

# CAPÍTULO I. CONTEXTO

## 1. Propósitos, justificación y alcances

La descentralización económica y político – administrativa tiene una posición relevante en las agendas públicas y privadas, porque interpreta una de las aspiraciones colectivas más sensibles en nuestro país. Bajo este principio, cada nivel territorial de Gobierno tendrá que cumplir con los mandatos que la ley determina. Los Gobiernos Distritales y Provinciales deberán satisfacer demandas por servicios sociales básicos y proyectos productivos que afectan a las comunidades locales con las cuales se relacionan muy directamente. Los Gobiernos Regionales tratarán de promover o consolidar cadenas productivas que funcionan con mayor eficiencia por sus «economías de escala». Carreteras interprovinciales, redes de atención especializada en salud pública, sistemas de integración energética, circuitos turísticos inter regionales y grandes proyectos de riego amparan este precepto. El Gobierno Nacional asumirá el manejo de las Relaciones Internacionales, de la Defensa Nacional y de las Políticas Macroeconómicas o Macrosociales, que debieran tener como marco un «Proyecto Nacional» alimentado por las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y por los Objetivos de las Metas del Milenio auspiciadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Seis factores tendrían que incorporarse, con innovaciones, en los procesos descentralizadores, en el contexto de las reformas del Estado en general y del Poder Ejecutivo en particular:

- Mecanismos que hagan efectiva la participación de las organizaciones sociales representativas en los Planes y Presupuestos Concertados, así como en la vigilancia del comportamiento de los gobiernos regionales y locales.
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que oriente la dinámica de la articulación de mercados, el uso eficiente de las potencialidades locales y la estructura de una red sostenible de asentamientos humanos.
- Políticas dirigidas a impedir el creciente deterioro del ambiente y la progresiva destrucción masiva de nuestros recursos naturales y culturales.
- Establecimiento o consolidación de derechos y obligaciones propios de una democracia plena.
- Definición coherente y precisa de los roles de la Secretaría de Descentralización, del Consejo Nacional del Ambiente, del Consejo Nacional de la Competitividad y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Reforzamiento técnico y soporte político de los esfuerzos dedicados a la formulación y realización de Planes de Desarrollo Concertado; en tanto se asuma como un instrumento que facilita establecer consensos sobre un mejor destino de las poblaciones.

El Cuaderno tiene el objetivo central de difundir y promover un conjunto de metodologías con los cuales formular Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y Proyectos con un enfoque integrador en el sentido de como cada uno de estos instrumentos de gestión responde a la secuencia Plan – Presupuesto – Proyecto. Este enfoque es relativamente innovador, considerando que una proporción mayoritaria de los trabajos



que tocan estos tres instrumentos generalmente los abordan de manera separada y sin un contexto social que les otorgue cierto sentido de desarrollo hacia el mediano plazo por lo menos.

El Cuaderno reconoce la existencia de dos restricciones y una paradoja. La primera restricción se refleja en el hecho de que los presupuestos limitan el gasto en personal (propio o subcontratado) dedicado a formular planes, presupuestos y proyectos consistentes. La segunda restricción se refiere a que los parámetros técnicos y financieros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para validar proyectos han sido, en general, extremadamente rígidos, aún cuando vienen flexibilizándose desde inicios del 2007. La paradoja consiste en que las carencias de cuadros técnicos y recursos logísticos en los gobiernos municipales y regionales para formular o ejecutar inversiones, contrastan con un crecimiento inédito de recursos financieros derivados de determinadas transferencias directas, así como de los cánones, regalías y Fondos o Fideicomisos especiales estatuidos por algunas corporaciones mineras.

Frente a ese tipo de escenarios y en términos más concretos, el Cuaderno incorpora las siguientes carencias recogidas en algunos talleres efectuados durante el 2006 y el primer semestre del 2007 por diversas entidades, en torno a la actualización de los Planes Concertados hacia el mediano plazo y a la formulación de los Presupuestos Participativos del 2008:

- Carencia de un enfoque central de desarrollo, lo cual restringe su visión sustantiva para orientar objetivos y metas.
- Análisis «cerrado» a sus circunscripciones, lo cual los priva de interacciones con otras regiones (o provincias) y con el resto del mundo.
- Correlación imperfecta o ausente entre los planes funcionales o sectoriales (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Agropecuario, Plan de Gestión de Riesgos) y el Plan de Desarrollo Concertado que tiene una vocación integradora.
- Incompatibilidad técnica y financiera entre el plan regional y local con los planes o estrategias sectoriales (centrales), y también entre el plan regional con los planes municipales y viceversa.
- Uso precario de instrumentos técnicos o metodologías de análisis y planeamiento.
- Persistencia de enfoques sectoriales (parciales) y debilidad del enfoque territorial que por su naturaleza es multisectorial o integradora.
- Inconsistencias entre el Plan como pivote de la Gestión con los Presupuestos Participativos y los Proyectos Específicos que los concreta.
- El dilema técnico y político de fijar el horizonte de los Planes de corto, mediano y largo plazos, así como con las correlaciones financieras de estos plazos con el presupuesto anual; a pesar que existen los Programas Multianuales de Inversión fijados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Fragilidad de los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) y Locales (CCL), en términos de la insuficiente representatividad de sus integrantes, de la irregularidad de sus sesiones y de su débil conducción tanto técnica como política.

