

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

Alberto Acosta

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

Fernando Bustamante Ponce

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

Dr. Mario González Arencibia

MCs. Idelsi Martínez Ungo

Conflictividad socio – política Noviembre 2003– Febrero 2004 / 71-76

TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

Jeannette Sánchez

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

Lautaro Ojeda Segovia

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

José Sola

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

Alicia Veneziano Esperón

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

Antonio Romero Reyes

ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

DEBATE AGRARIO –RURAL

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234
Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258
Roberto Santana

Linchamiento en México / 259-270
Antonio Fuentes Díaz

La estructura de incentivos de ETA / 271-276
José Antonio Sabadell

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284
Angel Montes del Castillo

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288
Carlos Larrea y Jeannette Sánchez

Comentarios: Liisa North

Perú: Balance del proceso de descentralización*

Comité Operativo

*Grupo Propuesta Ciudadana***

Introducción

En julio del 2001 el Presidente Toledo dio inicio al proceso de descentralización al anunciar la realización de elecciones regionales y municipales para el mes de noviembre del 2002. Los hitos más relevantes desde entonces han sido el debate y la aprobación del marco normativo básico, la conformación del Consejo Nacional de Descentralización --CND-, la realización de las elecciones en los plazos previstos, la instalación de los nuevos gobiernos regionales y municipales, así como el inicio del proceso de transferencia de las competencias y funciones del gobierno central a los nuevos niveles de gobierno.

Sin embargo, el consenso inicial que permitió el lanzamiento de la reforma y su posterior continuidad está encontran-

do crecientes resistencias. Es evidente que la crisis del gobierno y de la institucionalidad democrática afecta el proceso. No sólo porque en un escenario de inestabilidad ganan fuerza quienes se resisten al cambio y avanzan corrientes autoritarias que quisieran hacer de la descentralización una mera desconcentración de funciones.

Persiste con mucha fuerza el viejo paradigma centralista y concentrador del poder, los diversos niveles en el Poder Ejecutivo se resisten a la necesaria transformación de sus roles y funciones en la gestión pública. Si bien las nacientes instancias regionales y las municipalidades han logrado un desempeño aceptable y bueno en algunos casos están aún lejos de tener condiciones programáticas, organizativas y de recursos adecuadas para responder a los desafíos que plantea la transformación del Esta-

* Este artículo es una versión especialmente editada para Ecuador Debate, del documento original presentado en el VIII Foro Descentralista del 29 de Marzo 2004. Agradecemos a Propuesta Ciudadana, en la persona de Xavier Azpur, y a Eduardo Balton por su apoyo.

** Propuesta Ciudadana, es una entidad que agrupa organismo de la sociedad civil peruana, dedicada a impulsar y promover el proceso de descentralización, desde la participación ciudadana.

do y la construcción del proyectos de desarrollo integral de base territorial.

Están planteados en el debate temas y procesos sustantivos para su viabilidad: la transferencia de competencias sectoriales, la descentralización de los recursos, la definición de un nuevo paradigma de desarrollo sustentado en un nuevo ordenamiento del territorio. Alrededor de estos temas se abre un escenario de disputa, negociación y acuerdo en el que estarán involucradas sin duda las instancias de gobierno pero si, se quiere un real avance, este proceso debe involucrar a los diversos sectores y actores económicos y sociales.

La dimensión territorial en el proceso de descentralización

Un problema estructural de la sociedad peruana es la profunda desigualdad en el desarrollo de las regiones. Por ello, un tema fundamental es la construcción de un nuevo ordenamiento territorial que tenga como sus principales vectores la redistribución regional y la competitividad. Como bien señala Efraín Gonzales de Olarte¹, se trata fundamentalmente de un tema vinculado a la distribución de las oportunidades de desarrollo.

La demarcación política y el ordenamiento territorial son dimensiones que deben estar estrechamente vinculadas. En relación con la reforma descentralista podemos señalar algunos aspectos que nos parecen básicos: i) las regiones políticas repiten la vieja demarcación

departamental y, por tanto, no coinciden, con excepción parcial de Lima, con los espacios económicos que se han ido formando a lo largo de las últimas décadas; ii) la base tributaria de las regiones con esta demarcación es débil y tiene grandes limitaciones para una gestión financiera y presupuestal eficiente; iii) la dimensión económica de las regiones no es suficiente para promover economías regionales de escala, con la capacidad suficiente para contrarrestar el peso de Lima.

Esta realidad exige mecanismos de integración horizontal y vertical, los cuales tienen que ser construidos como parte de una política de Estado. Uno de esos instrumentos es el marco legislativo, como la Ley de Ordenamiento Territorial, la de incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, la de Descentralización Fiscal, entre otras. Sobre ellas se ha avanzado de manera lenta, desigual y hasta contradictoria.

Otro aspecto fundamental en esta perspectiva es la vinculación entre los tres actores claves del proceso: el Estado, el sector privado y las sociedades regionales. Esta relación ha sido insuficiente y ha ayudado poco al debate dadas las contradicciones que se observan en el primero, el débil involucramiento en el proceso del segundo y la debilidad de las elites regionales.

Es importante analizar algunos pasos que se han intentado dar para hacer un primer balance de esta dimensión que, a pesar de su importancia para la viabilidad del proceso, no ha merecido

1 Efraín Gonzales de Olarte: Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú. IEP - Consorcio de Investigación Económica, Lima, 2000.

la atención y la participación de los principales actores sociales, económicos y políticos.

Ordenamiento y desarrollo territorial

El Consejo Nacional de Descentralización elaboró un documento que, pese a su relevancia, no ha merecido mayor debate entre los dirigentes políticos y los diversos sectores sociales e institucionales. El *Plan nacional de desarrollo territorial 2004-2013: Construyendo el Perú de la próxima década*, busca responder al mandato establecido tanto por la Ley de Bases de la Descentralización, que ordena formular un plan de regionalización e inversión descentralizada, como por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que define la necesidad de consolidar corredores económicos y ejes de integración y desarrollo para implementar los espacios macroregionales. Independientemente de su contenido, la propuesta es particularmente significativa porque es el primer intento desde una instancia estatal por avanzar en vincular la descentralización, en tanto redistribución de poder, con el desarrollo económico y el crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo Territorial aborda dimensiones que son relevantes: la inversión pública y privada como eje central de la propuesta, el marco institucional y los supuestos macroeconómicos. Igualmente define el enfoque conceptual de la variable territorial y su relación con la descentralización y la planificación. Así mismo define los objetivos y la estrategia de desarrollo, los corredores y los ejes de integración. Finalmente aborda las inversio-

nes programadas, la envergadura de los recursos vinculados al plan y su relación con el Marco Macroeconómico Multianual.

La propuesta define como su objetivo general “sentar las bases estructurales del proceso de descentralización peruano, poniendo en marcha una estrategia territorial de desarrollo nacional, que se nutra de las iniciativas locales y regionales y las articule en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional”.

Sin ninguna duda es un esfuerzo muy ambicioso que tiene una década como horizonte de tiempo. Plantea como supuesto un crecimiento sostenido de 6% anual, lo cual permitiría un incremento de 50% del PBI per cápita. Otro supuesto es el aumento significativo del pobre nivel de inversión pública y privada al que se ha llegado en los últimos años. La propuesta entiende que “el territorio no es sólo infraestructura física, es también el medio en el que se desempeñan y se interrelacionan las actividades económicas y la vida social de los pueblos”.

Si bien compartimos la importancia de contar con un enfoque territorial del desarrollo, que tradicionalmente ha estado ausente de la teoría económica, creemos que a lo largo de la década del 90, especialmente en los debates sobre desarrollo económico local, se ha avanzado lo suficiente como para hacer una aproximación más compleja. Por ejemplo, incluir aspectos como las externalidades económicas que impactan en la región o la localidad y que son funda-

mentales para pensar en aspectos tan importantes como la demanda externa, las economías de escala y en propuestas orientadas a promover la transformación mediante la actividad industrial. Así mismo son relevantes temas como el conocimiento y la innovación tecnológica en su relación con la competitividad y la generación de empleo de calidad.

Otro aspecto a considerar del desarrollo territorial tiene que ver con las instituciones y la construcción, de condiciones de gobernabilidad y legitimidad democrática, así como una adecuada vinculación de lo urbano y lo rural. Estas dimensiones no están cabalmente presentes en la propuesta.

