

PREÁMBULO

Thomas K. Reilly

El proceso de descentralización constituye quizá uno de los aspectos sustanciales de la reforma del estado peruano de los últimos años. Por ello, requiere del concurso de una serie de actores tanto del Estado y de la Sociedad Civil como de la Comunidad Internacional, la que a través de sus programas de cooperación busca contribuir a la mejora de las políticas públicas.

En efecto, una buena política pública busca dar solución a un problema real de la ciudadanía, se nutre del análisis y recomendaciones de los especialistas y recoge los planteamientos de los principales actores políticos y sociales.

Este fue precisamente el enfoque planteado por el Grupo de Trabajo encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, presidido por el Congresista Walter Alejos, en su tarea de evaluación del proceso de descentralización. Es decir, su esquema de evaluación se orientaba a dar respuesta a la necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de mayores y mejores servicios mediante la descentralización de responsabilidades a gobiernos regionales y locales, proponía desarrollar un conjunto de informes temáticos con la participación de especialistas de reconocido prestigio y contemplaba convocar a los principales actores políticos y sociales del país para escuchar sus puntos de vista en relación a la situación y perspectivas futuras del proceso.

Pro Descentralización – PRODES es un programa de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID que busca contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática del Perú con el progreso del proceso de descentralización en curso. Con este fin, apoya los esfuerzos del gobierno

nacional y de gobiernos regionales y locales de áreas seleccionadas, facilita las relaciones de cooperación entre el Estado y la sociedad civil y promueve espacios de diálogo para mejorar el diseño de políticas. Por ello, no dudamos en apoyar esta importante iniciativa del Congreso de la República, pues la propuesta estaba en sintonía con los objetivos del Programa.

De otro lado, consideramos importante el desarrollo de la evaluación mencionada en esta coyuntura pre-electoral, pues sus resultados sin duda enriquecerán la agenda de prioridades para los siguientes años. Todas estas razones nos comprometieron con este esfuerzo, el cual ha dado lugar a la presente publicación, que incluye el Informe Parlamentario aprobado por unanimidad en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado.

Con la renovación del acuerdo político de parte de los diversos actores en torno al Informe Parlamentario, queda la tarea de implementar las recomendaciones aprobadas. Para ello, desde el Programa PRODES renovamos nuestro compromiso de apoyar las iniciativas de los distintos actores del proceso.

Thomas K. Reilly
Director
Programa Pro Descentralización

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO

Dr. Ántero Flores Aráoz

Al dictarse la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se estableció en la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final, que *«la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al informe que hace llegar al Congreso el Consejo Nacional de Descentralización, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales»*.

En cumplimiento de esta norma y además con un ánimo prospectivo acorde con las necesidades del momento, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, conformó un grupo de trabajo encabezado por el Congresista Walter Alejos Calderón e integrado por los señores Congresistas Luis Santa María Calderón, César Acuña Peralta, Emma Vargas de Benavides, José Devéscovi Dzierson, Jorge Chávez Sibina, Ernesto Herrera Becerra, Rafael Valencia-Dongo Cárdenas y Henry Pease García, como miembro alterno. Este grupo se encargó de hacer su propia evaluación del proceso de descentralización, recogiendo las opiniones de los Presidentes Regionales de Piura, Lambayeque y Apurímac, a las que se agregaron las de importantes líderes políticos, funcionarios del Estado, representantes de los gremios empresariales, del Acuerdo Nacional y de la sociedad civil; recibiendo también, el apoyo de un grupo de académicos y de asesores parlamentarios.

El resultado de esta labor trascendental, es el documento que prologamos, el cual contiene no sólo la evaluación del proceso descentralizador, sino conclusiones y recomendaciones de este grupo de parlamentarios, formuladas para el presente período de gobierno y con proyección a futuro, en lo que ellos han dado en llamar «Recomendaciones en Relación al Proceso». Éstas se refieren a siete aspectos fundamentales: desarrollo nacional integral como objetivo, con-

formación de regiones, marco normativo, presupuesto y desempeño fiscal, transferencia de competencias, buen gobierno y participación ciudadana y, finalmente, sobre la conducción del proceso.

En conjunto, podemos decir que constituyen valiosos aportes a la consolidación de la progresiva descentralización peruana y que incorporan al quehacer parlamentario los innovadores conceptos de control posterior a la dación de la norma y seguimiento de sus efectos económicos, sociales y políticos.

