

6

ARTICULANDO DISTRITOS, PROVINCIAS, REGIÓN Y NACIÓN

- Presentación
- La articulación transversal, longitudinal y mixta
- ¿Qué le compete hacer a cada nivel de gobierno?
- Dos medios para articular distritos, provincias, regiones y nación
- ¿Cómo construimos la articulación: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo?
- ¿Cómo facilitamos la articulación distrito, provincia y región?

Planificación Concertada



ARTICULANDO DISTRITOS, PROVINCIAS, REGIÓN Y NACIÓN

PRESENTACIÓN

Todos los peruanos y peruanas tenemos la preocupación y la aspiración por lograr el desarrollo, tarea que requiere una adecuada cooperación y articulación entre:

- i) el Estado y la sociedad,
- ii) los diversos sectores en que está organizada la gestión pública (sociales, económicos) y
- iii) los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local (provincial y distrital) en que se organiza el Estado.

Por ello, la Reforma Constitucional con la que se abre el proceso de descentralización en el país estableció el planeamiento concertado y el presupuesto participativo como nuevos instrumentos de gestión pública que conjuntamente con las políticas nacionales, sirvan de apoyo para lograr estas tres formas de cooperación y articulación. En la misma dirección están la Ley de Bases de Descentralización, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales y la Ley Marco de Presupuesto Participativo, así como otras normas legales vigentes.

En los años pasados el esfuerzo principal de los diversos niveles de gobierno (distritales, provinciales y regionales) ha estado orientado en poner en marcha sus propios procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo y vincular estos instrumentos y procesos con los de la gestión institucional del respectivo gobierno local o regional. Ello ha permitido avanzar en la articulación entre estado y sociedad para cada nivel de gobierno.

Reconociendo los avances antes mencionados, el balance de los procesos realizados en años anteriores muestra a su vez que **no siempre** se ha tenido una buena coordinación y articulación entre los esfuerzos de los distritos con su provincia o de ambos con su región.

El propósito de esta publicación es contribuir a una mejor coordinación y articulación de los esfuerzos distritales, provinciales, regionales y nacionales a fin de lograr una mayor cooperación entre los diversos niveles de gobierno, y por tanto mejores resultados para toda nuestra población. Es decir, desarrollar la articulación "vertical" o longitudinal, que vinculada con la "horizontal" o transversal, forman un mejor tejido de cooperación.

No se confunda: vertical no es igual que "de arriba hacia abajo" también puede ser de "abajo hacia arriba".

I. LA ARTICULACIÓN TRANSVERSAL, LONGITUDINAL Y MIXTA

La articulación puede ser graficada como los hilos y los nudos de una red, en tal sentido:

- 1 Podemos decir que hay articulación horizontal o transversal cuando actores e instituciones que operan dentro de un mismo ámbito o circunscripción, armonizan sus propuestas y acciones. Así por ejemplo, desarrollamos una concertación horizontal de nivel distrital cuando a través del proceso del plan concertado y el presupuesto participativo, el Gobierno Municipal, las unidades de salud, educación, las organizaciones sociales de la localidad definen sus objetivos, establecen prioridades, fijan compromisos y asignan recursos. Esta concertación horizontal es la que se expresa en la articulación de los Planes de Desarrollo, los Planes Institucionales y los respectivos presupuestos, que ha sido trabajada en la cartilla número 5 de esta serie.
- 2 La articulación vertical o longitudinal, permite vincular a actores e instituciones de varios niveles de gobierno, para que se involucren en propuestas y acciones que requieren de su participación conjunta, ya sea para abordar una temática específica (salud por ejemplo) o para ver, de manera integral, los retos del desarrollo.

Cuando combinamos ambas, podemos decir que se han desarrollado formas mixtas de articulación y estamos generando

una Red o tejido social concertador que permite mejores resultados.

Por tanto, la articulación puede ser graficada como, los hilos y nudos de una red. Los hilos de la RED son: las políticas, los planes concertados y los presupuestos participativos, en los que se expresan los acuerdos y compromisos de los agentes participantes, es decir, nuestros instrumentos de gestión. Mientras que los nudos son las instancias de concertación, como los CCLs y CCRs, las Mesas de Concertación, así como los talleres y asambleas, donde se toman los acuerdos y compromisos, es decir, donde se anudan las políticas y los planes.

2. ¿QUÉ LE COMPETE HACER A CADA NIVEL DE GOBIERNO?

