

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

29 - 04 - 08

Participantes:
Eduardo Ballón (DESCO), Luis Chirinos (RTI), Elena Conterno (Consultora), Julio Díaz Palacios (RED Perú), Efraín Gonzáles de Olarte (PUCP), Manuel Iguñiz (Foro Educativo), Raúl Molina (Governa), Fernando Paredes (Congreso de la República), Ricardo Vergara (SASE).

Coordinador: Enrique Rodríguez Doig (CEDEP)

Asistencia técnica: Werner Jungbluth (CIES)

Presentación

Javier Portocarrero (JP - Director ejecutivo del CIES) señala que esta es una primera reunión de “brainstorming”. Se trata de acordar las principales líneas de acción del grupo así como los temas prioritarios y las actividades con miras a la incidencia que el grupo busca tener en las políticas sobre descentralización en el país. Propone hacer una ronda de consultas para discernir qué temas son válidos, cuáles sobran o cuáles faltan y qué actividades se pueden realizar en torno a estos temas. Dependiendo del tema y del objetivo de la incidencia nos deberíamos preguntar cuáles son los interlocutores válidos.

Enrique Rodríguez (ER) indica que el documento preparado que acompañó la invitación y que ahora se presenta impreso es una invitación al debate que requiere priorización y está completamente abierto a modificaciones por parte de los miembros del Grupo.

I. PRIMERA RONDA DE INTERVENCIONES

Efraín Gonzáles de Olarte (EGO):

En cuanto a temas importantes que el Grupo debería considerar señala que faltan:

- Descentralización Fiscal sobre todo cuando, mediante el canon, se ha dado una especie de descentralización fiscal de facto pese al Gobierno pero ¿qué pasará cuando deje de haber esta abundancia?
- Capacidades administrativas ¿cuánto de RRHH se ha transferido a los GR y GL?
- Coordinación entre niveles de Gobierno.

En cuanto a la incidencia está de acuerdo en hacer presentaciones y también publicaciones pero no de corte ensayístico sino más precisas.

Luis Chirinos (LCH):

En cuanto a los temas:

- De acuerdo con la importancia de la Descentralización Fiscal.
- Coordinación intergubernamental. El tema es rico porque tiene que ver con la autonomía de los GR y el rol rector del Ejecutivo, entre otras cosas. Hacen falta mecanismos explícitos de coordinación intergubernamental.

Una actividad y producto del grupo podría ser la recopilación de la bibliografía que se ha producido hasta ahora sobre descentralización. Una especie de base de datos bibliográfica

que incluya los trabajos producidos por los GR y GL. EGO apoya la propuesta, sobre todo de recopilar lo producido por los GR y GL y pregunta dónde está lo producido por el CND.

Fernando Paredes (FP):

En la línea de esa actividad señala que en el Grupo Propuesta Ciudadana, en el 2001, se hicieron trabajos sobre cada departamento. Sería valioso hacer una comparación con relación a ese momento para saber dónde estamos ahora, a lo línea de base.

Julio Díaz Palacios (JDP):

En esa línea propone una suerte de Observatorio del proceso de descentralización.

En cuanto a los temas se debe incluir:

- Conducción del proceso de descentralización.
- Impactos tanto positivos como negativos en dos o tres regiones incluyendo los desempeños de GR y GL. Experiencia que van acumulando en políticas públicas los GR y GL, por ejemplo.
- Hay una oportunidad o amenaza relativa a la masiva cantidad de revocatorias, por ejemplo como ocurre en Apurímac. Investigación en este departamento señala que una tercera parte de los “revocadores” son los que perdieron.

Manuel Iguíñiz (MI):

Aprovechando el tema sobre descentralización fiscal se debe recuperar la producción de propuestas realizada por la Secretaría Técnica de la Asamblea Regional de Gobiernos Regionales.

En cuanto los temas:

- El punto principal en cuanto a temario es el de la inversión regional y local. Los programas nacionales se han “comido” la plata. Los programas educativos se hacen con gasto corriente (personal) no con inversión. Algunos han llegado a pensar que el gasto educativo se hace con el SNIP.
- Una urgencia de desarrollo de capacidades es que los GR y GL peleen presupuesto, cosa que no hacen. La discrecionalidad que tiene el poder es grande. Los 260 millones que van a los directores que no son unidad ejecutora.
- Coordinaciones entre niveles de gobierno. Reuniones entre presidentes, coordinadoras interregionales. Donde es fatal la coordinación es con los GL.

Eduardo Ballón (EB):

En cuanto a los temas son importantes:

- El sistema político y su relación con el proceso de descentralización. Papel de los partidos y movimientos nacionales en el proceso. Participación, representación.
- Tema municipal. No hay una mirada ni institucional ni política de cara al proceso de descentralización y existen escenarios de conflictividad acusada

Ricardo Vergara (RV):

Puntualiza que hay mucha gente interesada en el proceso. ¿Qué pasa con la gente de fuera? Necesidad de incluir otros actores no necesariamente limeño.

