



DIPLOMADO GESTIÓN ADMINISTRATIVA MODERNA

MONOGRAFÍA

IMPACTO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

ELABORADO POR:

**PADUA POPAYAN, CARLOS ENRIQUE
CASTRO GIRIO, CARLOS EMILIO
RUIZ LINO, JOSÉ**

**Lima – Perú
2009**

AGRADECIMIENTO

A todas aquellas
personas que hicieron
posible la realización

INDICE

INTRODUCCION

1. MARCO CONCEPTUAL	Pag 08
2. DESARROLLO TEMATICO	Pag 11
I. CAPITULO I . ANTECEDENTES	Pag 11
1.1 Poca transparencia e insuficiente rendición de cuentas	Pag 11
1.2 Enfoques y estrategias de la reforma descentralista.....	Pag 12
1.3 Visión sectorial y visión territorial	Pag 13
1.4 Los problemas del gobierno nacional	Pag 15
1.5 Relación burocrática con el ciudadano	Pag 17
1.6 Organización poco racional y funcionamiento burocrático	Pag 18
1.7 No hay una real política de recursos humanos en el Estado.....	Pag 20
II. CAPITULO II	Pag 22
2.1 Criterios estratégicos para un nuevo Estado	Pag 22
2.2 Mayor transparencia y rendición de cuentas	Pag 23
2.3 Simplificación de trámites administrativos	Pag 25
2.4 Mejoramiento de la organización y funcionamiento del Estado ...	Pag 26
2.5 Profesionalización de la administración pública	Pag 27
2.6 Descentralización adecuada del Estado	Pag 30
2.7 La definición de regiones y la demarcación político-administrativa.	Pag 31
2.8 Una visión alternativa de la demarcación política	Pag 35

INTRODUCCION

La reforma del Estado es un tema de fondo tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo. En las economías modernas, los Estados están orientados a enfrentar la heterogeneidad social, contener el deterioro del ambiente, evitar colapsos en los procesos de acumulación de capital, fortalecer la capacidad de regulación (monetaria, financiera, competencia, monopolios naturales, defensa del consumidor, etc.) y promover la competitividad de sus economías tanto en los escenarios internacionales como en los procesos de integración.

Entre los grupos dirigentes y las organizaciones representativas de los países de altos ingresos existe una apreciación común sobre la importancia primordial de la acción del Estado y su repercusión en la vida económica, el proceso político y la cohesión social. En esos países, el papel del Estado es crucial en la definición de las políticas que se consideran prioritarias, como la promoción de la agricultura, la industria y la innovación científico-tecnológica.

En líneas generales, tanto en los países del mundo industrializado como en las naciones en desarrollo, las acciones y omisiones del Estado responden a los intereses que representa el gobierno en ejercicio. Sin embargo, la gran diferencia entre ambos grupos de países reside en la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas. En las naciones industrializadas, las intervenciones en la economía a través de reservas del mercado interno, subvenciones, créditos blandos, asignaciones de presupuestos y actividades empresariales directas se ejecutan, por lo general, sobre la base de dos elementos fundamentales: 1) una estrategia de desarrollo consensual y nacional, y 2) un Estado eficiente.

En contraste, en América Latina, particularmente en el Perú, existe una gran debilidad del aparato público y ello ocurre a pesar de que, por sus características (mayores diferencias sociales, mercados internos pequeños, sectores empresariales poco competitivos, etc.), es posible concluir que la región requiere una participación estatal tan importante o incluso mayor que la del mundo industrializado para enfrentar los

principales problemas y desafíos del desarrollo. Por esta razón, la modernización del Estado no es sólo un tema prioritario, sino también urgente. Es importante señalar que en muchos países de bajos ingresos existe una desproporción entre las innumerables funciones desempeñadas por el gobiernos y sus precarias capacidades, lo que dificulta aún más las posibilidades de alcanzar el desarrollo sostenido. Por ello, el Banco Mundial, sostiene que la historia demuestra que se debe adoptar una doble estrategia: primero acomodar el papel del Estado a su capacidad para, posteriormente, elevar dicha capacidad revitalizando las instituciones públicas.

Los nuevos modelos teóricos relacionados con la economía institucional y con los estudios sobre gobernabilidad indican que sin un Estado participativo y con una gran capacidad para racionalizar la formulación y ejecución de políticas, es poco probable que se consolide una estrategia de crecimiento de largo plazo que logre una articulación eficiente de los sectores público, privado y social.

Además, la experiencia internacional enseña que cuando se trata de reformar organizaciones públicas, los avances parciales, pero sólidos, capaces de obtener un amplio apoyo que haga difícil su reversión, son preferibles a los grandes saltos hacia adelante que rara vez llegan a consolidarse y a sobrevivir a quienes los impulsan.

El papel que le corresponde jugar al Estado en el logro del bienestar y la prosperidad ha sido uno de los temas centrales de debate durante el siglo 20. La gran variedad de maneras de organizar el funcionamiento de las economías y las sociedades en diversas partes del mundo hace que este siglo pueda ser visto, desde la perspectiva del papel del Estado, como escenario de un amplio y vasto conjunto de experimentos institucionales para promover el progreso humano. Simplificando considerablemente, a lo largo de todo este período es posible apreciar dos modelos de organización económica y política que constituyen polos opuestos: las economías de mercado y la democracia liberal por un lado, y la economía centralmente planificada y el sistema político de partido único por el otro. Cada uno de estos modelos buscó promover el bienestar material de los pueblos en que se aplicaron, y se ofreció como la vía más rápida y efectiva para lograr el progreso económico y social.

1. MARCO CONCEPTUAL

La reforma del Estado y la descentralización se refuerzan y condicionan mutuamente; cuyas exigencias planteadas a la descentralización y a la reforma del Estado en términos de desarrollo, requieren de un marco conceptual que ubique a sus principales contenidos políticos, económicos y técnicos para su implementación.

En el campo de la teoría y las propuestas de desarrollo, se asiste a la emergencia de un nuevo paradigma - basado en las formulaciones producidas por las nuevas teorías en los campos de la economía institucional, la geografía económica y el comercio internacional - que le asigna a las instituciones, y en particular al Estado, un papel significativo en la creación de condiciones de crecimiento a partir de la generación de ventajas competitivas basadas en la innovación.

Se configura así un nuevo enfoque respecto de las relaciones entre las instituciones y el desarrollo, así como las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad constituyéndose en la tercera generación de reformas del estado. La tercera generación de reformas del Estado, enfatiza las relaciones entre éste y las actividades productivas, y promueve una nueva relación Estado-mercado, con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos teniendo como eje el establecimiento de relaciones, o más bien alianzas entre el Estado y los emprendedores, lo que requiere diseñar desde esta perspectiva el planeamiento estratégico. La primera oleada de reforma estatal en el Perú que acompañó al ajuste económico llevado a cabo en los años iniciales de la década del noventa cuyos resultados fueron entre otros la supresión de entidades públicas, ajustes de personal y mientras que las llamadas reformas de segunda generación relativas al poder judicial, los derechos de propiedad y la capacidad de regulación, se aplicaron en el Perú solamente de modo parcial y fragmentado, sin la continuidad y diseño integral recomendado por la experiencia de otras latitudes. En estas condiciones se abren ahora ante el Estado peruano las posibilidades y el reto de aplicar un modelo de reformas más cercanas al nuevo paradigma.

