FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

APORTES AL DEBATE No 2

Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002

Markus Rühling

C 02 - 00878

APORTES AL DEBATE No 2

Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002

Markus Rühling

C 02 - 00878

El siguiente material de lectura fue elaborado por Markus Rühling (markus.ruehling@web.de), quien tiene una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica.

Lima, febrero 2002.

El editor no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor.

CONTENIDO

Presentación

I. Introducción

II. Marco teórico y contexto

III. El proceso de descentralización en el Perú

IV. Desactivación del Ministerio de la Presidencia

V. Actores en el proceso de descentralización en el Perú

VI. El debilitamiento de los municipios

VII. Descentralización fiscal

VIII. Principales retos en el proceso de descentralización:
- a) Capacitación
- b) Coherencia
- c) Control y transparencia
- d) ¿Descentralización de la economía?
- e) Región – Departamento— Municipio
- f) La debilidad institucional

IX. Conclusiones y perspectivas

X. Bibliografía

PRESENTACION

En la presentación del primer número de "Aportes al Debate", definimos como propósito de la serie, aportar elementos a los debates sobre problemas de trascendencia nacional que esten en marcha, esto sin pretender ofrecer soluciones, ni recetas, pero si contribuir con argumentos y posiciones que posiblemente faciliten decisiones.

El número 2 de la serie, el cual tiene Usted en sus manos, trata de resumir en pocas y claras palabras la historia reciente de la Descentralización en el Perú y la discusión actual en torno a esta temática, involucrando a sus distintos actores.

El presente trabajo describe los principales retos de este proceso pendiente recurriendo de vez en cuando a las experiencia de algunos países vecinos.

No es un estudio para expertos pero si un resumen sumamente útil para personas interesadas en familiarizarse con esta temática y en tener una base sólida para la discusión, a su vez brinda información bibliográfica y direcciones web.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERU:
Análisis, retos y perspectivas 2002

Markus Rühling

I. Introducción

Perú pertenece al grupo de países más centralizados del mundo. En la última década, mientras la mayoría de los países en Latinoamérica empezaron en conjunto con la democratización de sus sociedades la reducción del peso de sus gobiernos centrales, el Perú vivía una etapa de hipercentralismo y autocracia. El Gobierno de Transición y, después de las elecciones de junio 2001, el Gobierno de Toledo han reinstitucionalizado la democracia en el país y, de este modo, la descentralización se encuentra nuevamente en la agenda.

El centralismo en el Perú es el resultado del proceso histórico, de un modelo de desarrollo económico y políticas publicas que han favorecido la concentración. El tema de la descentralización está estrechamente vinculado a la situación centro-periferia. En Lima Metropolitana vive un tercio de la población total, la capital concentra de una manera dominante los recursos humanos, la recaudación de los tributos, la economía, las colocaciones de créditos, las instituciones políticas, etc. La centralización que hay respecto a Lima, se repite de manera similar en la mayoría de los departamentos respecto a sus capitales departamentales. Además, se puede constatar que las relaciones entre la ciudad y el campo son muy débiles y que existen grandes brechas de desarrollo entre las regiones. Es sorprendente observar con qué rapidez se ha dado la urbanización y concentración en Lima. En 1871 esta ciudad tenía solamente 100,000 habitantes y había otras ciudades semejantes en tamaño. El proceso de acelerada urbanización se ha repetido en un grado menos dramático en ciudades secundarias como Chiclayo, Arequipa, Trujillo, o también en ciudades pequeñas como Ilo (1940: 5,000 habitantes, 1998: cerca de 85,000). Con la reducción de la tasa de natalidad, supuestamente este proceso se va desacelerar, por lo menos en centros que carecen de un gran flujo de migrantes.

En el caso del Perú, el proceso de descentralización significa un fortalecimiento de los municipios, la creación de un nivel de gobierno regional autónomo a base de los departamentos (con la eventual construcción de regiones en una segunda fase), la desactivación del Ministerio de la Presidencia y la transferencia de competencias de nivel nacional (por ejemplo educación, salud, infraestructura, etc.) al nivel regional o local.

La descentralización fue una de las principales ofertas del Presidente Toledo durante su campaña electoral. Una vez instalado, el gobierno no ha tenido un concepto definido de descentralización. Sin embargo, la creación de la Secretaría Técnica y el intento de un Consejo de Descentralización han mostrado en un primer momento su voluntad política y son pasos en el camino hacia la elaboración de una propuesta de descentralización más clara y detallada.[1]

El objetivo de este documento es analizar el proceso de descentralización en el Perú, enriquecer el actual debate e indicar algunos problemas que hasta ahora han sido poco discutidos.

[1] Como representativo de este cauteloso camino por definir, se puede citar el trabajo de unos estudiosos profesionales, que resulta aún muy vago en lo que concierne a la descentralización. Cf.: http://www.cartadenavegacion.com

II. Marco teórico y contexto

El concepto de la descentralización responde a la actual coyuntura. Los procesos de descentralización se distribuyen casi universalmente en todos los países del mundo y en las últimas dos décadas se han difundido en América Latina. La gran mayoría de los países en la región se encuentran ahora en tal o cual etapa de descentralización.

La descentralización es parte integral del debate sobre la organización y modernización del Estado y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de servicios y una administración eficiente de los recursos públicos.

Dos teorías de desarrollo estrechamente vinculadas influyen en el debate sobre descentralización en el Perú.

El llamado "Consenso de Washington"[2] ha favorecido —al menos en los países en desarrollo— el modelo del Estado minimalista. Este concepto neoliberal quisiera que el Estado no interfiera en el mercado para no distorsionar su desarrollo autónomo. Sus fundamentos teóricos —simplificando— se basan en la estabilidad monetaria, la liberalización de los mercados y precios, la reducción de la intervención del Estado y una fijación al crecimiento económico como indicador principal. Aún no se ha propuesto explícitamente una reorganización de las estructuras del Estado en su totalidad. Solamente se ha difundido la optimización de las instituciones directamente relacionadas a la economía. Sus implicancias casi no fueron cuestionadas, de este modo, la expresión "Consenso" ha querido sugerir una aceptación casi como un paradigma.

El "Consenso de Washington", que ha tenido influencia sustancial durante más de una década y que todavía sigue "oficialmente" vigente ha encontrado, sin embargo, cada vez más criticas. Estudiosos reconocidos han cuestionado y han encontrado más y más evidencia de que el Estado juega un rol predominante en el desarrollo.[3] En este contexto, juega un papel de liderazgo el Banco Mundial, el cual, finalizando los años '90, ha señalado la importancia de las llamadas "Reformas de la Segunda Generación", las cuales son cualitativamente más extensas. Según este concepto, la descentralización se integra en el panorama más amplio de la modernización del Estado (ver gráfico 1) y el rol del Estado en el desarrollo nacional se percibe como central, al contrario de lo que sucedía en los años '80 y principio de los '90.[4]

Perú se sitúa en este contexto global, la política de "shock" de Fujimori fue la implementación del concepto neoliberal, casi siguiendo el manual. Su gobierno inicio, al principio de la década de los noventa, reformas de las instituciones directamente relacionadas al crecimiento económico. En parte, las reformas de estas instituciones (como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT, la Superintendencia Nacional de Aduanas-SUNAD, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI o la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores-CONASEV) han tenido al principio mucho éxito, pero no han iniciado una modernización más generalizada (se las ha denominado "islas de modernidad").[5]

Para explicar los proclamados beneficios de la descentralización, se utiliza sobre todo argumentos normativos, en contra de evidencia de algunos casos particulares que muestran que este podría implicar también desventajas.[6]

