdo incluye los proyectos estratégicos macrorregionales (vg. el corredor oceánico nororiental), de inversión pública, público-privada y privada, además de los proyectos subregionales priorizados para las diferentes zonas (Litoral, Valle del Chira, Medio y Bajo Piura, Alto Piura y Andina). El Acuerdo Regional creó una Comisión de Vigilancia integrada por las universidades y los representantes de las cámaras de comercio, colegios profesionales, organizaciones de productores y de servicios, así como de las ONG, que viene funcionando como un órgano autónomo de seguimiento y control de las políticas públicas en esta perspectiva.

<sup>36</sup> Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo. *Presupuesto participativo: Agenda Pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima, noviembre 2006.



### Experiencias interesantes en los equipos técnicos

El equipo técnico del PP se encarga de que las propuestas de los agentes participantes pasen por el filtro de criterios de priorización que garanticen proyectos con viabilidad técnica e impacto regional. La incorporación generalizada de representantes de la sociedad civil ha contribuido a darle mayor credibilidad (actualmente constituyen más del 25% de los integrantes de esta instancia). Mientras que en La Libertad y Piura, la definición del representante —a partir de una cuota previamente establecida— la hacen los agentes participantes, en Arequipa el gobierno regional presenta una propuesta concertada con el CCR y, en Lambayeque, la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil es la que los designa y acredita. En Cajamarca, por su parte, desde el 2006 se incorporaron representantes empresariales, relacionados con el denominado Grupo Norte; en el 2009, la Asociación Los Andes de Cajamarca, que representa a la minera Yanacocha, acreditó representación en el equipo técnico.

### El Plan de Desarrollo Regional Concertado Cajamarca 2021

En el año 2009, el Gobierno Regional de Cajamarca acordó la formulación del nuevo Plan de Desarrollo Regional Concertado, encargándole a la gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial la coordinación del proceso, que fue participativo y estuvo a cargo de un equipo técnico regional que involucró a 16 instituciones y a 41 líderes del Estado y de la sociedad civil. El equipo contó con el apoyo de 13 equipos técnicos provinciales y convocó a actores públicos y privados para construir el plan desde cada provincia. Usando como herramienta principal los talleres descentralizados de construcción de consensos, lograron concluir y acordar el plan en nueve meses.

Más allá de su contenido y de los instrumentos que apunta a construir el plan —entre los que destacan un sistema de información y comunicación para que la estrategia de desarrollo sea apropiada por la población local y regional, así como la construcción de una línea de base—, interesa especialmente el modelo de gestión, que combina cuatro espacios: i) un nuevo CCR, como la institución política que delibere y defina, de manera vinculante, el desarrollo regional; ii) el centro regional de planeamiento, como ente técnico para diseñar, articular, implementar, monitorear, evaluar y actualizar los planes de desarrollo concertado en los distintos niveles de gobierno en la región; iii) el espacio de concertación territorial regional (ECOTER), como la plataforma organizada de grupos de interés para la formulación, ejecución y fiscalización de proyectos estratégicos de impacto regional; iv) el espacio de concertación territorial local (ECOTEL), responsable de la formulación, ejecución y fiscalización de proyectos estratégicos y participativos a nivel local, así como de la coejecución de las metas locales de los proyectos regionales y de las inversiones complementarias que dichos proyectos requieren, aplicando el principio de subsidiariedad.

En el ECOTER interactuarán actores institucionales públicos y privados, organizados en “grupos de interés” alrededor de los objetivos, ejes y temas del desarrollo regional. Los ECOTEL, por su parte, se constituirían a partir de los CCL, ampliando los criterios de representatividad. El nuevo CCR que se propone, además del presidente regional y de los alcaldes provinciales, contaría con representantes de los “grupos de interés”, propuestos desde los espacios de concertación regional y local, nominados mediante un sistema mixto de elección e invitación.

A pesar de los logros registrados es claro que subsisten distintos problemas, de los que conviene resaltar los más evidentes. En términos de su diseño, el PP mantiene aún diversas limitaciones, desde algunas barreras para la participación hasta su periodicidad (anual), que genera frecuente incertidumbre y dificulta su seguimiento, a lo que se añade la inercia que se mantiene en la distribución de los recursos comprometidos, lo que contribuye a profundizar la desigualdad que caracteriza a nuestro país.

En lo que hace a su funcionamiento, las dificultades mayores radican, además del carácter “único” que tiene el proceso en realidades muy diferentes, en las múltiples brechas que se observan entre el plan concertado y los planes institucionales, entre el presupuesto participativo y el plan institucional, entre la planificación estratégica y el planeamiento operativo; a ellas hay que añadir las que se observan para formular expedientes técnicos de proyectos sociales.

## 5.5. La importancia de otros espacios de concertación

Prácticamente desde el comienzo de su gestión, los gobiernos regionales impulsaron la creación de espacios de concertación, los más de ellos desvinculados del marco normativo vigente. Inicialmente alentados por los buenos resultados de experiencias anteriores, entre las que destaca la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el avance del propio proceso de descentralización determinó el surgimiento de varios espacios como el Consejo de Participación Regional en Educación y el Consejo Regional de Salud, donde sociedad civil y gobierno regional toman acuerdos de política sectorial en las regiones. En los últimos años, estos espacios se han multiplicado de manera muy significativa, como se observa en el cuadro 8.

Si bien no hay un balance del funcionamiento efectivo de la mayoría de estas instancias (consejos regionales, comisiones mixtas, mesas permanentes, etc.), es relevante mencionarlas porque indican la voluntad política de los presidentes regionales de crear mecanismos institucionales de participación que van más allá del PP. Varios de estos mecanismos, que funcionan permanentemente y no sólo en el proceso participativo, tienen el potencial de generar propuestas consensuadas de política, pero también otro tipo de iniciativas, lo que de alguna manera contribuye a ordenar las demandas de la sociedad civil y a orientar la inversión hacia la mejora de los servicios y el desarrollo social. Al respecto es interesante la decisión del Gobierno Regional de La Libertad que ha incorporado a su “estructura orgánica” (Ordenanza 023) a los 13 órganos consultivos y de coordinación existentes, bajo la denominación de Consejos Regionales Sectoriales.

Es importante señalar que muchos de estos espacios responden a la preocupación de distintos gobiernos regionales por acercar el Estado a los grupos más vulnerables y débiles, con la perspectiva de lograr su inclusión. Esos son los casos, por ejemplo, de los Consejos Regionales de Reparaciones y Reconciliación (Ayacucho, Cusco, Puno, Huánuco, Junín, Huancavelica y San Martín), de Discapacidad (Lambayeque, San Martín, Huánuco, Piura y Tacna), del Adulto Mayor (Arequipa,

Apurímac, La Libertad, Huánuco, Huancavelica, San Martín) o los Consejos de la Mujer (la mayoría de gobiernos regionales) y de Jóvenes (Amazonas, Huancavelica y La Libertad). Otros, como los de cambio climático (Apurímac, Cusco, La Libertad y Loreto), o los dedicados al medio ambiente (Arequipa y Huancavelica, por ejemplo), responden a los nuevos desafíos que empiezan a enfrentar las regiones.

**Cuadro 8**  
Espacios de concertación institucionalizados, con alguna actividad al 2010

Región	Número por año	
	2004*	2010**
Amazonas	2	7
Áncash	1	3
Apurímac	-	8
Arequipa	4	10
Ayacucho	-	7
Cajamarca	3	6
Callao	5	6
Cusco	1	14
Huancavelica	3	14
Huánuco	5	10
Ica	3	4
Junín	4	7
La Libertad	8	13
Lambayeque	10	12
Lima Provincias	1	5
Loreto	5	5
Madre de Dios	-	3
Moquegua	1	3
Pasco	-	9
Piura	10	12
Puno	-	6
San Martín	7	8
Tacna	7	8
Tumbes	2	4
Ucayali	4	5
TOTAL	86	181

Fuentes: \*Chirinos, Luis; ibíd. \*\* Portales y ordenanzas de los gobiernos regionales.

## El Gobierno Regional de Junín y la concertación con las poblaciones indígenas

El Gobierno Regional de Junín, prácticamente desde su instalación en el 2007, se preocupó por la inclusión y la participación de las poblaciones indígenas que viven en su territorio. Con esa orientación, ese año aprobó la conformación del Consejo Regional de Pueblos Indígenas, encargado de la formulación y la vigilancia de políticas públicas interculturales, programas y proyectos para el desarrollo integral de dichas poblaciones. Este consejo está conformado por representantes del gobierno regional, de los sectores de salud, educación y agricultura de las provincias de Satipo y Chanchamayo, de las municipalidades de ambas provincias y de un representante de los municipios distritales de la selva central, además de 14 representantes de las distintas organizaciones de los cuatro grupos indígenas que existen en la zona.

Como resultado del trabajo conjunto y de los planes sociales del gobierno regional, en estos años se han creado varios centros de estimulación temprana para niños y niñas menores de tres años, el Centro Interétnico de Formación y Capacitación Docente para los pueblos indígenas de la selva central que ha definido políticas educativas con la Gran Nación Arawak, así como la creación e implementación de UGEL en Pichanaki, San Martín de Pangoa y Río Tambo, para atender prioritariamente y con carácter intercultural las demandas y necesidades de la población amazónica.

Los avances en ese proceso de concertación e inclusión posibilitaron el rol cumplido por el gobierno regional en la organización y facilitación del diálogo entre los indígenas y el Poder Ejecutivo, tras el conflicto de Bagua en el año 2009.