En sentido estricto consideramos que el territorio, antes que un espacio objetivamente existente, como por momentos parece entenderlo el documento del CND, debe ser entendido como una construcción social, es decir como un conjunto de relaciones sociales que originan y expresan una identidad y un sentido compartidos por distintos agentes públicos y privados, en procesos de negociación y conflicto.

La propuesta se basa en la selección de un paquete de grandes proyectos de infraestructura productiva y de inversión vial, financiados inicialmente con recursos públicos (35,6%), que desencadenarían la inversión privada (64,4%) en 13 ejes y corredores de desarrollo que son priorizados en el plan. Se trata, en consecuencia, más que de un plan de desarrollo territorial de una programación de inversiones en infraestructura

ra con base territorial. En un país con la escasez de recursos fiscales, una estrategia como la presentada está obligada a precisar y desarrollar mejor sus supuestos. Una inversión como la que se propone (31.766 millones de soles)² que genera una rentabilidad de apenas 10.000 millones de soles, tiene una racionalidad económica, por lo menos, discutible. La propuesta supone el incremento del déficit fiscal, lo que podría conllevar el aumento de nuestro nivel de endeudamiento externo.

La experiencia de por lo menos los últimos treinta años en América Latina ponen en duda el supuesto que la inversión pública en grandes proyectos, en infraestructura física y en vías de comunicación signifique automáticamente un círculo virtuoso que atrae una mayor inversión privada, la cual a su vez le da dinamismo al mercado, promueve la competitividad y genera crecimiento económico y desarrollo. Es bueno señalar que la propuesta del CND incorpora distintos proyectos viales de integración longitudinal, que si bien responden a algunos intereses económicos, carecen de sentido cuando de lo que se trata es de priorizar las dinámicas de integración transversales, de la sierra a la costa.

Lo obtenido de experiencias diversas muestra que la inversión privada no se deriva automáticamente de la inversión pública; que la competitividad depende de otros factores como la productividad o la institucionalidad; que las grandes obras de infraestructura productiva no son necesariamente exitosas y que han resultado, por el contrario,

2 Valor referencial del cambio: 3.45 nuevos soles por c/USD, a Marzo 2004.

una de las fuentes más significativas de corrupción. Sobre estos aspectos, la propuesta de plan no dice prácticamente nada. Sin embargo, es bueno señalar que la idea del Estado liderando las inversiones supone un cambio radical en el modelo de desarrollo en curso que debiera ser explicitado y explicado, ya que va en contra de lo que es la política económica peruana en los últimos 15 años, así como del "sentido común" aún imperante en el país.

Transcurridos más de diez años de experiencia en el tema de los corredores económicos, se requiere mayor análisis de los resultados de dicha opción, de tal manera de basarnos en resultados concretos. Por lo demás, es necesario señalar que esta estrategia supone una determinada visión del territorio que no es exactamente la que contempla la propuesta del CND. En general, sorprende la importancia casi unilateral que se le asigna a la inversión, dejando de lado otros aspectos sustantivos.

Conviene resaltar, finalmente, que la propuesta del CND tiene un fuerte carácter estatista; está anclada en una tradición que pensábamos superada. El protagonismo central que se le asigna al Estado se manifiesta también en la manera como ésta fue formulada. Elaborada como trabajo de "gabinete", prescindió de los diversos actores regionales e institucionales, a pesar que muchos de ellos han formulado distintos planes estratégicos que no son ni siquiera mencionados en el texto. Si bien es poco lo avanzado en esta materia, más allá de la propuesta del CND, es bueno indicar que se vienen impulsando algunas iniciativas en los espacios regionales que

comprometen principalmente a los Gobiernos Regionales, las Cámaras de Comercio, algunas universidades y a ONGs. En diversas regiones se ha avanzado un conjunto de propuestas orientadas a atender los problemas más importantes referidos a la reducción de los desequilibrios en la región, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y la prioridad de las inversiones urbano-regionales.

La integración de las regiones

La integración de las regiones constituye un aspecto neurálgico del proceso de descentralización. El plazo legal para la aprobación de la ley respectiva venció el 15 de junio del 2003, ya ha tenido que ser prorrogado. Sólo existe un predictamen sobre el proyecto de ley No. 7715 presentado en la Comisión de Descentralización en la legislatura 2002-2003. La propuesta está orientada por las ventajas económicas y políticas que supondría la integración de las actuales regiones conformadas sobre la base de las antiguas demarcaciones departamentales. Usa criterios geográficos, de tamaño demográfico, densidad productiva y magnitud de la demanda, a partir de los cuales propone una estrategia de desarrollo regional.

En la propuesta se definen tres medios de integración: i) la integración física, mediante carreteras que articulen los principales ejes regionales conformados por ciudades grandes e intermedias; ii) la integración económica, a través de la generación de más mercado y mayor división del trabajo en ellas; iii) la integración estatal y fiscal

A partir de lo cual el proyecto legislativo propone cuatro tipos de incentivos para la fusión de regiones: i) incentivos fiscales, que diferencian las regiones integradas de las no integradas, y que están sustentados en la capacidad de autoadministración de los recursos que produzcan y sean captados en la región; ii) incentivos financieros, que permitirían acceder a recursos para inversiones públicas en la región ampliada, incluyendo la participación preferente en formas de financiamiento estatal de proyectos; iii) incentivos institucionales y administrativos, que comprenden el apoyo a la racionalización y reingeniería de la nueva administración a través de la creación de un Instituto de Administración Regional en manos del CND, destinado a la formación de funcionarios; iv) incentivos a la descentralización de la inversión privada que incluyen el acceso preferente a créditos de COFIDE³ y la utilización de mecanismos de canje de deuda por inversión.

La propuesta diferencia una etapa de acondicionamiento de otra de constitución de las nuevas regiones. En la primera se crearían las Juntas Regionales de Coordinación Intergubernamental, que serían mecanismos de coordinación para la integración de dos o más gobiernos regionales. En la segunda etapa se diferenciarían dos momentos: i) la fusión de dos o más departamentos colindantes que se realizaría a través de referéndum en octubre del 2005, 2009 y 2013; ii) el cambio por única vez de

circunscripción de provincias y distritos mediante referéndum en octubre del 2009. El documento define así mismo los pasos y procedimientos para la integración.

Más allá de la propuesta, cuya importancia es innegable, el actual contexto macroeconómico es desfavorable a la integración regional porque los precios relativos —como el tipo de cambio atrasado— no son los más adecuados, para incentivar la inversión en productos que hoy se importan y las tasas de interés muy altas no favorecen una dinámica que debiera basarse en la competitividad y en una mayor especialización. La práctica ausencia de políticas sectoriales conspira también en contra. A esto deben sumarse las resistencias de muchas dirigencias políticas nacionales y departamentales, temerosas de los efectos de cualquier cambio jurisdiccional.

Es imposible realizar el primer referéndum de integración y conformación de las regiones en el segundo semestre del 2004, tal como lo establece la Ley de Bases. El retraso en la discusión y aprobación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones así como la ambigüedad existente en las distintas normas sobre el proceso de consulta, hacen inviable dicha posibilidad, lo que sin duda afecta el ritmo de todo el proceso.

A pesar de estas limitaciones, en las regiones se han iniciado procesos significativos, como la conformación de la

3 COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo, Organismo estatal que actúa como banco de segundo piso y canaliza recursos de préstamos internacionales de fuentes multilaterales.

Junta de Coordinación Interregional de las regiones del Norte y Oriente del Perú, integrada por Amazonas, Cajamarca, Piura, Lambayeque, San Martín y Tumbes, que funciona como un ente colegiado. Entre sus acuerdos más significativos está el planteamiento de llevar adelante una licitación internacional para la ejecución del Corredor Interoceánico Nor Oriental mediante la concesión de carreteras y puertos.

De igual manera, resulta positivo que los departamentos de Ica, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica formen una unidad de trabajo relativamente integrada, alrededor de la explotación del gas de Camisea. En la perspectiva de la eventual creación de la Macroregión Centro Oriental, los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y San Martín vienen avanzando en la discusión del proceso y han acordado la construcción de la carretera Chimbote-Sihuas-Huacrachuco-Uchiza. Esta dinámica aparece más lenta y con mayores dificultades, paradójicamente, en el sur del país, donde antes del proceso de descentralización se observaban los mayores avances.

