

# Alerta Descentralista



**esan**

Transformando profesionales en líderes

APORTES A LA DESCENTRALIZACIÓN  
Y DESARROLLO SOSTENIBLE

descentralización@esan.edu.pe

AÑO 1 VOLUMEN 2  
MARZO 2004



## EDITORIAL

### EL OTRO PERÚ

*Crisis y Oportunidades*

La voz de los actores será, crecientemente, un referente para renovar el pensamiento del desarrollo, para saber hacia dónde ir, para medir cuánto avanzamos y para saber redireccionar en el momento adecuado.

El Perú no puede prescindir de la descentralización; porque su diversidad geográfica, ecológica y cultural requieren de ella para convertirse en potencial competitivo en el marco de las tendencias de los mercados globales; porque los espacios más pobres corresponden hoy con las zonas de deterioro ambiental y de presencia de poblaciones originarias en los espacios andinos y amazónicos. La descentralización debe ser una vía para construir en estos espacios, un Estado promotor y facilitador del desarrollo. Es la reforma central para abordar la crisis jurisdiccional y de legitimidad del Estado, el profundo desgaste del sistema representativo formal y, con todo ello, generar salidas reales y sostenidas para la honda crisis de gobernabilidad que jaquea al país, alimentando el riesgo del retorno a la barbarie. La descentralización, puede ser el gran instrumento para democratizar el país, construyendo nuevas relaciones entre Estado y sociedad.

Bajo estas consideraciones de fondo en el tema, ESAN se plantea aportar al proceso de la descentralización y el desarrollo sostenible del país, desde un rol técnico y profesional; a través de un área en el que realice seguimiento de procesos, estudios e investigaciones, nexos con red de experiencias internacionales y una oferta formativa para autoridades, líderes regionales y locales, docentes de las universidades regionales, políticos y candidatos, etc. Para todos aquellos que buscan nutrirse no solo de teorías y enfoques sino de los procesos, desafíos y lecciones en materia de descentralización y desarrollo.

El presente número de Alerta Descentralista sintetiza algunos hallazgos del amplio estudio que hemos realizado, en 9 regiones, sobre la realidad nacional, la importancia de la descentralización y las visiones que tienen los actores locales sobre la transferencia y gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza.

Para su realización se ha contado con el aporte de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA y se ha asociado capacidades con entidades amigas como CARE y el CIED. Una próxima publicación especial presentará los resultados de conjunto; incluyendo tres observatorios regionales y los cuadros de información por regiones, género, edades y tipo de entrevistado. Además, estos estarán al servicio de todos quienes lo requieran, en nuestra página web.

**Carlos Barrenechea Lercari**  
Director del Proyecto Descentralización

## TESTIMONIO

“La descentralización es un proceso que va de menos a más, en todos sus aspectos”

“...Si los GRs o GIs están preparados para asumir, no deben poner las mismas restricciones a todos por igual. La lección es que avanzamos más de lo que se estipulaba en la norma, en base a hacer las cosas bien; con criterio técnico y con transparencia.

...Al Gobierno Regional se le ha transferido Olmos, Tinajones, entre otros, y a los gobiernos locales los programas sociales. Ocurre, sin embargo, que cuando a los gobiernos locales no se les capacita adecuadamente no saben qué deben hacer...

...La constitución de los Consejos Regionales de salud, educación y similares nos parece de gran importancia, porque desde allí se comienza a trabajar no sólo para la región sino para los niveles locales, allí se decide prioridades para la capacitación en la gestión...”

Vicepresidenta Gobierno Regional de Lambayeque  
Lic. Janet Saldarriaga de Kroll

## SUMARIO:

Pág. 2

### HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Proceso estratégico.

Pág. 4

I. Sobre los problemas y desafíos del Perú.

Pág. 5

II. Descentralización: redistribuir oportunidades.

Pág. 6

III. Descentralización y programas sociales.

Pág. 7

IV. Espacios y estrategias de gestión local.

Pág. 8

### EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

Innovaciones en la gestión local para alimentar la descentralización.

Pág. 11

### OPINAN LOS ACTORES REGIONALES Y LOCALES

Testimonios.

Auspiciado por:

**jica**  
ジャパン

Japan  
International  
Cooperation  
Agency

**esan**

## HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

## PROCESO ESTRATÉGICO

CRISIS NACIONAL y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS  
PROGRAMAS SOCIALES

## Centralismo y pobreza

**L**a descentralización de los programas sociales para la lucha contra la pobreza, marca, esperamos, el inicio de un largo y trascendente proceso para nuestro país. Teóricamente se ha iniciado en Octubre pasado pero en la práctica aún está trabada, entre la confusión de enfoques y rutas, la inercia y la desinformación. En los organismos estatales llamados a conducirla, hay quienes la conciben como un simple proceso administrativo, casi una “mudanza” de bienes y activos, cuyos cronogramas se deben cumplir. Otros, como la obligación de cumplir las directivas “emanadas desde Lima”, sin comprender su significación y sentido para el proceso y para sus propias actividades institucionales. Entre los actores locales, la incertidumbre y la confusión son evidentes. Se han desarrollado muchas actividades pero no se ha llegado a lograr en el país, una idea clara sobre los objetivos que se persiguen y sobre las estrategias más adecuadas para alcanzarlas. Algunas ideas sobre el tema, en la voluntad de aportar a la reflexión y la toma de decisiones, en un tema trascendental pero al mismo tiempo complejo.

En nuestro punto de vista, debe partirse por *concebir la descentralización como el proceso de desarrollar capacidades y de distribuir, territorial y socialmente, las oportunidades para el progreso de las familias y las localidades y el poder de decisión hoy concentrado en pequeños círculos de “decisores”, principalmente estatales.*

Es innegable que el centralismo es un factor de reproducción del círculo vicioso de la pobreza, las inequidades y la exclusión y que la descentralización puede ser un gran instrumento para quebrarlo. Su complejidad deriva no sólo de su carácter multidimensional sino del hecho de reproducirse más allá de la tradicional relación desigual entre Lima y el “resto del país”, sino también al interior de cada región y aún en cada localidad. Descentralizar supone, por ello forjar un sistema capaz de reproducir nuevas relaciones en todos los niveles. Supone transferir recursos y competencias pero también revertir inercias culturales que obran en desmedro de las poblaciones rurales e indígenas, de las mujeres, los niños y los jóvenes.

