

## Capítulo Cuatro

---

### REPRESENTANTES DE OTROS SECTORES

#### DEFENSOR DEL PUEBLO

Walter Albán Peralta

#### REPRESENTANTES DE GREMIOS EMPRESARIALES

Samuel Gleiser Katz

Luis Vega Monteferri

Fernando Olguín

Isaías Gómez

#### REPRESENTANTE DEL ACUERDO NACIONAL

Carmen Vildoso Chirinos

#### REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES

##### DE LA SOCIEDAD

Javier Azpur Azpur

Eduardo Ballón Echegaray



## DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Walter Albán Peralta

La Defensoría del Pueblo ha tratado de aportar en primer lugar a la promoción del buen gobierno con actividades de supervisión y colaboración para la conformación de los consejos de coordinación regional; así como en lo que se refiere a rendición de cuentas, la transparencia y presupuesto participativo. El impulso a la integración regional nos parece sustantivo, es un componente esencial del proyecto para la conformación de verdaderas regiones. Por eso, hemos realizado actividades de difusión a través de publicaciones y talleres; hemos elaborado una guía para expedientes técnicos. También hemos aportado en aspectos relacionados al próximo referéndum.

En cuanto a la acreditación y transparencia, se ha hecho aportes a la ley y su reglamento; se ha acompañado al sector Salud en la elaboración de su plan anual y de mediano plazo. En la actualidad elaboramos un reporte sobre estos aspectos .

Los temas centrales en esta etapa son: la *transferencia* de competencias, funciones y recursos; la *integración regional* para crear verdaderas regiones; y el *buen gobierno*, con un énfasis especial en la participación ciudadana con el fin de afianzar relaciones entre el Estado y la sociedad civil y de mejorar la representatividad en las instancias descentralizadas.

En cuanto a la transferencia de competencias queremos destacar la necesidad de que este proceso vaya de la mano con una mejora efectiva en la gestión. La descentralización no puede suponer para el ciudadano la desventaja de recibir servicios de menor calidad a los que ya tenía. Esto exige que haya una acreditación de la capacitación y de la asistencia técnica: un buen sistema de acreditaciones y transferencias permitirá fortalecer a los gobiernos regionales y loca-

les, los que podrán mejorar sus capacidades para brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Aquí las dificultades y riesgos tienen que ver con la modificación de lo diseñado para el sistema de acreditación establecido en el Plan Anual de 2004. Lo previsto para el 2004 recién se está transfiriendo el 2005, la capacitación y asesoría técnica se van a hacer después de que ya se han producido las primeras transferencias.

También es delicado el retraso en la aprobación del Plan Anual 2005, el plazo venció el 6 de abril. Le hemos pedido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que no se retrase más porque se corre el riesgo de una nueva postergación –entre otras cosas– de la capacitación y la asistencia técnica, porque si no podríamos estar asistiendo al cumplimiento de una serie de formalidades pero no a la cuestión de fondo, que es lo que va a repercutir en la naturaleza de servicios que se van brindar.

También es necesaria una mejor coordinación entre los distintos sectores y los gobiernos regionales y locales. Han habido muy pocas reuniones de los distintos sectores con los gobiernos regionales. Aquí encontramos una responsabilidad especial el Consejo Nacional de Descentralización (CND) pues le corresponde un rol más promotor.

En cuanto a la *propuestas*, creemos que es necesario: a) reforzar el sistema de acreditación; b) mejorar la coordinación y concertación entre los distintos sectores y los gobiernos regionales; c) fortalecer el rol articulador del CND; que las propuestas de capacitación y asistencia técnica sean elaboradas por cada sector (sólo el MIMDES los hace); definir el financiamiento de la capacitación y asistencia técnica (está previsto que sea el CND, pero éste no tiene recursos); y que se apruebe el Plan Anual 2005.

El otro tema central es la *integración regional* que permita un desarrollo sostenible y equitativo en el país. Pasar de los departamentos a auténticas regiones es un paso indispensable para la viabilidad de las regiones, porque las desigualdades y elementos heterogéneos presentes son tantos que harían imposible que funcione en el largo plazo. Sin embargo queremos destacar la intensidad del proceso: hasta el 31 de marzo se habían presentado tres expedientes técnicos que agrupaban a diez gobiernos regionales, mientras que el 3 de mayo ya hay 12 expedientes que agrupan a 23 gobiernos regionales y cinco presentados por organizaciones sociales, aunque éstos no han cumplido con presentar las firmas suficientes que respaldan estas propuestas.

Las dificultades y riesgos tienen que ver con los plazos, son muy cortos para hacer observaciones y subsanaciones y la comunicación a la PCM; la que a su vez, sólo tiene hasta el 27 de mayo para concluir con lo que le corresponde, mientras que el Jurado Nacional de Elecciones tendría que convocar al referéndum el primer día de junio.

También hay un déficit de información a la población. Se conoce poco de lo que se ha avanzado y mucho menos de lo que supone este referéndum.

Además hay varios aspectos no resueltos: a) ¿qué pasa si en el referéndum, algunos departamentos sí pasan el 50% de la votación y otros no? ¿se crean regiones o no? ¿qué pasa con los que no llegan a aprobar este mínimo?; b) las normas en consultas electorales plantean que las autoridades sean neutrales, pero en este caso habría que hacer una revisión porque precisamente las autoridades regionales deben promover que se lleguen a conformar regiones; c) la conformación de los consejos regionales y la representación política, por ejemplo, se dice que tiene que haber un representante por provincia con un tope de 25, pero algunas propuestas suponen juntar a más de 25 provincias; d) la estructura y organización de los gobiernos de las regiones integradas tendrá que ser revisada para la desconcentración de la estructura administrativa, hay que evitar la tendencia a mantener ciertas autonomías departamentales; e) a algunos gobiernos regionales ya se les ha transferido competencias y a otros no, si se produce una integración ¿cómo se definen las competencias a cargo de estas verdaderas regiones?