## 5.6. La transparencia y el acceso a información pública

Uno de los avances institucionales más significativos de los últimos años en el país ha sido la incorporación de un conjunto de normas que favorecen la transparencia y el acceso a la información como criterios de actuación de las entidades públicas. A partir de la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el marco de la descentralización, los gobiernos regionales implementaron diversos mecanismos y procedimientos que les permiten visibilizar información relevante sobre su gestión.

En términos generales, y a pesar de las dificultades y limitaciones que aún subsisten, los portales de transparencia de los gobiernos regionales, que son el principal instrumento público de información de su gestión, han ido mejorando significativamente a lo largo de los años. Monitoreados sistemáticamente por la Defensoría del Pueblo y por colectivos especializados como el Grupo Propuesta Ciudadana, han logrado que la calidad de la información que entregan sea largamente superior a la que brinda la mayoría de sectores y organizaciones públicas nacionales.

Mientras la Defensoría construye su indicador usando cinco rubros —documentos normativos y de gestión; información presupuestal actualiza-

da; adquisición de bienes y servicios; actividades oficiales, funcionario responsable y enlace de comunicación; prácticas de buen gobierno— y se concentra en el nivel de cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública, el Grupo Propuesta Ciudadana monitorea ocho instrumentos de gestión —remuneración del personal, responsable del portal, normatividad regional, actividades del presidente regional, proyectos de inversión pública, contrataciones públicas, participación ciudadana y presupuesto—, preocupándose especialmente por seguir la actualización de la información.

Los resultados al finalizar el 2009, expresados en términos de un porcentaje general de cumplimiento, son bastante significativos y es evidente una mejora de los portales de los gobiernos regionales, como puede verse en el cuadro 9.

De acuerdo con el Grupo Propuesta Ciudadana, al terminar el 2009, 20 gobiernos regionales tenían buenos portales. Según ambas fuentes, los gobiernos que han mejorado sensiblemente sus portales en los últimos años son los de Amazonas, Pasco, San Martín, Tacna y Ucayali. De la revisión de ambos sistemas de monitoreo queda claro que los rubros con mayor grado de cumplimiento están referidos a los instrumentos de gestión y a los acuerdos del Consejo Regional.

En términos generales se puede afirmar que los gobiernos regionales han logrado mantener y mejorar en el período 2007-2009 los logros alcanzados en el trienio anterior. A lo largo de los últimos seis años vienen destacando los gobiernos de Huancavelica, Junín, Piura y Lambayeque, ofreciendo en sus portales información competente y actualizada sobre su gestión. La atención a los pedidos de información de la ciudadanía es también crecientemente atendida. De acuerdo a la última información de la que se dispone (2008), 21 gobiernos regionales reportaron haber recibido 2,590 pedidos, de los que atendieron 2,451. La transparencia adquirida, sin duda, es una fortaleza de las gestiones subnacionales que se encuentra en vías de consolidación.

**Cuadro 9**  
Promedio de cumplimiento 2009 de los portales regionales (%)

Región	Defensoría del Pueblo	Vigila Perú	
		2009	2007-2009
Amazonas	91	73	62.7
Arequipa	71	73	70.4
Callao	64	77	72.9
Cusco	63	79	73.0
Huancavelica	87	90	88.7
Junín	74	88	86.1
Lambayeque	84	88	87.1
Moquegua	65	79	70.1
Pasco	81	90	64.4
Piura	80	85	85.4
Puno	64	74	69.0
San Martín	85	78	64.3
Tacna	72	84	69.6
Tumbes	70	69	59.7
Ucayali	72	78	65.8

Fuentes: Defensoría del Pueblo, Vigila Perú<sup>37</sup>.

## 5.7. La rendición de cuentas

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estas instancias realicen como mínimo dos audiencias públicas anuales de rendición de cuentas y presentación de los logros y avances de su gestión. Esta práctica, frecuentemente incumplida y plagada de dificultades de acceso e información para los participantes durante el período 2003-2006, ha mejorado de manera sustancial en los últimos años.

Entre el 2007 y el 2009, y de acuerdo a la información que aparece en los portales, todos los gobiernos regionales han cumplido con realizar estos eventos que, a diferencia del pasado, tienen mayor difusión a través de la prensa radial y escrita en todos los casos, a los que se suma la televisión en los menos. Incluso algunos, como el Gobierno Regional de Ica, han empezado a invitar formalmente a las principales organizaciones e instituciones. No obstante, la mayoría de participantes está conformada por funcionarios públicos, por lo que los esfuerzos en esta materia deben ampliarse.

Aunque por lo regular el informe lo presenta el presidente regional, en muchos casos participan los gerentes y directores regionales, los órganos desconcentrados (Arequipa) y otras instancias como el Centro de Planeamiento Estratégico (La Libertad). Los informes se concentran mayormente en la ejecución del presupuesto y en las inversiones, aunque paulatinamente se van incorporando otros temas como el banco de proyectos (Ica), el presupuesto participativo (Cajamarca y Lambayeque) y la reestructuración orgánica del gobierno regional (Cajamarca)<sup>38</sup>. Un grupo significativo de gobiernos regionales entrega el resumen ejecutivo de la rendición de cuentas con antelación y tiempo suficiente para que los ciudadanos puedan formular sus preguntas, pero esto resulta aún muy limitado.

En consecuencia, siendo un mecanismo en el que se han producido significativos avances, es claro que todavía persisten muchas limitaciones en la convocatoria, información y participación, para que sea realmente útil y permita una mayor y mejor interacción entre los gobiernos regionales y los ciudadanos.

<sup>37</sup> Defensoría del Pueblo. *Balance anual 2009: Supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento*. Lima, Defensoría del Pueblo, 2010. Vigila Perú: "Vigilancia del Proceso de Descentralización". Reporte Nacional N° 18. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2010.

<sup>38</sup> Vigila Perú. Lima 2010. *Ibid.*



### **Experiencias interesantes**

El Gobierno Regional de Junín viene difundiendo su memoria anual 2009, que es un instrumento adicional en la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. El documento presenta la información más relevante de la gestión, organizándola en cuatro secciones. La primera está dedicada a las principales acciones y proyectos de las cuatro gerencias, precisando los montos invertidos en todos los casos, indicando el número de beneficiarios y atenciones, y señalando el grado de cumplimiento de los resultados, de acuerdo a la línea de base; la segunda sección hace lo propio con las actividades de los órganos de asesoramiento y apoyo; la tercera está dedicada a la situación presupuestal y los estados financieros, mientras que la cuarta sección presenta los programas de inversión y su ejecución.

En la segunda audiencia del año 2009, el Gobierno Regional de Junín presentó, además del informe del presidente, la rendición de cuentas de todas las gerencias y subgerencias regionales, de la Procuraduría Regional y de la Oficina Regional de Estudios de Preinversión. El íntegro de ese material fue también difundido a través del portal de la región.

6

**Políticas  
sectoriales**



## 6. Políticas sectoriales

### 6.1. La descentralización en salud

En el marco de la descentralización, el caso del sector salud es particular porque –a diferencia de otros sectores– tuvo importantes antecedentes de desconcentración administrativa desde la década de los ochenta. Ya en 1985 sus lineamientos políticos establecían la descentralización como propósito; en 1990 se creó el Consejo Nacional de Salud (CNS) como órgano de concertación, coordinación e integración del sector, y entre 1990 y 1995 se planteó avanzar en la construcción del Sistema Nacional Regionalizado e Integrado de la Salud<sup>39</sup>.

Con esos antecedentes, durante el gobierno de transición el sector se propuso innovar su gestión redefiniendo las funciones y responsabilidades de las unidades del Ministerio de Salud (MINSA), en la perspectiva de una organización integrada y horizontal, que mediante mecanismos de desconcentración y descentralización, contara con redes plurales de prestadores, de gestión autónoma y flexible.

En esa circunstancia de cambio en el sector, la actual reforma descentralista, al inicio de la transferencia de competencias, encontró que varias de ellas ya habían sido trasladadas al nivel departamental (CTAR) como funciones desconcentradas, lo que facilitaba el proceso, a la vez que existían experiencias significativas de administración compartida en el primer nivel de atención sectorial (Comités Locales de Administración de la Salud-CLAS), que habían promovido, con mecanismos precisos, la cogestión de los servicios con participación ciudadana<sup>40</sup>.

Con el apoyo de instituciones especializadas, desde el 2005 el sector inició la transferencia de competencias, distinguiéndose de otros porque se basó en la concertación entre el ministerio y los presidentes regionales que, aunque tuvo algunos altibajos, construyó una hoja de ruta<sup>41</sup> y una definición de competencias<sup>42</sup> que, además de generar confianzas entre los distintos niveles de gobierno, permitió ordenar el recorrido por realizar.

<sup>39</sup> Ugarte, Óscar y Carlos Bardález. *El proceso de descentralización en salud*. Lima, USAID-PRAES, octubre 2006.

<sup>40</sup> Távara, Gerardo y Jaime Márquez. *Sistematización del proceso de descentralización del sector salud (Informe preliminar)*. Lima, USAID/Perú Promoviendo Alianzas Estratégicas, marzo 2009.

<sup>41</sup> Ministerio de Salud. *Hoja de ruta de la descentralización*. Lima, MINSA, 2005.

<sup>42</sup> Bardález, Carlos. *Aspectos teóricos y metodológicos del marco concertado de competencias en salud*. Lima, PHR Plus, 2005.