## Escenario complejo y potencial de cambio

Estamos asumiendo el nuevo intento descentralizador en un escenario marcado por diversas expresiones de crisis del Estado. El proceso de descentralización, al tiempo de verse condicionada por ésta, debe contribuir a su solución. Entender su profundidad resulta de necesidad para imaginar la magnitud de los desafíos y las complejidades del proceso, pero también para valorar el impacto potencial de esta gran reforma.

*La crisis jurisdiccional, derivada de la ausencia de Estado en los espacios más aislados, empobrecidos e indígenas; en los que maduran condiciones sociales de confrontación y pugnan por crecer las estrategias sustentadas en el terror.* La descentralización debe contribuir a construir Estado en estos espacios; desde la afirmación de un nuevo tejido de poder democrático, capaz de establecer convergentes relaciones entre el Estado y la sociedad. De acuerdo al estudio “La voz de los Pobres”, editado por el BM y el DFID, entre las instituciones estatales más extendidas y valoradas por la población, figuran FONCODES y el PRONAA. Su gestión descentralizada debe ser la oportunidad para extender sus lecciones, corregir sus hierros y limitaciones y potenciar sus resultados.

*La crisis de legitimidad, expresada en que la población no reconoce en el Estado a un órgano facilitador y promotor de sus aspiraciones de progreso sino a un instrumento al servicio de pocos intereses, burocratizado, ineficiente y adicionalmente cruzado por la corrupción y la falta de transparencia.*

La descentralización de los programas sociales tiene que expresar un profundo cambio en la conducta tradicional del Estado: superando las concepciones del “alivio” por las de la superación de la pobreza, renovando las modalidades de gestión para mostrar mayores resultados, actuando con transparencia y neutralidad; evitando la fragmentación y superposición que las caracteriza. Sabemos que es un riesgo el que los niveles regionales y locales reproduzcan los vicios del centralismo y terminen profundizando y acelerando la crisis de legitimidad. Para evitarlo o reducirlo es que los programas a ser descentralizados deben ingresar a las localidades sumando recursos, capacidades y competencias, reduciendo costos administrativos y generando sinergias. Dicho proceso, de articulación y complementariedad, antes que pujas y tensiones en los niveles centrales, supone construir capacidad

de encuentro en los espacios de gestión local y regional. Lo más cerca de la capacidad de participación, decisión y vigilancia de los actores sociales.

Para dar viabilidad a este esfuerzo, debemos basarnos en la movilización del valioso *capital social* de nuestras poblaciones a través del reconocimiento e institucionalización del rol de los cientos de miles de promotores que obran como hombres puentes interculturales; nexos entre sus comunidades, las redes de la sociedad civil y las entidades del Estado. Movilizar esta capacidad resulta de importancia tanto por factores democráticos y culturales como por consideraciones de eficacia pues está demostrado que cuando ello ocurre, se desarrolla sentido de corresponsabilidad y su aporte representa no menos del 50% del valor de una obra o de los resultados de un proyecto.

### Redistribuir el poder

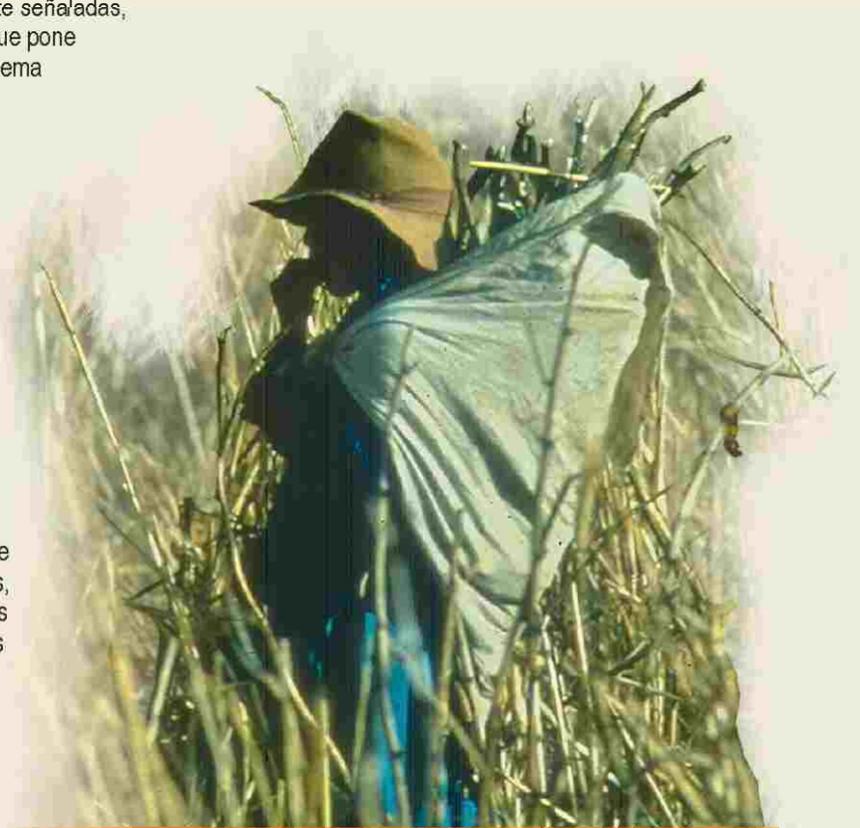
Derivado de las viejas prácticas de la exclusión, la crisis de representatividad del sistema político tiene expresiones evidentes y afecta no solo al Presidente de la República sino, salvo excepciones, al Congreso y los congresistas, a los presidentes regionales y los alcaldes, a los líderes de las organizaciones tanto políticas como sociales. Ocurre que la manera de tomar decisiones por parte de los representantes se ha vaciado de sentido, al obrar como reemplazantes impunes. Esta crisis, alimentada por las dos anteriormente señaladas, genera una profunda crisis de gobernabilidad, que pone en riesgo la continuidad del ya precario sistema democrático.