Proponemos: a) fortalecer al CND en su rol técnico para evaluar expedientes, con la posibilidad de ampliar los plazos que permitan llevar adelante el referéndum, sin sacrificar aspectos importantes; b) una extensa campaña de información sobre el proceso de integración; c) que haya la previsión necesaria con los organismos electorales en cuanto a plazos, información y logística; y d) que se hagan las precisiones normativas.

Un tercer elemento es el *buen gobierno*, relacionado sobre todo con la participación ciudadana. Creemos que una mejor participación asegura el éxito en la gestión de las competencias transferidas, produce una «apropiación» del proceso por parte de la población y contribuye, en el marco de una reforma del Estado, a nuevas relaciones de confianza y de corresponsabilidad. Pese a todas las dificultades, la participación ha funcionado, para funcione mejor y fortalezca la relación de confianza y la legitimación de los gobiernos regionales se hace necesario revisar varios asuntos. Hay que dinamizar, hay que confiar en estos consejos de coordinación regional, por ejemplo.

Las dificultades y riesgos tienen que ver con a) cierta frustración en las expectativas sociales que se advierte cuando se ve a los consejos de coordinación regional como marginales; se ha previsto que haya un mínimo de dos sesiones al año y la mayoría de los gobiernos regionales se ha restringido a eso; b) la resistencia para la transparencia y la rendición de cuentas que debe ser superado porque es clave para las relaciones de confianza y corresponsabilidad; c) la tendencia a plantear un conjunto de mini proyectos o propuestas en los presupuestos participativos, cuando lo que se necesita es tener cuestiones en común; d) la composición de los comités de coordinación regional, la frecuencia de las audiencias, el seguimiento de los acuerdos.

Las propuestas apuntan en esa dirección: a) los incentivos normativos y políticos deben orientarse a dar mayor dinamismo y regularidad a los consejos de coordinación regional, a mejorar la calidad y cantidad de las audiencias de rendición de cuentas; b) cambios en la Ley Orgánica de Municipalidades que elimine el requisito de que los consejos de coordinación local cuenten necesariamente con personería jurídica, y para que se precisen las responsabilidades en cuanto a la rendición de cuentas; c) establecer un buen sistema de información y capacitación bajo responsabilidad del CND; d) revisar la cuestión de la participación ciudadana con el sistema electoral.

En ese último aspecto es necesario separar las funciones legislativas y ejecutivas, hoy en una suerte de confusión; eliminar el premio de mayoría pues bajo el actual esquema, el gobierno regional sale elegido sin importar el número de votos y con base a esto obtiene la mitad más uno de los representantes. Proponemos que se alcance un mínimo porcentaje para obtener la elección y, en todo caso, considerar la posibilidad de una segunda vuelta.

El tema laboral tendrá que ser enfrentado a partir del desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público. Sin embargo la Defensoría es testigo de la buena fe que se puede observar en algunas autoridades para tratar este problema que finalmente debe ser abordado por el Ejecutivo, el Congreso y los gobiernos regionales. Por último, lo más importante –y es un punto muy valioso de este diseño de regionalización– es que la gente pueda decidir mediante un referéndum. Sin embargo, esta decisión tiene que ser informada y orientada. Es indispensable hacer la difusión adecuada de lo que se va a resolver.

Es muy importante tener siempre presente que ir a la descentralización es una responsabilidad de todos. Es un proceso que no puede parar. Hay una responsabilidad del Estado de dar mayores incentivos para que esto no se frene y que el proceso de descentralización en el país se complete.

## GREMIOS EMPRESARIALES PRESIDENTE DE PERÚ CÁMARAS

Samuel Gleiser Katz

**E**s importantísima la iniciativa que se ha tomado porque la descentralización es un aspecto sumamente necesario para el país.

Creo que todos los peruanos estamos conscientes de la necesidad absoluta de una descentralización, más aún aquellos que están viviendo en las regiones actuales y que sienten la necesidad de todo ese apoyo que ha sido denegado por el centralismo asfixiante en el cual hemos vivido en los últimos años.

Como aspecto principal, los empresarios consideramos la necesidad de que esta descentralización no solamente sea política o presupuestaria, sino que también sea productiva. Y ésta, en este momento, sólo se presenta en forma incipiente, en aspectos muy puntuales como lo que está sucediendo en Ica que ha generado un incremento del empleo en cerca de 28%, eso requiere el apoyo del Ejecutivo y del Legislativo.

En lo que se refiere al aspecto de la legislación, la opinión de las Cámaras asociadas es que no ha concluido y es básica, porque son las reglas del juego: por ejemplo las leyes laborales. Tampoco se ha iniciado la reforma del Estado ni se han definido otros aspectos que van a establecer el marco legal del desarrollo basado en la inversión descentralizada.

El otro aspecto importante es que existe la necesidad de que las regiones se consoliden y sepamos cuáles van a ser aquellas regiones que están en proceso incipiente de consolidación ante el CND. Hay muchos aspectos que deben tenerse en cuenta para que se pueda materializar la inversión, como por ejemplo, la concentración del gasto corriente tiene que ser regulada en cierta forma pues en el momento significa el 98,1% del gasto total. Quiere decir que no hay una

concientización de la necesidad de la inversión por parte del Estado, lo que retrasa la inversión privada.

