



Consolidar la descentralización: una prioridad urgente

Mariano Valderrama

Asesor en Gobernabilidad Regional del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo - SNV
Setiembre, 2006

Síntesis: Las últimas elecciones han mostrado un país con un grave problema de integración que no le permite consolidar su desarrollo democrático y consolidarse como nación. La descentralización se presenta como una oportunidad para la necesaria construcción de un país más democrático y equitativo. En tal sentido, el proceso actual ha tenido algunos avances, pero muestra algunos límites importantes; se debe fortalecer aspectos como la conducción del proceso y las transferencias, la institucionalidad de los gobiernos regionales, y los liderazgos y alianzas regionales, entre otros.

Es necesario consolidar el proceso de descentralización en marcha. Para tal propósito es importante reconocer los primeros avances logrados así como la necesidad de reorientar el proceso, haciéndolo más efectivo para enfrentar los retos que se vislumbran para la gobernabilidad y el desarrollo equitativo del país.

Los retos resultantes de las recientes elecciones nacionales

Las últimas elecciones nacionales nos muestran la clara fragmentación regional y social del voto popular. En la primera vuelta electoral, Ollanta Humala (Partido Unión por el Perú) obtuvo el 25,7% de los votos emitidos, mientras que Alan García (APRA) y Lourdes Flores (Unidad Nacional) obtuvieron el 20.4% y 19.9% respectivamente, con una diferencia entre estos dos últimos de apenas 62 578 votos; además de un bloque de 16% de votos blancos y nulos.

Esta marcada división de la población en tres bloques electorales se produce también en el ámbito territorial y socioeconómico. El apoyo al Partido Unión por el Perú (UPP) fue abrumador en las regiones más pobres del país, ubicadas mayoritariamente en la sierra sur del país, el APRA tuvo su principal contingente en el norte y en la costa del país, mientras que Unidad Nacional tuvo como bastión la capital.

Posteriormente, en la segunda vuelta, se expresó nuevamente la fragmentación, pues el APRA ganó, en buena parte, las elecciones debido al voto costeño, mientras que su respaldo fue más escaso en la Sierra y Selva.

Particular atención merece el voto de la población rural, especialmente en zonas de la sierra secularmente excluidas en términos económicos, sociales y étnicos. UPP alcanzó un 83% de los votos válidos en Ayacucho, 76% en Huancavelica y 74 % en Apurímac.

Cabe traer a colación el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), en el sentido de que las víctimas que más sufrieron los embates de la violencia fueron las poblaciones quechua-andinas de estos departamentos, situados entre los más pobres y relegados. En tal sentido, las últimas elecciones presidenciales y legislativas expresaron rotundamente la disconformidad de estas poblaciones, lo que puso de manifiesto los límites del modelo de desarrollo vigente así como el poco interés del Estado y la sociedad por atender los requerimientos de desarrollo de esta población, por emprender acciones para reparar los estragos de la guerra y reivindicar sus derechos ciudadanos.

Por otro lado, una reciente encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pone en evidencia el escaso reconocimiento que merece el



sistema democrático formal por parte de la población más pobre del país, especialmente en las zonas indígenas. Por lo tanto, la viabilidad de la democracia en nuestro país exige una acción más decidida para superar la pobreza y la exclusión social.

El Perú enfrenta un grave problema de integración que no le permite consolidar su desarrollo democrático y consolidarse como Nación. Nuestro país encabeza, sin duda, la lista de países más centralistas de la región. A diferencia de ciertos países andinos, en donde ciudades como Santa Cruz y Cochabamba (Bolivia); Guayaquil (Ecuador); Cali, Medellín y Barranquilla (Colombia) equilibran el peso de sus respectivas capitales, en el Perú el peso de Lima no tiene comparación con alguna ciudad de su periferia¹. Además, en comparación con otros países andinos, como Ecuador y Bolivia, cuyas capitales están ubicadas en los andes, en nuestro país se vive de espaldas al mundo andino, al Perú profundo. El centralismo no es sólo económico y político sino también étnico y cultural.

Bajo este escenario, la descentralización se presenta como una oportunidad para realizar un cambio que apunte hacia la construcción de un país más democrático y equitativo.

Balance del proceso de descentralización: avances y retos

Luego de más de 3 años de haberse iniciado el proceso de descentralización, un balance del mismo resulta necesariamente incipiente, habida cuenta que la descentralización es un proceso de larga duración y que, a la luz de la experiencia de otros países, requiere de décadas para consolidarse.