No es posible responder a la magnitud de esta crisis, con respuestas formales y de remiendo, de simple cambio de imágenes y gestos. Supone cambios profundos en la manera de ejercer el poder y adoptar decisiones que impactan sobre la población. La crisis de legitimidad que afecta al sistema representativo no se resolverá con el retorno a la bicameralidad. Se requiere reinventar la política para hacerla más ética, menos elitista y excluyente, más transparente, democrática, eficaz y creíble.

Las experiencias más innovadoras y exitosas de gestión local del desarrollo en nuestro país, enseñan que es posible construir espacios en los que convergen, de acuerdo a las particularidades de cada realidad, entre otros, los presidentes de las comunidades campesinas o nativas, los representantes de los productores, las mujeres, los jóvenes, las APAFAS, las iglesias, las ONGs y las instituciones públicas. Todas ellas, lideradas por la

autoridad local democráticamente elegida. Espacios en los que se construye visiones compartidas y se planifica el desarrollo, se ejerce la priorización del presupuesto, se organiza la gestión desde un sentido de corresponsabilidad, se decide sobre conflictos intercomunales, sobre formas de abordar la seguridad pública y otros aspectos de la vida colectiva de un pueblo.

Si esa fuese la práctica extendida en la cotidianidad de nuestros pueblos, en pocos años habremos transformado al país; proporcionándole raíces desde su propio "ser". Se trata, en el fondo, de releer nuestro país e interpretar adecuadamente los sueños pero también los desencuentros y frustraciones de nuestros pueblos; para sacar de ellas la sabiduría que nos permita hacer de este tiempo crítico, la antesala de la gran transformación democrática que todos anhelamos.



# HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

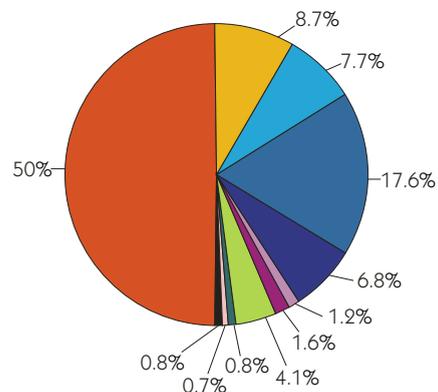
## ESTUDIO SOBRE PERCEPCIONES TAMAÑO MUESTRAL: 1524 Encuestas

Les presentamos algunos resultados del estudio en torno al proceso de descentralización de los programas sociales que hemos realizado, asociando capacidades con CARE y el CIED en 9 regiones; encuestando a 1,520 personas y un conjunto de grupos focales y entrevistas en profundidad aplicados a actores sociales e institucionales. El énfasis en este caso, se centra en la relación entre descentralización y la estrategia de superación de la pobreza.

Se aborda, por ello, aspectos relacionados a la transferencia de los programas de lucha contra la pobreza y sus modalidades de gestión desde los gobiernos locales.

La muestra se realizó en la segunda quincena de Marzo, y se distribuyó en las siguientes regiones: San Martín, Cajamarca, Lambayeque, Puno, Cusco, Ayacucho, Amazonas, Lima y Ancash.

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| Alcalde/Regidor           | 8.7%  |
| Comunidad campesina       | 7.7%  |
| AA.HH.                    | 17.6% |
| Inst. Públicas            | 6.8%  |
| MCLCP                     | 1.2%  |
| Colegios Profesionales    | 1.6%  |
| Universidades             | 4.1%  |
| Organizaciones políticas  | 0.8%  |
| ONG's                     | 0.8%  |
| Gremios Profesionales     | 0.7%  |
| Ciudadanos independientes | 50%   |

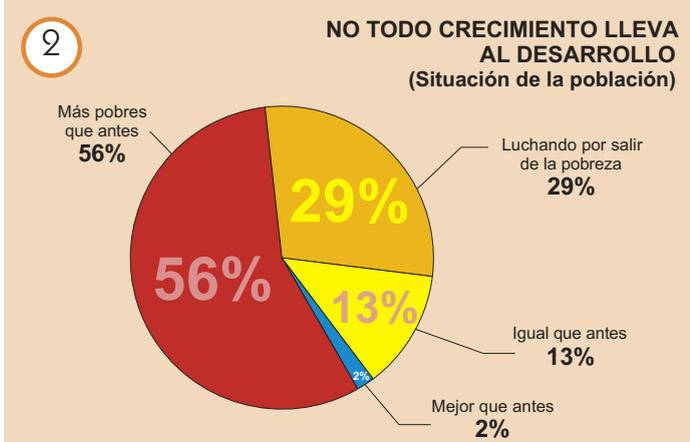


### I. SOBRE LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL PERU



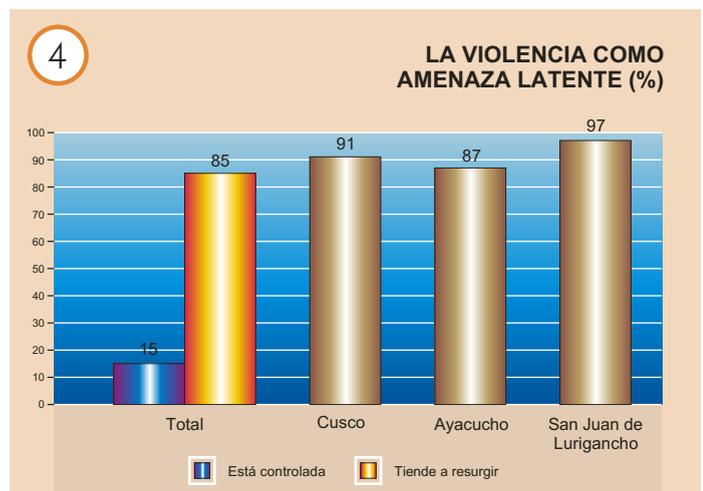
El país crece pero las economías de la población se deterioran. Eso no es desarrollo.

Nuestro país atraviesa por serios problemas, conocerlos es el primer paso para afrontar el desafío de resolverlos.