Creo que es importantísima la búsqueda de apoyo especial a las Pymes; los cuales son las que van a generar la mayor cantidad de empleo y desarrollo en cada una de las regiones. Para este propósito hay una serie de aspectos que tienen que ser considerados entre los cuales está que las compras del Estado que se concentran en Lima en un 85%, esto tiene que ser descentralizado sobre la base de la tecnología.

El Estado compra 4 mil millones de dólares o cerca de 14 mil millones de soles al año con el dinero de los contribuyentes y estas compras se concentran en un 85% en la ciudad de Lima. El principal problema es que se trata de compras de menor cuantía, que podrían favorecer a las Pyme en un 70% siempre y cuando en las regiones sepan qué es lo que está adquiriendo el Estado para esa región. Para esto también necesitamos concluir un mapa tributario apropiado. El 82% de la recaudación sigue estando en Lima porque la facturación se hace donde las empresa tienen su domicilio legal a pesar de que se produce en regiones.

Si esto no se corrige a tiempo, va a ser muy difícil implementar los incentivos para las regiones. La productividad regional no se va a poder cristalizar en una mejora del PBI local y tampoco se va a manifestar en la facturación local, porque se va seguir facturando en Lima.

Desde ese punto de vista, tiene que establecerse las reglas de juego para que la SUNAT permita que lo que se produce fuera de Lima, se facture, o por lo menos se indique o se registre como estadística, que ha sido facturado o producido en esa región.

Por otro lado, quiero señalar que el Tratado de Libre Comercio que estamos negociando con Estados Unidos va a concluir con un gran beneficio para el país en el mediano y largo plazo, y este es un aspecto que debe ser considerado dentro de los procesos de descentralización como uno de los motores de desarrollo.

Todas estas son oportunidades que existen dentro del país. Cada región tiene una oportunidad que debe ser desarrollada. La descentralización es un proceso larguísimo.

## GREMIOS EMPRESARIALES PRESIDENTE DE ADEX

Luis Vega Monteferri

**L**o que voy a expresar, además de sentirlo es el pensamiento que tenemos en ADEX. Coincidimos plenamente con la idea que la regionalización es un paso necesario que tiene que dar el país para lograr un desarrollo económico integral. Creo que es muy necesaria la desconcentración burocrática del Estado para poner el destino económico en cada una de las regiones en las manos de sus propios líderes.

Sin embargo, no debemos perder de vista que la regionalización tiene como objetivo la descentralización económica, entendiéndose esta última como el desarrollo sostenido de las actividades económicas al interior de las regiones.

Nos interesa es saber si en la mente de los líderes regionales y nacionales el desarrollo económico se va a sustentar en la transferencia de recursos fiscales desde el gobierno central o en el aprovechamiento empresarial de los recursos que posee la región. Esto es muy importante porque nosotros creemos que por ahí está la salida de las regiones, o sea, en el desarrollo de los recursos.

El problema es la decisión que tenemos que tomar y esa decisión es pensar, en el futuro: reglas simples, reglas permanentes que permitan fomentar la inversión, que a uno lo dejen hacer patria, lo dejen hacer industria, lo dejen hacer comercio, lo dejen hacer negocios, eso es lo que se está buscando.

Las estadísticas nos dan dos razones adicionales: la primera, en materia tributaria es Lima la que sostiene a las provincias y no al revés; la segunda, si a nivel nacional se está demostrando que el gobierno no tiene los recursos necesarios para promover el desarrollo económico, tampoco los tendrá para la administración regional.

Las regiones tienen que generar sus propios recursos y promotoras de la inversión. Y si hablamos de exportaciones, todos tenemos un papel muy importante que jugar, con todos me refiero a todos los peruanos. Es importante que el país se vuelva un país exportador, porque un país exportador va a permitir la descentralización, porque en Lima no están los recursos mineros y sólo se cultiva el 10% de la agricultura nacional; además la exportación fomenta y ayuda a la economía interna.

Permítame darle un ejemplo de lo que acabo de decir. La exportación requiere dos millones de cajas para exportarlos, consecuentemente hay que fabricarlas con materia prima y clavos peruana; luego son llenadas por manos peruanas, después transportadas en camiones peruanos. En fin, la cadena es muy grande. Las exportaciones mueven y promueven la economía interna.

Y otra importante razón es porque podemos reducir la informalidad.

El punto más importante de todo y la razón de ser de las exportaciones —y lo he dejado al final— es la necesidad de la inversión para crear puestos de trabajo bien remunerados, formales. Nuestro mercado es un mercado pequeño. Somos un país muy rico con ciudadanos pobres. Lamentablemente, más del 50% de los ciudadanos de nuestro país es pobre y no tiene trabajo. Y este es el problema. Por eso es que creemos nosotros que es importante que este país se convierta en un país exportador.

Los problemas de la actividad agrícola y el atraso de las regiones están íntimamente ligados. Estamos cultivando lo mismo que hace 300 años y las técnicas modernas solamente se ven en pocas áreas descentralizadas.

Lo que tenemos que hacer es voltear nuestros ojos hacia la sierra y hacia la selva, donde hay productos medicinales con grandes posibilidades de exportación. Por eso quería yo decirles que el PBI de Lima es importante, pero hay que descentralizarlo, y lo que tenemos que hacer es buscar estas alianzas estratégicas para poder exportar.

