

Grupo de Trabajo de Descentralización - CIES

Segunda sesión – 03/06/08

Asistentes: Elena Conterno, Julio Díaz-Palacios, Félix Grández, Javier Iguíñiz, Manuel Iguíñiz, Raúl Molina, Alejandra Muñoz, Nilton Quiñones.

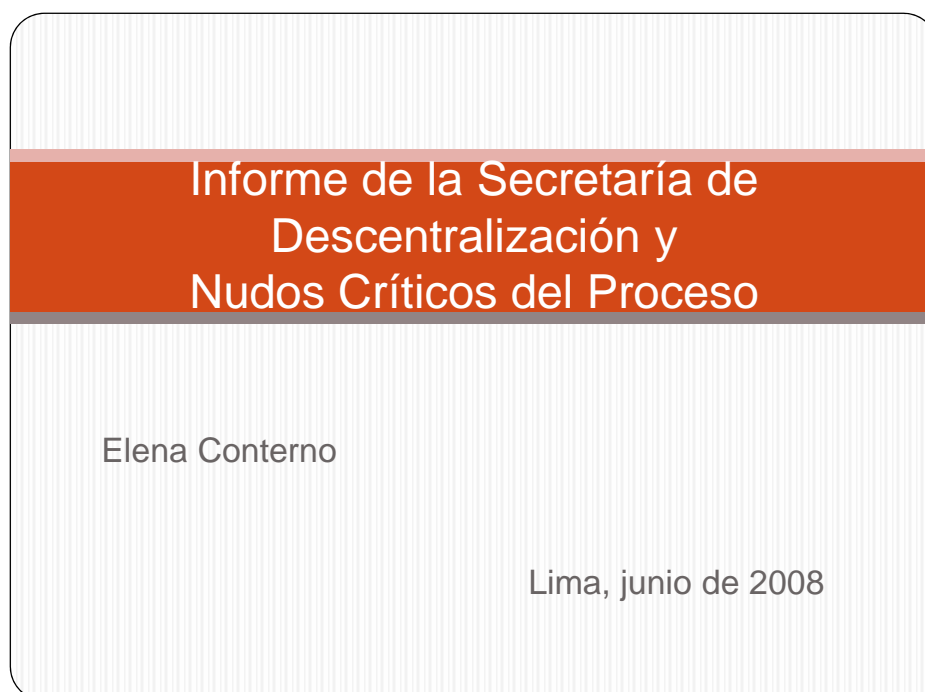
Director del CIES: Javier Portocarrero
Coordinador del GT: Enrique Rodríguez
Asistente del coordinador: Werner Jungbluth

Tras la bienvenida de Javier Portocarrero a la segunda sesión del Grupo de Trabajo. Enrique Rodríguez presentó los seis temas priorizados por los participantes en las encuestas enviadas: relación entre niveles de gobierno, conducción estratégica del proceso, descentralización fiscal, inversión regional, integración regional, transferencias financieras y de recursos humanos y empleo público y fortalecimiento de capacidades de función.

También se comentó sobre la visita a la Comisión y a Vlado Castañeda de la Secretaría de Descentralización de la PCM y a la posibilidad de que él o Grover Pango vengan al GT a exponer.

Exposición de Elena Conterno

La exposición de Elena Conterno tiene dos partes: el resumen de lo más interesante que presenta el Informe anual del proceso de Descentralización de la Secretaría y los “nudos críticos” que se desprenden de la lectura del documento. Presentamos las diapositivas a continuación:



Informe de evaluación de la secretaría de descentralización

Contenido del Informe

- Contexto
- Políticas en Materia de Descentralización
- Balance del Proceso de Descentralización
 - la transferencia de competencias, funciones y recursos
 - el desarrollo de capacidades y
 - la integración territorial e inversión descentralizada
- Perspectivas del Proceso de Descentralización

Transferencia de Competencias, Funciones y Recursos

- Simplificación del proceso de transferencia
- Meta 2007: 4,500 funciones a GR (180 por cada GR)
 - Avance: 1,887 funciones han sido transferidas
 - 1,535 funciones han sido acreditadas y cuentan con Acta
 - 501 funciones han sido acreditadas y está pendiente Acta
 - Así, proyección es acreditación 3,923 funciones (87.2%). Pendientes:
 - Revisión de identificación y cuantificación de recursos asociados a las funciones
 - Ley para regular transferencia de recursos humanos
 - Informes de cierre
- Recursos presupuestales: de acuerdo al GN S/. 2,620 millones a GR y municipalidades de Lima y Callao (97% a las municipalidades), y de acuerdo a los GR S/. 2,759; brecha de S/. 139 millones.
- Recursos humanos: Informe señala en un momento que hay por transferir 5,572 trabajadores, pero luego al citar el Informe del MEF señala que habría 80,152 servidores.