Una virtud del paradigma asociado a las reformas de tercera generación, es que contribuye a superar la tradicional oposición entre Estado y mercado. Esto lleva a destacar el tema de las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada. Se trata de un ámbito tradicional y muy importante de esta complementariedad, en donde el papel determinante de la inversión pública para inducir las decisiones de inversión privada en la economía nacional y a nivel de las economías regionales.

La innovación de la acción pública y la interacción con el sector privado constituyen los ejes de las políticas de desarrollo en el nuevo escenario del siglo XXI. Y el reto, muy concreto en el caso peruano, es que estas políticas incluyan a la descentralización; pues lo que se busca son reformas institucionales compatibles con la promoción de territorios, regiones y localidades.

Una importante derivación del paradigma de cambios institucionales centrados en la coordinación para la innovación y la competitividad, es la necesidad de combinar modelos de gestión basados tanto en la descentralización como en la centralización.

Los temas concretos a tomar en cuenta para una agenda de reforma del Estado en el Perú, revelan el fuerte condicionamiento de las circunstancias particulares en que se desenvuelve el país. Un obligado punto de partida es la crisis de legitimidad del Estado, su alejamiento de la ciudadanía, y la fragmentación social, territorial e incluso étnica que confronta el país.

En un sentido más específico, la reforma busca también, en el presente, modificar las estructuras y el funcionamiento del Poder Ejecutivo nacional para hacerlo compatible con la descentralización que es, a la vez, una sentida demanda histórica y una reivindicación secular de los pueblos del Perú. Dado el marco del Acuerdo Nacional que aspira a dar continuidad y vigencia a estas reformas como políticas de Estado, emprender la transformación de sus objetivos y funciones supone no partir de cero, sino más bien rescatar los avances de los períodos anteriores, afirmar su continuidad, y a la vez, empujar su progreso y superación.

Teniéndose en cuenta las relaciones intergubernamentales o de coordinación vertical entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Estas relaciones entre niveles de gobierno son el espacio clave para estructurar una conexión provechosa entre los procesos, tendencias y actores de la descentralización y de la reforma del Estado, el predominio de los enfoques sectoriales en la gestión del Estado predispone y refuerza el sistema centralista de distribución del poder, de toma de decisiones y de asignación de los recursos.

Hay que admitir que, por la desigual distribución de poder y recursos y por la extrema asimetría entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, la transferencia constituye un medio a través del cual el gobierno nacional impone sus propios enfoques y criterios *sectoriales*, por encima y en contraposición con los enfoques *territoriales* que debieran asumir los gobiernos regionales y locales. Se exacerban entonces las tensiones y conflictos recurrentes entre los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para abordar los problemas de sus respectivos ámbitos. Téngase en cuenta que sin una visión de desarrollo hacia el largo plazo, aparecen compulsivamente tendencias a favor de cómo “ganar” posiciones en el corto plazo. La descentralización se muestra así como espacio de confrontación y desencuentros.

La idea es que la adopción de un consistente enfoque territorial de desarrollo por parte del gobierno nacional puede contribuir a mejorar sustantivamente la asignación de competencias y funciones hacia los gobiernos locales.

2. DESARROLLO TEMATICO

CAPITULO I. ANTECEDENTES

1.1 Poca transparencia e insuficiente rendición de cuentas

Los mecanismos de control sobre la administración pública con que se cuenta actualmente se basan en procedimientos y formalidades que limitan la capacidad gerencial sin que impidan la corrupción. La complejidad normativa que enfrentan las entidades públicas en cuanto a funciones y procesos (desorden, desactualización, vacíos y contradicciones) crea una mayor inseguridad para los funcionarios honestos y facilita la corrupción.

Mientras se enfatiza el control de formalidades, se ha descuidado por completo el control sobre los resultados de la gestión. No existen todavía mecanismos generalizados que permitan evaluar los resultados de los programas y proyectos que realizan las distintas entidades públicas. La iniciativa de presupuesto por resultados que impulsa el Ministerio de Economía y Finanzas es positiva, pero está todavía en una etapa bastante inicial y requiere fortalecerse y tener el soporte suficiente para generar un cambio de cultura en los funcionarios públicos. Por otro lado, la ciudadanía no conoce la definición de objetivos, metas, indicadores de desempeño y mucho menos el costo de reducción de servicios públicos. Si bien se ha avanzado hacia una mayor transparencia del Estado por medio de la obligatoriedad de los portales de internet, estos muchas veces presentan información incompleta y desactualizada. Tampoco se ha logrado reducir el nivel de corrupción dentro del Estado. Según la Encuesta Nacional de Hogares, del total de personas que realizaron trámites con el Poder Judicial, el 15% fue víctima de corrupción y ese porcentaje asciende a 30% en el caso de trámites con la Policía Nacional. Sin embargo, solo 7% de las víctimas de actos de corrupción hizo su denuncia debido, principalmente, a la inexistencia o el desconocimiento de espacios efectivos para realizar las denuncias. La Oficina Nacional Anticorrupción no tiene un mandato claro, ni una estructura funcional ni recursos para ser realmente efectiva, y la Contraloría no ha logrado todavía convertirse en un ente que favorezca la buena gestión estatal y controle efectivamente la corrupción. Por el contrario, muchos

funcionarios públicos plantean que el temor a ser objeto de una investigación por la Contraloría produce demoras e indecisiones, haciendo al Estado más lento en reaccionar a las necesidades de la población.

1.2 Enfoques y estrategias de la reforma descentralista

No existen recetas ni modelos preestablecidos para la reforma del Estado y la descentralización. Los temas concretos a tomar en cuenta para una agenda de reforma del Poder Ejecutivo en el Perú, revelan el fuerte condicionamiento de las circunstancias particulares en que se desenvuelve el país. Un obligado punto de partida es la crisis de legitimidad del Estado, su alejamiento de la ciudadanía, y la fragmentación social, territorial e incluso étnica que confronta el país.

Por ello, el propósito central de esta reforma es reconciliar al Estado con los ciudadanos, buscando crear condiciones a fin de ofrecer a la población el acceso a bienes y servicios públicos con la cobertura y calidad indispensables para una vida digna, confortable y segura. Además, para garantizar a todos los peruanos el reconocimiento de sus derechos, la inclusión y pertenencia a la comunidad nacional y a cada una de sus expresiones regionales y locales. La orientación general, es la de modificar radicalmente la conducta de un Estado que es percibido por la población más pobre y excluida del país no solamente como insensible frente a sus demandas, sino como opuesta a sus derechos más elementales.

En un sentido más específico, la reforma busca también, en el presente, modificar las estructuras y el funcionamiento del Poder Ejecutivo nacional para hacerlo compatible con la descentralización que es, a la vez, una sentida demanda histórica y una reivindicación secular de los pueblos del Perú. Dado el marco del Acuerdo Nacional que aspira a dar continuidad y vigencia a estas reformas como políticas de Estado, emprender la transformación de sus objetivos y funciones supone no partir de cero, sino más bien rescatar los avances de los períodos anteriores, afirmar su continuidad, y a la vez, empujar su progreso y superación.