---

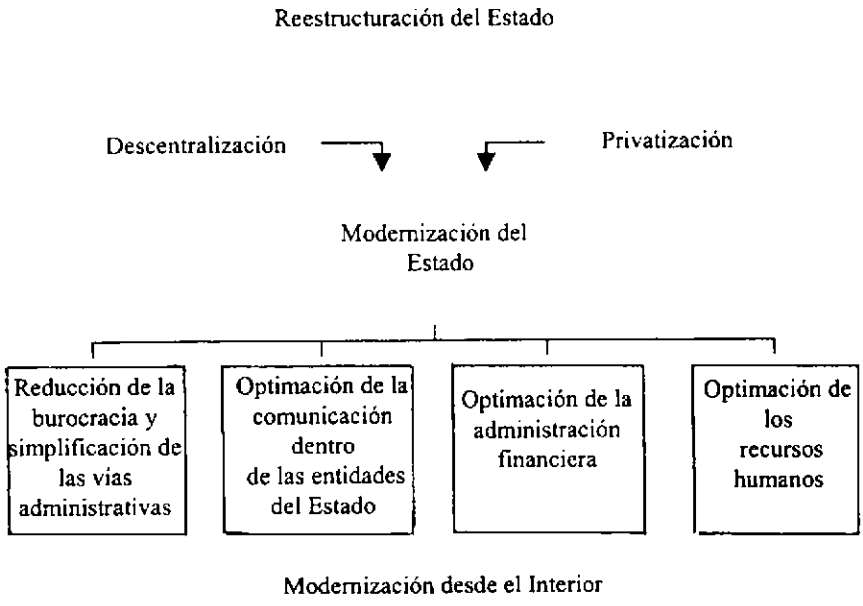
[2] La expresión se debe a un estudioso que en un artículo reciente, describe su evolución. Cf. Williamson, 2000.
[3] Cf. Eßer 2000; Javed 1998; Stiglitz 1998; Wachtel, 2001.
[4] Worldbank 1997.
[5] Su éxito se debe, entre otros, a sueldos atractivos, selección rigurosa del personal (en el caso de la SUNAT se despidió una gran parte del personal y se redujo el número de impuestos a seis; antes había una centena de tributos específicos), capacitación. Sin embargo, no estuvieron exentos de la corrupción del fujimorismo.
[6] Ver por ejemplo Prud'homme, 1995.

Según los argumentos normativos, la descentralización mejora la eficiencia y efectividad de la oferta de los servicios estatales al ser:[7]

- más flexibles (estando más cerca a los problemas, al tener más autonomía para resolver conflictos y al tener canales de participación más directos);
- más innovadores (multiplicación de centros de aprendizaje, al tener competencia entre los diferentes gobiernos regionales y locales);
- mejor orientado a las necesidades concretas (proximidad de las decisiones, una mejor responsabilidad de la administración);
- mejor relación costo/beneficio (sobre todo por la mejor identidad entre la población que paga tributos y los servicios recibidos, reducción de los costos de transacción).

Además, la descentralización juega un rol en el fortalecimiento de la democracia y permite construir ciudadanía mediante mayores posibilidades de participación y funciones de control.

Gráfico 1: Modernización del Sector Publico[8]



III. El proceso de descentralización en el Perú

El tema regresa a la agenda política de Perú en su historia contemporánea con la Constitución de 1979, la cual tenía un importante capítulo sobre descentralización, el cual se basó en un consenso regionalista que fue refrendado con el Plan Nacional de Regionalización, aprobado en 1984 unánimemente por los 60 senadores y 180 diputados. Sin embargo, se ha tenido que esperar hasta 1989/90 para que finalmente se crearan los gobiernos regionales ya mencionados en la Carta Magna, lamentablemente sin mucho éxito. La regionalización entre 1989/90 y 1992 se caracterizó no solamente por deficiencias de diseño institucional (imponer regiones que carecían de identidad clara, falta de equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo regional, etc.), sino también por hallarse en el contexto de una profunda crisis económica, crisis de autoridad del Estado y la guerra interna. El Presidente de la

[7] Cf. Steinich, 2000.
[8] Cf. Fuhr, 1998.

Región fue elegido de manera directa por la Asamblea Regional, la cual se había constituido a partir de una mezcla del voto de la población, de los alcaldes provinciales y de las instituciones representativas de la región (universidades, colegios profesionales, agrupaciones laborales).[9] Al parecer, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) así como la izquierda obtuvieron la mayoría de los gobiernos regionales precisamente a partir de su control de dichas instituciones.[10]

El gobierno autócrata de Fujimori destruyó la incipiente descentralización a través de un ahogamiento financiero y en los siguientes años llevó a cabo una política sistemática de debilitamiento de las élites regionales y locales.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) —entidades dependientes del Ministerio de la Presidencia— reemplazaron a los once gobiernos regionales disueltos y fueron previstos, como lo dice su nombre, como órganos transitorios. Según la nueva y vigente Constitución de 1993, el Perú debería haber tenido autoridades regionales electas "a más tardar en 1995", un mandato incumplido por el gobierno de Fujimori.

La consolidación de su forma transitoria se hizo con la denominada "Ley Marco de Descentralización" en febrero de 1998. Con esta ley, los once CTARs hasta entonces existentes se elevaron a 23, uno por cada departamento, con excepción de Lima y Callao, a quienes también se les creó su propio organismo: la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA)[11], que dejó de existir con la transferencia de sus funciones, activos y personal a los CTARs Lima y Callao, los cuales han iniciado sus actividades en enero del 2001.

Al final de su gobierno, Fujimori ofreció descentralizar la educación y la salud, lo cual se ha limitado en la realidad solamente a transferir a las municipalidades el pago de los maestros, médicos y enfermeras, que en la actualidad reciben sus sueldos de los CTARs. Se puede describir esto como un simple cambio de ventanilla, que no registró un impacto importante.

El Gobierno de Transición no pudo empezar una reforma institucional, dado que el Congreso todavía estaba conformado por las mismas personas del anterior gobierno de Fujimori. Las elecciones del 2001 con distrito múltiple significaron al parecer una mejor representación de los departamentos en el Congreso y un paso en la dirección descentralista, pero la manera en que se legisló esto —solamente luego de una protesta unísona de los medios de comunicación y la población, los congresistas modificaron el modo de elección a favor de una mejor representación de los departamentos— evidenció la resistencia que aún había por parte de los congresistas de la transición.

Una nueva fase empieza con la institución del nuevo gobierno (la descentralización fue un eje central en la campaña política del nuevo mandatario), el cual una vez instalado, no ha tenido un concepto definido de la descentralización, sin embargo, con la creación de la Secretaría Técnica de la Descentralización dentro del Ministerio de la Presidencia y el anuncio de la creación del Consejo Nacional de Descentralización, ha mostrado su voluntad política.

Finalmente, el alcalde de Arequipa renunció sorpresivamente al cargo de jefe del Consejo de Descentralización y Pedro Planas, preclaro estudioso y jefe de la Secretaría Técnica de Descentralización falleció en Ayacucho poco después. Estos dos sucesos ocasionaron por un tiempo un vacío. Sin embargo, hemos visto cómo las propuestas sobre descentralización se han multiplicado. Dentro del Congreso han circulado proyectos de leyes de diversos congresistas referentes a la descentralización y el Ejecutivo ha tenido otros.

[9] Cf. Boletín: "Descentralización I", p.3 del Instituto APOYO en http://www.apoyoalcongreso.org.pe
[10] Según: Contreras, 2000: 14.
[11] Ver Planas, 2001, 53.

Un paso fundamental se realizó en diciembre 2001 cuando finalmente el Pleno del Congreso aprobó con 91 votos la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización. Está votación deberá ser ratificada posteriormente en la próxima legislatura que se inicia en marzo (para una modificación de la Constitución se requiere por lo menos las votaciones de más de 80 congresistas en dos legislaturas).

Según esta ley, la descentralización va a crear en un primer paso los denominados gobiernos regionales sobre la base de los departamentos, con un Presidente electo y un Consejo Regional que va tener de 7 a 25 miembros (mínimo 1 por provincia). El Consejo de Coordinación Regional está integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. La ley establece que se tiene que aplicar un mínimo de representación de género y de comunidades nativas tanto en los Consejos Regionales como en los municipales.