Ordenamiento territorial y los planes de desarrollo departamental

Un instrumento que debiera contribuir al proceso de integración, que todos los actores reconocen como indispensable, es el planeamiento regional. En esa perspectiva, los planes de desarrollo regional, además de servir de base de los presupuestos participativos, debieran servir para construir los procesos de integración como forma de desarrollo regional. Lamentablemente hasta

hoy sirven para identificar, canalizar e institucionalizar la demanda de las distintas circunscripciones, pero no constituyen instrumentos de gestión de un territorio ni permiten gobernar su desarrollo.

Manuel Dammert identifica un conjunto de limitaciones al actual esquema de elaboración de estos planes, en primer lugar, son instrumentos que ven el desarrollo desde la perspectiva del Estado y sus inversiones y no desde la lógica de la sociedad y las innovaciones que ésta aporta. En segundo lugar, los planes no vinculan ventajas comparativas con ventajas competitivas y tienen una visión restringida del territorio a su localización física antes que espacios de construcción social.

En tercer lugar lo más importante, en la perspectiva que nos interesa en este balance, la mayoría de los planes se centra en los propios departamentos y en la delimitación político-administrativa y no formulan su desarrollo articulados a un ámbito territorial más amplio en lo que se refiere a infraestructura básica, mercados, identidad socio cultural u ofertas productivas. Por lo demás, los planes no están organizados por escala de inversión sino que orientan la participación ciudadana hacia una lógica de fragmentación distributiva.

A pesar de estas limitaciones los planes son, sin duda, un avance en el sentido de poner en la agenda la importancia de la planificación para el desarrollo, promover el involucramiento de los diversos sectores sociales, económicos y políticos en la construcción de un proyecto compartido, así como hacer de la concertación un instrumento estratégico para la definición de políticas públicas

con un horizonte de mediano y largo plazo. Es necesario trabajar sobre las limitaciones para que estos procesos e instrumentos resulten útiles para generar una nueva dinámica de integración territorial. Se trata de profundizar y mejorar el proceso y las capacidades de los principales actores de la sociedad y el Estado regional y local.

Desempeño de los gobiernos regionales

De acuerdo a su ley de creación los Gobiernos Regionales (GR), éstos están conformados por tres órganos: el ejecutivo (Presidencia y Gerencias), el legislativo (Consejo Regional) y el Consejo de Coordinación Regional (CCR), espacio de concertación y consulta con la sociedad civil. En este capítulo del balance queremos analizar al ejecutivo regional a partir de su gestión presupuestal y de su política frente a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Igualmente queremos analizar el desempeño del Consejo Regional.

Gestión presupuestal

Uno de los problemas más álgidos que enfrentaron los GR durante el año 2003 fue la falta de proyectos de inversión que contarán con la declaración de viabilidad de parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La implementación de este sistema encontró a los nuevos GR con muy pocos proyectos que reunieran los criterios exigidos, pero también con recursos humanos poco calificados en la formulación y evaluación de proyectos. Por ello, por lo menos los seis primeros meses se dedi-

caron a formular y reformular proyectos. Ante esta suerte de entrapamiento que provocó el proceso de calificación de proyectos, el Ministerio de Economía y Finanzas –MEF–, tuvo que emitir una resolución ministerial que transfirió poder de decisión y autonomía a los GR para calificar los proyectos de inversión hasta por un monto de 2 millones de soles.

Esta medida, asociada a los esfuerzos de capacitación del personal técnico desplegado por los gobiernos regionales, llevó a que la ejecución de las inversiones tomara un buen ritmo en los últimos tres meses del año. La ejecución acumulada del presupuesto de inversiones en las regiones pasó de 66% a fines de septiembre a 120% al finalizar el año.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias en el presupuesto de inversión de los GR fue una fuente de distorsión y de confusión en las regiones. Las estadísticas oficiales del presupuesto de inversión que manejan los funcionarios regionales incluye, por disposición legal, estas exoneraciones tributarias y, de este modo, subestima artificialmente los porcentajes reales de ejecución presupuestal.

Los calendarios de compromisos acumulados –es decir, las solicitudes de gasto– de las inversiones y de los gastos en bienes y servicios de los GR son, por lo general, superiores a la ejecución presupuestal en porcentajes que oscilan entre 5 y 10%. Esto no sucede con los gastos de personal, las obligaciones sociales ni con los gastos previsionales. Esta situación es producto, en parte, de los retrasos en la autorización del calendario por parte del MEF. que deja muy

poco tiempo para la ejecución del gasto, pero también se debe a las limitaciones en la capacidad de gasto de los GR.

Acceso a la información y transparencia

Durante el año 2003 se constata algunas señales positivas en el acceso a la información. Luego de iniciales resistencias, sea por desconocimiento de la ley o por actitudes de "secretismo", en el comportamiento de los funcionarios y autoridades públicas, se ha ido mejorando en este campo. La ley de transparencia y las iniciativas de vigilancia generadas desde la sociedad civil han contribuido en este inicial cambio. Sin embargo el comportamiento de los GR ha sido heterogéneo. Tenemos desde gobiernos que mantuvieron una actitud transparente a lo largo del año, otros que mostraron capacidad de mejorar su desempeño inicial, así como otros en los que persisten serias deficiencias para hacer una gestión transparente y facilitar el acceso a la información a la sociedad civil.

La puesta en marcha de mecanismos de transparencia en la gestión de los GR avanza con lentitud. Los GR han avanzado muy poco en establecer mecanismos regulares de difusión de la información presupuestal, política, normativa y administrativa. Si bien la mayoría de los GR ha instalado sus portales de transpa-

rencia, éstos muestran serios vacíos de información.

El balance anual del sistema Vigila Perú⁴ muestra que Lambayeque es la experiencia más avanzada en cuanto a la transparencia y acceso a la información. Los GR de Piura, Ucayali y Arequipa presentan su información presupuestal y político-normativa en sus portales de transparencia, lo que no hace el resto de gobiernos regionales observados. Ica y Huancavelica son los GR que al 20 de enero del 2004 no han logrado siquiera instalar su portal de transparencia.

Para atender las demandas de información de parte de la sociedad civil, se requiere no sólo un cambio en el comportamiento de los funcionarios y autoridades, que no están habituados a "rendir cuentas" de su gestión y menos a compartirla con el público, sino también en los sistemas organizativos para que incorporen estas nuevas demandas así como los recursos financieros necesarios, tanto en la estructura del Estado como en los presupuestos regionales y locales.

La rendición de cuentas

El marco normativo de la descentralización considera la rendición de cuentas como un principio fundamental para una adecuada gestión regional. Según la legislación, el GR debería realizar, co-

4 Vigila Perú: es un sistema de Vigilancia Ciudadana del proceso de descentralización, del Proyecto Participa Perú, un consorcio de ONGs. Sus fuentes de información son los portales de transparencia de las entidades públicas, funcionarios públicos del gobierno Central y de los Regionales e informantes claves.

mo mínimo, dos audiencias durante el año con el fin de dar a conocer las metas programadas y los avances logrados, así como señalar las dificultades encontradas. La mayor parte de GR cumplió con la realización de la dos audiencias públicas. De las regiones involucradas en el sistema Vigila Perú, el GR de Ancash fue el único que incumplió con esta medida. Sin embargo, en la mayoría de las doce regiones analizadas, las audiencias se realizaron con deficiencias en la convocatoria, en los contenidos abordados, sin tener un reglamento que ordene su desarrollo, se limitaron a una enumeración de las actividades realizadas, sin un esquema ordenado que permitiera contrastar metas programadas y logradas. Se presentaron listados de obras en ejecución y por realizarse, sin establecer mayor relación con los planes concertados de desarrollo.

Por el lado de la sociedad civil, la participación también dejó mucho que desear, con frecuencia se redujo a levantar quejas, reclamos y pedidos al GR. Esta situación refleja la debilidad y la fragmentación de las organizaciones sociales.

