

Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional

Por: Paula Muñoz Chirinos

Mensajes clave

- La Constitución de 1993 homogenizó a todas las municipalidades. A este problema se le añadió un nivel de Gobierno intermedio (regional), sin delimitar adecuadamente las responsabilidades de cada uno, lo que derivó en un elevado grado de superposición de competencias.
- Los nuevos Gobiernos regionales no tienen poder para alinear a las municipalidades de su jurisdicción a las políticas definidas.
- La creación de Gobiernos regionales sobre la base de departamentos estableció incentivos políticos contrarios al propósito de promover la creación de regiones económicamente viables sobre la base de la integración de territorios. De esta forma, condenaba al fracaso la propuesta de crear regiones “desde abajo”.
- Hay falta de claridad en relación a la delimitación de las funciones de cada nivel de Gobierno para las competencias compartidas, y dificultades de coordinación institucional entre los niveles de Gobierno que no logran superarse.
- Esta descoordinación es agravada por el incremento de transferencias fiscales intergubernamentales de los últimos años, que afianza los localismos existentes.
- Existe heterogeneidad en el rol de rectoría que asumen los ministerios.
- El Perú es uno de los países de América Latina con mayor número de municipalidades (para el tamaño de su población) y el único con dos niveles de Gobierno local autónomo (distrital y provincial).
- Los espacios políticos que se consolidan son los de representación gremial.
- Recomendaciones:
 - Retomar el debate sobre la regionalización (formación de regiones sobre la base de la fusión de departamentos o territorios).
 - Fortalecer al órgano conductor del proceso de descentralización.
 - Delimitar el régimen de competencias y funciones compartidas.
 - Eliminar la ambigüedad en la normativa vigente sobre el estatus de las municipalidades de centros poblados menores, especificando que no constituyen órganos de Gobierno local autónomos.
 - Suspender la creación de nuevos distritos y provincias en la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
 - Establecer jerarquía entre municipalidades provinciales y distritales.

I. Introducción

Desde que el proceso de descentralización fuera relanzado en 2002, hemos observado la persistencia de problemas que dificultan la gestión del desarrollo territorial y la gobernabilidad. Subsisten, por ejemplo, dificultades para articular políticas interinstitucionales entre los Gobiernos subnacionales para planificar y gestionar el ordenamiento territorial y el desarrollo. En este contexto, el crecimiento económico experimentado en la última década ha producido una expansión desordenada de las ciudades, haciendo evidente el grave déficit de planificación urbana y vial.

En un ambiente de *boom* económico, los nuevos Gobiernos regionales y los gobiernos locales enfrentan desafíos como el surgimiento de la criminalidad o de actividades contaminantes. Estos sobrepasaron sus aún frágiles capacidades y también las de un Estado central con débil llegada en el territorio y permeado por intereses particulares. De hecho, una parte importante de los problemas de gestión y coordinación intergubernamental identificados parecen asentarse en la gran desarticulación e incertidumbre de la política peruana.

Salvo contadas excepciones, no tenemos partidos nacionales ni movimientos regionales que sean realmente organizaciones *duraderas*. Antes que proyectos colectivos organizados abundan los vehículos personalistas que no sobreviven a sus líderes. Los partidos políticos son, así, sustituidos por “coaliciones de independientes”, alianzas de corto plazo entre políticos independientes que se forman para participar en un proceso electoral y se disuelven una vez que este concluye.

Si el colapso del sistema de partidos se explica por factores estructurales, será difícil que la competencia política logre institucionalizarse solamente cambiando las reglas electorales. Más aún cuando los políticos peruanos ya se han acostumbrado y adaptado a competir y gobernar en un contexto político sin partidos. Los problemas del proceso de descentralización relanzado en 2002-2003 se deben comprender en el marco de este contexto de baja densidad organizativa de la política peruana.

II. Situación

Corremos el riesgo de que la visibilidad pública de las dificultades de la gobernabilidad opaque otros problemas de fondo de la descentralización que urge enfrentar. Por un lado, subsiste una falta de claridad en relación a la delimitación

de las funciones de cada nivel de Gobierno para las competencias compartidas. Por otro, entre los niveles de Gobierno existen dificultades de coordinación institucional que no logran superarse. Esto no solo afecta la prestación de servicios, sino también incrementa la conflictividad de las relaciones cotidianas entre los entes del Estado.

A los problemas pre-existentes de falta de articulación entre municipalidades provinciales y distritales les añadimos, a partir de 2003, los desencuentros con los Gobiernos regionales. En general, observamos poca voluntad política de las autoridades electas para para coordinar, articular políticas y recursos al interior de los departamentos. Antes que encuentros, lo que abundan son los desencuentros.