No está convencido con constituir un espacio que elabora propuestas. Se ganaría más en discutir las propuestas, en eso va más en la línea de un observatorio conceptual. Esto permite que no haya que “forzar” un consenso, entre otras cosas, así se enriquecería el debate. Si buscamos tener una posición y una propuesta podríamos entramparnos.

Siguiendo los puntos de vista desde los que están actuando para impactar en la opinión pública y sus decisiones. Hay que evitar aparecer como completamente autosuficientes, y auto acreditados. Esto nos permitiría tener una mejor llegada con los otros actores.

FP:

También son importantes los temas de Lima y Callao -sobre el que se sabe poco- en la línea del ordenamiento territorial.

Por otro lado, ordenar el debate sobre descentralización es el reto. Este podría ser el espacio para hacerlo.

Interesa saber en qué momento del proceso estamos. Es cierto que arrancamos con un pie forzado pero ya que estamos sobre el caballo hay que darle continuidad.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que las líneas estructurales horizontales como la LOGR, LOM, LOPE existen, pero las verticales no. Eso es parte del momento en que estamos.

Es precios darle razón académica al debate.

JDP:

Secretaría de Descentralización va construyendo una evaluación. Mañana Pango presenta.

¿Cómo capitalizar la información? ¿Qué podría promover este grupo?

Elena Conterno (EC):

Sería interesante ver todos los temas de nivel nacional “desde abajo”. Tipos de alcaldes que hacen una buena gestión con y sin voluntad de cambio y los demás. Los que tienen voluntad de cambio no pueden hacer lo que quieren ¿por qué?

Recordemos que una de las premisas del proceso era que las personas en las regiones y localidades puedan adoptar decisiones más informadas, más rápidas.

Propuesta de temas:

- Como tema sería interesante identificar los “cuellos de botella”, desde el nivel municipal.
- También analizar la gestión eficaz y transparente. Analizar los círculos virtuosos preguntándose cómo ciertas articulaciones pueden llevar a mejores resultados a la luz de las experiencias exitosas.

Raúl Molina (RM):

Temas que podrían incluirse:

- Descentralización fiscal. Parte del problema es que ha corrido en paralelo con transferencias.
- De acuerdo con orientar hacia capacidades de gasto. No se puede operar con desniveles entre gastos corrientes y gastos de inversión.

- Cómo deben evolucionar los sistemas administrativos de la austeridad y la abundancia.
- No se debe agotar el tema de la integración regional. Relación entre el Estado y el territorio complica el tema (unidades territoriales).

SÍNTESIS HASTA EL MOMENTO

ER:

- Hacer un “inventario” de lo que se ha trabajado en torno a descentralización.
- Constituir un “observatorio” incluyendo GR y GL.
- Incluir Descentralización fiscal, Coordinación intergubernamental y Relación entre sistema de partidos y descentralización y con los niveles de gobierno.
- Otros temas: municipalidades, Lima y Callao, ordenamiento territorial, tipo de gasto en gobiernos subnacionales (gasto corriente versus gasto de inversión).
- El relacionamiento con el sector público se puede hacer mediante invitados al Grupo de Trabajo.

JP:

- Va a ser difícil procesar todos los temas.
- Hay que hacer un ejercicio de priorización en base a documentos que les pasamos a ellos. Ejercicio de A,B,C.
- Los interlocutores podrían estar en la Secretaría técnica de la PCM, asamblea de GR, asociaciones de municipalidades, grupo en el Acuerdo Nacional.
- Contamos con un Presupuesto de US\$ 10 mil que cubren gastos del coordinador y de Werner. Queda un pequeño fondo para hacer cosas o encomendar presentaciones a costo marginal, no a costo medio.
- Se podría pensar en “tocar puertas” de financiamiento después, cuando el grupo esté más afiatado.
- Se les enviará la lista de temas para que prioricen además de preguntarles sobre los días y momentos más adecuados para las reuniones (pequeña encuesta)

II. SEGUNDA RONDA DE INTERVENCIONES

LCH:

Se hace necesaria una nueva definición operacional de estos temas. Algunas intervenciones han propuesto nuevos temas, otras los enriquecen.

Es precios notar que el tema de los GL tiene una especificidad muy grande. Cuidado con que sea inagotable. No hay estudio que se haya hecho sobre la totalidad de GL. Hay estudios de caso “exitosos”, ni siquiera sobre los cuellos de botella que mencionaba Elena.

EGO:

Hay que preguntarse cuál es el propósito del grupo.

Una de las cosas que tendríamos que hacer es lo que sugería Fernando. ¿Lograremos hacer un balance del proceso de descentralización en relación a sus objetivos? (a lo línea de base). El desafío constituiría construir indicadores que nos permita evaluar el avance de la descentralización.