La pluralidad de las opiniones recabadas, es justo destacarlo, permitirá que el lector aprecie desde un punto de vista académico, así como del de los mismos actores políticos y en definitiva desde la función legislativa, los avances desarrollados en el proceso de descentralización e, igualmente, las necesidades y limitaciones que enfrenta, de cara al desafío que plantean la propia Constitución y las tensiones y aspiraciones que podemos constatar en nosotros y en países hermanos, de ser naciones descentralizadas sin dejar de ser unitarias y, a la vez, ser unitarias sin postergar la descentralización.

Aquí es un objetivo sustantivo, que la presencia del Estado extendida en todo el territorio nacional, sea garantía de plenitud ciudadana para todos los habitantes del país; y la economía social de mercado, como punto de encuentro entre la iniciativa privada y la subsidiariedad del Estado, allí donde ésta no participe o sea más cercano, permita desplegar las potencialidades económicas de una oferta exportable y competitiva en el territorio regional, teniendo como eje de todo este esfuerzo a la persona humana, cuyo bienestar es tarea principal a la que nos debemos todos los parlamentarios.

Quizás hubiese sido mejor tener como punto de partida y referencia del proceso la estructuración de grandes regiones y no de gobiernos regionales en las circunscripciones de los antiguos departamentos, configuración que tal vez hubiese facilitado la tan ansiada reforma del Estado, la transferencia de competencias y el consiguiente desarrollo de las propias capacidades. Por esta razón nos es particularmente relevante, dentro del camino emprendido, expresar la necesidad de evaluaciones para pensar y plantear correcciones y rediseños que sin duda son necesarios y hasta imprescindibles. Este documento nos señala el derrotero hacia ello.

Estamos además en tiempos de propuestas y definiciones, habida cuenta que en el próximo 30 de octubre se realizarán cinco referendos para la conformación de regiones y a fines del año 2006, nuevas elecciones regionales; lo que le otorga un mérito adicional al documento, pues será un valioso material de

consulta para adoptar definiciones urgentes en las legislaturas siguientes y, a la vez, fuente de inspiración para reflexionar en el mediano plazo y adoptar las acciones que mejor correspondan en el proceso de conformación de regiones.

Al concluir estas palabras de presentación, deseo expresar mi felicitación a mis colegas Congresistas miembros del Grupo de Trabajo responsable de la formulación del Informe, a los de la Comisión que lo aprobaron en sesión del 22 de junio y a todos los que aportaron para hacerlo realidad; al mismo tiempo, saludar efusivamente la iniciativa de permitir el acceso de todos los ciudadanos y especialistas al documento y todos sus materiales de sustento.

Dr. Ántero Flores Aráoz
Presidente del Congreso,
período 2004-2005

INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO

Ing. Walter Alejos Calderón

El 5 de abril del 2005 la Comisión de Descentralización Regionalización y Modernización de la gestión del Estado del Congreso de la República decidió el nombramiento de un grupo de trabajo encargado de evaluar un Balance del Proceso de descentralización y regionalización en curso. La dimensión del encargo era importante y planteó además el desafío de asumirla en el breve plazo impuesto por el calendario político. El trabajo que hoy presentamos justifica el esfuerzo y cumple algunos de los objetivos que nos planteamos inicialmente.

Asumir que estamos evaluando un proceso de largo plazo nos permitió entender que si bien el proceso de descentralización presenta enormes dificultades en sus metas anuales, en conjunto ha significado un primer paso positivo, en el que se ha comprometido a importantes sectores sociales, políticos y del Estado. En el proceso, se ha logrado dinamizar el escenario político nacional a favor de la regionalización y se ha introducido un nuevo elemento en las relaciones entre los ámbitos regionales y el Estado. Asimismo, este tránsito ha hecho evidente un fuerte conservadurismo en la mayoría de sectores del Ejecutivo y la debilidad del liderazgo de este poder en su conducción del proceso. En el complejo escenario nacional, de construcción de una democracia, este proceso se alza como la principal reforma de Estado en curso. Por ello, las conclusiones y recomendaciones a las que arribamos buscan contribuir a estabilizar lo alcanzado política y jurídicamente, contribuyendo al posicionamiento de la descentralización del país hacia el mediano plazo. Parte importante del reto –especialmente en el próximo período electoral– es evitar la tentación de negar el íntegro del proceso, al confundir sus tropiezos con la validez de la lucha por su ejecución. Buscamos entonces, que las conclusiones y recomendaciones planteadas contribuyan a la priorización de la agenda descentralista en el debate parlamentario, y que –en el

terreno político –se tomen estas consideraciones como un aporte para la constitución de un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas de cara al próximo gobierno.