Para impulsar la articulación vertical, es necesario partir del reconocimiento de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno. Señalamos, de manera sintética, lo que la Constitución y las leyes prevén para cada nivel:

Al nivel nacional, un rol rector, orientador y regulador, estableciendo objetivos y prioridades nacionales y garantizando la equidad y el ejercicio ciudadano (derechos y deberes) de todos los peruanos. De allí que al gobierno nacional también le corresponde una labor redistributiva de recursos y generación de oportunidades para todos los ciudadanos.

Al nivel regional, se le asigna un rol importante en la promoción y articulación del desarrollo económico y social a partir de unidades geo-económicas sostenibles, para lo cual, el gobierno regional, debe diseñar políticas y normas, así como planes regionales de desarrollo, concordantes con las políticas nacionales y acordes a sus especificidades, así como a las voluntades y acuerdos que se generen en cada región.

Al nivel local, el peso de la responsabilidad está puesto en la promoción de los servicios públicos locales, los que deben estar integrados a la promoción del desarrollo local. Así, los gobiernos locales, desarrollando políticas y planes locales de desarrollo, concordantes con las políticas y planes regionales y nacionales, cumplen funciones más ejecutivas, buscando que la prestación de los servicios

esté más cerca de la gente, recogiendo sus particularidades y promoviendo su participación en la gestión y el control de éstos.

A su vez, es importante recordar que cada nivel de gobierno, tiene competencias y funciones que les son propias o exclusivas, y otras que son compartidas, estando establecidas en las leyes y normas respectivas. Un ejemplo de competencia exclusiva, es la referida a la defensa nacional, la que es exclusiva del gobierno nacional. Un ejemplo de competencia compartida es la referida a la construcción de carreteras y vías de comunicación, en la que, a cada nivel, le corresponde una intervención complementaria: al nivel nacional, las vías de alcance nacional, al nivel regional, las de alcance regional y al local, las de alcance local.

Es importante que los agentes participantes conozcan esta asignación de competencias y funciones, con la mayor precisión posible.

3. DOS MEDIOS PARA ARTICULAR DISTRITOS, PROVINCIAS, REGIONES Y NACIÓN

Para que la red concertadora funcione bien necesitamos que los hilos y nudos sean fuertes y firmes.

3.1. HILAR FINO

Un hilo cuya hebra se quiebra es un hilo débil. Un medio eficaz para armonizar la acción distrital con la provincial y ambas con la regional y nacional es que los instrumentos de gestión que guían y apoyan nuestra acción estén debidamente armonizados y concordados. Para ello debemos buscar la articulación de las políticas y los planes de desarrollo concertado -como instrumentos de largo plazo- los planes institucionales -como instrumentos de mediano plazo- y los presupuestos participativos -como instrumentos de corto plazo- tanto de nuestros distritos con los de nuestras provincias y regiones como de éstos con las políticas nacionales. Para lo cual debemos tener en cuenta los roles y competencias que corresponden a cada nivel gubernamental.

¿Qué se busca con la armonización de las políticas, planes y presupuestos?

A través de la articulación de políticas, planes concertados y presupuestos participativos de los diversos niveles de gobierno se busca:

- Tener orientaciones y objetivos comunes que respondan a las orientaciones nacionales y a los requerimientos de cada localidad y región y que nos permitan empujar, a todos, en la misma dirección.
- Concretar mejor los roles que cada nivel de gobierno, según sus competencias, va a cumplir en el proceso.
- Asignar los recursos, sin fragmentar o duplicar innecesariamente el gasto público.

¿Qué implica la articulación de políticas, planes concertados y presupuestos participativos?

Hablar de la articulación de políticas, planes concertados y presupuestos participativos entre los diversos niveles de gobierno es como armar un rompecabezas de tres dimensiones:

- La "articulación de políticas" significa que contamos con políticas nacionales, regionales y locales que, a la vez que orientan el desarrollo nacional, responden a las particularidades y requerimientos de la región, así como a las especificidades de la provincia y el distrito del que formamos parte.
- La "articulación de los planes de desarrollo concertados" significa que las visiones, los objetivos y estrategias que guían la acción de la población y las autoridades, que compartimos un territorio, se complementan y apoyan mutuamente, según las diferentes competencias y niveles de responsabilidad. No debemos olvidar que vivimos en un distrito, que es vecino de otros distritos y que a su vez forma parte de una provincia que es parte también de una región. Tampoco debemos olvidar que vivimos en una región que tiene varias provincias que a su vez incluyen varios distritos.
- La "articulación de los presupuestos participativos" quiere decir que mediante un proceso de diálogo y construcción de acuerdos, buscamos asignar los recursos disponibles, de forma tal que, ya sea porque sumamos recursos, en unos casos, o porque nos especializamos, en otros, podamos financiar, de la manera más eficaz y eficiente, las principa-

les actividades permanentes o temporales que requerimos realizar.