No obstante esta decisión, hay que señalar que el mandato del CNS en relación a las políticas y plan nacional de salud, descentralización y aseguramiento universal, se vio seriamente debilitado por el propio MINSA. Las políticas sectoriales centrales fueron desarrolladas por fuera de ese espacio y persiste la superposición de funciones y la duplicidad con los Comités Nacionales del CNS generadas en el 2008<sup>43</sup>.

Finalmente, a mediados del año 2008, el MINSA dio por concluida la transferencia de funciones y facultades, mas no de recursos presupuestales, a los gobiernos regionales. Con el fin de monitorear el ejercicio de las 18 funciones transferidas en salud, a través de la medición de las percepciones de los actores clave vinculados al sistema de salud regional sobre el grado de cumplimiento

por parte de la autoridad regional de los procesos vinculados a las funciones asignadas a cada competencia, el MINSA ha implementado el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Descentralización en Salud (MED).

Los tres gobiernos regionales con mayor nivel de cumplimiento son los de Lima (Departamento), La Libertad y Lambayeque, y los de menor, los de Huancavelica, Pasco y Cajamarca, lo que se puede explicar por factores tanto externos —urbanización, concentración de recursos, etc.— cuanto internos, como el desarrollo organizacional y la unidad organizativa, entre otros<sup>44</sup>. Es innegable que se viene desarrollando una importante masa crítica de aprendizajes en las regiones, como lo demuestran múltiples experiencias.

### El ejemplo de Huánuco

El Gobierno Regional de Huánuco es uno de los que mayores esfuerzos viene realizando para cumplir con las funciones que le han sido transferidas. Así, ha intervenido para mejorar los procesos de gestión pública de los medicamentos (suministro y uso), impulsando con sus recursos y con el apoyo de la cooperación internacional de desarrollo un almacén modelo y especializado. Por lo demás, con otros gobiernos regionales (Pasco y Junín), realiza la compra conjunta de medicamentos.

Adicionalmente, desde su gerencia de desarrollo social y en el marco de los programas sociales (CRECER y JUNTOS) y el presupuesto por resultados, ha diseñado una estrategia para fortalecer capacidades del personal de primer nivel de atención.

Por su parte, entre el 2004 y el 2009, el presupuesto sectorial de inversiones a cargo del gobierno nacional ha pasado de S/. 129 millones a S/. 707 millones (PIM), mientras los niveles de ejecución se han invertido, llegando a una relación de 80% los gobiernos regionales y 20% el nacional. La brecha entre la ejecución y el PIM se redujo considerablemente en el 2009, llegando al 72%.

En lo referente al presupuesto por resultados, en general es claro que se trata de una reforma pri-

mordial, que sin embargo no cuenta con el soporte necesario (incumplimiento de cronogramas, limitado soporte técnico del MEF, falta de atención a la demanda que proyectan las regiones, capacidades institucionales limitadas, etc.). En el caso de la salud, los dos programas más destacados son el Programa Articulado Nutricional y el de Salud Materno Neonatal. El cuadro siguiente muestra la evolución observada en ambos en los últimos dos años:

<sup>43</sup> Grupo Propuesta Ciudadana. *Descentralización en el sector salud: avances y limitaciones*. Suplementos Propuesta Ciudadana. Lima, agosto 2009; [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

<sup>44</sup> Cosavalente, Óscar. *Sistematización del proceso de implementación del monitoreo y evaluación de la descentralización en salud en el nivel regional orientado a mejorar el desempeño de la función salud*. Lima 2010.

**Cuadro 10**  
Programas estratégicos 2008-2009 en millones de soles y %

Programa Estratégico	Nivel	2008			2009		
		PIM	Ejecutado	%	PIM	Ejecutado	%
Articulado Nutricional	Gobierno nacional	1,051	906	86	1,089	1,036	95
	Gobiernos regionales	145	133	90	208	197	94
Salud Materno Neonatal	Gobierno nacional	239	197	82	257	248	96
	Gobiernos regionales	187	163	87	254.7	241	94

Fuente: Vigila Perú.

En lo que respecta a resultados, mientras el Programa Articulado Nutricional muestra una reducción de 3.6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica infantil entre el 2007 y el 2009, en el Programa de Salud Materno Neonatal no se observan progresos, aunque se registran mejoras en la cobertura del parto institucional en zonas rurales y en la cobertura de gestantes provenientes de áreas rurales<sup>45</sup>.

### Los Consejos Regionales de Salud

Los Consejos Regionales de Salud, que son los órganos de concertación, coordinación y articulación del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDs), funcionaban a mediados del 2005 en todas las regiones, con la

excepción de Lima<sup>46</sup>. Ese año, buena parte concluyó la formulación de sus planes que fueron re-frendados por ordenanzas regionales, avanzando así en su carácter vinculante.

Sin embargo, a partir del 2007, el funcionamiento de la mayoría de ellos se deterioró, afectado entre otras cosas por la inestabilidad de los directores regionales en muchos de los gobiernos regionales, pero especialmente por los límites en la asistencia técnica y presupuestaria de la Secretaría de Coordinación del Consejo Nacional de Salud. En relación al ciclo de formación de políticas y planes regionales de salud, una mirada global al proceso muestra que se llegó apenas a la fase de formulación.

### La descentralización de salud en San Martín<sup>47</sup>

El piloto de la descentralización de la salud a nivel local en San Martín se inició en febrero del 2007, abarcando seis distritos ubicados en una mancomunidad municipal, pertenecientes a las provincias de San Martín y Lamas. Ese año se delimitaron tres microrredes de salud pertenecientes a una red que abarca 34 establecimientos de salud y cerca de 25 mil habitantes. El piloto se dinamizó con la conformación del Comité de Descentralización del Bajo Huallaga y Caynarachi, integrado por representantes del gobierno regional, de la Red de Salud San Martín y de las tres microrredes, además de la Dirección Regional de Educación y de los alcaldes de los distritos involucrados, priorizados por su situación de pobreza y por la voluntad política de sus autoridades y pobladores.

La formulación participativa del Plan de Desarrollo Integral del Bajo Huallaga y Caynarachi, que fuera una iniciativa tanto del gobierno regional como de la mancomunidad, permitió la incorporación de la salud como una de las prioridades de desarrollo social en ese ámbito. La actual etapa del proceso consiste en la transferencia a la mancomunidad de las competencias específicas referidas a la atención primaria en salud, que serán inicialmente ejercidas por delegación y posteriormente serán transferidas a los gobiernos locales involucrados. En esa perspectiva, se ha elaborado la matriz de funciones que se deben ejercer en cada nivel y se ha delimitado las funciones que serán transferidas a los gobiernos locales.

<sup>45</sup> Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. *Reporte de seguimiento concertado de los programas presupuestales estratégicos que priorizan la atención a la infancia* (varios reportes). Lima, 2009 y 2010.

<sup>46</sup> SNCD/Consejo Nacional de Salud. *Memoria Anual 2005*. Lima, marzo 2006.

<sup>47</sup> USAID Perú. *Concertando voluntades para una sociedad saludable. Doce historias de éxito*. Lima, USAID Perú, octubre 2009.

No obstante las limitaciones que se constatan, así como la disminución de la participación de la sociedad civil en esos espacios, hay que subrayar la especial riqueza de la participación ciudadana en regiones como La Libertad y Lambayeque, donde más de 200 mil personas votaron sobre las prioridades regionales de salud<sup>48</sup>, así como la riqueza de los diagnósticos participativos realizados en Junín, Pasco, Piura, Ucayali y San Martín.

## 6.2. La descentralización en educación

La descentralización educativa en marcha encuentra entre sus antecedentes la reestructuración administrativa de los órganos intermedios del sector a mediados de la década de los ochenta. El sector creó entonces las Unidades de Servicios Educativos, en reemplazo de las Direcciones Zonales de Educación, definiéndolas como órganos desconcentrados, encargados de la calidad y eficiencia del servicio. Posteriormente, durante los noventa, algunas funciones administrativas fueron entregadas a las direcciones regionales de educación (DRE), que dependían administrativamente de los CTAR y se dieron diversas normas para otorgarle a la escuela mayores atribuciones de gestión, introduciéndose la participación colegiada de la comunidad educativa. Posteriormente, en el 2001, durante el gobierno de transición se crearon las Comisiones de Moralización de la Gestión Educativa y el reglamento de organización y funciones de las direcciones regionales de educación y las unidades de gestión educativa local (UGEL), incorporando funciones en gestión y pedagogía<sup>49</sup>.

La reforma descentralista iniciada en el 2002 determinó desde la Ley de Bases que la entrega de servicios educativos de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario es competencia compartida de los gobiernos regionales y locales, estableciendo posteriormente en las leyes orgánicas de ambos niveles sus funciones y responsabilidades. Por su parte, la Ley General de Educación (2003) no menciona a los niveles de gobierno de la descentralización y define cuatro instancias educativas —institución educativa, UGEL, DRE y ministerio—, generándose una dife-

renciación entre ambas normas, que dificulta hasta hoy la asignación clara de funciones. Recordemos que en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) los sectores fueron encargados de presentar su anteproyecto de ley de organización y funciones y la respectiva matriz de competencias exclusivas y compartidas, que el sector no entrega al Congreso hasta la fecha.

Es en ese marco normativo que la descentralización educativa ha atravesado por dos momentos que los especialistas diferencian claramente; en el primero de ellos, entre el 2002 y el 2007, el énfasis estuvo puesto en la normatividad y en la transferencia gradual de funciones y recursos a los niveles subnacionales, bajo modelos de descentralización y —paralelamente desde el 2006— de municipalización de la educación; en el segundo, a partir del 2008 se introdujeron cambios dirigidos a la mejora de la calidad educativa, mediante la aplicación del presupuesto por resultados en la materia y el fortalecimiento de la autonomía escolar, cambios estos que fueron alentados desde el gobierno central, pero también por los gobiernos regionales<sup>50</sup>.