La descentralización se inició como una reforma de Estado que no comprometió a la economía en su conjunto, en lo fundamental aún centralizada en Lima. Así, la institucionalidad regional se ha desarrollado a partir de una débil estructura heredada de las CTAR y ha estado abocada a la transferencia localizada de bienes y recursos para su administración, con escasa capacidad de inversión. La debilidad en el desarrollo de las inversiones no es un problema solo de cantidad, es decir, esta debilidad no es producto únicamente de la escasez de recursos, ya que los gobiernos en su gran mayoría tienen una limitada capacidad de gasto aún de sus propios recursos. Nos enfrentamos fundamentalmente con un problema de calidad que tiene su correlato en las limitaciones del programa de transferencias de funciones para el ejercicio de competencias regionales, que no ha logrado cumplir el cronograma fijado. En la práctica, el programa de transferencias ha colapsado, debido a que se diseñó sin un adecuado desarrollo de capacidades humanas e institucionales que lo hicieran viable. Como consecuencia, los gobiernos no han logrado fortalecerse en el ejercicio de funciones sectoriales, ni asumir a cabalidad el desafío del desarrollo descentralizado y el combate a la pobreza.

Los problemas a encarar a estas alturas son evidentes. Es inútil solo señalarlos o alimentar discursos con ellos; se trata de asumirlos como desafíos que forman parte de la agenda del próximo gobierno. Los principales tienen que ver con hacer de la economía el centro de la descentralización, superar las evidentes limitaciones del modelo económico en curso, que mantiene el centralismo en la economía, concentra los beneficios del crecimiento económico en una minoría y por ende agudiza la polarización social del país. Asimismo, el desarrollo de una agresiva política de apoyo a las capacidades productivas de los pequeños y medianos productores –que constituyen la gran mayoría del país– en el campo y la ciudad, desarrollando su competitividad e incluyéndolos a la economía formal. Por otro lado los gobiernos regionales tendrán que pasar de la administración al ejercicio de una institucionalidad basada en la ejecución de políticas regionales. En lo inmediato, se trata de cerrar este periodo del proceso de descentralización con estabilidad y realismo. En esta línea, el referéndum convocado para la constitución de regiones en cinco lugares del país, permitirá sincerar el proceso con legitimidad y estabilidad. La consulta permitirá evaluar lo avanzado, el grado de compromiso con el proceso de las fuerzas políticas nacionales y regionales, los niveles de conciencia de los ciudadanos y la visión de los liderazgos locales; será sin lugar a dudas una extraordinaria base para asumir las

tareas hacia el futuro. No realizar el referéndum generará un clima de inestabilidad e ingobernabilidad y los intentos por postergarlo expresan una subordinación de un objetivo nacional a intereses de grupo regional o nacional y reducen el problema de gobierno al usufructo privado del poder del estado.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas e instituciones que hicieron posible este trabajo. Al Presidente y Señores congresistas miembros de la Comisión de Descentralización. Al Dr. Javier Iguñiz que en medio de su recargada agenda acompañó la demanda que le hiciéramos llegar a nombre del Congreso, junto a los doctores Nelson Shack, Johnny Zas Friz, Carlos Casas Tragrodara, a la Consultora Sandra Doig, al Centro de Investigación Parlamentaria y los señores asesores del Congreso, Juan Mendoza, Fernando Paredes, Ricardo Vásquez, Domingo Talavera, Norma Coral, Patrick Burgos que asumieron con dedicación esta tarea. El Presente trabajo hubiera sido imposible sin el apoyo en el marco de un convenio con PRODES y que en la persona de la Dra, Elena Conterno animó también el proceso, al Dr. Gerardo Távara de la Defensoría del Pueblo, asimismo a OXFAM UK, que hizo posible atender los desplazamientos a provincias, a todos nuestro reconocimiento.

Walter Alejos Calderón

Presidente

Grupo de Trabajo para la Evaluación del Proceso de Descentralización