La participación ciudadana

El comportamiento de los Gobiernos Regionales frente a la participación ciudadana es más que heterogéneo. En su mayor parte se observa poca disposición para promover la participación ciudadana; en la práctica, se limitan a cumplir con lo dispuesto por las normas y responden de manera reactiva frente a las iniciativas que provienen de la sociedad civil. Una mirada al reporte anual de Vigila Perú permite identificar

diferentes actitudes frente al tema. El GR de Lambayeque ha promovido 13 espacios de encuentro y concertación con organizaciones sociales y productivas. Todos ellos cuentan con reconocimiento formal y abarcan a diversos sectores representativos de la población. El GR de Huancavelica también ha mostrado mayor apertura e iniciativas de acercamiento con la sociedad civil.

Los GR de San Martín y Ucayali han procesado cambios favorables hacia la participación ciudadana; avances en los gobiernos de Piura e Ica, donde se han producido y formalizado algunos espacios de encuentro con diversas instituciones y colegios profesionales, así como con productores agropecuarios con presencia regional. En Piura, el GR trabaja de manera permanente con el Grupo de Competitividad Regional y en Ica se han realizado foros para tratar temas de competitividad y mercado, con actores como la Asociación de Agricultores, la Cámara de Comercio y la Universidad Nacional de Ica. En este último caso se trata de espacios transitorios.

En Arequipa, Cajamarca, Junín y La Libertad son pocos los espacios de encuentro. La gran mayoría ha sido promovida por esta última y tiene carácter transitorio e informal. No se han identificado iniciativas de encuentro con las organizaciones sociales y productivas promovidas por las autoridades regionales. En el caso del GR de Ancash es clara su actitud desfavorable respecto de la participación ciudadana.

Los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los GR que se conforman alrededor de la formulación de los planes concertados de desarrollo regional y los presupuestos participativos son

los más destacables. En esta etapa son las organizaciones de la sociedad civil, junto con las MCLCP⁵, las que promueven estos espacios. Los GR acogieron esta iniciativa de distintas maneras: algunos, colaborando activamente en el proceso (como Lambayeque); otros, con una actitud que no facilitó la coordinación con las instancias involucradas (como Ancash).

Los consejos regionales

El desempeño de los Consejos Regionales (CR) ha tenido, en cuanto a producción normativa, un nivel medio bastante modesto. Los doce Gobiernos Regionales observados por el sistema Vigila Perú han producido un total de 155 ordenanzas; la producción de acuerdos ha sido abundante y variada. Cabe aclarar que este desempeño corresponde a una situación en la cual los GR no han recibido aún las competencias en materia de agricultura, turismo, medio ambiente, minería, educación y salud, previstas para la tercera y cuarta etapa del proceso. A pesar de ello los CR, han emitido ordenanzas en algunos de estos temas, en concordancia con las competencias establecidas en el marco normativo de la descentralización.

La mayor parte de ordenanzas (36%) se orienta a definir aspectos organizativos y de administración de los Gobiernos Regionales. Así, la producción normativa se enfocó en la aprobación de medidas como el reglamento interno

del CR, la estructura orgánica y el reglamento del GR, así como en la fijación de remuneraciones y dietas para el presidente regional y los consejeros. Debe entenderse que la elevada proporción de este tipo de ordenanzas responde a una primera etapa del proceso de descentralización, que corresponde a la instalación y organización de los GR.

Hemos registrado 23 ordenanzas en las doce regiones vinculadas a la participación ciudadana, de las dos terceras partes responden a la aprobación del reglamento interno del CCR, del presupuesto participativo y del plan concertado de desarrollo. Sólo seis ordenanzas buscan propiciar o institucionalizar espacios participativos adicionales, como es el caso de Lambayeque con las mesas de concertación sectoriales o en Piura, que llama a la sociedad civil a presentar proyectos de desarrollo. Los proyectos de inversión, la promoción de las inversiones y el desarrollo económico han sido temas de interés en varias regiones, entre las que destacan Piura, Arequipa y Cajamarca. En Junín, Huanavelica y especialmente, Ancash el desempeño del CR ha sido muy pobre con una producción normativa exigua. Se tocan temas muy variados, generalmente de poca relevancia como saludos protocolares. Abundan también los pedidos de mayores recursos financieros a las autoridades del gobierno central.

En cuanto al desempeño del CR en su rol fiscalizador, éste ha sido muy limitado por dificultades en el acceso a la

5 Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, tiene 12 representantes del Estado, cinco representantes de organizaciones sociales, dos de las ONG, tres de las municipalidades, dos de las Iglesias, dos de las agencias cooperantes en la lucha contra la pobreza y un empresario.

información y por falta de experiencia. En varias regiones, entre ellas Arequipa, Ancash, La Libertad, Cajamarca y Cusco se han presentado quejas porque los funcionarios del GR no les brindaron la información necesaria, lo que limitó su actividad fiscalizadora. Algunos Consejeros han empezado a realizar acciones de seguimiento de las inversiones que el GR ejecuta en sus provincias.

En suma, los Consejos Regionales están conformados, por lo general, por personas con escasa experiencia legislativa previa, tienen limitado conocimiento de la normatividad que rige la marcha de los GR y desempeñan su función, huérfanos de asesoría técnica. El año 2003 ha sido, en ese sentido, el inicio de un proceso de aprendizaje que puede ser bastante lento.

Descentralización y presupuesto

Una simple comparación de la estructura del presupuesto nacional por nivel de gobierno de los años 2002 al 2004 muestra que el Gobierno Central sigue controlando más de las 3/4 partes del presupuesto total. Los Gobiernos Regionales han aumentado su participación de 13% a 15% debido a la transferencia de la responsabilidad del pago de planillas de los sectores Educación y Salud. Los Gobiernos Locales incrementan su participación de 5% a 8% entre el 2003 y el 2004, por la transferencia de los programas sociales que se inició tímidamente a fines del 2003 y debe profundizarse en el 2004. Considerando que el número de municipalidades acreditadas por el CND es menor al esperado, se prevé que las transferencias programadas y consideradas en la ley

del presupuesto se concretarán sólo parcialmente.

De los 1.119 millones de soles que aparecen en la cuenta de las municipalidades, provenientes de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, de los programas sociales de lucha contra la pobreza, así como de los vinculados con los proyectos de infraestructura social y productiva, sólo serán realmente administrados por las municipalidades unos 75 millones, correspondientes a 241 municipalidades distritales y 67 provinciales acreditadas. Las municipalidades tendrán, por tanto, que devolver al Ministerio de la Mujer y Desarrollo -MIMDES- para su administración, alrededor de 85% de los recursos que les han asignado en el presupuesto 2004, con lo cual la participación de los Gobiernos Locales en el presupuesto nacional será de 6% y no del 8%.

El concepto de "Presupuesto Potencialmente Descentralizable" permite un mejor análisis territorial del gasto público y ayuda a tener una mirada más precisa del nivel de centralización existente en el presupuesto. Para ello, hay que restar del presupuesto nacional los gastos que no se descentralizarán, tales como el pago de la deuda, los gastos de las instituciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, los del Poder Judicial, así como los gastos previsionales, que constituyen obligaciones contraídas por el Estado en cada nivel de gobierno.

Restando estos gastos, el presupuesto pasa de S/. 40.892 millones a S/. 17.087 millones. Esta suma equivale a 41% del presupuesto. Considerando que gran parte de este monto queda en manos del Gobierno Central, es claro

que existe un amplio margen para la descentralización presupuestal en los próximos años. Pero también se constata que la magnitud de este presupuesto descentralizable resulta, a todas luces, reducida.

En todos los sectores existen proyectos de inversión de dimensión local y regional que son ejecutados por las entidades del Gobierno Central. De los 6.411 millones de soles presupuestados

en el 2003 para inversiones, el Gobierno Central se hizo cargo de 71% (S/. 4.543 millones), los gobiernos locales de 21% y, finalmente, quedó 8% para los Gobiernos Regionales. El nivel de inversiones del Gobierno Central es nueve veces el nivel de los 25 Gobiernos Regionales. En el cuadro siguiente se muestran las cifras correspondientes a las 12 regiones observadas por sistema Vigila Perú.