Transferencia de Competencias, Funciones y Recursos (cont)

- Pilotos:
 - Salud: se ha definido normatividad y etapas, en elaboración línea de base
 - Educación: conformación de Consejos Educativos Municipales en 48 municipalidades
 - Se resalta que las municipalidades han destinado S/. 30 millones en apoyo a la implementación del plan piloto.
- El Informe luego destaca los recursos que se transfieren a GR y GL por distintos conceptos:
 - Foncor: Se resalta la adición de S/. 184 millones y ajuste de índices para distribución más equitativa
 - Destaca incremento en participación de GR y GL en el presupuesto (PIA): de 23% en el 2003 a 31% en el 2008 (17% para GR y 15% para GL). Crecimiento principal sería a nivel de GL. A nivel absoluto, para el periodo 2005-2008, se menciona un incremento de 228% para GL y de 51% para GR.

Desarrollo de Capacidades

- Plan de Corto Plazo
- Formulación de Plan Nacional 2008 – 2011
- Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades

Integración Territorial e Inversión Descentralizada

- Integración:
 - Juntas de Coordinación Interregional: Interior, CIAM y Censur
 - Región Piloto Amazonas y San Martín + La Libertad?
 - Mancomunidades Municipales
- Inversión Descentralizada
 - Foniprel
 - FIDA
 - Programa de Fortalecimiento a GR (Modelo de Gestión por Resultados)
 - Conectividad de gobiernos locales

Perspectivas del Proceso

- Plan Anual de Transferencias
- Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
- Plan Nacional de Descentralización, Plan Nacional de Regionalización y Plan Nacional de Inversión Descentralizada
- Ejes Estratégicos del Proceso para el 2008
 - Descentralización política, administrativa y económica
 - Articulación intergubernamental de las políticas públicas
 - Gestión pública y sus capacidades
 - Impulso a la integración regional

Nudos Críticos del proceso

Falta de visión de conjunto del proceso

- Ley de Bases establece objetivos a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental
- Experiencia internacional muestra que todo proceso de descentralización tiene, por lo menos, una dimensión administrativa, otra política y otra fiscal.
- Es necesario tener una visión de conjunto, que tome en cuenta los distintos temas que componen este proceso, así como su vinculación con otros como modernización del Estado
- Sin embargo:
 - Informe alcanzado por Primer Ministro se pronuncia principalmente sobre:
 - la transferencia de competencias, funciones y recursos,
 - el desarrollo territorial y
 - la integración territorial e inversión descentralizada,
 - ...dejando de lado descentralización fiscal y participación ciudadana, entre otros
 - Primer Ministro discutió relación de LOPE y CEPLAN con descentralización del Estado

Organización Territorial y Conformación de Regiones

- En el año 2005 se realizó un referéndum que no fue aceptado por la población
- De acuerdo a la Constitución, las regiones se conforman por referéndum.
- De acuerdo a la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el próximo referéndum debe desarrollarse en el 2009
- Se ha anunciado la conformación de una región piloto, y algunos presidentes regionales han manifestado su interés en conformar una. Otros presidentes regionales forman parte de Juntas de Coordinación Interregional.
- Distritos y provincias: Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales y Ley de la Mancomunidad Municipal.
 - Pendiente reglamentación para que mancomunidades ejecuten proyectos de manera conjunta

Heterogeneidad de Municipalidades y Accesibilidad del Territorio

- Gran heterogeneidad entre jurisdicciones en términos de población y de extensión. En población diferencias de hasta 2,500 veces entre distritos.
- Normas asignan las mismas funciones a todas las entidades de cada nivel de gobierno. Adicionalmente, no diferencian claramente el rol que corresponde a las municipalidades provinciales.
- Existe ausencia del Estado en zonas de difícil acceso del país; frente a ello, población busca convertir su jurisdicción en distrito, para así disponer de recursos presupuestales, recursos humanos e institucionalidad.
- Creación de más distritos –y municipalidades- no es lo más deseable (tampoco autonomía de MCP)
- Será importante establecer las condiciones para que en lugares de difícil acceso las municipalidades deleguen funciones a instancias como comunidades campesinas y nativas y municipalidades de centro poblado, y así lograr que el Estado llegue de manera efectiva a esas jurisdicciones.

