

# Alerta Descentralista

descentralizacion@esan.edu.pe



esan

Transformando profesionales en líderes

PROCESOS, CONDICIONES Y POLÍTICAS  
PARA LA DESCENTRALIZACIÓN  
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

VOLUMEN 1 AÑO 1  
QUINCENA FEBRERO 2004

## SUMARIO:

Pág. 2  
**NUESTRO PUNTO DE VISTA**  
El desafío descentralista.

Pág. 3  
**DESAFÍOS PAÍS**  
Acuerdo nacional como soporte de políticas de estado hacia el mediano y largo plazo.

Pág. 4  
**OBSERVATORIO REGIONAL**  
Balance de la descentralización: percepciones de los actores de Puno, San Martín y Lambayeque.

Pág. 6  
**ACTORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**  
Los peligros de una descentralización sin información.

Pág. 7  
**PROCESOS INSTITUCIONALES**  
El MIMDES evaluando sus procesos.

Pág. 8  
**ENTREVISTA ESPECIAL**  
Entrevista a alcalde provincial de San Marcos, Cajamarca.

Pág. 9  
**OPINAN LOS ACTORES REGIONALES Y LOCALES**

Pág. 10  
**SEMÁFORO DESCENTRALISTA**

Pág. 11  
**AGENDA**



## EDITORIAL

### DESCENTRALIZACIÓN:

*Redistribuir y ampliar las oportunidades*

En nuestro país, la descentralización deberá significar un proceso de remoción profunda de las estructuras que han sostenido un sistema de poder capaz de alimentarse y convivir entre la opulencia, la pobreza, la exclusión, la corrupción y aun la violencia. Supone, por ello, releer el Perú y sus posibilidades en el marco de un escenario paradójico que vincula mirada global con gestión local y oportunidades con amenazas.

Su construcción no es principalmente administrativa o legal, implica y requiere complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos. Nos involucra a todos y, por ello, su irreversibilidad debe ser una responsabilidad compartida entre Estado y sociedad.

Es larga la historia de intentos y frustraciones, pero hoy no tenemos espacio para el fracaso. Varias dimensiones críticas nos han ubicado en el borde del abismo, y la descentralización debe ser parte de la solución. Nos referimos a la crisis jurisdiccional y de legitimidad del Estado, al desgaste del sistema de representación y del sistema político, que alimentan la crisis de gobernabilidad. Para ir más allá del crecimiento económico y aproximarnos al desarrollo humano, el potencial competitivo está justamente en las regiones y localidades. Estamos persuadidos de que en nuestro país es posible hacer que converjan la estrategia nacional de superación de la pobreza y la estrategia nacional de competitividad.

ESAN ha decidido asumir su cuota de responsabilidad y para ello está iniciando las operaciones del Instituto de Decentralización y Desarrollo (IDD); a través del cual buscamos realizar un seguimiento de los procesos regionales y locales, desarrollar estudios y consultorías especializadas, articular una red nacional e internacional de instituciones y experiencias, y potenciar nuestra actual oferta formativa en torno a la gestión del desarrollo regional y local.

En las siguientes semanas daremos a conocer un primer estudio nacional de procesos y desafíos en torno al proceso de la descentralización, con énfasis en las transferencias de los programas de lucha contra la pobreza. Para posibilitarlo, estamos conformando una red de instituciones regionales y contamos con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Alerta Descentralista tiene como objetivo difundir los principales hallazgos, estudios y sondeos que realiza ESAN, con el interés de auscultar la opinión de los actores lo cual permita aportar elementos de juicio para mejorar el proceso de toma de decisiones.

Uno de los objetivos centrales de la presente publicación es ponernos al servicio de quienes toman decisiones respecto de este tema en los diversos niveles de gobierno así también como en el ámbito empresarial, la cooperación internacional y la organización social.

Carlos Barrenechea Lercari

## TESTIMONIO

### SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

*"Digamos que no está tan claro, no está tan específico, toda vez que los procesos de transferencia del Pronaa y de Foncodes los están llevando sin la debida información y transparencia, con criterios burocráticos, sin consultar con los gobiernos locales. En la población hay bastante desconcierto y desconfianza, más aún cuando el MEF ha elevado a todas las municipalidades el techo presupuestal, que se incrementa porque se incluye las transferencias de los programas sociales, pero que nosotros al no saber el destino de ese fondo, hicimos el presupuesto participativo incluyendo esos montos. Ahora nos dicen que sólo se puede gastar esos recursos en determinados rubros y ahora el gobierno local va a tener conflictos con la población si es que no respetamos lo que aprobamos en el consejo de coordinación local. Pedimos mayor autonomía en el manejo de esos recursos".*

Alcalde Municipalidad Distrital de Oxapampa, Pasco  
Alfredo Raymundo Justiniano

Auspiciado por:



esan

## NUESTRO PUNTO DE VISTA

## EL DESAFIO DESCENTRALISTA

## Un tiempo extraordinario.

**A**sistimos a un tiempo extraordinario. Se ha derrumbado el viejo molde del estatismo burocrático que terminó expropiando democracia y libertad a la población pero también se han puesto en cuestión las nociones mismas de progreso y bienestar concebidos por las sociedades del consumismo. Tiempo en el que se profundizan, explosivamente, las brechas entre la pobreza y la riqueza, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos.

Paralelamente, asistimos al despliegue de la mayor y más acelerada revolución científica y tecnológica, cuyo libre desarrollo en beneficio de la humanidad requiere de cambios profundos en las actuales estructuras jurídicas, sociales, institucionales y políticas, reproductoras de inequidad y exclusión.