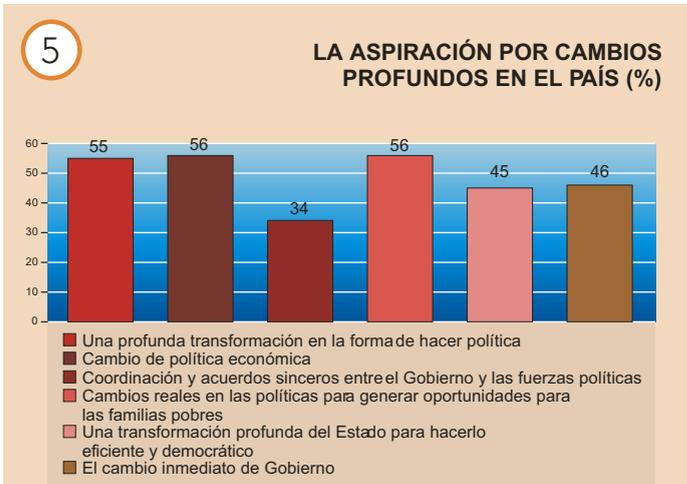


Para poder salir de la crisis, tenemos que transformar el Estado: debe facilitar los esfuerzos de la población por progresar.

▶ Es un error pensar que la violencia ha sido erradicada. Ella se alimenta y crece de nuestros errores y frustraciones.

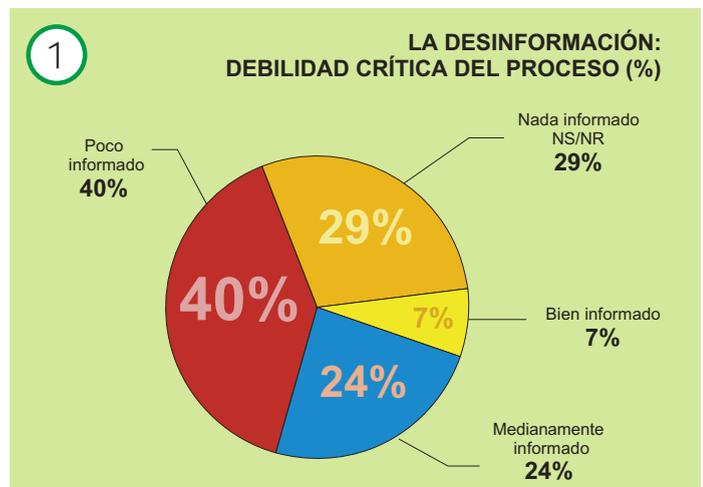


Las reformas que necesita el Perú son profundas. En la forma de hacer política, en las orientaciones de la política económica, en la generación de oportunidades para las familias, en la forma de ejercer la democracia.

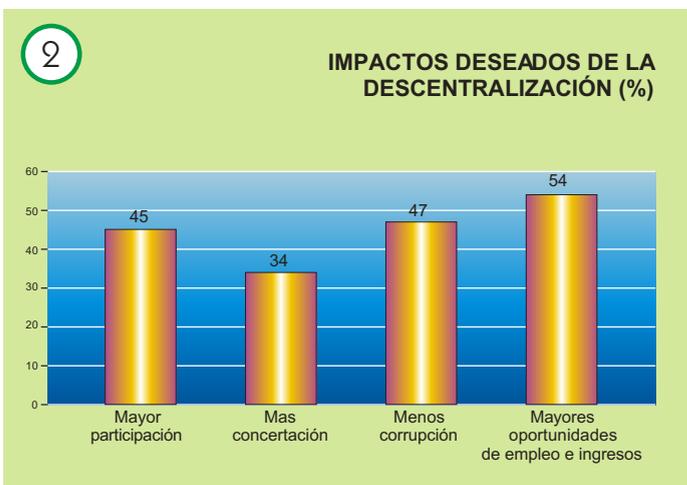


## II. DESCENTRALIZACIÓN: REDISTRIBUIR OPORTUNIDADES

▶ Si no estamos informados, será imposible tener visión clara y compromisos para construirlo.



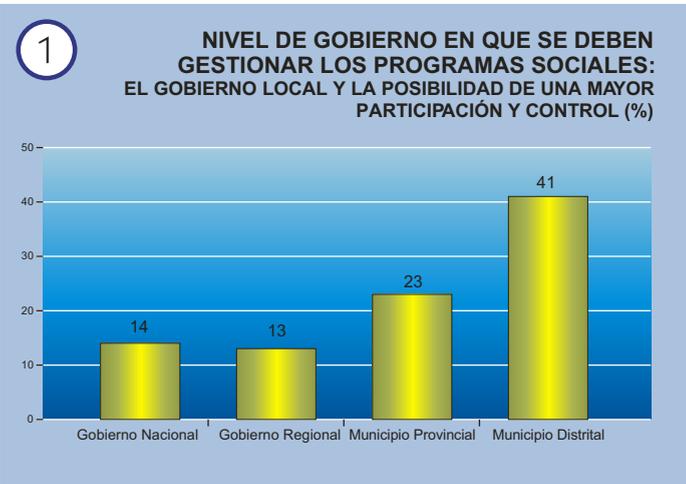
La descentralización debe generar mayores oportunidades de empleos e ingresos, reducir la corrupción y promover la participación y concertación.



# HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

## III. DESCENTRALIZACION Y PROGRAMAS SOCIALES

Los Gobiernos Locales, son los más indicados para gestionar los programas sociales de lucha contra la pobreza.

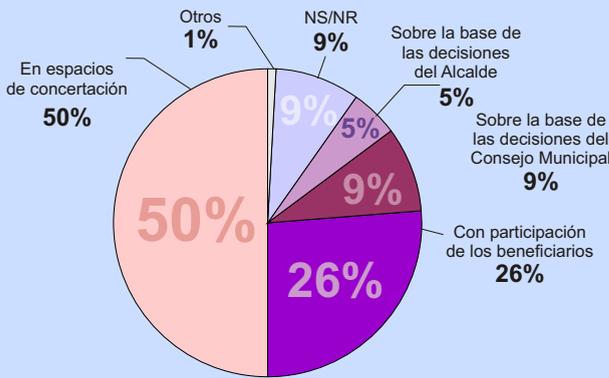


Frente a ellos también debemos estar alertas para evitar que se reproduzcan los malos manejos.