La reforma de este capítulo de la Constitución significa que el esquema de la descentralización está dado y es un importante avance para la definición de las estructuras institucionales. Uno de los puntos claves de discrepancia en el debate fue la participación de los gobiernos locales en la nueva estructura administrativa, que se resolvió a favor de un órgano consultivo.

La Comisión de Descentralización y Regionalización ha presentado el 16 de enero del 2002 el Proyecto N° 1800 de Ley de Bases de la Descentralización[12], que recoge los aportes formulados en los talleres y audiencias públicas realizadas en el ámbito nacional durante los meses de septiembre a noviembre del año 2001. Este Proyecto de Ley desarrolló el reformulado Capítulo XIV del Título IV de la Constitución (que espera su segunda aprobación), proponiendo ciertos principios y objetivos de la descentralización y estableciendo los criterios básicos para la ejecución de dicho proceso.

Este Proyecto de Ley propone en una primera etapa el fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante la restitución de las funciones y recursos de que fueron despojadas, la preparación de los comicios regionales y locales para que puedan asumir su administración a partir de enero del 2003 y pide un gran esfuerzo de parte del Ejecutivo para intensificar las acciones y programas de capacitación técnica y administrativa de los funcionarios relevantes en este proceso.

La segunda etapa del proceso se desarrollará, según este proyecto de ley, una vez que los gobiernos regionales sean instalados. Las transferencias del gobierno central se harían en forma progresiva, ordenada y en coordinación entre los diferentes niveles de administración. En su Artículo 29 está prevista la creación de un Fondo de Compensación Regional, que se constituye mediante el 50% de los recursos provenientes de los tributos cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales y un monto equivalente asignado por el gobierno nacional.

Resulta interesante en este Proyecto de Ley N° 1800 de la Comisión de Descentralización que se proponga la creación del Ministerio de la Descentralización, que estaría encargado de las acciones de capacitación, promoción y difusión del proceso, así como de la transferencia de funciones, recursos, programas y organismos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Este Ministerio puede asumir, según el proyecto, los recursos técnicos y los bienes del Ministerio de la Presidencia que no son objeto de transferencia hacia los gobiernos regionales y locales.

La propuesta de crear un Ministerio de Descentralización, como aparece mencionado en el Proyecto de Ley, ya circuló una vez en septiembre entre algunos políticos, pero sin resultado alguno. La importancia del proceso justifica tal propuesta y probablemente encontrará resistencia por parte de otras entidades del Estado que prefieren una entidad reguladora con el supuesto beneficio de despolitizarla, la cual dependería de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El asunto no

[12]El texto completo se puede encontrar en: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/descentralizacion/index4.htm o en el suplemento del diario La República, del 16.2.2001.

carece de importancia, porque si no se tratara de un Ministerio, de acuerdo con el ordenamiento constitucional no estaría sujeto a censura por parte del Congreso.

Este Proyecto de Ley no va a ser la única propuesta. Se va a discutir en marzo en el pleno del Congreso el Proyecto de Ley de Bases de Descentralización, propuesto por el Ejecutivo, que sería en este caso elaborado por la PCM y cuyo contenido preciso todavía se desconoce. El debate de la Ley Orgánica de Elecciones en el Congreso fue postergado para marzo.[13] Su aprobación es una prerrequisito para que se puedan realizar elecciones regionales juntos con las elecciones municipales, como está previsto, en noviembre 2002. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha señalado que esta fecha sería la última posible para poder organizar los comicios; en caso contrario, se tendrían que postergar. De este modo, fuerza a los principales actores a decidirse.[14]

Muy importante para el proceso fue la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (fines de enero 2002), con lo cual el Estado peruano se ha declarado en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

El cronograma legislativo con respecto a la descentralización es el siguiente: en marzo (la próxima legislatura) se va ratificar una vez más el reformado Capítulo XIV del Título IV de la Constitución, después sigue en lista de espera la Ley de Elecciones y la Ley de Bases de Descentralización. Además están pendientes la Ley Orgánica de Regiones y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, como requisitos necesarios para la instalación y funcionamiento de los gobiernos regionales y los gobiernos locales respectivamente.

IV. Desactivación del Ministerio de la Presidencia

El Ministerio de la Presidencia, creado en 1992 después del autogolpe de Estado, fue el instrumento principal de la política populista del gobierno de Fujimori y ha concentrado mas o menos 25% del presupuesto de la Republica en los últimos años, con fondos y funciones que deberían corresponder en gran medida a la gestión autónoma de los gobiernos regionales electos y de los gobiernos municipales.[15]

El Ministerio de la Presidencia ha sido desactivado progresivamente en los últimos meses, su presupuesto se ha reducido dramáticamente (en parte como contribución para reducir el déficit fiscal). Las funciones/programas se han transferido en un primer paso a los ministerios sectoriales, como el rubro de saneamiento transferido al Ministerio de Transportes y el traslado del INFES (Instituto Nacional de Infraestructura y Salud) al Ministerio de Educación; diversos programas agrícolas están a la espera de ser transferidos al Ministerio de la Agricultura. La mayor parte del presupuesto restante pertenece a los CTARs.

Con la reducción del gasto estatal la asignación de los recursos a los CTARs ha disminuido también drásticamente.

[13] En total votaron 56 congresistas a favor de diferir para marzo la discusión de las elecciones regionales, mientras que 35 optaban por su aprobación de inmediata.

[14] Se puede pensar en varios argumentos para postergar las elecciones, entre los cuales figuran por ejemplo una mejor preparación de los gobiernos locales o encontrar un consenso nacional; pero también existen razones estratégicas como por ejemplo: Posicionar, eventualmente, mejor a su partido en miras a las elecciones regionales y locales.

[15] Cf. Planas, 2001:61.

V. Actores en el proceso de descentralización en Perú

El panorama político no se distingue por su homogeneidad con respecto al tema de la descentralización. Hasta ahora no se ha concretizado una decisión política clara y del conjunto de las fuerzas políticas. El tema de la descentralización se halla disperso en diferentes entidades/instituciones del Estado.

Solamente en el Congreso existen cuatro comisiones relacionadas al tema, las cuales son la Comisión de Descentralización y Regionalización, la Comisión de Gobiernos Locales, la Comisión de la Modernización de la Gestión del Estado y finalmente la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Por parte del Ejecutivo se ocupan del asunto la Secretaría Técnica de Descentralización del Ministerio de la Presidencia y la Dirección General de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

El Consejo de Descentralización hubiera sido una voz más en esta orquesta que ya estaba un poco sobrecargada, a no ser porque quedó acéfalo y sin miembros después de que el alcalde de Arequipa renunciara al cargo de presidente de esta entidad, por tener supuestamente otro concepto sobre la estructura de los gobiernos regionales (al parecer él estaba a favor de un rol más importante para los municipios provinciales, pero también podría ser porque el Consejo de Descentralización no estaba bien posicionado para liderar este proceso).

Las diversas entidades no se han caracterizado por su voluntad de colaborar en sus esfuerzos: Ejecutivo y Legislativo han desarrollado independientemente proyectos de leyes sobre descentralización (se puede especular si las razones fueron una falta de costumbre de comunicación entre las entidades, falta de coherencia o simplemente competencia). En el Congreso han concurrido a la vez varios proyectos de leyes (muchas nacidas muertas) y el Ejecutivo ha tenido varias iniciativas al respecto.

De la situación institucional confusa han salido liderando el proceso la Mesa Directiva dentro del Congreso y la Presidencia del Consejo de Ministros en el Ejecutivo. Cabe destacar que al respecto, el Presidente no se ha pronunciado o solamente ha tocado el tema con mucha cautela.

Entre los principales partidos ha emergido un virtual consenso a favor de la descentralización, pero existen diferentes conceptos sobre su diseño institucional y el proceso. Es destacable que el partido Unidad Nacional haya tenido la concepción de que los consejos regionales sean integrados por los alcaldes provinciales. A raíz de esto, unos de sus congresistas no han votado a favor de la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización.