El rumbo o direccionalidad de la profunda transformación social que debe acompañar a la revolución científico - tecnológica tiene varios indicadores estratégicos: fortalecimiento y protagonismo de la sociedad civil mediante la transferencia de capacidades de decisión hoy concentradas en las estructuras estatales; desplazamiento de competencias y funciones desde los niveles centrales de gobierno hacia los niveles subnacionales y locales; transitar desde la democracia formal hacia modalidades innovadoras de empoderamiento y autogobierno local o democracia participativa, énfasis en el desarrollo de las capacidades y en la movilización de los capitales sociales de los pueblos, desarrollar sentido de corresponsabilidad superando la cultura paternalista y asistencial, desechar las alternativas "molde" y asumir con creatividad y audacia el desafío de adecuar las respuestas a la diversidad de los escenarios.

## El sentido del desafío descentralista.

En el marco de este formidable desafío, la descentralización no es sólo ni principalmente un proceso administrativo, fiscal o económico. Constituye uno de los grandes causas para la construcción del Desarrollo Humano.

Imaginar el futuro del Perú al margen de este proceso resulta imposible, pues su compleja, diversa y retante configuración geográfico ecológica, étnico cultural, económica, social e institucional, lo plantean como condición necesaria.

Dada esta complejidad, el proceso demanda de un esfuerzo sostenido de al menos el mediano plazo para comenzar a mostrar resultados consistentes.

Así como las expresiones y efectos del centralismo son múltiples, las dimensiones implicadas, los efectos e impactos de la descentralización lo son también. No se trata principalmente de nuevos mapas y espacios sino de condiciones para el desarrollo económico productivo, para una eficaz lucha contra la pobreza, para promover el desarrollo empresarial, generar empleos e ingresos para las mayorías, para aprovechar nuestras ventajas comparativas y construir las competitivas.

En nuestro país, la descentralización resulta ineludible para democratizar el país, superar la exclusión, fortalecer el tejido social fracturado por la violencia y la crisis, afirmar el protagonismo de la sociedad civil y contribuir a forjar nuevas condiciones de gobernabilidad en el país, comenzando por sus localidades.

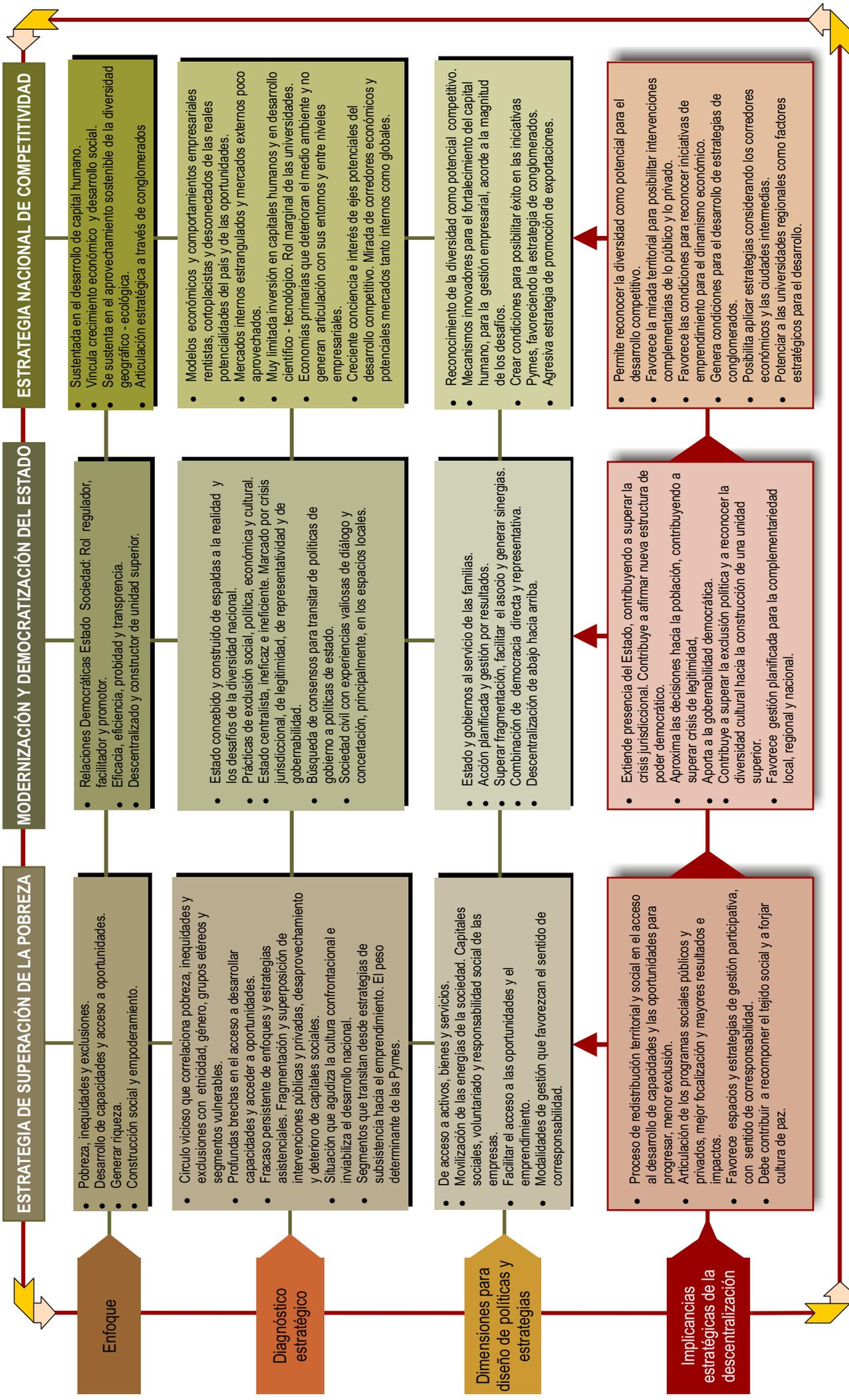
## Los procesos en curso.