1.3 Visión sectorial y visión territorial

La principal dimensión a tomar en cuenta en la interacción entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo es la de las relaciones intergubernamentales o de coordinación vertical entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales¹¹. Estas relaciones entre niveles de gobierno son el espacio clave para estructurar una conexión provechosa entre los procesos, tendencias y actores de la descentralización y de la reforma del Estado.

Un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado... conduce a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad y retención de rentas de la innovación, como también desde la perspectiva social.

En la percepción de un Estado con reducidas capacidades, hay algunas deficiencias especialmente relevantes por su impacto en la descentralización y en el desarrollo regional. Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos. En general, el predominio de los enfoques sectoriales en la gestión del Estado predispone y refuerza el sistema centralista de distribución del poder, de toma de decisiones y de asignación de los recursos.

Hay que admitir que, por la desigual distribución de poder y recursos y por la extrema asimetría entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, la transferencia constituye un medio a través del cual el gobierno nacional impone sus propios enfoques y criterios *sectoriales*, por encima y en contraposición con los enfoques *territoriales* que debieran asumir los gobiernos regionales y locales. Se exacerban entonces las tensiones y conflictos recurrentes entre los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Téngase en cuenta que sin una visión de desarrollo hacia el largo plazo, aparecen compulsivamente tendencias a favor de cómo “ganar” posiciones en el corto plazo. La descentralización se muestra así como espacio de confrontación y desencuentros.

El tema se torna complejo porque, más allá de los problemas y tensiones suscitados en la transferencia, debe reconocerse la importancia de los enfoques y políticas sectoriales propuestos por el gobierno nacional a través de los ministerios correspondientes. En términos de desarrollo, cabe afirmar que las políticas sectoriales nacionales constituyen un requisito indispensable y crucial para acometer las tareas del desarrollo regional y local, y el respectivo diseño de políticas regionales. Se trata de potenciar la capacidad del gobierno nacional y de los propios gobiernos regionales, para formular y ejecutar estas políticas, superando la etapa anterior, en los años noventa, cuando se privó al Estado de la formulación de políticas sectoriales porque se privilegió en exclusividad la política macroeconómica como condición suficiente para el desarrollo. Por lo tanto, el problema no puede plantearse como una oposición excluyente - una "suma cero" - entre, por un lado, el enfoque y políticas sectoriales del gobierno nacional; y por otro, el enfoque y políticas territoriales de los gobiernos descentralizados, sino como un esfuerzo y un desafío por hacer convivir positivamente ambos enfoques.

Por cierto, no se trata de promover una simple reproducción del sectorialismo en escala regional y local, lo cual constituye un contrasentido, pues lo que necesitan las regiones y municipalidades es principalmente afirmar los enfoques territoriales para abordar los problemas de sus respectivos ámbitos. El reto consiste en crear condiciones para que el gobierno nacional, al lado de su concepción sectorial, asuma también el "lenguaje" territorial. Lo anterior implica que el punto crítico de una agenda para reformar el Poder Ejecutivo desde una perspectiva descentralista, es la dificultad del gobierno nacional para asumir y aplicar perspectivas territoriales en sus concepciones de desarrollo y en sus modalidades de gestión.

Por su parte, los gobiernos regionales deben actuar como intérpretes del lenguaje sectorial y "traducirlo" a lenguaje territorial en sus propios ámbitos. En esa línea puede esperarse que el nuevo paradigma del desarrollo y las innovaciones institucionales faciliten esta función de los gobiernos regionales - una especie de bisagra entre lo sectorial y lo territorial - y el esfuerzo del gobierno nacional por "territorializar" sus enfoques, sin renunciar a las necesarias concepciones y políticas sectoriales.

Puede afirmarse que una de las mayores incapacidades del Estado en el Perú, y una fuente importante de desencuentros en relación al proceso de descentralización, es la ausencia de enfoques territoriales en la elaboración de estrategias de desarrollo, de la gestión pública y de la asignación de recursos.

La idea es que la adopción de un consistente enfoque territorial de desarrollo por parte del gobierno nacional puede contribuir a mejorar sustantivamente la asignación de competencias y funciones hacia los gobiernos subnacionales. Esta percepción no debería distorsionarse buscando una salida excesivamente localista o microregional, con tendencias a una permanente fragmentación, lo que impide en muchos casos apreciar debidamente y trabajar en escalas regionales o macroregionales, para aprovechar economías de escala y externalidades positivas.

1.4 Los problemas del gobierno nacional

Uno de los puntos de partida para abordar la reforma del Estado y la descentralización son los problemas específicos que confronta el gobierno nacional. No obstante su peso y recursos, el gobierno nacional exhibe limitaciones y carencias que deben tomarse en cuenta por su enorme incidencia en las relaciones entre sus niveles de operación, comprometiendo el destino del proyecto descentralista.

Un primer problema es su reducida capacidad de formular y ejecutar políticas públicas referidas a algunos temas de carácter transversal y sectorial. Ello impide una efectiva acción de gobierno y es un factor potencial de conflictos en diversos grupos de ciudadanos, territorios o sectores de actividad. El origen de esta deficiencia se sitúa en algunos casos en la debilidad y desmantelamiento de los órganos de línea – las direcciones generales - e instancias técnicas de los ministerios centrales vinculados a esos temas, así como en la sustitución por equipos temporales adscritos a las autoridades de turno y ubicadas fuera de la institucionalidad formal.

A estas dificultades, se agregan limitaciones y debilidades de coordinación en la acción de gobierno, con la pérdida consiguiente de sinergias, efectos multiplicadores e impactos positivos sobre la población. Los problemas de falta de liderazgo y la reducida

capacidad de coordinación afectan directamente el avance de la descentralización, un proceso complejo que requiere generar y usar de economías de coordinación. Un tema a resolver al respecto, es la asignación precisa al interior del Poder Ejecutivo de las competencias de coordinación de carácter transversal o intersectorial; particularmente entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cuando se ponga en operación.

Las fallas de coordinación al interior del Poder Ejecutivo, traen como consecuencia una frecuente dispersión y duplicación de funciones en los ámbitos de los ministerios y sus Organismos Públicos Descentralizados (OPDs). Adicionalmente, los ministerios se han visto reducidos en muchos casos a ser ejecutores de programas y proyectos desprovistos de orientaciones y objetivos consistentes con una política general de gobierno. La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

En el proceso de formulación del presupuesto público, no obstante algunos avances significativos, la asignación de recursos y los instrumentos de control no permiten definir prioridades para el gasto y controlar su ejecución en función de criterios de eficiencia. Todavía actúa una dinámica inercial en el proceso presupuestal (peso de gastos comprometidos en el pasado), y es visible la desconexión respecto de los procesos de planeamiento y programación, la desatención a objetivos de desarrollo y una excesiva fragmentación y dispersión. Aún es excesivo el número de sectores presupuestales (de los 26 existentes, 16 corresponden al Poder Ejecutivo), pliegos y unidades ejecutoras en el sistema presupuestario. Ello agrega dificultades al proceso de transferencia en la descentralización. El seguimiento, cuando se realiza, generalmente no está relacionado a indicadores de gestión.

La dispersión y superposiciones que se encuentran en sectores del gobierno nacional afectan directamente el ritmo y calidad del proceso de transferencia de competencias y funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales.

Por el lado administrativo pesa significativamente la ausencia de una carrera pública y las distorsiones que se han acumulado en el sistema remunerativo, lo que redundo, a su vez, en inexistencia de incentivos y en un deterioro de las capacidades técnicas y profesionales del funcionariado público.

