

ESTADO Y CIUDADANÍA

Agenda urgente para la descentralización

ESPECIAL



Pág. 2
La gestión descentralizada y la coordinación intergubernamental.
Eduardo Ballón

Pág. 3
La llamada política nacional y los retos de la reforma.
Percy Medina

Págs. 4-5
Por el fortalecimiento del proceso de descentralización.
Violeta Bermúdez

Pág. 6-7
Las omisiones constitucionales y su impacto en el proceso de descentralización.
Elena Alvites

Pág. 7
El desafío de mayores recursos para los municipios y regiones.
Carlos Casas

Pág. 8
La participación ciudadana en la descentralización: balance y perspectivas.
Luis Chirinos

LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Una gestión al desarrollo



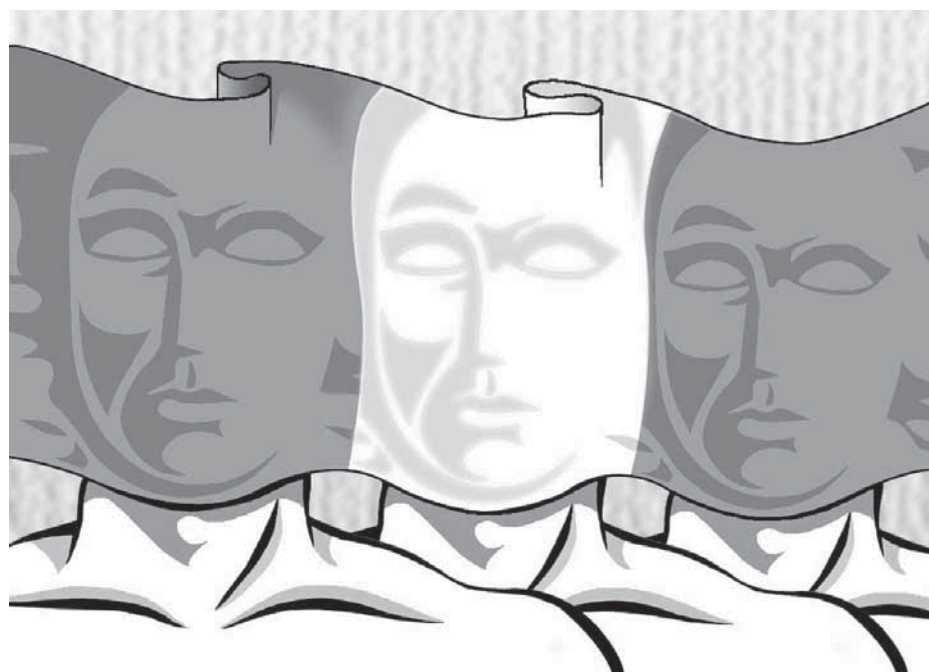
EDUARDO
BALLÓN

Docente. Grupo Propuesta Ciudadana. Antropólogo e investigador. Asesor principal de Desco.

La Ley de Bases de la Descentralización estableció la importancia del territorio al definir en sus objetivos “el ordenamiento territorial y el entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”, al precisar su importancia y establecer en su etapa preparatoria la necesidad de una Ley de ordenamiento y demarcación territorial. La norma no explicitó la necesidad de un enfoque territorial en la gestión, materia en la que aún estamos lejos del tránsito indispensable, no obstante se hayan transferido desordenadamente, muchas veces sin capacidades ni recursos, la mayoría de funciones de los sectores de competencia compartida a los gobiernos regionales, salvo el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

Evaluación

En este contexto, la inexistencia del Consejo de Coordinación Intergubernamental, creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) para fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto política del Estado, hace las cosas más difíciles. Este Gobierno creó el 2013 una comisión multisectorial temporal, encargada de proponer un nuevo reglamento de funcionamiento de esa instancia, que fue presentado ese mismo año, permaneciendo aún en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y esperando ser consultado a las nuevas autoridades descentralizadas antes de su aprobación, indicó el primer ministro. Al Ejecutivo parece bastarle las relaciones bilaterales entre los sectores y gobiernos descentralizados, así como la organización de sesiones de consejos de ministros descentralizados, siguiendo una práctica que instaurara el expresidente Alan García. En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a partir de su rol en la gestión gubernamental, tiene en la práctica el liderazgo de varias de las funciones estatales, afectando a los gobiernos descentralizados.



Futuro gobierno

Más allá de las funciones transferidas y de las matrices de competencias, la gestión descentralizada exige de instancias e instrumentos de articulación de las políticas sectoriales y los gobiernos descentralizados. El DS N° 047-2009-PCM estableció que los sectores del Ejecutivo debían conformar comisiones intergubernamentales con representantes de los tres niveles de gobierno, para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios

que prestan a la ciudadanía, definiendo el papel rector de cada uno de los sectores. Aunque la Secretaría de Descentralización considera que funcionan 14 comisiones intergubernamentales, e interesada en el cumplimiento de las formas (reconocimiento y fecha de instalación) antes que en su papel real, en la actual gestión gubernamental apenas cuatro sectores mostraron voluntad de avanzar en esta dirección: Minedu, Ministerio de Salud (Minsa),

desde el 2014, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y con su propia orientación, el Ministerio del Ambiente (Minam). Desafío grande el que le espera al futuro gobierno, porque es evidente que requerimos de un Estado articulado y coordinado si queremos que los bienes y servicios que le entrega al ciudadano lleguen a todos y todas con calidad y oportunidad. A fin de cuentas, esa es parte neurálgica de su legitimidad.