Quebrar los círculos viciosos e imperfecciones señaladas implica:

- Rediseñar la estructura presupuestal (flexibilizando el uso de fondos para preinversión y el soporte logístico en los trabajos de planeamiento).

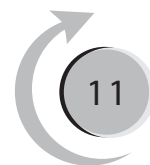


- Acondicionar las exigencias y descentralizar aún más el propio SNIP, sin que este pierda su esencia; garantizar que el dinero esté bien empleado en función de objetivos claves de desarrollo y de la calidad (sostenibilidad, impactos) de los proyectos.
- Definir con el destino de algunos programas especiales y Organismos Públicos Descentralizados (OPD), existentes luego del proceso de integración iniciado en febrero del 2007, como parte de la reforma del Poder Ejecutivo.
- Establecer las funciones de orientación y capacitación técnica y gerencial a los gobiernos municipales y regionales que tenía el Consejo Nacional de Descentralización (CND), sustituido en enero del 2007 por la Secretaría Técnica de Descentralización (STD).
- Establecer una campaña agresiva de ampliación y formación de cuadros técnicos que apoyen la gestión de los gobiernos municipales y regionales en materia de Planes de Desarrollo Concertados, Presupuestos Participativos y Proyectos. Es aquí donde se inscribe este documento, mostrando metodologías útiles en tal sentido.

### ***Situación y destino de la planificación concertada***

*Existe un esfuerzo generalizado por disponer de planes de desarrollo concertados como guías para la gestión municipal y regional. Se han realizado talleres y foros al respecto, que han evidenciado que, en muchos casos, no han contado con suficiente respaldo institucional, o han carecido del personal idóneo, o no se han aplicado los procedimientos y metodologías adecuadas, o se han realizado solo para cumplir con un mandato legal que les permita acceder a fondos. Se trata, entonces, de superar esta situación por tres vías. Primero, generando convicciones en los comandos de las municipalidades y gobiernos regionales de que los planes y presupuestos deben ser instrumentos indispensables para su eficaz gestión en términos de desarrollo. Segundo, enfatizando el uso de procedimientos técnicos para permitir que esos productos sean efectivamente útiles. Tercero, fortalecer los mecanismos administrativos y la cultura de compromiso social, de modo que tanto el plan como el presupuesto sean el resultado de una apuesta concertada.*

Fuente: Consideraciones tomadas de reuniones convocadas por el PNUD-Perú durante el 2006, para formular su Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, titulado «Hacia una Descentralización con Ciudadanía».



Como cualquier formulación conceptual y metodológica, la que aquí se propone tiene un alcance limitado en tanto que no pretende ser un recetario rígido. Además, es obvio que la aplicabilidad de los instrumentos estará condicionada por las disponibilidades técnicas, financieras y logísticas de cada entidad involucrada, así como por las particularidades de cada espacio (distrital, provincial, regional).

Finalmente, debe señalarse que el tratamiento conceptual y metodológico del planeamiento estratégico estará marcado por el enfoque del desarrollo humano.

## **2. Enfoque: Desarrollo Humano y Descentralización**

Los Planes Concertados requieren de una concepción orgánica que oriente sus objetivos fundamentales y las estrategias que faciliten su cumplimiento. El enfoque del Desarrollo

Humano, propiciado por el PNUD, es una adecuada base conceptual en ese sentido, en tanto que compagina el crecimiento de las plataformas productivas con los siguientes cinco valores humanos irrenunciables:

- Solidaridad comunitaria y compromiso social para con el país y sus entornos locales más cercanos.
- Equidad distributiva de la riqueza, oportunidades para todos, superación de la pobreza.
- Convivencia con el medio ambiente, evitando la depredación y la contaminación.
- Participación activa de las personas y de las organizaciones que las representan en la identificación de los problemas que los afectan y en las soluciones correspondientes.
- Respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos.

Por otra parte, la configuración de Planes de Desarrollo Regionales y Municipales eficientes no deben prescindir de una estrategia nacional descentralizadora, habida cuenta de los conocidos estigmas centralistas que envuelven el desempeño político, social y económico del país. Tampoco deben prescindir de mecanismos sociales y políticos que faciliten la participación de las organizaciones representativas de la comunidad en esos procesos. En principio, los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) y Municipales o Locales (CCL), así como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que en muchos casos lideraron la formulación de los Planes y Presupuestos, conforman ese soporte consensual.