Suena difícil, pero no es imposible. Se trata de un proceso de construcción que se va perfeccionando con el tiempo, y que es un componente central para el éxito de la descentralización y de cada gestión pública, ya sea distrital, provincial, regional e incluso nacional.

Un ejemplo de articulación entre el nivel nacional, regional y local, en el campo educativo

A nivel nacional, la Ley General de Educación, así como las políticas del Acuerdo Nacional, entre otros aspectos, establecen la prioridad de la educación básica regular (EBR) y que ésta debe ser universal, con calidad y equidad.

A nivel regional, la Dirección Regional de Educación, bajo la conducción de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional y con apoyo del Consejo Participativo Regional (COPARE), elabora el proyecto educativo regional en el que debe incorporar esta prioridad de la universalización de la educación básica regular con calidad y equidad. Para ello:

- 1) Consolida un diagnóstico regional, basándose en los diagnósticos locales realizados por las UGEL e identificando factores y tendencias de carácter regional.
- 2) Define prioridades para la región y metas anuales, así como estrategias regionales, que permitan atender la diversidad humana, sociocultural y lingüística, las demandas y aspiraciones de la población, así como la inclusión de todos los niños(as) y adolescentes a la escuela. Así mismo debe atender las condiciones y recursos para asegurar la calidad y equidad en los servicios. Las metas y estrategias de universalización con calidad y equidad de la educación básica en la región, deben recoger y articular las metas establecidas en el nivel local y ser incorporadas en el diseño y reajuste del plan de desarrollo concertado regional, articulando acciones intersectoriales este objetivo y, a su vez,

vinculando los objetivos y estrategias de la educación básica a los objetivos y metas del desarrollo regional integral.

- 3) Establece sistemas periódicos de evaluación, así como de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.

A nivel local, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), con el apoyo y en coordinación con el gobierno local, así como con el apoyo del Consejo Participativo Local, elaboran el proyecto educativo local, en el que, igualmente, debe priorizarse la universalización de la educación básica regular con calidad y equidad. Para ello:

- 1) Elabora y actualiza anualmente, el diagnóstico de la realidad educativa local identificando, entre otros aspectos, *a) las necesidades y aspiraciones educativas de las personas y comunidades, b) las situaciones de desigualdad, motivos y barreras específicas, en la localidad (pobreza, aislamiento, desnutrición, discapacidad y otros), que causan exclusión escolar, identificando a la población escolar que no acude a la escuela y c) los aprendizajes efectivos de la población escolar, evaluando la calidad.*

Este diagnóstico toma en cuenta la información proporcionada por las Instituciones Educativas, las evaluaciones de aprendizaje internas y externas, el censo de talla y peso, los censos y encuestas del Instituto Nacional de Estadística y toda otra información que resulte pertinente, para lo cual ya se debe hacer una coordinación y articulación con el nivel regional y nacional.

- 2) Determina las metas, formas de atención y estrategias que aseguren la universalización, la calidad y equidad de los servicios priorizados, en el marco del Proyecto Educativo Regional.
- 3) El diagnóstico, metas y estrategias, se incorporan al plan de desarrollo local, articulando estrategias y estableciendo la universalización de la educación básica con calidad y equidad como un objetivo del desarrollo local.

Un ejemplo de articulación nacional, regional y local en política agraria

A nivel nacional, a través del Ministerio de Agricultura, se han definido lineamientos de política agraria para el Perú. Una de estas políticas, señala la prioridad de dar apoyo a la tecnificación del agro para elevar la rentabilidad y la competitividad de productos ejes del sistema productivo.

Esta política se entiende a nivel nacional como apoyar el desarrollo tecnológico de los productos más difundidos en la actividad agropecuaria del Perú identificados como: arroz, algodón, azúcar, maíz amarillo duro, maíz amiláceo, papa y café, y productos como leche y carnes.

