

# *Los gobiernos regionales del periodo 2003-2006: la primera promoción que se gradúa de la descentralización*

**CARLOS MONGE\***

El balance de la gestión de los gobiernos regionales que culminarán su gestión en diciembre de 2006 puede enfocarse desde diversos aspectos (¿incidieron en la descentralización y en la política nacional?, ¿gastaron bien sus recursos?, ¿fueron transparentes y participativos?, ¿incidieron en la calidad de vida de la población y en el desarrollo regional?), pero debe considerarse siempre que se trata de la primera generación de gobiernos regionales electos que completa un periodo de gobierno sin interrupciones en su propia marcha y sin cambios radicales del régimen político general del país.

## **ESCASO PROTAGONISMO NACIONAL Y NINGUNA AMENAZA A LA GOBERNABILIDAD**

Después de la descentralización impulsada por Andrés Avelino Cáceres en la década posterior a la Guerra con Chile, no hubo durante el siglo XX una descentralización similar a la que ahora vivimos. El único intento fue el iniciado por el primer Gobierno de Alan García —en el marco de la Constitución de 1979 y la Ley de Bases de la Regionalización de 1984—, pero fue frustrado por el autogolpe fujimorista de abril de 1992.

El primer y más grande éxito de los gobiernos regionales del periodo 2003-2007 es, entonces, haber durado, no haber precipitado una crisis que llevara a su propia desaparición. Recordemos que cuando el proceso se inició no fueron pocos los que le auguraron corta vida, calculando que una situación política en la que confluían un Presidente desprestigiado, un partido de gobierno débil y con solo un gobierno regional frente a una mayoría aprista en las regiones, conduciría directamente a una crisis de gobernabilidad.

No fue así. La existencia de un mapa político opositor en las regiones no fue —en ningún caso— un factor de inestabilidad política. Por el contrario, es posible decir que los gobiernos regionales fueron poco activos en el escenario nacional y tuvieron escasa iniciativa en la orientación de la descentralización misma. Ciertamente, al inicio de estas nuevas gestiones regionales hubo un conflicto con los ministerios nacionales en torno al nombramiento de los directores regionales de Educación y de Salud; lo hubo también entre el Gobierno Regional de Loreto y el Ministerio de Educación en torno al nombramiento de maestros en esa región.

Se puede mencionar, asimismo, el protagonismo de los gobiernos regionales en el proceso que llevó a las consultas sobre la integración de dieciséis departamentos en cinco regiones. Sin embargo, en general, no tuvieron mayor incidencia en la definición normativa del proceso (Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones y su Reglamento), pero sí en la presentación de las iniciativas de integración (no las hubo de los partidos ni de la sociedad civil) y —después— en las campañas a favor o en contra de la integración.

Adicionalmente, las autoridades regionales tuvieron activa participación en el debate sobre el Sistema Nacional de Inversión, Pública (SNIP), y reclamaron que se les dé más autonomía en la aprobación de sus proyectos de inversión, acusando al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de usar el SNIP como instrumento para negarles recursos.

Aparte de estos tres ejemplos, no queda para el recuerdo ningún protagonismo de las autoridades regionales en torno a asuntos cruciales para el destino del proceso, como la descentralización fiscal, la transferencia de competencias, los mecanismos de participación popular o las políticas centrales frente a las grandes empresas que realizan actividades extractivas en sus territorios.

En todos estos casos, más allá de manifestar algún acuerdo y muchas discrepancias con la

conducción gubernamental, los gobiernos regionales no actuaron de manera concertada para cambiar el curso de la descentralización o de las políticas públicas con directo impacto en sus regiones, ni fueron, en consecuencia, actores de las crisis políticas nacionales. Cabe preguntarse, sin considerar sus particulares orientaciones políticas, si los gobiernos regionales no fueron, en realidad, factores de estabilidad nacional al absorber regionalmente una cantidad de demandas y de conflictos que, de otra manera, se hubieran dirigido al Gobierno Central.

### **LA CALIDAD DE LA GESTIÓN REGIONAL: HETEROGENEIDAD Y TEMAS COMUNES**

Resulta difícil ofrecer una apreciación ‘promedio’ de la calidad de la gestión de más de una veintena de gobiernos regionales muy diferentes entre sí. Sin embargo, sobre la base de la observación que hemos venido haciendo a quince gobiernos regionales desde el Sistema Vigila Perú, nos atrevemos a señalar algunos temas comunes.