Según la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, se ha debilitado aún más el esquema de coordinación y articulación política institucionalizado con el papel creciente del MEF, que bajo el esquema de Presupuesto por Resultados tiene el control del 80% de los programas de todos los niveles de gobierno,

“en los cuales los gobiernos subnacionales han perdido autonomía y son informadores, para las prioridades, decisiones y gestión estratégica que decide el MEF” (1).

Tareas pendientes

La coordinación y la articulación horizontal y

vertical en el Estado peruano son tareas pendientes, agudizándose distintos problemas: poca claridad y superposición de competencias entre niveles de gobierno, un Estado desarticulado verticalmente con limitada coordinación horizontal, ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y débil rendición de cuentas, entre otras cosas. Para avanzar hacia la gestión descentralizada, son de particular importancia las leyes de organización y funciones (LOF) de los 14 ministerios que comparten competencias, tanto como la aprobación de matrices de competencias y funciones. Preocupa, que a la fecha, tanto el Ministerio de Energía y Minas (Minem) como el Ministerio de Educación (Minedu) no cuenten con sus respectivas LOF, como también que no se observe mayor avance en la elaboración y aprobación de las matrices.

Para peor, los lineamientos para la formulación de aquellas no contemplan un esquema de procesos que permita identificar la interrelación entre las entidades del nivel nacional y aplicar los principios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia. La metodología establecida está pensada en una lógica vertical que impide establecer las relaciones de doble vía entre los distintos niveles de gobierno, sin abordar cabalmente la lógica de producción de bienes y servicios (2). Originalmente, según los lineamientos de la Secretaría de Descentralización, las matrices eran necesarias para la elaboración de las LOF de las entidades con funciones compartidas, a pesar de lo cual se aprobaron ocho de ellas que incumplen ese requisito.

El resultado es que se mantienen y agudizan las dificultades para que el Estado opere eficientemente en un marco descentralizado, generándose frecuentes disputas entre los niveles y sectores de gobierno, afectando los servicios al ciudadano. En los últimos años, esta situación ha sido particularmente aguda en el tema de la gestión territorial en el que conviven regulaciones diversas, parciales y contradictorias, deviniendo en un elemento crítico, aún sin solución. ▶

[1] Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: Evaluación del Proceso de Descentralización-Informe Anual 2014-2015, Congreso de la República del Perú, Lima, junio 2015; pp. 39. [2] Contraloría General de la República: Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo, Departamento de Estudios, Lima, 2016.

EN LA DINÁMICA DE LOS ESPACIOS SUBNACIONALES

Descentralización política



**PERCY
MEDINA
MASÍAS**

Jefe de misión en el Perú
del Instituto Internacional para
la Democracia y la Asistencia
Electoral - IDEA Internacional.

En la recta final del proceso electoral tenemos ya un balance inicial de qué ha funcionado y qué no en la legislación sobre partidos y elecciones. Muchos de los problemas se derivaron de aspectos mal regulados que habían sido diagnosticados desde hace varios años. Y, como sabemos, si no hubo reformas no fue por ausencia de diagnósticos, sino por evidente falta de voluntad política. ¿Qué nos hace pensar que ahora sí habrá voluntad para la reforma? Un elemento nuevo, que me parece importante, es una mayor conciencia sobre los peligros de seguir como estamos y un destacable número de líderes de opinión favorable a promover los cambios. Para aprovechar ese impulso hay que alimentar el debate desde ya.

No quisiera formular aquí la larga lista de los aspectos sobre los que sería importante impulsar cambios normativos. En la lógica de continuar generando discusión de ideas, en estas líneas me gustaría referirme particularmente a aquellos ámbitos que tienen que ver con la política en las regiones o, dicho de otro modo, con la descentralización de la política.

Descentralización

Como va siendo cada vez más evidente la llamada política nacional es básicamente política limeña. Y los nexos entre las dirigencias políticas capitalinas y los líderes regionales se han debilitado hasta casi desaparecer. La política en los espacios subnacionales tiene dinámicas propias y en casi todos los departamentos y provincias hay una notoria ausencia de partidos nacionales. Como sucede generalmente, hay excepciones a esta afirmación, pero visto el universo de las 194 provincias se puede afirmar que en la mayoría de ellas no hay una presencia activa de los partidos nacionales. Fuera de época electoral prácticamente no tienen actividad política y es muy poco lo que se hace en términos de formación de cuadros



**LA POLÍTICA EN
LOS ESPACIOS
SUBNACIONALES
TIENE DINÁMICAS
PROPIAS Y EN
CASI TODOS LOS
DEPARTAMENTOS Y
PROVINCIAS HAY UNA
NOTORIA AUSENCIA
DE LOS PARTIDOS
NACIONALES, PERO
HAY EXCEPCIONES.**

o elaboración y discusión programática. Como consecuencia de ello, cuando llega la temporada electoral, generalmente no tienen ni cuadros candidateables, ni ideas que proponer. El resultado, como no puede ser de otra manera, es buscar fuera del partido candidatos con posibilidades electorales y/o recursos económicos, así como una propuesta programática de escritorio, intercambiable con la de otras candidaturas.