A nivel regional, le corresponde a la Dirección Regional Agraria y la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional, junto con las organizaciones de productores, identificar cuales son los ejes de la producción regional a los cuales hay que apoyar con tecnificación. Es probable que, según la región geográfica, cobren importancia diferentes productos, incluso se consideren algunos no mencionados.

De este modo es posible orientar las intervenciones del sector hacia la producción de variedades que provean empleo e ingreso a la población de la localidad. Reconociendo estas variedades, sean cultivos o crianzas, es muy importante que la región estudie cuáles son los factores técnicos que limitan el desarrollo de este producto o limitan su competitividad.

Es a partir de estos dos conceptos que, a nivel regional, se puede determinar, en el Plan de Desarrollo Concertado, hacia donde dirigir los esfuerzos de tecnificación. Definición con la cual se pueden establecer las necesidades de inversión (proyectos), las necesidades de capacitación, las líneas de cooperación e incluso los gremios a fortalecer.

A nivel local, las agencias agrarias, los municipios, las administraciones técnicas de riego (ATDR), las juntas de usuarios, los comités de regantes, las organizaciones de pro-

ductores y otros actores de la comunidad, pueden desarrollar un plan de tecnificación por cultivos, por cuenca o localidad, el que debe ser un componente central del Plan de Desarrollo Local.

3.2. HACER BUENOS NUDOS

Como todos sabemos, para que una red funcione bien además de tener un buen hilo, necesitamos que los nudos sean fuertes. En este caso, lo que se requiere es que las instancias de participación y concertación estén: solidamente constituidas y adecuadamente relacionadas; y que los mecanismos de participación funcionen eficaz, eficiente y regularmente.

Es importante tener en cuenta que la legislación peruana contempla diversas instancias y mecanismos de concertación y participación. Algunos de ellos están especialmente vinculados a los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo, otros a las políticas sectoriales ya sean éstas de educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo económico, ambiental, etc. Otras comprometen a diversos actores y sectores y permiten abordar de manera más integral problemas como los que implica la lucha contra la pobreza y por el desarrollo.

Mecanismos importantes para el proceso son: la capacitación de los agentes participantes, el acceso a la información y la transparencia, la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana.

Las normas que regulan la composición de los Consejos de Coordinación regionales así como de los locales (provinciales y distritales) tienen algunos instrumentos para mejorar la articulación entre centro poblado menor, distrito, provincia y región. Así por ejemplo, los alcaldes de centro poblado menor son parte del CCL distrital, los alcaldes distritales integran el CCL provincial y los alcaldes provinciales el CCR.

Por el lado de sociedad civil, hay organizaciones regionales que han

promovido que sus bases provinciales o distritales participen en los respectivos procesos locales.

Por su parte, en espacios como las MCLCP participan las autoridades regionales o municipales, y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, pero también de las "OPDs" o de las oficinas desconcentradas del gobierno nacional que operan en la jurisdicción.

Siguiendo estos y otros modelos, hay diversas experiencias que pueden ser aplicadas para enlazar o anudar mejor las instancias y mecanismos de participación y concertación, como por ejemplo, cuando autoridades y funcionarios de la región participan en los procesos de presupuesto participativo provinciales o distritales o cuando los provinciales hacen lo propio en sus distritos o centros poblados.

De esta forma se van desarrollando en el territorio, sobre diversos ejes centrales para el desarrollo, efectivos sistemas de planeamiento concertado.

4. ¿CÓMO CONSTRUIMOS LA ARTICULACIÓN: DE ABAJO HACIA ARRIBA O DE ARRIBA HACIA ABAJO?

Un debate muy generalizado cuando se habla de articular distritos, provincias, regiones y nación es acerca de si esta articulación, debe hacerse de abajo arriba o de arriba abajo. Así:

- Los promotores de la primera tesis señalan que cuando se va de "abajo hacia arriba", el proceso es verdaderamente democrático y se pueden recoger los requerimientos y propuestas de todas las partes.
- Por su parte, los promotores de la segunda tesis, destacan la importancia de la visión de conjunto y la unidad y coherencia de las propuestas, cuando éstas se definen "de arriba hacia abajo".

Esas son, por cierto, las fortalezas más importantes de cada una de dichas propuestas.

La limitación de ambas propuestas es que, a pesar de sus puntos de partida distintos, las dos están mirando el proceso dentro de un horizonte o periodo de tiempo parcial e incompleto. La articulación de políticas, planes concertados y presupuestos participativos, debemos verla como un proceso continuo, que debe contar con mecanismos y procedimientos que faciliten su simultaneidad y "retroalimentación" y una acumulación de los aciertos y los acuerdos en cada uno de los niveles por los que pasa el proceso.

