



DESCENTRALIZACIÓN, EL ABC DE LA DEMOCRACIA

☉ En un país que tiende históricamente al autoritarismo y al centralismo, la descentralización del Estado es un proceso clave para el desarrollo y para la viabilidad de la democracia. Sin embargo, este proceso se enfrenta a graves escollos, debido principalmente a la falta de voluntad política. Este tiempo electoral nos da la oportunidad de exigir desde la sociedad que las nuevas autoridades en todos los niveles de gobierno encuentren concertadamente la manera de superar este entrapamiento político y avanzar hacia un Estado verdaderamente descentralizado y democrático.

3 Página
ANTECEDENTES.
Descentralización,
un proceso inacabado.

4 Página
ANTECEDENTES.
Las tres
dimensiones de la
descentralización.

5 Página
DIAGNÓSTICO.
La participación
consolida la democracia
y la descentralización.

6 Página
DIAGNÓSTICO.
Luces y sombras en la
gestión de los gobiernos
regionales.

7 Página
PROPUESTA.
Urge un nuevo consenso
para relanzar la
descentralización.

8 Página
PROPUESTA.
Medidas claves
para relanzar la
descentralización.

OTRAMIRADA
Análisis y propuesta de política
Publicación del Colectivo
Otra Mirada
Edición: N° 13 Año: 2

Presidente: Salomón
Lerner Ghittis
Director: Nicolás Lynch
Consejo Directivo: Humberto
Campodónico, Pedro Francke,
Salomón Lerner G. y Nicolás Lynch.
Investigación y análisis:
Gonzalo Alcalde
Nicolás Lynch
Edición: Blanca Rosales
Diseño y diagramación:
Jorge Senisse
Fotos: Agencia Andina, La República
Dirección: José Pardo 741,
4to piso. Miraflores, Lima.
Teléfono: 2434455
E-mail: infodiarior@otramirada.pe
Impresión: Talleres del Grupo
La República

La descentralización (casi) frustrada

El actual proceso de descentralización, retomado con la vuelta de la democracia en el año 2002 es -como no cesan de repetir muchos expertos- la mayor de las reformas del Estado emprendidas en la última década. Sin embargo, a pesar de su importancia y envergadura, se trata de un proceso que provoca una casi permanente frustración.

La característica distintiva en estos años ha sido la poca voluntad política para llevar adelante el proceso. Aunque no se ha manifestado en un abierto boicot por parte de los dos últimos gobiernos, los de Alejandro Toledo y Alan García, se debe fundamentalmente a que los hubiera llevado a un enfrentamiento catastrófico con los pueblos del interior. Sin embargo, ambos gobiernos han actuado, y el de García más que el de Toledo, como si la descentralización fuera una carga que deben administrar y no un desarrollo altamente positivo a promover.

El hecho más saltante en el que se manifiesta este desinterés estriba en que, luego de ocho años de reiniciado el proceso, la regionalización tiene base departamental. Como lo señalan los estudiosos, una regionalización de base departamental no tiene futuro alguno. 26 entidades políticas regionales, varias de ellas de escasa viabilidad como tales, jamás equilibrarán el poder de Lima metropolitana como ciudad capital. Además, a la debilidad política de algunos espacios departamentales, se suma la falta de convergencia con el desarrollo territorial que, debido a los giros de la economía y la sociedad, ha tomado otros rumbos. El escaso interés que puso la clase política nacional en el referéndum de 2005, donde fue derrotada la formación de macroregiones, es una muestra de ello.

A esto se suma el manejo tramposo que hace el gobierno central en la administración de competencias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales (regionales y municipales), así como de las transferencias de dinero entre el primero y los últimos. Este manejo, que en última instancia está normado por el toma y daca clásico de la política criolla, revestido de seriedad por algún tecnócrata del MEF, no es otra cosa que un mecanismo de recentralización práctica de las decisiones, a contrapelo incluso de lo que dicen la Constitución y las leyes en la materia.