Algunos políticos culpan de esta situación a los movimientos regionales, los cuales, dicen, tienen menos controles y mayores beneficios que las organizaciones nacionales. Siendo cierto que las organizaciones subnacionales están sometidas a controles menos estrictos, es verdad también que esa no es la razón de su éxito. Ocurre simplemente que actúan casi sin competencia porque los partidos nacionales concentran su accionar en Lima, dejando un gran vacío en el resto del país.

Cambios legales

Cambiar una realidad compleja como esta no es solo un asunto de reformas legales. La ley no modifica realidades políticas aunque es un marco importante y puede ayudar a generar incentivos. Habría que discutir con los propios políticos qué incentivos

son pertinentes para que los partidos sean organizaciones vivas formadas por afiliados con iguales deberes y derechos, con presencia en todo el territorio nacional y con capacidad de articular los intereses y demandas de una sociedad heterogénea.

Retos y aportes

Lanzo algunas ideas y preguntas para el debate pensados en tres ejes: institucionalidad partidaria, democracia interna y financiamiento de la actividad política. En institucionalidad, el reto prioritario es que los partidos no sean cascarones vacíos y que tengan vida fuera de Lima. ¿Cómo lo logramos?, ¿un número mínimo de afiliados distribuidos en un número mínimo de provincias?, ¿algún criterio que dé cuenta de acción política descentralizada en épocas no electorales?

En democracia interna partidaria se debe ir más allá de la selección de sus candidatos. Evidentemente estos tendrían que ser designados en primarias internas a cargo de los organismos electorales, pero eso no basta. También hay que promover otros aspectos de las relaciones democráticas al interior de los partidos. Por ejemplo, un adecuado equilibrio entre hombres y mujeres, mayor participación de personas de grupos con menos acceso al poder como pueblos indígenas, jóvenes, personas LGBT, entre otros. Para esta inclusión se hace necesario cambiar la cultura política en el interior de las organizaciones partidarias. También generar incentivos a los partidos que se tomen esta tarea en serio.

Respecto al financiamiento de la actividad política, el reto es avanzar tanto como se pueda, en que el financiamiento dependa de muchas fuentes pequeñas en lugar de muy pocas fuentes muy grandes. Y, prioritariamente, comprometer a los afiliados con la tarea de financiar a su organización. ¿Una adecuada regulación de los alcances del financiamiento público directo puede ayudarnos en esta tarea? ¿Aprovechar el financiamiento público directo, que empezará a aplicarse a partir del año 2017, para dirigirlo a actividades de construcción y democratización partidaria?

Coincido con quienes plantean que una reforma política no se impulsa a la loca y sacando propuestas de la manga, pero no veo razón para inhibirse de plantear reformas. Lo deseable sería un diálogo honesto que busque consensos para, entre otros objetivos, descentralizar la política. ▀

APORTES URGENTES PARA UNA ORGANIZACIÓN MÁS DEMOCRÁTICA

Por la construcción de un Estado moderno



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA

Abogada. Jefa del Programa ProDescentralización de USAID, docente de la Facultad de Derecho PUCP.

Desde la reforma constitucional del año 2002, que modificó íntegramente el Capítulo XIV de la Constitución relativo a la descentralización, el Estado peruano ha desarrollado diversos esfuerzos orientados a la implementación de dicha política pública. No obstante, la implementación de una reforma tan sustancial para el funcionamiento del Estado, requiere también de la concurrencia de otras reformas que aún no han sido abordadas o que lo han sido de manera parcial. Con la finalidad de contribuir en hacer visible esas otras reformas claves que se requieren para fortalecer la descentralización, y que esta cumpla con su objetivo constitucional de contribuir al desarrollo integral del país, el Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016, analiza la situación actual de esta importante política pública en relación con los siguientes temas: i) marco institucional y electoral; ii) capacidad representativa del Estado peruano; iii) marco fiscal; iv) gestión territorial; y v) organización y estructura del Estado.

Luego de 14 años de iniciada la descentralización vigente y en un escenario electoral que anuncia el inicio de una nueva gestión gubernamental nacional en el segundo semestre del 2016, se ha considerado importante analizar el estado de la descentralización en el contexto de otros procesos más amplios, cuyo avance o no impacta de manera directa en la política de descentralización. Así, se busca vincular en forma más explícita a la descentralización con otros procesos nacionales de relevancia para el efectivo funcionamiento de un Estado unitario y descentralizado.

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan son el resultado de un proceso de diálogo y consulta con diversos actores de los niveles de gobierno nacional, regional y local;

EL MOMENTO POLÍTICO DE RENOVACIÓN DE AUTORIDADES DEL EJECUTIVO Y CONGRESO CONSTITUYE UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA PONER EN AGENDA LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO PERUANO Y COMO UN MEDIO PARA ACERCAR EL ESTADO A LA POBLACIÓN Y LOGRAR LA VIGENCIA EFECTIVA DE SUS DERECHOS.

así como con especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Este proceso ha sido conducido por el Programa Pro Descentralización de USAID en el marco de su objetivo de contribuir con el Estado peruano en la consolidación del proceso de descentralización. Con este informe se busca facilitar una mirada comprensiva de las diversas reformas que exige la construcción de un Estado unitario, moderno y descentralizado al servicio de las personas.