Tomemos el caso de la descentralización fiscal. Los ingresos de los gobiernos subnacionales han sobrepasado cualquier meta, sin embargo sabemos que es coyuntural, lo cual plantea el tema de sus sostenibilidad.

¿Está completa la normatividad?

Se puede hacer bastante. Pero creo que necesitamos ponernos de acuerdo sobre el objetivo del Grupo.

El último tema es el de información. ¿No sería importante incorporar a alguien del INEI? Si no, ¿cómo medir el impacto de la descentralización?

RV:

Lo dicho por Efraín es clave. ¿Qué producto finalmente vamos a generar?

Tomando en cuenta el poco tiempo que tenemos ¿podremos constituir un observatorio?

Los temas se podrían acotar al definir:

- Decisiones clave por tomarse en materia de descentralización.
- Conflictos más significativos en camino.

FP:

Es necesario precisar nuestro rol y objetivos, lo que pasa por priorizar temas en los cuales creemos que podemos tener incidencia y contribuir.

Me aproximo más a tener una lectura del momento en el que estamos más que hacer un balance. De esa manera se tocarían los temas álgidos en la coyuntura.

Tal vez sea buena idea que cada uno una haga una presentación pequeña (de 10') en la que presente el tema álgido en el tema de descentralización sobre el cual creemos que hay interés.

EB:

No creo que podamos convertirnos en un observatorio ni hacer un balance. En 12 reuniones no se contribuirá ni con lo uno ni con lo otro.

Comparto la opinión de Ricardo:

Dos entradas:

- Identificar lo que se llama el tema álgido.
- Ver conflictos que se van a producir alrededor del tema de descentralización.

Ordenar temas priorizados a partir de esos dos ejes.

EC:

El recurso es escaso.

Priorizar es clave. Este espacio puede aportar al debate más bien.

Deberíamos considerar también:

- Relevancia del tema
- Contexto
- Posibilidad de incidencia.
-

Dentro del contexto es preciso indicar algunos momentos que se avecinan:

- El 2009 está programado el siguiente referéndum.
- Conflictos en el tema fiscal.
- 2010 siguientes elecciones, reglas de elección, premio a la mayoría (vallas).

MI:

Es cierto que este es un año crucial. Entonces estas reuniones tienen un sentido político.

Deberíamos pensar en qué bases puede adquirir la descentralización en términos de recursos, capacidades, inversión privada.

Las reuniones de presidentes suenan a “mecida” porque no proporcionan oportunidades hacer política. En el marco de funciones compartidas (como educación) ¿cómo podemos hacer política?

RM:

Creo que lo álgido no sería lo fundamental.

Me parece que hay dos o tres asuntos relevantes y que habría que centrarse en eso. Un tema álgido y relevante a la vez es el de descentralización fiscal. Por el lado del conflicto y por el lado de la relevancia estructural

Este grupo de trabajo tiene sentido para aportar en enfocar dos o tres temas que no están siendo enfrentados.

EB:

No creo que haya un tema relevante que no sea álgido.

Me da la impresión que las cosas urgentes son las que tienen el plazo de este año. Un tema claro es descentralización fiscal, el otro es integración regional donde el consenso es que no haya integración.

El tema más difícil tal vez sea el del sistema político y la descentralización. El próximo año el asunto es “con la calculadora en la mano”.

Hacer cada uno en hacer el ejercicio de pasarles un mail. Temas y por qué temas.

JDP:

Cada reunión no tiene que implicar un tema nuevo.

El análisis y la difusión del mensaje será valioso.

FP:

Los temas, siguiendo esos criterios, van quedando en:

- Descentralización fiscal
- Proceso político de reforma

-Integración

- Se debe agregar Coordinaciones Intergubernamentales. Este puede ser un tema articulador.

LCH:

Es preciso reafirmar el tema de la coordinación intergubernamental que está en la estructura básica de todo el proceso de descentralización: CEPLAN, reuniones, transferencia de funciones, presupuesto participativo. La descentralización tiene sentido en un Estado unitario mientras existan mecanismos de articulación. Rol rector del Estado, autonomía regional.

EC:

Podríamos pensar en los momentos en que se puede hacer noticia y tener mayor repercusión:

- 28 de julio.
- 16 de octubre (a dos años del shock descentralista)
- 30 de octubre (a cuatro años del referéndum).
- Noten que se está armando el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

III. SÍNTESIS FINAL

JP:

En este espacio confluyen personas ilustradas que dan una opinión que ayude a promover mejores decisiones entre los tomadores de decisión.

Hay que evaluar tres factores sobre los temas y la actividad del Grupo:

- Relevancia en sí
- Relevancia de la coyuntura
- En qué medida podemos incidir.

En cuanto a la incidencia podemos relacionarnos con la prensa pero también tener reuniones con gente de Congreso, PCM, etcétera.