A la modorra desde el centro se agrega la falta de perspectiva de muchos gobiernos regionales que promueven las visiones cortoplacistas de sus electorados pensando en la reelección, además de no tener en cuenta la urgencia de afianzar el proceso en su conjunto avanzando a espacios regionales mayores que coincidan con el desarrollo territorial.

Empero, a pesar de las dificultades, hemos tenido también en muchos lugares autoridades municipales y regionales que han desarrollado proyectos importantes para sus comunidades e incluso han planteado alternativas de integración intra e inter regional. De igual forma, dirigentes que han sabido enfrentarse al afán recentralizador del gobierno central logrando arrancar importantes reivindicaciones en el proceso. Por ello, tenemos la esperanza de que en estos próximos comicios del 3 de octubre de 2010 elegiremos gobernantes municipales y regionales que aprenderán de la experiencia de los anteriores y darán un nuevo impulso, desde abajo, al proceso de descentralización. Esperamos, de la misma forma, que en abril de 2011 se elija un nuevo gobierno nacional con la voluntad suficiente para liderar un proceso fundamental tal como lo exige el Perú. ☺



☺ La falta de voluntad política ha sumido al proceso de descentralización en un letargo que agrega una dosis de frustración a los pueblos del Perú, que siempre lucharon contra el centralismo asfixiante.

Antecedentes



© Es necesario promover un nuevo ordenamiento territorial y una transformación productiva descentralizada.

Descentralización, un proceso inacabado

Debido a la presión de los diversos actores sociales y políticos que protagonizaron la transición democrática, durante el gobierno de Alejandro Toledo se formuló e implementó un amplio programa de descentralización del Estado a partir de 2002. Entre las características más importantes de este proceso ha estado la creación de gobiernos regionales en los antiguos departamentos, Lima Metropolitana y Callao. Sin embargo, a pesar de que hubo amplio apoyo político y social inicialmente, para el final de dicho gobierno estaba claro que la voluntad política se había agotado y muchos objetivos quedaron sin cumplirse, incluyendo la conformación de grandes macrorregiones.

El gobierno actual se inició en 2006 con promesas de relanzamiento del proceso que han sido incumplidas, destacando el débil liderazgo político-institucional y el énfasis en transferencias de responsabilidades a los gobiernos regionales sin acompañarlas con los recursos y capacidades necesarias.

Lima aún concentra gran parte de la riqueza y de la actividad política y económica del país. Por ello, es importante para el desarrollo equitativo y la democracia que se fortalezcan entidades regionales viables con importante autonomía pero sin perder el carácter unitario del país, así como seguir apoyando al desarrollo de los gobiernos provinciales y distritales.

A ESPALDAS DE LA REALIDAD

Los intentos de descentralización se han hecho, en gran medida, a espaldas de las dinámicas económicas y geográficas descentralizadas existentes y que hoy atraviesan por importantes cambios. El país ya ha experimentado dos procesos fallidos de conformación de unidades político-administrativas regionales que reemplacen a los departamentos, si bien estos también dejaron importantes lecciones para considerar en cualquier esfuerzo posterior. La del primer gobierno de García entre 1988



© Los ingresos por fuentes como el canon minero son muy valiosos pero no son una fuente estable ni predecible para el desarrollo de nuestras regiones, provincias y distritos.

LOS ESPACIOS MACRORREGIONALES EN PROCESO DE ARTICULACIÓN

Según el sociólogo Manuel Dammert, actualmente están modificándose los ejes de articulación de los diversos territorios del país. Esta modificación se produce por condiciones internas, las que a su vez están muy influidas por la globalización e integración continental. Sin embargo, esta dinámica también viene ampliando ciertas inequidades y brechas entre territorios. Por ello es fundamental que haya políticas claras de ordenamiento territorial y actores gubernamentales decididos a ejecutarlas.