Los testimonios de los actores, expresado en Alerta Descentralista, nos muestran serias limitaciones de base que pueden distorsionar y hasta llevar a la frustración del proceso iniciado en el país. No se evidencia una concepción orientadora que articule descentralización con redistribución territorial y social de las oportunidades, nuevas modalidades de gestión con potenciación de las estrategias de superación de la pobreza. La idea predominante es la de la transferencia de recursos financieros, oficinas y personal. La información y la capacitación son genéricos, poco formativos e instrumentales y adicionalmente superpuestos. La fragmentación sectorial y aún intrasectorial que genera visiones de parcela e impide construir sinergias, es un factor crítico aún no abordado.

En estas circunstancias, estimamos indispensable definir las intervenciones estratégicas capaces de recuperar rumbo, articular voluntades e iniciativas y desencadenar procesos: a). Prioridad al proceso de definir espacios y modalidades de gestión locales, capaces de articular las intervenciones de instituciones públicas y privadas. b). Apostar por la "fusión" o complementariedad de los programas del MIMDES, desde las localidades y con los actores, como lo ha planteado la Ministra Romero. c). Los dos temas anteriores pueden tener en los procesos del planeamiento estratégico y el presupuesto participativo una gran palanca para institucionalizar procesos. d). Diseño y ejecución de una estrategia sostenida y masiva de acciones de comunicación para el desarrollo. e). Redefinir los contenidos y las estrategias de un programa consistente de desarrollo de capacidades, principalmente desde "vitriñas" o experiencias concretas en la realidad, capaces de enriquecerse y diseminarse desde la propia creatividad y sabiduría de los actores.

## Superar las grandes fracturas históricas para posibilitar la refundación del país desde la revaloración de su ser histórico, el encuentro intercultural y su vinculación exitosa a los desafíos del mundo global

### ACUERDO NACIONAL COMO SOPORTE DE POLÍTICAS DE ESTADO HACIA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO



## OBSERVATORIO REGIONAL

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN: PERCEPCIONES DE LOS ACTORES DE PUNO, SAN MARTÍN Y LAMBAYEQUE



Entre la última semana de enero y la primera de febrero, ESAN realizó una investigación cualitativa que tenía por objetivo establecer las tendencias en las percepciones que tienen los actores sociales en torno al proceso de descentralización. Para ello se desarrollaron 22 grupos focales y 36 entrevistas a profundidad a ciudadanos, funcionarios públicos, líderes de organizaciones de base, representantes de medios de comunicación, alcaldes y regidores en los departamentos de Puno, San Martín y Lambayeque. En las semanas siguientes se realizará una amplia investigación en las 25 regiones del país, que nos permitirá afinar y confirmar las conclusiones que este primer esfuerzo nos ha otorgado.

Los principales hallazgos de esta primera aproximación están vinculados a la percepción del proceso de descentralización en general, a cómo evalúan la transferencia de los programas sociales en particular, y a cuáles son las dificultades y posibles conflictos que se vendrían en los próximos meses si es que los organismos correspondientes no atienden los puntos críticos del proceso.

### Descentralización Sí, pero con autonomía, recursos, orden y transparencia.

Una gran mayoría de actores coincide en señalar que la descentralización es una reforma fundamental para el desarrollo del interior del país, porque pone en manos de los actores regionales y locales, la capacidad de decidir sobre qué hacer para desarrollarse. Sin embargo, casi todos señalan que se ha percibido dos momentos, relativamente desconexos en este proceso:

- El primero, en donde se mostró voluntad política del Congreso y el ejecutivo, aprobándose las principales

normas legales y que concluyó con las elecciones regionales y municipales.

- El segundo momento, marcado por la indefinición tanto del poder ejecutivo, como del poder legislativo para iniciar el proceso de transferencia real. Señalan que se empezaron a producir cientos de normas, directivas y enredos legales con la finalidad de no transferir nada o de hacer sólo una desconcentración administrativa, convirtiendo a los gobiernos locales en una “ventanilla” del gobierno central. Los gobiernos regionales son percibidos como espectadores en el tema de transferencia de los programas de lucha contra la pobreza.

Otro hallazgo importante es que una mayoría de actores está de acuerdo en que el proceso de descentralización sea gradual, ordenado, transparente y que los niveles subnacionales de gobierno deben ingresar a un proceso sostenido de fortalecimiento y desarrollo institucional, incluyendo recursos para profesionalizar la gestión de las municipalidades rurales. Pero también todos coinciden que la gradualidad debe tener un cronograma claro por cada sector, incluyendo el achicamiento de los poderes en el nivel central. Existe el temor de que si en los próximos meses no se dan señales claras en este aspecto, las tensiones entre los niveles de gobierno se agudizarían.

### Población desinformada, desconfiada, pero ávida de participar en el proceso.

Existe una ausencia clamorosa de información en la población respecto al proceso de descentralización en general y de la transferencia de los programas sociales en particular. Este hecho lleva a que los rumores se conviertan en temores en el tema de la transferencia de los programas sociales. Sólo algunos de los usuarios de estos programas saben parcialmente que éstos pasarán a las municipalidades, pero no saben cuál será la modalidad de gestión; si ellos participarán o no en este proceso, si tienen el derecho de ejercer control social sobre los mismos, etc.

Paralelamente, existe también la percepción de que los propios técnicos de los organismos ejecutores de los programas sociales, que son los encargados de operativizar las transferencias, tienen las mismas carencias de claridad del proceso y de disposición de

información confiable, lo cual agudiza la sensación de desorientación e incertidumbre de la transferencia.