Como consecuencia de la ambigüedad normativa, los gobiernos regionales enfrentan problemas institucionales y de cumplimiento de su función pedagógica, porque mientras administrativamente son la instancia superior de la DRE, el ministerio mantiene la autoridad funcional sectorial. La relación de las direcciones de educación con las gerencias de desarrollo social, de las que dependen, es débil porque el personal de estas carece de especialistas sectoriales y sus gastos operativos y logísticos son muy limitados, lo que no les permite supervisar adecuadamente a las direcciones regionales. A ello, hay que añadir que tanto las DRE como las UGEL tienen grandes limitaciones de personal y capacidades para cumplir con sus funciones, especialmente la pedagógica.

En este proceso el gobierno central incrementó el gasto público de manera significativa. En la última década, de acuerdo al texto antes citado, este creció en 85%, pero buena parte se debió a incre-

<sup>48</sup> Un análisis detallado de ambas experiencias y de la de San Martín, que son sin duda algunas de las más significativas, puede verse en Távora, Gerardo y Jaime Márquez. *Sistematización del proceso de descentralización en salud. Informe preliminar*. Lima, USAID-PRAES, marzo 2009.

<sup>49</sup> Iguíñiz, Manuel. *Descentralización del sistema educativo*. Lima, Asociación Tarea, 2008.

<sup>50</sup> Sobre el particular, ver el detallado e interesante trabajo de un equipo del Departamento de Desarrollo Humano-Sector Educación del Banco Mundial, Región América Latina y el Caribe. *Descentralización y presupuesto por resultados en educación. Balance de la última década en el Perú*, versión borrador. Lima, marzo 2010.

## Innovaciones en los gobiernos regionales

Ante estas y otras limitaciones, los gobiernos regionales, en muchos casos como parte de reformas institucionales más amplias, han llevado adelante una reforma administrativa de la gestión del sector. Así, Arequipa, Junín y La Libertad han incorporado la DRE al organigrama del gobierno, al nivel de gerencia regional, respondiendo directamente a la gerencia general y despachando con la presidencia regional para darle un peso mayor a la gestión educativa e integrarla mejor con la administración central. Arequipa y Junín han cambiado adicionalmente su estructura orgánica para agilizar la inversión pública, mientras el Gobierno Regional de Huancavelica, como ya fue señalado, ha creado unidades ejecutoras a nivel provincial en idéntica perspectiva.

En relación a la función pedagógica, distintos gobiernos regionales enfatizan tanto la calidad de los procesos de aprendizaje en los niños de la primaria rural como la gestión descentralizada y participativa de la educación. Ambas intervenciones promueven nuevas prácticas y cambios graduales de actitud de los maestros sobre la base de la reflexión de su práctica y del desarrollo de estrategias para atender con calidad a los niños y niñas de las escuelas rurales, mediante el apoyo de profesionales con experiencia en capacitación docente y trabajo comunitario que acompañan a los maestros en el aula. Adicionalmente incorporan diversas actividades de formación y desarrollo personal para la comunidad educativa. A través de ambos proyectos, los gobiernos regionales instalaron espacios físicos intermedios entre las instituciones educativas y las UGEL, para facilitar el trabajo de acompañamiento y formación docente, así como para permitir el acceso a fuentes de consulta e información a profesores y alumnos.

Los resultados en las cerca de 500 escuelas, 1,000 maestros y más de 20 mil escolares involucrados en ambas intervenciones son muy significativos. En tres años, las instituciones educativas redujeron en unos casos los alumnos del grupo inferior de 37% a 20%, mientras que en otros el 43% de los niños de primer grado y el 60% de los de segundo lograron los niveles de comprensión de lectura esperados.

mentos en remuneraciones y obligaciones sociales. A partir del 2006, sin embargo, el crecimiento del gasto educativo se concentró en las inversiones, como puede observarse en el cuadro 11.

Como se ve en dicho cuadro, mientras el gobierno nacional concentra el porcentaje mayor del presupuesto en bienes y servicios, las regiones lo hacen en personal y obligaciones sociales, y los gobiernos locales en inversiones, que son casi exclusivamente de infraestructura y equipamiento. En otras palabras, la capacidad de los gobiernos regionales de aportar a la mejora de la calidad educativa es todavía mínima, dado que sólo menos del 12% del total de recursos que manejan para la educación está destinado a inversiones, a pesar de lo cual, en el año 2009, dedicaron el 13.4% de ese rubro a proyectos dedicados a la mejora de la calidad de los servicios educativos.

La capacidad de ejecución del gasto de los gobiernos regionales durante este período ha sido significativa. En el caso del rubro de personal y obligaciones sociales, se mantuvo siempre por encima del 99%; en bienes y servicios pasó de cerca del 73% en el 2007 al 86.3% en el 2009;

mientras que en inversiones, en ese mismo tiempo, los recursos contemplados casi se duplicaron. Adicionalmente, se encuentran limitaciones en los diseños definitivos por la reducción de costos de inversión para estudios de diseño y ejecución de obra, necesarios para justificar su viabilidad<sup>51</sup>.

Los gobiernos regionales, a lo largo de estos años, mayoritariamente han elaborado, publicado y difundido sus Planes de Educación Regional (PER), formulados en el marco del Proyecto Educativo Nacional (PEN) con una metodología de consulta y diálogo, lo que permitió un consenso social básico sobre la entrega de servicios que deben atenderse desde el presupuesto corriente. Aunque esos instrumentos carecen de metas e indicadores claros, se convirtieron en un marco articulador de las intenciones educativas regionales. Una vez aprobados dichos planes, al carecer de mayores recursos corrientes para implementarlos, a partir

<sup>51</sup> Sobre el particular, ver Guerra-García, Gustavo y A. Velázquez, *Informe final: Diagnóstico y propuesta de políticas sobre las capacidades de planificación y ejecución de inversiones de los sectores de Transportes, Energía, Agua y Saneamiento*. Documento de Trabajo para el Gobierno Regional de Cajamarca, febrero 2009.



del 2007 algunos gobiernos regionales recurrieron a la fórmula de los proyectos de inversión pública como el mecanismo para financiar gastos en educación; desde ese año, por lo menos seis

regiones financian componentes pedagógicos y técnicos para mejorar la calidad educativa y los aprendizajes. Entre el 2007 y el 2009, los proyectos preparados por ellos suman S/. 71 millones.

**Cuadro 11**  
**Presupuesto de educación 2007-2009**

Rubro	Nivel de gobierno	2007		2008		2009	
		PIM	%	PIM	%	PIM	%
Bienes y servicios	Nacional	1,418.3	79.6	1,656.4	80.8	1,665.3	81.8
	Regional	322.3	18.1	304.1	14.9	283.0	13.9
	Municipal	40.6	2.3	77.2	4.3	88.0	4.3
	Total	1,781.2	100	2,037.7	100	2,036.4	100
Personal y obligaciones sociales	Nacional	1,881.7	26.9	2,081.6	29.8	2,078.5	27.7
	Regional	5,095.4	72.9	5,247.3	69.9	5,266.9	70.3
	Municipal	16.6	0.2	19.7	0.3	151.9	2.0
	Total	6,993.7	100	7,348.5	100	7,497.3	100.0
Inversiones	Nacional	795.9	38.2	848.0	35.1	1,456.1	32.5
	Regional	501.9	24.1	800.8	17.1	953.6	21.3
	Municipal	787.1	37.8	2,103.3	47.7	2,065.0	46.1
	Total	2,084.9	100	3,752.1	100	4,474.7	100
Otros gastos	Nacional	607.3	68.7	1,044.7	70.5	817.5	71.0
	Regional	273.3	30.9	365.4	28.8	322.8	28.0
	Municipal	3.6	0.4	6.2	0.7	10.5	0.9
	Total	884.2	100	1,416.3	100	1,150.7	100
TOTAL	Nacional	4,703.3	40.0	5,630.7	40.8	6,017.4	39.7
	Regional	6,192.9	52.7	6,717.6	50.7	6,826.3	45.0
	Municipal	847.8	7.2	2,206.3	8.5	2,315.4	15.3
	Total	11,744.0	100	14,544.6	100	15,159.0	100

Fuente: Banco Mundial. Descentralización y presupuesto por resultados en educación. Balance de la última década en el Perú. *Ibid.*

### Proyectos de inversión pública en educación

El Gobierno Regional de Amazonas elaboró, entre otros, un proyecto de mejoramiento de la calidad educativa en la zona rural en 12 distritos. En Apurímac se hizo uno de fortalecimiento de la capacidad pedagógica de los docentes de educación básica. La región Cajamarca es la que formuló más proyectos, destacando por los montos involucrados y sus alcances, varios proyectos dedicados a mejorar los logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico-matemática en las instituciones educativas del quintil más pobre, en las distintas provincias de la región. Madre de Dios elaboró un proyecto sobre mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en la gestión pedagógica, mientras el Gobierno Regional de Ucayali hizo uno de fortalecimiento de capacidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas de la zona rural y bilingüe de tres provincias. Por su parte, San Martín, entre otros, formuló un proyecto de mejoramiento de la atención integral a niños menores de tres años, de educación básica regular.