¿Cómo se exporta en el agro? Lo primero que se necesita es que exista la voluntad de los presidentes de las regiones para que venga la inversión, sea nacional o extranjera. Obviamente, no debemos entregar nuestra agua, es el recurso más valiosos de este siglo, va a ser el mas valioso y escaso del mundo

La formación o la educación es básica, sin ella no se logran los objetivos de ser un país exportador. Y en el agro, que es donde más se necesita.

Definitivamente, la infraestructura es necesaria para poder desarrollar las diferentes regiones. Sin vías de acceso, sin puertos, aeropuertos, etcétera, no podemos salir adelante.

La cultura exportadora demanda un conjunto de conocimientos especializados y conforman una cultura que lamentablemente no forma parte del pensamiento ni empresarial ni político en las regiones.

Yo creo que si los presidentes de regiones enfocan el tema de la regionalización y la descentralización no sólo bajo el punto de vista político, sino también como económico y que lo económico le corresponde al sector privado, pueden tener éxito estos programas de descentralización.

Para terminar, creo que si hay que recomendar la integración regional y expresar que hay posibilidades de hacer acuerdos bilaterales entre regiones con las Brasil, para fomentar el comercio entre ambas partes.



GREMIOS EMPRESARIALES  
DIRECTOR DE LA SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

Fernando Holguín

Nuestra institución está en estos momentos directa y profundamente vinculada con el proceso de descentralización. Para la Sociedad Nacional de Industrias la descentralización ha servido inclusive para que haga un cambio en su estructura institucional. La SIN hasta hace dos años era una institución limeña, tenía membrete pero no presencia nacional. Ahora tiene seis sedes regionales en funcionamiento: Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, Moquegua y Loreto.

Nuestro primer objetivo era –dentro del marco de la Ley de Descentralización– crear estas sedes regionales para que sean parte de la sociedad civil que participa dentro de los CCR. La verdad es que hemos salido asustados, tanto así que ya no queremos participar en los CCR.

La experiencia que hemos tenido fue traumática. Nos presentamos con la buena voluntad de participar en el CCR como la ley lo manda, pero nuestra conclusión es que el CCR está siendo manejado desde un punto de vista eminentemente político y partidario. Hemos tenido que renunciar al CCR para evitar poner en riesgo a nuestra institución, hemos tenido que dar un paso al costado. Cuando participamos en la reunión del CCR para tratar el presupuesto participativo, todo mundo hablaba del canal por aquí, que la vereda por allá, que la losa deportiva por aquí, que la escuela, que son cosas importantes; sin embargo cuando la SIN preguntó ¿dónde va el trabajo?, ¿dónde va la inversión?, ¿dónde está el programa en el que ustedes, sus hijos y padres van a tener trabajo? no había absolutamente nada del tema.

Creo que con eso dimos nuestro grano de arena y pudimos, en alguna medida, colaborar con esa región, pero después ya asuntos extrainstitucionales, específi-

camente políticos, nos hicieron ver que no podíamos estar más ahí. Es una claridad para que se pueda generar algún tipo de mecanismo legal que no condicione el aspecto institucional al aspecto político.

Hemos visto que en este proceso no existe en las regiones un concepto claro de lo que es la institucionalidad. La gente no entiende bien que significaba sociedad civil, ni cual podría ser el rol de la SIN. La capacitación regional respecto a los conceptos institucionales tiene que ser muy clara y muy precisa.

Desde el punto de vista de las inversiones que es lo que más nos interesa hago mía la frase de que no va a haber descentralización si no hay una descentralización productiva. Los pueblos del interior están viendo a la descentralización como una posibilidad de desarrollo personal y familiar, la están viendo con la expectativa de que podría ser una solución para sus problemas cotidianos, especialmente de trabajo.

Desde esa perspectiva no se ha hecho absolutamente nada. Nos hemos reunido con presidentes de regiones, que es gente positiva y deseosa de captar inversiones, pero la palabra de ellos ha sido que no pueden hacer nada porque están atados de manos. Es decir, no se ha hecho un desarrollo de competencias, desde el punto de vista tributario, y administrativo que faculte a las regiones la capacidad de ofrecer condiciones de inversión que puedan ser competitivas entre las regiones. No existe posibilidad de invertir en Huancavelica, Cusco o Piura porque no tienen los elementos, ni los mecanismos como para poder ofrecer una posibilidad de inversión. Mientras no exista la infraestructura proclive a una inversión duradera y con reglas de juego bien establecidas no va a haber descentralización productiva, necesitamos normas que nos dejen trabajar.

Se necesita la infraestructura normativa para invertir y por otro un soporte de competencias de tipo normativo que no se les ha dotado a los presidentes de región. Están invitados al banquete pero no les han dado el cubierto para comer. Si el Gobierno Central, en los últimos 20 años, no ha sabido dar normas que posibiliten la inversión y la reinversión; no podemos esperar de las autoridades regionales la capacidad de generar esas posibilidades.

En consecuencia, creo necesario dotar a las regiones con las capacidades de poder ellos mismo sean los artífices de su propio desarrollo; así estaremos generando una industria importante y fuerte orientada a la exportación. Esos mecanismos no están dados. La industria y la inversión es lo más cobarde que hay en el mundo: la inversión va a donde existen los elementos que aseguren un retorno adecuado.

El día en que nosotros como industriales, tengamos que pelearnos por invertir en Loreto o en Piura y en cada región, será cuando existan condiciones de inversiones favorables, ese día recién estaremos viendo un futuro real, concreto, de beneficio para el pueblo.

En cuanto a los objetivos específicos, veo con preocupación que están orientados a fortalecer la capacidad de gobiernos locales y regionales para la promoción del desarrollo, pero si no les damos las armas para eso, esto es letra muerta, no vamos a tener desarrollo. Lo que vamos a tener es solamente conflictos sociales.