Queremos que conduzcan los programas sociales, pero también que se preparen para una buena gestión.



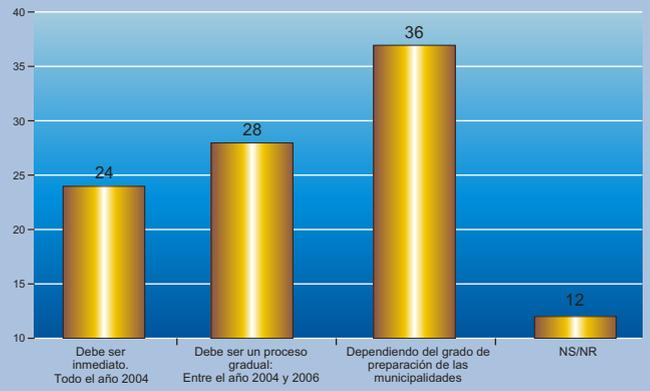
**4 PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES (%)**



Si los Gobiernos Locales están preparados, la transferencia puede ser inmediata. En otros casos debe ser mas gradual; pero la descentralización no debe detenerse.

Un Gobierno Local democrático, es el que ejerce el poder en espacios democráticos de concertación y participación. Así se reducen los problemas y crecen las oportunidades.

**5 PERSISTENCIA Y GRADUALIDAD EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES (%)**



**IV. ESPACIOS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN LOCAL**

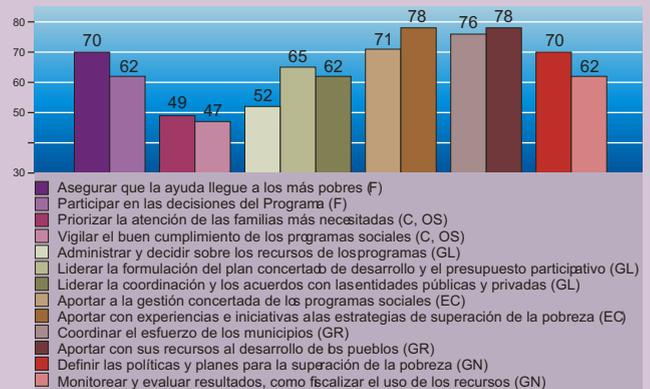
**1 ¿CÓMO DEBEN GESTIONARSE LOS PROGRAMAS SOCIALES TRANSFERIDOS? (%)**



Lo importante es hacer que trabajen por una misma causa: las familias, las comunidades, los espacios de concertación, Los Gobiernos Locales y Regionales y el Gobierno Nacional. Solo así tendremos procesos coherentes y resultados positivos.

En la planificación y la gestión, debe tenerse en cuenta objetivos nacionales y regionales y no solo locales.

**2 BUSCANDO ROLES COMPLEMENTARIOS PARA UNA GESTIÓN EFICAZ DE LOS PROGRAMAS SOCIALES (%)**



## EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

# INNOVACIONES EN LA GESTIÓN LOCAL PARA ALIMENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN<sup>1</sup>

## La renovación de las concepciones y de la práctica política desde lo local

**E**n los últimos diez años, a tono con las mutaciones a nivel global, estamos asistiendo a cambios profundos y acelerados en el terreno de la política nacional y de las políticas públicas a nivel local. Hoy en día, el límite de las competencias de un gobierno local, no está determinado por las normas que el nivel nacional promulga, sino fundamentalmente por la capacidad de concertar y por la creatividad de sus miembros. Este modelo emergente está sustentado en las siguientes ideas fuerza:

### a. La crisis del sistema político nacional se convierte en oportunidad para cambios profundos en el nivel local:

La crisis de gobernabilidad permanente es la expresión de la incapacidad de reaccionar del Estado nacional frente a un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico. El divorcio entre el país formal (de las mejores leyes) y el país real (de los procesos sociales históricos y cotidianos), empeora la capacidad de respuesta del gobierno nacional. La creciente dificultad de conocimiento de la diversidad social y económica del país, la multiplicidad de grupos de interés, la complejidad de valores y preferencias, la forma insostenible de la toma de decisiones del gobierno nacional sin los canales de consulta, y el surgimiento de actores políticos locales y regionales, demuestran el límite del centralismo. A contracorriente, las experiencias desarrolladas a nivel local tanto en zonas urbanas como rurales, tienen como constante, la articulación de actores de un territorio, reconociendo, aceptando e integrando la complejidad de los procesos sociales locales, buscando un cauce común a través de una organización en red, denominados genéricamente espacios de concertación.

### b. El territorio y sus actores:

Escenario de participación efectiva: Los gobiernos locales crecientemente están ingresando a la esfera de las políticas públicas, superando los roles operativos de municipalidad, tanto en sus versiones burocráticas tradicionales o gerenciales recientes: Están surgiendo nuevas agendas locales, que obligan a roles estratégicos en el desarrollo del territorio. Asistimos a un debate en donde a nivel local, se reconfigura el Estado, haciendo una mixtura entre el “Estado del bienestar”, y el “Estado promotor”, tratando de estar a la altura de lo que la realidad local demanda, de manera pragmática.

### c. La configuración de redes a nivel local:

Muchas experiencias están superando los estilos de monopolio del poder, de la democracia sólo representativa, de la autoridad autosuficiente. El concepto de gobierno relacional y la construcción de espacios de concertación, como expresión de redes institucionales y sociales, crece. Esta fórmula permite dar salida a los cambios sociales recientes, de una sociedad en transición demográfica, social y económica. Así se supera la fragmentación social que se vive y se busca reconstruir el capital social perdido.

### d. Las alianzas pragmáticas con los otros niveles de gobierno:

El Gobierno Local, de manera inteligente, busca compartir con los otros niveles de gobierno, una agenda amplia, estratégica para el desarrollo de su territorio, con proyectos de sociedad local futura, expresadas en planes de desarrollo consensuadas con supoblación. Esta inserción desde abajo, a los otros niveles de gobierno, configura un nuevo escenario. Podría avanzar más, si es que no estuviéramos plagados de prejuicios en el nivel central, respecto a las capacidades y sabiduría local.