Existen instancias de coordinación contempladas por la ley, como los Concejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR), en las que autoridades de diferentes niveles de Gobierno están representadas. No obstante, los CCR y CCL son solamente órganos consultivos que se reúnen de forma ordinaria dos veces al año. Además, pocas veces estas instancias se convierten en espacios de negociación de proyectos colectivos entre autoridades políticas y la sociedad civil, que también está representada. En la mayoría de casos los presidentes regionales no asisten a las sesiones del CCR, para evitar que su presencia los comprometa personalmente a cumplir los acuerdos. Por ello, las autoridades subnacionales prefieren negociar los presupuestos a puerta cerrada y de forma bilateral —los alcaldes distritales con el provincial y los alcaldes provinciales con el presidente regional—. Esto es alentado por el propio Gobierno nacional, pues cada ministerio conviene de manera separada con alcaldes y presidentes regionales el financiamiento de proyectos de inversión.

La coordinación entre los Gobiernos regionales y los ministerios que transfirieron competencias y funciones es también muy débil. Además, existe heterogeneidad en el rol de rectoría que asumen los ministerios.

Para asegurar la representación intergubernamental y una mayor coordinación en el proceso de descentralización, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). No obstante, pese a que fue instalado formalmente en 2011, el CCI continúa sin funcionar.

Por otro lado, los ministerios mismos también muestran poca capacidad para coordinar intersectorialmente la implementación de políticas y la prestación de servicios

públicos en el marco de la descentralización, lo que da lugar a problemas de articulación horizontal.

A los problemas de superposición de funciones y de débil coordinación entre los niveles de Gobierno (nacional, regional, provincial y distrital) debemos sumar los resultados negativos del proceso de consulta popular sobre la integración regional de 2005. Efectivamente, tal vez nada grafique mejor la poca voluntad por sumar esfuerzos que el fracaso del proceso de regionalización.

El proceso de organización racional del territorio ha avanzado poco también a nivel municipal. El Perú es ya uno de los países de América Latina con mayor número de municipalidades (para el tamaño de su población) y el único con dos niveles de Gobierno local autónomo (distrital y provincial)¹. En realidad, existe una tendencia histórica en el Perú a entender la descentralización como atomización: a crear unidades pequeñas de territorio con su propio presupuesto, con poder y autonomía para ejecutarlo sin tener que responder ni coordinar con otros entes mayores. Y desde mediados de la década pasada los centros poblados menores, que aspiran a manejar sus propios recursos, pugnan por crear un tercer nivel de Gobierno autónomo.

En este contexto, no llama la atención que, hasta la fecha, distritos de menos de 2000 habitantes no se hayan fusionado para aprovechar los incentivos promovidos desde 2007 (Ley N.º 29021). Tampoco sorprende que se haya avanzado poco en la implementación y el funcionamiento efectivo de espacios asociativos como las Mancomunidades Municipales y Regionales.

En cambio, los que se consolidan son espacios políticos de representación *gremial*, como la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación Nacional de Municipalidades (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Durante los últimos años estos espacios han presentado balances y propuestas para reformular y mejorar el proceso de descentralización, las mismas que no han sido asumidas plenamente ni por el Ejecutivo ni por el Legislativo.

III. Diagnóstico

¿Qué factores nos ayudan a explicar esta dificultad para promover la gestión descentralizada y la coordinación interinstitucional en un marco descentralizado? Primero, el

diseño institucional de la descentralización. La Constitución de 1993 eliminó la distinción entre competencias de los niveles municipales y, con ello, la preeminencia que mantenían hasta entonces las municipalidades provinciales por sobre las distritales. La nueva carta constitucional homogenizó a todas las municipalidades. Además, con la creación del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), las municipalidades distritales obtuvieron también mayores recursos y, por tanto, mayor poder.

El proceso de descentralización fue relanzado en 2002-2003 sin resolver el problema municipal heredado. Peor aún, a este problema se le añadió un nivel de Gobierno intermedio (regional), sin delimitar adecuadamente las responsabilidades de cada uno, lo que derivó en un elevado grado de superposición de competencias.

Los nuevos Gobiernos regionales no tienen poder para alinear a las municipalidades de su jurisdicción a las políticas definidas. Por otro lado, la creación de Gobiernos regionales sobre la base de departamentos estableció incentivos políticos contrarios al propósito de promover la creación de regiones económicamente viables sobre la base de la integración de territorios. De esta forma, condenaba al fracaso la propuesta de crear regiones “desde abajo”.