La gente exige campañas informativas tanto del gobierno nacional, regional, local y de los líderes de opinión; sólo así podrá participar activamente en el proceso. Pese al desconcierto que ha empezado a surgir, aún mantienen la esperanza que la descentralización traerá resultados que beneficiará a sus territorios y familias.

### LOS ACTORES CLAVE Y LA FALTA DE INFORMACIÓN QUE NO PERMITE CONSENSOS

Los actores clave del proceso de descentralización a nivel regional son: Los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los sectores que aún pertenecen al gobierno nacional y las organizaciones sociales. En general, todos ellos no tienen CLARIDAD de cuál es la ruta a seguir en el proceso de descentralización. Los trabajadores de los sectores en proceso de transferencia (Mimdes), dicen que reciben órdenes y contraórdenes desde Lima. Los gobiernos locales que fueron acreditados no saben cuáles serán las etapas a seguir, dicen que les dan información sobre cosas puntuales y no sobre la lógica general del proceso.

Las municipalidades no acreditadas del sector rural habían sido notificadas por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre su techo presupuestal, incluyendo los fondos de los programas sociales, los cuales también pusieron en la bolsa del presupuesto participativo. Ahora recién se enteraron que esos fondos son para líneas específicas de inversión, situación que les creará conflictos con la población.

Las organizaciones de productores, que son proveedores del Pronaa, no fueron lo suficientemente informadas y su temor de perder ese mercado, en algunos casos, les lleva a opinar que este organismo continúe tal como está.

### Dispersión de mensajes y desarticulación de los organismos del gobierno nacional

Un pequeño sector de los actores institucionales y organizaciones reconoce que existe un esfuerzo del gobierno nacional en apoyar el desarrollo de capacidades en las regiones y municipios. Sin embargo, un amplio sector cuestiona la efectividad de este esfuerzo, tanto por los contenidos como por la metodología desarrollada; concebida sin tomar en cuenta las demandas reales, los distintos públicos y los niveles de gestión y experiencias locales desarrolladas. Existe una dispersión en la oferta que no obedece a planes concretos y concertados con los propios destinatarios. Sienten que la oferta formativa no acompaña el ciclo de gestión del desarrollo local, de la gestión de los programas sociales y del proceso de transferencia. En San Martín son reconocidos los esfuerzos que desarrolla la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (Amresam) con su programa de capacitación y asistencia técnica fundada en demandas explícitas y tipologías de gobiernos locales.

Finalmente, un grupo importante de líderes entrevistados percibe que el Consejo Nacional de Descentralización (CND)

es un organismo burocrático, que desconoce la realidad y diversidad de los espacios locales y que paradójicamente, es completamente centralizado.

En conclusión, la descentralización es percibida por los actores desde un sentido expectante y al mismo tiempo carente de concreción e información. Por ello, la demanda general es que exista coherencia entre los tres niveles de gobierno y que en cada región se constituyan comisiones con capacidad de decisión para diseñar las rutas del proceso de transferencia, para establecer los contenidos y metodologías de los programas de desarrollo de capacidades y para proponer directivas acordes a la realidad de cada región.



César Delgado  
Secretario técnico de la  
Asociación de  
Municipalidades  
de la Región San Martín  
(Amresam)

### Sobre Descentralización

“Vamos a tener la posibilidad de pensar nuestro desarrollo, ahora normalmente se piensa en la capital, se encuentran directivas que son pensadas al estilo urbano, cuando acá en San Martín por ejemplo tenemos 42 municipalidades rurales, ese tipo de directivas en la misma Ley de Municipalidades donde apenas menciona la ruralidad como un tema y no la desarrolla, pienso que es un aspecto que nos da una esperanza de poder pensar para nuestro propio desarrollo...”

### Sobre la Transferencia de los Programas Sociales

“...Las normas se siguen haciendo desde la capital...por ejemplo, la directiva para la conformación de los Comité de Gestión está mal elaborada, porque dice que debe de tener dos miembros del Mimdes. Si estamos en pleno proceso de descentralización, entonces, ¿Por qué el Mimdes sigue teniendo tantos asientos en el comité de gestión? Su rol más bien debe ser de asesoría y no de ejecución. Debería integrarse a un representante de los productores”.

## ACTORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

## LOS PELIGROS DE UNA DESCENTRALIZACIÓN SIN INFORMACIÓN

*Hablan las Dirigentes de Base de Comedores Populares de Lima*

“Lo único que puedo decir es que se aclare este proceso y que estemos bien preparados. Si no hay claridad no sabemos dónde estamos pisando y tendremos problemas...”

Graciela Arcos Sierra. Comedor “Micaela Bastidas”  
Villa El Salvador

Nuestro equipo de investigaciones hizo entrevistas a dirigentes de base de Comedores Populares Autogestionarios en 9 distritos de Lima y Callao. Sus testimonios son elocuentes con relación a las limitaciones que muestran los procesos de transferencia y los desafíos de la gestión futura del programa alimentario hasta hoy conducido por el Pronna.

Para ellas, hablar de la descentralización es, hasta el momento, sinónimo de transferencia del programa hacia sus municipalidades. La mayoría no aprueban tal proceso, argumentando que sus municipalidades, alcaldes y personal, no están debidamente capacitados para recibir este programa. A ello añaden el temor derivado de los precedentes de la inadecuada gestión y politización del Programa Vaso de Leche.