El momento político de renovación de autoridades del Ejecutivo y Congreso constituye una nueva oportunidad para poner en agenda la descentralización como una forma de organización democrática del Estado peruano y como un medio para acercar el Estado a la población y lograr la vigencia efectiva de sus derechos. ▀

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

GESTIÓN TERRITORIAL INTERGUBERNAMENTAL



RELACIÓN ESTADO Y SOCIEDAD



MARCO FISCAL

Priorizar acciones previstas como recomendaciones en el

Informe Técnico Final de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal



MARCO INSTITUCIONAL Y ELECTORAL

Fortalecer las organizaciones políticas

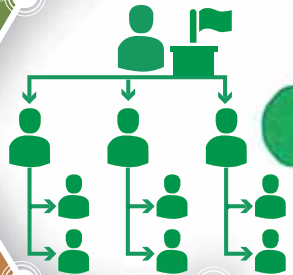
Configuración de un órgano responsable representado por:

- Gobierno local
- Gobierno regional
- Gobierno local

Fortalecer a los Consejos Regionales y Concejos Municipales, para que ejerzan eficazmente su función fiscalizadora



ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL ESTADO



Promover un equilibrio entre la autonomía de los Gobiernos Descentralizados y el control que debe ejercer el Gobierno Nacional



Aprobación del nuevo Reglamento de Coordinación Intergubernamental



Logro de reglas electorales para representación de minorías

...rios y públicas Nacional
...competencias deben ser controladas por el rector
...ando las competencias y sectoriales.

Instituciones estatales responsables

Congreso de la República

ANGR
Asamblea Nacional de Gobiernos Nacionales

PCM
Presidencia del Consejo de Ministros

JNE
Jurado Nacional de Elecciones

Gobiernos Descentralizados

MIMP
Registro Nacional de Identidad

MEF
Ministerio de Economía y Finanzas

AMPE
Asociación de municipalidades del Perú

REMURPE
Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú

RENIEC
Registro Nacional de Identidad

ONDS
Registro Nacional de Identidad

Ministerio de Cultura

Ministerios con competencias compartidas

...mentar la participación de grupos sociales



IMPACTO EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Omisiones normativas

**ELENA C. ALVITES ALVITES**

Abogada. Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Diplomada en Estudios Avanzados en Derecho Constitucional por la Universidad de Alicante.

La Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680 (1), trajo consigo un cambio importante en la organización del Estado peruano, dado que se orientó a dar contenido al mandato del artículo 43 de la Constitución; que dispone que el Estado peruano es unitario y descentralizado, y se organiza con base en el principio de división de poderes.

Esta ha sido la última y más importante reforma del Estado peruano, que definió la descentralización como forma de organización del Estado y, a la vez, como una política estatal que se iría plasmando a través del denominado proceso de descentralización.

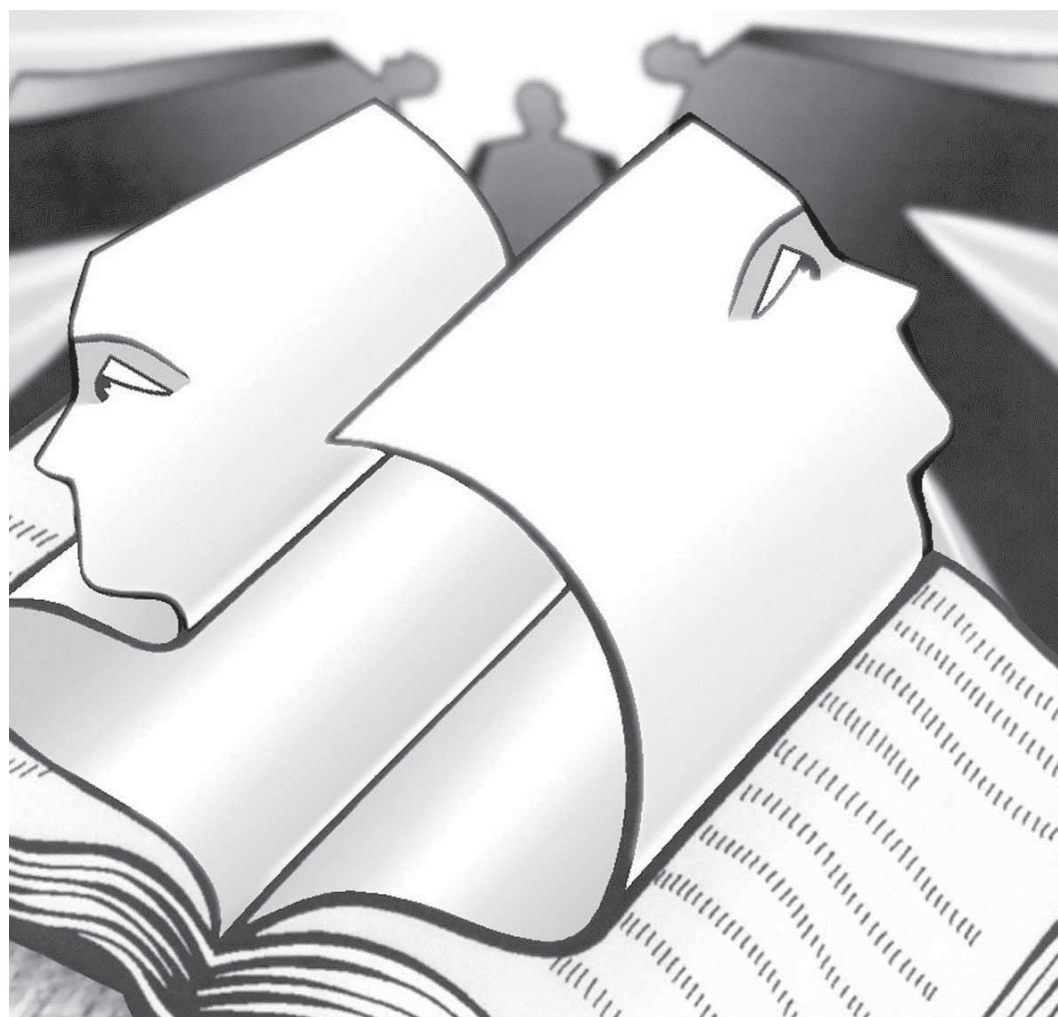
Como parte de la organización territorial del Estado, asimismo, reguló la organización básica y las competencias de los gobiernos locales, así como las competencias de los gobiernos regionales. De esta forma, creó y atribuyó competencias al nuevo nivel de gobierno, intermedio entre los gobiernos locales y el gobierno central o nacional.