Así, vienen configurándose seis grandes espacios territoriales del Perú: Macro-norte, Amazónico, Macro-sur, Centro-sur, Centro-andino, Lima-Callao.

y 1990, donde se formularon y conformaron regiones desde el gobierno central, tuvo graves problemas de viabilidad política y fue desactivada por el fujimorismo que tendió a recentralizar el país en los años noventa. Ya en el marco del proceso actual, los referéndums de 2005 para que las unidades de nivel departamental se consoliden en macrorregiones fueron un fracaso debido a la falta de incentivos para las regiones por parte del gobierno y a la falta de una campaña efectiva para concientizar a la población acerca de la importancia de dicho proceso.

Entonces, la estructura gubernamental existente no corresponde a factores como el creciente proceso de urbanización, de crecimiento demográfico y el nuevo protagonismo económico y social de distintos espacios regionales. Están modificándose los ejes de articulación de los diversos territorios, tanto por condiciones internas como por la globalización e integración continental. Por ello es necesario que se implementen políticas para evitar que estos procesos sigan acentuando las inequidades y brechas territoriales en un país donde la producción y propiedad se concentran en solo ciertas zonas como la costa moderna. Según el sociólogo Manuel Dammert, ya vienen configurándose los grandes espacios territoriales del país, con o sin la atención del gobierno, por lo que es urgente promover la convergencia indispensable (ver recuadro).

Entonces, descentralizar el país es mucho más que un tema de fortalecer gobiernos regionales exitosos. Involucra promover un nuevo ordenamiento territorial y una transformación productiva descentralizada. Debemos trascender el esquema de departamentos para llegar a verdaderas regiones. El gobierno nacional tiene diversas opciones de reformas institucionales y políticas para promover la integración regional. Estas opciones incluyen cambios en la representación parlamentaria nacional, por ejemplo, con un senado con representación por distritos macrorregionales. Asimismo, la implementación de planes e incentivos para el desarrollo económico regional, el apoyo a los objetivos de las juntas interdepartamentales, así como la descentralización y flexibilización de la inversión pública. ©

☉ En este juego de poderes y reglas poco claras, se producen relaciones peligrosas entre el gobierno central y las regiones.

Antecedentes



Las tres dimensiones de la descentralización



☉ Las actividades de los gobiernos regionales, tales como la atención de las emergencias, son de diversa índole. Sin embargo, algunas de estas responsabilidades no cuentan con recursos.

A lo largo de la última década han aumentado los presupuestos de los gobiernos subnacionales, pero los recursos vienen de fuentes como el canon, altamente condicionadas por el gobierno central y sujetas año a año a los vaivenes de la economía internacional y a las arbitrariedades del MEF. Entonces, estos nuevos ingresos no son suficientemente predecibles como para permitir una apropiada planificación a nivel subnacional, y no están en su mayoría, destinados a cumplir con estas nuevas responsabilidades. Requerimos un nuevo pacto distributivo, basado en reglas claras, para lograr una asignación justa y predecible de los recursos públicos entre los tres niveles de gobierno. Sin esto, no habrá gobiernos subnacionales autónomos.

El modelo de descentralización que está en marcha desde 2002 contempla avances en las diferentes dimensiones de este proceso. Una de estas dimensiones es la descentralización política que se sustenta en la instalación de gobiernos elegidos democráticamente en las regiones, provincias y distritos.

La segunda es la descentralización fiscal, que apunta a otorgarles nuevas e importantes fuentes de recursos a los gobiernos regionales y locales, que incluyen no solo transferencias desde el gobierno nacional, endeudamiento y fuentes de ingresos compartidos sino, en teoría, la posibilidad de cobrar impuestos en cada nivel de gobierno. Sin estos recursos se dificulta que estos gobiernos efectivamente fomenten el desarrollo en

campos específicos de políticas públicas, desde educación hasta transportes, pasando por vivienda, turismo y varios otros. Por esta razón, la descentralización fiscal es indispensable para que tenga sentido la tercera dimensión, la descentralización administrativa, donde se redistribuyen autoridades y responsabilidades desde entidades centrales, como ministerios, hacia gobiernos regionales y locales.