Más recientemente, ya en el marco del presupuesto por resultados, el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje<sup>52</sup>, diseñado para mejorar la eficiencia del gasto educativo y su impacto en los niveles de aprendizaje de los alumnos de los ciclos II y III de educación básica regular, incorporó las políticas aprobadas en los PER. El presupuesto de este programa, que es bastante significativo (este año dispone de más de S/. 1,000 millones y representa el 13.6% del total del presupuesto de educación básica regular), es ejecutado (60% de sus recursos) mayoritariamente por los gobiernos regionales, cuya *performance* es mejor que la del gobierno nacional. Así, en el 2008, las regiones ejecutaron el 96.8% frente al 89.9% nacional, mientras en el 2009 alcanzaron el 101.22% frente al 83.4% del gobierno central.

Más allá de los problemas que todavía muestra el programa es innegable que está contribuyendo a una nueva cultura de gestión y al fortalecimiento de las capacidades regionales para cumplir funciones pedagógicas, además de permitir una mayor coordinación entre los distintos actores de la educación.

Hay que señalar que entre el 2008 y el 2009 se observan mejoras importantes en el rendimiento escolar. Así, en el primer año, el 16.9% y el 9.4% de los estudiantes del segundo grado lograron un desempeño suficiente en comunicación y matemáticas, respectivamente; en el segundo, esos porcentajes se incrementaron al 23.1% y al 13.5%.

En términos generales, como lo constata la investigación del Banco Mundial que ya hemos citado, se puede afirmar que en medio del panorama difícil de la educación peruana, de la descentralización y de los gobiernos regionales dentro de ella, estos vienen contribuyendo a la mejora de algunos de los indicadores de la educación, como se observa en el cuadro 12.

### Los Consejos Regionales de Educación (COPARE)

Los COPARE fueron establecidos por la Ley General de Educación como órganos de participación, concertación y vigilancia, que contribuyen a la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER). Las direcciones

regionales de educación tienen la responsabilidad y coordinación de estas instancias, que participan en la formulación del respectivo PER.

En la actualidad, prácticamente todas las regiones del país cuentan con su COPARE y 21 de ellas tienen reconocimiento formal del gobierno regional mediante ordenanza o resolución. Sin embargo, aunque la experiencia de formulación participativa y concertada de los PER en todas las regiones demuestra la utilidad y viabilidad de este espacio<sup>53</sup>, a partir del 2008 los COPARE empezaron a perder dinamismo, quizá porque concluyeron con la formulación de los proyectos, pero también por sus grandes dificultades para cumplir con sus tareas de vigilancia.

La vigilancia, que es de enorme importancia, no se asume por falta de capacidades técnicas e institucionales, a lo que se suma la falta de claridad sobre sus funciones y la debilidad de los procesos de planificación orientados a resultados, además del pobre apoyo de las autoridades del sector, lo que contrasta con los esfuerzos que en muchos casos hacen las direcciones regionales de educación y los propios gobiernos regionales.

En términos generales<sup>54</sup> se puede afirmar que los COPARE tienen un avance significativo en su dimensión formal, tanto en lo que hace a su reconocimiento, cuanto en su composición mixta, dado que en promedio la mitad de los representantes en ellos es de la sociedad civil, aunque hay elementos fundamentales como los padres y madres de familia y los estudiantes que no son parte de esta instancia. En sentido estricto, son muy pocos los COPARE que han logrado asumir algún rol distinto al diseño y difusión de los PER (los de Junín y Lambayeque por ejemplo, llevan adelante ejercicios de planificación), lo que evidenciaría la necesidad de hacer cambios en su estructura y funcionamiento, así como resolver su acceso a recursos suficientes que faciliten su acción.

<sup>52</sup> Para una evaluación del PELA, ver Guerra-García Gustavo, M. Bazán y J.J. Iguíñiz. *Fortalecimiento institucional para la implementación de los presupuestos por resultados en el sector educación. Informe final*. Documento de Trabajo. Lima, Banco Mundial, 2009.

<sup>53</sup> Stojnic, Lars y Pilar Sanz. *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima, PROEDUCA-GTZ, 2007.

<sup>54</sup> Para mayores detalles sobre la situación actual de los COPARE, ver Stojnic, Lars y Patricia Cabrerizo. *Informe final sobre la situación de los Consejos Participativos Regionales*. Cuarto producto de la consultoría "Estudio sobre organización, funcionamientos y desarrollo de capacidades de los COPARE y COPALE a nivel nacional". Lima, Consejo Nacional de Educación, abril 2010.

**Cuadro 12**  
**Diferencia de algunas tasas educativas por nivel y región entre 2003 y 2008**

Región	Cobertura por nivel educativo			Conclusión oportuna	
	Inicial	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Amazonas	5.6	-1.8	3.5	-0.5	6.5
Áncash	13.5	3.4	17.1	11.4	11.8
Apurímac	7.1	4.8	7.3	11.7	10.3
Arequipa	8.7	-0.3	5.3	6.2	12.6
Ayacucho	15.1	4.0	7.0	8.6	10.8
Cajamarca	21.2	0.9	11.9	8.1	3.2
Callao	0.5	-4.3	-15.0	-12.0	17.2
Cusco	10.8	3.0	11.0	11.3	7.0
Huancavelica	25.9	9.5	13.8	11.1	16.4
Huánuco	33.9	4.7	16.7	7.0	13.6
Ica	-0.6	2.7	3.1	13.7	10.7
Junín	6.4	1.9	1.2	-1.3	4.8
La Libertad	8.2	-0.1	4.1	-0.4	7.9
Lambayeque	8.9	2.8	-2.2	3.8	12.5
Lima Provincias	11.9	-2.4	0.5	8.4	8.3
Loreto	13.3	2.4	4.7	8.7	12.2
Madre de Dios	8.4	4.7	6.8	4.1	3.1
Moquegua	17.0	-1.4	1.0	6.2	12.3
Pasco	33.3	5.8	5.1	-5.8	14.6
Piura	11.8	5.6	2.3	1.2	10.0
Puno	15.6	5.0	3.7	11.2	21.0
San Martín	24.7	0.4	1.8	4.3	10.1
Tacna	2.2	-2.1	3.9	-0.2	10.1
Tumbes	20.1	1.2	-4.5	-1.6	3.9
Ucayali	-10.0	-6.3	4.2	4.6	16.7

Fuente: Banco Mundial. Descentralización y presupuesto por resultados en educación. Balance de la última década en el Perú. *Ibíd.*

**7**

**Gestión territorial e  
integración regional**



## 7. Gestión territorial e integración regional

### 7.1. Ordenamiento y demarcación pendientes en un contexto de fragmentación

La reforma constitucional establece que la instauración de gobiernos regionales en los departamentos es una situación temporal, en tanto no se constituyan regiones efectivas mediante la integración de dos o más departamentos, cuya creación además deberá ser aprobada mediante referéndum por la población de las circunscripciones involucradas. En ese marco, la gestión del territorio y el planeamiento de su uso sostenible se vuelven claves como parte de los procesos que favorecerán relaciones de articulación y cooperación horizontal entre gobiernos regionales y municipalidades, con cuya maduración se podrá hacer viable en el futuro la integración regional.

La organización y demarcación territorial que apunta a una vertebración racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del gobierno, así como la administración y la provisión de servicios públicos, siguen siendo materias pendientes de la descentralización en el país.

Los gobiernos subnacionales, que son sumamente diversos y heterogéneos en cuanto a su población, su extensión territorial y sus recursos, se rigen por un marco normativo que los homogeneizan en las funciones que deben cumplir.

Existe una fuerte atomización del territorio —30% de las provincias y 49% de los distritos no cumple con los mínimos de población establecidos por las normas<sup>55</sup>—, así como graves problemas sin resolver de delimitación entre circunscripciones: 92% de las provincias y 80% de los distritos sin límites bien definidos<sup>56</sup>.

En este escenario no deben llamar la atención los recurrentes conflictos en los distintos espacios subnacionales, tanto por los territorios cuanto por el control y el uso de recursos naturales. Así, de acuerdo a los reportes de la Defensoría del Pueblo, a julio del 2010 existían 12 conflictos de demarcación territorial en diferentes departamentos del país, con por lo menos cuatro de carácter interregional<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha del proceso de descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década. Lima, SD-PCM, 12 de junio del 2008.

<sup>56</sup> Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2008. *Ibid.*

<sup>57</sup> Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 77. Lima, julio 2010.

En general, es muy poco lo que se ha avanzado en la perspectiva de resolver los problemas de organización y demarcación territorial del país. En el plano distrital, la fusión de distritos que no cumplen con los requisitos mínimos de población establecidos por la Ley de Demarcación y Organización Territorial (12 mil habitantes en la costa, 4,000 en la sierra y 3,800 en la selva) no ha pasado de una declaración. La publicación del Reglamento de la Ley de Fusión de Distritos (2008) constituye un paso adelante en el plano normativo en esa dirección, estableciendo como estímulo la transferencia de 50% más de recursos del FONCOMUN a los distritos que se fusionen.

## 7.2. Ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica

El ordenamiento territorial, entendido como la asignación de usos y ocupación del suelo, debe responder a los desafíos que supone su ocupación y ordenamiento *de facto*. En un país como el nuestro, debe ayudar a corregir el desigual desarrollo de nuestros territorios y la degradación ambiental que genera, recoger su complejidad para romper con un estilo de planeamiento fuertemente sectorializado, buscar una mejor distribución de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, disminuir las vulnerabilidades de la población y preservar el patrimonio cultural, permitiendo así enfrentar los desafíos de la integración.