En segundo lugar, este problema de origen en el diseño institucional municipal fue agravado por las deficiencias en la conducción del proceso de descentralización. El desempeño del Consejo Nacional de Descentralización (CND), órgano de conducción del proceso, fue pobre y ampliamente criticado. Estos reproches y el fracaso del referéndum de integración regional (2005) facilitaron su desarticulación en 2007.

Luego se creó la Secretaría de Descentralización (SD), órgano de línea de la PCM cuya débil posición institucional agrava el problema preexistente de falta de liderazgo y conducción política de la descentralización. Más problemático aún fue que, bajo su conducción, el proceso de transferencia de funciones sectoriales hacia los Gobiernos regionales se aceleró, distorsionando el diseño inicial de la descentralización que proponía uno gradual basado en el desarrollo de las capacidades de los Gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, la inexistencia de partidos políticos organizados exacerba las dificultades de coordinación

1. En los otros países de América Latina solo existe un nivel municipal, equivalente a nuestras provinciales.

interinstitucional existentes. En cuarto lugar, la descoordinación es agravada por el incremento de transferencias intergubernamentales de los últimos años, que afianza los localismos. El contexto de bonanza fiscal no ha sido el más propicio para organizar y demarcar el territorio, pues han crecido las pugnas entre jurisdicciones por acceso a recursos públicos, así como las demandas de creación de nuevos distritos y provincias.

En síntesis, los problemas de coordinación interinstitucional y tendencia hacia la atomización no serán superados en el estado actual de las cosas. Se requiere tomar medidas drásticas que ordenen jerarquías y den más poder (competencias) a algunos niveles de Gobierno para solucionar estos problemas. Asimismo, para corregir el proceso de descentralización debemos confrontar los problemas que su falta de conducción ha generado. No podemos darnos el lujo de que el crecimiento económico en curso se vea entorpecido por un diseño, conducción y gestión inadecuados de la descentralización.

IV. Propuestas

- **Retomar el debate sobre la regionalización (formación de regiones sobre la base de la fusión de departamentos o territorios)**

El debate debiera incluir la posibilidad de modificar la Constitución a fin de permitir que el proceso pueda ser iniciado “desde arriba”, sin requerir una consulta ciudadana y proveyendo incentivos fiscales más claros para las futuras regiones. La existencia de localismos arraigados y exacerbados por el incremento de transferencias fiscales hará imposible que esta vía de regionalización “desde abajo” se concrete en un futuro cercano. Como parte de este proceso debería discutirse seriamente el despropósito de contar con tres Gobiernos regionales en un solo espacio territorial (Lima-Callao).

- **Fortalecer al órgano conductor del proceso de descentralización**

Dotarlo de autonomía técnica, administrativa y económica para ejercer su labor.

- **Delimitar el régimen de competencias y funciones compartidas**

Como los diversos estudios de balance del proceso de descentralización elaborados en los últimos años señalan, es preciso culminar la delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de Gobierno. Esto supondría:

- Culminar y aprobar las matrices de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno. Estas matrices necesitarían ser validadas por los Gobiernos regionales y locales.
- Clarificar el régimen de competencias de los tres niveles de Gobierno en las leyes pertinentes en función de lo desarrollado en las matrices.
- Reorganizar a los sectores del Ejecutivo para que asuman su rol de entes rectores.

- **Eliminar la ambigüedad en la normativa vigente sobre el estatus de las municipalidades de centros poblados menores, especificando que no constituyen (ni constituirán) órganos de Gobierno local autónomos**

Eso pasa por dejar de llamar alcaldes a los alcaldes de las municipalidades de centros poblados menores y establecer un mecanismo que permita a estas autoridades participar en el Concejo Municipal o el CCL de forma obligatoria. Esto evitará profundizar la atomización ya existente y la superposición de competencias en el ámbito municipal.

- **Suspender la creación de nuevos distritos y provincias en la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial**

Esto a fin de evitar que continúe la tendencia hacia una mayor atomización del territorio movilizadora por intereses políticos, como vemos que ha venido ocurriendo en los últimos años.