¿Y LA AUTONOMÍA?

En el marco del proceso se han transferido, aunque con grandes demoras, cientos de competencias del gobierno central a las regiones. Más aún, el gobierno actual anuncia que al final de su mandato habrán transferido formalmente todas las funciones que se habían programado. Sin embargo, no ha habido la coordinación entre esta descentralización administrativa y el plano fiscal para que realmente promuevan la autonomía, la capacidad de implementar políticas y la articulación entre niveles de gobierno. Tampoco han venido de la mano de un Plan Nacional de Capacitación para asegurar que los gobiernos subnacionales provean servicios con un nivel de calidad satisfactorio.

MÁS QUE VENTANILLAS

Las transferencias de competencias tampoco se basan en reglas claras y estables, sino que se han convertido en una suerte de intercambio desigual, por un lado el MEF y los demás ministerios que imponen sus condiciones sobre la base de su mayor poder y los gobiernos subnacionales, obligados a aceptar nuevas responsabilidades que vienen sin los recursos necesarios para ejercerlas. En sectores clave como educación y salud, los gobiernos regionales se han convertido en la ventanilla de pagos para los empleados, lo cual infla los presupuestos pero no refleja avances en capacidad de gestión o de autonomía. Finalmente, un recurso tan importante como el canon, que ha determinado en gran medida las alzas en los presupuestos regionales, es también una fuente de inequidad entre regiones, ya que sólo seis departamentos concentran el 70% del total de recursos.

Las transferencias deben dejar de ser administradas al antojo del gobierno central y debe fomentarse la autonomía y la equidad entre regiones. Existe una relación asimétrica en la que un poderoso gobierno nacional establece las reglas para gobiernos regionales y municipales con graves deficiencias de competencias reales, recursos e institucionalidad. Para consolidar una verdadera autonomía a nivel regional y local, las competencias recibidas deben estar acompañadas de recursos para ejercerlas.

Pero esto no debe estar basado solo en buenas intenciones. Deben existir reglas claras y estables en los procesos de presupuesto y programación, y un nuevo mapa de competencias que incluya a todos los niveles de gobierno, dejando de lado las imprecisiones actuales en las competencias compartidas. Se debe consagrar esta nueva distribución del poder intergubernamental en un futuro proceso de reforma constitucional y legal. ☉

Diagnóstico



☺ El centralismo debe enfrentarse con decisión desde la organización popular.

La participación consolida la democracia y la descentralización

El control ciudadano y la participación en los gobiernos subnacionales constituyen una parte fundamental del proceso hacia un Estado descentralizado y democrático. Se han registrado algunos avances, pero corren peligro de diluirse si no se corrigen problemas fundamentales, particularmente la falta de cumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades locales y regionales.

Los avances hacia un Estado descentralizado y democrático no sólo deben tomar en cuenta al gobierno nacional y a los gobiernos regionales y locales, sino también a otros sectores de la sociedad, lo que no ocurre en forma regular. Hablamos de las ciudades, las comunidades campesinas y nativas, y las juntas de coordinación y desarrollo, asociaciones vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil. Estas deben estar involucradas en la toma de decisiones de los gobiernos de todo nivel. Y luego deben establecerse mecanismos de evaluación y control para que los acuerdos logrados se respeten.

HAY AVANCES

En este sentido deben destacarse algunos avances valiosos como las instancias de participación en los gobiernos subnacionales y los procesos de presupuesto participativo. Estos procesos que involucran a la ciudadanía hacen a la descentralización algo mucho más sostenible y difícil de revertir.

El presupuesto participativo es una herramienta importante para la participación ciudadana, y cuyo uso se ha extendido ampliamente en la última década. Mediante ella, las autoridades regionales y locales definen junto a la sociedad civil organizada cómo se van a orientar los recursos disponibles, considerando los planes de desarrollo vigentes.