Comparación del nivel de inversión del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales en el presupuesto de apertura 2003

Región	Gob. Regional	Gob. Central	GC/GR
Cajamarca	10.867.299	200.434.898	18.4
Ancash	12.802.189	224.877.969	17.6
Lambayeque	4.325.159	66.070.133	15.3
Junín	15.299.388	182.386.860	11.9
San Martín	6.314.175	65.107.712	10.3
Arequipa	14.478.019	139.522.007	9.6
La Libertad	14.877.580	120.978.363	8.1
Piura	26.363.997	186.480.471	7.1
Ica	6.884.291	45.582.881	6.6
Cusco	32.154.762	174.800.376	5.4
Huancavelica	22.841.720	89.100.722	3.9
Ucayali	34.396.165	115.057.039	3.3
Total	201.604.744	1.610.396.158	8.0

Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

Es bueno señalar que, al cierre del año 2003, los Gobiernos Regionales mostraron una mayor ejecución de los gastos de capital que el Gobierno Central (GC). La ejecución alcanzada por los GR del país fue 120% del presupuesto de apertura, mientras que del GC la ejecución alcanzó sólo 77%. Contribuyó a este resultado el hecho que los GR tuvieron preeminencia para recibir los escasos fondos de las privatizaciones. Se trata de un indicador relevante en términos del diseño de la estrategia

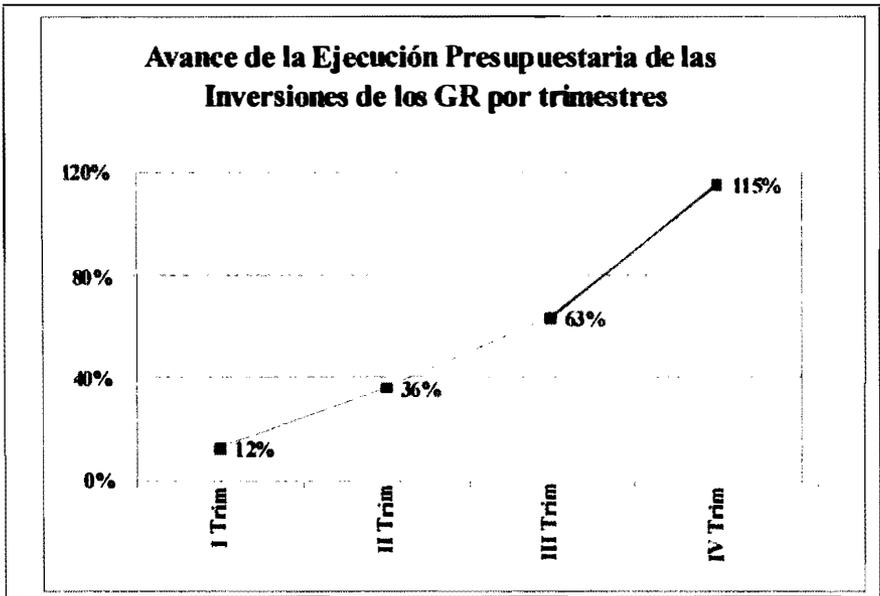
de transferencia de competencias y recursos.

En ambos niveles de gobierno, los presupuestos de inversión se ejecutaron a ritmo lento durante el primer semestre del año; en el tercer trimestre el ritmo se aceleró de manera significativa. Tres factores explican este hecho:

La declaración de viabilidad de los llamados "proyectos en proceso de viabilidad", demoró hasta agosto y septiembre

- La transferencia de los grandes proyectos de irrigación a los GR
- La política del MEF de "hacer caja" durante los primeros trimestres para desembolsar los recursos para inversiones solo hacia finales de año, cuando tiene certeza de los recursos disponibles

Un tema vinculado con la calidad del gasto público es el efecto que tiene esta suerte de "embalse" de la ejecución presupuestal en los últimos meses del año. En parte, casi todos los GR quedaron con gastos autorizados sin ejecutar por este problema.



La ejecución presupuestal acumulada a diciembre 2003 en los rubros *Personal y obligaciones sociales* y *Gastos Previsionales* superó ampliamente las cifras del presupuesto de apertura. Este hecho se explica, en el primer caso, por los incrementos salariales no previstos que recibieron los maestros y los trabajadores del sector salud luego de una prolongada huelga, y también por las transferencias de gastos de capital para el pago de planillas que el Congreso au-

torizó a los sectores y los GR mediante la Ley 27879. En el segundo caso, por el pago de los devengados fraccionados a los cesantes y jubilados hasta por un monto equivalente a 50% de la pensión mensual.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias inflaba artificialmente el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales con recursos que, finalmente fueron inexistentes. Se puso en manos de las nuevas au-

toridades regionales la decisión de eliminar algunas exoneraciones tributarias, cuyo aporte al desarrollo regional es discutible, a cambio de tener mayores recursos para inversión. Se estima, por ejemplo que por la eliminación del crédito fiscal especial y del reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas –IGV–, la Región San Martín podría recaudar anualmente unos 24 millones de soles, lo que significa 34% del presupuesto que tuvieron para inversiones el GC y el GR juntos el año 2003. Por ello, un punto de agenda importante hacia futuro para el año será analizar y evaluar qué exoneraciones tributarias podrían eliminarse sin afectar significativamente el costo de vida de las mayorías. Los Gobiernos Regionales de San Martín y Amazonas han avanzado en tomar esta decisión y la propuesta está ahora en manos del Congreso.

La descentralización fiscal

Un tema crucial para la integración regional es sin ninguna duda el fiscal. La capacidad de recaudación tributaria a nivel del Gobierno Central llega apenas a 14% del PBI, mientras que la media regional está en 24%. Peor aún, el gobierno reserva tres puntos de ese 14% para el pago de la deuda externa e interna, tres puntos para defensa nacional y seguridad, dos puntos para los gastos del gobierno central y, de los 6 puntos descentralizables, 4.5 corresponden a gasto corriente, lo que deja apenas 1.5% del PBI para inversión pública. La limitada capacidad estatal para cobrar

impuestos, que se refleja en la elusión, la evasión y las exoneraciones tributarias es dramática. De allí la urgencia y la trascendencia de la descentralización fiscal.

El Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, aprobado a inicios del 2004, tiene como objetivo central regular la asignación de las principales fuentes de ingresos de los Gobiernos Regionales, a fin de asegurar el cumplimiento de las competencias y funciones transferidas y de aquellas que se les transferirán. Este dispositivo retrocede en varios aspectos con aquellos contemplados en la propuesta inicialmente presentada al Congreso a mediados del 2003.

Así, por ejemplo, el proyecto original establecía que el valor íntegro del Impuesto Especial de Solidaridad, durante su vigencia, se destinaría al financiamiento del FONCOR⁶. En el aprobado se eliminó esta fuente para dicho Fondo; al definir las etapas en la asignación de ingresos a los gobiernos regionales, precisaba claramente la fecha de inicio de aquéllas; así la segunda etapa se iniciaba en el 2004 y la tercera en el 2006, mientras que en el vigente no se precisa ninguna fecha.

Al establecerse que después de una primera fase en la que se transfieren proyectos y programas, así como de una segunda en la que se pone en funcionamiento el FONCOR, en una tercera etapa cada región actual retendrá 30% de lo que se genera en su circunscripción, retención que alcanzará a 60% de lo tributado para aquéllas que surjan del pro-

6 Fondo de Compensación Regional

ceso de integración y conformación de regiones. Creemos que el Decreto Legislativo debió expresar una clara voluntad política de descentralización fiscal que tenía que expresarse en montos y plazos precisos. Retener 70% de lo recaudado en manos del Gobierno Central y no definir las fechas de las etapas no son señales en esa perspectiva.

Más allá de la definición de porcentajes, encontramos un problema grave en la metodología que se emplea para calcular las transferencias. La SUNAT⁷, que de acuerdo al Proyecto del decreto mencionado tiene esta responsabilidad, trabaja con la *tributación legal* que se registra en cada departamento. A partir de ella, se concluye que los impuestos internos que paga la región Lima representan 88% del total de lo que se recauda en el país, lo que hace que la presión tributaria en dicha región ascienda a 19% de su PBI, bastante por encima del promedio nacional que es de 2%.