La inadecuada gestión de nuestro territorio ha provocado un desarrollo desigual al interior del país, así como la depredación de nuestros recursos naturales, dando lugar a múltiples conflictos, los más de ellos latentes<sup>58</sup> sin que los sistemas de planeamiento y los canales institucionales existentes los puedan atender dentro de una visión de desarrollo territorial de conjunto. La gestión pública, como ya hemos señalado en otros apartados de este informe, carece aún de un sistema nacional de planificación que lidere la formulación de un plan de ordenamiento territorial que permita afianzar la descentralización y la regionalización en el largo plazo.

Recién desde el inicio de la transición se han retomado y se han empezado a desarrollar conceptual y políticamente, aunque de manera parcial y desordenada, los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental, lo que hace que se carezca aún de suficiente información y capacidades para implementarlos adecuadamente.

Desde la década de los noventa se vienen desarrollando estudios de Zonificación Económica Ecológica (ZEE), que es la herramienta que proporciona el conocimiento científico, integral y actualizado del territorio, permitiendo orientar la toma de decisiones sobre las mejores formas de su uso y ocupación desde la perspectiva del

### La experiencia de San Martín<sup>59</sup>

San Martín fue el primer departamento en contar con su ZEE, con incorporación del análisis de riesgo, aprobada por ordenanza regional en el año 2006. Sus avances, que llegan a nivel distrital (Nueva Cajamarca) y provincial (Tocache, Rioja, Lamas, Picota y Moyobamba), han permitido el liderazgo de la región en el desarrollo metodológico de estos procesos. La propuesta que contempla, de cadenas de valor para productos como el cacao y el *sacha inchi*, ha generado una nueva dinámica organizacional en la región. La asociatividad, la tecnología, el acceso al mercado, la calidad y las buenas prácticas agrícolas, entre otros, son elementos nuevos en el accionar de los productores de estas cadenas. En Moyobamba, los avances en el modelo de compensación por servicios ecosistémicos han dinamizado la discusión nacional para incorporar formalmente la conservación de las cuencas en la gestión del agua, y la SUNASS está tomando este modelo —los usuarios del agua contribuyen a la conservación de fuentes a través de un aporte extra que se carga en su recibo de agua— como caso piloto para implementar tarifas sostenibles.

<sup>58</sup> De acuerdo a los distintos *Reportes de Conflictos Sociales* de la Defensoría del Pueblo, más del 75% de estos tienen su causa, en última instancia, en factores atribuibles al deficiente ordenamiento territorial del país y a las contradicciones y tensiones en el uso de los recursos naturales.

<sup>59</sup> Informe del Presidente Regional a la II Rendición de Cuentas, 2009.

desarrollo sostenible<sup>60</sup>. Estos estudios, que venían siendo realizados por entidades como el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y el INADE, se convirtieron en el año 2003 en procesos de concertación, involucrando en su liderazgo a los gobiernos regionales.

Los procesos iniciados entonces por distintos gobiernos regionales se vieron ampliados con el Plan Operativo Bianual para la ZEE (2005-2007), que estableció el compromiso de los gobiernos

regionales, locales e instituciones responsables de implementar la ZEE en los niveles macro, meso y micro en diversos ámbitos jurisdiccionales.

Hay avances significativos en un buen número de regiones. En tres se cuenta con ZEE aprobada; 14 han constituido una Comisión Técnica de Macrozonificación y 18 una Comisión Técnica de ZEE. Así, a fines del año 2009, la situación de la ZEE en las regiones del país es la que se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 13**  
Situación de la ZEE por regiones al 2009

Región	ZEE aprobada	Comisiones Técnicas de Macrozonificación	Comisión Técnica de ZEE*
Amazonas	X	X	X
Áncash		X	X
Cusco	X	X	
Ica		X	X
Lambayeque		X	X
Puno		X	X
San Martín	X	X	
Tacna		X	X
TOTAL	3	14 (8)	18 (6)

Fuente: Ministerio del Ambiente. Estrategia nacional de zonificación económica ecológica (versión en consulta), Lima, julio 2009.

\* Información obtenida de los portales de los gobiernos regionales.

Estos y otros avances en diversas regiones del país se expresan en planes de gestión de cuencas, en propuestas y hasta en planes provinciales y distritales que aplican herramientas como el análisis de riesgos y estrategias de comunicación y educación ambiental. Sin embargo, el ordenamiento territorial como instrumento de gestión es aún muy disperso y poco sistemático. A partir de las políticas ambientales previas a la creación del Ministerio del Ambiente, la mayoría de regiones cuenta con una Comisión Ambiental Regional y ha elaborado tanto sus políticas ambientales cuanto sus planes de acción y agendas ambientales.

Lo mismo sucede con la zonificación económica ecológica. Muchas regiones cuentan con la ordenanza que la declara de interés regional y han

conformado su comisión técnica. Es claro que la ZEE no es la solución plena a los problemas relacionados con el uso y ocupación de los territorios, dado que su viabilidad depende de una institucionalidad nacional de la que aún carecemos, que es la única manera de garantizar que tales procesos se traduzcan en políticas concretas, se articulen realmente al planeamiento de la gestión pública y dispongan de los recursos necesarios.

En este escenario, la voluntad y la disposición que vienen mostrando los distintos gobiernos regionales, pero también muchos provinciales y distritales, así como algunas autoridades nacionales, permiten avanzar en la construcción del liderazgo y el compromiso de los gobiernos y hacen que el ordenamiento territorial sea crecientemente una prioridad en su agenda, entendiendo que se trata de un proceso secuencial, como lo define el Ministerio del Ambiente, de largo plazo. En esa perspectiva, en la que el rol mayoritario lo desempeñan los gobiernos subnacionales y la cooperación

<sup>60</sup> Grupo Propuesta Ciudadana. *Zonificación Económica Ecológica para la planificación del desarrollo territorial en las regiones*. Lima, octubre 2009.



al desarrollo, es evidente que se requiere de un creciente fomento de capacidades y de un alineamiento de los diversos planes existentes con el

plan de desarrollo concertado como instrumento rector, el que debe estar en concordancia con el ordenamiento territorial.

### Algunos casos

En Cajamarca, el ordenamiento territorial se inició en el 2004, con la creación del grupo técnico. En el 2006 se declaró de interés regional este ordenamiento y se definieron los integrantes de la comisión de ZEE. Desde el año 2007, con el apoyo de la cooperación internacional de desarrollo, se avanzó en el proceso, dirigido por la comisión formada por representantes de las 13 municipalidades provinciales, instituciones públicas y privadas de la región, ONG y comunidades nativas. Ese mismo año se instaló el Equipo Técnico Multidisciplinario, que a lo largo del 2008 y del 2009 desarrolló el conjunto de productos y etapas que establecen el Reglamento de la ZEE y la directiva sobre metodología del proceso elaborada por CONAM. Los talleres participativos se realizaron en todas las provincias y ya se recogió la información temática<sup>61</sup>. A esto se añaden otros mecanismos como el ya aprobado plan de acondicionamiento territorial de la provincia de San Pablo (2004-2006), el de ordenamiento territorial de las cuencas del Cascacén y Muyoc (2004-2006) y actualmente, desde un enfoque político-administrativo, se están implementando los planes provinciales de Cajamarca, Jaén, Hualgayoc y San Marcos. Las mancomunidades municipales —Asociación de Municipalidades del Marañón Andino, Coordinadora del Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque y la Asociación del Corredor Económico del Crisnejas— vienen impulsando también el proceso.

Piura, por su parte, constituyó el equipo técnico e impulsor de la gestión del plan de ordenamiento del año 2005 y su Comisión Técnica de ZEE del 2006. Dos de sus instrumentos de gobernabilidad —el Acuerdo Regional Piura: Lineamientos de Largo Plazo 2007-2021, suscrito con varias municipalidades, distintos actores de la sociedad civil e incluso cuatro partidos, así como el PDRC 2007-2011— incorporaron como un eje el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo. A la fecha se está concluyendo la primera propuesta de mesozonificación, a la que se suman, entre otras, la ZEE de la cuenca del río Chira (2005-2006), la del distrito de Morropón (desde el 2008) y diversos planes de ordenamiento territorial distrital (Pacai-pampa, Carmen de la Frontera y Morropón, entre otros) y de cuencas (Bigote Serrán y La Gallega), que contaron con el apoyo de la cooperación al desarrollo. Adicionalmente, desde el 2008, con el liderazgo del gobierno regional, se está implementando un proyecto de inversión pública de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial de la región.

### 7.3. Procesos hacia la integración regional

El fracaso del referéndum del 2005 mostró los límites del modelo de regionalización vigente<sup>62</sup>. Definida la integración como la “segunda etapa” de la descentralización, predominó la necesidad de cumplir plazos normativos antes que el desarrollo de una visión estratégica de un proceso que por definición

es largo y difícil, obviándose la necesidad de reforzar la articulación económica como condición para la formación de regiones sostenibles.

Entendida la regionalización como un proceso fundamentalmente político-administrativo, se dejó de lado toda preocupación por la organización territorial, tarea aún pendiente en el país. La larga demora para conformar el Centro Nacional de Planificación (CEPLAN) y, junto con él, el Sistema Nacional de Planeamiento, así como la ausencia de una estrategia nacional para un nuevo ordenamiento del territorio nacional, están en la base del fracaso de ese modelo de regionalización, en el que no se puede insistir más.