1.5 Relación burocrática con el ciudadano

Los ciudadanos y las empresas requieren realizar un conjunto de trámites frente al Estado: procedimientos que buscan autorizaciones, registros y otros pronunciamientos de distintas entidades públicas. Muchas veces, sin embargo, los trámites se hacen complejos y onerosos, lo que ocasiona costos injustificados a la producción de bienes y servicios y, en algunos casos, pueden convertirse hasta en obstáculos insalvables.

Ello ocurre por diversas deficiencias de la burocracia y autoridades en los distintos niveles de gobierno: La falta de recursos o la mala formulación de los presupuestos motiva a las autoridades a buscar recursos propios a través de nuevos trámites.

La insuficiente capacidad técnica de los funcionarios los hace temerosos y excesivamente formalistas, lo que está vinculado también al temor a acciones de la Contraloría. La falta de motivación y vocación de servicio insensibiliza a los funcionarios frente a las necesidades de los ciudadanos, a quienes no ven como clientes que deben servir y ayudar.

La desconfianza de las autoridades y funcionarios frente al sector privado los hace recelosos y exigentes. En muchos casos, los requerimientos y obstáculos burocráticos sirven de pretexto a la corrupción. El Programa de Modernización y Descentralización del Estado, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha realizado una serie de acciones que buscan revertir este problema. Por ejemplo, en el campo del gobierno electrónico, se ha desarrollado las etapas iniciales del Proyecto Piloto de Gobierno Electrónico, que permitiría realizar en línea los seis trámites más demandados, incluyendo la constitución de empresas.

Asimismo, a nivel local, algunas municipalidades vienen desarrollando esquemas que permiten realizar los trámites de licencia de construcción y de funcionamiento por esta misma vía. Estos avances, si bien muchos de ellos están todavía en fase de implementación y no operan como tales, son alentadores en tanto sirven de ejemplo a otras entidades, y se acompañen de otras medidas (capacitación, campañas de promoción, etc.), para resolver los problemas de fondo que están en la raíz de la generación de trámites innecesarios. Si bien los objetivos de este programa incluyen integrar la información de las instituciones públicas para realizar operaciones en línea, permitiendo la interconexión de sus sistemas de información y logrando una ventanilla única de trámites y servicios al ciudadano y empresas, es importante tener en cuenta que la implantación de un sistema relativamente menos ambicioso –como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)– tomó muchos años en estar operativo (incluso ahora no cubre todos los gobiernos locales y durante mucho tiempo no fue utilizado por los ministerios del Interior y de Defensa). Si superó las resistencias dentro de las propias entidades del Poder Ejecutivo fue, en parte, gracias a que era una condición establecida en un préstamo con una entidad multilateral para recibir un desembolso que en ese momento era muy necesario. Por ello, la experiencia indica que no se debe subestimar el nivel de resistencia que puede haber en la implantación de estos programas, que no son solo tecnológicos, sino principalmente culturales y de recursos humanos de las entidades públicas.

Otra iniciativa considerada en el Programa de Modernización y Descentralización del Estado es que cada sector haga una reingeniería de los diez trámites más comunes en su institución. No existe, por el momento, información fácilmente accesible respecto de qué sectores ya han cumplido con este proceso y cuáles no. Los mismos comentarios que se han realizado respecto de la política de gobierno electrónico son pertinentes en este caso, más aún cuando en estos casos se puede superponer también la tensión que existe entre el gobierno central y los gobiernos regionales

1.6 Organización poco racional y funcionamiento burocrático

Todavía falta mucho por hacer respecto de racionalizar la estructura del aparato estatal. La mayor parte de entidades públicas no tienen claro su misión, objetivos y prioridades,

y muchas aspiran a desempeñar funciones que desbordan sus capacidades o que se superponen al ámbito de otras instituciones. Esta es una característica usual en el sector público, pues las autoridades y los funcionarios de un determinado sector prefieren ampliar su mandato y ámbito de acción que recortarlo, aun cuando ello pudiera servir mejor a los intereses del ciudadano. Lo usual es ver que las autoridades se disputan un ámbito de acción, aun cuando sus recursos no les permitan cumplir cabalmente con las demás tareas que la ley les atribuye. El proceso de fusión de organismos que involucró a 41 entidades encontró oposición en sectores burocráticos y políticos, sin tomar en cuenta que la dispersión de los recursos del Estado en distintas entidades, duplicando costos administrativos y evitando sinergias, limita la efectividad en las acciones que dichas instituciones supuestamente deben cumplir. En la gerencia privada, es clarísimo que es preferible hacer menos cosas bien que pretender hacer muchas cosas a medias o mal, pero ello no ocurre con el Estado, que muchas veces prefiere (y defiende) una situación donde se tiene un amplio ámbito de funciones que se hacen mal, lo cual desacredita al Estado frente al ciudadano.

En este campo también, el Programa de Modernización y Descentralización del Estado ha buscado desarrollar instrumentos para generar un mayor ordenamiento. Por ejemplo, se han desarrollado manuales para que cada entidad pública pueda generar sus respectivos manuales y reglamentos de organización y funciones –Manual de Organización y Funciones (MOF), Reglamento de Organización y Funciones (ROF)–, cuadros de asignación de personal (CAP), texto único de procedimientos administrativos (TUPA), etc. A pesar de las bondades de esta iniciativa, la revisión de los manuales elaborados no permite concluir que todos ellos serán suficientemente claros y accesibles para funcionarios públicos que pueden tener deficiencias de formación, como no es poco frecuente en el aparato estatal peruano. Resultaría imprescindible fiscalizar cuántas entidades públicas de los niveles central, regional y local han utilizado estos manuales y qué esfuerzos de capacitación, asistencia técnica y seguimiento se tiene presente. Adicionalmente, parte de los problemas de ambigüedad respecto de qué funciones corresponden a cada entidad, proviene de sus leyes de creación u otras leyes que han incorporado funciones relacionadas para estas u otras entidades, por lo que tienen que ser resueltas o respaldadas a nivel legal, no solo reglamentario.

1.7 No hay una real política de recursos humanos en el Estado

El Estado es el principal empleador del país. Genera trabajo para aproximadamente el 5% del total de trabajadores en el Perú. Sin embargo, tiene problemas de:

- Distribución inadecuada de los recursos humanos para la ejecución de las principales funciones del Estado: muchos en labores administrativas y zonas urbanas; muy pocos en labores funcionales y zonas apartadas.
- No se promueve la formación de cuadros especializados.
- No se reclutan directivos superiores idóneos para el nivel gerencial.
- No existe una línea de carrera.
- No existen vías efectivas para sancionar justa y ejemplarmente la indisciplina.
- No se evalúa la productividad y eficiencia.
- No existen incentivos para el buen desempeño.
- Se permite el aprovechamiento político.

Incluso los procedimientos son malos y los recursos escasos, buenos funcionarios públicos podrán de todos modos lograr resultados decentes. Si los procedimientos son perfectos y los recursos inacabables, malos funcionarios públicos podrán encontrar la manera de mantener vigentes los defectos usuales de la acción estatal. La aprobación de una nueva ley sobre la carrera administrativa, de Empleo Público o de Servicio Civil, cualquiera que sea la terminología que se adopte, sea postergado por mucho tiempo debido a la magnitud y complejidad de los problemas que se intenta solucionar, así como a la fuerte resistencia de las instituciones representativas de los Servidores Públicos a la introducción de cambios dirigidos a establecer una carrera basada en la meritocracia.