Estos cálculos tienen por lo menos tres limitaciones serias que los distorsionan: i) las grandes empresas mineras y petroleras, entre otras, están domiciliadas fiscalmente en Lima, mientras sus centros de producción están ubicados en otras regiones del país; ii) el impuesto selectivo al consumo que se paga por los combustibles, las cervezas y los cigarrillos es declarado por las empresas en Lima y así lo consigna la SUNAT; no se registra el impuesto en las regiones en las que se consume el producto; iii) otro tanto ocurre con el impuesto gene-

ral a las ventas de las empresas domiciliadas en Lima que, sin embargo, venden en todo el país, como puede ser el caso de Telefónica, por ejemplo.

Efraín Gonzales de Olarte⁸ en su estudio nos ofrece una mejor aproximación a la realidad, calculando la *tributación efectiva* a partir del PBI elaborado por el INEI para cada región, como puede verse en el cuadro siguiente. Así en Lima no se tributó 88% del total recaudado, sino solo un 45%, que casi corresponde a su participación en el PBI nacional.

Con esta metodología hasta los departamentos más pobres como Apurímac, Amazonas y Ayacucho, aparecen con una tributación efectiva que supera en 10 veces su tributación legal, notable en el caso de la región Moquegua donde realiza sus operaciones la empresa minera Southern, la cual en el indicador oficial aparece con una tributación legal de sólo 23 millones de soles. Si bien el uso de este método de cálculo podría tener costos administrativos mayores, creemos que es bastante más transparente y equitativa y es más descentralista.

Llama la atención la ausencia que se observa en todo el texto del Decreto de cualquier mención al tema del canon minero y el canon petrolero, éste es un tema sustantivo para una real descentralización fiscal en el país. De allí la importancia que tiene una necesaria delimitación de la estructura del sistema tributario nacional.

7 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, organismo estatal encargado del cobro y fiscalización de los tributos e impuestos.

8 Ob. cit

Tributación en el Perú 2001 (millones de soles)

Departamento	Tributación legal	Tributación efectiva	Diferencia
Amazonas	4.1	85.23	81
Ancash	97.4	602.82	505
Apurímac	7	99.40	92
Arequipa	635.7	1.022.55	387
Ayacucho	14.5	177.87	163
Cajamarca	82.5	598.76	516
Cusco	113.4	486.63	373
Huancavelica	3.9	191.24	187
Huánuco	17.5	243.42	226
Ica	104.1	441.38	337
Junín	96.1	671.10	574
La Libertad	248.2	826.93	579
Lambayeque	113.3	611.51	498
Lima y Callao	15.821.7	8.981.31	-6.840
Loreto	74.0	440.24	366
Madre de Dios	5.9	83.01	77
Moquegua	23.5	285.12	262
Pasco	14.2	222.91	209
Piura	312.8	697.59	385
Puno	50.3	425.50	375
San Martín	29.7	280.60	251
Tacna	86.5	317.82	231
Tumbes	10.6	89.98	79
Ucayali	94.8	179.69	85
Total	18.061.6	18.061.59	0

Balance de la participación ciudadana en la descentralización

Una de las dimensiones más importantes del proceso de descentralización en curso es la participación y el control ciudadano. A pesar de las limitaciones y restricciones que se observan, se han dado algunos pasos en la implementación del componente participativo de la reforma. En esta perspectiva, la descentralización constituye un aporte a la necesaria democratización del Estado así como a la modificación de su vinculación con la sociedad civil.

La legislación aprobada en el contexto del proceso de descentralización, si bien consagra principios generales de participación de la sociedad civil, la restringe a una lógica eminentemente consultiva (Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local), vinculada a los procesos de formulación de planes de desarrollo concertados y a la definición de presupuestos participativos, buscando incorporar de alguna forma un conjunto de prácticas que fueran alentadas fundamentalmente por la sociedad civil.

La tradicional resistencia de la clase política a la participación ciudadana se evidenció en el debate de ambas leyes en el que se opusieron permanentemente a los temas de representación y participación. Hay que señalar, sin embargo, que en dicho debate fueron muy limitadas las voces que se alzaron desde la sociedad para presionar por la incorporación de la participación; éstas se limitaron a colectivos de ONGs, a las mesas de concertación y unos pocos académicos. Ello habla también, en consecuencia, del débil interés inicialmente mostrado por la sociedad civil en la materia.

Actualmente, la Comisión de Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado se encuentra debatiendo una propuesta de Ley de Participación y Control Ciudadano que podría ser presentada al pleno del Congreso. La situación que se observa no es muy distinta a la antes descrita. Sólo algunos congresistas y unas pocas redes de la sociedad civil intercambian puntos de vista y propuestas sobre la materia, a pesar de la importancia que tiene la norma que pretende sintetizar los principales dispositivos existentes en este campo.

La conformación de los CCR

El proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Regional -CNR- fue una de las primeras "pruebas" sobre la disposición de los gobiernos regionales a la participación ciudadana. Al no aprobar el Consejo Nacional de Descentralización -CND- un reglamento único para la conformación de los CCR, los distintos gobiernos subnacionales se vieron en la obligación de hacerlo. El ritmo del proceso fue desi-

gual y heterogéneo. Los primeros CCR (Arequi y Loreto) fueron elegidos en marzo del 2003 y los últimos (Junín y Cusco), entre fines de julio y mediados de agosto. Ello a pesar de que la Ley 28013 fijó el 30 de junio como fecha máxima para su instalación.

En general, las normas establecidas por los Gobiernos Regionales fueron bastante exigentes en los requisitos de formalización y registro de las organizaciones participantes. El gobierno de Arequipa no aprobó ninguna norma específica, los de Ica y Junín no llegaron a aprobar formalmente ninguna norma al respecto y, Ancash, Huanuco, Pasco y Piura aprobaron modificaciones a las normas que dictaron inicialmente. El único gobierno regional que dictó normas contemplando y regulando la participación de miembros invitados al CCR, en la perspectiva de su ampliación, fue el de Lambayeque.

A pesar de las restricciones a la participación de las organizaciones sociales en los CCR, tales como la falta de información, la exigencia de requisitos exagerados de formalización y registro, las convocatorias restringidas y apresuradas, entre otras, el número de organizaciones inscritas para participar en el proceso fue relativamente significativo aunque en algunos departamentos, como Pasco, Tumbes, Ayacucho, Ucayalli, Amazonas e Ica, resultó extremadamente pobre.

De acuerdo a la ley, 40% de los miembros del CCR deben ser representantes sociales, mientras que 60% de los miembros corresponde a los alcaldes provinciales. Para el caso de regiones con menos de siete provincias. La Defensoría del Pueblo propuso invitar, al

menos a un alcalde distrital por provincia a fin de incrementar el número de representantes sociales. Once gobiernos regionales acogieron la propuesta (Amazonas, Cajamarca Callao, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna y Ucayali).

Los Gobiernos Regionales, en sus reglamentos para las elecciones de los representantes sociales de su circunscripción al CCR, tuvieron la posibilidad de fijar o no cuotas tanto para mujeres como para representantes indígenas. Los GR que establecieron cuotas para mujeres fueron Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Pas-

co, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali, mientras que para representantes de los pueblos indígenas lo hicieron Cajamarca, Cusco, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali.

La elección de los 170 representantes a los CCR convocó a distintas organizaciones sociales. El porcentaje más significativo entre las organizaciones elegidas es el de aquellas de empresarios y productores (30.6%). De acuerdo a la ley a este segmento debía corresponderle un tercio de la representación. El cuadro siguiente muestra los representantes sociales en los CCR, según organización:

Cuadro de representantes sociales ante CCR por organización

Tipo de organización	Número	Porcentaje (%)
Organizaciones de empresarios y productores	52	30.6
Organizaciones agrarias, laborales y vecinales*	35	20.6
Colegios profesionales	21	12.4
Organizaciones de mujeres	14	8.2
ONGs	14	8.2
Universidades e institutos superiores	14	8.2
Organizaciones campesinas y nativas*	13	7.7
Otros	7	4.1
TOTAL	170	100

FUENTE: Defensoría del Pueblo

* En sentido estricto las organizaciones del sector agrario son 42.

Como resultado de las limitaciones en la manera como se realizó el proceso electoral de los CCR, cerca de 40% de las provincias carecen de representación porque no llegaron a inscribir organizaciones. Los casos más dramáticos son los de Puno y Cusco, en los que 75% de las provincias quedaron fuera, mientras que Apurímac, Junín, Loreto, Madre de Dios y Tumbes, por el contrario, lograron incorporar a todas sus pro-

vincias. Esto se explica en muchas regiones por la falta de disposición de los gobiernos regionales hacia la participación de la sociedad civil en su gestión.