La estructura del Estado peruano quedó establecida en tres niveles de gobierno con la finalidad de acercar el Estado a la población y hacer viable el desarrollo integral del país. Esta apuesta constitucional buscó tanto que la organización del Estado peruano fuera más democrática, que el Estado peruano –a través de tres niveles de gobierno que cumplieran sus competencias de manera coordinada– fuera más eficaz en el cumplimiento de sus fines constitucionales (artículo 44 de la Constitución) de promover el desarrollo sostenible, garantizar el bienestar general, así como respetar y satisfacer los derechos de las personas.

Reforma constitucional

Al cabo de 14 años de realizada la reforma constitucional, el cumplimiento del mandato de desarrollo integral del país, no obstante destacadas iniciativas regionales (2), no se ha visto reflejado de forma clara en la vida cotidiana de las personas y la satisfacción de sus derechos básicos, como la educación, salud o ambiente adecuado para el desarrollo de la vida.

Diversos son los factores que explican por qué la descentralización no ha tenido todavía el impacto esperado; varios de ellos están vin-



LA ESTRUCTURA DEL ESTADO PERUANO QUEDÓ ESTABLECIDA EN TRES NIVELES DE GOBIERNO CON LA FINALIDAD DE ACERCAR EL ESTADO A LA POBLACIÓN Y HACER VIABLE EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS. ESTA APUESTA BUSCA QUE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO SEA MÁS DEMOCRÁTICA.

Perspectivas

Cabe preguntarse si en los siguientes cinco años será posible una revisión y reforma de la Constitución para superar los dos obstáculos que se han advertido. El alto consenso político que se requiere para impulsar esta reforma hace que se vislumbre como una tarea difícil de realizar; aunque

no imposible, si los grupos políticos en el Congreso logran aquilatar la importancia de la descentralización como proceso democratizador. De lo contrario, tendrá que seguir siendo el Tribunal Constitucional, en cada caso de su competencia, el que interprete y realice los mandatos constitucionales.

culados con decisiones e indecisiones políticas que se han verificado durante la implementación de esta importante reforma, como la acelerada transferencia de funciones a los gobiernos regionales o las limitadas reformas a los sistemas administrativos del Estado que mantiene la lógica de gestión centralizada del Estado, entre otros (3). No obstante, aquí destacaremos dos factores que están directamente vinculados con el diseño inicial.

Estructura y funciones del poder

Al respecto, cuando se realizó la reforma constitucional, solo se modificó el Capítulo XIV de la Constitución y no hubo mayor revisión de la estructura y funciones del Poder Ejecutivo nacional, ni se establecieron mecanismos de coordinación de este con los otros niveles de gobierno, ni criterios generales que permitieran resolver conflictos de competencias.

En esa línea, tampoco se estableció cómo debían verificarse las relaciones entre la representación nacional con las autoridades regionales,

tanto para la coordinación legislativa como para la fiscalización de la gestión regional y local. En especial, atendiendo que los movimientos regionales no tienen, salvo invitación de alianzas o partidos nacionales, representación en el Congreso.

Dichas omisiones han facilitado, en la práctica, que el Congreso no haya legislado para atender los obstáculos y problemas que afectan el proceso de descentralización; por el contrario, ha adoptado decisiones de mucho impacto mediático, pero que muy poco han abonado a la profundización del proceso.

Esto sucedió, por ejemplo, con la Ley N° 30305 (4), de reforma constitucional, que cambió la denominación de presidentes regionales por la de gobernadores, y prohibió la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes.