Por otro lado, en adición a la Ley de Carrera Administrativa, existen otras leyes que regulan de manera específica las de los magistrados, diplomáticos, profesores, docentes universitarios, profesionales de la salud y efectivos militares y policiales.

En su mayor parte, estas leyes tienen las mismas deficiencias que las enunciadas respecto de la ley general. En el sector magisterial se está avanzando hacia la meritocracia al haberse iniciado un proceso de toma de conciencia acerca de la importancia de las evaluaciones. Sin embargo, es necesario desarrollar con mayor detalle y rigurosidad los mecanismos de capacitación, evaluación y sistema de incentivos y penalidades en la carrera docente.

CAPITULO II. LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

2.1 Criterios estratégicos para un nuevo Estado

La descentralización tiene el carácter de ser un proceso permanente (o, por lo menos, con vocación de largo plazo) de distribución del poder; lo cual requiere de estabilidad política e institucional para favorecer objetivos de crecimiento, competitividad, equidad e inclusión. Sin embargo, este ejercicio de poder distribuido entre tres niveles de gobierno, puede convertirse en fuente de tensiones y conflictos, o de generación de desequilibrios macroeconómicos y fiscales; debilitándose, de ese modo, las perspectivas de desarrollo prometidas por la descentralización.

La hipótesis asumida es que un proceso de descentralización sin el acompañamiento prioritario de una profunda reforma del Poder Ejecutivo - es decir, del gobierno nacional - conduce con alta probabilidad a la confrontación creciente de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional. El origen de tales conflictos y tensiones es que, en ausencia de una reforma, el Poder Ejecutivo nacional tiende inercialmente a retener competencias y recursos que no le corresponden y a invadir fueros de las instancias subnacionales, lo cual erosiona las relaciones de complementariedad y la coordinación intergubernamental. A la larga, se generan así condiciones de riesgo para la gobernabilidad democrática y la estabilidad económica.

Por el contrario, una descentralización llevada a cabo junto con una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo. Del mismo modo, se establecen mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, reduciéndose significativamente los riesgos de corrupción.

Es posible identificar algunos criterios estratégicos a tener en cuenta en este esfuerzo simultáneo de descentralizar el país y reformar el Poder Ejecutivo:

En las relaciones entre descentralización y reforma del Poder Ejecutivo. Resulta fundamental diferenciar la esfera de lo político y de lo técnico-administrativo. De hecho, debe reconocerse que existe un predominio absoluto de las relaciones y variables políticas. En tanto gira en torno a relaciones de poder, al ejercicio de capacidades de decisión y a la permanente necesidad de legitimidad y cercanía respecto de los ciudadanos-electores, la descentralización y las reformas del aparato estatal conforman un proceso de naturaleza eminentemente política y solo en segundo lugar de carácter técnico y administrativo.

En el Acuerdo Nacional. La descentralización ha sido consagrada como la octava política de Estado. En la medida que este organismo sea efectivamente respaldado y comprometa a las principales fuerzas políticas y organizaciones sociales del país, ello le otorgaría a la descentralización y a la reforma del Poder Ejecutivo, la legitimidad y capacidad de convocatoria plural indispensable para proyectarse establemente en un horizonte de largo plazo y activar de modo sostenido el crecimiento, la equidad y la competitividad.

2.2 Mayor transparencia y rendición de cuentas

Considerando que los funcionarios del Estado y los políticos son únicamente gestores o administradores de los intereses de los electores, la rendición de cuentas por su actuación es una parte imprescindible en la relación gobierno-ciudadanía. La rendición de cuentas es importante siempre, pero fundamental en dos situaciones: las decisiones de política que son controversiales y aquellas que implican el uso de recursos del Estado.

Se requiere que el Estado garantice mecanismos de transparencia y de fiscalización, tanto de decisiones de políticas como de asignaciones de gasto, pero que dichos mecanismos no impliquen un exceso de procedimientos complejos, porque estos procedimientos también funcionan como trampas para los funcionarios honestos que quieren brindar servicios eficientemente. En ese sentido, las garantías al ciudadano deben estar basadas en información objetiva sobre la gestión, puesta fácilmente al alcance de la ciudadanía, más que en procesos formales. En tal sentido, se debe:

Mejorar los sistemas de priorización de necesidades y de asignación de recursos públicos. Es necesario afianzar el manejo responsable del gasto y mejorar la eficiencia y la calidad del gasto en inversión pública. Son positivos los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas por desarrollar un sistema de presupuesto por resultados, lo que permitirá dar seguimiento y evaluación al gasto público. Sin embargo, su aplicación efectiva no será posible si es que no se potencian las oficinas responsables de Planeamiento y Presupuesto en cada sector, liberándolas de las restricciones salariales, para atraer a profesionales competentes y con experiencia en el sector público. Mecanismos similares deben estar previstos para los gobiernos regionales.

Establecer la “prueba de mercado”, consistente en determinar cuánto cobraría un prestador privado del servicio, como mecanismo para medir la eficiencia del sector público (*benchmark* y herramienta de gestión). Tercerizar algunos servicios como referencia.

Modernizar integralmente la Contraloría General de la República, como se hizo con la Dirección General de Contribuciones cuando fue transformada en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

Revisar la decisión de exonerar a empresas estatales de los controles del Sistema Nacional de Inversión Pública, por los riesgos que implica para el uso de dinero de los contribuyentes.

Revisar las funciones, estructura y actividades de la Oficina Nacional Anticorrupción, para evaluar cómo aumentar su efectividad y su relación con otras entidades del Estado en temas afines.

Desarrollar mecanismos de rendición de cuentas más sencillos y participativos para gobiernos locales de poblaciones pequeñas, y liberarlos de las obligaciones formales de los sistemas nacionales que no son aplicables a estas poblaciones.

Por ejemplo, podría normarse que los gobiernos locales más pequeños tengan necesidad de desarrollar cabildos abiertos con determinada periodicidad y que el íntegro de sus ingresos y gastos, incluidas las contrataciones de personal y el detalle de gastos en obras esté publicada en el local de la municipalidad, y eximirlos del resto de formalidades.

Desarrollar mecanismos periódicos de rendición de cuentas sobre decisiones de política controversiales, bajo responsabilidad de los funcionarios y autoridades respectivas, para todas las entidades públicas (audiencias públicas obligatorias, publicidad en internet, informes disponibles al público), así como las campañas de difusión sobre la disponibilidad de estos mecanismos.

2.3 Simplificación de trámites administrativos

Son positivos muchos esfuerzos del Ejecutivo y del Congreso por la simplificación administrativa. Entre ellas, la Ley de Licencia de Funcionamiento y la Ley de Silencio Administrativo, y el programa Tramifácil, de la Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (Intermesa), que ya ha dado resultados. Lo mismo ocurre con el programa piloto de gobierno electrónico para permitir que se gestionen por internet los seis trámites más demandados (que, según su plan inicial, debería estar operativo antes de terminar el 2008) y las iniciativas de simplificación de trámites sectoriales (se debería informar qué sectores las han desarrollado y en cuáles están pendientes).