El financiamiento tiene que estar acompañado de inversión pública, es otro de los problemas que adolecen, no hay parques industriales en las zonas mas deprimidas. Si tenemos en cuenta que el 0,01% del PBI industrial está en Huanavelica y el 0,02% en Ayacucho, ¿por qué no invertimos ahí? ¿por qué no damos leyes de excepción para esos lugares? ¿qué vamos a perder?, no perdemos absolutamente nada, vamos a ganar.

De esta forma estaremos propiciando el desarrollo de zonas estratégicas, que son muy importantes para paliar la pobreza que al final de cuentas es el objetivo central de este proceso, en el que Sociedad Nacional de Industrias está comprometido y por el estamos trabajando.



## GREMIOS EMPRESARIALES DIRECTOR DE LA REVISTA PERÚ SEMANAL

Isaías Gómez

Cuando una va a los departamentos y habla con la gente hay la sensación de que no está convencida de la regionalización y que no conoce las potencialidades de lo que significa una región. Habría que preguntarse también si los presidentes regionales actuales están realmente convencidos de la regionalización y si sus gestiones las están orientando en esa dirección. Creo que en muchos casos la configuración de regiones no formado parte de su prédica ni ha sido tema prioritario de su agenda. Hay una evidente falta de liderazgo en tal sentido.

Participo de la preocupación aquí expuesta sobre ¿cómo se va a definir las regiones en el referéndum? Este será un problema si la poblaciones no conocen que potencialidades van a tener como región. Pienso que los estudios técnicos deben ser difundidos ampliamente para que se sepa qué es lo que se puede obtener mediante la regionalización. Además, en este momento hay la sensación de que los expedientes técnicos se han hecho bajo la presión de los plazos y con insuficiente participación de la sociedad civil.

En este contexto, me parece que hay un divorcio entre el empresariado regional y los gobiernos regionales. En algunos departamentos los empresarios o los gremios empresariales, quienes son agentes y actores del desarrollo económico y social no han participado en los CCR, porque no fueron convocados por los gobiernos regionales, salvo honrosas excepciones. Tampoco les dieron las facilidades para que estos consejos puedan funcionar adecuadamente y en tanto no haya un convencimiento de que la alianza entre el empresariado y el gobierno regional es importante para elaborar los planes de desarrollo esto no va a funcionar.

También es evidente la falta de proyectos en las regiones. En muchos casos, no se ha gastado todo el presupuesto de la región por falta de proyectos viables y, esto es verdaderamente lamentable.

## COORDINADORA DE LA MESA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DEL ACUERDO NACIONAL

Carmen Vildoso

Lo que estoy trayendo en esta oportunidad es un documento que está en proceso de discusión. ¿Cuál es el marco institucional en el que se está llevando esta discusión? Dentro del Foro del Acuerdo Nacional hay grupos de trabajo y una de las políticas aprobadas Política N.º 8 dirigida a promover la descentralización. El año pasado conformó un grupo de trabajo con carácter permanente y abierto; es decir, allí, no sólo participan representantes de los partidos, de las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno, que están dentro del foro; también lo hacen otras instituciones interesadas en el proceso de la descentralización.

Este grupo de trabajo elaboró un documento que tenía recomendaciones de corto plazo en cinco áreas:

1. La conformación de regiones.
2. El proceso de transferencias.
3. La dimensión económica de la descentralización y la política fiscal.
4. La participación ciudadana, la concertación, el control ciudadano.
5. Cómo mejorar la conducción estratégica del proceso.

Con este documento con los aportes de algunas regiones se presentó al Foro del Acuerdo Nacional y allí se recomendó incluir algunos tópicos. Entonces, lo que estoy compartiendo ahora es una versión que está en proceso de reformulación, no es un documento del Foro.

Voy a referirme a algunos aspectos centrales de estos cinco puntos. Son recomendaciones, o sea, cosas que hay que hacer a futuro; el documento no parte

de un balance explícito, pero las recomendaciones contienen un balance implícito. En algunos casos es más evidente que en otros.

El primer punto es agudizar el proceso de regionalización. Hay pleno consenso en el grupo de trabajo y en el Acuerdo Nacional, que dentro del proceso de descentralización la clave es la regionalización. El proceso de descentralización se puede ver que va del centro a la periferia, pero también como un proceso que parte de la periferia conformando núcleos, ciudades, regiones, que pueden hacerle un contrapeso a Lima y que pueden configurar un nuevo mapa nacional más equilibrado. Ese es el proceso de regionalización. Las recomendaciones van dirigidas a impulsar el proceso, a apoyar su maduración, entendiendo que hay dos hitos claves que son este año y el 2009. El referéndum va a ser un hito fundamental, y las regiones que puedan constituirse en ese referéndum van tener la posibilidad de ayudar a crear un mapa de país más equilibrado, más equitativo, más competitivo.

Sin embargo, no todos los departamentos van a lograr convocar un referéndum y avanzar de esa manera. Entonces, hay que comprender que el proceso tiene distintas velocidades, que hay factores económicos, geográficos, históricos, y culturales que ayudan o dificultan que estos procesos avancen. Hay que moderar estas diferentes dimensiones a través de inversión descentralizada, promover corredores económicos. Hay que considerar el papel que puedan jugar las regiones en el escenario mundial, y no solo del país, en el proceso de globalización para que puedan insertarse mejor en él.