Aún en la actualidad no hay una propuesta clara, ni incentivos significativos para transitar de los departamentos a las regiones. Lo avanzado

<sup>61</sup> Servicios Educativos Rurales. *Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial*. Lima, CARE-CEDEPAS Norte-CIPDER-GRUFIDES-Gobierno Regional de Cajamarca-GTZ-ITDG-IC-SER, 2009.

<sup>62</sup> Sobre los resultados y las características de dicho proceso, ver Ballón, Eduardo. “El referéndum del 30 de octubre: un resultado previsible y un gran desafío nacional”. En: *Quehacer* N° 157. Lima, DESCO, diciembre del 2005. Ver también PRODES. *Informe de balance 2005*. Lima, PRODES, abril 2006.

desde el gobierno nacional no es mucho. Bajo la conducción de la Secretaría de Descentralización, y en coordinación con el CEPLAN, un consorcio internacional liderado por Macroconsult S.A., ha trabajado las bases técnicas de un plan nacional de regionalización, que adelanta escenarios territoriales prioritarios y sostenibles a partir de la consolidación de grandes ejes de desarrollo y cuencas, documento que aún no es materia de discusión pública.

Las modificaciones legislativas que se están haciendo —eliminación de las fechas de referéndum, obligación de formular un Plan Nacional de Regionalización y fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregionales—, aunque positivas, son claramente insuficientes para producir una efectiva reorientación del modelo de regionalización vigente.

Los pasos más significativos, aunque aún muy limitados, se vienen dando desde abajo; es decir, a partir de la iniciativa de los gobiernos regionales<sup>63</sup>. Constituidos en un principio como espacios de articulación de proyectos y planes basados en el impulso de corredores o ejes de integración, su creación se aceleró “desde arriba” en el 2005, en el marco del referéndum de integración. Posteriormente, distintos gobiernos regionales han empezado a avanzar en la lógica de lo que algunos han denominado macrorregiones, generándose tres juntas, cuyo fortalecimiento institucional ha sido apoyado por la Secretaría de Descentralización, mientras el soporte para sus respectivas secretarías técnicas viene siendo brindado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En sentido estricto, las tres juntas más importantes y activas en este momento son la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente (INTERNOR), el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y el Consejo Interregional Centro Sur (CENSUR), en ese orden, que vienen adelantando, además de diagnósticos y propuestas de planes y acciones compartidas, iniciativas fundamentales, dentro de las que cabe destacar a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PRONOR), que viene implementando INTERNOR, así como el Fondo de Desarrollo de la Amazonía, que es un fideicomiso que está siendo construido por el CIAM<sup>64</sup>. INTERNOR ha logrado, como uno de sus resultados más visibles, que un tramo de la carretera IIRSA Norte sea financiado por los gobiernos regionales y no únicamente por el gobierno nacional.

De esta manera, las pocas iniciativas vigentes —INTERNOR, CIAM y CENSUR, porque la MACROSUR está recién estructurándose— se vienen articulando alrededor de diagnósticos, proyectos y planes y programas comunes, algunos de los cuales están incluso planificados. Con ello muestran un camino por el que habrá que transitar con mayor velocidad y decisión, lo que supondrá voluntad política, pero también cambios normativos.

El cuadro que presentamos a continuación resume el proceso seguido en la conformación de estas instancias, varias de las cuales (las constituidas para la formación de regiones), como hemos dicho, carecen actualmente de sentido y por lo tanto no están en funcionamiento:

**Cuadro 14**  
**Las Juntas de Coordinación Interregional**

Denominación	Gobiernos regionales	Año de su creación
INTERNOR	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad (2007), Áncash (2007), Cajamarca, Amazonas	2004
Consejo Interregional Centro-Sur (CENSUR)	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Pasco	2007
Consejo Interregional Amazónico (CIAM)	Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios.	2007
MACROSUR	Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna,	2010

Fuente: Santa Cruz, Francisco. *La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2007. Portales de los gobiernos regionales. Elaboración propia.

<sup>63</sup> Sobre el particular, ver Santa Cruz, Francisco. *La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

<sup>64</sup> Sobre el particular, ver Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. *Desafíos de la integración regional. Evaluación rápida de campo*. Lima 2009.

Más recientemente, existen otras dos iniciativas impulsadas por los gobiernos subnacionales. En el 2007, alentados por el discurso presidencial en esa dirección, los gobiernos regionales de Amazonas y San Martín firmaron un acuerdo para constituir una región piloto. Con el apoyo del PNUD, dos años después contaban con la propuesta de estrategia de integración, que despertó el interés del Gobierno Regional de La Libertad. De esa manera, en el 2009 se constituyó la mancomunidad regional de los tres gobiernos, nacida con la finalidad de integrarlos para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo interregional y buscando el mejoramiento del comercio, la vialidad, la energía, el medio ambiente y la construcción de capital social.

Aunque la mancomunidad ha constituido mesas técnicas y ha avanzado en propuestas sobre la estructura orgánica y funcional de cada consejo regional, los documentos de gestión institucional de la asociación y las bases para un Plan de Desarrollo Concertado, la iniciativa no encuentra un marco normativo que la haga viable. Los presidentes regionales han formulado una propuesta de ley sobre la mancomunidad regional, entendiéndola como la gestión conjunta de gobiernos regionales, que a pesar de su importan-

cia e interés, no encuentra aún espacio para ser discutida.

La segunda es la iniciativa para la conformación de la región Áncash, Huánuco y Ucayali, que viene avanzando desde el 2008, alentando de manera más inmediata la creación de una región en el marco legal vigente. Tras suscribir el acta de intención, entre mayo y octubre del 2009 elaboraron el expediente técnico, siguiendo una metodología participativa que involucró a varios de los actores del proceso de descentralización y a las instituciones ubicadas en sus territorios, sustentándose en proyectos de articulación económica, energética y vial. El expediente técnico se encuentra en vías de aprobación, dado que se financió con fondos del Programa de Modernización y Descentralización del Estado.

La idea de los tres gobiernos regionales es la de sensibilizar a la población sobre el expediente técnico una vez culminado y, a partir de los acuerdos entre los gobiernos regionales, convocar a referéndum. Se trata ciertamente de un camino difícil, máxime si consideramos que el proceso, que no es muy visible, tendrá que ser continuado por los nuevos gobiernos regionales que resulten de los comicios de octubre del 2010.



## **Recomendaciones**



## 8. Recomendaciones

Los gobiernos regionales son aún una institucionalidad joven, con algo más de ocho años de existencia, dentro de un proceso de descentralización que tiene casi la misma edad. A pesar de su corta vida, este nivel de gobierno ha mostrado una gran potencialidad para articular a los gobiernos locales y para establecer el diálogo y la negociación con el gobierno nacional. Asimismo, se ha puesto en evidencia su relevancia como interlocutor político.

Pero más allá de cualquier consideración sobre sus fortalezas y debilidades, lo cierto es que deben transitar por un proceso de fortalecimiento institucional que requiere mayor plazo que la experiencia ya acumulada en los años transcurridos desde la instalación de sus primeras autoridades elegidas en enero del 2003.

Recordemos que los gobiernos locales, cuyas autoridades elegimos ininterrumpidamente desde hace 30 años —reconociendo las múltiples y meritorias experiencias positivas en diversos aspectos de la gestión local en muchos municipios—, tomados en conjunto, como nivel de gobierno, aún muestran debilidades institucionales.

En el primer período de gestión 2003/2006, los gobiernos regionales debieron concentrar su atención en ocupar su espacio recién creado en la estructura de organización del Estado, avanzar en la transferencia de sus competencias a través de un proceso de acreditación opaco y formalista, así como lograr asignaciones de recursos adicionales a sus presupuestos de origen para poder ejercer su rol de gobierno. Es recién en el segundo momento de la gestión regional que culminó en el 2010, cuando podemos afirmar que se ha completado la transferencia formal y administrativa de sus competencias sectoriales y, en términos globales, se ha incrementado el volumen de recursos que reciben para inversión. Es en esta etapa que los gobiernos regionales han intentado el diseño de políticas propias y se han esforzado por avanzar en la perspectiva de asumir su papel como nivel intermedio en la estructura del Estado.

En función de las iniciativas que han sido promovidas desde los gobiernos regionales y de las trabas de contexto que deben enfrentar se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Para facilitar las reformas en curso son necesarias las siguientes mejoras en el marco normativo e institucional: a) precisar en la LBD el concepto de autonomía en un Estado unitario y descentralizado, como define la Constitución, para facilitar la delimitación de las competencias compartidas; b) desarrollar el concepto de rectoría nacional y las capacidades de los sectores para ejercerla en reemplazo de

su tendencia a intervenir en la gestión de las competencias descentralizadas; c) fortalecer la representatividad y capacidades de los consejos regionales para cumplir sus funciones normativas, fiscalizadoras y de representación; d) crear instancias institucionales obligatorias de coordinación regional/local bajo el liderazgo de cada gobierno regional; e) flexibilizar la estructura de gerencias regionales preestablecida en la LOGR, con el fin de que pueda adecuarse a las diversas realidades y requerimientos regionales; f) eliminar la obligatoriedad establecida en la LBD de mantener las administraciones subregionales heredadas de los CTAR; y g) permitir, sobre la base de normas técnicas que fije el MEF, la recomposición de las UE presupuestales existentes en cada gobierno regional, para adecuarlas a los requerimientos de sus reformas organizativas.