Algunas instituciones han impulsado una amplia consulta ciudadana y existen varios intentos de integrar a la sociedad civil dentro del debate (que por el momento no tienen de por sí alguna resonancia legislativa, de ahí las limitaciones de estas consultas). El Congreso de la República ha realizado audiencias descentralizadas en casi todos los departamentos. Hubo un gran encuentro en Lima en octubre (CONADES 2001) y actualmente se realiza el IV Foro Descentraliza[16] en diferentes regiones del país.

En una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) —que destaca con varias investigaciones respecto al tema— llama la atención que la población generalmente no identifica la descentralización como un problema primordial.[17] La población considera la pobreza, el desempleo y la crisis económica como problemas más centrales.

[16] http://www.ivforodescentraliza.org.pe
[17] Encuesta del IEP, 2001: Los dilemas de la descentralización: procesos políticos y actitudes ciudadanas.

Las agrupaciones gremiales han tenido una posición más bien pasiva. Las cámaras nacionales señalan la importancia de la descentralización como instrumento vital para el desarrollo del país, pero sin comprometerse más allá.

VI. El debilitamiento de los municipios

Actualmente la Ley Orgánica de Municipalidades asigna a las municipalidades diferentes competencias que se encuentran en superposición con funciones de otros niveles del gobierno. Los municipios peruanos se distribuyen el 4% del presupuesto nacional (según estándares internacionales es extremadamente poco); sufren un desfinanciamiento crónico, porque han tenido que enfrentar el enorme crecimiento de la población con recursos limitados, lo cual significa que en parte los servicios públicos han sido derrotados. Solamente desde 1981 se ha mantenido la elección de los alcaldes.

En el Perú existe una gran cantidad de municipios: 189 municipalidades provinciales y cerca de 1,800 distritales (y más de 3,000 delegadas, creadas por la municipalidad provincial). Si se hiciese un diagnóstico de los municipios, se descubriría que mayormente su situación es muy crítica en aspectos institucionales, financieros, recursos humanos, etc., y que las diferencias entre ellos mismos son enormes. Existe una cantidad muy grande de distritos que enfrentan grandes dificultades para tener un desarrollo institucional mínimo, considerando que cerca de 1,000 municipalidades tienen menos de 10,000 habitantes y manejan recursos reducidos. Casi la mitad de las municipalidades tienen como único ingreso el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Programa del Vaso de Leche; es decir, no recaudan ningún tributo. En este contexto, se podría discutir si una reducción de su número fuese necesaria.

Las municipalidades muestran además una alta tasa de morosidad en el pago del impuesto predial y especialmente en los arbitrios, y en un ámbito más general los municipios no emplean la fuerza coactiva. Cada año hay una nueva amnistía tributaria, lo que trae como consecuencia una falta de cultura de pago.

Las asociaciones municipales existen de manera fragmentada. La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) fue creada como una agrupación de municipalidades provinciales, y luego incorporó a las municipalidades distritales. La organización fue finalmente "captada" por los alcaldes de "Vamos Vecino" (agrupación oficialista de Fujimori). Después se ha dividido en dos y se ha creado otra organización de las capitales de los departamentos. En otros países las organizaciones municipales son un interlocutor poderoso en el diseño de la política nacional.

En la década de Fujimori se recortó a los municipios cada vez más y más recursos y/o competencias a través de más de 40 leyes, y el gobierno se apoderó de rentas y atribuciones de los Municipios. Su situación precaria los ha hecho muy débiles con respecto al clientelismo: las obras se han distribuido según el comportamiento político de los postulantes.

La normatividad en materia municipal estipulada por el gobierno pasado terminó por quebrar las relaciones a tal punto, que en la práctica la municipalidad provincial se ha convertido en la municipalidad del distrito capital.[18] Las relaciones entre las municipalidades distritales y provinciales son casi inexistentes. Además se ha desarrollado una polarización entre municipios distritales y provinciales, en parte debido a voluntad política del nivel central.

Para poder brindar servicios públicos sustentables, las municipalidades se ven confrontadas con el problema de tomar la muy impopular decisión (ocasionando incluso bastante resistencia) de tener que subir sus tarifas.

[18]Cf. CEDER en IV Foro Descentraliza, http://www.ivforodescentraliza.org.pe/docreg.htm

Los municipios todavía no han recuperado las competencias y recursos que el gobierno de Fujimori a lo largo de la ultima década les "robó". Según una ley promulgada últimamente, las municipalidades incrementarán su participación en los impuestos que pagan los juegos de tragamonedas (de 16% hasta 30%) y en los impuestos que pagan los casinos. Más significativo es que los notarios, antes de certificar un documento, deberán exigir como requisito la presentación de un documento que demuestre el pago de tributos municipales, en la praxis se puede esperar de esta medida una reducción de la evasión, sin embargo no cambia las estructuras actuales. Restituir las competencias y recursos sería algo pragmático y una señal de la voluntad política de reforzar las municipalidades lo más pronto posible.

Algunas —en general grandes municipalidades— están ahora muy bien posicionadas para enfrentar los desafíos de la descentralización, pero la gran mayoría no.

VII. Descentralización fiscal

Existe casi unanimidad en el mundo académico que una descentralización sin descentralización fiscal tiene un impacto limitado. En el Perú existe una enorme concentración, en Lima Metropolitana la recaudación tributaria es superior al 80% del total nacional.[19]

Existen tres fuentes de ingresos de los gobiernos regionales y locales: las de libre disposición, las transferencias y el endeudamiento. Las primeras provienen de ingresos por servicios, venta de bienes, impuestos y el canon sobre la explotación de recursos naturales.[20] En teoría, las transferencias cumplen fines redistributivos con respecto a estándares mínimos de provisión de ciertos bienes. Tienden a priveligiar en sus gastos áreas claves para el alivio a la pobreza (salud, educación, saneamiento básico y desarrollo rural). Lo importante es que deben promover el esfuerzo fiscal.[21] A lo largo de la ultima década las transferencias se han incrementado de 168 en 1991 a 1698 millones de Soles en 1999, pasando a constituir el principal rubro de ingresos de los gobiernos locales, hasta cerca del 50%.[22]

En el caso del Perú, el sistema de transferencias se constituye por el programa Vaso de Leche[23] y del FONCOMUN. Los gobiernos locales que reciben a través de FONCOMUN transferencias del Estado, han tenido la obligación de gastar hasta 30% en gastos corrientes y lo demás (70%) en gastos de inversión municipal. La asignación geográfica por provincia se obtiene utilizando la tasa de mortalidad infantil y de la población. En las provincias, el Fondo se distribuye entre municipalidades distritales y provinciales (éstas últimas no reciben más que 20%) teniendo en consideración criterios de pobreza, de población, recursos naturales, desarrollo urbano, etc.

Las ponderaciones para la distribución del FONCOMUN son en gran parte arbitrarias. Existe poco sustento científico para ellas. Sobre todo la ponderación basada en la mortalidad infantil es contraproducente, porque finalmente beneficia a las provincias con el índice más alto, y una provincia que reduzca esta cifra se vería penalizada. Se puede pensar en implementar mecanismos de incentivos de desempeño, como, por ejemplo: la capacidad productiva, capacidad de exportación, de creación de puestos de trabajo, etc.

Las organizaciones multilaterales prestan mucha importancia al control del endeudamiento potencial de los municipios o regiones. En diferentes países de la región, sobre todo en los cuales existe una estructura federal, el endeudamiento de los estados federales (Brasil y Argentina) ha conducido a

[19] Con respecto a la descentralización fiscal en Perú es oportuno indicar la próxima publicación de dos trabajos relevantes: uno de Efraín Gonzáles de Olarte y el otro del PCM.
[20] El Canon como derecho fiscal territorial equivale en el año 2000 a 0,4% del total de los ingresos presupuestales, es decir 53 millones de dólares. Cf. Dammert, 2001, Capítulo V.
[21] Cf. Aghon, 1997.
[22] Ver Dammert, 2001:189.
[23] El programa nacional de Vaso de Leche brinda desayunos a la población infantil.

problemas en el ámbito nacional. En Bolivia las prefecturas se han endeudado fuertemente y constituyen ahora una grave carga para el proceso. En una primera etapa, los gobiernos regionales y locales (tienen formalmente la capacidad) van a enfrentar fuertes restricciones para endeudarse. Solamente con el aval del Estado central o contra garantía de sus bienes encontrarán créditos.