<sup>1</sup>Este artículo ha sido escrito tomando en cuenta las experiencias de las municipalidades provinciales de Lamas, Moyabamba, Azángaro, Huanta, Anta, Andahuaylas, Abancay, Quispicanchis, San Marcos, Ilo y, distritales de Santo Domingo, Condebamba, Calzada, Curahuasi, Santiago de Surco, Villa el Salvador, Quiquijana y Luricocha.

## Los elementos más importantes de las prácticas innovadoras en el ámbito local

### a. La planificación territorial y proyectos de comunidad local y sociedad regional:

Con un alto nivel de empirismo al principio, poco a poco, se están validando metodologías que ayudan a que los municipios tengan un plan, que representa el sueño colectivo del territorio. Se está pasando de la cultura colonial del "memorial", al de experiencias de gestión local innovadoras, con planes locales, definiendo los roles económicos y los sectores competitivos de las localidades. Estos procesos, en muchos casos, empiezan a ejercer presión a nivel regional, para replantear los proyectos de sociedad regional, con aspiraciones de equidad, inclusión, participación y justicia social.

### b. La participación ciudadana:

Se está despertando la iniciativa ciudadana, su participación en la toma de decisiones sobre asuntos de su localidad es creciente. Para que ello ocurriera, el gobierno local tuvo que diseñar estrategias de información, educación y motivación a la población para lograr que asumiera crecientemente una corresponsabilidad en la solución de los problemas locales. La contribución de ONGs ha sido importante en este aspecto. Se está transitando de una participación pasiva, en donde se informa a la población, a otra, en donde el ciudadano participa en la toma de decisiones y en la solución de problemas. En muchos lugares del interior del país, sectores históricamente excluidos por el Estado y los grupos de poder local, hoy cada vez más participan en su gobierno local.

### c. La gestión local concertada:

La mayoría de la población de los municipios reconoce que la llave maestra para el desarrollo local está en tener la capacidad de ponerse de acuerdo sobre objetivos mínimos que conduzcan a solucionar los cuellos de botella que dificultan el desarrollo local. Por ello es que se está extendiendo los espacios de concertación con diferentes nombres, modalidades, intensidad de participación, con creciente respaldo y legitimidad.

### d. El presupuesto participativo:

Es una práctica que iba creciendo en los últimos años, fundamentalmente en el sector rural andino. El valor de solidaridad y reciprocidad se empezó a expresar en los gobiernos locales desde que los hijos o los propios campesinos empezaron a ganar elecciones locales. La eficiencia en la asignación de los recursos públicos y la corresponsabilidad de la comunidad eran valores en crecimiento, a contracorriente de lo que sucedía a nivel nacional en la década del 80. El actual gobierno dictó una norma general al respecto, que está permitiendo generalizar esta práctica. Sin embargo, la idea de reglamentar al detalle el proceso, puede convertir esta experiencia basada en la creatividad de los gestores locales, en un mero ritual administrativo. Los reglamentos no funcionan en las dinámicas territoriales que son complejas, cambiantes y a la vez ricas en salidas imaginativas.

### e. La red de actores y sus relaciones:

Se está transitando de una forma de actuar aislada, a otra, buscando articulaciones. Existe una discusión creciente en los espacios locales sobre los roles de los diversos actores y cómo afianzar las relaciones y complementariedades. Los gobiernos locales establecen diversos tipos de alianzas con ONGs, organizaciones de base, empresas privadas, instituciones públicas, buscando mayores impactos de los proyectos y acciones en el territorio, movilizándolo y apalancando recursos. Esto es posible por la inclusión de la visión territorial.

### f. La transparencia y rendición de cuentas:

Pese a las tensiones que genera al principio, muchos gobiernos locales están haciendo rendición de la gestión a la población por lo menos dos veces por año.

### g. La cogestión:

A través de comités obra, de comités de gestión, de núcleos ejecutores, juntas administradoras de servicios, etc. el gobierno local ha empezado a compartir la gestión con la población. Estos nuevos modelos generan una corresponsabilidad en la ciudadanía, promueve la vigilancia social y logra mayor eficiencia en el desempeño del gobierno local, principalmente en los municipios rurales pequeños.

### h. La promoción económica local:

Es un nuevo rol que los gobiernos locales empiezan a asumir, concertando con el sector privado, promoviendo la formulación de planes de desarrollo económico, facilitando el desarrollo de las iniciativas privadas.

### i. El asociativismo municipal territorial:

Para desarrollar actividades a escala, manejar recursos de una cuenca, aprovechar oportunidades a lo largo de un corredor económico, intercambiar experiencias, negociar con los otros niveles de gobierno, brindar servicios, etc. Este es un fenómeno nuevo, que debería ser promovido por el gobierno nacional. Experiencias de otros países muestran que las mancomunidades entre gobiernos locales fueron vehículos efectivos para aprovechar oportunidades de mercado, solucionar problemas de la población y mejorar la gestión pública de los recursos.

Continúa en la siguiente página >

## Limitaciones y desafíos de las experiencias para influir en la vida política nacional

Una primera gran limitación, es que estas experiencias carecen de representación política nacional, pese a que muchos de los líderes locales que las impulsan, pertenecen a organizaciones políticas nacionales. Existe una ceguera en los partidos políticos no sólo para entender este nuevo país que se reconfigura en los últimos años, sino también para usar estas experiencias en la renovación de sus prácticas, que es una exigencia central de la ciudadanía.

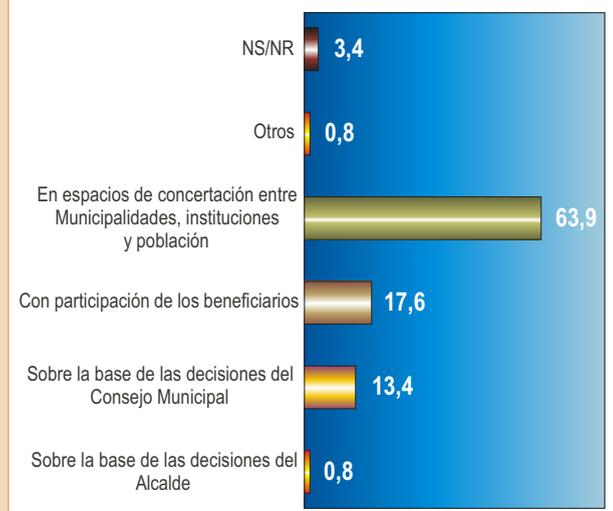
Una segunda limitación, es que muchos teóricos y promotores de estas innovaciones no adoptan una posición autocrítica, lo que no ayuda a superar rápidamente algunos vacíos de las experiencias. Por ejemplo, la participación ciudadana o los espacios de concertación en muchos lugares, reproduce la exclusión de algunos sectores de la población. En otros casos, las empresas privadas no son convocadas a los procesos de planeamiento y concertación.