Como primeros pasos importantes hay que reconocer la decisión de producir las reformas legales para poner en marcha el proceso e instaurar los gobiernos regionales. Pese a las limitaciones de recursos económicos y humanos, estos gobiernos regionales han iniciado, con diversos grados de éxito, esfuerzos por el desarrollo de sus regiones. Un componente positivo adicional del proceso ha sido el de promover mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

Sin embargo, resultan también obvios algunos límites del proceso en curso²:

- El proceso de transferencia de competencias y recursos ha sido lento y en extremo desordenado. Ha habido resistencia de muchos ministerios y programas nacionales a descentralizarse. En muchos casos, se ha producido la transferencia formal de funciones sin el correspondiente traslado de personal y recursos requeridos para su adecuado desempeño.
- La conducción del proceso por parte del Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha sido deficiente. Ha asumido una serie de funciones de índole diversa (planificación regional, conducción de proyectos en regiones, prevención de conflictos, etcétera) descuidando dos de sus tareas centrales: a) Ser un ente promotor de la descentralización que trace lineamientos claros e impulse el proceso a nivel de los diversos ministerios, programas y organismos públicos autónomos. b) Ser un espacio que permita canalizar los puntos de vista de los gobiernos

¹ Lima, pese a albergar el 26 % de la población total, concentra el 54% del Producto Bruto Interno, 60% de la manufactura y 85 % de las colocaciones del sistema bancario. De igual manera, concentra el 55 % de los médicos, 80 % de las clínicas 40% de los maestros, 57 % de los estudiantes universitarios, entre otros aspectos

² Recogemos los puntos de vistas planteados por los propios actores en foros regionales sobre la descentralización organizados por el PNUD y SNV como insumos para la elaboración del Informe Nacional de Desarrollo Humano, Perú 2006 que versará sobre el tema Descentralización con Ciudadanía.



subnacionales constituyéndose en un espacio de concertación con el gobierno nacional. El accionar del CND ha sido burocrático y con graves problemas de gestión. En la selección de sus cuadros han prevalecido criterios de clientelaje político antes que de profesionalismo. Ello ha determinado, entre otros factores, que se hayan desaprovechado recursos provenientes de la cooperación técnica y financiera internacional (comenzando por los 25 millones de dólares de un crédito comprometido por el BID para fortalecer el proceso de descentralización).

- La descentralización ha sido vista, principalmente, como un proceso de desconcentración administrativa, descuidándose los aspectos de la descentralización económica. El grueso de las inversiones y de los programas (A Trabajar Urbano, A Trabajar Rural, Foncodes, Pronamachcs, INIA, Inrena, Senasa, IPD, Infes, INC, Inabif, Provías, PETT, PSI, Proempleo, Projoven, Bonopyme, Mi Vivienda) se ha seguido manejando desde Lima. Cabe así mismo anotar que no se han registrado avances en la descentralización fiscal.
- Incluso en el plano administrativo, los sistemas de gestión y de control han puesto innumerables trabas al accionar de los gobiernos regionales. Desde la forma de hacer los presupuestos y hacer la planificación, cabe mencionar la lentitud de los trámites para aprobar gastos (SIAF) y proyectos (SNIP), licitar adquisiciones de bienes y servicios (Consucode) y la rigidez del sistema de auditoría gestionado por la Contraloría de la República.

Institucionalidad para el desarrollo regional

Más allá de la transferencia de competencias y recursos, resulta necesario fortalecer la institucionalidad y las capacidades de gestión para implementar estrategias regionales de desarrollo. Ello pasa por la necesidad de una reconversión de los gobiernos regionales, aún organizados bajo los patrones de los viejos Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR). Actualmente, el grueso del personal de los gobiernos regionales labora en tareas administrativas en la sede central por lo que se torna necesaria la simplificación administrativa y una reasignación del personal a tareas relacionadas con el desarrollo regional así como una mayor presencia en las zonas con menor atención por parte del Estado.

Cabe destacar que se ha buscado resolver las deficiencias en la gestión de los gobiernos regionales mediante una infinidad de cursos cortos de capacitación para funcionarios, sin considerar la necesidad de impulsar procesos de cambio institucionales. En tal sentido, se requiere sustituir la visión administrativa y potenciar el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas a los gobiernos regionales como organismos promotores del desarrollo regional con la capacidad de brindar, en forma eficiente y oportuna, servicios de calidad a la población. Se requiere, así mismo, una visión estratégica del desarrollo orientada a la generación de ingresos y empleo, la lucha contra la pobreza y la consolidación de la ciudadanía. Hay que poner coto al manejo asistencialista de muchos programas públicos que buscan réditos políticos de corto plazo. En tal sentido, se privilegian las obras de infraestructura (cemento) sobre el fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo productivo.

El escaso presupuesto del cual disponen los gobiernos regionales obliga a concertar esfuerzos con las organizaciones públicas dependientes del gobierno nacional, con los inversionistas, nacionales e internacionales, con los micro-, medianos y grandes empresarios, con las universidades y con las organizaciones de desarrollo. No sólo se trata de captar el aporte económico sino también de aprovechar las capacidades y el capital



humano y físico existente en la región. Las universidades o centros como Imapre, Senasa, INIA, por poner solo algunos ejemplos, disponen de instalaciones, laboratorios y expertos que pueden aportar al desarrollo regional.