*“Al tener las municipalidades el programa, creo que va a haber una utilización política, como se está haciendo en el programa del Vaso de Leche, entonces no estamos de acuerdo. Hay mucha desconfianza... Sabemos que en algunos distritos hay alcaldes que están formando comedores y quieren anular los nuestros... eso nos preocupa mucho”*

Graciela Arcos Sierra, Comedor Micaela Bastida, Villa El Salvador

La información que manejan es genérica y vaga, aún refiriéndose sólo a la transferencia. Al respecto, los niveles de comunicación con sus dirigencias centrales, como con sus municipalidades, el Pronna y el Mimdes, señalan que son marginales. La mayoría de las entrevistadas señalan que sus organizaciones no han tenido reuniones ni charlas, para ser informadas sobre los procesos y su significación inmediata y futura. Esta falta de información oficial, genera entredichos y alimenta un clima de desconfianza.

*“Las dificultades son fuertes, no sabemos bien lo que va a pasar, no estamos claros de esto, no tenemos un buen informe de cómo se hará esta transferencia... Nadie conoce, en concreto, estamos a la espera que nos informen pero parece que no se ponen de acuerdo. No hay nadie quien nos diga lo que efectivamente va a suceder...”*

Dionisia Soto, Comedor Dios es mi Guía, Ventanilla

*“Estamos bien con el Pronna y ahora que vamos a pasar a las Municipalidades, no sé... sólo confiar...”*

Genara Carranza, Comedor Santa Rosa de Lima, Comas

En otros casos, destaca la actitud propositiva; cuando señalan no sólo disposición a participar con sus comités de gestión y veedoras sino, asumiendo capacidad de aportar en la formulación de las alternativas y poder de decisión en la gestión.

*“Para controlar esta transferencia, nosotras tenemos la ley 25307, donde dice que tenemos participación y fiscalización. Entonces, estaremos delegando a unas personas a través de la Federación para que sean veedoras y constaten. Nos preocupa que los productos lleguen a quienes los necesitan.”*

Beatriz Sánchez, Comedor Virgen de las Mercedes, El Agustino

Sugieren que las transferencias sean graduales, de modo que se puedan ir verificando y corrigiendo los problemas y dificultades que se pudieran presentar. En este proceso prefieren que el nexa con el Mimdes no se quiebre. Plantean que continúe con un rol orientador, asesorando y controlando la buena gestión de las municipalidades.

*“La transferencia debe darse poco a poco, priorizar el diálogo entre las autoridades, el Mimdes y los comedores populares... Yo creo que estos tres deben seguir trabajando conjuntamente... también debe haber fiscalización desde arriba”.*

Noemí Mendoza Morales, Comedor Las Peruanitas, Villa El Salvador

En síntesis, existe expectativa y al mismo tiempo confusión derivada de la escasa información; temor y desconfianza por el riesgo de la posible utilización política del programa por parte de las municipalidades. En otros casos, las opiniones enfatizan actitud y disposición proactiva, que habla de la posibilidad de hacer de este complejo proceso, un proceso social y cultural.

En estas circunstancias, es indispensable que los decisores políticos y los funcionarios, decidan si van a trabajar dando continuidad a la inercia que debilita y amenaza o si por el contrario deciden potenciar la voluntad propositiva de la población para apostar por la oportunidad.

## PROCESOS INSTITUCIONALES

### EL MIMDES EVALUA SUS PROCESOS

La presente es una síntesis del balance del proceso de descentralización de los programas sociales desde la visión de los 140 funcionarios de Foncodes y Pronaa, que operan como OPD del MIMDES en el interior del país.

#### FORTALEZAS

1. Existencia de normas legales que expresan la decisión política descentralista y normas que orientan el proceso.
2. Personal Mimdes capacitado y con conocimiento para gestionar programas sociales.
3. Foncodes: modalidad de núcleos ejecutores, en proceso de enriquecerse desde planeamiento y presupuesto participativos.
4. Pronaa: Conformación de comités de gestión con participación de la población.
5. Se mantiene una buena relación entre las oficinas regionales del Mimdes y los gobiernos locales.
6. Directivas que establecen los procedimientos para la transferencia.
7. Foncodes tiene buena credibilidad en las comunidades y en los gobiernos locales.
8. Trabajadores conocen la realidad regional.

#### DEBILIDADES

1. Directivas centralistas, tardías, complejas y no consultadas con los involucrados.
2. Descoordinación del Mimdes nacional con el CND y el MEF.
3. Cambios constantes en el personal de confianza del Mimdes y personal poco informado sobre el proceso.
4. Poca coordinación y diferentes mensajes de unidades ejecutoras del Mimdes confunden a la población.
5. Variación de lineamientos en el proceso de transferencia e incumplimiento de plazos genera descrédito en los gobiernos locales y en la población.
6. Insuficiente difusión del proceso genera rumores y desconfianza.
7. Poco conocimiento del sector respecto de las dinámicas de las organizaciones sociales de base.
8. No se involucró a los gobiernos regionales.

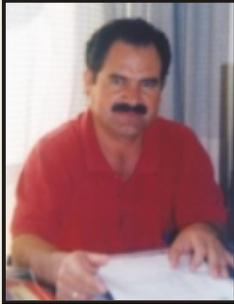
1. Acuerdo Nacional expresa voluntad común de descentralizar.
2. Organizaciones de la sociedad civil, regionales y locales tienen voluntad de participar.
3. Dinámicas locales de planificación y presupuesto participativo, posibilitan articular programas y sumar capacidades y recursos.
4. Existen gobiernos locales con voluntad para impulsar la refocalización de los programas y hacerla parte de la estrategia de desarrollo local.
5. Disposición de la cooperación para apoyar procesos de la descentralización de los programas.