- **Establecer jerarquía entre municipalidades provinciales y distritales**

La descentralización no debería seguir significando una tendencia hacia la atomización y la descoordinación institucional. Para facilitar el desarrollo territorial, la coordinación entre entidades del Estado y la articulación de políticas públicas es crucial. Por ello, es preciso restablecer algún principio jerárquico entre los niveles de Gobierno municipal, además de funciones diferenciadas para cada uno. En el siguiente cuadro se precisan los pros y contra de tres propuestas. La primera es consolidar el ámbito de Gobierno local en las provincias y eliminar el distrital, dejando los distritos como un ámbito de coordinación y participación con tareas de apoyo al Gobierno provincial. En segundo lugar, una propuesta alternativa sería devolver poder a las municipalidades provinciales, restableciendo una jerarquía entre los dos niveles de Gobierno local.

Propuesta	Precisiones	Beneficios potenciales	Dificultades
Devolver competencias (poder) a municipalidades provinciales.	<p>Constitución 1979 Artículo 255. Las municipalidades provinciales tienen a su cargo, además de los servicios públicos locales, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Zonificación y urbanismo. 2.- Cooperación con la educación primaria y vigilancia de su normal funcionamiento de acuerdo con los artículos 24 y 30. 3.- Cultura, recreación y deportes. 4.- Turismo y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, en coordinación con el órgano regional. 5.- Cementerios y 6.- Los demás servicios cuya ejecución no está reservada a otros órganos públicos y que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de carácter local. 	<p>Disminución de superposición de competencias.</p> <p>Mayor racionalidad para la gestión del desarrollo local.</p> <p>Mejores condiciones para planificar el crecimiento de las ciudades.</p> <p>Fortalecimiento de actores intermedios que podría incrementar las posibilidades de agregación partidaria.</p>	<p>Oposición de alcaldes y funcionarios distritales que pierden poder con la reforma.</p> <p>Proceso de implementación efectiva puede ser lento y no asegura resultados inmediatos (proceso de ajuste y aprendizaje).</p>
“Consolidar el ámbito local de Gobierno local en las provincias y dejar a las jurisdicciones distritales como un ámbito de coordinación y participación vecinal con tareas específicas y de apoyo al Gobierno local” (Neyra, 2011: 9).		<p>Gobiernos locales con mayor capacidad y alcance territorial.</p> <p>Generación de economías escala en la provisión de servicios públicos.</p>	<p>Oposición de alcaldes y funcionarios distritales que pierden poder con la reforma es mayor que en la propuesta anterior.</p> <p>Previsible también la oposición de la ciudadanía, dadas las tendencias localistas acrecentadas en estos años.</p> <p>Oposición de ciudadanía de distritos más pudientes de las principales ciudades del país, que suelen contar con Gobiernos municipales más eficientes en la prestación de servicios y bienes públicos locales, como seguridad ciudadana.</p>
<p>Crear un régimen especial para permitir la constitución de áreas metropolitanas con autonomía administrativa (modelo colombiano).</p> <p>Las áreas metropolitanas podrán integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. Será el municipio núcleo la capital del departamento. (Artículo 4, Ley N.º 1625).</p>	<p>Constitución Colombia. Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.</p>	<p>Crea un nivel intermedio de Gobierno tipo administrativo, con mayor poder que la figura de la mancomunidad de municipalidades.</p> <p>No compite con poderes locales².</p> <p>Autoridad en planificación metropolitana generaría mayor racionalidad para la planificación y gestión del desarrollo urbano.</p> <p>Generación de economías escala en la provisión de servicios públicos.</p>	<p>Conformación dependiente de la voluntad política de las municipalidades o sus vecinos.</p> <p>Poca experiencia previa de cooperación en el Perú a nivel local.</p> <p>Limitados avances en la formación de urbanistas (capacidad técnica para la dirección de las áreas).</p>

2. Entidad de planificación, regulación y ejecución que no supe a entidades político-administrativa.

Propuesta	Precisiones	Beneficios potenciales	Dificultades
<p>Dirigida por una Junta Metropolitana integrada por alcaldes, representantes de los Concejos Municipales y un delgado del Gobierno nacional (con voz pero sin voto) y presidida por el alcalde del municipio núcleo. (Artículo 15, Ley N.º 1625)</p> <p>Administrada por un director técnico, elegido por la junta de una terna. presentada por el alcalde del municipio núcleo. (Artículo 24, Ley N.º 1625)</p> <p>Competencias para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programar y coordinar el desarrollo integrado de su jurisdicción. 2. Racionalizar la prestación de servicios públicos de carácter metropolitano (puede prestar en común alguno de ellos). 3. Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social. 4. Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento territorial de su jurisdicción. <p>Entre otras, ejercer las siguientes funciones (Artículo 7, Ley N.º 1625):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar y regular los hechos metropolitanos. • Formular planes de desarrollo metropolitano y de ordenamiento territorial. • Coordinar un sistema de vivienda de interés social. • Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano. • Ejercer funciones y competencias de autoridad ambiental. • Ejercer la función de autoridad de transporte público. • Planificar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. 	<p>La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los Concejos Municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.</p> <p>Creación luego de consulta popular convocada a iniciativa de los alcaldes interesados, la tercera parte de los concejales de los municipios, el 5% de los ciudadanos de los municipios o el Gobernador(es) (Artículo 8, Ley N.º 1625).</p> <p>Financiamiento a partir de transferencias de las municipalidades miembros. Funciona como entidad de derecho público.</p>	<p>Fortalecimiento de capacidades técnicas de planificación y gestión urbana.</p> <p>Formación que depende de iniciativas locales y no de imposición desde arriba.</p> <p>Régimen especial que puede ser adoptado por ciudades en crecimiento, sin tener que pasar un umbral para calificar para el régimen metropolitano de Lima.</p>	