Hay que moverse, a la vez, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo:

Desde este enfoque integral y estratégico, podemos decir que la articulación es un proceso continuo de armonización de intereses, objetivos y acciones, entre actores públicos y privados que operan, con derechos y responsabilidades, en los ámbitos local regional y nacional, para lograr el máximo de bienestar posible, en una situación dada y en función de sus oportunidades de futuro.

5. ¿CÓMO FACILITAMOS LA ARTICULACIÓN DISTRITO, PROVINCIA Y REGIÓN?

Hay algunas recomendaciones que es bueno tener en cuenta para facilitar la articulación de las políticas, planes y presupuestos, que tienen que ver con lo siguiente:

- Los contenidos de los propios planes y presupuestos, vistos como productos o instrumentos de gestión.
- Las metodologías que se usan para elaborarlos.
- Los agentes participantes en los procesos de elaboración.
- La organización de todo el proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo.

Algunos consejos para ello son:

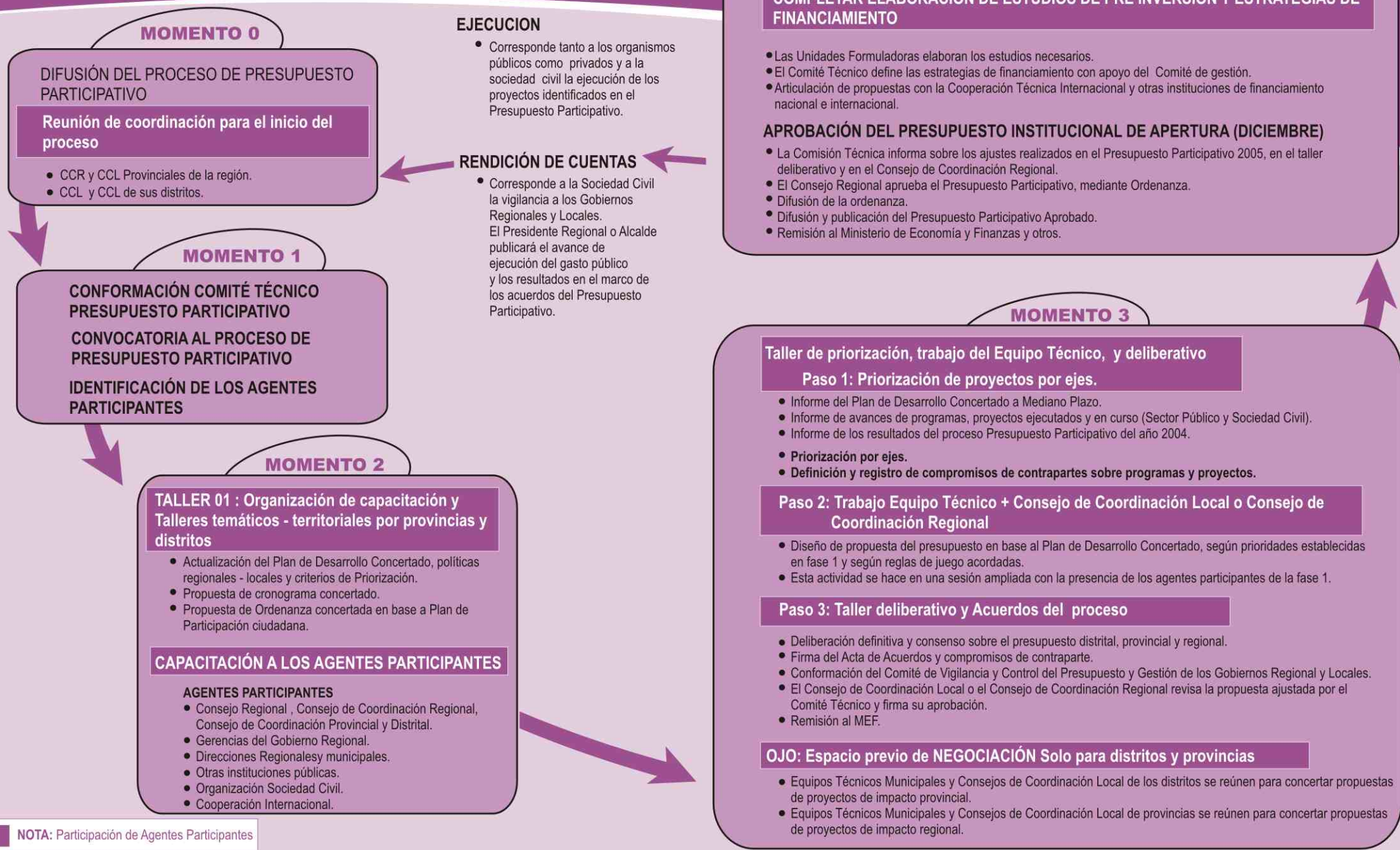
- 1) **Articular** los contenidos de forma tal que "Mi plan sea parte de tu plan". Debemos ver y hacer de las políticas, del plan y del presupuesto de un distrito, parte de sus equivalentes de la provincia y éstos a su vez de la región. Es decir que en su forma y en su fondo debe haber coherencia y complementariedad entre estos diversos instrumentos para cada nivel de gobierno y entre los diversos gobiernos de un mismo nivel.
- 2) **Tener una Metodología básica común.** Ello trae ventajas para la articulación de los productos y, en muchos casos, donde hay pocos recursos técnicos y profesionales en los cuales apoyarse, permite una mejor colaboración de los mismos. También facilita los procesos de apropiación de la metodología por parte de los actores involucrados en los procesos, contribuyendo al éxito de los mismos y, por cierto, de las acciones de capacitación.
- 3) **Articular la participación.** Consiste en involucrar parte de los actores que participan en procesos de un nivel (distrito, provincia o región) o sector, para que participen también en los procesos de otro nivel. Estos actores cumplen así una función de representación y enlace entre los procesos, además de las tareas o roles específicos que tienen en cada caso. Así por ejemplo, es conveniente que autoridades y funcionarios regionales participen en procesos provinciales e incluso distritales.