Por el momento la capacidad de regulación de impuestos de los gobiernos locales es limitada, regulando sólo los pequeños tributos. Incluso la fijación del nivel del impuesto predial la efectúa el gobierno central. Dado que se recauda 85% de los impuestos en Lima y se gasta en esta zona solamente la mitad, está surgiendo la impresión que la región de Lima transfería la mitad de sus ingresos al resto del país. Es muy importante mencionar que este efecto esta basado en gran parte en impuestos indirectos. Esto permite ocultar una recaudación efectiva menor a la potencial fuera de Lima, lo que significa que el efecto redistributivo en el ámbito espacial es mucho menor de lo que parece.[24]

La descentralización fiscal contribuiría a que las regiones y gobiernos locales sean responsables de su recaudación para cubrir sus gastos. La recaudación *per cápita* por departamento esta distribuida en forma muy desigual y representa un problema grande en el caso de una descentralización de la recaudación de impuestos. Mientras se recauda en promedio algo como S/. 100 *per cápita*, esta cifra es para el caso de Lima Metropolitana muy superior; en el caso de Moquegua, Tacna y Arequipa equivale más o menos el promedio; pero en todos los otros departamentos es muy inferior (en el caso de Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca, Apurímac; Huánuco y Amazonas constituye menos del 5% del promedio).[25]

Por otra parte, la estructura de la SUNAT hace a esta institución poco capaz para recaudar en un nivel por debajo de los grandes y medianos contribuyentes. Los municipios o departamentos podrían tener con respecto a este déficit una ventaja comparativa y se puede repetir el gran éxito en los municipios/departamentos que tuvo la SUNAT en su administración al principio de la década.

Una gran parte de los municipios han sido dependientes durante años (todavía no se vislumbra que esto vaya a tener un final) de las transferencias nacionales. Los esfuerzos propios de las municipalidades por recaudar tienen que ser apoyados mediante incentivos. Su poder de recolectar estos tributos tiene que ser fortalecido (imponer el pago). No creo que con esto los municipios rurales permanezcan en retraso, sino, por el contrario, creo que se beneficiarían.

No obstante que las regiones han existido solamente de 1989 a 1992, es interesante considerar su normatividad. El Artículo 59 de la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 24650) establece que no menos de 8% de los ingresos del Tesoro Público más otros recursos corresponden al denominado Fondo de Compensación Regional. Se estableció que los recursos a transferir a los gobiernos regionales se incrementarían en no menos del 2,5% anual hasta representar el 60% de los ingresos permanentes del Tesoro Público; y que a partir del ejercicio fiscal de 1989, el 25% del rendimiento del IGV constituiría un recurso de los gobiernos regionales. Durante la breve vigencia de las regiones, no se implementaron las disposiciones mencionadas.[26]

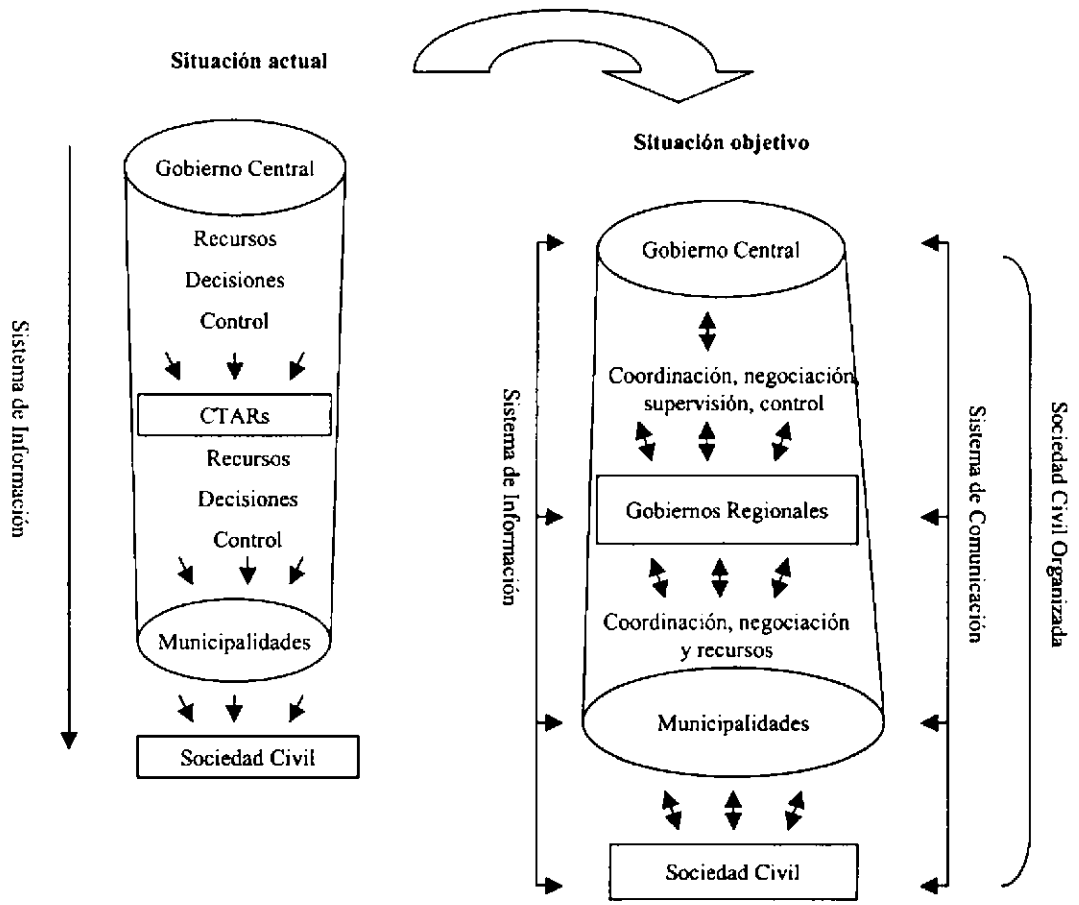
Es posible que en el futuro el gobierno central se sustente en la recaudación del Impuesto a la Renta y los aranceles, y las regiones recauden sus propios impuestos (IGV incluido). El uso del canon es libre a partir del 2003; en el 2002 sigue vigente su distribución en 30% para gastos corrientes y 70% para gastos de inversión. Diversas personas estiman que, a largo plazo, a los gobiernos locales les correspondería 20% y a los gobiernos regionales 30% del presupuesto nacional. Es importante mencionar que en algunos países de la región los recursos/creditos se han convertido en ruinas de inversión. Una actitud cautelosa parece ser adecuada.

[24] Cf. Gonzáles de Olarte, 1994: 21.
[25] Fuente: INEI, Perú: Compendio Estadístico Económico-Financiero 1999-2000. Un problema es que los grandes contribuyentes tienen su sede en Lima, sin embargo se desempeñan eventualmente en las provincias.
[26] Cf. Casas, 1997: 24.

VIII. Principales retos en el proceso de descentralización:

El gráfico N° 2 describe el modelo de un cambio de estructura como consecuencia de la redistribución de poder, la legitimación de los poderes locales y regionales, el surgimiento de un nuevo liderazgo y la redistribución de programas y recursos financieros.[27] Existen unos instrumentos o requisitos para que el proceso de descentralización tenga éxito, los cuales se explican a continuación detalladamente. Al igual que en un sistema biológico de regulación, los diferentes componentes de la descentralización interfieren unos con otros, reforzándose, limitándose o generándose mutuamente. Los principales retos en el proceso de descentralización son que éste pueda mostrar una mejora efectiva de los sectores involucrados y que la población —finalmente el gran beneficiario de la reforma— se dé cuenta de su importancia y de las implicancias que este proceso tiene para la vida del ciudadano común y corriente.