Es fundamental contribuir a que la ciudadanía tome una decisión con la suficiente información. La ciudadanía no cuenta todavía con información suficiente y todas las instancias del gobierno y de la sociedad civil deberían contribuir a informar sobre las normas y modelos que existen, así como información de índole relacionada con el desarrollo de las localidades. De igual modo es fundamental promover la participación masiva donde haya referéndum y continuar trabajando a través de juntas de coordinación regional donde no lo haya. Pensemos además, que la descentralización fiscal y la transferencia de competencias deben de articularse en torno al proceso de conformación de regiones para ser verdaderamente un incentivo.

Toda esta dinámica debe ser complementada con el nivel municipal, porque de lo que se trata es conformar escalas más apropiadas para promover el desarrollo. En ese sentido, nos parece fundamental estimular la conformación de mancomunidades y nos preocupa la iniciativa presentada en el Congreso dirigida a dar a las municipalidades de centros poblados menores la misma categoría de

los municipios normales en nuestros país. Eso sería retroceder a una situación de atomización

En cuanto a las transferencias, la primera recomendación es acelerar el proceso de transferencia de los programas sociales tomando como base el Plan de Transferencia de Programas Sociales 2004-2006. Y en segundo lugar, nos parece necesario esclarecer con la mayor precisión, la naturaleza de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local en la gestión de recursos de los programas sociales.

En el marco del Plan de Transferencias 2005-2009 hay que incluir lo de otras instituciones como Pronamachs, INFES, los proyectos especiales de INADE, así como de las empresas de dimensión regional. Por último, la transferencia debe tener presente a la gente, a los usuarios de los servicios, no se trata de transferir por transferir, sino de que sean los usuarios quienes salgan ganando. Respecto a las funciones sectoriales recomendamos promulgar el Plan de Transferencia del año 2005, y facilitar el seguimiento por parte de la ciudadanía de lo hecho en Salud y Educación. Allí se está avanzando, hay que visibilizar ese proceso de transferencia y facilitar que la ciudadanía vea qué pasa ahí.

Por último, en este campo, es necesario una ley marco de funciones y competencias del Estado para superar la duplicidad y posibles conflictos entre los diversos niveles del sistema gubernamental y promulgar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En materia de política fiscal se recomienda que el Congreso atienda de inmediato la solicitud de eliminación de exoneraciones tributarias. También, al Ejecutivo y Legislativo, la elaboración de un marco legal para que los gobiernos regionales ejerzan sus potestades tributarias sobre tasas y contribuciones y mejorar la legislación vigente para los gobiernos locales, pues conspira contra la inversión creando desconcierto porque las tasas y contribuciones que establecen los gobiernos locales tienen diferencias muy marcadas entre distritos de un mismo departamento, como sucede en Lima.

Respecto a la necesidad de incrementar los recursos de los gobiernos regionales y locales, recomendamos viabilizar voluntades para que se asignen los fondos al FIDE y que éste pueda iniciar su funcionamiento el año 2005.

Otro tema que nos parece fundamental es establecer los mecanismos que permitan mejorar la calidad de gasto en las regiones y los gobiernos locales, vía la coherencia entre los planes de desarrollo concertados y gasto público, la inver-

sión para el desarrollo de las capacidades de elaboración de proyectos, y otros, cuyos efectos tienen que ver con la acción del Ejecutivo.

Nos parece muy importante que se apruebe el Plan Nacional de Inversión Descentralizada, que sumado a los mapas de zonificación ecológica y al de oportunidades pueden servir para orientar las inversiones y la competitividad del país.

Para mejorar la participación ciudadana, hay consenso en que dos reuniones al año de los Consejos Consultivos Regionales y los Consejos Consultivos Locales son insuficientes, y en que debería verse la manera cómo estas instancias pueden reunirse de manera más continua. Se plantea la definición de mecanismos efectivos para que se cumplan las normas referidas a la participación, la concertación y la vigilancia ciudadana; asimismo, que se aplique adecuadamente la norma que establece requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de conformación de los Consejos Consultivos Regionales y Locales.

Otro punto que está planteando es el de construir capacidades para la participación ciudadana, así como la aprobación de una ley que permita plenamente la concertación, la participación y el control ciudadano en todos los niveles de gobierno.

La cuarta recomendación plantea la promoción de un amplio debate para incorporar en la Ley Orgánica de Municipalidades el reconocimiento de los Comités de Gestión en el ámbito distrital y provincial, en concordancia con la Ley N.º 25307.

Por último, en lo que tiene que ver con participación ciudadana, se recomienda mejorar la formulación concertada de planes, presupuestos regionales y locales, se plantea que las instancias del gobierno central participen obligatoriamente en la planificación regional y local para evitar un divorcio entre esos niveles ese proceso.

Finalmente, vemos la necesidad de mejorar la conducción estratégica del proceso. En primer lugar con una visión compartida a futuro; en segundo lugar entendiéndolo que esa conducción no depende sólo del CND. Requiere: que se establezca y funcione el Sistema Nacional de Planificación; la atención del Estado incluyendo la reforma de la carrera pública; que el marco macroeconómico multianual que elabora el MEF, y aprueba el Consejo de Ministros, sea formulado con una perspectiva de más largo plazo y en concordancia con las políticas y metas prioritarias del Acuerdo Nacional.

En cuanto al CND es necesario una serie de mejoras en su rol, que tendrá que definirse tomando en cuenta las lecciones que se desprendan del proceso de descentralización. Varios temas nos remiten al papel del CND, para ciertas cosas aparece como muy poderoso ante las regiones pero para otras cosas es muy débil; por ejemplo, elabora un Plan Nacional de Inversión Descentralizada hace más de un año y no lo aprueban, ahí se ve la debilidad del CND, sin embargo, a la hora que se mira desde las regiones aparece como muy poderoso porque es el enlace con el Gobierno Central. Mi opinión personal es que crear el Ministerio de la Descentralización no sería adecuado, porque podría ser algo así como crear el Ministerio de la Presidencia que concentra roles y no compromete a los demás.