Es también destacable la iniciativa de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), más aún en el marco de la integración comercial del Perú al mundo, único camino para generar montos de inversión suficiente para la generación de empleo.

Además de las muy positivas iniciativas citadas, se debería poner más atención a las causas que están en la raíz de la generación de trabas burocráticas. Se necesita más trabajo en el campo de la capacitación de funcionarios, lucha contra funcionarios corruptos o incompetentes, y vigilancia ciudadana sobre los excesos burocráticos. En la medida en que no se avance en generar, por un lado, una actitud en el ciudadano de no

aceptar trámites engorrosos y, por otro, una visión de servicio entre autoridades y funcionarios respecto de que no tienen derecho a complicarle la vida a los ciudadanos que los eligieron y/o les pagan su sueldo, el riesgo y el problema seguirá vigente. Es necesario generar un cambio cultural como el que se ha logrado, al menos en parte, en el caso de los derechos de los consumidores respecto de las empresas privadas que, si bien no impide que haya infracciones, sí las ha reducido drásticamente.

Si bien el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) ha impuesto sanciones, su contribución mayor es que ha permitido generar ese cambio cultural, que ya permite que no sea necesario denunciar ante el Indecopi para que los derechos del consumidor sean respetados en una gran cantidad de oportunidades.

En este esfuerzo, se requiere de la colaboración y coordinación de varias instituciones públicas. La Defensoría del Pueblo tiene, constitucionalmente, la función de velar por los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Sin embargo, al cubrir su actividad una diversidad de otros temas, este punto en particular no cobra la importancia relativa necesaria. Como política nacional, el Ejecutivo ha señalado que le corresponde a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros el seguimiento de estos temas. Y, adicionalmente, la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi es la instancia a la que se puede recurrir cuando se crean, a través de los trámites, barreras al mercado. Resulta indispensable que dichas entidades actúen conjuntamente y con una visión común respecto de los desafíos y actividades prioritarias, para generar no solo medidas, que sin duda son muy beneficiosas, sino también un cambio cultural, que es lo que se requiere para una solución perdurable.

2.4 Mejoramiento de la organización y funcionamiento del Estado

Fomentar el planeamiento estratégico en la gestión de las entidades públicas, incluyendo el fortalecimiento de sus unidades de Planeamiento, Inversión y Presupuesto.

Reformar los sistemas administrativos transversales del Estado (las normas sobre contratación, control, presupuesto, etc.), para evitar que estos promuevan la realización de procesos sin valor o constituyan mecanismos de burocratización dentro del Estado.

Identificar para cada entidad los cuellos de botella en el ciclo del gasto público – aprobación por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), presupuesto, tesorería, adquisiciones, control, etc.– y adoptar las medidas de capacitación y simplificación que se requieran.

Incorporar la aplicación de estándares internacionales en ciertos procesos (PMI para gestión de proyectos, COSO para sistemas de control). En la reforma de los sistemas administrativos, se debe tomar en cuenta la heterogeneidad del sector público, conformado por entidades muy diversas en cuanto a la variedad y complejidad de procesos y su acceso a mercados.

2.5 Profesionalización de la administración pública

Establecer un nuevo régimen de empleo en el sector público, distinto al Proyecto de Ley del Empleo Público, actualmente en discusión. El nuevo régimen debería estar orientado primordialmente al mérito y a incentivar el desempeño por resultados:

Debe diseñarse un sistema de evaluación objetivo e imparcial, de aplicación gradual.

Las remuneraciones deben estar relacionadas a la complejidad del cargo, el mérito, la capacidad profesional y desempeño. Debe ser eliminado todo sistema basado únicamente en la antigüedad. Las remuneraciones del personal de la administración pública no deben estar atadas ni tener ningún índice de relación con las remuneraciones de los políticos.

Debe eliminarse todo tipo de homologación o indexación de remuneraciones.

Debe considerarse dentro de las causales de cese no solo las de carácter disciplinario, sino también la falta de aptitud mínima para el desempeño de la función según evaluaciones de desempeño.

Los recursos humanos deben adecuarse a las necesidades del servicio. Dado que las estructuras y funciones son cambiantes, las normas deben dar solución a la excedencia de personal.

Debe aplicarse a todas las instancias de gobierno, pero desarrollar reglas especiales para los municipios pequeños (especialmente las referidas a selección, capacitación y evaluación), que estén basadas en los mismos principios, pero sean factibles de aplicar con facilidad a la realidad concreta que enfrentan estas localidades.

Se debe debatir responsablemente sobre la negociación colectiva en el sector público, si se incorpora debe incluirse también como aspecto obligatorio que se adopten acuerdos sobre la mejora de la calidad y eficiencia del servicio público. De lo contrario, la norma sería inconsistente con el enfoque de gestión por resultados. Debe señalarse expresamente que cualquier proceso de selección irregular es nulo y puede ser materia de impugnación durante un tiempo prudencial. Asimismo, la ley debe explícitamente establecer la responsabilidad y penalidades que asume una autoridad elegida o un funcionario por vulnerar la ley en este aspecto. Otorgar o aceptar recomendaciones de cualquier funcionario o autoridad debe estar expresamente prohibido, así como acarrear responsabilidades.

En relación con los procesos de evaluación y capacitación, debe señalarse que no le corresponde al Estado asumir la obligación de capacitar a los trabajadores que resulten con una calificación deficiente (ello podría darse extraordinariamente como parte del proceso de cambio inicial, pero no debe ser la regla establecer si se quiere desarrollar una carrera meritocrática que premia la responsabilidad y el esfuerzo). En este mismo campo, se debe tener en cuenta que el Organismo Rector no debería tener la facultad de ratificar o revocar las evaluaciones, por la cantidad de puestos y sectores en el aparato público y la especificidad de los criterios de evaluación en cada caso. Incluir

una medida de este tipo haría inviable el sistema y la experiencia comparada así lo señala.

La ley tiene que prever los casos de cese colectivo por causas objetivas fundado en los supuestos de desactivación, reestructuración, fusión o de reorganización declaradas por razones técnicas o financieras, o al amparo de alguna norma expresa, previa autorización del Organismo Rector, que deberá evaluar técnicamente si se cumplen los requisitos y procedimientos de ley, y buscar la reubicación del personal afectado en la medida de lo posible, otorgando una indemnización a quienes no logren ser recolocados.

La norma debe permitir expresamente la facultad de las entidades estatales de contratar tanto directamente como a través de empresas de intermediación laboral personal de carácter temporal o accidental, en casos que lo ameriten, e incluir también esta posibilidad para servicios complementarios brindados por las empresas autorizadas.

Respecto de los cargos de confianza, es preferible adoptar una visión realista que una excesivamente restrictiva. Cuando la ley no permite vías para este tipo de contrataciones, se corren riesgos también importantes, como que se busque trastocar las reglas generales para introducir personal de confianza como si fueran funcionarios públicos generales, con el agravante de que su contratación devendría en permanente, o que su remuneración no provenga del Estado, generando el riesgo de conflicto de intereses o la no asunción de responsabilidades por su influencia en decisiones públicas. Lo más importante es consignar expresamente la naturaleza temporal de los servicios brindados, fijar un límite razonable por entidad, con la posibilidad de que el Organismo Rector pueda ampliar este número si hay fundamento apropiado, permitir que puedan cumplir cualquier función, e impedir que se le puedan asignar derechos adicionales.