Gráfico N° 2: La transformación deseada



a) Capacitación

Existe la necesidad de crear una institución que acompañe el proceso de descentralización. Evaluando la importancia del proceso, se había pensado (cuando Pedro Planas estaba en vida) hasta en crear un Ministerio de Descentralización, como lo propone nuevamente el Proyecto de Ley N° 1800 de la

[27] Cf. PNUD, 1999: 40-42.

Comisión de Descentralización. Más bien parece que la entidad encargada será parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (como Superintendencia) o tendrá una nueva estructura independiente (como un Instituto Nacional de Descentralización).

Cualquiera que sea su status legal, lo importante es sobre todo su rol de monitorear el proceso, su responsabilidad con respecto a la asistencia técnica para los departamentos y eventualmente los municipios, y supervisar la capacitación permanente de los funcionarios en los tres niveles de gobierno.[28]

Como en Bolivia, donde la prefectura (órgano desconcentrado del Estado central) es el órgano que capacita/asesora a los municipios, se puede pensar eventualmente en centros de excelencia en las diferentes regiones. Dada la debilidad institucional, este mejoramiento de la capacidad administrativa no puede darse sino gradualmente. Existen ya esfuerzos que indican que los responsables políticos se han dado cuenta del desafío. A través del Proyecto de Desarrollo de Gestión Municipal (PDGM) del Ministerio de la Presidencia últimamente se han capacitado a burgomaestres distritales. Sin embargo, no es suficiente para lograr la capacitación de una gran cantidad de personas e instituciones de una manera permanente. Vale la pena mencionar que las capacitaciones tienen que ser acompañadas de asesoramiento técnico en todos los niveles del gobierno.

Sería fatal enfrentar este enorme desafió sin los recursos necesarios para esta institución. Sería una enorme limitación para su funcionamiento no prever un presupuesto propio para tal entidad.

Existen ya varias instituciones que trabajan/capacitan/asesoran desde hace un buen tiempo en el área de administración municipal (regional), como son el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), el Foro Ciudades para la Vida, la Escuela Mayor de Gestión Municipal, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y ESAN (Programa de Gestión Municipal); incluso hay un postgrado en Ecuador sobre descentralización y desarrollo local en América Latina.[29]

Igualmente parece ser de la más alta importancia una capacitación o educación de la población sobre el significado de la descentralización en general y sobre la importancia que tiene para ellos en particular. En otra encuesta del IEP, llama la atención que una parte importante de la población relaciona descentralización simplemente con las "famosas" obras, confundiendo así la inversión publica que efectúa el gobierno central con descentralización, una percepción que es comprensible ante la marginación que han padecido esas zonas.[30] La población tiene solamente una muy limitada confianza con respecto a la capacidad de las instituciones locales para asumir nuevas responsabilidades.

b) Coherencia

El proceso de descentralización necesita adaptaciones en el nivel central: por un lado liberar o transferir personal de los sectores involucrados, por otro lado el contenido de su misión va a cambiar (más normativo, labores de coordinación, etc.). En muchos países en proceso de descentralización se ha logrado resolver este desafío solamente de manera parcial, pero resulta inevitable para no crear superposiciones y para balancear los costos de la descentralización.

Con la descentralización deberían suprimirse las funciones de los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores que representan al Presidente de la República en un departamento, provincia, distrito o centro poblado menor, respectivamente. Estas personas dependen

[28] El Ministerio de la Presidencia en el gobierno de Alan García fue creado justamente para supervisar el entonces proceso de regionalización.

[29] http://www.uamericas.edu.ec/descentralizacion/welcome.htm

[30] Algunos resultados de la encuesta que se realiza en diferentes departamentos se encuentran en la página web http://iep.perucultural.org.pe/encuesta.ppt A la pregunta quien sería para ellos los presidentes más descentralistas del país responden curiosamente una gran parte: Fujimori y Belaúnde. Cf. Gonzáles de Olarte, 2001.

orgánica y funcionalmente de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior. Es una herencia funcionalmente obsoleta en tiempos de descentralización.

La práctica de crear estructuras paralelas (no incorporados en la estructura de los Ministerios) para la implantación de programas hace que la administración peruana se caracterice por su duplicidad de funciones, con la consiguiente ineficacia y desperdicio de recursos. Una reestructuración parece inevitable.

La situación legal de las Direcciones Regionales es formalmente precisa: dependen de su Ministerio en una manera funcional y reciben sus sueldos a través de los CTARs y están administrativamente integrados en estos. Esta doble dependencia ha traído consigo en realidad muchos problemas. Los sueldos en las instituciones publicas son bajos y varian mucho de la una a la otra.

Es muy importante que el refuerzo de estructuras locales y la creación de gobiernos departamentales vayan acompañados de una reducción de estructuras centrales, en parte para contrarrestar los costos adicionales que están vinculados a una administración regional en los departamentos, pero también para evitar superposición de cargos entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de reestructuraciones, parece inevitable cierta resistencia en las burocracias.

La asignación ordenada de responsabilidades y recursos (en muchos países de la región no fue el caso) entre los diferentes niveles de gobierno es el reto central en el proceso.

c) Control y transparencia

Un elemento clave para la sustentabilidad de la descentralización consiste en integrar fuertes elementos de control y de transparencia junto con la transferencia de recursos y competencias. En algunos países de la región, se ha descentralizado con las competencias y los recursos del sector público central, lamentablemente también con sus deficiencias.

Por el momento, la capacidad de fiscalización es débil, pero tiene que ser mejorada sustancialmente si no se quiere poner en grave riesgo la descentralización. Tampoco el gobierno de Toledo se ha mostrado indemne. Casos singulares de clientelismo y corrupción en el nuevo gobierno han dañado rápidamente su imágen. La prevención del clientelismo y la corrupción requieren a la larga un cambio de cultura.

En Bolivia, que se encuentra en proceso de descentralización desde el año 1994, existe una interesante experiencia de institucionalización de un control social. Se han creado los denominados "Comités de Vigilancia" como órganos de control de los gobiernos locales y mecanismos de representación social. Su limitación reside en el hecho de que el control social tiene más bien un carácter de denuncia sin poder administrativo/judicial, lo cual ha sido identificado como problemático en el caso de la realidad boliviana.

En el caso del Perú existen también varias experiencias al respecto: por ejemplo el Congreso esta aplicando una política transparente y fiscalizable con respecto a todos su miembros. A través de su portal en internet, se puede acceder a información minuciosa y detallada sobre los congresistas en relación con sus ingresos, gastos en pasajes aéreos, votación en el pleno, personal asignado al despacho, e incluso hasta consumo telefónico. Algo que en realidad funciona sólo parcialmente, pero nos muestra la dirección en la que debe enrumbarse la administración pública en el Perú, si no quiere perder firmeza en el proceso.

La idea mencionada que por cada departamento se designe un contralor parece correcta, pero se tiene que complementar con otros elementos. La población departamental está en el centro de esta concepción; ellos tienen que supervisar junto con los medios de comunicación. El consejo

departamental y los municipios tienen que abrir sus puertas y tomar sus decisiones y llevar una administración mucho más transparente.

Los gobiernos locales (y regionales) serán probablemente auditados por la Contraloría General de la República. Los mecanismos de control tienen sus costos extras, requieren apoyo técnico y seguimiento de diferentes niveles de gobierno. Se tiene que establecer sistemas de monitoreo.

d) ¿Descentralización de la economía?

En el Perú predomina un sistema económico basado en la exportación de productos primarios. La industria nacional, que mayormente no es exportadora y depende en gran proporción de insumos importados, hace que su dinamismo se base en la disponibilidad de divisas generadas por las actividades primario-exportadoras (minería, pesca, agricultura) de las regiones.[31] Las regiones exportan capitales hacia el centro financiero, Lima. La economía de Lima tiene una autonomía bastante grande con relación a los otros departamentos del Perú. La gran pregunta es si el gasto público descentralizado es capaz de desarrollar todos los departamentos y provincias del Perú. Finalmente, mucho dinero no recibirán los departamentos como transferencias del Estado. La mayor parte de los recursos estarían destinados para los costos fijos (sobre todo personal de educación y salud).