A los congresistas les toca, como parte de la evaluación del compromiso a corto plazo hacer un consolidado de lo que fue la agenda legislativa que incluía cuestiones como el Ceplan, la Ley de Aguas, la Ley de Empleado Público, etcétera. Por último, todos tenemos que averiguar qué cosa se puede hacer y qué cosa no, para no generar frustración. La descentralización no depende sólo del Estado, depende también de la sociedad civil y los partidos, y para eso es muy importante resolver estrategias de comunicación e información.



## GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Javier Azpur

**E**n Propuesta consideramos que la descentralización es quizás la reforma más importante en curso en el país y se ubica en el marco de construir democracia.

En términos de una visión general de la descentralización, creemos que ésta tiene avances concretos que podemos constatar en la dinámica de lo que vienen siendo las instancias y los procesos que se han generado en base al marco normativo y al inicio del proceso de reforma descentralista.

Podemos encontrar debilidades, limitaciones, pero es evidente que en el marco general y en un contexto de crisis política que cuestiona el sistema de partidos y a instituciones fundamentales de la democracia, los gobiernos regionales han logrado mantener dos elementos positivos.

Han logrado tener aceptables niveles de legitimidad política, hoy casi todos los presidentes regionales mantienen un nivel de aceptación algo superior al porcentaje de votos con el cual fueron elegidos. Y ese es un elemento importante, nos parece un aporte en la reconstrucción de la democracia.

En segundo lugar, varios de los gobiernos regionales han mostrado capacidad de gestión política y de gestión gobierno, en un marco de grandes limitaciones de recursos en el que el proceso de transferencia es conservador que no es lo mismo que gradualidad. Gran parte de la inversión que se hace en las regiones y en las localidades sigue siendo inversión hecha desde el Gobierno Central, no está bajo la responsabilidad, ni responde necesariamente a los planes y presupuestos, que son concertados en las regiones. En ese escenario encontramos gestiones regionales que logran formular políticas, que promueven la inversión,

que van mas allá de la lógica de exigir más recursos. Sin embargo, no estamos obviando los problemas que sin duda tiene el proceso de descentralización.

Creemos que el proceso iniciado está avanzando hacia tornarse en un proceso irreversible, y por eso el desafío es hacerlo bien estructurado y organizado, con disposición a enfrentar los errores.

Un segundo tema, es el tema de la integración de regiones. Es un punto crítico, es el elemento fundamental en términos de la viabilidad de hacer de la descentralización algo consolidado e irreversible en el país. Así lo consideramos porque la integración de regiones vincula dos dimensiones importantes.

Por un lado, está la reforma político-administrativa, que es lo que viene haciendo la descentralización y significa transferencia de poder político, de capacidad de decisión, de competencias, de funciones. Pero eso no se vincula a la necesidad de generar dinámicas de descentralización económica, social y cultural, es evidente que ese es un proceso formal. Es necesaria la vinculación con: cómo hacemos sea un factor que eleve las condiciones de competitividad de los espacios regionales; y la promoción de sectores empresariales que inviertan, así como de las iniciativas y emprendimientos económicos que vemos en las regiones.

En mi opinión hay que evaluar si las exoneraciones es el mejor camino para promover eso. No es lo mismo una política de promoción industrial para Cusco, Apurímac, que para Piura o Lambayeque o para Loreto, son realidades muy diversas. Hay que comenzar a crear ese diálogo entre la dimensión regional y nacional para la formulación de políticas.

Creemos que la integración y conformación de regiones es el paso de la descentralización a la regionalización; es el paso de la transferencia de poder político, es el desafío de construir región, generando espacios económicos, dinámicas sociales, identidad de ese espacio regional que a la vez dialogue con la construcción de una identidad y un proyecto nacional.

Hay una grata sorpresa cuando se la disposición a dar el paso y arriesgar el poder que hoy se tiene para conformar una región, un espacio mas amplio, sin embargo, además de expediente técnico, lo que hay que presentar es la viabilidad económica, fiscal, social, institucional. Si este proceso de conformación de regiones no es un proyecto compartido con los sectores empresariales, políticos, gremiales de cada región, si no se compromete a las autoridades locales, eso puede quedar como una buena intención.

Creo que la construcción de grandes polos económicos en las regiones, es un desafío fundamental no sólo en términos de situación política, también lo es para pensar estrategias y plataformas que nos permitan mirar hacia el mundo, plataformas exportadoras.

El referéndum plantea algunos interrogantes: ¿cómo se va a tomar la decisión? ¿cuál es la mayoría que aprueba? ¿El departamento por departamento? ¿todas las regiones son un solo espacio electoral? ¿qué pasa si, por ejemplo, en Tumbes gana el «No», en Piura el «Sí», en Lambayeque el «Sí», igual se ratifica? ¿qué sucede con ese expediente si Tumbes dice «No»? ¿Se mantiene la macro región Piura-Lambayeque? El sentido común nos diría que sí, pero eso tiene que definirse y normarse.

Pero hay otros elementos que son más complejos, que tienen que ver con la relación entre la integración de regiones y reforma del Estado en el plano regional. ¿Va a poder seguir funcionando un gobierno de estas características bajo la lógica y reglas en las cuales se desarrollan los actuales gobiernos regionales? Creo que va a ser muy difícil, va a requerir un mecanismo y una instancia de negociación política.