2. Resulta urgente mejorar la normatividad administrativa que regula los sistemas administrativos nacionales, diseñada para un Estado centralizado y basado en el control de procedimientos, para adecuarla al nuevo entorno del proceso de descentralización y orientarla hacia un enfoque de gestión basada en resultados que facilite la gestión pública. Obviamente que ello requiere desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de dicha gestión, hoy insuficientes y fragmentados en el Estado. Esta reorientación es particularmente relevante en el caso del sistema de gestión presupuestaria que, a pesar de la iniciativa reciente para ir hacia un presupuesto por resultados, en la práctica sigue enfocada en el control de insumos; en este sentido, las cadenas de resultados de los programas prioritarios requieren partir de la escala y diversidad de las acciones y productos concretos que deben planificar las entidades, más que ser un diseño teórico planteado desde arriba.
3. La orientación del trabajo que viene realizando SERVIR es adecuada, pero la velocidad no parece la que requiere la urgencia de la reforma; la respuesta que aporta el Cuerpo de Gerentes Públicos es útil, pero su oferta no corresponde a la dimensión del problema.

En el caso de los gobiernos regionales es indispensable: a) emitir normas que permitan abrir vasos comunicantes entre los distintos regímenes de personal que han heredado,

de manera que se puedan realizar acciones de reasignación de personal al interior de la organización; b) volver inflexible el cumplimiento del plazo de jubilación del personal nombrado; c) establecer perfiles de competencias para los cargos claves de los sistemas administrativos y funcionales, tarea en la que sus órganos rectores deben comprometerse; d) abrir la posibilidad de que los gobiernos regionales puedan atraer e incorporar personal calificado en puestos clave de dirección y asesoramiento, a través de procedimientos objetivos de selección y remuneración basados en competencias y rendimiento; e) promover activamente el desarrollo de la oferta descentralizada de servicios de formación, aplicando mecanismos de certificación de calidad; y, finalmente, f) posibilitar que los gobiernos regionales apliquen recursos de inversión a proyectos de fortalecimiento de capacidades institucionales, para lo cual es necesario desarrollar indicadores apropiados para la evaluación de sus resultados.

4. En términos de prioridades de desarrollo de capacidades, sobre la base de la asignación de competencias a los gobiernos regionales y a partir de su experiencia acumulada de gestión, resaltamos las siguientes temáticas: a) identificación y formulación de proyectos de desarrollo que respondan a los objetivos y prioridades establecidos en los instrumentos de planificación; b) políticas e instrumentos de promoción del desarrollo económico territorial en articulación con los gobiernos locales y los agentes económicos regionales; y c) gerencia de servicios públicos de responsabilidad regional.
5. En el corto plazo hay que resolver el tema del costeo y los recursos necesarios para las competencias transferidas. El desafío mayor es concebir los nuevos modelos de *gestión descentralizada* de las competencias transferidas, en articulación con los gobiernos locales y adaptados a las diversas realidades regionales y, a través de ello, clarificar la delimitación de roles y funciones que de modo concreto deberían asumir los sucesivos niveles de gobierno en cada materia de competencia y proceso de producción de los bienes y servicios públicos. En ese marco deben definirse también los desafíos de descentralización desde el nivel regional hacia el local.



El Decreto Supremo 047-2009-PCM, que aprueba el Plan Anual de Transferencias para dicho año, ofrece los mecanismos institucionales para posibilitar ese proceso de desarrollo de la gestión descentralizada. En ese marco, los gobiernos regionales deben exigir a los sectores que activen las comisiones intergubernamentales previstas en la norma y pongan en juego en ellas una voluntad real de debatir y consensuar los nuevos modelos de gestión descentralizada de las competencias transferidas, en función de mejorar la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos que en conjunto el Estado provee a la población.

6. Es impostergable poner en juego una estructura de financiamiento de la gestión subnacional más predecible (menos sujeta a la discrecionalidad del gobierno nacional y a la volatilidad de determinadas fuentes de financiamiento), equitativa y equilibrada en sus asignaciones para gastos corrientes y de inversión. Con esos objetivos, la ANGR ha desarrollado y hecho pública una propuesta de sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, que compartimos, basada en una coparticipación preestablecida de los gobiernos regionales en todas las fuentes de ingresos tributarios de administración nacional.

Esta propuesta también busca asegurar una asignación relativa suficiente para los principales campos de gasto regional, diferenciando los requerimientos para financiar: a) la operación y mantenimiento de los servicios de responsabilidad regional (educación, salud y promoción económica), b) la inversión pública regional y (c) el gasto administrativo de finalidad general. Cualquier esquema de reforma que finalmente se adopte debe prever mecanismos de gradación en esta materia que se reserven para los gobiernos regionales de regiones efectivas; estos mecanismos podrían estar principalmente enfocados en la atribución de fuentes impositivas propias y en mayores niveles de autonomía para la asignación de gasto.

7. Inicialmente se requiere de un programa para autoridades y funcionarios regionales de fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas con participación, que sea responsabilidad compartida de las Secretarías de Descentralización y Gestión Públi-

ca de la PCM y que incorpore a organizaciones especializadas de la sociedad civil. Los gobiernos regionales deben contar con recursos disponibles para que puedan asumir los costos básicos de la participación y simultáneamente deben “ordenar” y priorizar claramente los distintos procesos de participación ciudadana y concertación que se han multiplicado en sus territorios, diferenciándolos claramente por su carácter, sus funciones y los alcances que tienen, para no generar nuevas frustraciones.

8. Resulta indispensable repensar el rol del Consejo de Coordinación Regional y su articulación con los procesos de planificación regional, pero también provincial y distrital, asignándole eventualmente un carácter de coordinación intergubernamental. Ello supone pensarla como la institución política que delibere y defina de manera vinculante el desarrollo regional, encabezado por el presidente regional e integrado por los alcaldes provinciales y representantes de los “grupos de interés”, propuestos desde los espacios de concertación regional y local, nominados mediante un sistema mixto de elección e invitación. La iniciativa del Gobierno Regional de Cajamarca, que va en esta dirección, parece bastante sugerente.
9. El proceso del presupuesto participativo regional debe institucionalizarse más claramente, lo que supone en el corto plazo asegurar su articulación con los planes de desarrollo concertado, así como conocimiento previo de los montos reales involucrados en el ejercicio, que debiera hacerse multianual para superar varias de las deficiencias que se observan en la actualidad, y en concordancia con la decisión de implementar la programación multianual de inversiones. El MEF y los gobiernos regionales requieren llevar adelante un programa masivo de difusión y capacitación en el uso del SIAF y del aplicativo del presupuesto participativo. Los gobiernos regionales deberían concentrarse en la ejecución de los proyectos priorizados para disminuir la proporción de aquellos no ejecutados que afectan la credibilidad del proceso, mejorando simultáneamente las competencias técnicas, la capacidad operativa y los mecanismos de control del comité de vigilancia, facilitando su acceso a la información y su funcionamiento operativo.



En el caso de la participación de los más pobres hay que buscar que sus intereses sean canalizados, de manera complementaria, por un sistema de planificación que cuente con una adecuada focalización en esta población. También hay que pensar en estructurarlo de manera tal que se permita su articulación desde lo distrital hasta lo regional, lo que implica calendarios diferenciados y en secuencia, discutiendo la conveniencia de que el ejercicio, por lo menos a nivel regional, sea multianual.

10. Es preciso trabajar en la estandarización de los contenidos y especialmente en la accesibilidad a estos, en el caso de los portales. Los gobiernos regionales deben hacer énfasis en la información sobre ejecución presupuestal, adquisiciones y contrataciones, así como sobre el funcionamiento del CCR. En lo que respecta a las audiencias de rendición de cuentas, en el corto plazo hay que garantizar que el resumen ejecutivo de la presentación sea distribuido previamente entre todas las organizaciones inscritas para elegir al CCR y entre los agentes participantes.

11. En principio, se trata de repensar el diseño normativo de la integración y entender que la regionalización no se resolverá ni por el diseño de regiones piloto, ni "desde arriba". Lo más importante en el corto plazo es el apoyo a las experiencias en curso, consolidando las juntas de integración, fortaleciendo su capacidad de

planeamiento territorial y facilitando su iniciativa de formulación y gestión de proyectos interdepartamentales.

Simultáneamente se debe promover incentivos de distinto tipo y alcance, que alienten la creación de mancomunidades regionales, siguiendo el camino que, tras vencer muchas resistencias y desconfianzas, parece estarse afirmando en el espacio municipal. Es en principio desde estos procesos que debe producirse el indispensable diálogo inspirado en el afán de construir un Plan Nacional de Regionalización, involucrando en esta etapa a los gobiernos y a los actores regionales. Simultáneamente, en los próximos años se debe abordar seriamente el tema de la demarcación político-administrativa, superando la profusión de provincias y distritos que se observa hoy.

De las experiencias en curso son identificables tres modelos de diseño de la organización regional en proceso de consolidación: a) la alternativa representada por el caso del Gobierno Regional de Arequipa, que enfatiza una lógica sectorial de organización; (b) el caso representado por el Gobierno Regional de Huancavelica, que pone énfasis en su plano de organización territorial; y (c) un modelo mixto representado por el Gobierno Regional de Junín y hacia el cual tiende, aunque con diferente estrategia, el de San Martín, que busca articular matricialmente los ejes sectorial y territorial que atraviesan la organización regional.



***Aportes de los gobiernos regionales  
en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)***

Se terminó de imprimir en enero de 2011  
en los talleres gráficos de SINCO editores  
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974  
• [sincoeditores@yahoo.com](mailto:sincoeditores@yahoo.com)



La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huánuco. Su principal tarea es “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país”.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país, construir mejores condiciones para su desarrollo.