En esa misma ruta de disponer de contextos integradores para la formulación y realización de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos, es pertinente acudir a las Políticas de Estado derivadas del Acuerdo Nacional, particularmente a su Política de Estado número 8.



### ***Factores de la descentralización económica***

*Promover la desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: el excesivo peso económico del centro, la divergencia en el crecimiento entre centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s).*

*Los factores esenciales de la descentralización económica son:*

- Primero, la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones fuera de Lima.
- Segundo, la búsqueda de complementariedades entre la inversión privada y la pública, sobre todo en infraestructura vial y energética.
- Tercero, la generación de incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas: macro, sectoriales y sociales.
- Cuarto, la participación activa del empresariado, a través de una suerte de descentralización empresarial.

Fuente: Capítulo 3 del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, titulado «Hacia una Descentralización con Ciudadanía». PNUD - Perú 2006.

### 3. La Red Institucional que envuelve a los procesos de Planeamiento Estratégico

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como su órgano técnico – operativo, debieran actuar como compiladores analíticos de la realidad y de sus proyecciones, como forjadores de las políticas macroeconómicas y macro sociales y como ordenadores de los procesos de priorización y articulación de proyectos que movilicen al país hacia la satisfacción de sus objetivos de desarrollo humano. Bajo esas premisas, el CEPLAN y los órganos planificadores de los gobiernos regionales y municipales deberán tener fuertes correlaciones funcionales con:

- El Acuerdo Nacional, para animar el establecimiento de políticas de Estado en materia de la descentralización hacia el largo plazo.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para fines presupuestarios, pero también para el manejo de los canon y regalías por la explotación de los recursos naturales, de los Fondos de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FONCOMUN); así como de fondos especiales o Fideicomisos auspiciados por algunas empresas mineras (Las Bambas, por ejemplo).
- Los Ministerios Sectoriales, para encadenar sus respectivos planes con los planes de desarrollo concertados regionales y municipales.
- El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para disponer de una base de datos programables.
- El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), para abordar políticas que garanticen el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del ambiente.
- La Secretaría de Descentralización adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>1</sup>, para el diseño de estrategias integrales de descentralización, ordenamiento nacional del territorio y regionalización.
- El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), para impulsar planes regionales de competitividad y de exportación.
- Las universidades, para fines de investigación y formación de cuadros profesionales.
- Los gremios empresariales y laborales, para promover cadenas productivas sostenibles a partir del emblema «responsabilidad social» empresarial.
- La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLP), que ha venido impulsando acciones de capacitación y de formulación de Planes Concertados y Presupuestos Participativos<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> La Secretaría de Descentralización de la PCM establecida según Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, publicada en el diario El Peruano del 25-01-07, reemplaza al Consejo Nacional de Descentralización. Carece de rango ministerial y no es titular de Pliego.

<sup>2</sup> Según información de la MCLP al 2006 existen 143 Mesas Provinciales activas (de las 195 Provincias) y 441 Mesas Distritales activas (de 1,831 Distritos).

### **Canon y regalías mineras. Entre abundancias y carencias**

*Se estima que para el 2007 las regiones donde operan plantas mineras dispondrán de unos 4,700 millones de nuevos soles por canon y unos 500 millones de nuevos soles como aportes voluntarios. Ancash, Cajamarca, Moquegua y Tarma concentrarán alrededor del 60% de esos recursos. En el 2006, se habrían dejado de gastar cerca de 700 millones de nuevos soles provenientes del canon minero. Entre el 2000 y el 2006 el crecimiento del valor del canon transferido al nivel regional y municipal creció 21 veces, pasando de 55 millones de nuevos soles en el 2000, a 1,176 nuevos soles. Por otra parte, existen previsiones de inversión en minería por más de 10 millones de US dólares en los próximos 5 años, no obstante la concurrencia de conflictos con comunidades y el propio Estado por el uso de tierras y aguas, así como por insuficientes medidas de protección ambiental. Esta situación induce a los Gobiernos Regionales y Municipales a invertir a una tasa inusual cuando no existen, en general, disponibilidades técnicas para programar inversiones o, peor aún, se carece de suficientes Perfiles o Estudios de Preinversión sustentables que alimenten sus Presupuestos Participativos.*

Fuente: Notas de Información y Análisis del «Grupo Propuesta Ciudadana».

Esas relaciones y otras que se efectivicen en tal sentido deberían conformar un «Sistema» ágil para fijar políticas que orienten las inversiones públicas y el desempeño de los entes privados (vistos como productores y consumidores, pero también como actores del proceso de desarrollo).

El gráfico siguiente, visualiza parte de la red institucional ligada al Planeamiento Estratégico.

#### **PLANES REGIONALES CONCERTADOS: RED INSTITUCIONAL**