El tema de la distribución de las competencias se vuelve fundamental. No se puede obviar la necesidad de definir con mucha claridad cuáles son los roles y funciones que va a tener el gobierno nacional, el gobierno regional y los gobiernos locales. En este momento eso no está claro. La normatividad y las leyes marco hablan de competencias y funciones, pero la formulan en términos muy generales. Promover la actividad agraria y promover la inversión en la región, muy bien. Pero, ¿qué rol cumple en relación con esa competencia el gobierno nacional, el gobierno regional y cuál cumple el gobierno local? Se hace necesario que eso se defina.

Además, hay que recordar que con la conformación de las regiones se inicia la descentralización fiscal. Ese 50% de recaudación de los impuestos que se genera en la región, ¿de qué competencias va a estar acompañada?

Estos problemas normativos tienen que ser definidos.

Creo que hay que diferenciar lo que es esta conformación de regiones de lo que significa la conformación de los espacios macro regionales que son más amplios. Por ejemplo, ¿la conformación de Tumbes-Piura-Lambayeque significa la desaparición de la Junta de Coordinación del Nororiente? No debería ser así porque el espacio económico del norte, del sur y del centro es más amplio que el

tema de la demarcación y esas juntas deberían pensar proyectos en común para potenciar estos espacios económicos. Allí también hay la necesidad de revisar la normatividad

En cuanto a la participación hay que partir por reconocer de que existe un problema de legitimidad de los partidos políticos y de las instancias fundamentales del régimen, y por lo tanto la necesidad de acercarlos a la población. La política partidaria tiene sus canales y sus mecanismos de expresión, pero se la debe confundir con lo político público; es decir, los temas públicos que son temas políticos deben convocar el interés y la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Lamentablemente, el impacto negativo que tiene hoy la desconfianza y la lejanía de la población respecto a los partidos se está reflejando también en un cuestionamiento y en un alejamiento de lo político, es decir el interés público.

Entonces, creemos que la participación presente en el diseño de la descentralización es un elemento que permite avanzar en dos planos: las instancias que son un mecanismo, una forma, y en los procesos.

Cuando se convoca a discutir los planes de desarrollo de la región o la distribución de los recursos del presupuesto se está involucrando a la sociedad en la política, en el interés público; y creo que es algo que hay que preservar e impulsar, revisando cosas como la flexibilidad para que las instancias de concertación y participación se ajusten a la realidad. Por ejemplo, la lógica de los presupuestos participativos se exige las mismas dinámicas a un distrito de la sierra como a uno de Piura o Lima. Tiene que haber un marco general para que en cada región, en cada localidad esto pueda responder más bien a las características que forman parte de su dinámica social, política, institucional.

Es decir, cómo hacemos para que los mecanismos de participación y de consulta no afecten lo que significa la necesidad de pensar proyectos e inversiones regionales. Lo que encontramos en muchos casos es que los presupuestos regionales son la fragmentación en varios presupuestos provinciales; es decir, hay un problema serio en términos de lo que significa pensar en una inversión regional. Y eso puede ser abordado si, por ejemplo, pudiéramos definir criterios de lo que es un proyecto regional, provincial y distrital

Creo que la integración de regiones exige a la Comisión de Descentralización y al Congreso una revisión del marco normativo vigente que está pensado fundamentalmente para estas instancias departamentales. Estamos entrando a otra realidad que plantea demandas y exigencias en términos de funciones, de roles,

de funcionamiento del propio Estado a nivel regional, de la relación entre la instancia Legislativa y Ejecutiva en el nivel de la región, que requiere una reflexión y un trabajo que, en ese sentido.



## GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Eduardo Ballón

**Y**o quisiera vincular los temas de la competitividad y el rol de los gobiernos regionales y la descentralización fiscal. Frente al tema de la competitividad se espera de los gobiernos regionales una capacidad de promover un entorno de innovación, de impulso de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado y la creación de oportunidades.

Un tema de la mayor urgencia ahora que se está produciendo la integración de las regiones es sin embargo el de los incentivos para esta integración. La norma es bastante ambigua sobre el particular y permite hasta tres interpretaciones. La primera interpretación supondría que los recursos de la descentralización fiscal que reemplazarían íntegramente a los que ahora se asignan a los gobiernos regionales, incluyendo gastos corrientes y de inversión, lo que les generaría un déficit de más de 6 000 millones de soles.

En la segunda interpretación los recursos de la descentralización fiscal sustituyen las actuales transferencias para gastos de inversión, donde sus recursos, de manera global bordearían cerca de 1 300 millones anuales pero algunos gobiernos regionales tendrían menores recursos para inversión de los que tuvieron en el presupuesto del 2004. La tercera, supondría que tales recursos se suman a las transferencias que los gobiernos regionales reciben para gastos de inversión, con lo que éstos ascenderían a más de 2 000 millones de soles. Entendemos que la interpretación de la norma debiera suponer un diálogo entre la Comisión del Congreso y el Ministerio de Economía y Finanzas.

La segunda cuestión es que este tema de la competitividad pasa por las inversiones, pero pasa también por el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y en el caso de la pequeña y la microempresa, este proceso está prácticamente en

cero, como está prácticamente en cero el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales.

Finalmente, considero que en estas materias se deben dar orientaciones generales, pero la definición de la norma más fina debe recaer en los gobiernos regionales y en algunos casos en los gobiernos locales, precisamente por la heterogeneidad y la enorme cantidad de asimetrías que contiene el país y que lo caracterizan.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
SEPTIEMBRE 2005 LIMA - PERÚ