Transferencia Efectiva de Autoridad y Recursos a GR y GL

- En el año 2003 se inicia la transferencia de programas, proyectos y funciones a GR y GL
- En el caso de las funciones, a la fecha la transferencia ha sido principalmente formal:
 - Los recursos presupuestales transferidos son mínimos; se está a la espera de un pronunciamiento del Gobierno al respecto.
 - No se han transferido recursos humanos; se está a la espera de una ley que permita la transferencia
- Proceso de acreditación eminentemente formal, y sin mayores esfuerzos de desarrollo de capacidades
- En diciembre de 2007 se aprobó Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que precisa el rol del Poder Ejecutivo. Por tanto se esperan mayores transferencias.
- Necesidad de reorientación futura

Articulación Intergubernamental

- En enero de 2007 se desactivó con el CND la instancia que existía de coordinación intergubernamental. En diciembre de 2007, la LOPE dispone la existencia de un Consejo de Coordinación Intergubernamental, que está pendiente de reglamentación.
 - A la fecha, articulación a través de las reuniones del Presidente de la República con los presidentes regionales
- Conformación de la ANGR
- GN y GR trabajaron juntos en identificar mejoras al SNIP.
- Resultados Esperados del Presupuesto por Resultados no fueron consultados con GR / GL.
- Articulación entre GR y GL no se da de manera adecuada. Se requiere un espacio distinto a los CCR / CCL

Ejecución del Gasto y Desarrollo de Capacidades

- El crecimiento económico del país está trayendo un mayor presupuesto para las distintas entidades públicas, en especial en inversiones
- En el 2007, GR ejecutaron 51% de su presupuesto de inversiones, en tanto GL ejecutaron 38%. (GN, 57%)
- Se espera que el presupuesto de inversiones del Estado se incremente en 100% entre 2007 y 2011.
- De acuerdo a sondeo del MEF, principal problema sería la programación estratégica. Otros problemas serían la deficiente gestión de recursos humanos, la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para formular proyectos
- Necesidades de capacitación y asistencia técnica de GR y GL aún son significativas, y regímenes de empleo público no contribuyen a una gestión eficiente y de calidad
- Vital contar con un Sistema de Información, de capacidades y desempeño; fundamental implementar el Sistema de Planeamiento Estratégico
- Poder Ejecutivo ha creado Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, la "Plataforma". Sin embargo, no queda claro cómo favorecerá el desarrollo de capacidades

Distribución Equitativa de los Recursos Presupuestales

- Canon y similares sólo van a determinadas zonas. 3% de municipalidades recibe el 50% de transferencias por explotación de recursos naturales.
- GR, Recursos Ordinarios (83%) se distribuyen en función de asignaciones históricas: en el 2006, GR Moquegua recibió el doble que el GR Huánuco
- Inexistencia de un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica (y no del domicilio fiscal)
- Situación de la descentralización fiscal es caótica: sin suficiencia ni autonomía
- Se requiere dotar al sistema integral de financiamiento de gobiernos regionales y locales de racionalidad, transparencia y predictibilidad.

Confianza de la Ciudadanía en la Democracia

- Legislación vigente contempla mecanismos de:
 - Representación: consejeros y regidores
 - participación ciudadana: presupuesto participativo, consejos de coordinación, comités de vigilancia y rendición de cuentas
- Sin embargo, sólo 62,3% de la población prefiere un sistema democrático a uno autoritario o a la indiferencia
- Participación ciudadana: sólo el proceso de presupuesto participativo estaría siendo apreciado por la ciudadanía. El resto de instrumentos y espacios presentan limitaciones que requieren revisiones normativas o desarrollo de capacidades.
- Representación: el premio a la mayoría limita posibilidades de que actúen como control horizontal en sus instituciones, y la lista única limita vinculación de las autoridades con territorios específicos.

Debate

La presentación de Elena Conterno, al señalar los aspectos incluidos en el informe de la Secretaría también destaca las ausencias u omisiones en éste: participación, roles de consejos regionales y locales, descentralización fiscal, entre otros.