#### OPORTUNIDADES

1. Inestabilidad política y falta de credibilidad en los poderes públicos del nivel central.
2. Insuficientes recursos para cubrir expectativas generadas.
3. Desinformación que genera renuencias por parte de algunos sectores organizados respecto al proceso de transferencia.
4. Fragilidad institucional, principalmente, de los gobiernos locales, rurales y poca claridad en las competencias de los niveles provincial y distrital. Muchos gobiernos locales no están de acuerdo con la modalidad de transferencia.
5. Ausencia del CND en las regiones.
6. Desconocimiento del proceso de transferencia por parte de autoridades y líderes de opinión regionales y locales.

#### AMENAZAS

## ENTREVISTA ESPECIAL

ENTREVISTA A ALCALDE PROVINCIAL DE  
SAN MARCOS, CAJAMARCA

“La descentralización permite un mayor acercamiento del Estado hacia la población y permite atender a aquella población que estuvo desatendida y presenta los mayores niveles de pobreza...”

Ingeniero Néstor Mendoza Arroyo  
Alcalde Provincial de San Marcos

**E**n una breve entrevista, el Ingeniero Néstor Mendoza Arroyo alcalde provincial de San Marcos, Cajamarca y dirigente nacional de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe) a quien se le reconoce una autoridad basada en una experiencia de gestión local participativa y eficiente; hace un balance del proceso de descentralización y de la transferencia de los programas sociales.

### 1. ¿Qué balance nos puede dar sobre el proceso de descentralización que vive el país?

La descentralización permite un mayor acercamiento del Estado hacia la población y permite atender a aquella población que estuvo desatendida y presenta los mayores niveles de pobreza. No obstante, el avance de la descentralización es mínimo por los obstáculos que se interponen al proceso, como son las acciones de "funcionarios centralistas" quienes se resisten al cambio.

Hasta ahora no hay una adecuada distribución con equidad. Aún se sigue privilegiando a las ciudades.

### 2. En su condición de alcalde ¿cómo ve usted el proceso de transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales?

¿De que transferencia estamos hablando cuando las municipalidades se han convertido en ventanillas de pago, sin ninguna ingerencia respecto al manejo de fondos?

Por ejemplo, Foncodes transfiere a la municipalidad el presupuesto de una determinada obra para posteriormente, solicitarnos el total del mismo, la que luego será ejecutado por el núcleo ejecutivo manejado por el residente de obra y el personal administrativo designado por Foncodes. Según como está establecido, no es posible hacer las adquisiciones de materiales en los proveedores de la zona como tampoco emplear a los profesionales locales. De nuestra experiencia en la construcción de obras por administración directa, concluimos que con el mismo presupuesto que establece Foncodes para una obra local sería posible hacer dos de la misma envergadura que la que se plantea en el expediente. Una obra que se va a ejecutar en San Marcos tiene que comprar los materiales en Cajamarca, contratar técnicos en Cajamarca, etc. En pocas palabras: es lo mismo.

En el caso de los programas transferidos por Pronaa, se reciben alimentos por trabajo, pero son alimentos adquiridos en otras zonas ajenas a la región o beneficiando a grandes empresas. Por lo tanto, la municipalidad en este caso se convierte en mero almacén y repartidor de alimentos. Preguntamos: ¿ése es el rol que le asignan a un gobierno local?

### 3. ¿Cuáles son las dificultades que encuentra usted o percibe en la transferencia de los programas sociales?

Pensamos que se está tratando que la situación se burocratice aún más y por ende no resulte viable la transferencia porque repetimos: hay resistencia al cambio. Los grupos interesados en mantener su estatus burocrático y centralista han diseñado este proceso de tal manera que la descentralización sea lenta o fracase.

### 4. ¿Qué propone usted desde su posición para mejorar dichas transferencias?

Se debe definir claramente las competencias de los tres niveles de gobierno. A los actores locales debe otorgárseles mayores capacidades resolutorias, consolidándose en autonomía económica, técnica y administrativa. Actualmente, los actores locales son meros tramitadores de problemas hacia las instancias superiores, alargándose aún más la solución de los mismos.

### 5. ¿Qué innovaciones harían los gobiernos locales desde la descentralización si tuvieran autonomía para manejar los programas sociales y los recursos?

Bueno, las innovaciones que se podrían hacer son muchas, entre ellas podemos nombrar: la administración participativa de los programas sociales con la población beneficiaria; las adquisiciones de los excedentes de producción a productores locales de caseríos y distritos.

También se contrataría técnicos y profesionales de los distritos y provincias. Así como el empleo de materiales de la zona.

Proyectar mayores metas con el mismo presupuesto (se hacen más obras con el mismo monto asignado) y el rescate del trabajo comunal en obras públicas, es decir coejecución de obras con las comunidades.

## OPINAN LOS ACTORES REGIONALES Y LOCALES

“Los alcaldes provinciales tienen temor de recepcionar los programas porque en lugar de traerles beneficios se les exige destinar sus recursos propios para todo el gasto corriente que supondrá ponerlo en funcionamiento. Para no dejar de cumplir con la norma legal aceptan firmar la transferencia.

Las múltiples directivas emanadas desde el sector tienen incoherencias y discontinuidades debido a los cambios en la conducción ministerial. Cada quién interpreta las normas a su manera”

**Funcionaria del Pronaa, Piura**

“Se anunció que venía la descentralización y que la plata iría al pliego del gobierno local. Hoy con las demoras el desánimo es fuerte, la población nos exige y se sienten engañados. Estamos interesados que la descentralización se cumpla y no sólo se predique”

**Alcalde de Pacora, Chiclayo**

“El CND nos exige que los municipios tengan una oficina técnica con ingenieros sin tener en cuenta los proyectos de Foncodes, por ejemplo, incluyen contratación de ingenieros y supervisores que garantizan la adecuada gestión de los proyectos. Foncodes cumple una labor de asesoramiento y me parece bien”

**Alcalde de Túcume, Chiclayo**

“En nuestro caso, aún no sentimos la descentralización. La vemos con una serie de dificultades. La transferencia de los programas sociales aún es un dicho. Como municipalidad hemos sido acreditados pero sólo de nombre. Sin darnos los recursos, nos han pedido que actualicemos los proyectos, que contratemos ingenieros y organicemos oficinas. Los alcaldes rurales de Piura estamos organizándonos para un pronunciamiento y decirle al gobierno que cumpla con lo prometido. No hay claridad en todo lo que significa una verdadera descentralización...”