La ley debe abordar necesariamente el tema de remuneraciones y beneficios laborales y hacerlo compatible con el resto de la reforma. El impacto fiscal de una reforma del empleo público puede ser muy importante, por la cantidad de trabajadores involucrados

y debe ser cuidadosamente analizado, para establecer incentivos apropiados. En particular, se debe tener especial cuidado en no reconocer derechos retroactivos si se introducen a la carrera pública beneficios como la compensación por tiempo de servicios, por ejemplo. Poner en funcionamiento la autoridad nacional del empleo público y el tribunal del empleo público. Esta entidad debe tener una concepción moderna respecto de la gestión de recursos humanos y estar integrada por profesionales independientes de primer nivel. Establecer garantías para funcionarios frente a procesos judiciales maliciosos dirigidos a paralizarlos en el ejercicio de sus funciones.

2.6 Descentralización adecuada del Estado

El modelo adoptado por la legislación consiste en una división de roles entre los niveles de gobierno. El gobierno central debe concentrarse en la definición de políticas nacionales, mientras que las instancias subnacionales deben enfocarse en la ejecución y prestación de servicios, respetando las políticas nacionales. El gobierno nacional debe progresivamente abandonar las tareas de ejecución y, en cambio, fortalecer sus capacidades de planificación y formulación de políticas, evaluación y dirección. Su estructura debe responder a ese nuevo rol. Los gobiernos locales y regionales deben fortalecer sus capacidades de ejecución y desempeñar sus funciones con autonomía y eficiencia, adecuando las políticas nacionales a su realidad específica, pero sin desnaturalizarlas.

Delimitar claramente la distribución actual de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, así como las responsabilidades de cada uno. Como se señaló en la sección de diagnóstico, mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización 004-2007-PCM se aprobaron los requisitos, indicadores y procedimientos para la certificación de funciones en los gobiernos regionales, lo cual se complementa con los planes sectoriales de transferencia de funciones. Sin embargo, el proceso requiere de un soporte técnico permanente, para cuidar el detalle de la aplicación de dicha transferencia, para ayudar a resolver entrapamientos que se generan en distintas instancias en la aplicación práctica de estas medidas, y para sugerir los cambios legislativos y reglamentarios que sean necesarios. Un proceso de descentralización no

se planifica una vez y se aplica de manera sencilla; es un proceso gradual, complejo de prueba y error, que requiere ser acompañado con los recursos técnicos necesarios para desarrollar las capacidades que permitan lograr el objetivo central, que es brindar mejores servicios y representar los intereses del ciudadano.

Desarrollar las acciones legales necesarias para garantizar que en el futuro no se incumplan por ningún motivo las políticas nacionales; y fortalecer la instancia de coordinación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales para la discusión de algunas políticas fundamentales.

Fortalecer la capacidad del gobierno nacional para el planeamiento y formulación de políticas nacionales y articular la gestión de los distintos niveles de gobierno a través de políticas nacionales claras. La aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) constituye un avance en este aspecto. Sin embargo, las leyes de cada uno de los ministerios que deben ser aprobadas a partir de esta LOPE, deben reflejar los nuevos roles para los distintos niveles de gobierno, y es probable que se tenga que revisar otras leyes también que fueron otorgando funciones a distintas entidades públicas.

Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de los servicios descentralizados que defina una línea de base y determine indicadores de satisfacción del ciudadano.

2.7 La definición de regiones y la demarcación político-administrativa

La convocatoria y realización de un referéndum en octubre del 2005, para aprobar la formación de cinco regiones por integración de departamentos, puso el tema de la regionalización en el centro de la agenda política nacional. Los resultados negativos de ese referéndum obligan a revisar las bases teóricas y políticas que sustentaron dicho proceso.

La regionalización, en tanto componente fundamental de la descentralización, se propone crear unidades territoriales de carácter intermedio –vale decir, regiones- en las cuales tengan jurisdicción gobiernos regionales elegidos mediante voto popular, y

dotados de autonomía, competencias y rentas. En el Perú, los fundamentos de este proceso tienen que ver con la clara vocación regional del país, dada su base geográfica y formación histórica. Los factores determinantes de la existencia de regiones y la naturaleza de éstas han sido materia de diversos estudios y debates en los que se subraya el carácter económico del proceso de formación de regiones en el territorio peruano. Desde esta escala puede articularse la dinámica local con las perspectivas nacionales y la inserción en el proceso mundial de la globalización. La necesidad del nivel intermedio o regional para la descentralización se acrecienta en el escenario definido por los nuevos paradigmas del desarrollo que ofrecen posibilidades de innovar, captar las rentas derivadas, aprovechar economías de escala y rendimientos crecientes en los territorios.

La ya mencionada combinación descentralización-centralización que acompaña estos procesos se hace más evidente cuando se trata de la regionalización. En efecto, por su estructura y funcionamiento, y por las tareas que están llamadas a realizar en sus ámbitos territoriales, las regiones constituyen niveles o escalas intermedias que adoptan formas de descentralización respecto del nivel nacional; pero a la vez son una instancia de centralización o concentración de poder, recursos y capacidades, frente a la escala local. Por eso las regiones adquieren también un carácter ambivalente, y vienen a encarnar del modo más representativo la naturaleza ambigua de la descentralización. Así, en una perspectiva de desarrollo, el nivel regional tiene como funciones principales:

- Inducir cambios en las economías regionales, a partir de articular intervenciones multisectoriales, favorecer la complementación entre el sector público y el privado y la gestión de recursos de magnitud y complejidad mayores a los del nivel local.
- Proveer infraestructura productiva y favorecer el acondicionamiento del territorio, fomentar la conformación de clusters o complejos productivos en torno a recursos naturales o grandes circuitos turísticos; aplicar el enfoque de macro cuencas para la gestión territorial.
- Articular la red de ciudades intermedias y favorecer la vinculación de modo equilibrado y complementario de los espacios urbanos con las formas de vida rural, hacer posible

que el potencial natural y socioeconómico de las regiones, así como su patrimonio cultural, se conviertan en una base de competitividad para una mejor inserción frente al resto del país y el escenario mundial.

El proceso regionalista, envuelve asimismo la aplicación combinada del principio de *subsidiariedad* y de las *economías de escala*. Frente al nivel nacional, los gobiernos regionales aplican la subsidiariedad cuando, por ejemplo, ejercen sus competencias exclusivas¹⁶ relativas a diseñar y ejecutar programas regionales en cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias, desarrollan circuitos turísticos en sus ámbitos, o administran y adjudican terrenos eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción; funciones éstas que generarían ineficiencias si las asume el gobierno nacional. De otro lado, los gobiernos regionales generan y aprovechan economías de escala cuando conducen los proyectos especiales de irrigación, gestionan las áreas naturales protegidas o desarrollan convenios de investigación tecnológica con las universidades de la región. Es claro que todas estas tareas por su dimensión y complejidad, sobrepasan las capacidades de gestión y los recursos de las municipalidades.

Más allá de los resultados del referéndum, el proceso de formación de regiones mantiene su valor y vigencia como una propuesta estratégica para conducir la descentralización y promover el desarrollo en el Perú. Este llamado tiene como sustento la necesidad de constituir, en el plano político, núcleos de poder regional, con el manejo de recursos, proyectos y capacidades de gestión de volumen y calidad suficientes para contrarrestar el poder acumulado en el gobierno nacional y en la capital de la república.