En cuanto a los “nudos críticos” destaca la falta de visión de conjunto del proceso. Como aspecto sintomático de esta fragmentación salta a la vista el hecho de que el Primer Ministro no encuentre una relación clara entre la LOPE y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) con el proceso de Descentralización.

Para terminar con los nudos críticos, Elena Conterno señala la falta de confianza de la ciudadanía en la democracia. Esto principalmente porque todos los espacios, salvo el presupuesto participativo, requieren de una revisión de su normatividad para funcionar adecuadamente y de que el “premio a la mayoría” en las elecciones regionales y locales impide que haya un control horizontal.

A partir de esta presentación, hubo una discusión e intercambio entre los miembros del Grupo de Trabajo que podemos clasificar en cuatro áreas temáticas: consenso político, gestión presupuestal e inversiones, transferencias y articulación intergubernamental.

1. Consenso político

Este tema fue tocado por varios miembros del grupo y fue concebido por ellos como fundamental para comprender las actuales limitaciones y los nudos críticos del proceso. Al relanzarse el proceso en 2002 hubo un consenso inicial entre los actores políticos desde el Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y desde la sociedad civil en los espacios participativos institucionalizados por Ley. Este consenso, necesario para hacer reformas de fondo que comprometieran cambios estructurales desde el Estado, hoy parece agotado.

En el camino, los actores han ido perdiendo perspectiva y visión de conjunto del proceso, lo que no debería extrañar en vista de las decisiones que ha ido tomando el gobierno, tales como eliminar al Consejo Nacional de Descentralización y reemplazarlo por una instancia técnica con una capacidad de coordinación y articulación limitada. Por otro lado, se han creado instancias como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), por iniciativa de las autoridades regionales.

Temas de fondo en el proceso tales como la descentralización territorial, la ausencia de nuevas dinámicas políticas y económicas locales que respondan a los ingentes recursos que ingresan a las regiones y municipios por la explotación minera, por ejemplo, la mejor manera de integrar a

comunidades campesinas y nativas, la revisión del sentido de mecanismos diseñados para épocas de escasez que parecen no tener sentido en esta coyuntura de crecimiento, la escasa capacidad de planificación a nivel local y regional, entre otros, parecen estar fuera del espectro de las preocupaciones del gobierno.

Estas ausencias parecen representar no solo omisiones sino una apuesta activa por eliminar las trabas que permitan una concentración efectiva de poder y recursos. El desafío para el Grupo de Trabajo está en plantear qué espacios e interlocutores son los más adecuados para incidir en la superación de los obstáculos que afronta la descentralización en el Perú.

2. Gestión presupuestal e inversiones

Respecto a este punto destaca el hecho de que la falta de planificación, tal como indican las evaluaciones, impiden programar los gastos de capital en los presupuestos regionales. En dichos presupuestos parece existir un excesivo peso del llamado "efecto canon", cosa que se comprueba al comparar el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), elaborado al inicio del periodo fiscal y calculado con el canon de periodos fiscales anteriores, con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), elaborado hacia el final de dicho periodo y que cuenta ya con información sobre los recursos con los que efectivamente se cuenta en el periodo. Los recursos por canon minero no han hecho sino aumentar en virtud del incremento en el precio de los metales.

Asimismo, es preciso preguntarse sobre la variación del mapa empresarial en el país. En consonancia con lo mencionado anteriormente, pareciera que no hay demasiados cambios en el tipo de emprendimiento empresarial para responder a los cambios en la redistribución de los ingresos provenientes por canon, regalías y otros conceptos asociados a la explotación de recursos naturales.

3. Transferencias

En cuanto a la transferencia de funciones hay consenso respecto al hecho de que éstas se llevan a cabo de manera meramente formal y que parece haber poca capacidad o disposición para demandar recursos que acompañen a estas transferencias hechas solo "sobre el papel".

Además, la falta de recursos les quita capacidad a los gobiernos regionales para llevar a cabo una efectiva conducción política del proceso en sus respectivos ámbitos territoriales. Los recursos, y por ende dicha capacidad de conducción todavía están concentradas en los sectores operando a nivel central, como ocurre con Educación.

¿Cuál sería la razón de fondo para esto? Aparentemente el gobierno central busca capitalizar para sí los logros de los programas y transferencias, para lo cual necesita contar con recursos financieros y humanos de su lado. En ese sentido, la municipalización de la Educación sería exitosa si logra hacer bien lo que antes se hizo mal, y con los mismos recursos. Este reto es, evidentemente, demasiado grande.