El segundo obstáculo vinculado con el diseño constitucional está referido a la distribución de competencias prevista en la Constitución, y desarrollada por la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley Orgánica de Municipa-

lidades (LOM), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

En efecto, la Constitución omite incorporar una lista de materias exclusivas del gobierno nacional y también –como se ha adelantado– criterios generales, como el de unidad o el de solidaridad, para solucionar situaciones en las que más de un nivel de gobierno reclame para sí una determinada competencia.

No obstante, la LOPE sí incorpora de forma general una lista de competencias exclusivas, pero no evita las situaciones de superposición.

Superposición y competencias

Muestra de la falta de precisión son los diversos fallos del Tribunal Constitucional, en las que ha desarrollado y aplicado el denominado test de la competencia para dar solución a situaciones de superposición de funciones (5).

De esta forma, este órgano jurisdiccional ha suplido las omisiones de la reforma descentralista; sin embargo, la claridad con la que se ha enunciado y, en algunos casos, aplicado dicho test no se ha mantenido frente a casos polémicos, referidos a ordenanzas regionales y municipales adoptadas para satisfacer expectativas y proteger derechos de la población de las provincias y departamentos.

En esos casos, generalmente, la actuación de los gobiernos regionales y locales se ha contrapuesto al ejercicio de funciones del gobierno nacional en materia de extracción de minerales; así sucedió, por ejemplo, con el caso de la ordenanza municipal de Víctor Fajardo que prohibió la concesión de licencias de explotación minera en la provincia (6), o el caso de la ordenanza regional del Cusco que declaró como área de no admisión de denuncios mineros a todo el departamento del Cusco (7), y también en el conocido caso del proyecto minero Conga.

En este último caso, el análisis de constitucionalidad giró esencialmente en torno a la competencia normativa en materia de gran minería del gobierno nacional, adoptando el Tribunal Constitucional una lectura legalista de la competencia del gobierno regional vinculada con la protección del derecho al ambiente (8). ▀

[1] Ley de Reforma del Capítulo XIV de la Constitución, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de marzo de 2002. [2] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR. Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2015. [3] Al respecto véase: USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2011. Lima, 2011; Contraloría General de la República. Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, 2014; Universidad del Pacífico. Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización <http://agenda2014.pe/>; entre otros. [4] Esta ley reformó los artículos 101, 194 y 203 de la Constitución y fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de marzo de 2015. [5] Tribunal Constitucional. STC 0020-2005-PI/TC-0021-2005-PI/TC (acumulados) del 27 de setiembre de 2005; STC 047-2004-AI/TC del 24 de abril de 2006; STC N° 002-2005-PI/TC del 18 de febrero de 2005; STC N° 0006-2008-PI/TC del 11 de junio de 2008. [6] STC 0008-2010-PI/TC del 25 de julio de 2011. [7] STC 00009-2010-PI/TC del 4 de octubre de 2011. [8] Tribunal Constitucional. STC 0001-2012-PI/TC, fundamentos jurídicos 19-26 y 34-41.



EN REGIONES Y MUNICIPALIDADES

Recursos de rigor



**CARLOS
CASAS
TRAGODARA**

Director del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad. Catedrático Universidad del Pacífico.

El impacto legal

El poco potencial de recaudación no depende solo de las comunas, sino también de la legislación nacional.

Por ejemplo, el Cusco es el destino más importante del turismo del país. Esta ciudad recibe gran cantidad de turistas y vemos que se construyen hoteles en muchas zonas del lugar con precio elevado.

El problema es que este boom turístico no beneficia la recaudación del impuesto predial en esa ciudad, al existir un concordato entre la Santa Sede y el Gobierno peruano que exonera del pago de impuestos a las actividades de la Iglesia católica. En el Cusco muchos hoteles están en el interior de estas instalaciones.

El tema de la descentralización ha sido uno de los más olvidados en los últimos años. Y la descentralización fiscal –entendida como la forma en que se asignan las responsabilidades de gasto e ingresos– quizá el más postergado. Este tema es de vital importancia si deseamos contar con un proceso sólido y consolidado de las administraciones locales.

Si solo consideramos los ingresos, vemos que existen cuatro fuentes: los impuestos, ingresos propios, transferencias y endeudamiento. El crecimiento de las transferencias derivadas de los recursos naturales, como el canon, ha desviado el debate y nos hemos centrado en los problemas que implica el canon asociados al crecimiento de la corrupción por mecanismos poco transparentes de rendición de cuentas y, por otro lado, la desigualdad que ha generado debido a que no todos los distritos y departamentos reciben dicha transferencia.

Así, la mejora de la distribución de los recursos es un camino que debemos transitar de todas maneras. Existe el principio de equidad fiscal que

implica que no importa dónde vive una persona, deberá recibir la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos. Ello no se cumple en el país. Por eso, uno de los primeros puntos de la agenda será disminuir estas disparidades. Para ello existen dos caminos.

El primero está referido a modificar la fórmula de asignación del canon. Se han anunciado muchos cambios e iniciativas, pero ninguno concretado. Y ello porque existe un riesgo políti-

co muy grande, dado que ninguna jurisdicción va a estar dispuesta a ver que los recursos que recibe disminuyen para repartirlos a otras zonas. Existen muy pocos Robin Hood en el ámbito municipal y regional. Lo que sí es peligroso es modificar lo que le toca a cada departamento por esta transferencia, pero al interior del departamento pueden ensayarse distintos esquemas de reparto para disminuir la inequidad intradepartamental.