Y, para que todo ello funcione, será conveniente:

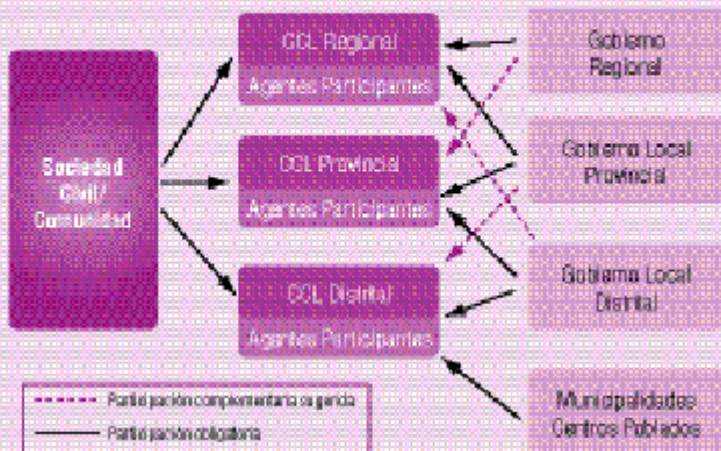
- 4) **Organizar y coordinar las actividades entre los diferentes niveles.** Para optimizar procesos y hacerlos coincidir o encadenarse en el tiempo, a fin de que éstos se orienten, unos a otros, se retroalimenten entre sí y se pueda recoger, en los procesos provinciales, los aportes distritales y en los regionales, los de los distritos y provincias.

ESQUEMA del PROCESO de FORMULACIÓN del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL que se ARTICULA con el PROCESO PROVINCIAL y DISTRITAL

Adaptado del Instructivo N° 001-2004-EF/76.01 (versión MCLCP Cusco)



Modelos de Planificación Intergubernamental Regional/Local - Sociedad Civil



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de USAID Perú. El contenido de la misma corresponde a los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la agencia.



GUÍAS PARA UNA PLANIFICACIÓN CONCERTADA es un esfuerzo conjunto del Consejo Nacional de Descentralización CND, el Ministerio de Economía y Finanzas MEF, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP, la Asociación Nacional de Centros ANC, CARE Perú y el Programa Pro Descentralización PRODES. El objetivo de la presente publicación es contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización brindando información importante a los gobiernos locales y a la ciudadanía en general, sobre temas claves de la gestión local relacionados con dicho proceso, particularmente para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Concertados y la formulación y ejecución de sus Presupuestos Participativos.