Una tercera limitación, es la peligrosa corriente legalista y reglamentaria del Congreso y del Poder Ejecutivo en el nivel central, que en pleno proceso de descentralización dan reglamentaciones sin entender la complejidad de las diferentes realidades del país y de las culturas locales. Lo lamentable es que inclusive algunas ONGs apoyan esta corriente, sin tomar en cuenta el nuevo escenario. Las normas nacionales deberían ser generales, para dejar a la creatividad de los actores locales su desarrollo y recreación, solo así la sentirán como suyas y no como rituales burocráticos, para quedar bien con el MEF o con el CND.

Una cuarta limitación, es que en los últimos dos años, se siente nuevamente la influencia tecnocrática en la elaboración de los planes territoriales, sacrificando el diálogo, la nueva cultura y pacto que debe constituir la elaboración de una visión de futuro compartido. El plan entendido como documento o requisito de determinadas instituciones, podría distorsionar la finalidad del planeamiento estratégico territorial, que es hacer pedagogía política, sumando ideas, energías para tener una visión común y lograr compromisos y movilización de la gente tras esos objetivos. En el otro extremo se ha visto planes tan generales, que luego no han podido ser llevados a la acción. Este hecho podría desgastar los procesos participativos, porque a la ilusión inicial de la gente que creyó encontrar la solución a viejos problemas, cuando logró insertar su propuesta en el documento plan, ésta no es atendida por falta de recursos.

Pese a todas las limitaciones descritas, existe un embrión de nueva forma de hacer política en crecimiento a nivel local, con influencias iniciales a nivel regional. Proceso que si logra ampliarse, podría aportar enormemente a la tarea inconclusa de la construcción del Estado Nación. Estas mejores prácticas deberían ser usadas de mejor manera en el proceso de descentralización. ¿Al menos se tiene un inventario de estas mejores prácticas y procesos que desarrollan los gobiernos locales?. No, por ello es que todo se quiere inventar de nuevo y “desde Lima”.

**OPINIÓN SOBRE LA FORMA EN LA QUE DEBEN ADOPTARSE LAS DECISIONES EN LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES (%)**



Fuente: Observatorio del Proceso de Descentralización en la Región San Martín. Proyecto Procesos, Condiciones y Políticas para la Descentralización de los Programas Sociales. Perú Marzo del 2004

## OPINAN LOS ACTORES REGIONALES Y LOCALES

### SOBRE LAS TRANSFERENCIAS:

“Foncodes ve infraestructura. Lo que nosotros tenemos que hacer es asumir esos trabajos en zonas que realmente lo necesitan...La primera obra que inauguramos con Foncodes fue un puente. Foncodes tenía algo de 68 mil creos, nosotros pusimos la otra parte. Lo hemos inaugurado hace una semana y ahí justamente hay un núcleo ejecutor. Para fiscalizar estuvieron dos personas de la comunidad y un regidor. Entonces hemos visto que si funciona bien porque el núcleo ejecutor es de la misma comunidad y conoce las compras y todo eso...La provincia tiene que conducir todos esos fondos, hay que priorizar por zonas, porque en este caso llave no es sólo el distrito, sino somos todos... Entonces tenemos que formar como un Consejo Provincial para determinar qué se hace con los fondos de Foncodes y que obras se prioriza en cada distrito”

**Alcalde Municipalidad Provincial del Collao - Puno  
Fernando Robles**

“Somos proveedores desde el año 92 que se creó el PRONAA; no conocemos mucho sobre el proceso de descentralización pero esperamos que haya transparencia en el manejo por parte de las Municipalidades.

La información que tenemos es solo superficial. No sabemos como van a ser las compras, la administración, la distribución de los recursos de los Programas. Esperamos tomen en cuenta nuestras sugerencias. Al no saber como será, nos sentimos un poco tristes. Ahora que van a pasar a las municipalidades ¿Será, igual? ¿Nos irá mal? o ¿Nos tomarán en cuenta? Esperamos que la compra se realice a los productores locales”

**Región San Martín, Productores de arroz**



### Hablan los empresarios

#### SOBRE DESCENTRALIZACIÓN E IMPACTO

“Estamos en los momentos iniciales. El balance no es sólo por el tiempo sino también por efectos de la normativa, por aspectos de procedimientos, por aspectos de planes y programas...resulta necesario la unificación entre diferentes departamentos...Hoy se escucha acerca de las bondades, potencialidades regionales, pero sin embargo (se sigue en eso) hay muy pocos esfuerzos reales de organización, esto de manera tal que genere estándares muy positivos para el desarrollo de ciertos sectores...”

El impacto del proceso de descentralización en el empresariado todavía no es notorio. Lo que hacemos a nivel de cámaras es lograr juntarnos con los gobiernos regionales para establecer y diseñar posibilidades de desarrollo...Hoy el impacto es muy pobre...”

**Presidente Cámara de Sullana  
Joel Siancas Ramírez**

#### SOBRE EL ROL DEL EMPRESARIADO

“Nosotros como empresa tratamos que nuestras actividades estén enmarcadas en potencializar nuestra producción y hacerla competitiva de tal manera que podamos tener recursos del exterior o del Gobierno a nuestra disposición por la calidad de productos que ofrecemos, de esta manera no dependeríamos de la ciudad de Lima. Es una forma de hacer que la descentralización sea efectiva siendo competitivos...”