Otra forma de atacar este problema puede ser que el resto de transferencias sea asignado de tal manera que se compense por las inequidades existentes. Esto implicaría que las transferencias diferentes al canon y al Foncomún, como las discrecionales financiadas con recursos de la caja fiscal (recursos ordinarios), sean repartidos en función a las brechas de necesidades de gastos tomando en cuenta el canon. Estas son dos opciones de política que podrían discutirse al inicio del nuevo gobierno.

Pero más allá de las transferencias están las otras fuentes de ingresos. Solo en impuestos vemos que en las principales ciudades del país, las municipalidades no explotan toda la base tributaria existente en sus jurisdicciones. Así, se ve cierta desidia de las autoridades por fortalecer la gestión tributaria en lugares importantes.

Sin duda, existen muchos caminos a utilizar para mejorar las finanzas subnacionales, tanto a nivel de impuestos como de transferencias. Es cuestión de decisión política empezar a mejorar estas sin caer en el camino fácil de mantener las cosas como están. Esperamos que con el siguiente gobierno las cosas empiecen a cambiar. ▀

EVALUACIÓN Y VISIÓN

Participación
ciudadana

**LUIS
CHIRINOS
SEGURA**

Experto en gobernabilidad. Magíster en instituciones legales por la Universidad de Wisconsin-Madison.

La inclusión de la participación ciudadana en el marco legal de la descentralización fue un elemento clave del carácter de la reforma del Estado. Este contaba con importantes antecedentes; desde 1980, las municipalidades peruanas desarrollaron múltiples experiencias exitosas de participación que fueron clave para consolidarlas como órgano de gobierno local.

La importancia de la participación ciudadana está en su capacidad de legitimar a los gobiernos descentralizados con el aporte de las organizaciones sociales a las decisiones, implementación y vigilancia de las políticas públicas; tras 14 años del inicio de la descentralización, la participación ciudadana está devaluada, tiene una existencia precaria y atraviesa una dura crisis.

Son varios los indicadores: la participación de organizaciones sociales en los presupuestos participativos (PP) disminuye debido a su poco impacto en las decisiones y al incumplimiento de los acuerdos concertados; de hecho, el PP se ha convertido en un ritual formalista. Por otro lado, las restricciones impuestas por la política económica contribuyen a esta crítica situación.

Experiencias innovadoras

En estos años, algunos gobiernos regionales y locales han emprendido experiencias innovadoras para democratizar el PP: apertura al debate público del reglamento; ampliación del monto de recursos; establecimiento de puentes del PP con los planes de desarrollo concertados; incremento de la participación de consejos sectoriales de concertación (salud, educación, ambiente), e incluso asignando recursos para PP "sectoriales": mujeres, microempresarios (Lima Metropolitana entre 2010 y 2014) y otras. El problema es que estas innovaciones, aunque fueran exitosas, no han sido sostenibles; la nueva autoridad suele cancelar la experiencia, incluso cuando hay ordenanzas que las aprueban.