Pero los avances logrados corren peligro si no se perfeccionan estos mecanismos. Se deben flexibilizar las reglas del MEF y promover la planificación integral y articulada, de manera que las prioridades de los distintos niveles de gobierno y sociedad puedan ser debidamente consideradas durante estos procesos. Ante todo, se debe asegurar que los acuerdos logrados sean respetados y no estén sujetos a revisiones arbitrarias tanto a nivel local como nacional, de manera que se evite que los actores sociales y políticos se desalienten de participar. De lo contrario, los presupuestos participativos se convierten en saludos a la bandera, sin impacto en la democratización y el desarrollo equitativo.

Es necesario seguir mejorando la calidad de la pro-



☺ Una activa participación de la sociedad civil puede y debe promoverse desde los espacios subnacionales, para garantizar el proceso de descentralización.

gramación y el gasto, por lo cual es necesario evaluar permanentemente los procesos de presupuesto participativo. Se debe ir de la mano de programas de capacitación para los actores participantes, para que haya una adecuada priorización de las actividades y proyectos e impulsar la elaboración de propuestas prioritarias para mejorar la representación y participación de la sociedad civil. ☺

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN

La participación ciudadana es parte del marco legal de la descentralización, donde los gobiernos regionales deben tener un Consejo de Coordinación Regional (CCR) en el cual participan también municipios y sociedad civil. Por su parte, los municipios deben tener Consejos de Coordinación Local (CCL) donde también participa la sociedad civil. En muchos casos estos órganos demoraron en constituirse, y aún subsisten algunos problemas importantes. Entre ellos se puede destacar ciertas barreras y límites a la participación establecidos en las normas, la dificultad para que estén representados los más pobres y menos organizados, la escasa capacidad propositiva de algunos grupos, y la falta de coordinación entre distintos espacios participativos.

Diagnóstico

Luces y sombras en la gestión de los gobiernos regionales



© Las autoridades regionales son un conjunto muy heterogéneo que debe buscar caminos de entendimiento hacia la conformación de las macrorregiones.

Los gobiernos regionales son instituciones jóvenes en la democracia peruana. A la fecha hemos tenido dos generaciones de 26 gobiernos regionales elegidos, que empezaron sus labores en enero de 2003. Esto debe contrastarse con treinta años continuos de gobiernos municipales elegidos democráticamente, cuya existencia política se remonta incluso al primer gobierno de Belaúnde en los años sesenta.

Se indica frecuentemente que el balance a la fecha de dos generaciones de gobiernos regionales incluye graves problemas de falta de capacidad (escasa capacidad de ejecución, cuadros poco calificados), corrupción, poca legitimidad de las autoridades en algunos casos, y de un contexto político regional dominado por movimientos de débil institucionalidad y con escasa conexión con los partidos nacionales. Más aún, parecería que los partidos nacionales y políticos a nivel central comparten un discurso negativo acerca de las labores de los gobiernos regionales como conjunto.

Los gobiernos regionales en gran medida heredaron las estructuras de los CTAR, instituciones desconcentradas con escasa autonomía diseñadas en el marco del gobierno autoritario de Fujimori. Este diseño institucio-

nal requerirá de mejoras para fomentar la participación y la coordinación entre niveles de gobierno autónomos. En el transcurso del proceso actual, los gobiernos regionales han llegado a tener muy poca injerencia en el manejo de sectores importantes para el desarrollo, como los sectores y programas sociales. Estos últimos se han municipalizado, mientras que en educación y salud los gobiernos regionales tienen muy poca discrecionalidad y hacen poco más que pagar planillas. Teniendo en cuenta estas limitaciones, es poco lo que pueden hacer los gobiernos regionales para atender a los grupos más excluidos o vulnerables de la población.

ALGUNAS SEÑALES POSITIVAS

Sin embargo, no todas son sombras. Las autoridades de los gobiernos regionales son un conjunto muy heterogéneo que, si bien no tienen claras sus atribuciones en algunos campos de políticas, sí han contado con mayores recursos para otras tareas. Y, en este sentido, los niveles de ejecución de inversiones han empezado a mejorar recientemente, después de que disminuyeron de 69% a 48%, entre 2005 y 2008, cuando sus presupuestos se elevaron drásticamente de S/. 1,442 millones a S/. 5,657 millones y desbordaron sus capacidades de ejecución.