Justifica también la permanencia de la regionalización en la agenda, la necesidad de hacer uso de las economías de escala asociadas a la gestión y manejo de recursos y proyectos de mayor dimensión que lo local, para generar impactos efectivos de carácter regional. El no aprovechamiento de estas economías de escala implicaría la significativa pérdida de un potencial de crecimiento y de competitividad, y por lo tanto la renuncia a ingresos y bienestar para la población.

Por ser el Perú un país de territorios históricamente diferenciados, se requiere dar a esos territorios una expresión política estable y democrática. Hacer converger los

territorios económicos con regiones políticas, es clave para aprovechar la enorme diversidad del país y convertirla en herramienta de desarrollo.

En las condiciones actuales de la descentralización en el país, el valor más significativo del proceso de formación de regiones a través de la integración de departamentos consiste en que apunta a revertir el curso de dispersión del poder y de los recursos que amenaza con equiparar descentralización con fragmentación de las instituciones, de los presupuestos y de las capacidades de gestión, en instancias de gobierno y territorios cada vez más pequeños. El “ideal descentralista” está lejos de ser un mecanismo para multiplicar sin límites la constelación de pequeños gobiernos locales, aunque estos cuenten con muy escaso poder y ninguna capacidad de contrarrestar el peso enorme y la hegemonía del gobierno nacional.

La integración de regiones marcha a contracorriente de esa tendencia a la dispersión y por eso constituye un proceso difícil, pero audaz y progresivo, encaminado a rescatar un modelo de descentralización eficiente y, en el largo plazo, políticamente sustentable. Con la integración de regiones se busca desencadenar impulsos de carácter estructural en lo político, económico y territorial, y esa apuesta conserva su vigencia por encima de las contingencias del momento.

De otro lado, se trata de utilizar a fondo y potenciar un instrumento creado por la propia Ley de Incentivos para la Formación de Regiones: Las Juntas de Coordinación Interregional (JCIs) constituidas por los gobiernos regionales de departamentos que son vecinos. El papel asignado a las Juntas es, desde todo punto de vista fundamental, y está referido a la generación de propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos en una misma región.

En concordancia con la necesidad arriba mencionada de conectar la dinámica regional con la local, resulta conveniente abrir las JCIs a la participación de las municipalidades provinciales y sus alcaldes. Igualmente es posible articular las propuestas y proyectos

impulsados por las JCI con los programas y proyectos que a otra escala, plantean las mancomunidades y corredores económicos impulsados por las municipalidades.

Para estos fines es fundamental contar con un instrumento orientador y de largo plazo para el conjunto de iniciativas y procesos a emprender en torno a la formación de regiones. Dicho instrumento es un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que anticipe los escenarios y condiciones de articulación y competitividad de los territorios económicos del país y sus vínculos con la economía internacional y los mercados externos. Dicho Plan deberá asimismo explorar en forma prospectiva las tendencias principales de uso de nuestros recursos naturales y los procesos tecnológicos correspondientes, determinar las complementariedades entre territorios, así como las necesidades de ordenamiento e infraestructura.

2.8 Una visión alternativa de la demarcación política

Se debe recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista con la que se inició el proceso de descentralización y que suscitó un importante nivel de consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales involucradas. Frente a la regionalización, el gradualismo supone postular que la formación de regiones constituye un punto *de llegada* que puede alcanzarse tras un proceso prolongado y complejo de afirmación de los vínculos económicos y territoriales entre los actuales departamentos. Se requiere aprovechar el impulso a la construcción de grandes espacios o territorios económicos que habrá de provenir de la globalización y de los obligados vínculos del país y de sus departamentos con los países vecinos y con los procesos más amplios de integración económica y comercial con el resto del mundo. Ello obliga a replantear el proceso de regionalización en horizontes más largos. La Ley de Incentivos, dictada para la integración, ha tenido más bien resultados controvertidos.

Un aspecto de un enorme valor estratégico para una regionalización exitosa es la articulación y convergencia entre la dinámica intermedia o departamental y la dinámica propiamente local a nivel de las provincias. La desconexión existente hasta el momento, tuvo ocasión de expresarse con fuerza en el período del referéndum, en que las municipalidades y sus autoridades se mantuvieron al margen de la convocatoria, y

grandes porciones de población interpretaron que el proceso de formación de regiones era distinto y hasta contrario a la descentralización. La articulación regional-local puede y debe resolverse con un enfoque territorial que ubique los espacios e instituciones con mayor capacidad para operar como puentes o bisagras de esa conexión. Ese papel conector puede ser eficientemente asumido por las *provincias*, cuya dimensión territorial y desarrollo institucional - municipalidades provinciales - permite desplegar procesos, que sin dejar de ser locales, tienen una proyección cercana a los departamentos.

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias es de prever que el proceso de regionalización requerirá de ritmos y velocidades diferentes. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única para realizar las consultas a nivel nacional y se debiera relativizar provisionalmente la condición de “ser región” para tener acceso a determinadas transferencias. En este punto resulta necesario flexibilizar y modificar la legislación, dejando abiertas las posibilidades que los departamentos y provincias que crean haber madurado lo suficiente sus procesos de convergencia y gestión conjunta, soliciten específicamente la realización de una consulta para sancionar formalmente su integración en una sola región.

Un punto central para la nueva estrategia es resolver el tema de la demarcación actual, y su improcedencia como instrumento para el desarrollo nacional y regional. La arbitrariedad del proceso de creación de divisiones políticas, especialmente de provincias y distritos, pero también de departamentos, crea un problema tan o más importante que el de la creación de regiones, puesto que atenta la base misma de la administración del proceso, sosteniendo la actual fragmentación al interior de las futuras regiones.

CONCLUSIONES

Independientemente del origen histórico de sus Estados, los países enfrentan por igual el desafío de distribuir competencias y recursos en tres niveles: nacional, regional y local. Ello implica un proceso político muy fuerte debido a que en países tan centralizados como el Perú, se requiere realizar un enorme traspaso de poder al transferir actividades públicas y generar autonomía creciente en los gobiernos subnacionales (regionales y locales).

A grandes rasgos, el procesos de regionalización implica crear una segunda jerarquía de ciudades que contrapesen a Lima Metropolitana y permitan convertirse en centros político-administrativos alternativos capaces de identificar intereses regionales que definan oportunidades de crecimiento en los espacios regionales que estarían en su ámbito de influencia.

Así, el asunto de fondo de la regionalización tiene que ver con la generación de un nuevo sistema político basado en definir cuáles son las actividades cuya provisión eficiente debe realizarse a nivel regional.

Lo mismo ocurre con los gobiernos locales cuyo fortalecimiento pasa por definir con claridad qué actividades pueden ser suministradas eficientemente a nivel local. A fin de cuentas la descentralización supone establecer verdaderas autonomías a nivel regional y local en busca de una distribución de recursos y oportunidades sociales más justa y una asignación de recursos más eficiente.

BIBLIOGRAFIA

Gustavo Guerra Garcia

La reforma del estado del Perú

Agenda – Perú

Pierina Pollarolo Giglio

Modernización del Estado

Confiep