**Alcalde de Tambogrande, Piura**

“El proceso de la descentralización dentro de las zonas rurales no llega a tener efectividad como realmente se quiere. El centralismo en Lima sigue siendo agobiante; la población de Pachitea que migra es porque no encuentra un trabajo formal, el asistencialismo en Lima, también es mucho mayor que en nuestras provincias y llama a la migración.

¿Cómo descentralizar si realmente somos muy heterogéneos social y geográficamente?... muchas veces se cree que descentralizar solamente es poner en las capitales de departamento instituciones de asistencia social. Si realmente queremos empezar por una verdadera descentralización debemos ponernos de acuerdo los tres niveles de gobierno y la población, para solucionar problemas como la falta de carreteras que imposibilitan la salida de nuestros productos. Hay zonas muy buenas produciendo café orgánico...pero que no tienen competitividad ya que no hay vías de comunicación...”

“La descentralización es un proceso que hay que debatirlo, pues sino, muchos alcaldes no van a entender, tal como tampoco lo entienden los que están en Lima, porque no conocen el interior del país...”

**Alcalde de Pachitea, Huánuco**

“No estamos informados de todo el proceso porque hacen sus directivas sin nuestra participación. Es muy lamentable que nuestra provincia sea una de las más pobres a nivel Huánuco...sabemos que la descentralización dará sus frutos en el mediano plazo, pero hay que hacerlo bien desde el inicio...”

**Alcalde de Huanca, Huánuco**

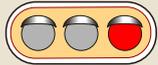
“Somos bien respetuosos de las normas y por eso las aplicamos, pero muchas veces no sabemos lo que significa para nuestra propia gestión y menos para la descentralización. Hoy no entendemos bien lo que se está haciendo. Quizá de aquí a un largo plazo entendamos mejor... lo que si nos interesa es terminar con el centralismo”.

**Funcionario Pronaa, Chiclayo**



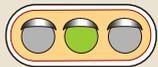
Nuestro semáforo busca ponernos en alerta sobre los avances, las transiciones y las amenazas de los escenarios y los procesos de la descentralización. Se elabora en base a noticias periodísticas.

## SEMÁFORO DESCENTRALISTA



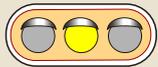
### ¿ Movimientos regionales hacia una estrategia de jaque?

Líderes del Cusco, Arequipa, Loreto, entre otros, señalan que la Unión de Frentes Regionales del Perú, marchará hacia Lima el próximo 17 de marzo, en demanda de una nueva Asamblea Constituyente y la convocatoria a nuevas elecciones generales. " La marcha será el primer paso. Luego vendrá un paro cívico nacional programado para el 30 de julio". Señaló el secretario del Frente Patriótico de Loreto. Radio 11609/2/2004



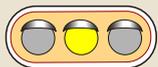
**Municipios recibieron más de 8 millones de soles del Foncodes** en Arequipa, Junín y Tacna, beneficiando a 42 distritos. Es para desarrollar infraestructura local y generar empleos por 6 meses.

**Con el relanzamiento de los programas sociales**, en el marco de la estrategia de superación de la pobreza, se posibilitará la fusión de 130 programas y proyectos de ayuda social que hasta el momento funcionan de manera aislada y superpuesta. La ministra Romero señaló a su vez que apuestan por realizar tal fusión y complementariedad desde los espacios de gestión local.



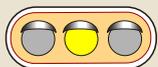
### Presupuesto participativo con fondos de programas sociales

Impulsados por nuevos criterios de gestión más participativos, muchas municipalidades distritales promovieron procesos de presupuesto participativo con sus techos asignados por el MEF. Ocurre sin embargo, que en dichos montos incluyeron las transferencias condicionadas que provienen del Mimdes y se orientan a atender los objetivos de la lucha contra la pobreza. Hoy sienten que han asumido compromisos con sus poblaciones, que no están en condiciones de cumplir y temen tensiones y conflictos. En adelante, la información para la gestión tiene que ser más clara.



### La canasta y las dietas regionales

Hay una demanda constante y muy razonable por parte de los usuarios de los programas de asistencia alimentaria (comedores populares, almuerzos escolares, principalmente) en cuanto al respeto de la dieta local en la preparación de alimentos para dichos programas ¿Cómo es que se sirve atún en la selva donde abunda el pescado fresco, por ejemplo? *Es también una tarea pendiente* para los gobiernos locales provinciales, organizar un sistema de compras locales y regionales que, respetando la calidad nutricional, incorporen insumos locales y regionales, que contribuyan a dinamizar las economías locales y los ingresos familiares.



### De la transferencia y la gestión

¿Cuántas organizaciones sociales están informadas sobre la necesidad de conformar comités de gestión? Aparentemente, serían muy pocas, como son pocos los programas de capacitación acordes a las demandas y desafíos reales de las localidades. La transferencia es apenas un paso pero la gestión es la manera de operar los programas con mayores resultados e impactos, con estrategias participativas y manejo transparente. Urge avanzar en este segundo paso.