Los resultados de un reciente estudio de Proética, por otra parte, indicarían que los niveles de legitimidad de los gobiernos regionales en promedio no son menores a los del gobierno central. En este tema es importante también señalar la implementación de segundas vueltas electorales regionales a partir de las elecciones de 2010. Estas ayudarán a fortalecer la legitimidad de las autoridades electas. Asimismo, en términos de corrupción, a pesar de algunos escándalos sonados, la población los percibe como menos corruptos que el Congreso, los partidos políticos, el Poder Judicial, la policía o el mismo gobierno central.

Más allá de que los gobiernos regionales deban entenderse en el largo plazo como una transición hacia unidades macrorregionales, la sostenibilidad política de la descentralización exige que se fortalezcan sus capacidades. Para ello se requiere de un plan nacional integral para fortalecer los cuadros técnicos de estas instituciones, integrarlos a un sistema de planificación nacional con niveles subnacionales, y mejorar las capacidades de inversión. Asimismo, una falencia notable del proceso a la fecha es que no existe un mecanismo de evaluación del ejercicio de las nuevas competencias que asumen los gobiernos regionales, lo cual permitiría un diagnóstico más preciso para orientar un plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional.©



Propuesta

Urge un nuevo consenso para relanzar la descentralización

La experiencia ha demostrado que la descentralización dictada desde arriba, es decir, por políticos capitalinos y por burócratas ministeriales, no es viable. Ello no obstante, sí se requiere desde "arriba" de voluntad política para apoyar y orientar debidamente el proceso hacia la equidad y el desarrollo, lo cual involucra a la planificación, el fortalecimiento del marco institucional y los marcos normativos, así como mayores recursos para apoyar estas iniciativas.

A pesar de que se anunció un relanzamiento de la descentralización a inicios del actual gobierno, la voluntad política para hacerlo ha brillado por su ausencia en los últimos cuatro años. El proceso ha seguido estancado y la regionalización ha dejado de mencionarse en el discurso oficial.

El Consejo Nacional de Descentralización, que estuvo a cargo del proceso durante el gobierno anterior, recibió muchas críticas por ser demasiado vertical en su relación con los gobiernos subnacionales y por carecer de suficiente rango político como para impulsar el proceso cuando se agotó la voluntad política en las altas esferas, entre otros aspectos. Sin embargo, en el gobierno actual se estableció una Secretaría de Descentralización al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros con un perfil incluso más bajo. Debemos considerar la creación de una entidad con rango ministerial que pueda liderar el proceso de manera técnicamente capaz, con peso político propio, y con manejos consensuales y coordinados con los distintos niveles de gobierno y sectores. Un Ministerio de Ordenamiento Territorial, que no sólo atienda a las dinámicas políticas de la descentralización sino también a las dinámicas económicas y geográficas ya en curso, sería un actor valioso en este proceso.

EL PODER DEL MEF

En la práctica, gran parte de la conducción del proceso ha recaído en el MEF. Esta entidad administra las finanzas públicas sin establecer reglas claras y transparentes, y además retiene la función de planificación pero no la ejerce adecuadamente.

Mientras no se rompa el poder absoluto del MEF sobre los distintos niveles de gobiernos y sectores de políticas, separando las funciones de planificación y presupuesto, por un lado, y hacienda, por el otro, la descentralización seguirá entrampada. La planificación, considerando los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil, es fundamental para orientar la descentralización pero a la fecha no se ha conformado adecuadamente el CEPLAN como eje de un Sistema Nacional de Planificación. Por lo tanto, actualmente es imposible construir una visión de futuro, y es imposible orientar y coordinar la acción de diversos actores y niveles de gobierno de acuerdo con



objetivos claros. A su vez, la planificación conjunta debe ser parte de un sistema intergubernamental de coordinación que priorice la regionalización y descentralización.