Finalmente, se presenta una propuesta que puede ser complementaria a cualquiera de las anteriores y que consiste en ensayar otras formas de administración metropolitana para responder a los fenómenos de conurbación. Esto supondría crear un régimen especial para permitir la constitución de áreas metropolitanas con autonomía administrativa, siguiendo el modelo colombiano (en especial la exitosa experiencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en Antioquia).

V. A modo de conclusión: sobre el tipo de reformas necesarias

El mayor reto que confrontamos países como el Perú es la dificultad que un Estado débil tiene para hacer efectivo el imperio de la ley. Antes que falta de regulación, lo que se aprecia es dificultad para hacer efectiva la implementación y la fiscalización de las leyes y las políticas existentes. De hecho, existen algunos vacíos legales y problemas en las leyes y otras normas vigentes que precisamos subsanar. Pero los países latinoamericanos nos caracterizamos por ser legalistas en extremo, olvidando que tan o más importante que la forma es la capacidad de implementar dichas leyes.

La tendencia de pensamiento dominante en nuestro país que cree que modificando las reglas de juego (leyes) —sobre todo las normas electorales— para promover los “incentivos adecuados” podremos ordenar rápidamente la realidad política que tanto nos preocupa. Desde esta perspectiva, por ejemplo, si no tenemos partidos políticos organizados y programáticos es porque contamos con las normas electorales “equivocadas”. Para el caso que nos ocupa, un ejemplo reciente es la propuesta de prohibir la reelección de los cargos ejecutivos subnacionales (presidente regional y alcaldes) como una forma de “solucionar” el problema de corrupción creciente de nuestros Gobiernos subnacionales.

Entonces, antes de proponer reformas es importante, primero, realizar un diagnóstico serio que recoja y sistematice información relevante y comparada para el problema en cuestión. En segundo lugar, cuando elaboramos reformas no podemos asumir que las normas formales son las que regulan el comportamiento real de las personas en nuestro país. Antes de seguir modificando las normas formales que rigen el funcionamiento de nuestro sistema político, nuestros reformadores deben asegurarse de que tienen un conocimiento adecuado sobre nuestro contexto social y político. Es decir, un conocimiento sobre las preferencias y los comportamientos realmente existentes, muchos de ellos informales (por no decir ilegales) pero extendidos y que, en la mayoría de los casos, forman parte también de la cultura política.

Para modificar y encauzar mejor estos comportamientos necesitamos reformas estatales de largo aliento, antes que cambios cosméticos que pueden terminar generando consecuencias imprevistas y sumando una serie de problemas adicionales a los ya existentes. A modo de ejemplo: del diagnóstico realizado en este documento se desprende que para corregir el proceso de descentralización es urgente no solo fortalecer los órganos de Gobierno subnacional, sino también cambiar la forma en que operan los distintos sectores del Ejecutivo nacional.

Los ministerios y no solamente los gobiernos regionales y locales ocasionan serios problemas que dificultan la articulación de políticas públicas descentralizadas. El análisis apunta así a problemas que van más allá de la descentralización, tales como ineffectividad de la ley y debilidad del Estado; problemas que afectan la calidad y la viabilidad de nuestra democracia. Sin reformas profundas de largo aliento al aparato estatal, las enmiendas a la descentralización, por bien intencionadas que sean, probablemente quedarán trucas.

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: www.agenda2014.pe

Paula Muñoz Chirinos. Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Government) por la Universidad de Texas en Austin. Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Agradezco a Yamilé Guibert, asistente del CIUP, por su apoyo en el trabajo de búsqueda y sistematización de la información utilizada en este documento.