Por otro lado, se requiere una mayor sinergia en las actividades de las diversas entidades públicas que actúan en la región y la búsqueda de una mayor racionalidad y eficiencia en el gasto público. Existe un excesivo cruce de actividades y descoordinación entre las diversas entidades y programas. Resulta indispensable enfrentar la actual dispersión de actores e iniciativas y la necesidad de articularlos alrededor de una agenda regional común para el desarrollo regional.

Por lo expresado, considero atinada la demanda planteada por los editores de Palestra de promover una mirada más amplia hacia la descentralización del país que no se limite al sector público. En este mismo sentido, va también referida mi preocupación por el rol de la ciudadanía, que abordaré en el siguiente acápite.

Ciudadanía

La descentralización es un proceso político que implica transferencia del poder del centro a la periferia, resultando obvio que éste encontrará resistencia de parte de los grupos de interés asentados en la capital. No es viable, por ello, pensar que el proceso de descentralización pueda ser promovido desde el centro a partir de un simple diseño tecnocrático. Se requiere un amplio acuerdo político nacional y, sobre todo, protagonismo, acuerdo e incidencia de los actores regionales. Ello implica fortalecer los liderazgos y las organizaciones e institucionalidad regional así como la capacidad de construir liderazgos y alianzas interregionales.

Pese a los indudables avances registrados en términos de participación ciudadana (Consejos de Coordinación Regional y Local, concertación de la planificación, presupuestos participativos); la efectividad de los mismos en diversas zonas ha sido aún limitada. Han predominado reivindicaciones o perspectivas locales o grupales y ha habido escasa participación de sectores importantes (como por ejemplo, las organizaciones campesinas). Asimismo, ha faltado frecuentemente información oportuna y adecuada que sustente la toma de decisiones, así como soporte técnico.

La descentralización no ha sido asumida por los partidos políticos en su organización y estilo de trabajo. Las decisiones partidarias se manejan desde la capital (incluyendo la aprobación final de las candidaturas electorales subnacionales). Los planes de gobierno y propuestas partidarias incorporan escasamente aportes de sus bases regionales. Salvo las coyunturas electorales, hay escasa participación de los partidos en el debate de agenda regional.

Las universidades de provincias, que en el pasado jugaron un papel en la formación de nuevos liderazgos y en la discusión de estrategias e iniciativas de desarrollo regional, muestran hoy debilidades en su aporte. Algo similar ha ocurrido en el ámbito de las ONG, muchas de las cuales, preocupadas por su subsistencia, se han convertido crecientemente en contratistas operadoras de proyectos.



Retos

Habiendo asumido este 28 de julio un nuevo gobierno la conducción del país, hay expectativa sobre el anuncio que ha formulado el presidente Alan García que en septiembre se dará a conocer un conjunto de medidas que concreten su compromiso de promover el proceso. Asimismo, la convocatoria a elecciones regionales y municipales contribuye a colocar el tema de la descentralización en la agenda nacional y regional.

A manera de recapitulación de las propuestas planteadas en el ensayo, considero que la agenda de la descentralización debería abordar algunos puntos cruciales como:

- Fortalecer desde el Acuerdo Nacional el consenso y la propuesta de iniciativas para consolidar el proceso de descentralización.
- Reforzar la conducción del proceso de descentralización con el apoyo decidido de las más altas instancias de gobierno (Presidencia, PCM, MEF, Consejo de Ministros), buscando darle la mayor coherencia. Reorganizar el CND para dar mayor protagonismo a las regiones y para potenciar su rol coordinador y promotor de la descentralización en el ámbito de los diversos sectores del Estado.
- Ordenar y agilizar el proceso de transferencia de las funciones y recursos a los gobiernos regionales.
- Plantear políticas claras para promover la descentralización económica y fiscal.
- Fortalecer las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo regional. Ello implica, por un lado, un proceso de reconversión y simplificación de la gestión pública para hacerla más efectiva en brindar servicios de calidad a la ciudadanía. Se impone, por otro lado, coordinar y aprovechar mejor los potenciales y recursos de los diversos actores regionales (entidades públicas, empresarios organizaciones de productores, universidades, institutos superiores, organismos de desarrollo, etc.). En este mismo sentido, resulta indispensable articular mejor la intervención de las entidades públicas dependientes del gobierno central con las agendas regionales.
- Promover una reforma descentralista de los partidos para dinamizar y democratizar la participación de las bases regionales.
- Promover cambios en las universidades para potenciar su aporte al desarrollo regional en tareas como: formación de nuevos liderazgos y cuadros profesionales, innovación tecnológica, fortalecimiento de capacidades, diseño y evaluación de proyectos, espacio de discusión de agendas regionales.