Por tanto, se requiere de cambios institucionales para que en el gobierno nacional haya una entidad capaz de conducir el proceso, pero también es necesario un apoyo claro y visible del Premier y el Presidente, lo cual no ha ocurrido. Igualmente, considerando la facilidad con que se diluyó el tibio consenso pro-descentralización que hubo en el Congreso a inicios del gobierno de Toledo, debemos considerar las reformas constitucionales necesarias para que haya un Congreso con un Senado de representación macrorregional donde los senadores tengan un interés real en la promoción de verdaderas regiones que puedan traducirse en unidades político-administrativas.

La necesaria voluntad política, sin embargo, no llegará ni será sostenible sin movilización desde la sociedad. Para que ello ocurra se requiere de una amplia corriente social y política que apunte a un nuevo consenso nacional a favor de la descentralización. Para ello hay que implementar estrategias de concientización de la ciudadanía y de difusión de los beneficios actuales y potenciales del proceso para los ciudadanos. Pero estas estrategias no deben depender de las iniciativas del Ejecutivo. Por ello es importante y urgente fortalecer la articulación de actores pro-descentralización como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de municipalidades rurales (Remurpe), que deben poder establecer objetivos comunes y plantearse como interlocutores de las autoridades que asuman sus mandatos en los próximos meses. ©

© El MEF debe establecer reglas más claras y justas para la distribución de los recursos públicos.

Medidas claves para relanzar la descentralización

>Para avanzar en los temas mencionados en las páginas anteriores es necesario tomar medidas concretas, muchas de las cuales deberían ser prioritarias para las autoridades que asuman sus cargos en 2011 y para los actores sociales y políticos en época electoral. Estas incluyen reformas constitucionales y legales, cambios institucionales y campañas de concientización acerca de la importancia de la descentralización

1

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

Dentro del proceso de reforma que lleve a una nueva Constitución, es preciso iniciar el debate para una reforma hacia un senado con representación macrorregional, de manera que haya permanentemente actores políticos de alto nivel con un interés en profundizar la regionalización del país.

En segundo lugar, es necesario que el mapa de competencias de los niveles central, regional y local de gobierno se consagre en la constitución como un primer paso hacia el establecimiento de reglas claras para garantizar la autonomía de los actores subnacionales.

Realizar una revisión integral del marco normativo de la descentralización para solucionar los vacíos y contradicciones existentes, particularmente los relacionados a las competencias y funciones que cada nivel de gobierno debe cumplir y a los incentivos para formar unidades macrorregionales.

2

REFORMAS INSTITUCIONALES:

Romper el poder absoluto del MEF sobre los distintos niveles de gobiernos y sectores de políticas, separando las funciones de planificación y presupuesto, por un lado, y hacienda, por el otro, en distintos ministerios.

Establecer un Ministerio de Ordenamiento Territorial que funcione como una institución de encargada de liderar y coordinar la descentralización, atendiendo no sólo las dinámicas de integración política sino también las económicas y sociales.

Replantear el proceso de descentralización fiscal como eje de un nuevo pacto distributivo entre los niveles de gobierno, de acuerdo con los lineamientos de las propuestas que han sido preparadas por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Rurales (Remurpe) para los niveles regional y local, respectivamente.

3

ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS:

Se debe diseñar e implementar campañas de concientización de la ciudadanía sobre los beneficios actuales y potenciales del proceso para los ciudadanos, buscando crear un fuerte consenso ciudadano a favor de la descentralización y de la formación de verdaderas regiones. Para esto debe ser clave el rol de instituciones que representen a los gobiernos subnacionales, como la ANGR y Remurpe, entre otras.

Los partidos y movimientos políticos a nivel nacional y regional deben formular y hacer públicas sus propuestas acerca del proceso de descentralización y regionalización, señalando claramente los grandes objetivos del proceso y plazos para las reformas propuestas.