En 18 gobiernos regionales, aunque de manera heterogénea, se han aprobado distintas normas y ordenanzas que buscan precisar la participación ciudadana alrededor de los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, además de las normas de

elección y de funcionamiento interno de los CCR.

Balance de los Consejos de Coordinación Regional CCR

En los 12 GR observados por el sistema Vigila Perú podemos señalar que el desempeño de los CCR ha sido bastante diferenciado pero, en general, pobre; instalados con retraso, adolecen de varios problemas, entre ellos:

- Cuestionamientos a su composición y representatividad, producto de una inadecuada reglamentación para la elección de sus miembros.
- Hay claros indicios de pérdida de interés en los miembros electos porque su carácter consultivo y no vinculante los presenta como prescindibles y con escasa posibilidad de incidencia, salvo si hay voluntad política del presidente regional.
- Los representantes de la sociedad civil deben asumir los costos de su participación como son el transporte y el alojamiento, entre otros. Hay reuniones convocadas que no se llevaron a cabo por falta de quórum.
- No hay claridad de cómo debe funcionar y cómo debe organizarse el CCR para desempeñar sus funciones.
- Falta de voluntad política de las autoridades regionales para convocar y dinamizar este espacio.

La mayoría de CCR se instaló entre los meses de mayo y julio del 2003. Tanto la convocatoria como la elección de sus miembros, así como la sesión de instalación, se llevaron a cabo de forma

apresurada. Una consecuencia fue el limitado alcance de las convocatorias, que se expresó en una composición de los CCR poco representativa de los diversos ámbitos de la región: la mayoría de representantes de la sociedad civil proviene de las capitales regionales u otras zonas urbanas, y de sectores técnicos y profesionales.

En los hechos y en la mayoría de casos, esta instancia sirvió para aprobar, sin mayor discusión ni análisis, los planes estratégicos y los presupuestos participativos. En seis de los doce GR analizados, el CCR ha estado prácticamente inactivo, y en casos como los Ancash, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque y la Libertad no se han vuelto a congregarse luego de la reunión inicial. En Cajamarca se realizaron cuatro reuniones extraordinarias para discutir el reglamento del CCR, el cual aún no ha sido aprobado. En San Martín se realizaron cuatro sesiones extraordinarias por iniciativa de los representantes de la sociedad civil.

La aprobación de los planes y presupuestos participativos sin mayor discusión en los CCR, así como la manera como se llevan adelante las audiencias públicas son muestras tanto de la falta de disposición, así como de la poca experiencia para la aplicación de estos mecanismos en la gestión pública. También se ven deficiencias por el lado de la demanda de participación, pues encontramos a una sociedad civil desarticulada y con organizaciones y liderazgos débiles.

Como se desprende de la información presentada, es claro que el componente participativo de la descentralización se encuentra en una encrucijada. Si bien el marco normativo, aunque con

limitaciones, abrió las puertas a la participación, es claro que ésta ha avanzado bastante menos de lo esperado. La difícil conformación de los CCR, que fue resultado de la falta de voluntad política del CND que se abstuvo de dar el reglamento de constitución, así como de los propios gobiernos regionales, empieza a parecerse a un parto de los montes, dadas sus debilidades y el desinterés que muestran la mayoría de gobiernos regionales en el rol que les compete.

Esta situación, sumada a la inexistencia de recursos que tiene este organismo, que por ley es parte de la estructura de los gobiernos regionales, está contribuyendo a que los representantes de la sociedad civil se "desinteresen" en participar en una instancia que al parecer es cada vez más, meramente formal, como lo demuestran los problemas de quórum que se observan en Cajamarca, Cusco, Piura y Ucayali. La notoria desvinculación que tiene los representantes de la sociedad civil, de las organizaciones sociales de base, hace más difícil su posición. En la medida que los CCR constituyen el espacio de participación institucionalizada más visible en los gobiernos regionales, su relativa precariedad habla claramente de las dificultades y los límites que tiene la participación en general en el proceso de descentralización en marcha.

La transferencia de competencias

En su diseño, el proceso de descentralización define como una orientación fundamental llevar adelante un proceso gradual para la transferencia de las funciones, programas y recursos del gobierno central a las instancias regionales y

locales. Se trata sin duda de un proceso complejo, ya que se debe buscar un adecuado equilibrio entre la imperiosa necesidad de revertir la enorme concentración de poder que ha caracterizado a la estructura y el funcionamiento de nuestros diversos regímenes políticos, con la también importante necesidad de convertir a este proceso en un instrumento para reducir las profundas desigualdades y hacer más eficiente el acceso de la población a los servicios básicos que le garanticen una mejor calidad de vida.

Para dar solidez a la Reforma, el eje definido es la construcción de capacidades locales y regionales orientadas a mejorar la gestión pública desde el lado de la eficiencia, pero también desde la perspectiva de la transparencia y la participación ciudadana. La forma, los alcances, el sentido que tenga la transferencia y los resultados que se obtenga, sobre las actividades económicas y sociales cotidianas de la población, es un factor de primera importancia para lograr el objetivo de hacer de la construcción de regiones y localidades autónomas una realidad irreversible.

En esta perspectiva, el plan nacional de capacitación presentado por el CND es un intento para enfrentar este desafío pero; es claro que no ha logrado revertir la dispersión existente en el Ejecutivo en lo que se refiere a la oferta formativa, así como la incapacidad de articular redes de colaboración entre las iniciativas estatales con las provenientes de diversos sectores institucionales de la sociedad civil. El plan no ha pasado de propuesta, sin debate alguno entre los gobiernos regionales y locales ni en la sociedad organizada. Este es un tema crí-

tico si tomamos en cuenta que la Ley de Bases de la Descentralización, establece que en la segunda fase, a cumplirse en este año 2004, corresponde iniciar la transferencia de los proyectos especiales del INADE, los programas sociales, así como los activos, las empresas y los proyectos de inversión a los gobiernos regionales y locales.

El sistema de transferencias adolece de problemas de diseño; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que el CND presentará al Consejo de Ministros, a más tardar en marzo de cada año, su propuesta de Plan Anual de Transferencias, es decir, se consagra un modus operandi con un horizonte temporal que no permite analizar, debatir y concertar hacia una visión y un ordenamiento de las transferencias por lo menos con una perspectiva de mediano plazo, por lo que cada plan anual conlleva momentos de tensión entre los di-

versos niveles de gobierno, contribuyendo a generar inestabilidad. Otro factor que complica este diseño, es el hecho de que las transferencias se definen luego de haber sido aprobado y estar en pleno proceso de ejecución, el Presupuesto General de la República.

En el 2003 quedaron fuera los activos, las empresas y los proyectos de inversión y se incluyeron solamente tres de los 12 programas del PRONAA⁹ (comedores populares, albergues y hogares, y alimentos por trabajo) y dos de FONCODES¹⁰ (construcción y mantenimiento de pequeña infraestructura), además de los programas de ORDESUR¹¹, los proyectos de infraestructura social y productiva del Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS Rural, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como determinados proyectos de PRONAMACHS¹².

Programas y Proyectos transferidos hasta diciembre del 2003

Programa	Gobiernos Regionales	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Distritales	Nuevos Soles
PROVIAS Rural	4			300.819
PRONAA		67		6.153.267
FONCODES			241	46.158.110
ORDESUR			291	18.825.845
TOTAL	4	67	270	71.437.941

FUENTE: DS 088-PCM-2003

- 9 Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
- 10 Fondo de Compensación para el Desarrollo, encargado de proyectos de lucha contra la pobreza.
- 11 Organismo de Emergencia del Sur, creado en 2001, con ocasión del sismo que afectó principalmente a los Departamentos de Arequipa y Moquegua, al sur del Perú.
- 12 Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos. Instancia encargada de la preservación de las fuentes de agua, cuencas y de la sostenibilidad de los suelos en la Sierra Andina.

La Conducción del proceso

El proceso de descentralización resulta de una sucesión de acuerdos políticos entre el Gobierno y las restantes fuerzas políticas en el Congreso; y el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. Esto es así por la falta de claridad programática de los actores fundamentales del proceso, por la ausencia de una línea de mando clara en el propio gobierno, así como por la carencia de un adecuado marco institucional para la construcción de consensos y la toma de decisiones estratégicas.