**Presidente Cámara de Ayacucho  
David Antonio Espíritu**

#### SOBRE LO QUE LES PIDEN A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

“Que los planes de desarrollo locales o regionales sean elaborados sobre la base de la propia potencialidad y la propia dinámica empresarial y que la aplicación de esos planes sea hecha de una forma participativa contando también con el liderazgo de las empresas. Hoy vemos que las regiones se ven impedidas de ejecutar una serie de obras por la presión de comunidades, distritos y provincias ante la escasez de recursos, eso es comprensible. Pero a veces olvidamos la perspectiva a largo plazo, tratamos de apagar incendios y nos olvidamos de la visión a futuro y nosotros exigimos a las regiones de que inviertan pensando en el futuro del país...una región que no compite, un país que no compite está destinada a hacer arrasada...”

**Cámara de Comercio Huancayo  
Jesús Capcha Carbajal**

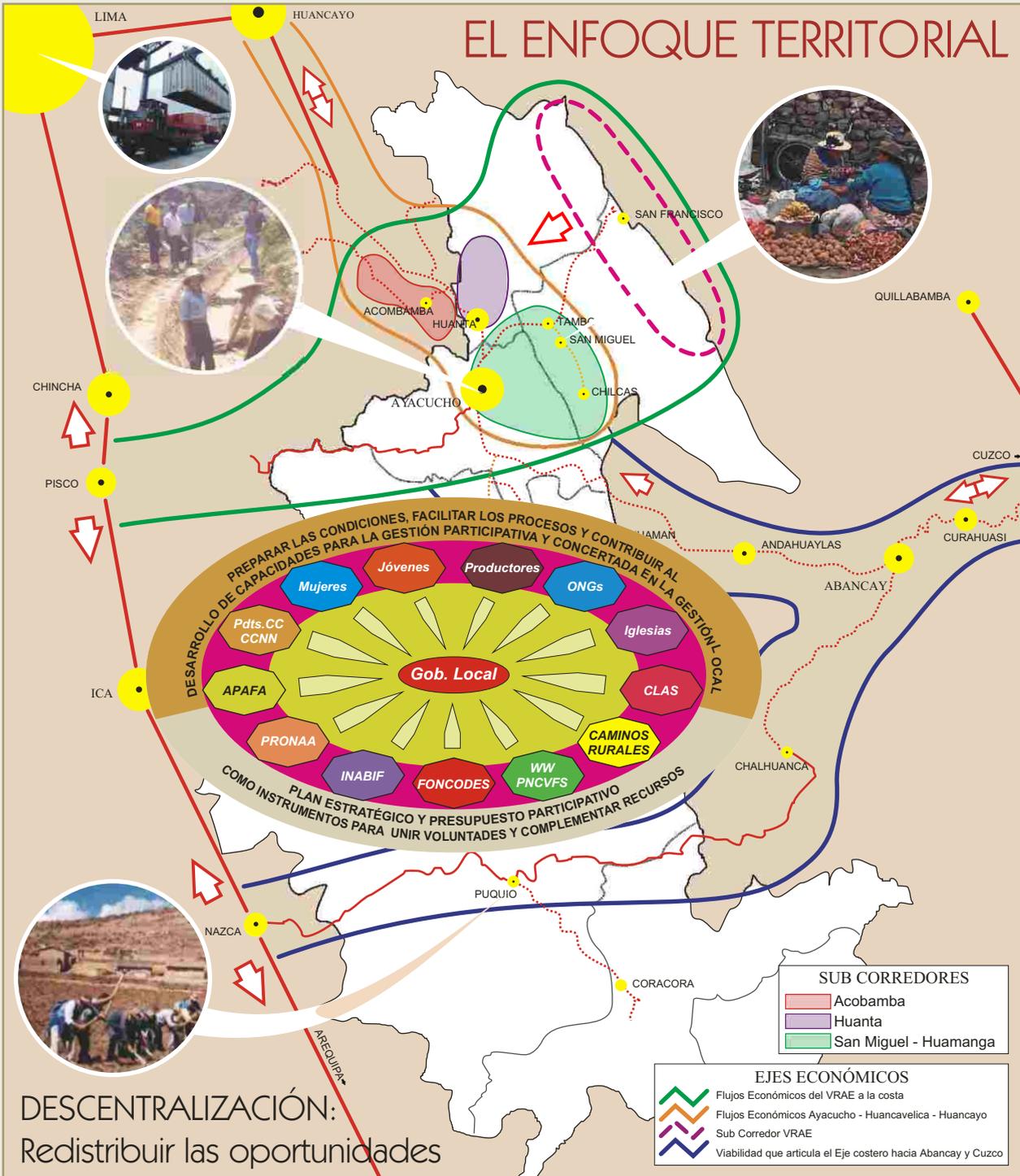
[www.esan.edu.pe/descentralizacion](http://www.esan.edu.pe/descentralizacion)

Los invitamos a visitarnos próximamente en nuestra página web del área Descentralización y Desarrollo de ESAN, en el que pueden encontrar la versión completa del estudio de Descentralización y Gestión de los Programas Sociales, la versión electrónica del boletín *Alerta Descentralista* y otras novedades y aportes.

[descentralización@esan.edu.pe](mailto:descentralización@esan.edu.pe)

Es importante para nosotros contar con sus ideas, comentarios y aportes en torno a nuestros roles y temas de nuestra agenda.

# EL ENFOQUE TERRITORIAL



Gestión Local participativa en el marco de los corredores económicos

APORTES A LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

esan

Transformando profesionales en líderes

Alerta Descentralista

Alerta Descentralista

APORTES A LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

BOLETÍN - AÑO 1, VOLUMEN 2  
Lima, Marzo del 2004  
Depósito legal No 2004-1841

Alonso de Molina 1652, Monterrico Chico, Surco  
Tlf.: (511) 317-7200 anexo 2334 Fax: (511) 345-1328  
e-mail: descentralizacion@esan.edu.pe

Director : Carlos Barrenechea Lercari  
Edición : Yessica Infante Molina  
Diseño e imagen : Elmer Ayala Hinojosa

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA. Las opiniones aquí expresadas corresponden al Proyecto: Procesos, Condiciones y Políticas para la Descentralización de los Programas Sociales, no reflejan necesariamente el punto de vista de ESAN.

jica  
Japan International Cooperation Agency  
ジャヤイカ