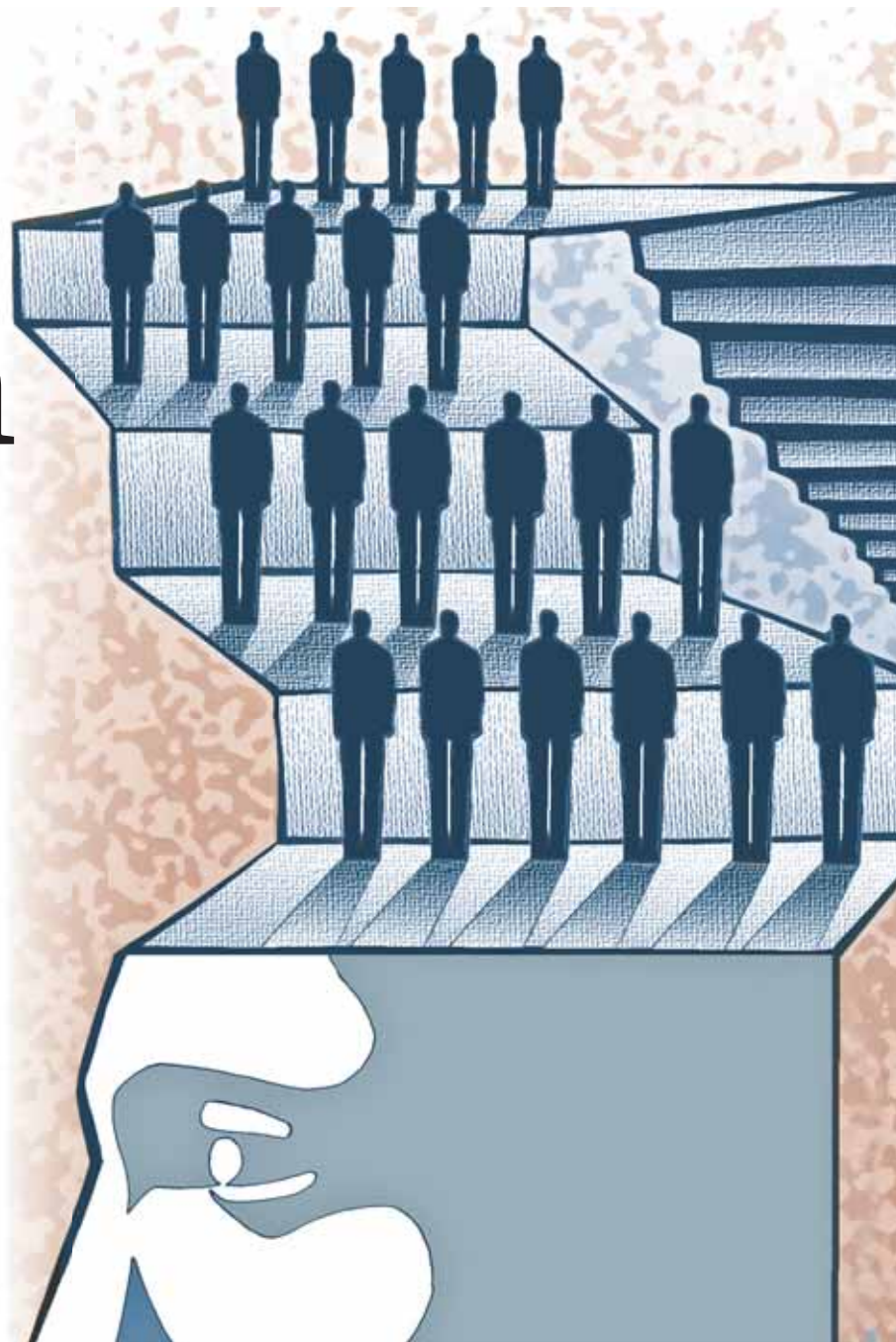
Los consejos de coordinación regionales

Las propuestas

¿Qué hacer para enfrentar la grave problemática? En primer lugar, revisar la legislación a fin de dotarla de condiciones adecuadas de cumplimiento, generar incentivos (por ejemplo, a una mayor diversidad de formas de participación en gobiernos descentralizados) e incluso sanciones a su transgresión. Asimismo, es preciso rediseñar el rol de los consejos de coordinación regionales y locales. Por su parte, el Estado debe redefinir su política general y en particular, la económica, para que propicie y promueva la participación. Es necesaria

finalmente, una efectiva articulación entre la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública a través del programa de Gobierno Abierto. La viabilidad de la participación ciudadana depende en mucho del concierto de voluntades que incluya a partidos y organizaciones sociales. La experiencia demuestra que no bastan las leyes; es preciso actores con capacidades reales, autoridades nacionales, regionales y locales democráticas y una vocación compartida de construir una sociedad democrática.

LA VIABILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEPENDE MUCHO DEL CONCIERTO DE VOLUNTADES QUE INCLUYA A PARTIDOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES. EN LA PRÁCTICA, NO BASTAN LAS LEYES.



y locales se han convertido en meros ornamentos sin poder debido a las deficiencias del diseño institucional y la resistencia de la autoridad. Por su parte, los comités de vigilancia del PP carecen de reales condiciones de cumplimiento y enfrentan cotidianamente la ausencia de recursos, la falta de acceso a la información y la resistencia burocrática; y cuando, con esfuerzo y apoyo externo logran elaborar informes, nadie los toma en cuenta. Algo similar ocurre con la rendición de cuentas que, controlada por las autoridades, se reduce a un monólogo en el que no hay informe escrito ni diálogo posible.

A esta situación se añaden dos factores que tienen que ver con el Gobierno nacional. De un lado, el escaso aporte de la secretaría de descentralización a la promoción de la participación ciudadana; y del otro, la estrategia de Gobierno abierto, que a pesar de su potencial para articular espacios y mecanismos de participación, desarrolla su plan de acción en un cauce paralelo a los gobiernos regionales y locales, lo que implica perder la oportunidad de construir una política nacional de participación.

Reforma de la estrategia

Parece evidente la necesidad de una reforma integral de la estrategia, para lo cual es necesario

identificar los problemas centrales. En primer lugar, el marco legal establece derechos que no tienen condiciones de cumplimiento; los ciudadanos no tienen posibilidades de exigir su cumplimiento, ni hay sanciones para el incumplimiento. Todo parece enderezado para que "se acate, pero no se cumpla". Un segundo problema es la desarticulación entre planes, presupuestos y políticas públicas en los tres niveles de gobierno, lo que hace inviable cualquier forma de participación. Otro problema es la rigidez de la política económica nacional, que dificulta el proceso del PP y, en general, la asignación del gasto público en los gobiernos descentralizados, limitando la oferta de participación. Por último, hay un serio problema de resistencia de las autoridades regionales y locales que enerva la viabilidad de la participación.

La problemática también involucra a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, la crisis de los partidos y la emergencia de movimientos regionales y locales ha hecho que la participación pierda valor político y sea percibida como traba al ejercicio del poder y no como una herramienta para el buen gobierno. Las organizaciones sociales, finalmente, atraviesan una crisis de representación que las ha debilitado, lo que ha llevado a la desaparición de muchas, sobre todo, de segundo nivel. ▀