Respecto de las transferencias, algunos participantes mencionan que, en la práctica, el rol de la ANGR ha estado limitado a negociar las transferencias de funciones para sus gobiernos regionales. Esto, sin dejar de ser necesario, contribuye a la pérdida de una visión de conjunto de parte, esta vez, de los presidentes regionales.

Finalmente, el proceso de desarrollo de capacidades para gestionar las funciones transferidas aún es insuficiente. El informe de la Secretaría de Descentralización menciona actividades puntuales con públicos diferenciados, mostrando escasa articulación entre ellos, lo cual no permite mejorar el nivel de gasto.

4. Articulación intergubernamental

Como parte de esa visión fragmentada se señala que los GR no perciben como una tarea propia el debatir sobre las competencias con los sectores.

Persiste una invisibilización de las municipalidades, puesto que el informe está referido básicamente a los GR. Por si fuera poco, en la articulación entre municipalidades provinciales, distritales, centros poblados y comunidades se reproducen los problemas de articulación intergubernamental.

Por otro lado, el tema de la gran heterogeneidad de las municipalidades sigue planteando desafíos para la gestión y la gobernabilidad. Parece no haber una alternativa que logre disuadir la aspiración de los centros poblados por convertirse en distritos, solución que a decir de varios miembros del Grupo, no resulta la más deseable.

Sin embargo, algunos miembros del Grupo señalan que dicha aspiración está, en muchos casos, justificada y que hay entre 20 y 25 centros poblados en el país que tienen más habitantes que muchos distritos. Tal vez lo más conveniente sea hacer una excepción en estos casos.

Balance final

En un año previo al segundo referéndum para la integración de regiones el proceso de descentralización parece haber desacelerado, pese a la aparente rapidez con la que, desde el gobierno central, se vienen llevando a cabo las transferencias. En ese contexto, ¿en qué debe centrarse el aporte del Grupo de Trabajo?

En primer lugar, es preciso tener en cuenta la Secretaría de Descentralización de la PCM no tiene mayor injerencia en la dirección que pueda adoptar el proceso y por lo tanto es necesario definir el sentido de tratar de incidir sobre ella.

El consenso del Grupo gira en torno a definir interlocutores válidos y estrategias de incidencia adecuadas para cada uno de ellos. Entre los principales interlocutores están la Asamblea de Presidentes Regionales, el Congreso de la República y la Secretaría de Descentralización de la PCM. Es necesario tener discusiones con ellos contando con opciones de política para cada uno de estos niveles.

Con el Congreso, por ejemplo, se podría tratar el tema de posibles reajustes en la planificación presupuestal teniendo en cuenta el canon minero, es decir, sobre ese tema se podría pedir un mínimo de reforma en ese sentido.

En cuanto a la ANGR se señaló que se les podría ayudar a crear un pequeño discurso, una visión más afirmativa. Actualmente, la ANGR funciona como el único contrapeso a la concentración de las decisiones en el gobierno central. Los GR han logrado un espacio, cosa que no ocurre con los gobiernos locales. Uno de los sentidos del trabajo del Grupo podría ser el fortalecimiento y multiplicación de estos contrapesos sobre todo ahora, en un escenario en el cual el Poder Ejecutivo ha conseguido facultades delegadas para intervenir directamente y sin mediaciones en campos donde podrían tener injerencia los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, con la Secretaría de Descentralización se puede ir avanzando en capacitación, normas que flexibilicen el gasto, etcétera. En resumen, hay una pluralidad de interlocutores a los cuales podremos trasladar nuestras reflexiones como grupo aterrizando en recomendaciones que contengan opciones de política.

En ese sentido, resulta clave aprovechar los momentos para tratar de incidir en los actores públicos. En julio, por ejemplo, podríamos poner énfasis y orientarnos hacia la conducción política del proceso. Puede ser incluso con la ANGR. Otros actores podrían ser las juntas interregionales que tienen más capacidad de establecer contrapesos. En la reunión siguiente estas concepciones sobre el sentido del Grupo deben expresar una revisión de nuestras prioridades y estrategias. Lo clave parece ser estar listo, tomando en cuenta evidencia empírica, para aprovechar el mejor momento para tratar de incidir en el contrapeso que ayude a resolver los nudos críticos del proceso.