Al parecer existen dos posibles estrategias para el desarrollo convergente de los distintos departamentos: uno es descentralización distributiva, la otra es descentralización productiva.[32]

La estrategia de la descentralización productiva argumenta que las relaciones entre las ciudades y el campo se han debilitado debido a importaciones competitivas y que muchas empresas peruanas no han podido enfrentar la importación de productos. El tipo de cambio es parte fundamental del problema en esta concepción del centro-periferia, dado que no incentiva a exportar productos no primarios ni a invertir en espacios descentralizados que podrían competir con las importaciones.

La descentralización distributiva intenta aprovechar al máximo las economías de escala de Lima. La estrategia no consiste principalmente en apoyar la creación de nuevos centros. Esta percepción argumenta que economías de escala se pierden con la descentralización.

Es evidente que el gobierno de Toledo ve en su política macroeconómica la estrategia correcta. El proceso de descentralización en el Perú se va a limitar primordialmente a una descentralización político-institucional. El desarrollo económico regional se intenta solucionar a través de las transferencias (en su mayor parte ya definidas) y de dar a las regiones/municipios posibilidades para recaudar sus propios impuestos.

e) Región – Departamento— Municipio

Existen diferentes percepciones sobre cuál sería el nivel de gobierno más adecuada para el proceso de descentralización. Los regionalistas están convencidos de que los departamentos son espacialmente y económicamente demasiado pequeños para desarrollarse. Los departamentalistas se refieren a una identidad que, luego de más de un siglo y medio de existencia de los departamentos, ya se ha afianzado, lo cual sería el principal obstáculo contra la creación de regiones. Los pleitos surgidos con la regionalización que se intentó entre 1990-92 en torno al nombre de la región y, en particular, en torno a la sede, predicen los problemas que podrían surgir en el caso de creación de regiones. Los municipalistas se distinguen de los dos primeros grupos argumentando que un nivel intermedio de gobierno tiene que poseer solamente competencias y recursos limitados, y su misión sería estrictamente normativa y de coordinación. Las competencias relacionadas con salud, educación, infraestructura, etc., tienen un mejor desempeño en la administración local.

[31] Cf. Gonzáles de Olarte, 2000: 14.
[32] Gonzáles de Olarte, 2001:2.

En las propuestas de leyes se han encontrado elementos regionalistas y elementos propiamente departamentalistas. Se puede considerar bastante exigente el proyecto de unos políticos de establecer regiones, el triple proceso de fortalecimiento de los municipios, creación de gobiernos departamentales y reestructuración del Estado, está ya bastante exigente. Una fuerte cooperación entre departamentos podría parecer suficiente. Se puede tal vez pensar —como ha expresado el Presidente de la Comisión de Constitución Henry Pease— en una asociación de departamentos, que sería gobernada por un directorio formado por presidentes de departamentos (regiones).[33] Supuestamente se van a integrar mecanismos de certificación, lo que significa que los ministerios auditan sus capacidades administrativas antes de una transferencia de competencia a los municipios /regiones. En el caso de Ecuador que utiliza este sistema, el proceso de transferencia es facultativo, lo cual ha encontrado no solamente resistencia de los niveles nacionales sino también de los gobiernos locales al pedir competencias.

f) La debilidad institucional

Una característica del país es su debilidad institucional en todos los niveles del gobierno.

Con el programa neoliberal iniciado en los '90 se despidió masivamente a empleados públicos de los Ministerios y entidades públicas; por ejemplo el Ministerio de Agricultura pasó de 20,000 a 4,000 empleados públicos. Algunos de los mejores profesionales renunciaron. En el caso de la agricultura, también se cerró instituciones de investigación que años después, dando marcha atrás, se tuvo que reabrir nuevamente, implicando ello una perdida de conocimientos y un costo extra.[34]

Los gobiernos regionales se crearon superpuestos a los CTARs, utilizando sus recursos humanos y capacidades institucionales. Un diagnóstico sobre los CTARs encontraría probablemente importantes deficiencias en su administración. Los CTARs no están adecuadamente capacitados para una implementación de la política sectorial (educación, salud, agricultura, etc.) con los empleados públicos que recién han ingresado en su planilla. Además, los presidentes y altos funcionarios de los CTARs, recién instalados de nuevo, según propuesta de la Comisión de Descentralización tienen que renunciar 100 días antes de las elecciones, en caso de que quieran participar en ellas, y es probable que muchos deseen postular. En la práctica, muchos de los dirigentes de los CTARs se encuentran ya en campaña política. Una vez elegidos los puestos de confianza se cambian otra vez, lo cual implica un grave problema de discontinuidad.

También constituye un problema central la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales. El hipercentralismo del gobierno de Fujimori y su meta de fragmentar a todos los actores políticos/instituciones ha conducido a un deterioro de las relaciones entre las diferentes entidades. Las relaciones entre las municipalidades distritales y provinciales, y entre éstas y los CTARs, se hallan reducidas a su mínima expresión.

IX. Conclusiones y perspectivas

El proceso de descentralización en Perú, que se integra en el ámbito más general de modernización del Estado, está presente en la agenda actual del Perú y se han podido registrar últimamente avances fundamentales. Sin embargo, hay varias leyes esenciales pendientes. Lo más importante es que la estructura o el diseño institucional esta definido en sus grandes ejes (o más preciso, se va a definir con la segunda votación en marzo) con la Ley de la Reforma del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución. Los nuevos gobiernos regionales sobre la base de los departamentos se van a constituir con un Presidente elegido y con un Consejo Regional igualmente elegido como órgano fiscalizador.

[33] Entrevista a Henry Pease, en: Intervención-Boletín de la Red de Intervención Ciudadana, Nro. 17-18, Noviembre-Diciembre 2001.
[34] Cf. Santa Cruz, 1999.

Los alcaldes provinciales o distritales tienen formalmente solo una función en el órgano consultivo, pero se puede esperar que algunos de los alcaldes busquen ser elegidos como miembros del Consejo Regional, con lo cual habría una posible duplicación de funciones.

La altamente conflictiva distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno todavía no esta solucionada, y el esquema de poder apunta ya a problemas futuros de diferencias entre los municipios y los gobiernos regionales.

Al principio, la atención de la nueva administración se ha dirigido a los problemas más agudos, que fueron su propia institucionalización y el déficit fiscal, y no ha existido dentro del nuevo gobierno un concepto claro sobre la descentralización. Además, ha habido durante un tiempo diversas iniciativas sin coordinación y sin sintonía de los diferentes actores, pero poco a poco se han ido definiendo los actores centrales.

La descentralización como está prevista es sobre todo un proyecto político-institucional. La gran pregunta que se plantea es si es suficiente para revertir también la centralización económica e inducir el desarrollo económico local y regional, sin lo cual la descentralización sería muy limitada en cuanto a su impacto.

Una institución se va encargar de monitorear este proceso, llámese Ministerio, Instituto o Superintendencia, lo cual todavía no está decidido.

En el debate de las leyes sobre la descentralización se va a realizar una confrontación entre municipalistas y regionalistas (departamentalistas). Los primeros prefieren un gobierno regional poco fuerte con pocos recursos/competencias, mientras los segundos favorecen lo contrario.

La descentralización no va a producir milagros, pero teniendo en cuenta la magnitud de la centralización (y los problemas relacionados con ella), aparece como un concepto pragmático para un desarrollo más integral y más equitativo del país, y podría ser beneficioso a lo largo del tiempo en muchos aspectos en el ámbito político, económico y social. El proceso de descentralización encuentra limitaciones presupuéstales y se puede esperar que resuelva solamente en parte las deficiencias en diferentes sectores del Estado.[35]

Se van a constituir nuevos actores en el ámbito de los departamentos, produciéndose el nacimiento de una clase político regional y se van a crear nuevos modos/canales de "policy finding" en el sector político. Se va a crear un nuevo dinamismo, y en teoría el desarrollo regional y local dependerá más y más de los propios esfuerzos locales.