### Regiones se alistan para revocatoria

370 solicitudes de revocatoria para gobiernos locales y 13 gobiernos regionales vienen generando en las regiones y localidades un ambiente de entusiasmo en unos y de angustia en otros. Lo cierto es que ese proceso se expresa agudizando tensiones, distancias y hasta confrontación y ciertamente, un ambiente de ingobernabilidad en estos niveles. Este marco no es, sin duda, el mejor para posibilitar procesos ordenados de descentralización de los programas sociales. El temor de que los gobernantes locales privilegien a unos y excluyan a otros se agudiza.



### ¿ Plan de paz y desarrollo sin financiamiento?

Las zonas de pobreza extrema, que son a su vez las de mayor presencia indígena y, las más afectadas por la exclusión y la violencia, requieren de prioridad efectiva en la atención no sólo del Estado, sino, de la sociedad. Las autoridades y líderes locales vienen denunciando que no existe en realidad un presupuesto específico para atenderlos a través del Plan de Paz y Desarrollo anunciado por el presidente al responder al informe de la Comisión de la Verdad. Es cierto que sólo con saber sumar lo existente en el Estado, pero también, en las organizaciones de la sociedad civil, se puede tener mayores resultados. ¡¡Comencemos la fusión de los programas sociales en estas localidades!!

## AGENDA

### Congreso de la República

1. Sostiene que para consolidar el proceso se requiere vincular descentralización con la modernización del Estado y la reforma tributaria; desarrollar planes de transferencia en base a acreditación de capacidades, garantizar financiamiento de competencias transferidas, incentivar alianzas entre actuales regiones; dar importancia a normas sobre plan y presupuesto participativo.
2. Leyes clave 2004:
  - Ley de Descentralización Fiscal (a cargo del Ejecutivo).
  - Ley Poder Ejecutivo.
  - Ley de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.
  - Ley de Incentivos para Integración de Regiones.
  - Ley de Competencias de Niveles de Gobierno y
  - Ley de Transferencia o Creación del Fondo Social.
3. Acuerdos con presidentes de gobiernos regionales para recibir aportes a las normas.
4. Conformación de equipo de expertos.

### Las Agendas del CND:

#### Con municipalidades de las capitales de departamento y con municipalidades de centros poblados menores.

El CND desarrolló una reunión con los alcaldes de capitales de departamento. De allí salió una agenda de trabajo con temas muy puntuales que poco abonan a una estrategia que aborde los problemas de fondo de los gobiernos locales cuya complejidad requiere un abordaje por tipología. Los puntos son:

1. Reglamentación para la transferencia de recursos a municipalidades de centros poblados y un saneamiento de estas municipalidades que fueron creadas, irresponsablemente en muchos casos, sin las condiciones que establece la ley.
2. Modificación de la ley que limita las potestades municipales de cobranza coactiva para lo cual se tiene que elaborar una propuesta técnica.
3. Modificación de la ley de derechos de participación ciudadana: reglamentación de derecho de revocatoria, exigencia de que existan causales comprobadas; sino, la gobernabilidad local siempre estará amenazada.
4. Evaluación del inicio de la transferencia de Programas Sociales.
5. Saneamiento tributario y laboral (propuesta técnica).
6. Reforma y descentralización del sistema nacional de inversión pública.
7. Impulso a la formación de sistemas de administración tributaria a nivel local.
8. Propuesta técnica para el retiro de instalaciones militares en zonas urbanas.
9. Estrategia de fortalecimiento de ciudades intermedias definiendo sus interrelaciones.

De otra parte, el CND, bajo la presión de algunos congresistas que poco saben sobre el tema de desarrollo local, estableció una **agenda de trabajo con los representantes de las municipalidades de centros poblados menores**, que si no es abordado responsablemente, podría significar la antesala del caos en el sistema de demarcación política y en una atomización ineficiente de la inversión pública. Se sabe que la gran mayoría de estas municipalidades fueron creadas de manera irresponsable, sin respetar la ley, previo a procesos electorales. En todo caso, lo primero que se debería establecer es ¿Qué son realmente estas municipalidades?, ¿Qué tipologías existen?, ¿Cuáles, verdaderamente, se ajustan a los requerimientos de la población y cuáles no?, ¿Cuántas son?

Los puntos que el CND acordó trabajar con ellos son:

1. Apoyar al Congreso de la República en el estudio de un proyecto de reforma constitucional para precisar la autonomía que le corresponde a las municipalidades de centros poblados menores y los mecanismos de elección de sus autoridades.
2. Aportar una propuesta técnica de nuevos criterios de asignación del Foncomun que busquen incorporar las características y necesidades de los centros poblados menores existentes en cada municipio, a fin de que sean tomadas en cuenta en la acción de sus respectivos municipios.
3. Requerimiento del CND a los gobiernos locales distritales para la pronta conformación de su respectivo consejo de coordinación distrital del cual, de acuerdo con la ley; son miembros los alcaldes de centros poblados de la correspondiente jurisdicción.
4. Apoyar reuniones descentralizadas de la asociación nacional de centros poblados menores contribuyendo en la búsqueda de posibles recursos para el apoyo de las fuentes de cooperación internacional o mediante la asistencia de un representante del CND.

### El Mimdes y el proceso de transferencia en el mes de Febrero

Queda pendiente la firma de convenios de gestión para la ejecución de los programas de complementación alimentaria y proyectos de inversión social con las municipalidades acreditadas por el CND. Cabe señalar que de un total de 67 municipalidades provinciales que reciben la transferencia, 22 faltan constituir comités de gestión y 3 han delegado al Mimdes para que continúe ejecutando. Además, está en agenda la confección de la línea de base del sistema de acreditación de municipalidades.