En cuanto a la gestión presupuestal, queda claro que la parte mayor de los recursos regionales se destinó al pago de las planillas de Educación y de Salud (y de otros sectores del Estado con personal en las regiones), quedando solamente una parte menor para el gasto de inversión. En el proceso, los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales se incrementaron no por una voluntad descentralista del MEF, sino por el crecimiento de la recaudación de las cuentas fiscales descentralizadas. Al respecto, ha habido problemas para gastar los modestos recursos recibidos (diferencias con el SNIP, dificultades con el manejo de las licitaciones, incapacidad de hacer buenos proyectos, etcétera).

El problema de los retrasos en la ejecución de las inversiones es mayor, ciertamente, en las siete regiones (y sus municipios) en las que se ubican los recursos petroleros, mineros y gasíferos, que concentran los fondos que se distribuyen por concepto del canon y del pago de regalías. También se observó una tendencia a la fragmentación del gasto, patrón heredado de las CTAR, dificultades para lograr la aprobación de proyectos mayores, así como la necesidad de una presencia política directa en las localidades.

Sin duda, la actitud defensiva de las autoridades regionales frente a la pretensión de imponerles mayores controles a su capacidad de gastar y de recortarles los recursos que ahora reciben, se justifica. Pero, con la misma intensidad, deberán buscar soluciones a su limitada capacidad de gestión de los recursos que tanto defienden, buscando formas de impedir que estos se gasten en obras superfluas e irrelevantes para la mejora de las condiciones de vida de la población.

En lo que atañe a la transparencia y el acceso a la información, el balance de Vigila Perú ha sido que, partiendo de cero, los gobiernos regionales han mejorado su comportamiento a medida que han puesto en práctica los mandatos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (portales de transparencia, funcionarios encargados y procesos para responder a solicitudes de información). Mantener esta tendencia, mejorando la oferta de información de los portales y la veracidad y oportunidad de las respuestas a pedidos de información, son retos a los que deben responder los nuevos gobiernos regionales.

Sobre la participación ciudadana, la experiencia habla de un limitado funcionamiento de los consejos de coordinación regional (CCR) y de un mejor desempeño de los presupuestos participativos. ¿Cuánto de esto se debe a la buena o mala voluntad de las autoridades regionales y cuánto a problemas de diseño de los mecanismos? De hecho, el CCR restringe la participación a unos cuantos representantes de la sociedad, no tiene un procedimiento establecido de funcionamiento y tampoco está obligado a reunirse más de dos veces al año. Así, si la autoridad no quiere, el CCR en la práctica no sirve para nada. Mientras tanto, los presupuestos participativos son más abiertos a la participación y tienen procedimientos y pasos establecidos. En este caso, aun si la autoridad buscara limitarlos, la sociedad tiene a su favor la mayor apertura de su diseño y los procedimientos señalados en las normas. Cabe a las nuevas autoridades regionales mostrar creatividad para ampliar la participación ciudadana, superando las limitaciones de las normas vigentes, así como iniciativa para trabajar en una reforma de estas que asegure una más amplia participación y una mejor articulación entre la diversidad de mecanismos que se han venido creando.

Finalmente, en lo que concierne a la estabilidad de los gobiernos regionales, se presentaron varios casos en los que se vacó de manera definitiva (Áncash, Apurímac) o temporal (San Martín, Puno) a las autoridades regionales electas. Sin embargo, en términos generales, los gobiernos regionales mantuvieron un alto grado de estabilidad, pese a tratarse, en su mayoría, de autoridades sin ninguna

experiencia previa de gestión pública y a la cabeza de movimientos regionales o partidos con escaso nivel de legitimidad ciudadana.

**SE HA GRADUADO UNA PRIMERA GENERACIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES. EL RETO DE LA SIGUIENTE ES SUPERARLA**

Se ha logrado algo inédito en la historia reciente del Perú: se han elegido autoridades regionales, estas han culminado su periodo de gobierno y están a punto de entregar sus cargos a nuevas autoridades electas en comicios democráticos que nadie cuestiona. Se ha graduado la primera promoción del que debe ser un proceso de mediano y largo plazo de formación de élites regionales capaces de gestionar los destinos de sus territorios. Al hacerlo, han colocado una valla que las nuevas autoridades electas en las regiones deben mantener, cuando no superar. Esperamos que el proceso continúe. Esperamos que las nuevas autoridades regionales —que ahora tienen el beneficio de la experiencia vivida en la descentralización en estos años— aborden los problemas pendientes y les den solución, al mismo tiempo que sean protagonistas nacionales de la descentralización contribuyendo a definir su rumbo y aportando a las políticas nacionales que impactan en sus territorios. ■