Las elecciones de gobiernos regionales en conjunción con los gobiernos locales tendrán supuestamente un impacto positivo en la evaluación cautelosa de un sistema de partidos políticos más definidos, que surgen no solamente como agrupaciones para fines de ganar una elección y después se desintegran. Para los partidos políticos la descentralización es una alternativa y una posibilidad de desempeñarse dentro de los gobiernos departamentales y de ganar experiencia en la administración pública.

Se tiene que aprender a vivir con un Estado descentralizado. Quizás por falta de una tradición de gobiernos regionales, habrá en un primer momento fricciones entre los niveles locales, regionales y nacionales. Se difundirá una inevitable frustración cuando el proceso naturalmente no pueda satisfacer todas las esperanzas.

La situación de las municipalidades es muy crítica, pero con la democracia reinstitucionalizada se abren en el proceso de descentralización nuevas posibilidades para los gobiernos locales. Muchos

[35] El Instituto Apoyo ha estimado que cada 10$ del incremento en las remuneraciones de los profesores implicaría un desembolso de cerca de 45$ millones anuales equivalente a aprox. 0,5% del presupuesto nacional.

políticos locales se han adaptado a las nuevas exigencias para poder merecer obras del gobierno central. Los municipios se benefician, porque tendrán en el futuro más competencias y más recursos. Las posibilidades de los gobiernos locales de auto administrar su propio desarrollo a través de una optimización de la recaudación de tributos es factible. La base tributaria se puede ampliar enormemente.

Supuestamente se encontrara, como en algunos países, resistencia por parte de los gobiernos locales a recibir competencias (no se estiman preparados para enfrentar las nuevas responsabilidades). Los municipios y gobiernos regionales tienen que aplicar una doble estrategia: ser más eficientes con los recursos que van a recibir del Estado central y, a la vez, recaudar más y mejor con el fin de tener capital excedente para financiar una mejora. Es de gran importancia que se integre una estructura de incentivos en la recaudación de los impuestos.

El proceso de descentralización requiere de tiempo para ser aplicado, y aún de más tiempo para mostrar su impacto. Respecto a esto último, se tiene que mencionar la importancia de la continuidad del proceso ante un cambio político, supuestamente en el 2006. Con relación a este punto, es muy favorable que exista entre los principales partidos una visión relativamente homogénea sobre la descentralización y, a la vez, grandes expectativas por parte de la población.

A largo plazo se pone a disposición la estructura del Legislativo, el Bicameralismo como forma de representación de las regiones al nivel nacional.

Si intentamos de averiguar quien gana y quien pierde en este proceso de descentralización, destaca que **el Gobierno nacional** (pensado como entidad con intereses particulares) pierde poder de decisión porque tiene que transferir sucesivamente mayores recursos y competencias a los gobiernos locales y regionales. Así mismo tiene que reestructurar su administración (resistencia por parte de las burocracias parece inevitable) dado que el trabajo sería más normativo y de coordinación que de implementación y tiene que financiar los costos adicionales del proceso. Positivo es que se puede liberar en parte de sectores tan problemáticos como la salud y educación. Los **Gobiernos regionales** nacen, que es algo "per se" positivo, serían sucesivamente autónomos, reciben facultades tributarias y coordinan entre los municipios. Se podrían identificar como la base para hacer política en el ámbito nacional. Pueden perder eventualmente en importancia, si los sectores salud y educación se transfieren finalmente a los municipios y se quedan con el trabajo de coordinación o pierden si los rubros educación/salud significasen para los gobiernos regionales antes que nada una carga gigante.

Los **Gobiernos locales** reciben facultades tributarias, más transferencias con relación a más competencias y la restitución de facultades. Los espacios rurales se benefician como todos los otros dependientes de su situación y sus capacidades a desarrollarse. Lima pierde el punto nominal. La población gana supuestamente por un mejor servicio y mayor participación en las decisiones políticas.

X. Bibliografía

- Aghón, Gabriel: Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región. In: Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, Gabriel Aghón y Herbert Edling (ed.), CEPAL/GTZ (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ 1997.

- Azpur, Javier - Grupo Propuesta Ciudadana: Lineamientos para la construcción de una estrategia descentralista (Documento Debatido en la II Sesión del Foro Descentralista), Lima 2001.

- Casas, Carlos: Descentralización fiscal: el caso de Perú. Santiago de Chile 1997. CEPAL, Serie Política Fiscal, N° 92.

- Contreras, Carlos: Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente. JCAS Occasional Paper N° 4, 2000.

- Dammert, Manuel: La democracia territorial, Lima 2001.

- Eßer, Klaus: Nationalstaat und Marktwirtschaft in Lateinamerika – Chile als Vorbild? In: FES, International Politics and Society 2/2000, Politik und Gesellschaft Online. http://www.fes.de/ipg/ipg2_2000/artesser.html

- Fuhr, Harald: Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América Latina.1998. Online paper: http://www.uni-potsdam.de/u/ls_intpolitik/

- González de Olarte, Efraín y otro: Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. Lima 1994.

- González de Olarte, Efraín: La descentralización en Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia, p. 123-147, en: en: Revesz, Bruno (ed.): Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización. Lima 1998, 252 p.

- González de Olarte, Efraín: Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú. Lima, IEP, 2000.

- González de Olarte, Efraín: La centralización económica del Perú: ¿problema o posibilidad?, publicado en Actualidad Económica, No. 220, año XXIV, noviembre de 2001. Online paper http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/opinion.htm

- Javed Burki, Shahid & Perry, Guillermo E.: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. Washington 1998. Online http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSServlet?pcont=details&eid=000178830_98111703552694

- Ortiz de Zevallos, Gabriel; Pollarolo, Pierina (ed.): Agenda para la primera década: Task forces. Lima: Instituto Apoyo, 2000, 8 v. Online paper http://www.apoyo-inst.org/Agenda/PORTAL.htm

- Planas, Pedro: Manual del buen descentralista, Trujillo 2001.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): La descentralización: diálogo para el desarrollo. Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1999.

- Prud'homme, Rémy: The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer 1995 (10/2), pp. 201-220.

- Santa Cruz, Francisco: La nueva institucionalidad rural: el caso de Perú. FAO-CEPES, Lima 1999.

- SASE- Servicios para el desarrollo: descentralización para un desarrollo sostenible: aporte ciudadano – Documento base, Lima 2001. Online paper
http://www.ivforodescentraliza.org.pe/docbase.htm

- Steinich, Markus: Monitoring and evaluating support to decentralisation: challenges and dilemmas (*ECDPM, December 2000, Discussion Paper N°19*). Online Paper: http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/dp19_gb.htm

- Stiglitz, Joseph E.: Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. Desarrollo Económico, IDES, vol. 38, no. 151, octubre-diciembre de 1998, pp. 691-722.

- Wachtel, Howard M.: World Trade Order and the Beginning of the Decline of the Washington Consensus. In: FES, International Politics and Society 3/2000, Politik und Gesellschaft Online.
http://www.fes.de/ipg/ipg3_2000/ARTWACHTEL.HTM

- Williamson, John: What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? In: The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2 (August 2000), pp. 251–64.
http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/index.htm

-Worldbank: World Development Report 1997: The State in the Changing World online: http://econ.worldbank.org/wdr/

APORTES AL DEBATE

No 1 **Corrupción y control ciudadano** / Lima, junio 2001
Fernando De la Flor
Anel Towsend
Enrique Bernales
Vicente Santuc
Agustín Haya de La Torres

Av. Camino Real 492 - Torre Real Of. 901, San Isidro, Lima
Apartado 180955, Lima 18
Telfs: (511) 4418494 - 4418454 // Fax: 4418422
Correo electrónico: postmast@fes.org.pe