La descentralización del país fue parte de la oferta electoral de todas las fuerzas políticas en las campañas electorales previas a la caída de Fujimori. Sin embargo, ninguna de las fuerzas que se postularon a la conducción del país, tenía formulada una propuesta clara sobre la descentralización, ni cómo conducirla.

El resultado de esta falta de claridad programática se evidencia en la concepción del marco normativo que si bien establece una ruta general para el proceso, deja de lado temas de fondo y precisiones que son imprescindibles para la consolidación de la reforma. La otra característica que se deriva de esta ausencia de norte programático y estratégico es que el proceso está marcado por un permanente conflicto entre diferentes sectores del propio gobierno y con las instancias regionales y locales. Esto que ha sido manejable al inicio es evidente que, superada la etapa de instalación y diseño organizativo, las condiciones para una profundización de la polarización y el conflicto están presentes.

Resulta claro que el proceso avanza sin haber resuelto algunos dilemas fundamentales que se vuelven generadores de conflictos imprevistos. Veamos dos ejemplos que muestran los problemas que ocasiona la ausencia de un norte programático:

a. La indefinición sobre la temporalidad o secuencialidad de las etapas o fases de la descentralización en asuntos vitales, como son la transferencia de los programas sociales y la transferencia de competencias sectoriales, entre otros. Ante esta indefinición se ha creado entre quienes toman las decisiones una suerte de sentido común que asocia etapas con años. Así, si la segunda etapa se inició en el 2003 con la transferencia de proyectos y programas, la tercera debe iniciarse el 2004 y la cuarta el 2005. Queda claro, a la luz de la experiencia, que esa secuencia no existe y que lo que encuentran los diversos actores es el vacío y la improvisación. De hecho, no se inició el 2003 la transferencia de activos, empresas y proyectos de inversión que debía ser parte de la segunda etapa, junto con la de programas sociales y proyectos de inversión. Al mismo tiempo, pareciera inevitable que este año se inicie la transferencia de competencias en educación, prevista para la cuarta etapa, en respuesta al conflicto entre las regiones amazónicas y el Ministerio de Educación en torno al nombramiento de maestros sobre la base de concursos nacionales.

b. El debate en curso, sobre la Ley del Sistema de Acreditaciones, demuestra la inexistencia de definiciones de fondo sobre cuáles deben ser las relaciones entre el Gobierno Central y las regiones y localidades en el mediano y

largo plazo. De un lado, se presenta la figura de un Gobierno que ejerce una permanente tarea de monitoreo y acredita la calidad de la gestión que harán los Gobiernos Regionales de las competencias transferidas. De otro lado, las acreditaciones se entienden como un proceso de autoevaluación permanente asociado a sistemas regionales o locales de control y vigilancia pública y social de la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Estos son solamente dos temas no resueltos que están presentes en la coyuntura actual en función del debate sobre normas y procesos pero; no son los únicos. Interesa resaltar que se trata de interrogantes de fondo para las que no hay respuestas establecidas desde quienes conducen el proceso. Lo mismo se puede decir de las fuerzas de oposición, de los actores de la sociedad civil y de las propias elites regionales. Comparten con el partido de gobierno la carencia de una visión estratégica de la reforma descentralista e ingresan al debate de los temas con las mismas deficiencias programáticas. Para darle orientación estratégica y evitar que entre en crisis en cada paso del camino parece indispensable generar un espacio de acuerdo global sobre las interrogantes de fondo que están planteadas.

Al inicio del proceso, esta falta de unidad se reflejaba en la existencia de dos núcleos de poder sobre la descentralización: la Presidencia del Consejo

de Ministros, entidad encargada formalmente de conducir el proceso y que buscó consolidar este rol sobre la base de una alianza con el MEF y la MCLCP, esta última como canal de articulación con la sociedad civil. De otro lado estaba la Secretaria Técnica de la Descentralización en el hoy desaparecido MIPRE¹³, que buscó apoyarse en la estructura de los CTAR¹⁴ para la formulación de los planes y los presupuestos concertados y en su relación con la Comisión de Descentralización del Congreso, así como en su capacidad de iniciativa permanente en la formulación de propuestas sobre temas centrales para el proceso de reforma.

Con la constitución del Consejo Nacional de Descentralización CND en virtud del mandato de la Ley de Bases de la Descentralización, se creó un centro de conducción que, en teoría, debería articular toda la acción del Ejecutivo en este terreno y ser el espacio de negociación y acuerdos con las instancias regionales y locales. Es evidente que más allá de diversas iniciativas que están dentro de su mandato no ha logrado cumplir con ninguno de estos roles y su función de conducción del proceso se ha debilitado en ambas dimensiones. Su debilidad política y la ausencia de una visión clara de cómo llevar adelante la reforma han sido los factores en la base de esta evidente limitación, a más de carecer de fuerza política y de los recursos necesarios para ejercer su rol.

13 Ministerio de la Presidencia, creado en el gobierno de A. Fujimori y encargado de la ejecución de programas y proyectos sociales.

14 Consejo Transitorio de Administración Regional, su actividad concluyó al decretarse la Ley de Descentralización.

Es importante mencionar que a lo largo del proceso, el Ministerio de Economía ha jugado y sigue jugando un rol clave, tanto en el debate de las normas como en la conducción concreta del proceso. En muchos sentidos es la instancia que marca el ritmo y los alcances del proceso, muchas veces al margen y contra la opinión del CND, así como de los gobiernos regionales y locales.

En la actualidad, la fragmentación de la conducción continúa y se refleja en la manera como el CND y el Congreso, el MIMDES y el MEF desde roles específicos se disputan el protagonismo en las grandes definiciones en torno a la

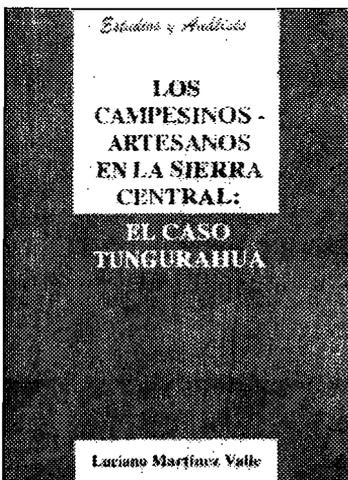
acreditación a las capacidades de gestión de las regiones y las localidades: el CND aliado del MEF propone una estrategia que reserva una importante cuota de poder para el Gobierno Central en el proceso de transferencias, mientras que la Comisión de Descentralización del Congreso se alía con las regiones en torno a un esquema alternativo, que resta iniciativa e injerencia al Gobierno Central. El problema de una real instancia de conducción concertada no es un tema menor dada la complejidad del proceso y el hecho que está en juego la actual conformación y configuración del poder en el país.

PUBLICACION CAAP

Estudios y Análisis

LOS CAMPESINOS ARTESANOS EN LA SIERRA CENTRAL El caso de Tungurahua

Luciano Martínez



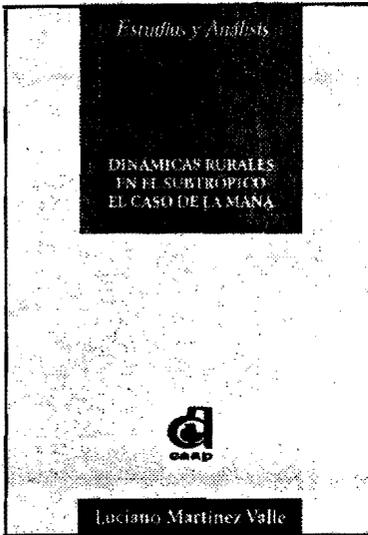
La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

PUBLICACIÓN Caap

Serie: Estudios y Análisis

DINÁMICAS RURALES EN EL SUBTRÓPICO

Luciano Martínez Valle



Este nuevo trabajo de L. Martínez, presenta la complejidad de las estrategias de producción de estos sectores que en la mayor parte provienen de colonizaciones internas, sujetas a un dinámico mercado de tierra.

Partiendo de un estudio de caso en La Maná-Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?), las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtrópico, la conformación de urbes-dormitorios tugarizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados