

E14

PN-MAY-189
150-52065

21

ESTRUCTURA Y GESTION DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

Jaime Johnson Rebaza del Pino

Alberto García de Romaña

Fredy Monge Pimentel



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Apartado Postal 5163 - Lima 100 - Perú

Derechos Reservados
© CER
Centro Peruano de Estudios
Para el Desarrollo Regional
Apartado Postal 5163
Lima 100
Perú.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), es una asociación civil, de carácter privado, sin filiación partidaria y sin afán de lucro. Sus áreas de actividad son la investigación, capacitación y difusión. El CER orienta sus estudios hacia el logro de propuestas de solución sobre las problemáticas económicas, culturales y políticas. Incorpora en sus análisis las experiencias andina e internacional. La meta es el desarrollo regional y nacional descentralizado. Sus líneas temáticas básicas son: planificación regional y municipal; población, ocupación y políticas productivas en sus marcos regionales; finanzas, administración y gestión en los Gobiernos descentralizados; ecosistemas urbanos—regional; la condición cultural—educativa en el medio rural—andino.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

PRESENTACION

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), tiene entre sus objetivos permanentes el impulsar el balance y propuestas de solución ante los problemas y políticas nacionales. Es por eso que, los días 25, 26, 27 y 28 de marzo de 1985, se realizó el Seminario-Taller sobre Descentralización y Regionalización en el Perú; que contó con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Se trataron los temas de planificación; políticas públicas y financiamiento; estructura y gestión de los gobiernos regionales; la organización y acondicionamiento territorial. Como expositores estuvieron: Ernesto Gonzales, Raúl Lizárraga, Eduardo Durand, Fredy Monge, Carmen López, Henry Izquierdo, Alfredo Stecher, Alberto García y Jaime Johnson.

Se reunieron en cuatro comisiones, técnicos que laboran en instituciones públicas y privadas, representantes de partidos políticos, investigadores sociales, autoridades oficiales y miembros de organismos internacionales de cooperación técnica. Todos ellos, en un número de setenta debatieron los puntos de vista de los expositores, los propios, y recordaron ideas de otros estudiosos. El trabajo común tuvo como eje el lograr una sistematización de los múltiples aspectos de las temáticas planteadas en el esquema original. Focalizaron los problemas básicos y propusieron alternativas de solución. Prevalció una fraternal inteligencia. Se logró un consenso en temas medulares.

Sin duda, la base fue la necesidad vital de mejorar las condiciones existentes, cambiar la faz del país, integrar solidariamente a los pueblos que perviven en el aislamiento. Denotamos en tal interés, la persistencia por quebrar definitivamente las amarras a la herencia colonial y a una República soterrada en latentes frustraciones, que originaron y reforzaron la desunión, el subdesarrollo interno y la dependencia externa.

El objetivo del Seminario fue logrado. Hay elementos suficientes para elaborar medidas de corto y mediano plazo, en cuanto a la descentralización del Estado. Se ha definido lo prioritario, entre los múltiples aspectos del problema descentralista y regional peruano. Se renuevan los objetivos por los cuales el CER existe. Que las páginas siguientes permitan mayores reflexiones y bases de solución a los urgentes problemas de una Nación y un Estado, en proceso de construcción.

Carlos Delgado M.
Director Ejecutivo
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional CER.

CONTENIDO

	Pág.
PROPUESTA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION.	
Jaime Johnson y Alberto García	
INTRODUCCION.....	15
1. Reforma de los poderes públicos.....	17
2. La planificación en el estado descentralista.....	37
3. La gestión descentralizada.....	52
4. Organización y articulación de los niveles de gobierno.....	57
5. Mecanismos de articulación de los niveles de gobierno.....	69
6. Algunas medidas para poner en funcionamiento la administración descentralizada.....	77
GESTION ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.	
Fredy Monge	
INTRODUCCION.....	93
1. Antecedentes y situación actual.....	94
2. Gestión de los gobiernos regionales.....	118
3. Atribuciones de los niveles de poder en algunos de los sistemas administrativos.....	145

4.	Conclusiones y recomendaciones.	148
—	Relación del debate realizado en la comisión sobre estructura y gestión de los gobiernos regionales	153
—	Relación de integrantes en la comisión 3.	155
—	Relación de integrantes en la comisión 4.	156
—	Conclusiones de la comisión sobre estado y descentralización. Estrategias de transición de las cortes a los gobiernos regionales	157
—	Conclusiones de la comisión sobre estructura y gestión de los gobiernos regionales.	164

INTRODUCCION

En el siglo XX peruano se han formulado diversas propuestas de organización del Estado con el objetivo de descentralizar la dinámica social, política y económica de nuestra sociedad. En 1920, se promulgó una Constitución en reemplazo de la de 1860 entonces vigente. Uno de los temas de aquella carta fue el referido a la conformación de Congresos Regionales. Trece años después se promulgó una nueva Constitución. En ésta se establecieron los Consejos Departamentales, a los que no se les precisó territorio de acción pero sí rentas, atribuciones y facultades. Más aún, en setiembre de 1933, pocos meses después de promulgada la ley de leyes, se aprobó en el Congreso una ley orgánica de descentralización. Circunstancias diversas frustraron la aplicación de las normas constitucionales.

Se opusieron a ellas, el temor de los sectores dominantes que habían consolidado su espacio de poder en Lima y los terratenientes que sintieron en la descentralización un proceso de ampliación del mercado y reducción de sus capacidades de maniobra para continuar con la consolidación de las relaciones serviles y semiserviles en el campo. Con el ingreso explosivo de las masas urbanas a la vida política, apoyando a partidos que recusaban el orden establecido, se terminó de configurar esa aguda desconfianza en relación a lo que significará pérdida de poder del Gobierno Central. Todo ello se

tradujo en la represión de los mecanismos democráticos, persecución a partidos, y restricción de la lucha política. Entre 1933 y 1956 el Perú vivió una etapa de imposición del Estado por la vía de la expansión de las facultades del Gobierno Central en diversos campos.

A partir de 1956, se empezaron a reestablecer algunas de las normas democráticas consagradas constitucionalmente. Se permitió, de ese modo, que partidos antes proscritos reingresaran paulativamente a la vida pública y tentaran conducir la opinión general. En este contexto, se elaboraron nuevas ideas en torno al problema del descentralismo. Se crearon las siguientes instituciones: El Fondo Nacional de Desarrollo Económico (FNDE), las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y los Parques Industriales. A ello hay que agregar la reactivación de los Municipios como Gobiernos Locales y su elección directa a partir de diciembre de 1963, luego de 40 años de manejo de los mismos desde el Gobierno Central. No obstante, no se aplicó la Constitución de 1933. En 1968, luego del golpe encabezado por Velasco, se cerró esta etapa de relativo descentralismo.

El Gobierno Militar pretendió reformar el Estado de acuerdo a una visión nacionalista y controlista del Desarrollo. El resultado fue un proceso más agudo de centralización del aparato estatal sin obtener a cambio un positivo saldo de su gestión en lo que se refiere a la descentralización.

A lo largo de la década del 70, se empezaron a manifestar demandas regionales cada vez más intensas. Ellas, aunadas a un descontento general por la política económica aplicada desde 1976, remecieron de tal forma al Gobierno que éste se vio obligado a encontrar una salida para transferir el manejo del Estado. Se convocó a una Asamblea Constituyente en 1978. Esta procuró consagrar en el texto constitucional, reivindicaciones descentralistas reclamadas no sólo históricamente sino también por los nuevos movimientos urbano-regionales que entonces aparecían.

La Constitución de 1979, dedica un capítulo a los Gobiernos Locales y Regionales. Señala la necesidad de una Regionalización, base territorial de los futuros Gobiernos Regionales, propone el mecanismo de formación de las Asambleas, otorga facultades y rentas, etc. Como ésta era una operación delicada que había que llevar con mucho cuidado, la Carta Constitucional restituyó transitoriamente las Corporaciones

Departamentales y fijó un mecanismo al nuevo gobierno para que se reestructurara el Estado en base a los órganos regionales. En la actualidad, ya se ha aprobado el Plan Nacional de Regionalización y la Ley de Bases para la Regionalización.

El documento presentado por Jaime Johnson y Alberto García de Romaña intenta plantear una respuesta al problema de la descentralización formulando alternativas para los próximos 5 años, aunque sus sugerencias tienen un alcance mayor. De un lado, se trata de responder la siguiente interrogante: ¿Cómo transitar desde las actuales Corporaciones Departamentales a los futuros Gobiernos Regionales? Por otro, destacan el papel del Municipio en el proceso de descentralización, se proponen las competencias de las Regiones, se plantea la creación de una instancia sub-regional y se precisan las facultades para la actuación del Estado en sus diferentes niveles. El trabajo presentado por Fredy Monge analiza los sistemas administrativos desarrollados en el marco de los últimos 30 años. Como resultado de éste ensayo y de su experiencia en la gestión pública de ámbito departamental Monge nos ofrece un conjunto de líneas de acción administrativa de gran utilidad para los futuros gobiernos regionales.

Los documentos que presentamos son un aporte al debate que actualmente se viene dando en el Perú; y son de hecho, propuestas de gran aliento histórico.

**PROPUESTA DE UNA NUEVA
ESTRUCTURA DEL ESTADO
EN UNA ESTRATEGIA
DE DESCENTRALIZACION**

**Jaime Johnson Rebaza del Pino
Alberto García de Romaña**

INTRODUCCION

El carácter del Estado guarda estrecha relación con el carácter de la estructura socio-económica. En este sentido, la nueva estructura del Estado que se propone deberá ir construyéndose sobre la base de una real democracia política en la medida que se vaya logrando una auténtica democracia económica. Ambos son elementos sine qua non del logro de una democracia social sin discriminación en razón a raza, sexo o ideología.

La mayor capacidad económica de los individuos y de los grupos sociales tiende a otorgar a éstos una mayor capacidad de participación en las decisiones. Por ello, en una democracia económica la estructura de la economía deberá ordenarse de manera tal que permita una equidad entre los individuos, con igualdad de oportunidad en el acceso al empleo, y a los servicios de salud, educación, información, conocimiento, vivienda, alimentación, seguridad social y a la recreación. Esta situación de equidad económica es la que permitirá que todos los individuos posean una real capacidad de participación, así como similares potencialidades de decisión política.

A partir de esta realidad se trata entonces de construir una estructura del Estado en donde se pueda dar la participación política de toda la población y en donde se garantice que los intereses de las mayorías, hasta hoy subprivilegiados, estén representados convenientemente, de manera que la democracia política favorezca y garantice la consecución de la

democracia económica. La nueva estructura del Estado debe favorecer el paulatino logro de la democracia social, económica y política.

Los principios rectores de la propuesta se expresan en los siguientes enunciados:

- Implementar una estructura del Estado con unidad de gobierno, constituyendo una estructura estatal unitaria y no centralista, vertebrada por una planificación que articule los niveles de gobierno y el sistema de toma de decisiones desde el nivel local hasta el nacional, otorgando los mecanismos para la más amplia participación democrática.
- Legitimar la representatividad en las instancias deliberativas asegurando que los electores tengan la atribución de fiscalizar y controlar a sus representantes, así como a los ejecutores y administradores de las políticas y recursos públicos, dándoles capacidad de revocar el mandato de los primeros y promover el sancionamiento de los segundos.
- Otorgar la más amplia cobertura de servicios entendiendo por ello la extensión de la acción pública a los más vastos sectores de la población y del territorio nacional, privilegiando a los desposeídos y a las zonas más deprimidas del país.
- Descentralizar en el nivel local el ejercicio de las funciones generales, legislativas, ejecutivas, judiciales y de planificación así como reconocer su competencia sobre todos los asuntos sectoriales que en razón a niveles de complejidad y tecnificación serán cedidos a los otros niveles de gobierno.

El cumplimiento de estos enunciados implica la construcción de una nueva estructura del Estado bajo una concepción integral que deberá responder a los siguientes criterios generales:

- La nueva estructura del Estado estará definida por órganos que, situados en distintos niveles o instancias de decisión (local, subregional, regional y nacional), permitan el desarrollo de las distintas funciones generales del Estado (legislativa, ejecutiva, planificadora y judicial).

- Los órganos del Estado armonizarán sus funciones respectivas, coordinando las distintas funciones generales (relación horizontal) y los distintos niveles territoriales (relación vertical) asegurando coherencia en la política general de gobierno.
- La intervención eficaz y eficiente del Estado como rector de la economía y como productor de bienes y servicios a través de sus empresas (nacionales, regionales y locales).
- El establecimiento de mecanismos de representación en los distintos niveles de gobierno, asegurando la expresión de los intereses de las grandes mayorías y de las organizaciones sociales más representativas de la actividad socio-económica nacional, así como de participación en la decisión relativa de desarrollo a través de la planificación concertada.

1. REFORMA DE LOS PODERES PUBLICOS

A. En Relación a la Función Legislativa

Si bien la propuesta de reforma de la estructura del Estado no se vería seriamente afectada de preservarse el actual sistema bicameral, su coherencia sería mayor de reemplazarse el bicameralismo por un sistema unicameral.

El sistema bicameral adolece de determinadas inconveniencias que podrían ser superadas de adoptarse determinadas medidas que atiendan, de manera creativa, los requerimientos de la función legislativa y fiscalizadora típica de esta función.

En primer lugar, ha de cuestionarse la necesidad de un Congreso con un excesivo número de representantes que, como lo demuestran los pocos años de su funcionamiento, no existe una correlación entre un elevado número de representantes y la productividad, tanto fiscalizadora como legislativa, y sí entre la calidad de sus miembros y la eficiencia de su gestión. De otro lado, el concepto de la cámara revisora ha contribuido a una innecesaria duplicidad de esfuerzos que no me-

jora sustantivamente el proceso legislativo (1); antes bien, contribuye a dilatar innecesariamente la dación de normas urgentes para el país. Asimismo, el Poder Legislativo enfrenta, como grave restricción del ejercicio de sus funciones, la ausencia de apoyo técnico adecuado para el estudio y formulación de normas. Dicho apoyo se hace necesario para efecto que el Poder Legislativo cumpla su labor de investigar y fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo. Esta deficiencia, agregada a la lentitud de la respuesta Legislativa, ha significado perder terreno ante un Ejecutivo ávido y deseoso de suplantar al Congreso en la función legislativa, resultando, como consecuencia, que la mayor parte de las leyes haya sido dadas por el Ejecutivo al amparo de autorizaciones mal concebidas que constituían carta blanca para éste último (2).

La Constitución prevé que una vez constituidas las regiones los senadores serán elegidos a base de las mismas. Sin embargo, el hecho que los senadores sean elegidos independientemente y al margen de los gobiernos regionales agrega factores aleatorios, que podrían haber sido resueltos si los mismos fueran representantes de las Asambleas Regionales.

Por último, el Congreso que debiera asumir la función mediante la cual el Estado garantiza el principio de la soberanía y de la participación plena de la población en la toma de decisiones, al amparo de supuestos principios democráticos, no permite que, en dicho órgano se encuentren representados importantes sectores de la población actualmente marginados de la decisión política (3).

(1) El bicameralismo surge en Inglaterra como demanda de la burguesía, plebeyos o comunes que requería de un mecanismo de expresión de sus intereses frente a los de la nobleza terrateniente (lords). El concepto de las dos Cámaras es recogida y reinterpretada en la Constitución Norteamericana, que establece una Casa de Representantes cuyos miembros son elegidos en función al volumen poblacional de los territorios y un Senado que expresa la igualdad entre los Estados que coaligan en una Federación (cada Estado elige 2 senadores al Congreso) y que defiende y garantizan los derechos de los Estados Federados frente al Gobierno Central.

Es difícil explicarse cual pueda haber sido el motivo o justificación para el establecimiento del bicameralismo en el caso peruano, sino es el de preservar modelos de constituciones anteriores o la simple imitación del modelo demoliberal norteamericano.

(2) Ver Bernales, E., *Parlamento, Estado y Sociedad*, DESCO, 1982.

(3) Ver página 54.

La propuesta que se plantea a continuación supone una enmienda constitucional y no podría entrar en vigencia sino a partir de 1990 de aprobarse la modificación constitucional.

La función deliberativo-legislativa como función de gobierno mediante la cual el Estado garantiza el principio de la soberanía y de la participación ciudadana, se expresaría en una Asamblea Nacional de 100 miembros en la que el 50% sería elegido por sufragio universal y secreto; el 25% procedería por designación de las Asambleas de los Gobiernos Regionales y el 25% restante por designación de las organizaciones sociales más representativas del nivel nacional. Esta última representación, que es de naturaleza funcional, permitiría que se reflejen los intereses de la sociedad organizada en sectores productivos.

Se propone asimismo, establecer un cuerpo especializado de apoyo a la Asamblea Nacional conformado por profesionales idóneos de diferentes disciplinas, al que puedan recurrir los legisladores, tanto para los estudios necesarios a la formación de leyes como para las tareas de inteligencia documentaria requeridas para fiscalizar la función pública.

B. En Relación a la Función Ejecutiva

Cualquier propuesta de modificación de la estructura del Ejecutivo debe partir de un análisis del rol que se le asigna al Estado, así como de un análisis de la realidad de cada país.

Tradicionalmente, se concibe como función propia del Ejecutivo aplicar la norma legislativa que emana del Congreso o Parlamento, a través de actos y acciones administrativas. Aun cuando esta concepción es muy limitada se puede decir que, dependiendo del tipo de régimen, dichos actos o acciones tienen distinta amplitud, incidencia o cobertura que van desde la preservación de la existencia misma del Estado (Estado gendarme), pasando por la prestación de servicios y el apoyo a los sectores productivos (Estado promotor), el manejo de los vectores de la economía (Estado regulador) o la intervención en forma determinante en la dirección de la economía y en la producción de bienes y servicios (Estado receptor); pudiendo darse combinaciones de distinto grado.

Dos factores son determinantes de la dimensión, número y característica de los elementos componentes del Ejecutivo:

El primero, es el rol que desempeña el Estado en la sociedad. Es decir, cuanto más se acerca el Estado al modelo de "Estado Rector" mayor es la dimensión y diversificación del aparato administrativo estatal. El segundo, es el grado de desarrollo del aparato productivo. Cuanto mayor sea su desarrollo mayor será la dimensión y diversificación del aparato administrativo estatal.

El primer factor se explica por la opción política en la que actúa el Estado, donde, en un extremo, se recurre al mercado como regulador absoluto de la oferta y la demanda a través de los precios y al otro, a una planificación omnicompreensiva de la producción y el abastecimiento; cabiendo entre los extremos, formas intermedias de intervención en la economía.

El segundo factor se explica por la naturaleza distinta de los problemas que confrontan una economía desarrollada y una economía subdesarrollada. Los problemas de los países industrialmente desarrollados exigen mayores niveles de desagregación sectorial en razón a la atención altamente técnica y especializada que se requiere para darles respuesta. Mientras que los problemas que confrontan los países subdesarrollados se interrelacionan de tal forma que su solución requiere un tratamiento eminentemente multisectorial e integral.

Se puede afirmar que, en el momento actual, existe conciencia que para resolver los problemas nacionales es necesario enfocarlos de manera general y coherente, superando las apreciaciones sectoriales, asistémicas y empíricas. Sin embargo, tan estéril puede resultar formularlos a un nivel de máxima generalidad que no individualice elementos sectoriales, como el reducirlos a detalles y subdivisiones de una infinita gama de problemas.

El éxito del diagnóstico pareciera situarse a mitad de camino entre los niveles de agregación total y de atomización inconexa.

Es preciso reconocer que los problemas sociales tienen la facultad de agregarse y desagregarse simultáneamente en superproblemas y subproblemas, cada uno de los cuales interacciona acumulativamente con sus envolventes ambientales: ecología, economía, cultura y política.

Puede ser muy cierto decir, por ejemplo, que la desnutrición es un problema capital en el Perú; el error está en definirlo como un problema aislado y diseñar para él una campaña de apoyo alimentario como solución. La desnutrición es causa y consecuencia de otra serie de dolencias sociales; desde la obvia falta de alimentos hasta la más remota de no conocer las exigencias dietéticas nutricionales y, probablemente de la influyente situación del subconsumo por falta de ingresos adecuados que, a su vez, se explica en términos de otras variables de marginalidad, desintegración social, problemas estructurales del aparato productivo, etc. (4) Un círculo vicioso que no es sino una manera de definir la interacción de efectos acumulativos entre los elementos de un mismo sistema.

Es lógico que si la problemática socio-económica no puede diagnosticarse interrelacionadamente la política del Gobierno no puede pretender tampoco soluciones integrales. No sólo las medidas aisladas pierden su efecto al no actuar sobre problemas distintos e interconectados, sino que, lo que resulta más grave, cualquiera de estas medidas puede destruir los efectos benéficos de otra que fue diseñada para resolver otro problema cuya interrelación se ignora. Los ejemplos son innumerables, pero bastará aquí con uno: si se decide que el problema central es el crecimiento de la economía nacional a corto plazo, la inversión será orientada a las regiones y proyectos en que la relación capital -producto sea máxima. Como tales regiones son, por definición, las de mejor infraestructura, la nueva inversión hará más ricas aún a las regiones que ya lo eran y utilizar la mano de obra calificada, en detrimento de las regiones más atrasadas y de los trabajadores marginales. Este proceso acumulativo puede terminar en una combinación de inflación con desempleo, recesión económica general, marginación social, desintegración regional y ruptura de la cohesión nacional. El gobierno que preside este proceso de desintegración social y malestar acumulativo puede sorprenderse de los resultados opuestos a los que buscaba y, con la mejor voluntad, trata á de buscar terceros responsables, cuando, en realidad, la principal responsable ha sido su

(4) Gracierena, J. Políticas Sociales y de desarrollo: alternativas para su integración en Desarrollo Social en los 80-ILPES, CEPAL. UNICEF, 1984.

propia política. El Gobierno, en este caso hipotético, intentó buscar y combatir un sólo problema central con una única solución, que técnicamente parecía correcta. Pero los países no tienen un problema central, sino una serie de problemas entrelazados y acumulativos que exigen un diagnóstico global y un tratamiento igualmente global de medidas interdependientes, es decir, una planificación de su acción política en función de costos y beneficios sociales.

Una propuesta de reestructuración del Ejecutivo peruano debe obedecer a las necesidades de administrar el desarrollo del país y de su situación de subdesarrollo.

Un examen de la realidad nacional, en el momento actual, permite identificar algunos de los problemas más importantes que confronta la sociedad peruana. Los mismos tienen un carácter estructural y su solución sólo podrá encontrarse en el largo plazo. Dimensiones como la ocupación más equilibrada del territorio; la estabilización de las corrientes migratorias permanentes; las transformaciones tecnológicas de la estructura productiva; el desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la prevención o reversión de su deterioro; los ajustes culturales en términos de nuevos valores y patrones de comportamiento, así como las formas de organización socio política e institucional son susceptibles de modificación sólo en el largo plazo.

Los problemas más importantes se manifiestan en: un desequilibrio entre el crecimiento demográfico y el económico; una escasa generación de empleo, adecuadamente remunerado, en actividad productiva; un alto déficit alimentario; una incompleta integración cultural, económica, social y territorial; un agobiante centralismo; y, una inadecuada institucionalización del Estado para administrar el desarrollo (5).

En síntesis, las medidas orientadas a racionalizar y reorientar el funcionamiento de la administración pública deben emprenderse dentro de una perspectiva global de los problemas nacionales de manera de no correr el riesgo de que se conviertan en medidas aisladas y contradictorias, y deben, asimismo, responder a un planteamiento integral de la estructura del Estado.

(5) cfr. INADE-PMS, *Estrategia para el desarrollo de la Sierra*, marzo 1983.

La propuesta de modificación del Poder Ejecutivo, que se presenta a continuación en términos de su conformación, sigue el patrón clásico de la estructura piramidal de subordinación ascendente. En la cúspide de la pirámide se ubica el Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, expresión de síntesis y catálisis de la política de gobierno. Pero, como señala la Constitución ningún acto del Presidente es válido si no es refrendado por un Ministro. Por ello, el Órgano Supremo del Ejecutivo lo constituye el Consejo de Ministros y es a éste, como órgano colegiado, que le incumbe la función, eminentemente política, de diseñar la política global del Gobierno y buscar su mayor coherencia. Asimismo, la Constitución señala que hay responsabilidad solidaria de todos los ministros y, de no estar de acuerdo con los actos del Consejo, el Ministro discrepante deberá renunciar. Como se señalara anteriormente, los países no tienen un problema central sino un conjunto de problemas que son acumulativos y se entrelazan. Precisamente la responsabilidad del Presidente y del Consejo de Ministros es gobernar; vale decir, resolver los problemas centrales en función de objetivos que establece el Gobierno y del empleo de medios y recursos de la manera más eficaz y eficiente, para que el logro de los objetivos definidos posibilite la superación de los problemas nacionales.

1. De la Redefinición de la Orientación Política

Frente a las experiencias de gobiernos pasados que han mostrado disfuncionalidad y contradicciones en sus políticas, las mismas que han sido producto de una visión excesivamente sectorizada y no planificada de la gestión de gobierno, la propuesta se orienta a facilitar la búsqueda de mayor coherencia en la política general de gobierno y en la de sus componentes sectoriales y regionales.

Podría, inclusive, afirmarse que la prueba de esa coherencia es, precisamente prueba última que el Gobierno asume el poder con planteamientos ideológicos definidos. Un gobierno con planteamientos claros habrá de plantearse como problema crucial integrar sus objetivos de gobierno con sus políticas específicas de instrumentación, lo que exige una cuidadosa definición de las acciones sectoriales que permita relacionarlas entre sí, y relacionar el conjunto de ellas, con

la política general de Gobierno. Si, por ejemplo, la integración nacional de sus regiones y sus pobladores se plantea como objetivo, es posible conectar cualquiera de las políticas sectoriales al logro de dicho objetivo. Así, la política educativa tenderá hacia esa integración nacional a través de las conductas, decisiones, normas, procesos, insumos y productos de la educación: los temas de la integración formarán parte del pensum o currículum escolar, los maestros rotarán por regiones, los estudiantes realizarán viajes de estudios por el país. La política industrial buscará que las empresas se ubiquen en el interior del país y estructuren su producción para mejor aprovechar recursos internos antes que extranjeros. La política de turismo incluirá la promoción del turismo interno, aún anteponiéndolo al internacional, para que los nacionales conozcan el país aunque no dejen divisas. La política vial estará orientada a interconectar distritos y provincias, etc.

La búsqueda de esa coherencia sectorial, a base de las nuevas condiciones planteadas por la definición de los nuevos objetivos, pone en tela de juicio el número y ámbito de los ministerios y de los sectores a cargo de éstos. Y aún de subsistir con sus actuales denominaciones y cobertura formal, han de entenderse como nuevos en su contenido. El que subsista un sector denominado educación no necesariamente significará que deberá corresponderle un Ministerio de Educación o que no varíen radicalmente el pensum escolar, la naturaleza de los materiales educativos, o la selección y la formación ideológica de los docentes.

Se ha discutido sobre la necesidad de buscar la mayor coherencia sectorial en función de la política general de gobierno. Falta aún explicar el porqué de una nueva agrupación sectorial. El punto queda planteado en términos de los alcances que, en cada tiempo y lugar, resulte oportuno dar al término homogeneidad y al término afinidad sectorial. En todo agregado de elementos es posible determinar rasgos comunes y diferenciales y agruparlos en razón a ser más o menos homogéneos o más o menos afines, dependiendo del valor relativo que se dé a cuanto los une y los diferencia. Si la homogeneidad se entiende en sentido muy amplio, se conformarán pocos sectores o subconjuntos del conjunto total; si a la presencia de ciertos rasgos diferenciales se les da un peso decisivo, el número de sectores será numeroso.

Entendida la homogeneidad en su más amplia acepción operativa es posible identificar tres grandes sectores de acción nacional: el sector de los **Servicios Tradicionales**, que se refiere a las funciones que incumben normalmente al Estado, en términos de su propia existencia como tal, con exclusión de la acción privada: Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Orden Interno y Justicia. El Sector de los **Servicios Sociales**, orientado primordialmente a la conservación y desarrollo integral del ser humano: educación, salud, previsión social, vivienda, recreación, etc. Y, el Sector de los **Servicios Económicos**, orientado al aumento y mejora de los bienes y servicios materiales: agricultura, industria, comunicaciones, vías, etc. Sin embargo, esta división es convencional y las fronteras entre ellos no pueden trazarse rigurosamente y, por tanto, no pueden ser excluyentes entre sí.

Lo que sí es común a todos los sectores, como función privativa del Estado, es la capacidad normativa y reguladora de las actividades que se desarrollan en su ámbito interno.

En cualquier caso, el hecho mismo de la triple confluencia en el sector de:

- a) Un conjunto de objetivos homogéneos que los hace afines.
- b) Una integrabilidad de las decisiones que la política general y sectorial de Gobierno exigen.
- c) Las exigencias organizativas de un Consejo de Ministros operativo por su número y diferenciado según líneas de decisión sectorial, que obliga a definir la homogeneidad del producto (decisión) en términos eminentemente pragmáticos y flexibles.

Para la organización del Consejo de Ministros, si el número de sus componentes resulta excesivo en la configuración de la política global, es posible agrupar la titularidad de varias políticas sectoriales bajo un solo asiento en el Consejo; sin embargo, para cumplir la segunda de las tres condiciones arriba expuesta, es preciso definir la homogeneidad del producto con toda flexibilidad compatible con la coherencia conceptual. A continuación se presenta la propuesta.

2. Del Consejo de Ministros

Se plantea reducir el número de miembros del Consejo de Ministros que, bajo la presidencia del Presidente de la República, se agruparía a diez ministros.

Esta proposición, responde no sólo al hecho de agilizar las discusiones y acuerdos del Consejo sino más bien a buscar la mayor armonización del mayor número de sectores que sea posible. Cada ministro estaría a cargo, política y administrativamente, de un Ministerio, el que agruparía varios sectores afines.

El Presidente del Consejo de Ministros estaría a cargo del Ministerio de Economía y Planificación y existirían los Ministerios siguientes:

El Ministerio de Asuntos Exteriores; el de Gobierno Interior; el de Defensa; el de Bienestar; el de Recursos Naturales y Producción; el de Industrias; el de Infraestructura; y el de Hacienda.

Si bien cada ministro es responsable política y administrativamente de su ministerio, como miembro del equipo de gobierno, deberá tener preocupación fundamental de interrelacionar las políticas sectoriales a su cargo con la política general de gobierno. A diferencia de los Ministros actuales, deberá aliviar su carga administrativa de titular de pliego y sus funciones resolutorias transfiriendo dichas responsabilidades a los Secretarios de Estado sectoriales respectivos, a fin de dedicar el mayor tiempo posible a las tareas de conducción sectorial y de coordinación intersectorial que le corresponde.

3. De los Ministerios

El planteamiento descentralista de la propuesta concibe un cambio sustancial en la naturaleza de los Ministerios, reduciendo su quehacer a tres responsabilidades básicas: la de normar y conducir las políticas sectoriales que le corresponden; la de coordinar la formulación de los planes sectoriales y la asignación presupuestal respectivas, con los gobiernos descentralizados y empresas del Estado y la supervisión a nivel nacional del cumplimiento de dichas políticas. Es decir, el Ministerio transfiere la mayor parte de los actos administrativos y la prestación de los servicios públicos a los niveles regional y local según corresponda y la producción de bie-

nes y servicios a entidades de naturaleza empresarial. Cada Ministerio organizará a su interior tantas Secretarías de Estado, como sectores le corresponda administrar. (Ver gráfico No. 1).

El objeto de esta medida estará orientada a:

1. Gradual y progresivamente reducir la hipercefalia ministerial, que, por la naturaleza de las funciones que se le asignan, de conducción, coordinación y supervisión, contarán con un número mínimo necesario de profesionales calificados a estos propósitos. En términos promedio, las Secretarías de Estado de mayor volumen no deberán exceder de 300 funcionarios.
2. Ampliar la cobertura de atención administrativa y la prestación de servicios en el interior del país.
3. Transferir y movilizar el mayor volumen de recursos humanos, financieros y materiales al interior del país.
4. Modernizar la gestión central mediante el empleo de técnicas e instrumentos de gestión propias a la tarea de conducción de gobierno que les corresponde.

Aun cuando la organización ministerial está abierta a mayor discusión y análisis se sugiere la siguiente composición:

— **Ministerio de Asuntos Exteriores:**

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Estado de Comercio Exterior.

Secretaría de Estado de Integración.

— **Ministerio de Defensa:**

Secretaría de Estado de Marina

Secretaría de Estado del Ejército

Secretaría de Estado de Aeronáutica.

— **Ministerio de Gobierno Interior:**

Secretaría de Estado del Interior

Secretaría de Estado de Justicia

Secretaría de Estado de Culto

Secretaría de Estado de Difusión

— **Ministerio de Bienestar:**

Secretaría de Estado de Salud

Secretaría de Estado de Educación

Secretaría de Estado de Cultura

Secretaría de Estado de Previsión Social

– **Ministerio de Servicios Sociales:**

Secretaría de Estado de Vivienda y Servicios Básicos
Secretaría de Estado de Transporte Urbano
Secretaría de Estado de Recreación y Turismo
Secretaría de Estado de Trabajo y Relaciones Laborales

– **Ministerio de Recursos Naturales, del Ambiente y la Producción:**

Secretaría de Estado de Asuntos Silvo-Agro-Pecuarios
Secretaría de Estado de la Pesca
Secretaría de Estado de Minas
Secretaría de Estado de Hidrocarburos

– **Ministerio de Industria:**

Secretaría de Estado de Industria Básica
Secretaría de Estado de Petroquímica y Metalurgia
Secretaría de Estado de Artesanías
Secretaría de Estado de Manufacturas
Secretaría de Estado de Transportes y Maquinaria

– **Ministerio de Infraestructura:**

Secretaría de Estado de Vías, Puertos y Edificaciones
Secretaría de Estado de Electricidad y Energía No Convencional
Secretaría de Estado de Obras Hidráulicas
Secretaría de Estado de Comunicaciones

– **Ministerio de Hacienda y Finanzas:**

Secretaría de Estado de Contribuciones y Aduanas
Secretaría de Estado del Tesoro y Contabilidad Gubernamental
Secretaría de Estado de Regulación Financiera

– **Ministerio de Planificación y Economía:**

Secretaría de Estado de Planificación y Presupuesto
Secretaría de Estado de Gestión Pública
Secretaría de Estado de Empresas e Instituciones
Secretaría de Estado Regional
Secretaría de Estado de Estadística e Informática

Las Secretarías de Estado se organizarán internamente en tantas subsecretarías y en direcciones como se requiera, teniendo en cuenta no exceder el máximo de cinco a cada nivel para el mejor control.

La movilización de recursos a las regiones y gobiernos locales, deberá hacerse gradual y progresivamente, pero sin exceder dos medianos plazos, en el caso de los de personal, vía la aplicación de normas inscritas en una ley de carrera pública, que contemple entre los incentivos, el económico.

Se considera necesario el establecimiento de un Ministerio de Asuntos Exteriores que vigorice la orientación de la política exterior, no sólo limitándose a las relaciones políticas del Perú con otros estados sino también a las relaciones económicas; reforzando las capacidades de comercialización externa del país, impulsando una política agresiva en la colocación de productos peruanos en los mercados mundiales y haciendo que las Agregadurías Comerciales identifiquen oportunidades, tanto de exportación como de importación, de conformidad con la política de desarrollo. También se justifica establecer un órgano especializado que formule la política peruana de integración regional y subregional, coordinando los componentes sectoriales en el marco de los acuerdos y convenios del Grupo Regional Andino y el ALADI.

Se considera, asimismo, necesaria la reunión, en un solo Ministerio de Defensa, de los tres actuales Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica. La razón es la consustancial unidad de la política de defensa nacional y la imposibilidad de su fraccionamiento. La pretendida justificación de que cada una de las tres Armas requiere de una administración separada, se invalida en el momento mismo en que se decide la descentralización de las entidades operativas con respecto a un Gobierno Central, estrictamente normativo y regulador. Los cuerpos armados no son, en realidad, parte del Gobierno sino entidades públicas gobernadas. Los tres Institutos Armados, cada uno de los cuales constituye una entidad separada, operan como organismos descentralizados del Estado bajo la gerencia de su Comandante General.

El Ministerio de Gobierno Interior tiene como responsabilidad principal normar y garantizar el orden interno y asegurar relaciones de armonía con los diversos cultos y con el Poder Judicial. Cuenta, asimismo, con una Secretaría de Difusión que norma la buena utilización de los medios de comunicación masiva, especialmente los de propiedad estatal. De manera similar a como el Ministerio de Defensa norma la gestión de las tres armas, este Ministerio regula el comportamiento de la Policía Nacional, que debe agrupar, en un solo cuerpo,

a los Instituciones Policiales actuales. Esta deberá descentralizarse regional y localmente pasando a depender de las autoridades regionales y locales. La Procuradurías dependerán de la Secretaría de Justicia.

Por razones de conveniencia administrativa los Sectores Sociales se organizan en dos Ministerios. De no optarse por esta división sería el Ministerio con el mayor número de Secretarías de Estado (ocho en total). Por razones de técnica administrativa no es conveniente la dependencia de más de cinco órganos de un solo mando, en razón a lo complejo de su manejo y control. Debe señalarse, asimismo, que la agrupación sectorial es de difícil determinación, dada la gran afinidad entre los Sectores Sociales; por tanto, es arbitraria y modificable. Sin embargo, se ha aplicado el criterio de agrupar bajo el Ministerio de Bienestar a aquellos sectores relacionados a los servicios destinados más directamente a la conservación y realización del ser humano y el Ministerio de Servicios Sociales, a aquellos servicios que facilitan el entorno social adecuado para el desarrollo integral del individuo.

El Ministerio de Recursos Naturales, del Ambiente y de la Producción se sustenta en el principio que el desarrollo genuino sólo puede resultar de una utilización racional y sostenible de la base de recursos de la Nación. La incorporación de nuevas tierras arables mediante un proceso de expansión de la frontera agrícola; la creación u obsolescencia de un recurso, derivada de un cambio tecnológico o de comportamiento; la desertificación acelerada de tierras semiáridas, debido a una excesiva explotación; o, la potencialidad de la acuicultura (cultivo marino) pueden alterar, y de hecho alteran, el potencial productivo del país. Sin embargo, son fenómenos a los que, frecuentemente, no se les da la jerarquía necesaria en las políticas de desarrollo. El acervo de recursos naturales y sus calidades ecosistémicas, que tienen tanto o más importancia para la existencia y el desarrollo futuro de la sociedad, quedan con frecuencia al margen de la planificación y del cálculo económico. La manera cómo se plantea estructurar este nuevo Ministerio, busca resguardar del mal uso de los recursos y evitar errores graves que inviabilicen el desarrollo nacional en el presente y en el futuro.

El Ministerio de Industrias guarda una relación muy estrecha con el Ministerio de Recursos Naturales, del Ambiente y de la Producción, dado que este último debe tener como res-

ponsabilidad fundamental, transformar los recursos naturales que se explotan en el país, en bienes con alto valor agregado que permita, en primer lugar, atender las necesidades básicas de las mayorías y segundo obtener las divisas necesarias para el desarrollo nacional.

El Ministerio de Infraestructura es eminentemente normativo y programador y es responsable de la planificación y programación del Sistema de Electrificación Nacional, la Red Vial Nacional, los Puertos y Aeropuertos, y, en fin, toda infraestructura de nivel nacional. La ejecución de dichas obras deberá encargarse a empresas públicas o privadas nacionales, o a los Gobiernos Regionales.

El Ministerio de Hacienda y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Planificación y Economía, se encarga de aplicar las normas referidas a tributación, recaudación de los ingresos fiscales y la contabilidad gubernamental. Maneja el tesoro público de conformidad a la programación de asignación del gasto del Presupuesto del Sector Público y participa en la regulación del sistema financiero.

El Ministerio de Planificación y Economía, como órgano central del Sistema de Planificación, es responsable de coordinar la acción de los elementos del Sector Público y compatibilizar y armonizar los planes para asegurar la coherencia global de la política general económica y social de gobierno (6).

Por la naturaleza comprensiva de la planificación y como centro nervioso de la información para el desarrollo, correspondería ocupar este Ministerio al Presidente del Consejo de Ministros, en apoyo al Presidente de la República en su tarea de Gobierno.

A través de la Secretaría de Planificación y Presupuesto se asegura el equilibrio presupuestal entre los ingresos y los egresos y se garantiza que el Presupuesto del Sector Público sea expresión financiera de los planes de desarrollo, mediante una asignación del gasto programada de acuerdo a los requerimientos de desarrollo y la política económica y social que establecen los planes.

A través de la Secretaría de Gestión Pública, dicho Ministerio norma la buena utilización de los recursos públicos (de

(6) Son ejemplo los casos de Brasil y México.

personal, financieros y materiales), en función de las metas que establecen los planes y, asimismo, norma la permanente racionalización de la administración pública.

A través de las Secretaría de Empresas e Instituciones, norma la marcha general de la actividad empresarial del Estado y de las instituciones de gestión descentralizada.

A través de la Secretaría Regional, se ocupa de compatibilizar la planificación regional con la nacional y de realizar los estudios para la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional, de conformidad con los criterios que establece la Constitución.

La Secretaría de Estadística e Informática de este Ministerio es el órgano central del Sistema de Información que debe recopilar, procesar, almacenar y difundir, a través de oficinas sectoriales, regionales y locales, toda la información necesaria para las decisiones de gobierno a todo nivel, así como para prestar dicho servicio a toda institución, empresa, o al ciudadano. Asimismo, maneja el Banco Nacional de Información al que deben tener acceso las regiones.

C. En Relación a la Función Judicial

La autonomía del Poder Judicial es de vital importancia y debe ser preservada en cualquier esquema de descentralización. Es conveniente, sin embargo, que, al establecerse las regiones, dicho Poder adecúe sus diversas instancias a las instancias regionales, subregionales y locales. Es también conveniente que se inicie la democratización del Poder Judicial, permitiendo que los Jueces de Paz de las Localidades sean designados por los gobiernos locales.

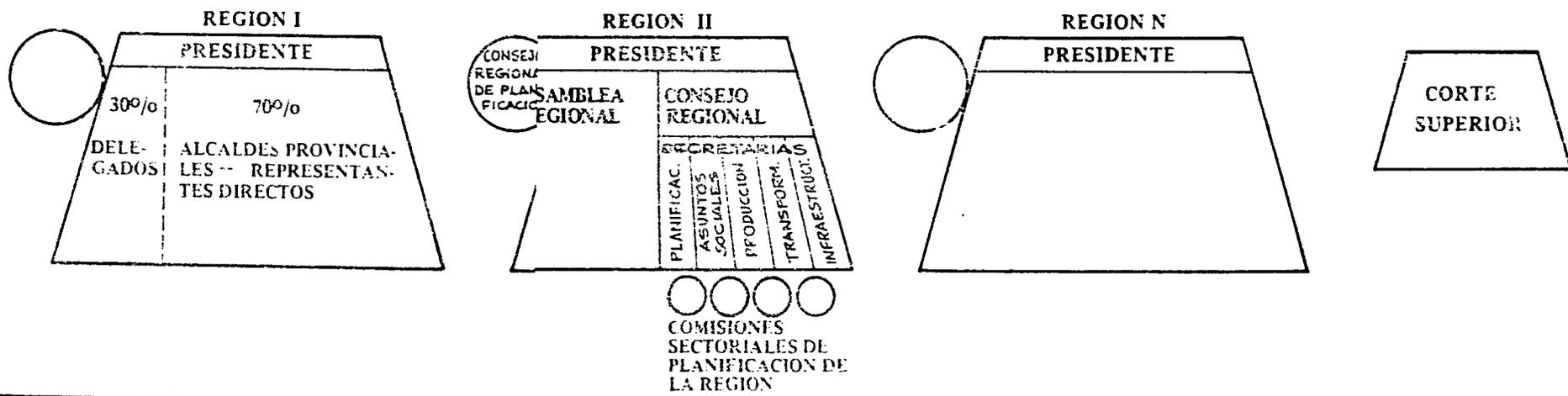
Los problemas que experimenta el Poder Judicial son fundamentalmente de moralidad, de racionalización interna y de carencia de recursos. La Constitución dispone que 20/o del Presupuesto del Sector Público debe destinarse al funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, a casi cinco años de vigencia de la Constitución, aún no se alcanza esta asignación.

GRAFICO No. 1

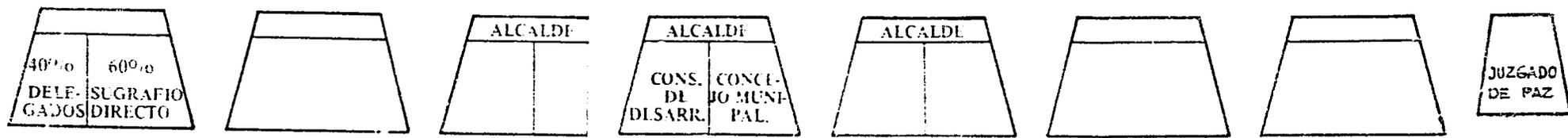
NIVEL NACIONAL



NIVEL REGIONAL



NIVEL LOCAL



2. LA PLANIFICACION EN EL ESTADO DESCENTRALISTA

A. Economía Social de Mercado o Planificación

Las normas de la Constitución Política contenidas en el Título denominado del Régimen Económico y, en particular, las referidas a los artículos 111º. y 115º., que versan sobre la formulación de la política económica y social mediante planes, y el establecimiento de una "Economía Social de Mercado", respectivamente, han sido materia de especial controversia, más aún, al no haber merecido tratamiento legislativo o reglamentario que esclarezca el alcance conceptual y orgánico de dichos preceptos constitucionales.

La necesidad de definir las normas constitucionales reseñadas deviene en imperativa, si se ha de establecer los alcances y, por consiguiente, los límites del precepto relativo a la "Economía Social de Mercado", pues de ello depende el espacio y sentido que tenga la planificación en el Perú.

El precepto de economía social de mercado, que fue introducido en la Constitución, responde a una concepción liberal (7).

B. La Economía Social de Mercado y la Planificación en la Constitución

El régimen económico de la Constitución, reconoce implícitamente un Sistema de Economía Mixta, en la que el Estado le corresponde una función rectora de la Economía, a través de planes de desarrollo. Los agentes productivos en este esquema son, por un lado, el Sector Estatal que ejerce su actividad empresarial, entre otras áreas, en las de interés social y seguridad nacional, dentro de una economía estatal dirigida; por otro, el Sector Privado que ejerce su actividad en una economía social de mercado la cual debe ser reglada por el Estado a fin de armonizarla con el interés social y, por último, el Sector Autogestionario, que es estimulado y protegido por el

(7) Cfr. Clapham, R. *La Economía Social de Mercado como Sistema Político Ordenador* y Tietmeyer, H., *Las Bases Históricas de la Economía Social de Mercado en la República Federal de Alemania* en la *Economía Social de Mercado en la Experiencia Alemana*, Ed. Aconcagua, Santiago de Chile. 78.

Estado (Art. 116º) en sus distintas formas. En este sentido, la Constitución no establece que la economía social de mercado sea el modelo rector de la economía nacional, sino que la reserva sólo para la iniciativa privada y la supedita a supervisión.

Si bien ello no niega la existencia de la economía de mercado, tampoco la consagra de acuerdo a los patrones del liberalismo clásico o neoclásico. La Constitución más bien configura un modelo económico que descarta la vigencia de una economía social de mercado como rectora del régimen económico.

La planificación, en el caso peruano, está consagrada expresamente en el artículo IIIº de la Constitución, al establecer que el Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo, que regulan la actividad del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores; además, la planificación, una vez concertada, es de cumplimiento obligatorio. Este artículo define el rol fundamental que le toca a la planificación en el régimen económico. Resulta pertinente señalar que la planificación es de carácter obligatorio para el Sector Público y para el Sector No Público en tanto que se obliguen concertadamente a ella.

En este sentido, la planificación se orienta a resolver las fallas de la economía de mercado, para superar las deficiencias de la economía peruana y romper con el subdesarrollo.

La propia Constitución avala un rol rector del Estado y de la Planificación en distintos preceptos constitucionales. Así, en el artículo 110º, establece el protagonismo del Estado al encargarle "promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso".

La actividad empresarial del Estado, normada en el artículo 113º, es ejercida para promover la economía y alcanzar los objetivos del desarrollo. El artículo 114º establece la posibilidad de que el Estado se reserve sectores de actividad productiva o de servicios. El artículo 117º establece que la libertad de comercio exterior está limitada por razones de interés social y de desarrollo del país. El artículo 80º prescribe que es deber primordial del Estado promover el desarrollo in-

tegral y equilibrado del país. Hay, desde luego, una constatación de base en este mandato y es la existencia de una dinámica económica desigual en los distintos sectores. Esta preocupación se confirma con el especial interés que se otorga al desarrollo agrario dando prioridad al desarrollo de dichos sectores (Art. 156º) y en el artículo 158º determina que el Estado establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria. El artículo 119º encarga al Estado la promoción industrial, pero dirigida a aprovechar los recursos naturales nativos.

Dicho en otras palabras, la economía no se supedita a las reglas del mercado sino que es planificada, priorizada y racionalizada por el Estado, pero, al mismo tiempo, se reconoce la utilidad del mercado cuando éste es regulado en función del interés social.

C. La Planificación Concertada.

En el entendido que los preceptos constitucionales consagran el rol de la planificación como un principio general que regula y orienta el régimen económico del país, con la finalidad de alcanzar los objetivos de desarrollo que promueve el Gobierno, la planificación constituye una función política del Estado, pero, a la vez, es también un instrumento técnico que busca conjugar racionalmente los recursos disponibles con las demandas de los agentes sociales.

Es de reconocer que en toda sociedad, sin excepción, de manera activa o latente, existen niveles de conflicto que se generan al contraponerse los intereses de los distintos agentes sociales. La planificación en el caso peruano, como función política del Estado, busca que dicha conflictividad tenga una expresión constructiva y democrática a través de la concertación. La concertación no es sino la intención democrática de ampliar las bases de decisión respecto a las acciones del Estado a diferentes niveles.

Los niveles de la Planificación concertada varían de acuerdo a la materia que se concerta y pueden tener una amplitud que va desde la participación democrática en la formulación de objetivos de un Proyecto Nacional, hasta decidir el número y la calidad del calzado escolar a ser producido por una

empresa, de ser prioritario. Es en razón a esa amplitud, que varía la naturaleza de la planificación concertada, de acuerdo al nivel de la materia concertada. Asimismo, varían también los agentes que intervienen en cada nivel de concertación.

En el primer nivel, que es eminentemente político, se sitúa la concertación del Proyecto Nacional, que consiste en acordar los Objetivos Permanentes que se fija la sociedad a ser alcanzados como fines últimos.

La formulación del Proyecto Nacional tiene, necesariamente, que ser promovida y convocada desde el Estado y debe llevarse a cabo en un órgano que, preservando la autonomía e independencia del Estado, agrupe a los sectores más representativos de la sociedad peruana, a la Iglesia y a los Partidos Políticos. El Estado no debe interferir ni puede ejercer un dirigismo en esta materia; se limita a aportar la información y los estudios de la realidad nacional que contribuyan a dilucidar los problemas nacionales.

De la confrontación y conflictividad constructiva deben surgir los acuerdos sobre los Objetivos Permanentes.

El segundo nivel, que es político y técnico a la vez, implica asignar al sector no público determinadas atribuciones para que, a través de sus agremiaciones representativas, participe en la formulación de los planes, estableciendo, conjuntamente con los representantes estatales del Sistema de Planificación, objetivos políticos y metas de desarrollo concordado (8).

A través de la concertación de los planes, la sociedad organizada podrá participar en decisiones sobre materias como el volumen de deuda externa a ser contraída para financiar la inversión pública, la parte que corresponderá al ahorro interno y al sector o sectores al que se aplicará. Se podrá también determinar el porcentaje del gasto público a ser destinado al gasto corriente y a la inversión, su distribución sectorial y territorial; el tipo de inversión a la que debe dirigirse el esfuerzo público y su localización.

La participación del sector no público se daría en todos los ámbitos de la Planificación, tanto nacional como regional

(8) Cfr. Sarmiento, M. y García A. La Planificación Concertada, en "Revista INP", No. 1, junio 1982, pp. 27 a 39.

y local y, simultáneamente, por sectores y ramas de producción. Desde luego, la planificación a este nivel, no puede obligar al sector no público, pues los Planes no son un instrumento contractual; tendría sólo un carácter orientador para el sector no público, pero sí obligaría al Sector Público, especialmente cuando tenga expresión financiera en el presupuesto nacional. Es imprescindible contar, al interior del Sistema de Planificación, con órganos a la que permitan este nivel de planificación concertada. Posteriormente, en el próximo acápite, se tratará de ellos al referirse a la estructura del Sistema Nacional de Planificación. Es sí importante señalar que para que la concertación funcione requiere operarse un cambio en la actitud de la tecno burocracia que represente al Estado, así como en la de los representantes de los grupos y sectores no estatales.

Debido a la escasa experiencia en materia de participación y a la poca práctica en el ejercicio del diálogo constructivo, es previsible que la concertación sea, en su etapa inicial, escenario de posiciones encontradas.

Es de anticipar, sin embargo, resultados positivos que surjan del mutuo conocimiento y de la comprensión recíproca de intereses, que conducirá, gradualmente, a la búsqueda de la conciliación y el consenso que trasciende los intereses particulares anteponiéndose el interés nacional.

Es en el tercer nivel que se puede hacer de la Planificación concertada, Planificación obligatoria. Este nivel es tanto de concertación como de negociación. Los sujetos del Sector No Público no estarían obligados a concertar, salvo el caso de tratarse de materia estratégica, de defensa nacional o de interés social.

Ello hace suponer que el Estado debe ofrecer determinados beneficios que hagan atractivo el concertar con él. A modo de ejemplo, el Estado, en su política de satisfacción de necesidades básicas de la población, puede decidir calzar a todos los escolares del Perú y poner en el mercado calzados económicos y de razonable calidad. Para ello convoca a los productores de calzados grandes y pequeños y les ofrece la posibilidad de importar cueros finos de la República Argentina, librados del pago arancelario, para la producción de calzado de lujo. Les ofrece, además, apoyarlos a exportar dicha producción mediante el pago de CERTEX y ubicándoles posibles

compradores en el exterior. A cambio, el Estado solicita a los productores fabricar un volumen determinado de calzados escolares utilizando insumos nacionales y bajo determinadas especificaciones de calidad y a determinados precios. Los productores que se avinieran a las condiciones entrarían a negociar acuerdos formales en los que se establecerían los derechos y obligaciones a cargo de cada una de las partes intervinientes: Estado y Empresa.

Entrar a este nivel de concertación supone un cambio sustantivo en el manejo de los reguladores económicos (aranceles, precios, crédito, etc.) que, en la actualidad, son administrados con mucha rigidez y centralmente. El Ministerio de Planificación y Economía, de acuerdo a las prioridades de la producción que establecen los Planes, tendría que fijar los límites dentro de los cuales, los planificadores de ramas, sectores y regiones, tendrían discrecionalidad de negociar con las empresas.

D. La Estructura de la Función Planificadora

La función planificadora, por su carácter democrático concertado y descentralizado, deviene en instrumento fundamental para asegurar la naturaleza unitaria y descentralista del Estado y la unicidad del Gobierno.

La Planificación se constituye en eje vertebrador de los niveles de gobierno al integrar y expresar, a través del proceso de planificación, los objetivos económicos y sociales a nivel global, sectorial, regional y local, incorporando las iniciativas y proposiciones de las bases territoriales y productivas. Los planes deben tener un carácter unificado y su elaboración debe efectuarse mediante dos movimientos descendentes y uno ascendente.

Así, se da inicio al proceso de formulación del Plan cuando el Consejo Nacional de Planificación, que es presidido por el Ministro de Planificación y Economía, e integrado por los Secretarios de Estado y los delegados de las organizaciones sociales y económicas más representativas, someten a consideración del Consejo de Ministros los lineamientos generales del plan. Una vez aprobados por el Consejo de Ministros, dichos lineamientos son conocidos por los sectores, regiones, locali-

dades y empresas. A base de los lineamientos generales, que contienen las políticas fundamentales o prioritarias y las metas globales de producción, los organismos de las diversas instancias de gobierno, de administración y de la producción inician la formulación de sus respectivos planes. Los planes de los Gobiernos Locales distritales, son armonizados por el Gobierno del nivel provincial. Los del nivel provincial por los del nivel regional y éstos por el Ministerio de Planificación y Economía. Los planes de las empresas estatales del nivel central son revisados por la Corporación Nacional de Desarrollo Empresarial (CONADE) y aprobados u observados por la Secretaría de Estado de Empresas e Instituciones.

Una vez hechos los ajustes, los Planes y los correspondientes presupuestos son devueltos a los organismos de origen para ser corregidos y aprobados al nivel que corresponde.

La instancia máxima de la planificación la constituye el Consejo de Ministros que aprueba el Plan y el Anteproyecto de Presupuesto del Sector Público antes de ser remitido, este último, al Congreso para su debate y aprobación.

El Ministerio de Planificación y Economía es el Organismo Central del Sistema y es jefaturado por el Presidente del Consejo de Ministros.

En la instancia central habrá una Oficina de Planificación y Presupuesto en cada una de las Secretarías de Estado y una Secretaría de Planificación en cada uno de los diez Ministerios, directamente dependiente del Ministro cuya responsabilidad primordial es la de armonizar las políticas sectoriales a cargo del Ministerio.

En la instancia regional, el Consejo Regional (Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional) contará con una Secretaría de Planificación y Presupuesto responsable del Sistema de Planificación Regional, que agrupa a las Oficinas de Planificación Subregional.

Tanto los Gobiernos Locales, como las unidades de producción (Empresas Estatales, Nacionales, y Regionales) tendrán sus respectivos órganos de Planificación.

E. De los Mecanismos de Concertación

A nivel nacional, como se señalara anteriormente, se establecería el Consejo Nacional de Planificación, cuya Secretaría

sería ejercida por el Ministerio de Planificación y Economía. Cada Secretaría de Estado establecería una Comisión Sectorial de Planificación que dé acceso a los organismos más representativos de la actividad sectorial. Sería presidida por el secretario de estado respectivo, y la Oficina de Planificación de la Secretaría de Estado actuaría de Secretaría Técnica.

A nivel regional y subregional, existirían, asimismo, Consejos Regionales y Subregionales de Planificación que den acceso a los delegados de las organizaciones más representativas de la Región y Subregión, respectivamente. Asimismo, cada Secretaría del Consejo Regional (Órgano Ejecutivo Regional) constituirá su Comisión Sectorial correspondiente.

A nivel local cumplirían dicha función los Consejos de Desarrollo.

Para el tratamiento de problemas multisectoriales se establecerían Comisiones Especiales de población, empleo, alimentación y nutrición; producción, productividad e inversión, ciencia y tecnología, comercio externo; abastecimiento interno; población, precios y remuneraciones; desarrollo rural y comunal; y otras que se consideren necesarias.

Serían presididas por representantes del Ministerio de Planificación y Economía y convocarían a funcionarios de los diversos Ministerios y del Sector No Público que por su calificación pueden aportar a la solución de dichos problemas. (Ver gráfico No. 2).

F. Relación del Plan con el Presupuesto

La relación del Plan y el Presupuesto es consustancial a la buena gestión de gobierno, que se evalúa en términos de la consecución de la política general que se traza el gobierno de turno.

No obstante, la naturaleza del Plan y del Presupuesto responden a dos orientaciones distintas. El primero está destinado, predominantemente, a facilitar la toma de decisiones de Gobierno sobre el país, mientras que el segundo tiene como finalidad básica la de optimizar la relación insumo-producto del Gobierno, obligado a emplear ciertos medios para el logro

de sus fines. Esta distinta naturaleza, sin embargo, no justifica, en ningún caso, el tratamiento por separado del Plan y el Presupuesto y, menosaún, encargar su administración a entidades distintas.

Se considera un error de la Constitución el haberles dado un tratamiento distinto, al menos en términos de la aprobación de los mismos. La aprobación del Plan es atribución del Presidente y es aprobado por un simple Decreto Supremo, mientras que el Presupuesto es aprobado por el Congreso mediante Ley. Lo ideal sería que ambos sean aprobados por el Congreso. El Ejecutivo presentaría los Anteproyectos del Plan y del Presupuesto conjuntamente. No debieran estar sujetos a modificaciones; el Congreso los debiera aprobar o desaprobar. Dos razones justifican este tratamiento. La primera, en razón a la prohibición expresa de la Constitución referida a la iniciativa en el gasto por parte de los Legisladores, que, en la práctica, no es respetada al aplicar éstos recortes y adiciones al Presupuesto al momento de su revisión. La segunda, obedece, en el caso de formularse el Plan en forma concertada, al hecho de ser el producto de un ejercicio democrático que sólo debiera merecer observación del Congreso en el caso de flagrantes alteraciones por parte del Ejecutivo del Plan concertado.

En la actualidad, los procesos de planificación y presupuestación se realizan en forma divorciada y son responsabilidad de dos instituciones distintas. Los calendarios de elaboración son diferentes. Casi todos los años, el Plan ha sido aprobado después del Presupuesto. Los requerimientos de los dos sistemas son descoordinados y recargan la labor de las Oficinas de Planificación y Presupuesto.

El Presupuesto que debiera ser expresión financiera del Plan, por lo menos en lo que obliga al Sector Público, se ejecuta sin relacionarse con las prioridades que establecen los Planes.

Existen, además, problemas de carácter operativo que surgen de la propia Constitución. El hecho de coincidir el año fiscal con el año calendario genera dos tipos de problemas. Uno de carácter político y otro de carácter técnico. El primero, determina que todo gobierno entrante tenga que ejecutar un semestre del Plan y Presupuesto heredado de la administración anterior. El segundo, que los ingresos fiscales no fluyan con la oportunidad que requiere el gasto.

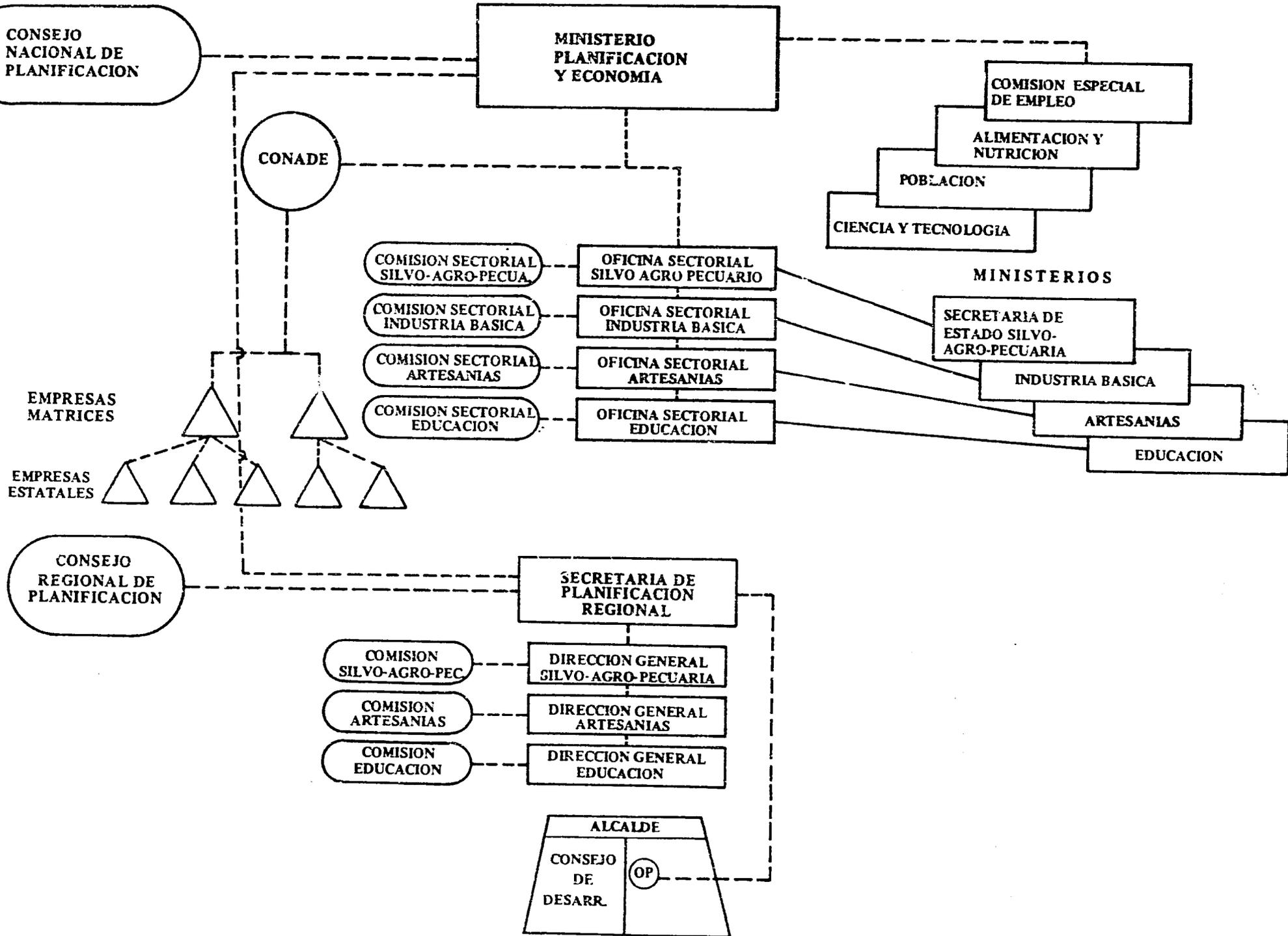
Durante muchos años se viene experimentando esta deficiencia que, en la práctica, paraliza la inversión pública los primeros meses del año, corrigiéndola recién en el segundo trimestre del año.

Convendría estudiar la conveniencia de cambiar el Año Fiscal para hacer coincidir su inicio con el mes de julio y su término con el mes de junio. Debiendo hacerse, asimismo, un ajuste en el calendario tributario que haga más regular los ingresos fiscales.

Existe también un problema con las fechas en las que el Ejecutivo está obligado a someter el Presupuesto a consideración del Congreso. Ello determina que la formulación del Presupuesto tenga que iniciarse los primeros meses del año sin poder esperar a conocer los resultados de la marcha económica del primer semestre. No existiendo información adecuada, los supuestos macroeconómicos que se elaboran suelen estar muy lejos de lo real. Lo conveniente sería iniciar la formulación del Plan al principiar el año y, el Presupuesto, al inicio del segundo semestre, y que el Ejecutivo pueda presentarlos al Congreso los primeros días del mes de noviembre. Sin embargo, la propuesta no debe llevar a confundir el Plan y el Presupuesto, que constituyen, como se ha expresado, dos instrumentos distintos.

Cuando se aprueba el Plan se aprueba un conjunto de medios y fines destinados a establecer una asignación de recursos y una obtención de productos que resulte óptima a nivel nacional. Cuando se aprueba el Presupuesto, se aprueba, para cada entidad pública, recursos específicos para metas específicas. En consecuencia, el Plan aprueba una distribución de recursos interinstitucionales públicos o privados: puede fijar el límite y la naturaleza de las transferencias de recursos financieros de los contribuyentes al Fisco, que habrá de convertirse en legislación tributaria, y puede determinar los recursos que el Fisco transferirá a las demás entidades gobernadas, que convertirán dichos recursos en subsidios dirigidos a los grupos sub-privilegiados, en transferencias de capital a las Empresas Públicas, en cupos de utilización para determinados sectores a través de la política crediticia, o en la racionalización de los recursos humanos escasos para optimizar su utilización y asegurar el empleo de los recursos humanos no calificados. En todos estos casos, no se está presupuestando; se está planificando. Es decir, preconditionando los Presupuestos institucionales.

GRAFICO No. 2



Bajo esta concepción, vigente en la doctrina y práctica administrativa contemporánea, la planificación es un pre-requisito del presupuesto que debe orientar la labor de quienes lo confeccionan y cuyos criterios deben sustentar el Proyecto de Presupuesto en el Congreso durante la discusión parlamentaria, ilustrando a los Legisladores para efectos de su aprobación.

A fin de asegurar la mayor coherencia de la planificación y la presupuestación, debiera aprobarse una Ley Orgánica del Plan y el Presupuesto. Las Leyes Orgánicas del Presupuesto y de Planificación fueron originalmente aprobadas en 1962, Estas normas buscaban, precisamente, interrelacionar ambos procesos aunque mediante instrumentos legales separados. La actual Ley Orgánica del Presupuesto (D.L. 14816) que sustituyó la primera, establece el Presupuesto Funcional, es decir, por programas. Desafortunadamente, nunca fue aplicada de conformidad a su intención, es decir a la de elaborar un Presupuesto en función a objetivos evaluables. Eventualmente, el programa que posibilitaba medir la eficacia y eficiencia del gasto al asignar medios o insumos en función a metas o productos, fue desvirtuándose y, actualmente, se ha llegado a confundir el programa con un órgano o conjunto de órganos burocráticos, existiendo, por ejemplo, Direcciones Departamentales que son, al mismo tiempo, unidades presupuestarias, sin relación alguna a la eficiencia del gasto.

Es de señalarse que debido a las modificaciones introducidas por las Leyes Anuales de Presupuesto, son escasas las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto que aún conservan vigencia; hecho que hace oportuno la dación de una Nueva Ley Orgánica, como la propuesta.

Finalmente, el debilitamiento de la función planificadora en los últimos años, se ha expresado en la desarticulación de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Planificación, tanto en el nivel sectorial como en el territorial. Para todo efecto práctico, la desactivación del Instituto Nacional de Planificación refleja una pérdida de presencia funcional de la planificación en la toma de decisiones (9) y en relación a la

(9) Cfr. Bromley, R. *Planificación y Evaluación de Proyectos: ¿Qué futuro tienen en el Perú?*, texto de Conferencia en la UNI, Dic. 1984.

inversión pública, las que son decididas en el ámbito del Sector Economía y Finanzas con la decisiva intervención de una consultora extranjera. Las inversiones que efectúa el Sector Público deberán estar sujetas a un estricto orden de prioridades, desde las iniciales etapas de elaboración de estudios, hasta la aprobación y ejecución de la obra. Dados los escasos recursos financieros públicos y los onerosos compromisos de pago de los préstamos externos, resulta indispensable sujetar las decisiones de inversión a criterios que permitan establecer los reales beneficios del desarrollo nacional.

3. LA GESTION DESCENTRALIZADA

A la actividad empresarial del Estado y las Instituciones Públicas Descentralizadas

La descentralización política, mediante la creación de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, supone, necesariamente, repensar el ordenamiento vigente de la descentralización administrativa del Estado (o lo que es lo mismo, la gestión descentralizada del Estado). Se entiende por gestión descentralizada del Estado el establecimiento, por parte de este último, de unidades (Empresas o Instituciones) productivas de bienes y servicios a las que, en razón a una mayor eficiencia, les transfiere funciones productivas y las atribuye con autonomía económica y administrativa. Para ejercer dicha autonomía el Estado las dota de personería jurídica propia y distinta a la estatal.

La teoría y doctrina administrativa avalan la conveniencia de hacer una drástica separación entre la función normativa del Estado (especialmente referida al Ejecutivo a través de los Ministerios) y la función productiva de bienes y servicios.

Tanto la Ley de Ministerios de 1971 como la vigente Ley del Poder Ejecutivo respetan ese criterio en sus normas. Sin embargo, en los hechos, esa separación no ha sido muy clara en cuanto a la organización de algunos sectores, especialmente los sociales. Ha habido mayor claridad en el caso de los sectores económicos por la ventaja que ofrecen éstos de tratar con producción física (toneladas de harina de pescado, toneladas de cobre, kilovatios de suministro eléctrico, etc.), pero en el caso de los sociales, que imparten educación o servicio de salud, ha habido resistencia para organizarlos bajo for-

mas de gestión descentralizada. Este hecho incide en la burocratización de los Ministerios, en distraer al Ministerio de su función de conductor de política y lo enmaraña en vanos esfuerzos administrativos al tener que decidirse a nivel del Ministerio sobre traslados de maestros, compra de gasa para hospitales, etc.

La solución, naturalmente, no está en trasladar el problema a los Gobiernos Regionales, quienes tampoco deben asumir, directamente, la prestación de servicios o la producción de bienes. Suficiente será su tarea de adecuación de normas, planificación y programación del desarrollo regional, vigilancia del cumplimiento de las políticas sectoriales que programe con el Ejecutivo Central y los actos administrativos que acompañan estas funciones (autorización de constitución de empresas, licencias de importación de insumos, etc.).

También existen casos en los que empresas e instituciones públicas cumplen funciones normativas que debieran corresponder a los Ministerios (el Instituto Nacional de Cultura en cuanto a la preservación del patrimonio cultural, o CREPCO regulando los precios de la construcción).

La propuesta se orienta a un gradual y progresivo reordenamiento de la gestión descentralizada del Estado donde la administración y prestación de los servicios y la producción de bienes sean asumidos por instituciones especializadas. Ello permitiría evaluar la eficiencia de la gestión administrativa institucional, lo que, en la actualidad, es virtualmente imposible al estar los recursos (insumos) confundidos dentro del Presupuesto del Ministerio.

Se requiere, asimismo, un análisis individual de cada uno de los organismos descentralizados para determinar su vigencia. Instituciones como el INIPA, el de Forestal y Fauna, el de Ampliación de la Frontera Agrícola, pierdan razón de existir con la institucionalización de los Gobiernos Regionales. Parte de sus funciones debe corresponder al sistema universitario y otra ser organizada como función descentralizada de los Gobiernos Regionales.

Habrá también que pensar en la creación o reagrupamiento de determinadas Instituciones a fin de contar con un Centro de Altos Estudios del Desarrollo, un Instituto de Comercio Exterior, un Instituto de Ciencias y Tecnología, etc.

El planteamiento que se desea hacer en esta propuesta es la conveniencia de concebir y administrar a las empresas del Estado y a las Instituciones Públicas, más como **Entidades** que como **Públicas**, poniendo un mayor énfasis en lo que tienen de procesos gerenciales optimizables que en lo que puedan tener de participación en la estructura del Estado. Esto es precisamente lo contrario de lo que sucede actualmente.

El concepto errado de lo que supone la cobertura del Estado, la separación entre Estado y Sociedad, la generalización del concepto mismo de Sector Público, la separación entre derecho público y derecho privado, han llevado a visualizar a las empresas e instituciones descentralizadas del Estado más como parte de la persona unitaria del Estado que como meras entidades gobernadas y sujetas a los principios de eficiencia de gestión (10).

Uno de los aspectos que expresa esta tendencia, que resulta, en cierta forma, el compendio de los restantes, es, en el caso de las Empresas Públicas, el tratamiento que suele darse a su sistema financiero. Suele creerse que las Empresas Públicas han de ser necesariamente financiadas por el Estado, vale decir, el Tesoro Público.

En su extremo más deplorable, los gerentes de muchas Empresas Públicas desarrollan su gestión a base de unas motivaciones, conductas y juicios valorativos que presumen la obligación del Estado a financiar sus gastos y contando con los recursos propios de la Empresa como beneficio extraordinario o ingreso adicional para ser aplicado al incremento de remuneraciones o para libre disposición.

Es imprescindible una corrección radical de este inconveniente comportamiento. Cada Empresa Estatal e institución deberá justificar cada año, la necesidad de una transferencia. Podrá suceder, que en razón al interés público, una Empresa opere a pérdida; pero ésta es una situación que deberá probarse en cada período fiscal. Es importante señalar que el hecho que una Empresa sea estatal no necesariamente la hace prioritaria en la asignación de recursos. Es muy posible que al buscar resolver el problema alimentario, el Gobierno decida transferir fondos a los agricultores o a los pesqueros artesanales privados, para fomentar la producción, antes que a Pesca

(10) Cfr. Jiménez, J.I y Urrutia, E. *Propuesta sobre Transformación de la Estructura Política del Estado*, INP marzo 1977.

Perú para procesar harina de pescado. El requisito indispensable para que tales transferencias puedan tener lugar, ha de ser la presentación ante el organismo autorizado, del Plan y Presupuesto detallado de toda Empresa e Institución Pública, con las mismas características de los presupuestos empresariales privados, que justifiquen la necesidad de la transferencia corriente por el mismo importe con el que la Empresa está subsidiando un bien o un servicio, o de la transferencia de capital por el valor necesario para instalar su capacidad en la dimensión óptima. Hacerlo de otra forma equivale a legalizar la irresponsabilidad en el manejo de los fondos públicos y a romper con todo intento de optimizar la gestión pública.

En relación al personal que labora en las Empresas o Instituciones Públicas, ha de trazarse una separación categórica entre los empleados del Gobierno y los de gestión descentralizada. Todo el personal deberá ser incorporado al régimen de la Ley 4916. Sin embargo, el Ministerio de Planificación y Economía, a través de la Secretaría de Estado de Empresas e Instituciones, en coordinación con la de Trabajo y Asuntos Laborales, fijará la Política General de Remuneraciones, Regulaciones, Controles e Incentivos correspondientes para evitar graves distorsiones. Similares trabajos deberán ser remunerados similarmente. Dentro de esa política general deberán fijarse todas las especificaciones respecto de cada tipo de trabajador. A partir del punto en que termina la regulación laboral, comienza la capacidad discrecional de cada gerente para regular su propio proceso laboral.

La Ley Orgánica de Presupuesto (D.L. No. 14816), que instituyó en el país el errado concepto del Presupuesto del Sector Público, estableció criterios homogéneos de formulación presupuestaria para todas las entidades públicas, incluyendo a las Empresas, cuya mecánica de operación hace imposible la aplicación de las normas centralizadas. Es necesario, por ello, insistir en la estricta separación entre el Presupuesto Gubernamental y el de cada organismo de gestión descentralizada, todos los cuales han de tener su propio sistema de abastecimiento, su propia tesorería, su propia contabilidad, etc.

Por las razones anteriores, resulta infructuoso todo esfuerzo de consolidar la contabilidad pública como un agregado intermedio entre la contabilidad del Gobierno Nacional y las Cuentas Nacionales. Cada entidad debe tener su propia

contabilidad y los datos contables sólo tienen sentido referidos a una unidad de gestión singularizada. Es sí indispensable llevar una contabilidad de costos para determinarlos por unidad de productos, sean estos enfermos atendidos, kilómetros construidos o kilovatios instalados. Cada entidad descentralizada habrá de diseñar su sistema de contabilidad de acuerdo a las necesidades de su propia gerencia, sin perjuicio de las normas mínimas que, a efectos de evaluación y control, establezca la Secretaría de Estado, de Empresas e Instituciones y la Contraloría General de la República.

Todo lo anterior define la gestión descentralizada como individualmente atribuida de personería jurídica capaz de obligarse y obligar, como persona distinta a la del Estado, sujeta sí a la normatividad que emana de los Ministerios. Sus Directores, que representan al Estado como propietario y sus gerentes, son responsables de la gestión. La evaluación de la misma incide en su permanencia al frente de la Empresa o su cambio.

Desde el punto de vista del Estado como Gobierno, las empresas y las instituciones se establecen para producir bienes o servicios y para cumplir una función social. Les otorga plena autonomía en la gestión, pero las sujeta a la aprobación de sus planes, y, de acuerdo a la consecución de las metas fijadas en dichos planes, es evaluada. La actividad empresarial como conjunto debe ser rentable, pero en cada Empresa interesa el rendimiento de conformidad a lo programado. Las serán organizadas bajo Empresas Matrices de acuerdo a ramas (11). Así, COFIDE pasaría a ser Empresa Matriz de los Bancos de Fomento Estatal. Minero Perú de las Empresas Mineras del Estado.

Sin embargo, todas las Empresas del Estado del nivel nacional estarían sujetas a la supervisión y autorización de sus inversiones mayores por parte de la Corporación de Desarrollo Empresarial (CONADE). CONADE, bajo la normatividad sectorial y de la Secretaría de Estado de Empresas e Instituciones, representaría al Estado en la concertación y revisión de los planes y presupuestos de las Empresas Estatales. En el caso de las Instituciones de Gestión Descentralizadas del Nivel Nacional, sus planes y presupuestos serían evaluados y au-

(11) Ver. INP, *Anteproyecto de Decreto Ley de Actividad Empresarial del Estado*, 1978.

torizados por la correspondiente Oficina de Planificación del Sector dentro del cual sujetan su mayor actividad.

Las empresas e instituciones que se establezcan dependientes del Gobierno Regional serán supervisadas y evaluadas y sus planes y presupuestos serán aprobados por la Secretaría de Planificación Regional.

4. ORGANIZACION Y ARTICULACION DE NIVELES DE GOBIERNO

A. Naturaleza de los niveles de Gobierno

La descentralización político-administrativa constituye un instrumento de política (12), destinado, en definitiva, a lograr una mayor intervención ciudadana, o de la sociedad civil, en los asuntos públicos, así como una mayor eficacia en el empleo de los recursos del Estado. En consecuencia, una política de descentralización político-administrativa, persigue modificar la estructura y el funcionamiento centralizado e hipercefálico del aparato público actual. De acuerdo a la Constitución, el Gobierno del Perú es unitario y descentralizado. La estrategia para descentralizar el Estado deberá, por tanto, considerar que el gobierno debe ser descentralizado sin lesionar su carácter unitario. Unitariedad no equivale a centralización política, en el contexto de la Constitución (13). Debe entenderse gobierno como capacidad de ejercer decisión en asuntos públicos (v.g. definir la orientación de las acciones de desarrollo, prestar servicios, aplicar gravámenes). Su ejercicio puede ser descentralizado mientras no altere el principio de la unidad gubernamental. Se descentraliza el ejercicio del poder para hacer más eficaz la gestión nacional de gobierno.

(12) La descentralización político-administrativa es un instrumento que debe conjugarse con los procesos de descentralización económica y social a efectos del logro de un desarrollo nacional integral. Ver, sobre alcances y limitaciones de las políticas encaminadas a resolver los problemas de la concentración territorial, DE MATTOS, E. *el proceso de concentración territorial. ¿Obstáculo para el desarrollo?* en "Revista Interamericana de Planificación" Vol. XVIII. No. 70. oo. 62 al 85 y NACIONES UNIDAS, *la Administración para el Desarrollo: posibilidades y medios de lograr la eficacia*, 7ma. reunión de expertos sobre el Programa Naciones Unidas de Administración y Finanzas Públicas, Ginebra, Oct. 1984 p. 23 y 24.

(13) Cfr. Bustamante B.L., *Gobierno Regionales: pronóstico reservado*, en "Debate" No. 22.

Esta descentralización se efectúa por niveles, debiendo ser adoptadas las decisiones en cada nivel dentro del marco de las decisiones políticas que adopte el Gobierno Nacional.

B. La organización del nivel local de gobierno.

El ejercicio de gobierno de las Municipalidades se ejerce dentro del ordenamiento jurídico-político de la Nación y de la política nacional de gobierno. Dentro de este contexto, la autonomía política del gobierno local es plena. Las Municipalidades pueden tomar autónomamente las decisiones que conciernen al ejercicio de sus atribuciones. El gobierno municipal conducido por autoridades locales libremente elegidas no puede ser objeto de interferencias de parte del Gobierno Central ni de Poder u organismo público alguno.

Tanto en lo que concierne a la prestación de servicios tradicionales como a la ejecución de acciones de desarrollo local, las Municipalidades gozan de autonomía para el cumplimiento de las funciones y atribuciones correspondientes. La autonomía, en este orden de aspectos, se ejerce, básicamente, en el ámbito de la planificación del desarrollo. Las Municipalidades constituyen los componentes de base de la planificación, y las iniciativas y enfoque locales del desarrollo son elementos que van conformando, en un proceso de consolidación y compatibilización, la política nacional de desarrollo. Preservar la autonomía local equivale, en este contexto, a garantizar la viabilidad y ejecución de los requerimientos del desarrollo local.

La Constitución reconoce la autonomía económica y administrativa de las Municipalidades. Las Municipalidades, por tanto, tienen la capacidad de decidir autónomamente el empleo de sus recursos económicos-financieros y la administración de su gestión interna de gobierno.

Tratándose de recursos provenientes de transferencias del Gobierno Central, será necesario coordinar la asignación del recurso, procurando la coherencia de la política nacional y regional de gobierno. Este proceso de coordinación se efectuará entre el Gobierno Regional, a través de su instancia subregional, y los gobiernos locales, y deberá expresarse en el Plan y Presupuestos Regionales y en los Presupuestos de las Municipalidades.

Administrativamente, se deberá asegurar que los sistemas de personal, contabilidad, tesorería, abastecimientos, entre otros, se adecúen a la gestión local de gobierno, siendo que en la actualidad están concebidos para la administración central y sectorial del Estado.

Las Municipalidades deben constituir la base de la organización político administrativa del Estado. Es necesario atribuirles, por tanto, de competencias relativas a todas las funciones del Estado: legislativas, ejecutivas, de planificación y judiciales, que se conjugan a nivel local, y dotarlas o transferirles capacidades para el ejercicio de dichas competencias.

En lo que respecta a la función legislativa, las municipalidades, mediante la emisión de normas de carácter legal, regularán los servicios que presten y los bienes que produzcan. Asimismo, dictarán las disposiciones que requiera el cumplimiento de los objetivos del desarrollo local y resolverán aspectos particulares derivados del ejercicio de sus competencias. La adecuación a la escala local de la normatividad emitida por los niveles regional y nacional, constituirá una de sus funciones legislativas básicas.

A las Municipalidades les corresponde, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, el conjunto de las funciones sectoriales del Poder Ejecutivo. Se delegan en los niveles regional y nacional aquellas funciones que, por su alcance, no pueden ser ejercidas por el gobierno local. Así, podrán asumir, entre otros servicios públicos: a) la conducción de las acciones de salud, especialmente la atención primaria, materno infantil y nutricional, así como la administración de centros de salud, encargándose, los niveles subregional y regional y algunas municipalidades del medio urbano, de los servicios de hospitalización y prestaciones especializadas y de mayor complejidad; b) la conducción del sistema educativo municipal, la supervisión y vigilancia de la educación privada y de otras formas de atención educativa, la ejecución de programas de infraestructura educativa, así como la ejecución de programas recreativos y culturales; c) la ejecución de programas de saneamiento ambiental básico, incluyendo agua potable y alcantarillado; de programas de promoción del empleo, capacitación, asistencia social así como de seguridad e higiene ocupacional; d) el control y la promoción de la producción industrial, artesanal y turística; e) el control de la generación de energía; f) la pro-

gramación, dirección y control del tránsito urbano y la fijación de tarifas; g) el mantenimiento del orden público.

Este conjunto de competencias deberá ser ejercido por Municipalidades de medios urbano y rural, aunque tienden a ser atribuciones de Municipalidades urbanas. Las Municipalidades rurales, específicamente, deberán asumir la prestación de servicios de extensión agropecuaria y pesquera, forestación, mejoramiento de riego y pequeños proyectos de irrigación, así como la conservación de recursos hídricos, suelos e hidrobiológicos; la promoción del uso de fuentes no convencionales de energía; el apoyo a la organización de los productores agrícolas para la comercialización de su producción, así como la administración de créditos promocionales a la actividad agraria y artesanal.

Las Municipalidades, para efecto de la ejecución de estos programas, así como para la obtención de recursos propios, deberán conformar empresas de propiedad municipal, o bien, participar en empresas de economía mixta o de accionariado del Estado. La decisión sobre la constitución o participación empresarial, la adoptarán las Municipalidades autónomamente, tomando en consideración la factibilidad y conveniencia del proyecto, según los estudios técnicos del caso.

Cualquiera sea el tipo de Municipalidad, la conducción de los servicios supone, igualmente, que las Municipalidades cuenten con capacidad para resolver procesos contenciosos, constituyéndose en primera y última instancia administrativa en la mayoría de las materias relativas al ejercicio de sus funciones ejecutivas.

La planificación del desarrollo local se efectúa mediante los instrumentos del Plan y Presupuesto Municipales. La orientación que debe presidir la acción planificadora de los gobiernos locales, es la de la integración sectorial de las funciones ejecutivas del Estado, llevando a cabo programas de desarrollo que optimicen los recursos y las potencialidades locales. La constitución de Consejos de Desarrollo en cada Municipalidad, que otorgue representación a las organizaciones gremiales y sindicales existentes, permitirá concertar los objetivos y la ejecución del Plan. La planificación local es, en esta perspectiva, un elemento básico del proceso nacional de planificación concertada del desarrollo.

Las Municipalidades ejercerán, asimismo, competencia en la administración de justicia a nivel local, nominando a los

jueces de Paz. Esta medida, lejos de atentar contra la independencia de la acción de la justicia, tiende a democratizar y reforzar las bases de su administración.

La población participará en la elección de las autoridades municipales y participará, al mismo tiempo, en la elección de un representante a la Asamblea Regional, al elegir al Alcalde Provincial en su calidad de representante a la Asamblea. Asimismo, los alcaldes provinciales o distritales, según el caso, participarán en los Consejos de Desarrollo o Asambleas que se conformen a nivel sub-regional. El derecho a elegir a sus representantes deberá ir acompañado del derecho a la revocación de su mandato por decisión popular mediante cabildos, referenda y otras formas de pronunciamiento directo, y acciones permanentes de control y supervisión de la gestión (14).

La población organizada, a través de asociaciones, gremios o sindicatos, participará en la conducción del Gobierno Municipal. Para tal efecto, se deberá constituir inicialmente, un órgano consultivo en el que intervengan representantes de organizaciones locales. Los Consejos de Desarrollo previstos en la Ley de Corporaciones Departamentales de Desarrollo (Ley No. 23339, Título II, Cap. VI) y cuyas funciones han sido asumidas por las Municipalidades (Art. 65o. de la Ley 23853), pueden ser organizados y puestos en funcionamiento para efectos de articular los niveles zonal y comunal con niveles territoriales más agregados. Posteriormente, dichos órganos consultivos se podrán transformar en Asambleas locales, que asuman las funciones legislativas del gobierno local.

La participación de la población en materia del desarrollo local, es consustancial a la ejecución de programas de desarrollo micro-regional que, en el mediano plazo, podrán estar a cargo de Municipalidades. Así, deberá organizarse la intervención popular en la priorización de requerimientos, iniciativas y proyectos, a fin de asegurar que la programación responda a las reales necesidades de la población. Intervendrá la población, también, en la ejecución de las acciones y en la evaluación del impacto de las mismas, obligando a ejecutar las correspondientes reprogramaciones.

(14) En el caso de los delegados de organizaciones o instituciones, la revocación correrá a cargo de los respectivos órganos o instancias de consultas de los afiliados. Este punto cobra especial relevancia en el caso que un delegado funcional ocupe un cargo directivo en la asamblea local o regional.

Será necesario efectuar algunas modificaciones a la Constitución para efectivizar la propuesta. Es necesario dotar a las Municipalidades de una Asamblea Municipal, en la medida que la Constitución sólo reconoce como órganos municipales al Alcalde y al Concejo. Asimismo, se deberá introducir en la Constitución el principio de la revocación del mandato a los representantes elegidos, por decisión mayoritaria de la población local. Este principio puede ser aplicado en los niveles regional y nacional de gobierno. De otro lado, se deberá ampliar la relación de las atribuciones de las Municipalidades, a fin de permitir que aquéllas puedan asumir el control del orden interno local, así como la nominación de los jueces de Paz.

Para formalizar el ejercicio de las competencias ejecutivas, municipales, será necesario dictar modificaciones a la actual Ley de Municipalidades. Específicamente, deberá disponerse la transferencia de los recursos necesarios para que las Municipalidades puedan ejercer a cabalidad sus atribuciones. Esta transferencia de recursos deberá ser progresivamente incrementada, así como la transferencia de las competencias que transitariamente permanecen bajo control del Gobierno Central.

C. Organización del gobierno a nivel regional

En el proceso de descentralización, los gobiernos regionales constituyen una instancia de articulación y enlace entre los niveles de gobierno local y nacional. La acción de los gobiernos regionales será, básicamente, político normativa y de planeamiento e integración de acciones de ámbitos menores; debiendo estar descentralizada, en los niveles subregionales de cada región, la ejecución de las acciones de política fijadas por el gobierno regional, así como la prestación de bienes y servicios y la ejecución de proyectos que no tengan dimensión regional. En esta perspectiva, se evitará reproducir el centralismo a nivel regional y la burocratización de los gobiernos regionales. Debe facilitar, asimismo, la conformación de las regiones, al no encontrar la población de los ámbitos subregionales evidencias de un menoscabo en cuanto a las atribuciones que actualmente ejercen los organismos públicos ubicados en dichos ámbitos.

El ejercicio de la función ejecutiva a cargo de los gobiernos regionales, debe responder a un enfoque multisectorial de las acciones de gobierno. "...la separación entre servicios, tanto tradicionales como sociales, económicas o de infraestructura, no son de carácter excluyente, sino que, por el contrario, están en continua y permanente interrelación y son de naturaleza interdependiente" (15).

Con el propósito de conjugar el número óptimo de órganos administrativos a ser gestionados con eficacia y la necesaria aplicación en la región de las políticas sectoriales nacionales, se ha previsto, y así ha sido recogido en el Plan Nacional en Regionalización, constituir, en cada Gobierno Regional, Secretarías Regionales, con competencias agrupadas por afinidad funcional: asuntos sociales (salud, educación, vivienda, trabajo, previsión social); asuntos productivos (agrícolas, pecuarios, mineros y pesqueros); asuntos productivos de transformación (industria) y de infraestructura (energía, transporte y vialidad). Las Secretarías Regionales, así conformadas, mantienen relaciones técnico-normativas con los ministerios organizados, en la presente propuesta, de manera similar. Vale decir, los ministerios agruparán los mismos sectores que las Secretarías Regionales, facilitando el logro de la coherencia de la política nacional de gobierno y las acciones de supervisión de la aplicación de la política a cargo de cada Secretaría de Estado del Ministerio correspondiente.

Estas secretarías constituirán órganos técnico-normativos, estando referidas sus funciones, básicamente, a adecuar las políticas sectoriales nacionales a la realidad regional, a programar y supervisar el desarrollo de la región, enfatizando la atención integral de áreas menores, a brindar asistencia técnica a subregiones y micro-regiones, así como a resolver, en segunda instancia administrativa, los asuntos de su competencia.

La gestión de los servicios públicos deberá ser descentralizada a nivel regional. Vale decir, que no sólo es necesario descentralizar desde los organismos del Gobierno Central la prestación de servicios públicos correspondientes a aquellas materias de competencias de los gobiernos regionales, particu-

(15) INP, *Análisis de los principales problemas regionales y de la regionalización*. Lima, Oct. 1980, p. 62.

larmente, salud, salubridad, educación, previsión social, extensión agropecuaria y afines, comercialización, electrificación, vivienda, sino que debe organizarse una administración descentralizada de dichos servicios en cada región. La conveniencia de adoptar esta medida reside en que sólo al conformar unidades autónomas de la administración del Gobierno Regional (personas jurídicas), se hace posible la evaluación de la eficacia de la gestión y del uso de los recursos que insume la prestación de un determinado servicio. De lo contrario, al depender la administración del servicio de un órgano de línea central del Gobierno Regional, la responsabilidad de la gestión se diluye y el empleo de recursos provenientes de diversas fuentes, carece de un contorno evaluable.

Actualmente, por ejemplo, no es posible evaluar la administración hospitalaria en términos de la eficacia del gasto y uso de recursos por parte de cada hospital. La adquisición de materiales y equipo la efectúa, indistintamente, el Ministerio de Salud y la administración del hospital, así como el pago al personal proviene de la administración central y no constituye un instrumento de política a cargo de cada administración hospitalaria. Se trata de evitar que esta situación se reproduzca en el nivel regional, descentralizando y autonomizando las unidades hospitalarias. Es el caso también del sector educativo, tradicionalmente gestionado desde el nivel central. Al respecto, podrían constituirse Juntas de Educación Distrital o Provinciales que agrupen a los centros educativos de un determinado Distrito o Provincia conformadas por representantes de padres de familia, maestros y autoridades edilicias. La función de estas juntas sería administrar escuelas del Distrito, decidiendo, entre otros aspectos, la contratación de los docentes, su evaluación y eventual sanción, la supervisión de la calidad educativa. Tratándose de servicios subsidiados, el Gobierno Regional transferiría los recursos presupuestales que demande su gestión, estando en condiciones de apreciar el grado de eficiencia con que son empleados.

Para la producción de bienes, los Gobiernos Regionales deberán constituir o crear empresas de su propiedad o participar en empresas mixtas con el Sector Privado o asociativo o empresas de accionariado del Estado. Para tal efecto se deberá dictar una norma especial que adecúe el régimen de la actividad empresarial regional a la del Estado, concebido básicamente, para empresas adscritas a los sectores del Gobierno Cen-

tral. En esta norma, se deberá contemplar la necesidad de superar la situación de estancamiento productivo del interior del país, así como disposiciones relativas al régimen accionario y de constitución que posibiliten una eficiente gestión empresarial y una fuente importante de recursos para el desarrollo productivo regional (16). En las empresas regionales, los representantes al Directorio serán designados por resoluciones del Gobierno Regional, asegurando, así, la coherencia de la política empresarial con la del Gobierno Regional. El financiamiento de estas empresas deberá estar sujeto a estrictos criterios de rendimiento, aunque no necesariamente de rentabilidad en el caso de empresas destinadas a subsidiar sectores de la población o actividades económicas. Para tal efecto, debe establecerse un sistema de fiscalización y control de las gerencias, las cuales serán evaluadas y ratificadas o removidas en relación a su eficiencia en el cumplimiento de los planes de las empresas. La creación de empresas o la participación accionaria en otras, deberá decidirse por acuerdo de la Asamblea Regional, sujetando el acuerdo sólo a la conveniencia y factibilidad del proyecto.

La función planificadora de los gobiernos regionales estará orientada a posibilitar la articulación y compatibilización de las políticas y acciones de alcance subregional, al mismo tiempo que a constituir, dentro del proceso de planificación del desarrollo, la instancia de enlace con las políticas y orientaciones nacionales. Esta función debe expresar la competencia básica de los Gobiernos Regionales, cual es, la de operar como organismo técnico normativo en la región conformada por ámbitos menores en los que se ejecuta la mayor parte de las acciones. La planificación del desarrollo, a cargo del Gobierno Regional, por tanto, conduce el proceso y proporciona orientación y asistencia técnica en los niveles subregional y microregional.

En lo que respecta a sus competencias legislativas, el Gobierno Regional deberá legislar en aquellas materias que, expresamente, les deleguen los poderes Legislativo y Ejecutivo.

(16) Ver Lizarraga, R. *Acción de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo en la Promoción y Gestión de Unidades Productivas OPCM*, PATCORDES Oct. 1984, y Amat y León, C. *Alternativas de regionalización como estrategias de desarrollo*, Seminario Nacional: problemática regional del Perú, Oct. 1980. Arequipa, pp. 12 al 14, sobre la atención por los Gobiernos Regionales de la regionalización de la demanda y el aparato productivo.

Legislar por delegación tiene el propósito de subordinar el ejercicio legislativo del Gobierno Regional a la legislación nacional. Siendo necesaria esta previsión para preservar el carácter unitario del gobierno del Estado, los Gobiernos Regionales, no obstante, quedan facultados para adecuar la aplicación de la normatividad nacional a las condiciones regionales, para emitir normas relativas a su régimen de organización interna, aprobar el Plan y Presupuesto Regionales, así como resolver determinados asuntos particulares. Todas estas materias legislativas deberán estar a cargo de la Asamblea Regional. La emisión de normas en relación a la gestión de las materias en las que son competentes los Gobiernos Regionales, se expresará, por ejemplo, en la determinación de las tarifas de los servicios, la autorización del funcionamiento de empresas industriales o actividades comerciales, la declaración de vedas para la extracción de un recurso natural en la región o la sanción por el incumplimiento de disposiciones. Este tipo de normas deberá ser emitido por el Ejecutivo regional, tomando en consideración que la Asamblea Regional es un órgano que se reunirá ordinariamente dos o tres veces al año, debido, entre otros factores, a las dificultades para su convocatoria y a la presencia de alcaldes provinciales; siendo que la emisión de las normas a que se ha hecho referencia, requieren de una administración permanente.

D. Las instancias subregional y microregional.

Si bien las subregiones no constituyen un nivel de gobierno, deberán ser organizadas como órganos o instancias desconcentradas del Gobierno Regional, responsables de la ejecución de las acciones de política sectorial y multisectorial en el marco de las orientaciones definidas en el nivel regional. La programación y ejecución de las acciones de política deberá estar organizada sobre la base de programas integrados de desarrollo en ámbitos microregionales.

Las oficinas subregionales estarán conformadas por Secretarías Subregionales, organizadas intersectorialmente, de modo equivalente a la organización de las secretarías regionales, de los cuales dependerán técnicamente. A diferencia de estas últimas secretarías, cuya función es eminentemente técnico-normativa, las secretarías subregionales tendrán como función básica, la programación y ejecución de acciones rela-

cionadas con los aspectos sociales, de producción de bienes y servicios y de infraestructura, así como de la ejecución del programa de inversiones y de los proyectos a desarrollarse en la respectiva subregión. Una responsabilidad específica de este nivel será elaborar y coordinar la ejecución de programas multisectoriales de desarrollo microregional y de desarrollo rural integrado en la subregión.

Las subregiones estarán dotadas de atribuciones para programar y aprobar sus programas del desarrollo y de inversiones sobre la base de la asignación presupuestal y de las orientaciones que establezca el Plan y el Presupuesto Regional que aprueba la Asamblea Regional. El propósito de estas atribuciones es mantener y aumentar, de ser el caso, la capacidad de decisión sobre acciones de desarrollo que poseen las actuales Corporaciones Departamentales (17). Ella debe facilitar la integración regional, superando resistencias locales y reduciendo los efectos de la existencia de un centro regional homogéneo. Para efecto de la adopción de decisiones en las materias a que se ha hecho referencia, se deberá constituir en cada subregión Asambleas o Consejos de Desarrollo Subregionales, conformados por los alcaldes provinciales respectivos y delegados de entidades representativas de las actividades productivas y sociales de la subregión.

Las microregiones son los ámbitos territoriales que permiten, con mayor eficacia que ningún otro, la articulación y convergencia institucional y financiera del Sector Público, y al mismo tiempo, una interacción directa con la población beneficiaria (18). En estos ámbitos es posible, con un tratamiento

(17) Cfr. González R.E., *la regionalización, los Departamentos y la descentralización en el Perú*, en "La crítica del centralismo y la cuestión regional" CDI. Lima, 1984, pp. 345 a 346, sobre la propuesta de mantener las Asambleas de las Corporaciones y constituir sobre esa base las de las regiones.

(18) INADE-PMS, *Estrategias de Desarrollo para la Sierra del Perú*, 1984, p. 84. Para una exposición con fines de divulgación de los alcances de experiencias de programas de desarrollo microregional ver: *Experiencias del programa de desarrollo rural integral silvo-agropecuario de Cajamarca-Perú y Plan de Desarrollo de la microregión Calca-Urubamba*, en *Sobreviviencia campesina en ecosistemas de altura*. Vol. II CEPAL-PNUAA. Santiago de Chile 1983; Ponencias del Seminario-Taller Experiencias de los Programas de Desarrollo Microregional, organizado por el INP en Lima, marzo de 1985; Rodríguez B., H. *Los programas microregionales como instrumento para la administración regional*, Ponencia, CORDEPUNO-ESAN, Oct. 1984; Larrea T. E., *Programación de inversiones a nivel comunal*: Curso análisis de proyectos de inversión, Cajamarca, Nov. 1983; Johnson, J. *Estrategia participatoria para la programación del desarrollo rural. Guía Metodológica* INADE, Lima, marzo, 1984.

to multisectorial, aplicar y combinar programas de naturaleza comunal, con participación de la población local, con otras de carácter sectorial y de una envergadura mayor. Este enfoque integrado (19) de programación de acciones debe permitir elevar la calidad de vida del poblador local, el nivel de empleo y la base tecnológica y productiva del interior del país, así como explotar sus potencialidades económicas. Al mismo tiempo debe capacitar a la población microregional en la toma de decisiones que afectan el desarrollo de su medio. En términos generales, la ejecución de programas microregionales es una opción frente al actual enfoque y composición de la inversión pública, cuyos montos se dirigen a un reducido número de grandes proyectos que demandan alta inversión por empleo generado, requieren largos períodos de maduración y refuerzan el desequilibrio interregional del país (20). Debido a su importancia estratégica para el desarrollo, los gobiernos regionales y sus instancias subregionales, deberán priorizar el desarrollo microregional, transfiriendo los recursos y programando la asistencia que requieran los programas que se desarrollan. Los gobiernos locales, ubicados en cada ámbito microregional, a su vez deberán asumir una creciente responsabilidad en la gestión de estos programas, organizando sus acciones de desarrollo y la producción de los bienes y servicios locales, en orden a estrategias de potenciación de microregiones.

Inicialmente, la ejecución de los programas microregionales estará a cargo de equipos polivalentes proporcionados por la instancia subregional o regional, debiendo asumir las Municipalidades la administración de cada programa. Progresivamente, en el mediano y largo plazo, las Municipalidades podrán adoptar ámbitos microregionales. Así "...el ordenamiento administrativo de la microregión, que está pensado en función del desarrollo integral, podría tener un efecto en la

(19) Sobre el concepto de "desarrollo integrado", ver Bromley, R. *La vía urbana al desarrollo rural: reflexiones sobre el modelo "Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural"* (FUDER), versión en esp. del artículo publicado en *Environment and Planning, serie A.*, vol. 15, pp. 420-32, en que se discuten las estrategias basadas en la localización de los servicios en áreas urbanas o "polos de desarrollo rural".

(20) Cfr. Portocarrero, F. *Inversión Pública y Gestión Económica*. Fundación Ebert, 1983, acerca de la actuación de los grandes proyectos de inversión como grupos de presión en la competencia por recursos.

redefinición de los ámbitos provinciales, tendiendo a una reducción en su número y una racionalidad, en su ámbito, así como a conjugar los aspectos económicos, geográficos, administrativos y políticos en una sola unidad". (21).

En esta perspectiva, las provincias redimensionadas operarán como efectivas unidades descentralizadas, en la medida que pueden atender, integralmente, el proceso de desarrollo de su ámbito y la administración de dicho desarrollo. Las unidades distritales, si bien son integradas al proceso de desarrollo de la microregión, fundamentalmente, deberán responsabilizarse de la administración de los servicios municipales tradicionales, desconcentrados del gobierno provincial (22).

Se hace necesario, en general, incorporar como criterios del dimensionamiento de los Gobiernos Locales, la existencia de formas de organización social, como zonas urbanas populares, cooperativas de producción en la costa, comunidades campesinas en la sierra, comunidades nativas, pequeños centros poblados, tanto para establecer el radio de alcance de los servicios municipales, como para procurar su integración al gobierno municipal o la propia organización del gobierno municipal sobre la base de una dinámica de relaciones sociales y económicas pre-existentes.

5. MECANISMOS DE ARTICULACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO.

A. La política nacional de gobierno

La política nacional de gobierno, es el principal mecanismo de articulación de los niveles de gobierno. Emitida ésta, los niveles regional, subregional y local adecúan su aplicación a sus propias condiciones específicas, formulando, para tal efecto, normas de cumplimiento obligatorio, así como otras relativas al uso de sus competencias. La tarea de conducir el Gobierno se hace así más eficiente en tanto los dispositivos de gobierno se formulan con un conocimiento más preciso y

(21) INADE-PMS Op. cit. p. 80

(22) Cfr. INP, p. cit. p. 57 al 59

próximo de sus alcances. Al mismo tiempo, a la población a través de sus instancias locales, se le abre un acceso a las decisiones políticas, que en un Estado centralizado le son absolutamente ajena e impuestas.

Hay que tomar en consideración, no obstante, que el comportamiento de las personas y las actividades socioeconómicas que se desenvuelven en el ámbito regional, subregional o local, están reguladas por la legislación nacional, y simultáneamente, por las normas que emitan los organismos de gobierno en estos niveles. En el caso que, por ejemplo, disposiciones dictadas por un gobierno regional contravengan o no se adecúen al ordenamiento jurídico político del país, el Gobierno Nacional (Congreso o Poder Ejecutivo) podrá, como está dispuesto en el Proyecto de Ley de Bases de Regionalización, declarar en estado de intervención. El respectivo Gobierno Regional; lo que conllevaría la forzosa renovación de sus representantes. La legitimidad de este acto se basa en el principio que el ejercicio del gobierno en un Estado unitario como el peruano, no puede ser descentralizado en términos absolutos. El Gobierno Nacional debe conservar potestad para supervisar y corregir posibles contravenciones a la política nacional (23). La personería jurídica del Estado es única y sólo se desdobra para efecto de acciones no legadas a la acción de gobierno, como son las de producción de bienes y servicios. La Constitución reconoce, expresamente, la autonomía económica y administrativa de las Municipalidades y de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, la autonomía política de estos organismos es una autonomía calificada. La función de gobierno la ejerce por un acto de delegación del Estado unitario y en las materias que, expresa y taxativamente, les reconoce la Constitución y leyes sobre la materia. Por tanto, es tal vez, controvertible que estos organismos gocen de personería jurídica propia, como lo plantea, en el caso de los Gobiernos Regionales, el Proyecto de Ley de Bases de Regionalización.

(23) Cfr. Bustamante B.L. *La regionalización y la Constitución de 1979*, Seminario Nacional: La problemática regional del Perú, Oct. 1980, Arequipa, p. 43, sostiene la necesidad de eliminar la facultad revisora y de veto del Poder Ejecutivo, dado que todos los órganos forman parte de un único orden jurídico nacional que establece sus respectivas competencias. Sin embargo, siendo que el Poder Ejecutivo puede vetar Leyes del Parlamento, no sería coherente que no se le reconociera esa atribución tratándose de un "parlamento regional".

En lo que respecta a la política de gobierno, los ministerios, a través de las Secretarías de Estado, producen normatividad sectorial y supervisan su ejecución en el ámbito regional. Existen, al menos, dos medios de asegurar la coherencia entre la formulación y la ejecución de la política de gobierno. De un lado, estableciendo una relación técnico-normativa entre el específico órgano normador central (una Secretaría de Estado) y el órgano adecuador-aplicador regional (una Secretaría Regional). Mientras operaron entre 1979 y 1981 los Organismos Regionales y Departamentales de Desarrollo, no existió acuerdo ni definición acerca de los alcances y naturaleza de dicha relación técnico-normativa (24). Los Organismos de Desarrollo tendían a interpretar dicha relación como un vínculo referencial y no obligatorio, mientras que los ministerios la interpretaban como una autorización a intervenir en los asuntos regionales cuando lo consideraban técnicamente conveniente (25). Con el propósito de evitar equívocos, los términos de la relación técnico-normativa, que establece la dependencia funcional entre el órgano emisor de política y el aplicador de política, sólo es legítima en la medida que esté expresada en una norma de cumplimiento obligatorio y de jerarquía multisectorial (26). Vale decir, las atribuciones de los órganos sectoriales para disponer técnicamente sobre las acciones que debe ejecutar la administración regional, han de ser establecidas en leyes o dispositivos de jerarquía similar, mediante Decreto Supremo. Evidentemente, tratándose de las acciones de un Gobierno Regional que asume el conjunto de las competencias sectoriales en la región, la autorización a un órgano central para intervenir, supervisar o sancionar a aquél, no puede provenir del mismo órgano central. Se requiere, para tal efecto, un acuerdo del Ejecutivo o una decisión del Congreso.

El otro medio de asegurar la coherencia de la política de gobierno está vinculado a la programación a través del Plan y Presupuesto; mecanismo desarrollado en el siguiente acápite.

(24) Cfr. INP, *Análisis comparativo entre Corporaciones y Juntas Departamentales de Desarrollo y Organismos de Desarrollo*, Lima 1980, pp. 99 a 101.

(25) Sobre la problemática de la transferencia de atribuciones del centro a la periferia, Cfr. NACIONES UNIDAS, op. cit. p. 22 y 23.

(26) INP. *Proyecto de Decreto Supremo*. Presentado en el primer seminario de Organismos y Comités de Desarrollo. Huaraz 1979, Elaborado por Miguel Sarmiento.

B. La programación del desarrollo

La programación del desarrollo constituye otro elemento articulador de niveles de gobierno. La política nacional de desarrollo debe presidir el conjunto de acciones de desarrollo que ejecuten los niveles regional, subregional y local. Al mismo tiempo, la política nacional de desarrollo se formula sobre la base de los enfoques del desarrollo desde las instancias territoriales, que se conjugan con los enfoques sectoriales del desarrollo. Debe constituir, en su conjunto, un proceso interrelacionado y armónico. El Plan Nacional de Desarrollo expresa la unidad de la política de desarrollo. Los planes regionales, subregionales y locales, adecúan los lineamientos de la política nacional y programan alcanzar objetivos de desarrollo, tomando en consideración los requerimientos y condiciones específicas del medio y los recursos con que cuentan en cada oportunidad. Dicha programación no debe contravenir las orientaciones generales. Así, si la política nacional establece, por ejemplo, la sustitución de importaciones, un gobierno regional no podría programar acciones que supongan la necesidad de importar productos sustituibles con otros de producción nacional. O bien, un gobierno regional o de otra instancia, no podría decidir la explotación de un recurso natural que contravenga la política de preservación del recurso expuesta en el Plan Nacional o en los respectivos planes sectoriales.

La asignación del recurso presupuestal deberá estar rigurosamente vinculada a la formulación de los planes. Esta vinculación deberá operar desde el nivel central, a través del Ministerio de Planificación y Economía y de los distintos organismos que conforman el Sistema Nacional de Planificación. La vinculación no debe impedir el ejercicio de la autonomía para la programación de acciones e inversiones en cada nivel. Así, el Plan Nacional definirá la programación de acciones de interés nacional. Asimismo, las Asambleas Regionales definirán la programación de acciones e inversiones regionales, así como harán lo propio las Asambleas Locales, en su nivel. Sólo es observable y corregible la programación que contravenga los objetivos y estrategia del nivel superior.

Deberán intervenir, asimismo, otras condiciones para una efectiva planificación del desarrollo. Entre ellas, cabe señalar la necesidad de compatibilizar la previsión de ingresos con la disponibilidad efectiva de recursos para el gasto, así como la

regularidad de las asignaciones provenientes del Tesoro Público. En la actualidad, se inicia la formulación del Presupuesto del año siguiente en el mes de mayo y, en julio, el Poder Ejecutivo remite el Proyecto de Ley de Presupuesto al Legislativo. Dicho Proyecto se elabora sin conocimiento de los resultados de la marcha económica del segundo trimestre. Los supuestos económicos sobre los que se basa su formulación, tienden a ser, en esas condiciones, irreales. Es posible, sin embargo, corregir esta situación si se establece iniciar la formulación del proyecto de Presupuesto después del primer semestre del año; pudiendo conocer, de esta manera, los resultados de la ejecución presupuestal hasta ese semestre. Entre julio y diciembre, se deberá informar permanentemente a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso acerca de las evaluaciones de la ejecución presupuestal y de la evolución de la situación económica general, a fin que la Ley de Presupuesto responda a condiciones reales. Tratándose de recursos de libre disponibilidad, las Asambleas Regionales pueden iniciar la formulación del Presupuesto financiado por dichos recursos, en los plazos actuales, debido a que la disponibilidad de los mismos responderá a previsiones distintas a las de los recursos transferidos. Con la finalidad de evitar irregularidades o temporalidades en la asignación de recursos, se deberá adoptar la trimestralización de los calendarios de compromisos del Sector Público, permitiéndole una mayor flexibilidad en la programación operativa y ejecución presupuestal. Si al término del ejercicio presupuestal, las unidades de ejecución, por razones de una entrega irregular de la asignación, no han podido ejecutar los montos asignados, éstos no revertirán al Tesoro Público, sino que podrán ser reprogramadas en el ejercicio siguiente.

Como resultado de negociaciones y coordinaciones entre el nivel nacional y regional, el recurso que sea transferido a los gobiernos regionales por el Tesoro Público, será programado asegurando que su empleo responda a la política nacional. Este proceso de programación coordinada de acciones cobrará una importancia creciente a medida que sea progresivamente incrementado, como lo señala el Plan Nacional de Regionalización, el monto del Presupuesto del Sector Público Nacional que se transfiera a los gobiernos regionales. Precizando plazos, y con el propósito que, en veinte años, el 60% del Presupuesto Público se administre descentralizadamente en los niveles local y regional, será necesario que se incremente en 20% anual

el presupuesto global que se asigna a los Gobiernos Regionales. Vale decir, se plantea una reducción, en un 20% anual, del Presupuesto que maneja el Gobierno Central (27). Se debe procurar que, en el mediano plazo, el término de la próxima gestión de gobierno, el 200% del Presupuesto total del Sector Público sea administrado por los Gobiernos Locales (28). No interesa, para efectos de este incremento, que los montos transferidos provengan del Tesoro Público o, directamente, constituyan un ingreso destinado proveniente de algún tributo nacional, como la actual participación en el Impuesto General a las Ventas, que puede ser ampliada en el futuro.

La mencionada programación coordinada de gastos se efectúa sólo en los casos en que los recursos provengan de transferencias presupuestales del Gobierno Central, y del endeudamiento externo. Tratándose de recursos propios, de los provenientes del Fondo de Compensación Regional y de los ingresos destinados, así como de la participación en la renta por la explotación de los recursos naturales y del endeudamiento interno que concierten bajo exclusiva responsabilidad, la programación la efectúan los gobiernos regionales con plena autonomía. Estos últimos recursos deberán ser destinados a gastos de capital y al gasto corriente destinado a la prestación de servicios directos a la población en salud, educación, extensión agrícola y mantenimiento de la inversión pública. Estas medidas deberán adoptarse a fin de impedir que, eventualmente, se burocratice la administración descentralizada

(27) La participación de los presupuestos de las Municipalidades en el Presupuesto General de la República 1984 fue de 0.330% y el de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo el 2%. Neira A., *El Desarrollo Regional en América Latina ¿Utopía o estrategia de desarrollo nacional?*, en Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas Oct. 1975, p. 20, demuestra que en Brasil el 42% del gasto público se decide en los niveles estatual y regional, y que este porcentaje es de 30% en Argentina y Colombia, 19% en Ecuador y 13% en Venezuela, 11% en República Dominicana, 10% en Guatemala y 9.5% en México y Honduras; estando la proporción por debajo del 5% en todos los demás países. Cfr. Stohr, W.B. *La Regionalización como instrumento de la política de desarrollo. Algunos enfoques comparativos de la experiencia Latinoamericana* en Idem; sobre diversos sistemas de descentralización regional en América Latina.

(28) Cfr. Bromley, R. en *Planificación y Evaluación de Proyectos: ¿qué futuro tiene en el Perú?* P. II. Conferencia en la UNI, Dic. 1984, sostiene que en el mediano plazo los niveles regional, departamental y provincial manejen el 20% de los ingresos y gastos del Estado.

con los recursos de libre disposición, sin que la población se beneficie de los mismos. Hay que tomar en cuenta que bajo las condiciones de la formulación de un efectivo presupuesto por programas a nivel nacional, el gasto corriente debe ser racionalizado y ajustado, en todos los niveles, al logro de propósitos específicos y evaluables.

Los recursos que no sean de libre disposición de los niveles subregionales y de los gobiernos locales, serán asignados bajo un proceso de coordinación a cargo del gobierno regional respectivo; aproximando así, a los niveles locales, las instancias de negociación presupuestal. En dichos niveles deberán regir las mismas limitaciones respecto al empleo del recurso presupuestal de libre disposición y de programación coordinada. Para efecto, principalmente, de la asignación de recursos destinados a la programación microregional, se efectuarán, a su vez, negociaciones entre los niveles local y subregional, bajo condiciones similares a las que se efectúa la negociación en los otros niveles.

C. Medidas de compensación

Las medidas destinadas a compensar los desequilibrios regionales y locales provenientes de diferencias en cuanto al grado de desarrollo relativo o a las ventajas de contar con un recurso natural explotable, constituyen otro mecanismo de articulación de niveles.

A nivel interregional, la Constitución ha previsto la creación del Fondo de Compensación Regional y ha asignado criterios para su distribución. Los recursos del Fondo prevendrán del Presupuesto Público y parte de los montos que genere la aplicación del Art. 121 de la Constitución en cada región. Para distribuir el Fondo entre las regiones se emplearán criterios de acuerdo a las metas y prioridades del Plan. No es necesario, dada la naturaleza del Fondo constituir ningún organismo que intermedie la aplicación de sus recursos. El Fondo constituye una cuenta presupuestal, que eroga de acuerdo a una programación de asignaciones efectuada por el Sistema de Planificación y Presupuesto.

Entre los niveles local y regional, la distribución de la renta generada por la explotación de los recursos naturales, puede operar como mecanismo articulador. Dicha distribución

debe favorecer a las Municipalidades de cada región, siendo la participación de éstas no menor al 50% que se obtenga por la renta, distribuida, según los criterios del Art. 263º de la Constitución, por la Asamblea Regional. Debe considerarse, adicionalmente, el porcentaje correspondiente (no menos del 10%) a las Municipalidades en cuyo ámbito se localiza el recurso natural. El resto se distribuirá entre el Gobierno Regional y el Fondo de Compensación Regional, en un 20% y 10%, respectivamente. Para la administración de esta participación de las regiones en las rentas mencionadas, no será tampoco necesario constituir un organismo especial. Los montos serán abonados en una cuenta del Gobierno Regional por las empresas o entidades sujetas al pago y distribuidas por aquél de acuerdo a la programación respectiva.

D. La representación política

Los mecanismos de representación política deben permitir la intervención y la expresión de intereses de la población de un nivel de gobierno en uno superior. La existencia de múltiples instancias de representación, lejos de propiciar una incontrolable multiplicación de demandas sociales frente a los escasos recursos estatales (29), permite la canalización institucional de aquéllas y, sobre la base de la información que fluye a las diversas instancias de representación, permite, a su vez, a los representantes locales y regionales adquirir conciencia de los alcances y límites de los requerimientos locales, y sobre todo, obliga a los niveles de decisión global del Sector Público a considerar, en la orientación de la política y en la aplicación de los recursos, el enfoque, el conocimiento y las necesidades de la población, con un mínimo de intermediación. Los alcaldes provinciales participan, por mandato constitucional, en cada Asamblea Regional. Se ha planteado en esta propuesta, que, asimismo, los alcaldes intervengan en los Consejos de Desarrollo o Asambleas Subregionales, así como en la administración de programas en microregiones. Será necesario proponer una reforma de la Constitución que permita la representación de delegados de las Asambleas Regionales en el Congreso Nacional, a fin de obtener una participación orgánica de los intereses regionales y locales en la sede del Po-

(29) Cfr. De Althuas, J. *La viabilidad de los Gobiernos Regionales en el Perú*, en "Debate" No. 10, respecto de esta prevención.

der Legislativo. Esta participación reforzaría la delegación de facultades legislativas a los gobiernos regionales, proporcionando al Congreso, para ese efecto, criterios más precisos y reales.

Los representantes elegidos directamente constituyen, por su origen, un nivel más legítimo de representatividad que la funcional, que acarrea instancias de mediatización e intermediación entre los representados y los representantes. No obstante, sin desconocer la calidad de la representación directa, ésta no siempre está en condiciones de expresar los intereses y requerimientos de las organizaciones sociales de una localidad, de una región o del país. La representación directa es, fundamentalmente, política y el representante actúa, en el mejor de los casos, según como cree interpretar los intereses de sus electores; los que carecen, además, de medios de revocar el mandato otorgado. Por cierto que el derecho a la revocación no resuelve el problema de la representación de intereses funcionales, sociales y económicos que, por su especificidad, debe estar a cargo de delegados de los organismos correspondientes. El proceso de creciente organización social de la población, que es un fenómeno constatable en los últimos diez años, amerita proceder a la reforma política propuesta. La Constitución ha reconocido la legitimidad de esta representación, al prever la composición de la Asamblea Regional. Su número, sin embargo, deberá siempre ser inferior a la representación directa, por las diferencias de origen, tal como es el criterio constitucional en el caso de la Asamblea Regional (30).

6. ALGUNAS MEDIDAS PARA PONER EN FUNCIONAMIENTO LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

A. Creación gradual o simultánea de regiones

Frente a la constitución de Gobiernos Regionales, caben dos opciones: la constitución gradual de las mismas en un plazo de cuatro años, que debe culminar, de acuerdo al mandato constitucional, en 1988, o la creación simultánea de todas las

(30) El Art. 264º señala que la directamente elegida no es mayor del cuarenta por ciento. A ello hay que sumar la de los Alcaldes Provinciales. En el presente trabajo se propone que la representación funcional en la Asamblea Regional no sea mayor del 30%.

regiones por iniciativa del Poder Ejecutivo. La primera opción tiene la ventaja de permitir el pronunciamiento de las Corporaciones y Concejos Provinciales sobre el ámbito y sede de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, esa misma posibilidad democrática abre otras de estancamiento y frustración del proyecto, en la medida que el debate sobre la demarcación y la sede regional (31) es inagotable (o agotable, en otro sentido). La segunda opción puede ser eficaz si va acompañada de la decisión de crear pocas grandes regiones. De adoptarse esta medida, los problemas relativos a la decisión de los límites de la región y de la sede regional, dejan de ser insalvables, en tanto que la configuración de una macro-región (que agrupa a más de 3 departamentos) difícilmente da lugar a que se la conciba como supuesto resultado de la subordinación de un departamento a otro o de la presunta superioridad de una ciudad provincial sobre otra. Complementariamente, debe asegurarse la naturaleza eminentemente coordinadora del Gobierno Regional y la descentralización efectiva de la ejecución y el manejo de recursos en subregiones y municipalidades, así como la posibilidad de crear sub-sedes en las capitales de los ex-departamentos y de las nuevas subregiones. El ámbito de la región, en este caso, tampoco da lugar, necesariamente, a que se le conciba como la subordinación de un departamento a otro. Bajo estas condiciones, el debate puede ser orientado hacia aspectos sustanciales como la autonomía de los Gobiernos Regionales, el apoyo a las Municipalidades, los recursos y su aplicación en la región.

De aplicarse la segunda opción, entre 1985 y 1986, podrían adoptarse las siguientes acciones:

- a) Entre julio y diciembre de 1985, el Presupuesto Público 1986 habrá sido definido por el actual Gobierno; pudiendo, la primera legislatura Anual introducir modificaciones con vistas a preparar la transferencia de bienes y recursos de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo a los futuros gobiernos regionales. Durante esta Legislatura, se

(31) Sobre el debate acerca de la delimitación regional, ver: Gonzáles de O.E., *Economías regionales del Perú*, IEP, Lima, 1982; Comisión Nacional de Regionalización, *Proyecto de Plan Nacional de Regionalización*, 1983 y documentación sustantiva; Pulgar V., S., *Proyecto para una nueva regionalización administrativa: las regiones transversales*; Hoefken P., J., *Regionalización del Perú para su desarrollo* y otras referencias en *Bibliografía general sobre desigualdad, descentralismo y problemática regional*, en C.D.I., op. cit.

podrá, asimismo, presentar a debate los proyectos de Leyes Orgánicas de creación de las regiones.

- b) Durante 1986, la Segunda Legislatura Ordinaria Anual deberá aprobar las leyes orgánicas de creación de las regiones, y, en consecuencia, se podrá proceder a convocar, simultáneamente, para noviembre de 1986 a elecciones para Alcaldes y Regidores y para Representantes a la Asamblea Regional. A la Primera Legislatura Ordinaria se le deberá someter a consideración el Proyecto de Presupuesto Público 1987 que contemple los bienes y rentas de las Corporaciones y de la parte proporcional que corresponde a las provincias que se integran a la región, y que se transfieren a los Gobiernos Regionales, así como los recursos que le transfiere el Gobierno Central, incluyendo la cuota del Fondo de Compensación Regional y los otros que les fijen sus Leyes Orgánicas. El Presupuesto Público agrupará, para tales efectos, los pliegos presupuestales de los Gobiernos Regionales en un volumen.
- c) En noviembre de 1986, se efectuará la elección de Alcaldes y Representantes de Gobiernos Regionales, siendo necesario advertir que los Alcaldes Provinciales serán elegidos también como representantes de la respectiva Asamblea Regional.

En los próximos años, la operatividad y eficacia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, dependerá de la ejecución de un conjunto de políticas concatenadas, referidas no sólo a la alteración y redefinición de la estructura del Estado, sino a la aplicación de políticas de descentralización de fondos, recursos e inversiones hacia el interior, en el contexto de la mayor crisis económica y financiera que soporta el país en los últimos 50 años (32). La descentralización, sin embargo, puede contribuir a la recuperación de la actividad económica y a un esfuerzo sostenido de inversión aprovechando los recursos internos, así como a reducir la desocupación, elevar la calidad de vida de la población y coadyuvar a la integración interna económica y social del país.

(32) Sobre la viabilidad del desarrollo regional en el Perú en la década de los 80, Cfr. Vellinga, M. y Kruijt, D., *Estado, desarrollo regional y burguesía regional: los casos de Perú y Colombia*, en "Revista Interamericana de Planificación" Vol. XVIII, No. 70 pp. 89 al 107.

B. La transferencia de recursos

Los gobiernos regionales deberán asumir todas las funciones, actividades, servicios y proyectos de inversión que en su jurisdicción vienen ejerciendo o ejecutando los Ministerios, Organismos Centrales e Instituciones Públicas. El plazo para completar el proceso de acondicionamiento de la administración regional puede tomar un período de gobierno constitucional. Sin embargo, la experiencia del montaje de los ex-Organismos de Desarrollo a partir de 1978 demuestra que es posible organizar y ejecutar las transferencias del personal, equipo, material, instalaciones y archivo documental de los sectores en un plazo no mayor de un año. El proceso de conformación de los gobiernos regionales se facilita en la medida que no da lugar a procedimientos de liquidación institucional sino sólo a transferencia de recursos.

Junto con la transferencia de los mencionados recursos y personal, será necesario disponer que las asignaciones presupuestales destinados a las actividades y proyectos de inversión que han de ser asumidos por el Gobierno Regional, deberán ser incorporados al Pliego Presupuestal del respectivo Gobierno Regional antes que finalice el proceso de transferencia. Esta previsión debe tomarse junto con disponer que los movimientos de personal, modificaciones de plazas, de personal y de presupuesto de los organismos que deberán transferir funciones y recursos a los Gobiernos Regionales, se efectúe sólo con aprobación del Presidente del Consejo de Ministros. También la experiencia del acondicionamiento de los ex-Organismos de Desarrollo demuestra que los sectores tienden a ofrecer resistencia para ceder competencias y manejo de recursos en los niveles territoriales. Algunas dependencias sectoriales retiraron de la región los recursos materiales y el personal antes que, formalmente, se constituyera el Organismo Regional. Tomando en consideración estos antecedentes, las medidas anteriormente expuestas deberán ser dictadas a partir de la promulgación de la respectiva Ley Orgánica de creación de cada Región y hasta la asunción a cargo del Presidente del Consejo Regional.

La resistencia del personal de la administración pública, concentrado en Lima Metropolitana y en algunos capitales de departamentos, a ser destacado fuera de esas sedes, constituirá posiblemente una intensa restricción que enfrentará la apli-

cación de la estrategia. Será necesario combinar altos estímulos remunerativos compensatorios y otras facilidades para la instalación y permanencia del personal en ciudades menores, gravando la permanencia en las sede centrales, con una política que priorice la organización y ampliación de los servicios sociales y culturales en zonas desconcentradas. Al mismo tiempo, se deberá emprender una campaña de difusión para la comprensión de la estrategia y de los riesgos de su frustración para el desarrollo del país. En el mediano y largo plazo, la propuesta de nueva carrera pública dentro del Servicio Civil, deberá facilitar en gran medida estos propósitos, al contemplar la incorporación inicial de los funcionarios públicos en los niveles locales de servicio.

Existen competencias de los sectores en las regiones que, por sus alcances nacionales, interregionales, estratégicos o especializados, es conveniente mantener a cargo del órgano central respectivo. Asimismo, las leyes generales o norma equivalentes de actividad social o económica, suelen disponer la responsabilidad expresa de organismos públicos en determinada materia que se ejecuta o se administra en las regiones. Para atender estos casos, se deberá conformar una Comisión integrada por organismos intersectoriales que examine las competencias sectoriales que, excepcionalmente, sean consideradas de ejercicio centralizado. El examen debe culminar en la propuesta de una norma que reglamente la Ley de Bases de Regionalización. Asimismo, la Comisión deberá estudiar la modificación de las leyes generales de actividad y proponer las medidas normativas necesarias para adecuarlas a la Ley de Bases.

Simultáneamente a la labor de esta Comisión, deberá organizarse un intenso programa de asistencia técnica y capacitación y reentrenamiento del personal regional. Particularmente, destaca la necesidad de adecuar el funcionamiento de los sistemas de planificación, presupuesto, personal, contabilidad, tesorería, estadística, racionalización y abastecimiento, a los requerimientos de la administración regional y local. También será necesario asistir a los Gobiernos Regionales en la orientación de sus acciones en apoyo de los niveles subregional, microregional y local. Esta labor de asistencia se deberá ejecutar en los niveles menores al regional en armonía con la política de descentralización y prioridad a la administración del desarrollo local.

C. Situación de Proyectos Especiales y Corporaciones Departamentales.

Específicamente, deberá considerarse la situación de los Proyectos Especiales y de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo durante el proceso de acondicionamiento de la administración descentralizada.

En lo que respecta a los primeros es necesario, previamente, definir criterios para asignar su ejecución a los distintos niveles. En tal sentido, pueden considerarse proyectos de interés local aquéllos que benefician directamente a la población de varios distritos o de una provincia, utilizan con prioridad mano de obra y recursos locales y son, preferentemente, multisectoriales. Los proyectos subregionales benefician directamente a la población de dos o más provincias, requieren de alguna especialización tecnológica que guarde equilibrio en el uso del capital y la mano de obra y sean, asimismo, multisectoriales. Estos proyectos no constituyen partes integrantes ni etapas de proyectos de mayor envergadura. Los proyectos regionales, benefician directamente a la población de dos o más subregiones y no constituyen etapas ni partes integrantes de un proyecto nacional. Este último debe beneficiar a la población de más de dos regiones. Cuando un proyecto se ejecuta simultáneamente en más de una región y requiere de dirección y programación centralizada, se considerará de naturaleza o interés nacional. El monto de los proyectos deberá definir también su adscripción: si no excede de ochocientos sueldos mínimos vitales se le considerará un proyecto de interés local. Si no excede de ocho mil y de ochocientos mil sueldos mínimos, será subregional o regional, respectivamente. Si excede esa última suma, se le considerará nacional (33).

Aplicando estos criterios, será necesario decidir la transferencia de los Proyectos Especiales de Selva Alta y Sierra, así como los Proyectos Hidráulicos a los Gobiernos Regionales o a las instancias subregionales, según el caso. Cabe señalar que la ejecución de dos grandes Proyectos Hidráulicos como el Proyecto Integral de Desarrollo Majes-Sihuas y el Pro-

(33) Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina de Coordinación de Corporaciones, *Orientaciones metodológicas para la selección de proyectos a ser transferidos a las Corporaciones*, 1982, sobre otros criterios tales como: período técnico de maduración, avance físico y financiero, convenios contractuales, especialización sectorial.

yecto Chira-Piura, estuvo a cargo de los ex-organismos de desarrollo de Arequipa y Piura-Tumbes, entre 1979 y 1980, respectivamente; lo cual demuestra la factibilidad de administrarlos desde un nivel descentralizado. La transferencia al ámbito de los Gobiernos Regionales se efectuará precisando mantener la integridad de los componentes de cada proyecto, aunque pueden ser reorientados de acuerdo a la política de desarrollo del respectivo Gobierno Regional.

Transitoriamente, debe estudiarse la posibilidad de transferir a las Corporaciones Departamentales los Proyectos Especiales e Hidráulicos en previsión de una eventual adscripción sectorial de los mismos. En los casos en que los proyectos se ejecutan en el ámbito de más de un departamento, serán transferidas a la Corporación del Departamento sede del respectivo proyecto, participando en la correspondiente Dirección Ejecutiva representantes de las Corporaciones en cuyo ámbito se ejecuta.

En lo que respecta a las propias Corporaciones Departamentales, sus recursos y personal deberán integrarse a cada Gobierno Regional, mediando un plazo menor que el previsto para la transferencia regional de los sectores. Firmadas las actas de entrega de los recursos y del personal de las Corporaciones, cesan, como lo dispone la Constitución, sus autoridades y se extingue su personería jurídica.

Con el propósito de facilitar la etapa de transición desde la actual administración descoordinada del sector público en las regiones y departamentos, a una situación de integración funcional y administrativa, deberá preverse que las corporaciones asuman, hasta su extinción, junto con la conducción de los Proyectos Especiales e Hidráulicos que corresponda, la coordinación de los planes sectoriales e institucionales y la dirección y supervisión de las acciones de las dependencias de los ministerios, organismos centrales e instituciones públicas que operan en cada Departamento. Esta medida debe ir acompañada de una desconcentración de la programación de los recursos sectoriales departamentales con el propósito de constituir un presupuesto departamental unificado; resultando una instancia idónea de compatibilización presupuestal, el Comité Departamental de coordinación Multisectorial creado en marzo de 1984, actualmente inoperante debido a que las decisiones sobre el uso de los recursos presupuestales sectoria-

les en los departamentos se adoptan en las sedes centrales. Adicionalmente, a través del Sistema Nacional de Planificación, se debe proceder a restablecer ámbitos regionales de planificación y coordinación en la perspectiva del proceso de regionalización.

De otro lado, los sectores deberán homogenizar sus ámbitos administrativos, teniendo en consideración los nuevos ámbitos regionales que se irán definiendo durante el proceso de constitución de los gobiernos regionales.

Si bien, por las razones expuestas, se hace necesario reforzar el rol de las Corporaciones en este proceso transicional, incluyendo la elección por la Asamblea del Presidente de cada Corporación, se debe procurar crear expectativa frente a la creación de regiones. Una manera de lograr ésto es disponer que, en tanto se constituye la totalidad de las regiones, el Fondo de Compensación Regional se asignará de manera equitativa entre los Gobiernos Regionales constituidos y las demás zonas del país no regionalizadas. Se distribuirá sólo a los Gobiernos Regionales constituidos. El monto no distribuido será depositado en una cuenta que reditúe intereses en el Banco de la Nación para su futura entrega a los Gobiernos Regionales que se vayan constituyendo.

La integración de los recursos de las Corporaciones debe significar también la asunción por el Gobierno Regional del rol que la actual Ley de Corporaciones les asigna y que, sin embargo, no ha sido cumplido por éstas a cabalidad, cual es la promoción del desarrollo productivo y de la formación de empresas productivas en el Departamento. Dicho papel promotor debe ser ejercido en una perspectiva operativa y gerencial por los Gobiernos Regionales.

D. La composición de la Asamblea Regional

La composición cuantitativa de la Asamblea Regional se establece en la Ley Orgánica de cada región. Estas leyes tomarán en consideración los criterios para la composición de la Asamblea establecidos en el Art. 264 de la Constitución. Sin embargo, es conveniente, dictar disposiciones respecto a la composición de las Asambleas cuando se reúnan por primera vez. Posteriormente, dichas Asambleas podrán o no ratificar la medida.

La Constitución establece como criterio que las sumas de los representantes elegidos directamente no es mayor del cuarenta por ciento del total. Asimismo, establece que está conformada por todos los alcaldes provinciales de la región y por delegados de las actividades económico-sociales y culturales de la misma.

De conformarse una región con un número elevado de provincias (por ejemplo, Ancash) con un número menor de provincias (por ejemplo, La Libertad) el primer departamento estaría sobrerrepresentado en la Asamblea. Por ello, un criterio a considerar es establecer que el número de miembros en la Asamblea es igual para cada departamento, guardando la proporcionalidad entre los departamentos en función de los delegados elegidos directamente. En el caso de la hipotética región que agrupe a los departamentos de La Libertad y Ancash, el menor número de alcaldes (10 contra 19) del primero se compensará con un mayor número de representantes elegidos directamente (19 contra 10 de Ancash). Esta situación no significaría un menoscabo para el departamento con un menor número de representantes elegidos directamente ya que, en lo sucesivo, los Alcaldes Provinciales van a ser elegidos como Alcaldes y como miembros natos de la Asamblea Regional.

Respecto al pie forzado que introduce la Constitución sobre el porcentaje que, como máximo, deba sumar el número de representantes directos, se puede establecer que la suma de representantes elegidos directamente y de los Alcaldes Provinciales será del 700/o del total de miembros de la Asamblea. El número de delegados de las instituciones representativas de actividades regionales, deberá equivaler, en todos los casos, al 300/o del total de miembros de la Asamblea.

De tomarse *ad pedem litterae* la fórmula constitucional, sin embargo, el número de representantes ante cada Asamblea Regional (máxime si se trata de regiones que agrupen a más de tres departamentos) podría impedir una conducción eficaz de las Asambleas; cuyos miembros superarían, en algunos casos, el número de representantes ante la Cámara de Diputados. Cabe entonces, que la Ley de Bases de Regionalización limite el número de Alcaldes Provinciales que conformaría cada Asamblea, señalando que sea fijado en la Ley de creación de cada región. A tal efecto, deberá interpretar el Art. 264o.

de la Constitución en el sentido de que no son todos los alcaldes provinciales los que integran la Asamblea.

Se presenta, a continuación, el cálculo del número de representantes a las Asambleas Regionales según los criterios aquí discutidos tomando en cuenta las 12 regiones definidas en el proyecto de Ley de Bases de Regionalización elaborado por el Poder Ejecutivo en 1983.

CALCULO DEL NUMERO DE REPRESENTANTES EN LAS ASAMBLEAS REGIONALES

CONDICIONES DE CALCULO:

1. No. de Representantes Elegidos \leq 40% del total
2. No. de Miembros en la Asamblea igual para cada departamento
3. No. de Representantes Elegidos + No. de Alcaldes = 70% del total
4. No. de Representantes Funcionales = 30% del total
5. Las condiciones anteriores se cumplen en el orden de prioridad en que han sido expresadas

REGION: NUMERO 1

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Piura	7	3	5	15
Tumbes	3	7	5	15
Total	10	10	10	30

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 30

REGION: NUMERO 2

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Lambayeque	3	16	8	27
Cajamarca	13	6	8	27
Amazonas	9	10	8	27
Total	25	32	24	81

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 81

REGION: NUMERO 3

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
La Libertad	10	19	13	42
Ancash	19	10	13	42
Total	29	29	26	84

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 84

78

REGION: NUMERO 8

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Junín	8	3	5	16
Pasco	3	8	5	16
Total	11	11	10	32

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 32**REGION: NUMERO 9**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
San Martín	10	8	8	26
Huánuco	8	10	8	26
Total	18	18	16	52

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 52**REGION: NUMERO 10**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Ucayali	4	4	3	11
Total	4	4	3	11

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 11**REGION: NUMERO 11**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Loreto	5	6	5	17
Total	6	6	5	17

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 17**REGION: NUMERO 12**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Lima	7	7	6	20
Total	7	7	6	20

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 20

- 28 -

REGION: NUMERO 4

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Ica	5	10	6	21
Ayacucho	8	7	6	21
Huancavelica	7	8	6	21
Total	20	25	18	63

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 63**REGION: NUMERO 5**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Arequipa	8	1	4	13
Tacna	2	7	4	13
Moquegua	3	6	4	13
Total	13	14	12	39

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 39**REGION: NUMERO 6**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Puno	11	11	9	31
Total	11	11	9	31

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 31**REGION: NUMERO 7**

DEPARTAMENTOS	ALCALDES	REP. ELEGIDOS	REP. FUNCIONALES	TOTAL
Cusco	13	5	8	26
Apurímac	7	11	8	26
Madre de Dios	3	15	8	26
Total	23	31	24	78

REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA: 78

-89-

**GESTION ADMINISTRATIVA
DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES**

Fredy Monge Pimentel

INTRODUCCION

Es evidente, la necesidad de reformular los sistemas administrativos, frente al reto que se debe afrontar: la futura implantación de los Gobiernos Regionales. Por lo tanto, es necesario hacer de la Administración Pública una administración simplificada, eficiente y sobre todo descentralizada en los diferentes niveles de gobierno.

Este documento pretende alcanzar a detallar el proceso histórico por el cual han atravesado los diferentes sistemas administrativos y también delinea una propuesta de reformulación y adecuación de éstos para ser aplicados al interior de los futuros Gobiernos Regionales.

La parte histórica permite dar a conocer la situación pasada y presente de los Sistemas Administrativos, así como sus principales problemas y posibilidades futuras de gestión. Igualmente, en la segunda parte se dan ideas, como sugerencias, para la formulación de estos sistemas garantizando así su vigencia de los Gobiernos Regionales, operativizando toda la gestión en la Administración Pública.

Por la amplitud del tema solamente se desarrollan los sistemas más importantes a mi criterio (Planificación, Presupuesto, Contabilidad, Personal, Abastecimiento, Tesorería, Estadística); en la creencia que el resto de sistemas sólo se pueden adecuar a la modificación de éstos.

Es necesario aclarar que este documento no pretende ser el completo e incuestionable trabajo que debe implementarse, sino más bien una aproximación (con muchos errores) para initar a discusiones constructivas.

1. ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL

a) Organización, proceso de implementación y situación actual de los Sistemas Administrativos (*)

1. Sistema de Planificación

La planificación en nuestro país, se institucionaliza con la aparición de la Oficina Central de Estudios y Programas —OCEP—, que fuera creada con fecha 25 de agosto de 1961, y se encontraba adscrita al Ministerio de Hacienda.

En 1962, el Gobierno del General Pérez Godoy, se dirigió a la CEPAL, solicitando asesorías y recomendaciones. La CEPAL, accediendo a la petición peruana, presentó un proyecto de Planificación de Desarrollo Económico y Social incluyendo la creación de un Instituto Nacional de Planificación.

Durante 1962 se concreta la creación del Instituto Nacional de Planificación y por D.L. N^o. 14220 del 19 de octubre del mismo año se da el paso más importante para institucionalizar la planificación, al crearse el Sistema Nacional de Planificación. El I.N.P. se convierte en el organismo técnico central del Sistema.

Recién a principios de 1965, se elaboran los objetivos preliminares para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, señalándose principalmente los siguientes:

- Menor vulnerabilidad externa
- Redistribución del ingreso
- Incremento de la Producción Nacional
- Incremento de la ocupación.

(*) Solamente se ha tratado seis sistemas considerados importantes y sobre todo los más problemáticos, con los cuales se espera solucionar gran parte de los problemas de los demás sistemas.

Entre los principales logros encontramos que en el período 1971-1981 se aprobaron tres (3) planes de Mediano Plazo y siete (7) planes de Corto Plazo, que no se llegaron a ejecutar. Existió un solo plan de Largo Plazo (1978-1990) aprobado, pero que igualmente no se puso en vigencia. Asimismo en el mismo período se aprobaron dos (2) programas de inversión pública a Mediano Plazo y uno (1) a Corto Plazo para 1980. Además también se ha desarrollado programas de Cooperación Técnica Internacional, evaluaciones socio-económicas de los Planes de Desarrollo de técnicas y métodos de planificación. Esporádicamente el INP, en convenio con otras instituciones ha desarrollado acciones de capacitación en materia de planificación.

Entre los problemas principales que se afrontan podemos destacar los siguientes:

1. Se observa un fuerte debilitamiento del Sistema Nacional de Planificación. Los planes Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo, de Corto y Mediano Plazo se han constituido en sólo instrumentos formales para el sector público. La planificación está totalmente divorciada del presupuesto y empeorada con las medidas de austeridad.
2. Hay un éxodo de personal profesional del sistema hacia otras entidades del Sector Público Nacional.
3. Se observa una descoordinación entre el Plan y el Presupuesto, primero se aprueba el presupuesto y después se elabora el plan adecuándolo al presupuesto, cuando debería ser en forma inversa.
4. La "austeridad" que ha querido implantar el gobierno ha sido desordenada y superpuesta en función al rol de la planificación, en ningún articulado de las normas de austeridad se ha hecho mención al papel de la planificación en la orientación del gasto público, o de la llamada austeridad.
5. El sistema a pesar de desarrollar sus acciones en toda la administración pública, ha encontrado serias limitaciones y dificultades de operación en la Administración Regional por su heterogénea realidad. De la estructura orgánica de las Oficinas Periféricas Departamentales del Sistema de Planificación, se puede señalar que existe una heterogénea y difusa estructura orgánica, por cuanto funcionan

en las Corporaciones, Gerencias y Oficinas de Planeamiento, en los sectores existen áreas de planificación, Oficinas de Planeamiento, Unidad de Planeamiento por cuya consecuencia el rango y el nivel de los cargos son diferentes.

Esta heterogénea realidad administrativa ha obstaculizado la óptima y eficaz implementación de la Planificación Regional.

6. Los cargos de las dependencias de planificación están jefaturados por profesionales improvisados que no han tenido una formación especializada y como tales no están debidamente capacitados para cumplir a cabalidad con la función que les corresponde.
7. Falta de información actualizada por sectores a nivel departamental y regional, esto como consecuencia de las delimitaciones territoriales funcionales y de orden administrativo de cada sector.
8. Diferencia de cargos, motivo por el cual se deduce diferentes grados de autoridad profesional y cargos que se encuentran desempeñando funciones a nivel Regional y/o Departamental y como consecuencia unos tienen mayor poder de decisión que otros.
9. La creación de las CORDEs ha disminuido enormemente el poder de decisión de las Oficinas Sectoriales de Planificación, motivo por el cual no toman o no pueden tomar las decisiones oportunamente, primero por tener un programa de inversión pequeño en algunos casos y en otros por no disponer de presupuesto de inversión por parte del Gobierno Central, en la creencia y justificación de que las CORDEs deban de hacerlo todo, y la falta de coordinación de las CORDEs con los sectores para la elaboración del programa de Inversiones.
10. La autoridad central de Planificación en el país es el INP, sobre todo en cuanto concierne a las actividades de Desarrollo Económico y Social; involucrados indirectamente en las Oficinas Sectoriales de desarrollo la actividad planificadora, pero estas sectoriales se encuentran totalmente desmembradas entre distintas oficinas centrales o entidades públicas independientes, haciendo ilusoria la posibilidad de establecer en forma efectiva, políticas sectoriales y peor aún de hacerlas ejecutar.

11. En la actualidad su principal función está centrada, como ya lo dijimos, en la elaboración de los Planes Departamentales de Corto Plazo (1 año), para cumplir con lo normado en la Ley de Corporaciones y en la elaboración del anteproyecto de presupuesto y el "control", seguimiento de la ejecución y la información del mismo.

Igualmente se ha sufrido un relativo abandono de las actividades de investigación y planificación para solamente convertirse en "presupuestólogos" que continuamente deben de informar a Lima, bajo amenazas de cortar las remesas mensuales de dinero.

12. El programa de inversiones en la mayoría de los casos es elaborado por un grupo reducido de Técnicos de la Corporación sin tener en cuenta en la generalidad de los casos la opinión de los sectores, los municipios (peor si éstos son de oposición al régimen), o las organizaciones de base. Este programa peor aún al ser sometido al consentimiento de la Oficina del Primer Ministro (PCM-DGCC) y la Dirección General de Presupuesto Público (MEF-DGPP) sufren serios cambios en lo referente a obras y montos para pasar luego a la decisión final de la Comisión Bicameral de Presupuesto y el Congreso donde sufre una transformación total por la participación de los parlamentarios quienes se creen en el derecho y la obligación de plantear proyectos de inversión que ya tienen "comprometidos" u ofrecidos, o que de acuerdo a su criterio "planificador" representan el desarrollo del departamento, a pesar de que estas acciones están totalmente vedadas para los parlamentarios por la Constitución del país.

2. Sistema de Presupuesto

En el Perú la antigüedad del sistema presupuestal se remonta a los inicios de la etapa republicana en la cual por Ley de 1851, se promulga la primera Ley de Presupuesto por el entonces Presidente del Perú, Mariscal Ramón Castilla, después de más de 28 años de promulgación de la Constitución del Perú.

La Ley del Presidente Castilla tuvo una vigencia de 71 años, desde su promulgación hasta el 26 de diciembre de 1922, fecha en que el Presidente Augusto B. Leguía promul-

ga la Ley N^o. 4598, que establece un nuevo sistema presupuestal para la Hacienda Pública. Esa Ley estableció nuevos principios y normas a las cuales se deberían sujetar las sucesivas Leyes Generales anuales del Presupuesto Nacional. La Ley 4598, señalaba que el presupuesto debería estar contenido en un solo documento especificándose la previsión y evaluación de todas las entradas y gastos de la Nación.

Los Presupuestos Anuales, vinieron sucediéndose año a año hasta 1963, fecha en la cual se promulga, por la Junta Militar de Gobierno presidida por el General Pérez Godoy, el Decreto Ley N^o. 14260 del 21 de diciembre de 1962, Ley del Presupuesto Funcional de la República, es decir se sentaron las bases técnicas para el actual Sistema de Presupuesto por Programas.

Posteriormente se aprueba y promulga el Decreto Ley N^o. 14342 que aprueba el primer presupuesto funcional de la República en el año de 1963.

Un año más tarde, después de la elección del Arq. Fernando Belaúnde Terry como Presidente de la República (primer período) se promulga la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, Ley N^o. 14816 del 01 de enero de 1984, con la cual se establecen los criterios y las normas para desarrollar e implementar el sistema de Presupuesto por Programas en el Perú.

Cabe recordar, que dicho sistema, tuvo como partida de Nacimiento un informe emitido por la comisión "Hoover" sobre la Administración Pública de los EE.UU. por el año de 1949, y que posteriormente fuera desarrollado y perfeccionado por distintos Organismos de las Naciones Unidas, quienes promovieron la conveniencia de integrar el Presupuesto Gubernamental al naciente proceso de Planeamiento Económico, mediante el diseño y formulación de adecuados métodos para su cálculo y preparación.

La Ley 14816 estableció que los presupuestos del Sector Público Nacional se debían estructurar en función de las metas establecidas en los Planes de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo aprobados por el Poder Ejecutivo. Los presupuestos del Sector Público Nacional, se constituyen en consecuencia en Programas de Acción o Programas de Inversiones, y que deben ser ejecutados por las entidades que lo integran, dentro de cada ejercicio presupuestal anual.

En relación al ciclo presupuestario, el sistema considera 5 etapas: Programación Presupuestaria, Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución y Control.

A partir de 1963 hasta finales de 1970, se aprueban y ejecutan los presupuestos Funcionales Anuales para todas las actividades del Sector Público.

Sin embargo, por Decreto Ley 18700 del 22 de diciembre de 1970, se implementa por primera vez el Presupuesto bienal para el período 1971-1972.

La implantación del Presupuesto Bienal para 1971-1972 permitió organizar y ejecutar los llamados Presupuestos de Operaciones y Presupuestos de Inversión.

Los Presupuestos Bienales tuvieron vida muy corta pues según Decreto Ley 23399 la Junta Militar de Gobierno reimplanta nuevamente el Presupuesto Anual para el año fiscal de 1971, mecanismo que continúa hasta la actualidad.

Podemos afirmar por lo anteriormente expuesto que el Sistema de Presupuesto Público —SPP— es el sistema de mayor antigüedad en el Perú, empezó a operar como sistema, el 30 de diciembre de 1936, fecha en que fue creada la Dirección General de Presupuesto Público.

La Dirección General de Presupuesto Público en la actualidad es el órgano Central del Sistema de Presupuesto, encargado de planear, dirigir y controlar la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto Público.

Entre los principales problemas que afrontan el sistema podemos destacar las siguientes:

1. Una característica del sistema financiero peruano, es la carencia de legislación orgánica sistematizada y coherente. La falta de esta legislación básica contrasta con la abundante proliferación de Leyes, Decretos y Reglamentaciones dictadas generalmente para enfrentar situaciones concretas y necesidades específicas, que se superponen e interfieren unas con otras sin crear un sistema general de principios normativos interconectados a los que refiere la Legislación Financiera.
2. Existe una marcada descordinación entre la Ley de Presupuesto y la Ley de Corporaciones.

3. No existe una adecuada relación entre las características de un proyecto y el tipo de recursos empleados en su financiamiento; en consecuencia, inversiones de largo período de maduración y baja rentabilidad se realizan con el apoyo de créditos de la Banca Comercial internacional, que tienen plazos cortos de amortizaciones y elevados intereses.
4. El sistema de presupuesto tiene problemas de interferencia con la totalidad de los Sistemas Administrativos. Por ejemplo: el sistema de planificación tiene problemas con presupuesto en la elaboración del Programa de Inversiones; el sistema de Contabilidad, al estar unido al sistema de presupuesto, dificulta su accionar; el sistema de Personal tiene problemas con presupuesto en la conducción de las remuneraciones del Sector Público; el sistema de Abastecimiento con presupuesto en la política de administración de los recursos materiales de la administración pública.
5. Debido a la impactante situación económica y particularmente al debilitamiento de la Hacienda Pública Nacional, el sistema Presupuestal ha concentrado enormemente su capacidad de decisión y control, no siendo siempre los resultados los deseados.

La política de remuneraciones, la de adquisiciones y el flujo de caja está siendo conducido virtualmente por las disposiciones del Sistema Presupuestal dejando de lado las responsabilidades de los Sistemas de Personal, Abastecimiento y Tesoro respectivamente, quedándose éstos últimos como organismos ejecutores solamente.

6. A pesar de lo prescrito por la Constitución en la cual se señala que en la Ley de Presupuesto sólo deben incluirse los asuntos relativos al Sistema Presupuestal, se incluyen otros aspectos, muchas veces no relacionados con el presupuesto; excedencias de personal, sueldos, creación de instituciones, autoridades autónomas, entre otras.
7. La Ley tiene un carácter fundamentalmente restrictivo en lo referente a gastos de funcionamiento, especialmente en lo referente a remuneraciones.
8. Como consecuencia de los diferentes grados de desconcentración y descentralización del Sistema de Presupuesto

se está originando un nuevo centralismo a nivel Regional.

9. En los últimos años se han impuesto recortes sin precedentes como resultado de una política que prioriza unilateralmente la preservación del equilibrio externo y el cumplimiento de los compromisos concertados con los organismos financieros internacionales.
10. Las dificultades y problemas estructurales de la mecánica presupuestal se han visto agravados por el impacto de las sucesivas crisis fiscales, generándose reacciones y generalizándose procedimientos que han contribuido a tornar aún más difícil el logro de un presupuesto de inversión racional y eficiente.
11. La necesidad de ingresar a una aguda competencia por los escasos fondos disponibles y las insuficiencias de los cuadros de personal y organización han determinado una tendencia general a la sobre-estimación de las necesidades de fondos de los proyectos y de su capacidad de implementación, que obstaculizan una evaluación más realista de las inversiones propuestas.
12. Las presiones políticas y sectoriales, así como las periódicas prohibiciones de iniciar nuevos proyectos, han contribuido a una excesiva fragmentación del presupuesto de inversión, implementándose un número de proyectos cuyas escalas y secuencias óptimas de ejecución superan ampliamente las disponibilidades de recursos. No se trata de una proliferación de pequeñas inversiones (que también se da) sino especialmente de los grandes proyectos que son los que concentran la fracción más significativa del Presupuesto. El problema se origina más bien en un excesivo número de proyectos de gran envergadura.

Como consecuencia el período de maduración de los gastos de capital se prolonga, se agudiza la competencia entre los diversos sectores y proyectos y disminuye la eficiencia del gasto de capital. Además se incrementa el grado de rigidez presupuestal, representando los recursos comprometidos un alto porcentaje del total.

13. Durante el primer trimestre de todos los años el ritmo de ejecución de obras es muy bajo por efecto de los retrasos y morosidad que acompañan la apertura de un nuevo año presupuestal.

14. El sistema presupuestal es un sistema altamente centralizado, sus oficinas periféricas son muy endebles y en muchos casos operan confundidas en las áreas de Contabilidad y Planificación. La Dirección General de Presupuesto Público mantienen solamente vínculos muy informales con sus oficinas sectoriales, realmente no operan como sistema.
15. Han emitido Normas y Directivas en toda la administración pública, que en muchos casos han trabado, entorpecido y finalmente burocratizado la Gestión Administrativa.
16. En la mayoría de sus disposiciones, no han considerado las particularidades de cada nivel de la administración pública, cercernando la autonomía de los órganos e instituciones autónomas (CORDEs) llegando muchas veces a constituirse en instancias administrativas de carácter técnico profesional.

Se ha aplicado la norma de homogeneidad, olvidándose del principio administrativo de diversidad.

17. Actualmente continúa la política-mecánica que asegura la continuación casi automática de Proyectos iniciados.
18. La descordinación existente entre la ley de Presupuesto, sus "Directivas Anuales", con la Ley de Corporaciones es sustantiva y no contempla varios aspectos como los siguientes:
 - No dejan ejercer la posibilidad y amplia potestad otorgada por Ley al Directorio y la Asamblea de la CORDE de poder decidir y modificar en el momento que crean conveniente sus presupuestos, sino que los limita excesivamente, menospreciando y pisoteando la determinación local e imponiendo la "autoridad central" del MEFC y la Comisión Bicameral de Presupuesto.
 - La exigencia del MEFC y sus Directivas de presentar el anteproyecto de presupuesto desagregado por proyectos de la CORDE con 6 meses de anticipación, hace imposible la prevención de fondos para obras que se están ejecutando, lo que generalmente dificulta e imposibilita la continuación de estos proyectos; y peor aún si estos se ejecutan por contrato, con los consiguientes problemas que tienen al respecto. (Aumento de costos por índices, retrasos de pagos etc.).

- La aprobación de los presupuestos de las Corporaciones al nivel tan desagregado (por Proyecto y Partidas) dificulta terriblemente la ejecución, y no permite ejercer la autonomía otorgada por Ley a cada una de las corporaciones.

3. Sistema de Contabilidad

El Presidente don Nicolás de Piérola, el 30 de octubre de 1895 promulga la Ley de Contabilidad de los Ministerios con la finalidad de implantar el Sistema más apropiado para la buena administración de las Rentas Públicas, y hacer más práctica la responsabilidad de sus administradores. Esta ley estableció directa e indirectamente la responsabilidad de los Ministros de Estado por los gastos que ordenaban.

Es hasta 1930, en que la Contabilidad Pública se conducía y centralizaba en el Ministerio de Hacienda, fecha en la cual se crea la Contraloría General de la República y se le atribuyen las funciones contables.

En 1964, se pone en vigencia un nuevo Sistema de Contabilidad, con su aplicación no se lograron los resultados esperados debido a la metodología que se utilizó para ponerla en práctica.

Posteriormente, al independizarse la Contraloría General del Ministerio de Hacienda, las funciones y atribuciones de la Contabilidad pasan a ser asumidas por la Dirección General del Tesoro Público (1965).

La Contabilidad Pública estuvo adscrita a la Unidad de Tesorería Fiscal, que ejercía las funciones de Contabilización de ingresos y de egresos fiscales, así como de la elaboración de los Balances Mensuales, Estados de Caja, la confección de manifiestos, etc.; ordenando los ingresos por Ministerios, cuentas subcuentas, capítulos, partidas y reparticiones y los egresos por Ministerios, capítulos, partidas y reparticiones.

En 1966, la ONRAP elaboró un proyecto de Ley Orgánica del "Sistema de Contabilidad", tomando como base la Ley Orgánica de Presupuesto (14816), estableciéndole las funciones de Registro de las Actividades Económicas del Estado, información sobre Costos, y que tuvieran su expresión final en la Cuenta General de la República.

Dicho proyecto señalaba que el Sistema de Contabilidad estaría dependiendo de la Dirección General de Tesoro Público.

En marzo de 1969, se promulga el Decreto Ley 17521, mediante el cual se crea como órgano ejecutivo del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Contabilidad, que asume las atribuciones y funciones contables que venían ejerciendo la Dirección de Tesoro. A la Dirección General de Contabilidad, se le asignó la función de elaborar la Cuenta General de la República; señalar los procedimientos y normas de la Contabilidad Pública; llevar la Contabilidad del Sector Público a nivel central, y proporcionarle a la Contraloría General de la República, toda la información que le sea solicitada.

El 13 de enero de 1971, se promulga la Resolución Ministerial N.º 023-71-EF/73 expedida por el Ministerio de Economía-Finanzas, mediante la cual se establece la obligación de aplicar en el Gobierno Central, las normas básicas para la Contabilización Integral de las transacciones de los Ministerios y de sus dependencias regionales, a partir del 1.º de enero de 1971. Dicha Resolución, dejaba asimismo sin efecto el Reglamento de Contabilidad vigente; elaborado por la Contraloría General (abril 1964).

La referida Resolución permitió implementar el proceso de Contabilidad Gubernamental integrada, para lograr la obtención de los resultados del Sistema Presupuestal por programas.

El 09 de noviembre de 1971, mediante Decreto Ley 19016, se da fuerza de Ley a la implantación del Sistema de Contabilidad Gubernamental integrada, estableciendo que los Estados de Ejecución Presupuestaria de cada Ministerio o Pliego del Gobierno Central, así como los Estados Financieros e Informes de Gestión, se deberían elaborar de conformidad con los formatos aprobados por la Dirección General de Contabilidad Pública, a fin de hacer efectiva la implantación del Sistema de Contabilidad Integrada.

En octubre de 1972, se promulga el D.L. 21064, que da carácter permanente al D.L. 19016, ampliando su cobertura a los demás organismos del Estado y el D.L. 20172 del 16 de octubre del mismo año amplía los alcances del Sistema de Contabilidad para las Empresas Públicas.

Por Decreto Ley 22196 del 30 de mayo de 1978, se reorganiza el Ministerio de Economía y Finanzas, y en virtud al cual se expide el Decreto Supremo 127-78-EF del 22 de diciembre del mismo año, por el cual la Dirección General de Contabilidad Pública desaparece, y las funciones de Contabilidad son asumidas por la Dirección General de Presupuesto Público, a excepción de las funciones del Sistema Uniforme de Contabilidad para Empresas, que es asumida por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).

Cabe mencionar, que el Sistema Nacional de Contabilidad, para lograr sus objetivos y metas, encuentra dificultades de tipo estructural, al estar formando parte del Sistema Presupuestal, lo que no le permite un desarrollo integral. Asimismo, la dispersión de la Normatividad contable realizadas por un lado por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, y por otro lado, a través de la Dirección Ejecutiva de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, genera incoherencias, respecto de lo que debe de ser la Contabilidad al servicio de las Cuentas Nacionales.

El Sistema Nacional de Contabilidad, que de acuerdo a la Constitución Política se le reconoce como sistema independiente, (igual que la Contraloría) no ha sido reglamentado y en la actualidad sigue funcionando orgánicamente dentro de la Dirección General de Presupuesto Público, lo cual no ha permitido un desarrollo amplio de la técnica contable gubernamental, y poder así tener información uniformizada para una mejor acción de control, de presupuestación y de planificación.

4. Sistema de Personal

Por ley 8801 del 26 de diciembre de 1938, se crea la Dirección General del Escalafón Civil y listas pasivas como dependencia del Ministerio de Hacienda, y un año más tarde el 21 de marzo de 1939, por Decreto Supremo se señalan las funciones de la referida Dirección General.

En 1949, se determina un empadronamiento general de los servidores públicos. En 1947, al aprobarse el presupuesto del año, se cambia el nombre de la referida repartición, por el de la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones.

El 29 de mayo de 1950, al promulgarse la Ley 11377 denominada "Estatuto y Escalafón del Servicio Civil" se dio el paso de mayor significación sobre el sistema de personal.

Por la referida ley se creó de Carrera Administrativa, dictándose normas sobre estabilidad, derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos. Se estableció asimismo, "estímulos" como la "Orden del Servicio Civil" y se creó el Consejo Nacional de Servicio Civil para resolver las apelaciones de los empleados.

Asimismo, la Ley 11377, estableció un sistema "descentralizado", dejando en manos de los Ministerios los procesos técnicos de selección, capacitación y desplazamiento de personal. Posteriormente, mediante Decreto Supremo 522 del 26 de julio del mismo año, se promulga el Reglamento correspondiente de la referida ley.

En 1958, se establece la clasificación de Cargos y Remuneraciones en la Administración Pública y el 16 de agosto del mismo año, por Decreto Supremo se crea el Instituto Peruano de Administración Pública (IPAP) con la finalidad de desarrollar programas de capacitación a los funcionarios y empleados públicos, efectuar investigaciones sobre Administración Pública, la aplicación de técnicas y métodos modernos sobre Administración Pública y prestar asesoramiento en los asuntos que le sean solicitados.

Posteriormente, se crea la ONRAP, organismo encargado de llevar a cabo los estudios tendientes a lograr la racionalización y capacitación en la Administración Pública, sustituyendo en sus funciones al IPAP.

El 10 de diciembre de 1968, por Decreto Ley 17297 se crea la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, como organismo dependiente de la Presidencia de la República, con la finalidad de capacitar y perfeccionar en sus distintos niveles, a los funcionarios y servidores públicos, promoviendo la formación de profesionales en el campo de la Administración Pública a través de las universidades y demás Centros Superiores de enseñanza del país, en armonía con la política nacional de desarrollo.

En 1969 por Decreto Ley 17532 "Ley Orgánica de la Presidencia de la República", se crea la Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP, como una dependencia

de la Presidencia de la República, asumiendo las funciones de la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones.

La ONAP. estuvo encargada de establecer las normas de Administración de Personal y velar por su cumplimiento, así como lo relacionado con el bienestar, la disciplina y la regulación y control de haberes y pensiones. Además, se le atribuyó las funciones de coordinar en las demás reparticiones públicas que cumplieron con dichas tareas.

El 31 de octubre de 1969, por Decreto Ley 17876 se establece el Sistema de Remuneraciones para los servidores del Sector Público Nacional, y la Homologación de Sueldos, estableciéndose por primera vez una escala porcentual correspondiente a grados y subgrados, a fin de facilitar la implementación del Sistema de Clasificación de Cargos. En dicho Decreto Ley se estableció asimismo, que no estaban comprendidos en dicho sistema, los empleados que laboran en las empresas públicas bajo el régimen de la Ley 4916.

El 26 de diciembre de 1972 se promulga el Decreto Ley 19847, que deja sin efecto el D.L. 17876, y establece un nuevo sistema de Remuneraciones y de subsidios para todos los empleados del Sector Público Nacional, incluyendo a servidores en las empresas del Estado, siendo ésta última una disposición que no se llegó a implantar.

En dicho Decreto Ley, se estableció el subsidio familiar y se dispuso el otorgamiento del aguinaldo.

El 11 de diciembre de 1973, mediante el Decreto Ley 20316, se crea el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- como Organismo Público descentralizado de la Presidencia de la República, como órgano rector del proceso de reforma de la Administración Pública. Asimismo, le corresponde ejercer la dirección de los Sistemas de Racionalización, Personal y Abastecimiento.

En 1978, por Decretos Leyes 22264 y 22265 se declara en reorganización la Administración Pública, dejando en suspenso la estabilidad laboral de los trabajadores e incentiva la "renuncia" voluntaria otorgando algunos beneficios económicos. Estas medidas produjeron una renuncia masiva de servidores y funcionarios, que según cálculos pasaron de 30,000 trabajadores.

En diciembre de 1979, se promulga el D.L. 22404 "Ley de Remuneraciones" para los servidores públicos, utilizando

índices remunerativos para cada grado y subgrado. Este dispositivo sustituyó al D.L. 19847.

En enero de 1980, se promulga el D.L. 22867 que dispone una desconcentración específica de funciones a las oficinas de personal del sector público, en aspectos propios del sistema.

Finalmente, en abril de 1980, se promulga el Decreto Ley No. 22979 que modifica el Decreto Ley No. 22404, creando rangos de "Fuera de Escala" de grados y subgrados, a los directivos de la Administración Pública hasta el nivel de Sub-Director.

El Sistema Nacional la Personal empieza a funcionar como sistema, el 26 de diciembre de 1936, por Ley 8801, mediante la cual se crea la Dirección General de Escalafón Civil y Listas Pasivas, dependiente del Ministerio de Hacienda.

El año de 1974, creado el Instituto Nacional de Administración Pública —INAP—, se le asignó la misión de elaborar un nuevo proyecto de ley de carrera administrativa en armonía con los lineamientos precisados en esa época, en los que cabe mencionar lo señalado para el Sistema de Personal: "Crear y desarrollar las condiciones necesarias para lograr la mayor valoración y el mejor desempeño de la función pública, actuando sobre el personal en servicio, motivando el ingreso de personal idóneo y asegurando la identificación y plena participación de los funcionarios públicos en la realización de las políticas y objetivos en beneficio de la colectividad."

Promulgada la Constitución de 1979, se acordó adecuar las disposiciones contenidas en el capítulo referente a la función pública y con tal objeto el INAP fue encargado de formular un proyecto, el cual se puso en conocimiento de las Reparticiones Públicas en octubre de 1982.

Al aprobarse la Ley de Financiamiento 23724 para el ejercicio 1984, a mérito de lo dispuesto en su artículo 56o. se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar, vía Decreto Legislativo, la "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público".

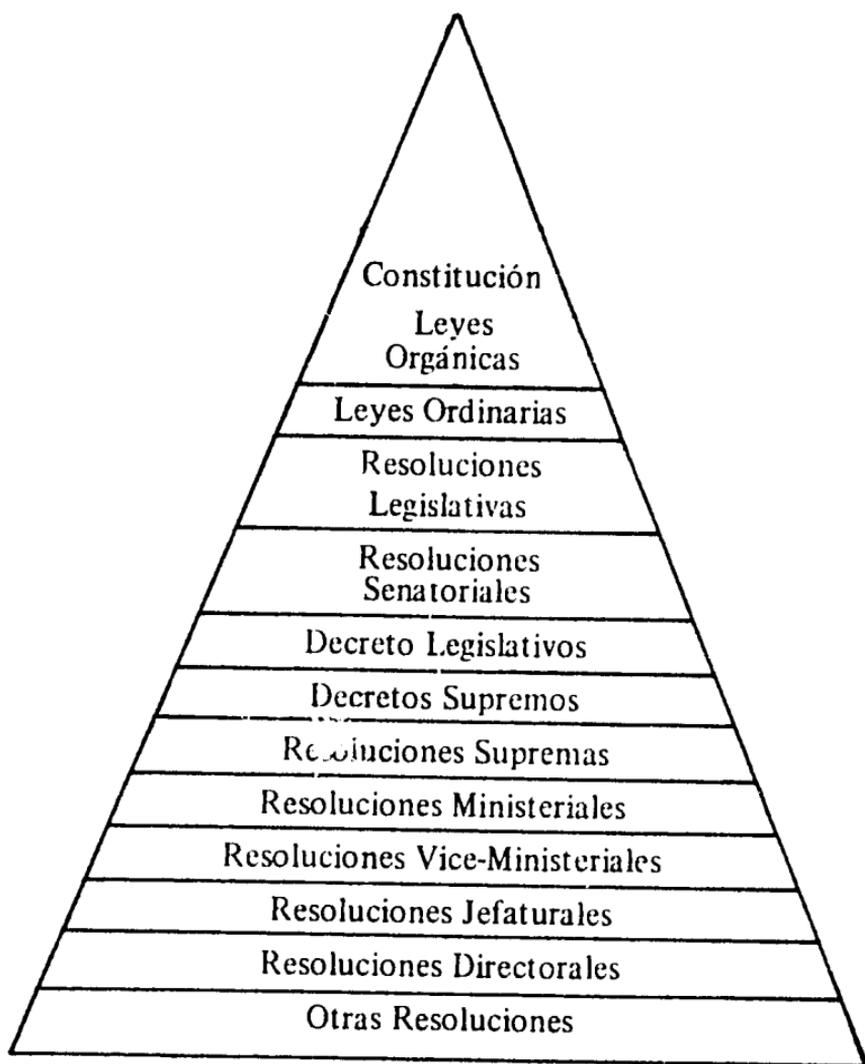
El 06 de marzo de 1984, se promulgó (34.03.84 publicó) el Decreto Legislativo No. 276 que aprueba la nueva "Ley de Bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.

En la actualidad los principales problemas del Decreto Supremo Legislativo No. 276 y que atraviesa el sistema son los siguientes:

1. Existe un problema medular con el Decreto Legislativo No. 276, y es que aún no es Ley Orgánica y existen normas de mayor jerarquía (ejem. Ley 11377) que tienen vigencia aún (*)
2. El artículo siete del Decreto Legislativo No. 276, resultaría incompatible con el artículo 58o. de la Constitución.
3. Falta definir muy claramente el tratamiento del Personal contratado, para evitar situaciones de inestabilidad laboral por falta de previsión y los alcances de que pueda o no ejercer el derecho de huelga.
4. En el artículo noveno, inciso a) sobre el grupo profesional, deberá establecerse un criterio para calificar a aquellos que en la actualidad están considerados como profesionales y en realidad no lo son.
5. Debe de precisarse más puntualmente el artículo 23o., está referido a temas reservados para no conculcar el derecho constitucional de la libertad de expresión.
6. Precisar que los recursos de reconsideración y de apelación no son excluyentes como parece se podría interpretar al leer al artículo 33o.
7. Definir a nivel mínimo y minucioso las causales y los procedimientos para determinar los casos de ineficiencia o ineptitud a que se contrae el artículo 35o. en su inciso d).
8. Revisar el criterio de que la indemnización abonada tiene efecto cancelativo, pues siempre se ha considerado como pago a cuenta en el DL 22404 y conexas y también en el sector privado con la Ley No. 11772.
9. Definir claramente la situación legal del personal obrero, en el nuevo régimen.

(*) Ver gráfico No. 1 de Jerarquías de las Normas Legales existentes, y que son utilizadas en el Sector Público.

PIRAMIDE DE KELSEN*
(Adaptada a la Realidad Legal Peruana)



(*) Ilustre jurista austríaco que clasificó y formó su pirámide de acuerdo al rango y jerarquía de las Normas Legales (extraído de Nuevo Derecho Administrativo en el Perú-Pedro Patrón Faura y Pedro Patrón Bedoya, Editorial Studium, Lima Perú 1984).

10. Aclarar los mecanismos para la incorporación del personal a la Carrera Administrativa y al Sistema Único de Remuneraciones, sin afectar derechos adquiridos, así como los procedimientos para la calificación ocupacional y los procesos técnicos de personal.

Aparte de estos puntos que aún quedan vacíos en la Legislación existente es necesario tener en cuenta lo siguiente:

11. Ningún Ministerio ni entidad descentralizada autónoma tiene libertad para determinar cuanto paga ni cuantos empleados debe de tener, la política remunerativa y la cantidad de personal por las instituciones públicas sigue siendo dictada en definitiva por el Ministerio de Economía y Finanzas, dejando de lado consideraciones planteadas por el Ministerio de Trabajo y casi sin tener en cuenta para nada al Instituto Nacional de Administración Pública.
12. La política social de Remuneraciones del Sector Público ha sido desplazada enteramente por la política económica, todo este trazado y maquinado desde el Ministerio de Economía y Finanzas, bajo el condicionamiento de determinadas instituciones de crédito internacional.
13. En la actualidad, no se ha tomado una política eficaz de Remuneraciones para poder contar con profesionales calificados y aptos dentro de la Administración Pública del interior del país.
14. Los topes remunerativos no consideran variables de ninguna índole, perjudicando esto la contratación de profesionales en el interior del país sin tener las comodidades ni ventajas de las grandes ciudades.

5. Sistema de Abastecimiento

Desde el año 1967, se ha venido realizando esfuerzos para la creación del Sistema Nacional de Abastecimientos dentro de la Administración Pública Peruana. La Oficina de Racionalización de la Administración Pública (ONRAP), fue la que elaboró el Primer Anteproyecto de creación de la Oficina Nacional de Abastecimiento.

En 1977, el Proyecto del "Plan de Gobierno Túpac Amaru" considera como objetivo de la Reforma de la Administra-

ción Pública la creación del Sistema de Abastecimiento. Finalmente, el 29 de diciembre del mismo año, se promulga el D.L. 22056, creando el Sistema de Abastecimiento.

Este sistema está conformado por la Dirección Nacional de Abastecimiento del INAP, como Oficina Central Técnico-Normativa y como Organos de Ejecución, la oficina de abastecimiento de todo el Sector Público Nacional.

El Sistema de Abastecimiento mantiene relaciones de coordinación con los sistemas de Contabilidad, Presupuesto y de Tesorería. Asimismo, coordina con la Dirección General de Bienes Nacionales del Ministerio de Vivienda.

Sin embargo, cabe anotarse que falta deslindar los ámbitos de competencia del Sistema de Abastecimiento con el de Presupuesto en la Programación y Ejecución del Presupuesto de Bienes y Servicios. Asimismo, se hace necesario precisar las competencias, del Sistema con la Dirección Nacional de Bienes Nacionales.

Se señalan como lineamiento de política del Sistema, elevar el nivel técnico funcional y jerárquico de las oficinas de abastecimiento: promover trabajos de investigación intersistémicos que contribuyan a darle unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia a los procesos del sistema; e impulsar el desarrollo del Sistema de Abastecimiento integrado a las oficinas de Abastecimiento que no forman parte del Sistema.

Es conveniente resaltar que uno de los factores fundamentales que no permiten el desarrollo eficiente de las acciones del Sistema de Abastecimiento está dado a que en las restricciones presupuestales, tanto en las normas del presupuesto, en las medidas de austeridad de gasto público, y en las disposiciones institucionales para congelar o disminuir el gasto, casi siempre se orientan a reducir las partidas de bienes y servicios perjudicando enormemente el buen servicio del Sistema. Además, habría que agregar que la baja calificación del personal, así como la reducida infraestructura de las oficinas y unidades del Sistema no permiten un desarrollo óptimo.

Este Sistema traza sus metas y objetivos solamente a corto plazo (1 año). La eficiente administración del abastecimiento requiere para mejor orientación que se establezcan objetivos generales a largo plazo y metas específicas y detalladas a corto plazo, habiéndose observado que no está bien di-

fundido el procedimiento para el establecimiento de metas y objetivos.

En la actualidad, la mayoría de las instituciones tienen su propio Manual, Directiva o Reglamento de Adquisiciones, el cual de alguna manera, norma el procedimiento que se debe seguir en todo el proceso de adquisiciones. Lo que sucede es que a pesar de esto, cada vez que hay una auditoría, se tienen observaciones, las cuales se repiten cada año, y de igual forma pero en menor o mayor magnitud en casi la totalidad de las instituciones. Estas observaciones están basadas en procedimientos que no se realizaron, y otras en la forma operativa en que se efectuaron las adquisiciones.

Las instituciones en la actualidad vienen afrontando serios problemas al respecto, la cual limita y sobre todo dificulta su normal accionar. La no existencia de una Norma Legal lo suficientemente explícita y precisa hace que constantemente se caiga en "faltas administrativas" que si están tipificadas, en todo el proceso de abastecimiento. A pesar de todas las observaciones que se tienen, no se ha llegado a determinar claramente estos procedimientos.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), por mandato del art. 165o de la Ley 23350, Ley del Presupuesto General de la República para 1982, a través de su Dirección Nacional de Abastecimientos y en coordinación directa con la comisión nombrada por R.S. No. 0047-82-PCM ha procedido a elaborar el Proyecto de Reglamento Unico de Adquisición de Bienes y Prestación de Servicios no Personales, el cual a la fecha no ha sido concluido en su versión final. Aunque hay un gran avance al respecto, han habido demoras notables en la terminación de la versión final del Proyecto y en su aprobación, y no hay certeza de cuando será aprobado.

Es muy importante resaltar la importancia de la pronta aprobación de este Proyecto de Reglamento, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que se puso en consideración la "primera versión" de este documento en el III Conversatorio de Racionalización de Adquisiciones del Estado, realizado en Lima en 1976.

Igualmente, la importancia radica en las reiteradas consultas a las cuales ha sido sometido este Proyecto y los aportes y sugerencias recibidos de las principales y más interesadas

instituciones, que ven en la aprobación y puesta en práctica de este Reglamento la posible solución a los problemas en el Sistema de Abastecimientos y principalmente en los aspectos que exponemos.

6. Sistema de Tesorería

El Tesoro Público en el Perú, fue creado en 1821, como Tesorería General de Fondos. En 1866, esta Tesorería General de Fondos se transforma en Dirección General de Rentas, treinta (30) años después por Ley del 31 de enero de 1986, se reorganizó el Ministerio de Hacienda y se le ubicó como órgano dependiente de la Dirección de Crédito Público.

En 1916, por la Ley Anual del Presupuesto, nuevamente se independiza y se le ubica como una dependencia de Línea del Ministerio de Hacienda, bajo la denominación de Dirección General del Tesoro Público

En abril de 1964, mediante el Decreto Supremo No. 078-H se señalan las funciones administrativas de la Dirección General del Tesoro Público para el mejor cumplimiento de la Ley 14816.

La Ley 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, así como la Ley 16360, define las funciones y atribuciones del Sistema del Tesoro.

La ONRAP, a fines de 1966, elabora un proyecto de ley titulado "Régimen Institucional y Funcional de la Tesorería Fiscal", cuyas funciones serían las de ordenar los cobros y pagos de las entidades públicas. La Dirección General del Tesoro Público, se constituya en Órgano del Sistema, y conformado asimismo por el conjunto de las oficinas de Tesorería de todo el Sector Público.

En 1969, se promulga la Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Economía y Finanzas), D.L. 11521 señalando a la Dirección General del Tesoro Público como un órgano ejecutivo del referido Ministerio, con las funciones de centralizar la recepción de los fondos fiscales y ordenar su pago de acuerdo a las disponibilidades y calendarios de gastos, determinando la disposición de Caja del Gobierno y coordinando los aspectos de política fiscal del movimiento efectivo de ingresos y egresos.

En abril de 1972, se promulga el D.L. 19350, que adecúa el Sistema de Pagos del Tesoro Público, entre el momento de la adquisición del compromiso y su cancelación, siendo una Norma Complementaria a la Ley de Presupuesto Bienal (71-72), del Sector Público Nacional. En dicha ley, se dispone la centralización de los fondos del Tesoro Público a través del principio de Unidad de Caja; estableciendo dos sub-cuentas por el pliego del Volumen I, una para el presupuesto de operación, y otra para el Presupuesto de Inversiones. Asimismo, los antiguos Libramientos, se constituían en autorizaciones de giro. Esta ley entró en vigencia el 01 de julio de 1972.

El 13 de julio del mismo año, se promulga el Decreto Ley 19463, el cual modifica los aspectos referidos a pagos, cuentas corrientes, giro de cheques, autorizaciones de giro y liquidación de cuentas corrientes de las entidades del Volumen I.

En enero de 1973, se promulgó el D.L. 19889, mediante el cual se prorroga por un año la vigencia de las leyes 19350 y 19463 y se les da carácter definitivo mediante Decreto Ley 20517 del 29 de enero de 1974.

Hasta la fecha, el Sistema de Tesorería, a pesar de actuar como sistema, aún no ha sido institucionalizado como tal, mediante un dispositivo legal y actúa bajo la sombra del Sistema de Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Sistema de Tesorería conjuntamente con el de Contabilidad son los de mayor cobertura y grado de implementación de la Administración Pública.

Hay serias deficiencias en la aplicación, de las Normas del Sistema de Tesorería, fundamentalmente en los organismos descentralizados de la capital, generalmente el Sistema de Presupuesto calendariza cantidades ya corregidas y totalmente disímiles a las solicitadas por las entidades, lo cual se comunica a las entidades, las cuales en base al calendario aprobado, toman las previsiones del caso y solicitan el giro de los fondos calendarizados (solicitud de giro) al Tesoro Público, el cual por la crisis que se viene atravesando aprueba estos de acuerdo a conveniencias y principalmente a la disponibilidad existente, que en la generalidad de las veces es totalmente distinto al Calendario de Compromisos solicitado y aprobado.

El Sistema de Tesorería está dirigido por la Dirección General de Tesoro, que es un órgano de línea del Ministerio de

Economía, Finanzas y Comercio. Esta Dirección está a cargo de un director general que depende del Vice-Ministro de Hacienda.

Lo más problemático en la actualidad son las rendiciones (después de 2 meses de la autorización de giro) que se tienen que hacer al Tesoro que generalmente los rechaza bajo cualquier pretexto, (falta un punto, las letras son con mayúsculas, hay una borrada, etc.) con la finalidad de cortar las autorizaciones de giro, por el motivo principal de la falta de recursos.

Las relaciones con el Sistema de Presupuesto, se dificultan cuando éste, emite normas que afectan directamente al Sistema de Tesorería, sin consultar con los niveles correspondientes.

7. Sistema Estadístico

Por la ley del 30 de abril, se reorganizó el entonces Ministerio Gobierno, creándose la primera Dirección de Estadística que tuvo tres secciones:

- Estadística de la Población
- Estadística del Territorio
- Estadística del Estado

Una de las atribuciones específicas fue la de levantar el Censo de la República.

En el transcurso de 1876, se realizó lo que se considera el Primer Censo Técnico que tuvo el Perú, cuya finalidad era de conocer el potencial humano y económico de entonces arrojando una población de 2'699,945 habitantes.

A partir de 1880 y hasta 1914, al parecer se recesaron las actividades de la Dirección de Estadística, puesto que no recibió partida presupuestal, ni se conoce ningún trabajo efectuado en dicho período.

En 1915, se reinicia al funcionamiento de la Dirección de Estadística, dependiente del Ministerio de Comercio y Obras Públicas, dejando de pertenecer al Ministerio de Gobierno donde originalmente empezó a funcionar.

En 1918, la Dirección de Estadísticas determinó entre otros aspectos importantes, las bases para la elaboración del

índice del costo de vida en Lima, así como su elaboración periódica y que tuviera vigencia hasta 1950.

En 1923, la Dirección de Estadística pasó a formar parte del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio.

El 5 de agosto de 1932, se promulga la Ley No. 7567, que crea el Servicio de Estadística Nacional con lo cual, la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda y Comercio se convirtió en Nacional, pero lamentablemente no fue factible llevarlo a su plena ejecución.

En enero de 1958, la antigua Dirección Nacional de Estadística, se convierte en Dirección de Estadística y Censos, por mandato de la Ley de Presupuesto de aquella época.

El 28 de julio de 1959 se promulgó la Ley No. 13248, que se considera como la Ley Orgánica de Censos, la misma que establece la periodicidad de las actividades censales, cada 10 años para los Censos, el Planeamiento y la Ejecución de los Censos Nacionales.

El 02 de julio de 1961, se levantó el triple censo que cubrió los aspectos de población, vivienda y agropecuario en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 13617.

El 19 de octubre de 1962, al crearse el INP, la Dirección Nacional de Estadística y Censos pasó a depender de éste, hasta el 1o. de enero de 1966, fecha en que nuevamente pasó a integrar el Ministerio de Gobierno.

En 1969, se promulga el DL 17532, Ley Orgánica de la Presidencia de la República, por la cual se adscribe la Oficina Nacional de Estadística y Censos (ONEC) a la Oficina del Primer Ministro.

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) se institucionaliza como Sistema con la promulgación del DL 21372 del 30 de diciembre de 1975, y su reglamento es aprobado por DS No. 05-77-PM del 09 de febrero de 1977.

La creación del Sistema Estadístico se realizó con la finalidad de llevar adelante una política global orientada a reforzar el Sistema de Planificación, toda vez que ésta requiere el empleo de estadísticas coordinadas, operativas y confiables, que permitan un mejor conocimiento de la realidad y sirvan como instrumento básico para la toma de decisiones.

El 26 de diciembre de 1978 se promulga el Decreto Ley No. 22411 mediante el cual se dispone que el INE pasara a depender del INP y cambiando la denominación a ONE.

Por Ley 23233, Ley del Presupuesto de la República para 1981, señala que la ONE, pasara a denominarse nuevamente INE y dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros, estado en el que se encuentra en la actualidad por mandato de la Ley de Presupuesto de la República para 1985.

La falta permanente de recursos presupuestales, así como la inadecuada implementación administrativa y de personal en las oficinas Sectoriales y Regionales de Estadística, no han permitido una mayor obtención de metas y de objetivos establecidos.

Entre las faltas que adolece podemos determinar que la información estadística a pesar de haber sido "trabajada" no ha sido suficientemente difundida, perdiéndose entonces el primordial objetivo de la Estadística, esto debido generalmente a la falta de recursos. Igualmente, podemos anotar que las oficinas sectoriales no han sido del todo implementadas y en la mayoría de los casos no tienen un adecuado nivel jerárquico.

2. GESTION DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

A. Reorientación de los Principales Sistemas Administrativos de Gestión Pública para la Gestión Administrativa Regional.

1. Sistema de Planificación.

La Planificación según la Constitución vigente, es de carácter orgánico, integral, permanente y de tipo imperativo para el Sector Público y orientadora, en forma concertada, para el Sector No-Público. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio. Es de carácter orgánico, porque surge de la armonía y concordancia en un estado organizado. Es integral, porque cubre la totalidad de la realidad económica, política y social. Es permanente, por cuanto la naturaleza del proceso mismo de la planificación exige una continua sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y de los medios para alcanzar el desarrollo. Es de tipo imperativo, por

cuanto regula la actividad del Sector Público, e indicativo en cuanto orienta en forma concertada la actividad de los demás sectores.

Para el desarrollo del país, la planificación presenta los siguientes niveles de tratamiento: Global, Sectorial y Regional.

Los planes de desarrollo regional constituyen el principal instrumento de carácter integral y específico, para el desarrollo de una región determinada. Es fundamental operativizar la programación contenida en el plan regional, en términos de acciones de política de inversiones, correspondiendo al Sector Público la obligatoriedad en su cumplimiento, promoviendo y orientando en forma concertada, la acción del Sector Privado en la solución de problemas específicos de la región en términos de producción, infraestructura económica y de servicios.

Asimismo, hay que tener en cuenta que los Gobiernos Regionales en tanto forman parte del Sector Público, subordinan su actividad a los planes de desarrollo que compete formular al Estado Unitario, que es representativo y descentralizado. En los presupuestos específicos que cada uno de los Gobiernos Regionales, se debe plasmar las orientaciones de política expresadas en los Planos Nacionales.

El proceso de la planificación y específicamente de la elaboración del Plan Regional de Desarrollo de Corto Plazo, debiera como gran idea enmarcarse en lo siguiente:

1. Los últimos meses de cada año se debe levantar y/o actualizar el Diagnóstico Regional.
2. Al iniciarse el año se debe de iniciar la elaboración del Plan.
3. Antes de medio año debe de haberse concluido el Plan.
4. Antes del segundo trimestre de cada año se debe tener una aproximación muy cercana de:
 - o Los bienes y rentas de las regiones.
 - o La cuota del Fondo de Compensación Regional y las otras sumas que se consignan en el Presupuesto del Sector Público.
 - o El producto de sus bienes y de los servicios públicos que prestan.

- o Los recursos nacionales que se les transfieren para la atención de los servicios públicos descentralizados.
- o Los impuestos cedidos, total o parcialmente por el Estado y los tributos creados para ellos.
- o El producto de los impuestos y operaciones de crédito que contratan.
- o El derecho de mejoras por las obras que ejecutan y,
- o Los ingresos provenientes por la explotación de los recursos naturales (Canon).

Al conocer al menos en forma aproximada estos montos se debe elaborar el Programa de inversiones que refleje en su orientación lo que el plan indique.

En el mes de julio de cada año debe de presentarse a la Asamblea Regional para su aprobación y puesta en ejecución al año siguiente.

Luego de la aprobación por la Asamblea, debe de remitirse al Congreso la parte correspondiente al Presupuesto por Transferencias del Gobierno Central el cual debe de tratar de aprobarse sin ninguna modificación.

De esta manera, se estará poniendo en práctica en forma lógica y real los pasos de la Planificación en la elaboración de los Planes Regionales de Corto Plazo, y de una manera práctica se estarían demostrando las bondades de una buena planificación del desarrollo.

Para darle operatividad a todo esto se necesario sustentarlo en una organización funcional con el poder mínimo que permita lograr sin interferencias los objetivos por los cuales es planteado.

Se debe de ampliar la actual Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación de las Corporaciones a una dependencia mayor hasta que alcance el máximo nivel para un Gobierno Regional, convirtiéndose en una Secretaría Regional de Presupuesto y Planificación que vendría a ser la cabeza del Sistema de Planificación Departamental-Regional.

El Sistema además tendría un Consejo Consultivo Regional de Planificación para que por intermedio de ésta se canalice la participación del Sector Privado en la elaboración y evaluación de los Planes Regionales de Desarrollo.

Igualmente, conformarían el Sistema, las oficinas de Presupuesto y Planificación de las Secretarías Regionales, de los Organos Regionales, de los Organos Regionales Desconcentrados, de las empresas del Estado e Instituciones Públicas Descentralizadas de la región y las Oficinas de Presupuesto y Planificación de los Consejos Provinciales.

En cada uno de estos "niveles" se deben de tener "dependencias" de Presupuesto y Planificación que tengan un mismo "rango" y "nivel" para así facilitar y propender un entendimiento que conlleve al mejor e igual tratamiento de los problemas.

Igualmente, debe de conformarse una Comisión Regional de Planificación, la cual estaría presidida por el Presidente de la Asamblea Regional y cuya Secretaría Técnica sería la Secretaría Regional de Presupuesto y Planificación y la conformarían todos los integrantes del Sistema de Planificación de la Región. La coordinación de la formulación y evaluación de estos Planes Regionales de Desarrollo se debe realizar a través de la misma Comisión Regional de Presupuesto y Planificación.

Todo lo concerniente a Planificación se elaboraría en base a las directivas emanadas del INP, siempre que en su elaboración y aplicación se tenga en cuenta las propuestas desde el nivel comunal hasta el nivel regional, para así garantizar una planificación que parta desde las iniciativas de las bases y se plasme en la ejecución de proyectos que sean creados de la necesidad de cada comunidad.

Toda esta actividad debe de ir de la mano con la realización de estudios de investigación, que sirvan como base de sustentación de futuros planteamientos.

La Secretaría Regional de Presupuesto y Planificación, deberá de asignar anualmente un monto mínimo que permita la realización de investigaciones que son necesarias y urgentes para el logro de un planteamiento real y basado en el conocimiento, de soluciones a los problemas de la región.

Para todo esto, es necesario contar con los recursos materiales, financieros y sobre todo el recurso humano.

Debe de rescatarse a los profesionales de la planificación dotarles de lo necesario para estimularlos y mantenerlos en esta actividad.

Para garantizar un buen resultado es menester romper ciertas trabas administrativas que permitan operativizar el planteamiento y sobre todo contar con los recursos necesarios para hacerlo.

Igualmente, es necesario tomar acciones referentes a:

1. El reforzamiento y dotación de recursos al INP, romper con el aislamiento institucional (por la ubicación física de sus oficinas) y dotarlo de las facultades necesarias para revalorar la Planificación en el Perú, y sobre todo hacer que desempeñe el rol que la corresponde dentro del desarrollo del país.
2. Atar inmediatamente, como requisito del Presupuesto el plan, para que de esta manera se plasmen proyectos y obras que sean verdaderamente inyectarias del desarrollo de la región y del país.
3. Apartar el proceso de aprobación y conducción del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas y ligarlo a planificación por ser parte final de esta.
4. Redefinir de una forma operativa la Estructura Orgánica del INP, la cual contempla las relaciones que se deben de mantener entre las Regiones y las demás oficinas del Sistema con la sede central y cabeza del Sistema de Planificación.
5. Debe de tratar de captarse a profesionales especializados y con experiencia de planificación para no caer en el mismo error de dar jefaturas y la responsabilidad de la conducción del sistema de planificación a profesionales improvisados que no han tenido una formación especializada.
6. La realización de estudios e investigaciones debe de tener como finalidad el llenar el hueco existente por la falta de información actualizada.
7. La relación de la Planificación Regional con el ente rector de la Planificación en el país debe ser solamente orientadora, y sobre todo viabilizadora de la aprobación de los Planes Nacionales por el Ejecutivo; y que éste tenga la concordancia debida respecto a los planes regionales.
8. Debe de crearse un mecanismo que permita e institucionalice la participación de todo el aparato estatal y la po-

blación organizada en la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo y sus respectivos Programas de Inversiones, asimismo en la evaluación de los mismos.

9. Igualmente, al interior de la Región hay que crear una amplia descentralización de la planificación a fin de que se pueda captar la inquietud de cada comunidad (referente a comunal) y se operativice una planificación realmente de base.
10. Debe crearse e institucionalizarse un mecanismo que integre y permita una coordinación efectiva del aparato planificador tanto hacia el interior de la región como también hacia el exterior de ésta.

2. Sistema de Presupuesto

Los Gobiernos Regionales en tanto forman parte del Sector Público, subordinan su actividad a los planes de desarrollo que compete formular al Estado Unitario, que es representativo y descentralizado. En los presupuestos específicos de cada uno de los Gobiernos Regionales se debe de plasmar las orientaciones de política expresadas en los planes nacionales.

A fin de determinar las relaciones que se establezcan entre la programación y la ejecución presupuestal a nivel nacional y la que se realice a nivel regional, es preciso interpretar en forma concordada diversas normas de la Constitución.

A estos efectos, es menester distinguir la aprobación presupuestal, que comporta decisiones estrictamente política, de aquellas que implican toma de decisiones de carácter administrativo.

En este sentido, corresponde al Congreso de la República (Art. 197 de la Constitución) en las partidas que no son ingresos propios, aprobar la estructura programática del Sector Público en su acepción general; es decir, en lo referente a las asignaciones genéricas en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo. Para tal efecto el Poder Ejecutivo habrá previamente coordinado y compatibilizado los anteproyectos de presupuestos presentados por los diversos Gobiernos Regionales para su remisión al Congreso dentro del plazo fijado (30 días después del 27 de julio, fecha en que se inicia la primera Legislatura Ordinaria en el Congreso).

Una vez sancionada por el Congreso dicha estructura programática genérica, compete a cada Gobierno Regional realizar las tareas de programación correspondientes, de acuerdo a su autonomía económica y administrativa. Esto equivale a definir la estructura desagregada en asignaciones específicas y a realizar las demás fases de la ejecución presupuestal.

Toda la regulación detallada del procedimiento de preparación, aprobación y consolidación de los presupuestos de los Gobiernos Regionales deberá ser normada y legalizada mediante la promulgación de una nueva Ley Orgánica de Presupuesto. Esta ley deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. Lo planteado en el punto VI —Lineamientos de Regionalización— 6.3 Del Carácter Económico-Financiero y de las Inversiones de la Ley No. 23878 que aprueba el Plan Nacional de Regionalización que dice: a) “Dotar a los Gobiernos Regionales de un monto o volumen adecuado a recursos financieros, que con los ingresos propios que provenga de ingresos destinados, donaciones, transferencias, endeudamiento externo y recursos del Fondo de Compensación Regional. En este aspecto habría que tener en cuenta cuál y quién ha de determinar “el monto o volumen adecuado” de recursos financieros para cada región, y sobre todo la normatividad que se le va a dar a la Ley del Canon y al Fondo de Compensación Regional que han de ser las principales fuentes iniciales de ingresos propios.
2. Debe romperse ese cordón umbilical que ata a las Corporaciones con el MEFC, para que los Gobiernos Regionales impriman con su iniciativa una propia vida y dar el impulso necesario al desarrollo departamental-regional. Para esto es necesario terminar con el concepto de Caja Unica y cuanto antes se de inicio a la creación de “Ingresos destinados” para que así la dependencia de las CORDEs y/o Gobiernos Regionales con el MEFC sea mínima en cuanto al manejo a la inversión se refiere.
3. Igualmente, debe quedar muy en claro hasta donde llega la autonomía plena en la programación, aprobación, ejecución y evaluación de la parte de su presupuesto de ingresos propios, para que no ocurra lo mismo que viene ocurriendo con la “autonomía económica y administrativa” que la Ley 23339 otorgó a las CORDEs, que en la práctica se reduce a nada.

4. Debe tenerse en cuenta que los presupuestos y fondos deben tener el carácter de intangibles, para que no se obligue a gastar a una institución en un determinado período temporal, y con esta medida lograr que en definitiva se otorgue a la CORDE/Gobierno Regional el total de la cantidad que aparece en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, y no como en la actualidad, sea la trampa de la aprobación de los Calendarios de Compromisos y las Autorizaciones de Giro la traba de la ejecución presupuestal y se llegue al final del año con un gran saldo que no es posible ejecutarlo en sólo 10 ó 20 días reales que otorgan desde la autorización de giro hasta la rendición de sus cuentas.
5. Debe reestructurarse la metodología de aprobación de los "calendarios de compromisos" para que estos se realicen en forma trimestral, y garantizar en esta aprobación por lo menos una cuarta parte el presupuesto total aprobado para el año.
6. Debe tenerse en cuenta y crear una metodología que adapte el presupuesto a la inflación, primero para que éste tenga un mejor nivel de confiabilidad y segundo para que el presupuesto no pierda vigencia ni poder adquisitivo hasta el final de su ejecución.
7. El Poder Ejecutivo y Legislativo Central sólo deben de aprobar los topes presupuestales de los Gobiernos Regionales llegando hasta definir sus fuentes de financiamiento, dejando la facultad y potestad de la selección de los proyectos y los montos de estos a las respectivas Asambleas Regionales para de esta manera hacerlas cumplir el rol que deben desempeñar dentro del Gobierno Regional y sobre todo se debatirá de la conveniencia o no de un proyecto con mucho más conocimiento que el debate que se desarrolló en el Congreso. Dejándole de esta manera mayor tiempo al Congreso para que se dedique al tratamiento de problemas de interés nacional.
8. La Asamblea, igualmente debe reunirse constantemente para evaluar y medir el avance presupuestal, claro que para esto debe tener una Secretaría Técnica que constantemente le esté alimentando de información y que necesariamente debe de encontrarse fuera del aparato administrativo regional, para lo cual debe tener un presupuesto

- lo convenientemente justo para atender todas sus necesidades.
9. Asimismo, debe haber alguna norma legal que garantice que al interior del departamento, la distribución de la inversión sea racional, o sea que permita la participación en la forma de distribución equitativa a nivel provincial, para de esta manera buscar el desarrollo armónico e integral a través de la racionalidad distributiva de las inversiones.
 10. Igualmente, debe de delinearse la situación de las empresas del Estado, que se ubican en el nivel regional, para así determinar, por un lado los recursos que deben de emplearse y presupuestarse para su funcionamiento normal, como también tomar en cuenta los ingresos que éstos generan para su utilización posterior.
 11. Dentro de la priorización de inversiones cada Corporación/Gobierno Regional debe tener un paquete permanentemente priorizado de proyectos, de tal manera que no rebasen la capacidad operativa del Gobierno Regional, sino más bien iniciar los que se pueden concluir prontamente para poco a poco ir avanzando con el listado que se tiene. Asimismo aplicar obligatoriamente un modelo de priorización de inversiones, para evitar la proliferación de proyectos políticos”.
 12. A los Gobiernos Regionales, a la brevedad posible se les debe dotar de la potestad de tener la facultad de generar ingresos propios diferentes a los cánones, los cuales deben ser manejados exclusivamente por éstos. Con lo cual se estaría favoreciendo al “rompimiento” paulatino de la Caja Unica, éstos ingresos pueden estar dados por la recuperación de mejoras que aún falta reglamentar por recuperación de determinadas inversiones fáciles de identificar, (irrigaciones, pequeñas hidroeléctricas, etc.), por la gestión empresarial que deben emprender los Gobiernos Regionales, a pesar de que urge una ley que lo norme.
 13. Que dentro de la Ley de Presupuesto no se norme los impedimentos o supuestas “austeridades”, del gasto en que deban incurrir los Gobiernos Regionales, los cuales dentro de su autonomía y en el seno de su asamblea deben decidirse.

14. Con la proximidad de los posibles Gobiernos Regionales es menester estar dotando a las Corporaciones de algunas atribuciones y facilidades en la ejecución del gasto empezando por la trimestralización de los calendarios de compromiso, contemplando de esta manera un período temporal más conveniente que el actual para programar y comprometer las asignaciones presupuestales, estos calendarios deben de ser formulados sólo a nivel de Unidad Presupuestaria y fuentes de financiamiento. Igualmente, la aprobación institucional mensual de los calendarios debe sólo indicar el total del monto correspondiente al mes a nivel de entidades ejecutoras de presupuesto, asignación genérica y fuentes de financiamiento.
15. Es preciso normar una fecha límite mensual en la que deben ser aprobados y publicados los calendarios de compromiso, así como también las aprobaciones de autorizaciones de giro, y sobre todo garantizando montos mínimos (porcentuales) que permita a la Corporación y/o Gobierno Regional mantener en forma operativa la institución.
16. La ejecución normal del Presupuesto de Inversión de las Corporaciones en la totalidad de los casos enfrenta problemas, por la metodología de presupuesto, que no está de acuerdo al proceso inflacionario, factor principal que afecta el cumplimiento de metas, por cuya consecuencia debe permitírseles usar su facultad de "autonomía económica y administrativa" y permitir que éstas realicen las transferencias necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, solamente con la obligación de dar cuenta a los organismos correspondientes.
17. La Dirección General de Presupuesto Público no debe tener ninguna injerencia en determinar la política salarial del Sector Público, ésta debe ser definida y sostenida por el Sistema Nacional de Personal como también el Ministerio de Trabajo, los trámites, prohibiciones y excepciones deben de ser definidas por estas instancias.

3. Sistema de Contabilidad

Para la reformulación del Sistema de Contabilidad, habría que tener en cuenta principalmente el artículo 145o. de

la Constitución que dice "...la función de uniformizar, centralizar y consolidar la Contabilidad Pública, así como elaborar la cuenta general, corresponden al Sistema Nacional de Contabilidad, el cual además, propone las normas contables que deben regir en el país".

La principal reforma en este Sistema estaría en que debe independizarse de la Dirección General de Presupuesto Público del MEFC y crearse e institucionalizar el Sistema Nacional de Contabilidad. De esta manera, se estaría dando cumplimiento a la Constitución del país y se permitiría el desarrollo y mejoramiento del Sistema Nacional de Contabilidad.

Mientras tanto y también, deben estar implementándose ciertas correcciones al Sistema como:

1. Establecer metodología contables uniformes para las instituciones de tal manera que sean adaptables a la realidad de cada departamento, tomando en cuenta la calidad, la experiencia y la calificación del personal que en su mayoría conforman estas instituciones, especialmente el personal que tiene que ver el aspecto administrativo contable.
2. Elaboración de publicaciones periódicas de amplia difusión y circulación, para poder dar a conocer aspectos importantes que significan variantes, como por ejemplo la clase de documentos que pueden sustentar cualquier gasto o inversión, especialmente tomando como base lo dispuesto en la Ley del Presupuesto, o también algo con respecto al cambio de la Unidad Monetaria y su forma de adecuación a la contabilidad.
3. Debe aprovecharse al máximo la capacidad de la imprenta del MEFC, para dotar a todas las instituciones de formatos pre-numerados, con lo cual se favorecería por un lado al control interno de cada institución y por otro lado se facilitaría grandemente la labor de Contraloría General de la República.
4. Debe crearse en base a una norma legal una Unidad de "Dirección de Archivos en cada entidad y en lo posible dentro de Administración, donde se pueda almacenar toda la documentación sustentatoria por el espacio temporal que la ley indica. Reglamentando este archivo se puede evitar tantas pérdidas o "accidentes" por la falta de una adecua-

da implementación de archivos de los cuales generalmente adolecen las instituciones.

5. Al interior de toda la oficina de Contabilidad, debe implementarse de una dependencia de "Control Previo", que se dedique a verificar antes del desembolso de cualquier pago, si se han cumplido con todos los requisitos que las normas legales establecen para cada caso. De esta manera, se evitaría caer frecuentemente en errores por descuido y también se facilitarían las tareas de supervisión y control.
6. Se debe tener en cuenta algún mecanismo que posibilite a la Contabilidad el poder efectuarla adaptándose a las altas tasas de inflación.

Deben constantemente estar elaborando directivas que permitan reevaluar los activos fijos del Estado, y que éstos no sufran una falsa depreciación. Para que no ocurran casos como los suscitados en la aprobación de la Ley del Presupuesto de 1985, en que quisieron vender muchos bienes del Estado a precios de Libros. En resumen, estos precios de libros constantemente deben de ser reajustados para que reflejen fielmente al costo del bien que no debe diferir demasiado del costo de un bien similar y en las mismas condiciones en el mercado nacional.

Con la aplicación de estos cambios, el Sistema de Contabilidad se tornaría mucho más efectivo y tendería a desarrollarse más rápidamente y constantemente sería incrementada por nuevas y mejores técnicas contables gubernamentales.

4. Sistema de Personal

El Sistema de Personal es uno de los sistemas que constantemente viene sufriendo cambios, debido esto a su estancamiento normativo integral. Desde que se dio la Ley No. 11377 no se ha vuelto a normar en forma integral lo referente a personal. En 1984, se promulga el Decreto Legislativo No. 276 que aprueba la Nueva Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

Para hacer más eficiente el Sistema de Personal habría que tener en cuenta aspectos fundamentales, que incluso tengan que corregir el referido D.L. 276:

1. Es necesario a la brevedad posible, se hiciera una aclaración respecto a los alcances y significado de algunos ar-

títulos que aparecen dudosos, a fin de evitar equivocadas interpretaciones. Como paso preliminar, sería necesario efectuar en cada repartición una encuesta amplia, que cubra los aspectos técnicos, funcionales, económicos, racionalización del personal, carga de trabajo, problemas en la tramitación, normas reglamentarias en cada área, etc. Esta encuesta facilitaría muchísimo la tarea a emprender (*).

2. Debe de definirse claramente el tratamiento al personal contratado, para evitar situaciones de inestabilidad laboral por falta de previsión y los alcances de que tenga o no derecho de huelga.
3. Debe definirse con la mayor claridad posible, los alcances e implicancias de los incisos a), e) y j) del Art. 23 del DL 276 sobre faltas de carácter disciplinario, relativas al incumplimiento de normas, impedir el funcionamiento, pues podrían aplicarse en forma subjetiva, acarreando sanciones injustas y arbitrarias. En el inciso e del mismo artículo, sobre ausencias injustificadas es anticonstitucional y se contradice con dos leyes orgánicas de mayor jerarquía (las leyes 11377 y 16360), que señalan el plazo de 10 días de ausencia justificada.
4. Precisar que los recursos de reconsideración y de apelación no son excluyentes, como podría interpretarse de la lectura del artículo 33.
5. Debe definirse con minuciosidad los causales y los procedimientos para determinar los casos de ineficiencia o ineptitud a que se contrae el artículo 35 del DL 276.
6. Debe modificarse el artículo 44o., pues afecta el derecho de negociación colectiva consagrado en el convenio 151 de la OIT que la Constitución Política del Perú ha ratificado y para no contrariar el principio del Sistema Unico de Homologación podría crearse un rubro remunerativo para la negociación institucional; y además definirse con absoluta claridad cuáles son las condiciones de trabajo.
7. Debe revisarse el criterio de que la indemnización abonada tiene efecto cancelatorio (Art. 54-inc, c del DL 276); pues siempre se ha considerado como pago a cuenta en el

(*) Referencia concordante con lo planteado con los Drs. Patrón Bedoya en "Nuevo derecho administrativo en el Perú". Lima 1984.

DL 22404 y conexas y también el Sector Privado con la Ley 11772.

8. Aclarar igualmente los mecanismos para la incorporación del personal estable a la Carrera Administrativa y el Sistema Unico de Remuneraciones, sin afectar derechos adquiridos; así como los procedimientos para la calificación ocupacional y los procedimientos técnicos de personal.
9. Se debe establecer mecanismos de consulta permanente, con los sindicatos y asociaciones, con los funcionarios, servidores, especialistas y colectividad nacional para efectos de la debida y eficaz implantación de la nueva Ley de Bases de la Carrera Administrativa.
10. Debe considerarse para los Gobiernos Regionales (se puede empezar por las CORDEs) la posibilidad de tener personal en ambos regímenes laborales en el de la Ley 11377 (DL 276) y también en el de la Ley 4916 (Régimen del Sector Privado) para de esta manera garantizar la posibilidad de poder contar con personal de primer orden. Igualmente, se aseguraría muchas oportunidades de selección dado que el aspecto de remuneraciones permitiría contar con mayores aspirantes y con mejores calificaciones, para los mismos cargos, con lo cual se buscaría optimizar el rendimiento y se podría asegurar con mayor probabilidad, contar con profesionales adecuados al menos en los cargos técnicos, gerenciales y administrativos "claves" e igualmente, permitirá mantener al personal calificado por espacios temporales más amplios.
11. Es menester tener la posibilidad de contar con el régimen laboral de la 4916, ya que el personal que se inicie con esta ley serían contratados y sin estabilidad laboral, pero al mantenerse en los puestos por espacios mayores a los tres años, llegarían a tener estabilidad laboral, con lo cual los Gobiernos Regionales tendrán mayor probabilidad, al darles este margen de seguridad, de poder continuar usufructuando sus servicios.
12. Igualmente, mientras este cambio de régimen se operativiza sería necesario crear verdaderos incentivos de desarrollo profesional al interior del país. Es innegable que en la actualidad los mejores sueldos de la Administración Pública se encuentran en Lima, cuando en práctica debiera ser al contrario, los mejores sueldos deben encontrarse en las zonas más difíciles. El único aliciente que recibe un

funcionario por trabajar al interior del país, en comparación al funcionario de Lima, es una remuneración de 300/o al básico (que generalmente es calculado con el básico del año anterior) que representa aproximadamente entre S/. 50,000 y S/. 100,000 con lo cual no se incentiva al desarrollo de los profesionales que son necesarios en los departamentos más "difíciles" del país.

Debe crearse un Sistema de Remuneraciones Especiales que podrían ser los siguientes:

- o **Remuneración por dedicación exclusiva:** Remuneración que se otorgaría a los directivos y personal técnico especializado, nombrado y contratado por la dedicación en forma exclusiva a la función que viene desempeñando. Se otorgará al personal que labore durante la jornada diaria completa y que además no tenga ninguna otra ocupación. Se otorgaría como máximo el 200/o de la remuneración básica.
- o **Tiempo de Servicios:** Remuneración que se otorgaría al personal contratado que haya conseguido estabilidad laboral, y que tenga más de 5 años de servicios para un mismo empleador. Se otorgará al personal en proporción porcentual de su Remuneración Básica y en 50/o por cada quinquenio. No se podrá pagar más del 400/o.
- o **Departamento sin Universidad:** Remuneración que se otorga al personal directivo y técnico contratado y nombrado que labore en los departamentos que no cuenten con Universidad. Se otorgará en base porcentual del sueldo básico y como máximo el 150/o.
- o **Condiciones de Trabajo:** Remuneración que se otorga al personal directivo y técnico especializado nombrado y contratado, en casos de excepción y claramente diferenciales, cuando el personal en tanto frecuente o permanentemente preste servicios en condiciones que exigen esfuerzo adicional en relación a otros cargos similares, o que en cuyo desempeño subsiste riesgo para la salud del trabajador, aún mediando la estricta aplicación de medidas de prevención que la tecnología actual permite y que con responsabilidad de la entidad. Se otorgará en forma porcentual del sueldo básico y como máximo el 150/o.

- o **Remuneración por Población:** Remuneración que se otorgará al personal directivo y técnico, contratado que tenga que desempeñar su función en ciudades con menor población. Se otorgará en porcentaje de la remuneración básica y en la siguiente proporción:
 - . En ciudades con menos de 30,000 habitantes = 150/o
 - . En ciudades con menos de 50,000 habitantes = 100/o
 - . En ciudades con menos de 100,000 habitantes = 50/o

Todas estas remuneraciones serían complementarias a las que ya se vienen otorgando, las cuales deben ampliarse a los contratados.

13. Es necesario dejar a criterio de los Gobiernos Regionales la decisión de sus asambleas el manejo de su presupuesto de funcionamiento, reglamentando solo el porcentaje del total de su presupuesto que debe destinarse a este rubro (*).
14. Es necesario normar acerca de la posibilidad de la adopción del régimen laboral de la 4916 y de los problemas que ésta traería, para no utilizar un porcentaje demasiado elevado del total del presupuesto regional a gastos de funcionamiento en deterioro de las inversiones y por ende del Desarrollo Regional.
15. Igualmente, es menester tomar en cuenta que Lima, la capital cuenta con aproximadamente la mitad del total de empleados públicos (aproximadamente 500,000 del millón aproximado de empleados públicos), y que al regionalizarse al país y descentralizarse las funciones de todos los organismos y ministerios, muchos empleados no tendrán ya trabajo que realizar, por lo tanto, habría que pensar en las siguientes posibilidades:

Se piense en una reubicación selectiva (vía INAP o cualquier otra institución) de este personal, con los Gobiernos Regionales. Teniendo en cuenta de que sólo se puede efectuar este planteamiento a pedido de las Asambleas Regionales, las cuales deben indicar claramente el currículum que debe reunir cada empleado.

(*) Actualmente los compromisos disponen del 80/o del total de su presupuesto como máximo para destinar a gastos de funcionamiento, que al parecer y por la experiencia acumulada no es suficiente.

- Se debe estar pensando en una modalidad de “renuncias voluntarias” a cambio de una adecuada compensación económica. Estas renunciaciones deben ser voluntarias y no como cuando se aplicaron los D.L. 22264 y 22265 por los cuales el Gobierno de turno aprovechó para “renunciar” a todo aquél que no le convenía.
 - Reubicación de parte de este personal en los Municipios, en igual situación que los Gobiernos Regionales sólo a solicitud de éstos y transfiriéndoles los recursos necesarios para su mantenimiento.
16. Es menester establecer en cada Gobierno Regional, un cuerpo mínimo de profesionales colegiados de la más alta graduación, en todas las especialidades vitales como la Ingeniería Civil, Sanitaria, Eléctrica, Hidráulica, Agronomía; Administración Pública; Economía; Planificación, etc. A estos profesionales que han de formar el “staff” de la Administración Pública Regional se les debe de asignar contratos con una duración mínima de tres a cinco años y basados en el régimen laboral de la Ley 4916, con haberes mayores que profesionales iguales para los mismos trabajos conseguirían en Lima y las principales ciudades y también con bonificaciones especiales cuando éstos (los profesionales) adopten residir con su familia (si la tuvieran) en la región, cuando trabajen en zonas inhóspitas, y cuando tienen que vivir en ciudades con menos de 30,000 habitantes y trabajar en áreas rurales sin las comodidades de las grandes ciudades.
 17. Es el Sistema de Personal, el que debe delinear la política remunerativa, teniendo en cuenta el factor inflación y hacerle la lucha al MEFC que delinea la política económica. Con esto se garantizaría que los haberes no pierdan constantemente su poder adquisitivo. Debe crearse una modalidad de ajuste automático de remuneraciones de acuerdo a la inflación como ya algunas instituciones han adoptado con lo cual se evitaría conflictos laborales innecesarios.
 18. Debe quedar bien claro que el ejecutivo no pueda poner trabas administrativas a los Gobiernos Regionales, será su Asamblea Regional la que decida si se debe o no tomar más personal y también los haberes y remuneraciones que éstos deban de percibir, teniendo en cuenta una racionalidad porcentual del total del presupuesto destinado a la

Región, lo cual debe también decidirse en el Gobierno Regional.

19. Debe dejarse a criterio de cada región el manejo del horario y/o jornada laboral, de esta manera se permitirá adaptarse al horario más conveniente, de acuerdo a los factores físicos y climáticos del lugar, (ejem. no se puede tener horario de verano durante los meses de enero, febrero y marzo en la Sierra, por ser la época más lluviosa y encontrarse toda ésta en invierno).
20. Se debe propiciar el control de la asistencia no por el acto en sí del marcado de la tarjeta de ingreso, sino más bien creando conciencia en el trabajador para que verdaderamente labore durante la jornada y que su control se efectúe en base a los rendimientos que demuestran.
21. Cada región debe tener en forma centralizada y actualizada el Registro del Personal de la Administración Pública. Actualmente este Registro no es llevado ni centralizado normalmente, y no existe nunca una información que pueda servir de base para ubicar personal con determinadas características o calificaciones. Debe ampliarse y centralizarse a diversos niveles esta información, teniendo como objetivo el de llevar un registro adecuado que permita saber el nivel y la categoría del Personal de la Administración Pública a nivel departamental, regional y nacional.
(*)
22. Debe elaborarse un reglamento de procedimientos, de rotación de personal administrativo, el cual contendría las reglas de juego para esta acción, esto para evitar que cualquier empleado se sienta indispensable e imprescindible para la labor que realiza y también para que éste se esfuerce por mantener el puesto que ocupa, dado que sabría sobre la existencia de un posible reemplazante.
23. Debe delinearse una modalidad constante y permanente de evaluación al trabajador, que garantice imparcialidad y equidad al trabajador.
24. Crearse un incentivo para el personal que recibe mejores calificativos, ya que no es justo que queden igual que los que consiguieron malas evaluaciones.

(*) A la fecha ninguna institución tiene el registro de la cantidad de empleados de la Administración Pública. Debiendo al menos esta estadística, haberse desarrollado por el INAP.

25. Debe fortificarse e independizarse el Sistema de Capacitación. Asimismo, es necesaria la creación de entidades de capacitación regional. Es menester la necesidad de crear convenios con las universidades de cada región para mantener programas integrales de capacitación regional. De esta manera, se facilitaría la capacitación y calificación del personal en base a la experiencia adquirida.

Debe normarse para garantizar que un número mínimo (o/o anual) de trabajadores por institución, pueda recibir capacitación.

5. Sistema de Abastecimiento

Con respecto al Sistema de Abastecimiento, presentamos previamente una caracterización del problema; para después exponer un proyecto de "Reglamento Unico de Adquisiciones de Bienes y Prestación de Servicios No Personales", con lo cual se deberá institucionalizar el sistema, definir sus funciones y limitaciones.

a) *Problemática.*

1. Las Normas Legales actualmente están diseñadas para situaciones normales, que no son las del país en las décadas de los 80'. La situación económica inestable de la coyuntura que atravesamos no es la más propicia para la aplicación de estos dispositivos legales, lo que prueba que no están inspirados en nuestra realidad nacional.
2. La diferencia existente entre instituciones y/o sectores que prestan servicios y otros sectores que como las CORDEs realizan o ejecutan obras de infraestructura, son fuertes y determinan los logros a alcanzarse. Sin embargo, en la actualidad ambos grupos reciben el mismo tratamiento en materia de abastecimiento.
3. En la mayoría de los casos las obras por Administración Directa no tienen el avance esperado debido a las complicaciones que tiene el proceso de adquisición, a las "dificultades económicas" permanentes del sector público y a su diseño administrativo financiero.
4. La normatividad existente no es adaptable a la realidad de los departamentos del interior, donde no existen la cantidad de proveedores que determinan la concepción de la

- Norma Legal, por lo cual es muy difícil cumplir adecuadamente todo lo dispuesto.
5. No existen mecanismos efectivos de previsión de las adquisiciones, afrontando siempre la imprevisión con los problemas consiguientes.
 6. El realizar las adquisiciones en una forma descentralizada o por varias unidades ejecutoras trae consigo problemas de fraccionamiento, desde ya se cometen faltas en el proceso de adquisición y no se priorizan gastos ni pagos en la ejecución del presupuesto.
 7. Para adquisiciones pequeñas el trámite es casi tan largo y tedioso como para adquisiciones grandes.
 8. Todo el proceso de adquisición de bienes y prestación de servicios no personales, debido a la poca normatividad existente, está basado en demasiadas desconfianzas y por ende se tienen excesos de "controles" y el proceso se convierte en deficiente, por haberse establecido diversas instancias que sin acumular elementos de juicio, dilatan notoriamente los trámites, con lo cual se entorpecen y no se logran los objetivos previstos.
 9. Generalmente se realizan adquisiciones por "órdenes" verbales de algún funcionario, interfiriendo y recargando la labor de Abastecimiento.
 10. Las Normas Legales existentes a la fecha son demasiado genéricas, no abarcan ni explican determinadas situaciones o particularidades que se dan con mucha frecuencia en las ciudades del interior, por lo cual las decisiones son tomadas en la generalidad de las veces de acuerdo al criterio del comité de Abastecimiento, afrontando problemas de índole administrativo en los exámenes que efectúa la Contraloría General de la República.
 11. La normatividad existente en el país, por lo genérica que es, se presta a interpretaciones en muchos de los casos equivocadas y sobre todo contradictorias, perjudicando aún más el proceso de adquisiciones.
 12. El diseño Administrativo-Financiero de los CORDEs y de todo el aparato estatal no está diseñado para las actuales circunstancias. Está diseñado para trabajar al "crédito" y con demoras considerables en la cancelación de los compromisos contraídos, trayendo como consecuencia que

el comercio no tenga confianza para otorgar créditos, porque en vez de significarles ganancias, les merece pérdidas, dado el tiempo transcurrido desde que entregaron la mercadería hasta la fecha de su cancelación.

b) Propuesta Alternativa.

El Reglamento que proponemos para solucionar los problemas que actualmente se afrontan en todo el proceso de adquisición de bienes y prestación de servicios no personales debe considerar que:

1. Los montos que determinan la modalidad de adquisición están normados en la Ley Anual de Presupuesto. Estos montos no sufren aumentos considerables en el transcurso del año, que les permita crecer al mismo ritmo que el proceso inflacionario, por lo cual un bien, maquinaria o servicio que en el mes de enero se podía adquirir con la modalidad de Adjudicación Directa, a medio año ya no podemos hacerlo por la misma modalidad, sino, que por la devaluación tendríamos que hacerlo por la modalidad de Concurso Público o Licitación.
2. Debe de diferenciarse el tratamiento de acuerdo al rol, a la finalidad y objetivos de cada sector y/o institución de la administración Pública, porque no se puede dar un tratamiento igualitario ni tampoco dispositivos generales a instituciones tan heterogéneas. Debe de desarrollarse un sistema que permita diferenciar claramente estas características generales, porque al reglamentar en una forma general estos aspectos se cae en el error de seguir sacando normas y/o dispositivos legales que no son ni pueden ser operativos, y que en vez de facilitar algún procedimiento, lo complican más.
3. Dentro del Sector Público aproximadamente se ejecuta un 35% de su presupuesto de inversiones por la modalidad de "Administración Directa". De este porcentaje, aproximadamente el 70% se invierte en adquisición de materiales de construcción y otros, con lo que queda determinado que en una obra por Administración Directa su avance depende en un 70% de las adquisiciones de materiales para la obra.
4. Las dificultades que se presentan en lugares alejados, que no cuentan con un aparato comercial sustantivo, que per

mita cumplir con los requerimientos legales para efectuar las adquisiciones, hacen que, constantemente el Sector Público recurra al fraccionamiento para eludir dilatadas licitaciones o problemáticos recursos de Precios.

5. Debe de establecer la implementación de algún mecanismo de planificación de adquisiciones.
6. Debe de buscar la modalidad de administrar en forma centralizada las adquisiciones, para evitar cometer faltas en el proceso de adquisición y priorizar el gasto.
7. En el Sector Público, y sobre todo en las obras por administración, la cantidad de adquisiciones que se tiene que realizar es grande por lo cual el trabajo resulta recargado y aparentemente lento e insuficiente.
8. Se debe simplificar el proceso de adquisiciones, sobre todo tratando de eliminar "controles" intracendentes, sin descuidar los necesarios, siempre que no signifiquen pasos obligatorios o detenimiento del proceso. El proceso debe de contener solamente los pasos mínimos imprescindibles que en la práctica permita optimizar las adquisiciones.
9. Debe de fijar atribuciones y responsabilidades, de tal manera que solamente las adquisiciones se realicen por un orden regular pre-establecido.
10. Se debe de establecer y definir el concepto de eficacia y eficiencia ya que en todo el Sector Público se nominan Comités o Comisiones de Adquisiciones, las cuales sin tener criterios técnicos homogéneos ni suficientemente claros, seleccionan de acuerdo a la Comisión la propuesta más conveniente, donde en la generalidad de los casos el precio más bajo determina la adquisición.
11. Se debe de plantear plazos temporales para cada paso en el proceso de adquisiciones, procurando emplear el menor tiempo posible para cada uno de ellos, sin recortar el necesario para los controles que se deben de ejecutar.
12. Toda esta Norma Legal debe estar estrechamente ligada al aspecto administrativo-financiero del Aparato Público Regional ya que es la parte del cumplimiento del pago de los compromisos lo que no permite optimizar las adquisiciones, y sin la cual sería casi nula la probabilidad de poder ser prácticos.

13. La Norma Legal debe de reglamentar o regular cada una de las modalidades de adquisición de Bienes y Prestación de Servicios no Personales determinados en la Ley del Presupuesto del Sector Público.
14. El reglamento, debe de trazar paso a paso los procedimientos y toda la labor administrativa adjunta, que necesariamente deben de contener principios y reglas que deben de cumplirse en todos los casos, excepciones, etc., para de esta manera poder realizar adecuadamente, y con la celeridad del caso las adquisiciones sin tener observaciones posteriores.
15. Debe de diseñarse una modalidad de compensación para los comerciantes que venden a "crédito" al Sector Público, para que la operación concertada, no le represente pérdidas por efectos de la inflación. Esto podría consistir en la creación de algunos índices que tomarían como referencia la "inflación prevista" menos un porcentaje y estarían manejados por el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio u otra institución (pueda ser también el INAP).

6. Sistema de Tesorería

Dentro de la actual administración pública uno de los sistemas que mejor funciona (a pesar de todos sus defectos y limitaciones) es el de Tesorería que solamente adecuando algunos pequeños cambios, para su implementación dentro de un Gobierno Regional resultaría más eficiente.

Los cambios a tenerse en cuenta serían los siguientes:

1. Primeramente, debe de normarse muy claramente, que el Tesoro Público (ejecutivo) cumpla en forma mensual (fijar fecha máxima) en aprobar la autorización de giro.
2. Los fondos que se encuentran en el Banco de la Nación deben de recibir algún porcentaje de "Interés" como medida compensatoria para que las entidades no carguen con el total de la devaluación y la inflación, para que sus presupuestos originales aprobados, mantengan hasta el cierre del ejercicio presupuestal un mismo valor real y su original poder adquisitivo. Debe de adaptarse la modalidad de pago de algún interés para la entidad que mantiene

grandes sumas de dinero en las arcas del Banco de la Nación, por lo cual en la actualidad no reciben nada a pesar de que el Banco hace circular permanentemente estos fondos.

3. Debe de asegurarse un mínimo (0/o) de "autorización de giro mensual" que permita cubrir la atención normal mínima de las actividades. Muchas veces por falta de liquidez en las arcas del Tesoro Público no se atiende normalmente los requerimientos de la entidad ejecutora de presupuesto.
4. Es necesario establecer que cada una de las partidas aprobadas en el presupuesto de cada institución, deben mensualmente tener un mínimo de autorización de giro (especialmente en el presupuesto de funcionamiento) que permita ejecutar y realizar las acciones mínimas de cada institución.

Una manera de operativizar esta sugerencia, sería dictando una norma que básicamente sea una autorización automática de giro mensual (dozavos del presupuesto aprobado) y solamente se necesitaría autorización del Tesoro Público cuando ésta suma fuese mayor. Igualmente, adjunta a esta medida debe normarse que los presupuestos de las CORDEs-Gobiernos Regionales sean fondos intangibles que no deben tener fecha límite de ejecución, con lo cual se eliminarían las trampas del MEFC que generalmente recortando las aprobaciones de giro y autorizaciones de giro, hace que se acumule un gran saldo para el último mes del año, en esa fecha ya es imposible ejecutarlo y, queda como saldo de presupuesto no utilizado y por supuesto no utilizable.

5. Dentro de la mayoría del Sector Público Regional es el personal directivo (Directores, Gerentes y hasta Presidentes de CORDEs), los que actualmente utilizan la facultad del manejo de cuentas y sub-cuentas bancarias.

Esta facultad debe de ser destinada estricta y solamente al personal administrativo de la institución (Tesoro-Administrador), pero sujeto a un mecanismo que permita tener un control de Autorizaciones de Pago que deben ser efectuados por el personal directivo, esto para que ni tesorería ni administración puedan discriminar directamente los pagos sin tener en cuenta la prioridad del gasto.

6. Asimismo, sería necesario adoptar el instrumento denominado Plan Anual de Ejecución Financiera, basado en el principio que las autorizaciones de giro vienen a ser la "autorización máxima para gastar" y no una "obligación de gastos", quedando los saldos en el Banco de la Nación, ganando un interés mínimo, pero no devaluándose, y que, se pueda disponer de ésta en cuanto y cuando la institución crea conveniente.
7. Debe de promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para en una forma legal institucionalizar al sistema, determinar su organización central, regional y local (Municipios, determinar sus funciones y; también sus atribuciones).

Igualmente, dentro de esta norma se debe de determinar con claridad las relaciones del Tesoro Público con el Banco Central de Reserva, Banco de la Nación, Administración Tributaria, y el Sistema Presupuestal y Contable.
8. Debe de efectuarse un rediseño y disminución del número de formatos de información al Tesoro Público (en lo posible que sólo sea un solo formato) cuyo relleno no sea complicado, para de esta manera facilitar las rendiciones y tener la información más al día (ejemplo: El formato que la Dirección General de Contribuciones-MEFC, ha diseñado para el pago de la Declaración Jurada anual de impuestos a la Renta y al Patrimonio Empresarial en reemplazo de varios y muy complicados formatos.
9. Debe dotarse de la facultad de descentralizar el manejo de Tesorería a los Gobiernos Regionales, por el territorio que tienen que cubrir ha de ser necesario la apertura de oficinas "sub-regionales" y "microregionales" cada una de las cuales deberá contar con una pequeña organización administrativa, para lo cual también es necesario el manejo de una cuenta corriente.
10. Debe mantenerse un mínimo de seguridad, tanto al dotarse de ambientes adecuados y comodidades a las oficinas de Tesorería por los valores y documentos sustentatorios que diariamente manejan, con lo cual se disminuya el riesgo de pérdida de documentos, esto claro está normado actualmente, pero en muy pocas instituciones se pone en práctica.

7. Sistema de Estadística

Es menester que este Sistema de descentralice a nivel regional, creándose las Oficinas Regionales de Estadística, que mantengan relación muy íntima con el Instituto Nacional de Estadística y que actúen en coordinación estrecha para el logro de sus objetivos.

Es necesario realizar las siguientes acciones:

1. Creación de las Oficinas Regionales de Estadísticas.
2. Dotarles de los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus objetivos para operativizar de esta manera la organización del Sistema Estadístico Regional.
3. Posibilitar la publicación y difusión de la información y estadísticas sectoriales que se trabajen, para su circulación efectiva.
4. Deben elaborarse principalmente información estadística que debe de servir como insumo a la planificación regional.
5. Debe coordinarse con la cabeza del Sistema a nivel nacional (INE) para el desarrollo de censos, encuestas, etc. para facilitar la actividad estadística.
6. Debe ampliarse los rubros estadísticos que se trabajan y no dedicarse sólo a elaborar los "Índices de precios al consumidor".
7. Asimismo, es menester entrar a trabajar índices económicos y estadísticas del sector privado, todo esto con fines de planificación; y sobre todo información necesaria y a nivel regional.

b) Algunas Reformas de las Funciones del Estado

1. Creación de "super" Ministerio que podría denominarse "Ministerio de Economía, Planificación y Presupuesto" o simplemente que el Primer Ministro se encargue de estas funciones. Mientras es fundamental la separación del proceso presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. Debe de reforzarse la oficina del "Primer Ministro" con el actual INP, para separar el proceso presupuestal del

MEF y atarlo al proceso de planificación y así darle la fuerza y empuje necesario.

3. Es necesario y urgente la creación de oficinas descentralizadas del Sistema de Control, debe de contarse con Oficinas Regionales que tengan las mismas facultades y pueden estar integradas por el actual aparato de control de cada uno de los sectores Departamentales-Regionales, reunidos en un solo ente, la "Contraloría Regional", regida por la Contraloría General.
4. Revisar el esquema tradicional de "Caja Unica" que actualmente está resquebrajandose (*), buscando que cada región maneje directamente una parte sustancial de los ingresos presupuestarios.
5. Los recursos que vía presupuestos se asigna a los gobiernos regionales deben ser por derecho adquirido (vía constitución) y no por gracia del Gobierno Central; urge instalar en todo el país un sistema de "cánones" sobre la extracción de recursos naturales no-renovables y crear el Fondo de Compensación Regional para transferir los recursos de los cánones y también otros recursos presupuestales del Tesoro Público a los Gobiernos Regionales que no cuentan con recursos de "cánones".
6. El Fondo de Compensación Regional debe ser administrado y repartido bajo una fórmula de repartición (basada en la Constitución) y en una Ley Complementaria de tal manera de que la repartición del MEF sea automática a cada organismo, sin tener que recurrir continuamente a Lima a estarla solicitando.
7. Establecer un Sistema de Financiamiento para los gobiernos municipales-provinciales, dotándoles además de "sistemas de control" estrictos para asegurar una inversión en todos los distritos y especialmente en áreas rurales.

Al tener los Gobiernos Locales una inversión similar al de las regiones, se verá fortalecida y garantizará plenamente la vida democrática del país.

(*) Tal es el caso de la CORDE-Callao que ha logrado que mediante Ley No. 24017 se le asigne el 2^o/o de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postal de la provincia del Callao.

8. En la aprobación de la Ley Anual del Presupuesto del Parlamento sólo debe de aprobar los topes presupuestales y las fuentes de financiamiento de cada Gobierno Regional, dejando la distribución y selección de los proyectos de inversión a las Asambleas Regionales.
9. Debe de redefinirse el rol y las funciones del Poder Ejecutivo y el Gobierno Central teniendo en cuenta el papel de las empresas del Estado (Electroperú, Senapa, etc.) en el contexto regional.
10. Los Gobiernos Regionales deben de tener facultades necesarias para generar ingresos propios adicionales a los del cánón, los cuales deban ser de manejo exclusivo de éstos sin intervención del Parlamento ni del MEF.

Las fuentes de estos ingresos pueden ser de una gestión empresarial (la cual urge normarla) o también de recuperación de inversión o cualquier fuente similar.

11. Debe iniciarse la transformación paulatina de las actuales CORDEs (entidades infraestructuralistas) hacia los Gobiernos Regionales (entidades promotoras del desarrollo integral de sus regiones).
12. Es menester la creación de una oficina de alto nivel que se preocupe de la formulación y evaluación de políticas de desarrollo regional-nacional, que busque cómo integrar la acción de los Ministerios, de los Proyectos Especiales, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales (Municipios).

3. ATRIBUCIONES DE LOS NIVELES DE PODER EN CADA SISTEMA ADMINISTRATIVO

a) *En el aspecto de Planificación*

1. **Nacional:** Define grandes lineamientos y orienta las políticas. Elabora Planes Nacionales.
2. **Regional:** Elabora planes regionales y programas de inversiones (concordados con los planes nacionales).
3. **Departamental:** Elaborar planes departamentales y programas de inversiones que sirven como insumo al Plan Regional.

4. **Local (microregional):** Elaborar planes microregionales y sus respectivos programas de inversión que insunen a los planes departamentales.

b) En el aspecto de Presupuesto:

1. **Nacional:** El Congreso sólo aprueba los montos globales y la fuente financiera.
2. **Regional:** Realiza la priorización de Proyectos; decide cuáles se incluyen, con qué montos y partidas.
3. **Departamental:** Eleva al nivel regional todo el proyecto de su presupuesto para su priorización.
4. **Local:** Eleva el Nivel departamental y regional todo el proyecto de su presupuesto para su priorización.

c) En el aspecto de Personal:

1. **Nacional:** Define grandes políticas y lineamientos del Sistema de Personal.
2. **Regional:** Define la estructura de la burocracia a nivel regional, define la política regional de haberes y regímenes laborales al que deben de pertenecer. Decide la cantidad y calidad del personal regional.
3. **Departamental:** Supeditado al nivel regional.
4. **Local:** Supeditado al nivel regional.

d) En el aspecto de Abastecimientos:

1. **Nacional:** Aprueba el "Reglamento Unico de Adquisición de Bienes y Prestación de Servicios no Personales".
2. **Regional:** Aprueba su propio "Reglamento Unico de Adquisiciones de bienes y Prestación de servicios no personales" adecuado del Nacional de acuerdo a la realidad regional.
3. **Departamental:** Supeditado al Regional.
4. **Local:** Supeditado al Regional.

e) En el aspecto de Estadística:

1. **Nacional:** Trabaja estadísticas e indicadores nacionales. Da los lineamientos generales y metodológicos a seguir.
2. **Regional:** Trabaja estadísticas e indicadores regionales. Insume al nacional. Utiliza metodologías planteadas por el nivel nacional, adecuándolas a la realidad regional.
3. **Departamental:** Trabaja estadísticas e indicadores departamentales. Insume al regional.
4. **Local:** Trabaja estadísticas e indicadores provinciales o locales. Insume al departamental.

Igualmente podemos definir atribuciones a cada sector o ministerio, para lo cual es necesario establecer y analizar en una primera instancia las facultades otorgadas a los gobiernos locales en la última Ley de Municipalidades, igualmente definir el rol que cumplen las empresas del Estado (Electro Perú, Senapa, etc.) en el contexto regional.

Al conocer estas atribuciones podríamos establecer y definir algunas de sus principales funciones en el contexto Nacional, Regional, Departamental y Local.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Gran parte de los sistemas constituyen pliegos presupuestales, sin embargo la categoría presupuestal es muy diversa y heterogénea, y no guarda relación con la envergadura del sistema.
- Las mayores dificultades en las relaciones entre sistemas está dada por la inadecuada precisión de los ámbitos de competencia de los sistemas administrativos, generando que se estorben unos a otros en la aplicación de sus Normas y Directivas.
- Debido a la impactante situación económica y particularmente al debilitamiento de la hacienda municipal, el Sistema Presupuestal ha concentrado enormemente su capacidad de decisión y control. La política de remuneraciones, la de adquisiciones, el flujo de caja está siendo conducido virtualmente por las disposiciones del Sistema Presupuestal dejando de lado las responsabilidades de los Sistemas de Personal, Abastecimientos y Tesoro respectivamente, quedando éstos últimos como organismos ejecutores solamente.
- En la estructura orgánica de los Sistemas Administrativos se observa lo siguiente:
 - . Existen muy pocas unidades orgánicas de investigación y capacitación.
 - . Sólo los grandes sistemas poseen órganos de asesoramiento y apoyo interno.

- . Gran parte de los sistemas tienen órganos consultivos.
- . La gran mayoría de los sistemas están muy centralizados fundamentalmente los de presupuesto, Tesorería y Control.

Esta situación genera:

- . Que sólo se desarrollen los grandes sistemas.
 - . Los sistemas pequeños y los nuevos actúen muchas veces a la sombra de los demás sistemas.
 - . La capacitación e investigación se concentre en muy pocos organismos, recargando sus funciones y tareas.
 - . La Centralización de los sistemas administrativos es un reflejo de la Centralización de la Administración Pública.
- La mayor parte de los sistemas administrativos han sido creados, institucionalizados y organizados en la década del 70.
- Los problemas globales que afrontan los sistemas administrativos son:

a) Las constantes interferencias de competencias y responsabilidades entre sí, lo que genera:

- . Supremacía y consolidación de los sistemas más fuertes sobre los más débiles.
- . Pérdida de iniciativas y responsabilidades.
- . Descordinación de acciones al interior de la Administración Pública.
- . Segmentación de la Administración

b) Deficiencias operativas en el interior de los sistemas debido a:

- . Dispositivos legales inadecuados
- . Cobertura y alcances imprecisos
- . Funciones genéricas que causan dualidad de responsabilidades.
- . Estructura administrativa ineficiente.

- Debido al temor de ser envueltos por acciones burocráticas y de rígidas instancias administrativas, muchos organismos del Sector Público han optado por exonerarse del campo de aplicación de los sistemas administrativos.
- La acción de los Sistemas Administrativos ha estado y está dirigida fundamentalmente a la Administración Central (Ministerios, organismos públicos), pero a nivel local muy poco ha sido el apoyo de los referidos sistemas. Cabe señalar asimismo, que el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) prácticamente hasta la fecha no ha desarrollado acciones sustantivas para fortalecer la acción municipal.
- La separación de los sistemas de planificación y presupuesto, ha conducido a un notable debilitamiento del primero, y a la primacía desproporcionada del segundo. Esta falta de integración constituye un serio obstáculo, para el proceso de descentralización y conformación de gobiernos regionales en el país.
- Para un adecuado y necesario proceso de descentralización e implementación de gobiernos regionales se requiere vigorizar el sistema de planificación complementándolo con las funciones presupuestales comprendidas éstas como una etapa del proceso integral de planificación.
- Como propuesta de corto plazo cuya viabilidad es posible de alcanzar se plantea:
 - Que al Instituto Nacional de Planificación se incorpore las funciones de Presupuesto y dotar a su Jefe de voto en el Consejo de Ministros (*).
- Similar tratamiento que el presentado a nivel central, se prevé implementar a los niveles regional y local.
- En la formulación de las funciones del gobierno regional hay que tener presente el desmembramiento del poder central en lo referente a planes e inversiones.
- En el largo plazo se propone que el Sistema Nacional de Planificación esté conformado en su nivel central por un organismo técnico normativo de alta calificación, complementado por un Consejo Nacional de Planificación, que

(*) Planteamiento alternativo sobre el mismo sistema

de cavida a los organismos representativos de las fuerzas económica, social y política de la nación.

- En el nivel regional se propone la formación de secretarías regionales de planificación, como organismos técnicos normativos, también complementados por consejos nacionales de planificación de similar carácter y composición que el de nivel regional.
- En el largo plazo (dada la existencia de gobiernos regionales), con relación a las funciones y atribuciones del sistema de planificación, se preve que las oficinas regionales de planificación más consejos regionales formulan el Plan, Presupuesto y Programa de Inversiones; el mismo que es discutido y aprobado por las Asambleas Regionales. Quedando a nivel central (Congreso) la aprobación de los montos globales del total del presupuesto y sus fuentes de financiamiento.
- Como medida transitoria en el corto plazo, conducente a la propuesta anterior, se plantea incorporar a los actuales comités departamentales de coordinación de planificación, las funciones de presupuesto.
- Hasta la actualidad no se ha fortalecido ni formalizado el Sistema Nacional de Contabilidad; ni tampoco se ha promulgado la nueva Ley del Sistema Nacional de Control que de acuerdo a la Constitución tienen un régimen especial y autónomo.

Debe crearse un "Instituto Nacional de Contabilidad" que deba ser totalmente autónomo. Debe de iniciarse a elaborar una Contabilidad Regional, integrándose al Sistema Nacional a través de información del movimiento de cada ejercicio.

- Se debe asegurar un porcentaje mínimo automático de autorización de giro, implantando los calendarios por trimestre, con autorizaciones mensuales y otorgar a las asignaciones presupuestales el carácter de intangible, de tal manera que la autorización de giro no suponga obligación de gasto.
- En materia del Sistema de Personal, a pesar de que sus lineamientos de política señalan que se debe propiciar un ambiente de satisfacción, seguridad, bienestar y desarrollo de los empleados públicos, en la práctica se ha realiza-

do muy pocos avances en materia de bienestar social y en condiciones de trabajo para los servidores.

- Se debe estudiar el mejoramiento del actual régimen remunerativo del sector público y considerar la posibilidad de incorporar parcialmente recursos humanos dentro del régimen remunerativo del sector no público.
- Debe de aprobarse el Reglamento Unico de Adquisición de Bienes y Prestación de Servicios No Personales, teniendo en cuenta las observaciones que se han hecho (al reglamento) de este documento.

Asimismo, urge una inmediata institución del "Reglamento Unico de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas" por otro que sea equitativo y no como el existente que es completamente parcializado para los contratistas.

- Reforzar las actuales oficinas regionales de estadísticas reorientando recursos humanos para ampliar los planes estadísticos para la producción de estadísticas e información útil, para la planificación del desarrollo regional.
- Implementar los sistemas de estadística regional capacitándolos para la elaboración de sistemas estadísticos integrales de información regional.
- Creación de las oficinas regionales de control, con capacidad y autonomía regionales conducidas por la Contraloría General de la República, en su condición de Organismo Central del Sistema.

RELACION DE DEBATE REALIZADO EN LAS COMISIONES SOBRE ESTADO Y DESCENTRALIZACION Y ESTRUCTURA Y GESTION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El debate giró en torno a los grandes problemas. El primero de ellos relativo a las reformas que debieran de efectuarse tanto en la entidad legislativa nacional, así como en la estructura del Poder Ejecutivo. El segundo de los aspectos, se refiere a la organización de los gobiernos de carácter regional y local, y los plazos para su puesta en marcha dentro del nuevo contexto surgido.

En relación a las reformas propuestas se dio una discusión abundante. Para unos, la modificación del Poder Legislativo implicaba un camino difícil tanto por el tiempo que toma una reforma constitucional así como por las resistencias que una pretensión de esta naturaleza despertaría. De acuerdo a esta visión la puesta en ejecución del proyecto descentralista podría lograrse sin necesidad de llegar a medidas tan drásticas. Se planteaba más bien una modificación del reglamento del Congreso y las Cámaras a fin de permitir un trabajo más ágil y dinámico que funcionase en comisiones con facultades, a las que pudiesen asistir técnicos y especialistas. El mejor funcionamiento del Parlamento traería como consecuencia una revalorización del representante así como de la circunscripción que lo eligió. Para los que aceptaban la propuesta de Johnson y García, no había oposición entre el pedido de reforma, que en el caso del Legislativo significaba el tránsito de la bicameralidad a la unicameralidad, y la modificación del reglamento para mejorar la función del Parlamento.

Otro aspecto que despertó interés y opiniones distintas fue el relativo a la composición que debía tener la estructura del Poder Legislativo. Para unos, debía estar compuesto funcionalmente. Para otros, debía restringirse la instancia política de la funcional. También se opinó en contra de esa propuesta.

Respecto de cambios a nivel del Poder Ejecutivo, el debate fue menor, aunque se señalaron los problemas que podría acarrear. De acuerdo al documento en debate, además de la reducción de Ministerios y las funciones Ministeriales, quedaba sugerido la reasignación de personal. Aquí fue cuando se introdujo la preocupación respecto a la organización de los trabajadores estatales y la necesidad de concertar con ellos en torno a la reasignación y la política salarial.

Otros temas vinculados a esta primera parte fueron los siguientes: la revaloración de la planificación, la creación de un Ministerio de Planificación, la relación entre Plan y Presupuesto, y la creación de una instancia que permita la concertación para la elaboración de planes, tanto nacionales como regionales y locales.

Dentro del marco del segundo de los grandes problemas planteados cabe destacar los siguientes aspectos de la discusión. Se sugirió no seguir con una política de parques industriales, puesto que ella, si bien había permitido un relativo crecimiento de algunas capitales de departamento, también había contribuido a la reproducción centralista tanto en el ámbito departamental así como en el de la región.

Se destacó la enorme importancia que tenían los Gobiernos Locales para una real descentralización. Se insistió en la necesaria participación de la población. A fin de facilitar ésta, se sugirió que se distinga las siguientes zonas: urbano-popular, de cooperativas en la Costa, de Comunidades en la Sierra, de pequeñas ciudades y de comunidades nativas.

Sobre la transición de Corporaciones a Gobiernos Regionales, uno de los aspectos tratados se refirió a la posibilidad de establecer Gobiernos Regionales hasta en dos regiones a manera de experiencia piloto. También se sugirió la posibilidad de acelerar la creación de Gobiernos Regionales convocando a su elección simultáneamente a las elecciones municipales. Se abundó en otras iniciativas que aparecen plasmadas en el documento de conclusiones.

RELACION DE INTEGRANTES DE COMISION No. 3

TEMA: ESTADO Y DESCENTRALIZACION. ESTRATEGIAS DE TRANSICION DE LAS CORDES A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Jaime Johnson
Alberto García
Paul Dillon
Baltazar Caravedo
Héctor Béjar Rivera
César A. Solis
José Banda Balcázar
Norma E. Guerra R.
Edgar Torres Coronel
Iván Galindo T.
Andrés Tinoco
José Martínez
Robert Kent
Carlos Ferrero Costa
Teonila García
Alfredo Pezo Paredes
Víctor Liendo

RELACIONES DE INEGRANTES DE COMISION No. 4

**TEMA: ESTRUCTURA Y GESTION DE LOS GOBIERNOS
REGIONALES**

Fredy Monge
Alberto López
Francisco Santa Cruz
Hernán Gonzáles
Jorge Saavedra García
Manuel Dávila Arenas
Arturo Moscoso
Alfonso Miranda
José Fernando Alarco
Lydia Villacorta de Celiz

CONCLUSIONES DE LA COMISION SOBRE ESTADO Y DESCENTRALIZACION, ESTRATEGIAS DE TRANSICION DE LAS CORDES A LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. Visión general Plazos y Metas

- a) Se plantea la necesidad de reformar el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Gobierno Local o Municipal así como poner en funcionamiento los gobiernos regionales de modo de transferir funciones y recursos humanos y económicos, desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales.
- b) Se plantea como meta de largo plazo, llegar a transferir las instancias regionales y locales el 60^o/o de los recursos del Estado en los próximos 20 años.
- c) Se plantea, como meta de mediano plazo llegar a reordenar y readecuar la administración descentralizada en los próximos cinco años (1985-1990). El próximo gobierno deberá desarrollar una intensa labor de legislación en esta materia.
- d) Se plantea como meta de mediano plazo llegar a transferir en el período 1985-1990 el 20^o/o de los recursos del estado a las instancias regionales y locales.
- e) Se plantea la necesidad de concretar entre las distintas fuerzas políticas y las organizaciones económicas, socia-

les, gremiales y culturales al impulso y las medidas específicas de descentralización del Estado, procurando que ello se inicie lo antes posible.

2. La reforma del Poder Legislativo

a) Se plantea la necesidad de modificar la actual dinámica y estructura del Congreso de la República. Dentro de esta versión han habido dos posiciones aunque no necesariamente se excluyen:

a.1 Modificar la estructura bicameral y constituir otra unicameral. Ello implica una modificación Constitucional. Su viabilidad dependerá de la concentración de fuerzas políticas en el Congreso. De operarse esta transformación entraría a funcionar a partir de 1990 sería una meta de mediano plazo.

a.2 Mantener la estructura bicameral, no obstante modernizar el Poder Legislativo modificar los reglamentos del Congreso y las Cámaras a fin de agilizar la acción congresal redefinir el trabajo en comisiones, permitir una mayor participación de técnicos y especialistas, y establecer el tipo de acuerdos a adoptarse en el nivel de la plenaria del Congreso y de las Cámaras. Esta podría ser una meta de corto plazo.

b) Se plantea la necesidad de incluir en el Poder Legislativo representantes funcionales. Se entiende por ello a delegados de organizaciones económicas gremiales, culturales sociales, etc. No obstante se plantea precisar más esta definición, sobre esta propuesta han habido tres posiciones explícitas o sugeridas:

b.1 Incluir dentro de un mismo organismo (asamblea nacional) a representantes elegidos indirectamente por las regiones y a delegados funcionales.

b.2 Distinguir dos instancias con capacidades distintas: una funcional y otra política.

b.3 Descartar las delegaciones funcionales.

En los dos primeros casos se trata de modificaciones constitucionales; su viabilidad dependerá de la concertación política y social, y se tratará de una meta de mediano plazo.

3. Reforma del Poder Ejecutivo

a) Se plantea modificar el número de los Ministerios así como sus funciones.

a.1 Sobre el número hay propuestas diversas se trataría de un reequipamiento según afinidad de actividades, se plantea la correspondencia entre instancias nacionales y regionales.

a.2 Sobre las funciones se plantea que los Ministros se limiten a normar, coordinar y supervisar. Los actos administrativos se transferirán a las instancias regionales y locales Ejecución del gesto descentralizar.

a.3 Sobre la viabilidad se plantea lo siguiente:

a.3.1 Aspectos legales: es necesario modificar o dar leyes orgánicas o leyes de organización y funciones. En el primero de los casos ello supone de acuerdo al reglamento vigente una votación superior a la mitad de los representantes nuevamente surge la necesidad de la concentración política.

a.3.2 Sobre los plazos se trata de una propuesta de mediano y largo plazo una parte se desarrollaría en el período 1985-1990. Es necesario elaborar un plan y cronograma de adecuación.

a.3.3 Sobre las resistencias laborales: la adecuación supone transferencias a provincias, y reducción relativa o absoluta del personal en Lima. Para ello se han sugerido:

- o Concentración con el a los gremios de trabajadores del estado. Se trata de una cuestión de manejo político del próximo gobierno.
- o Políticas salariales que estimulen la reubicación y el cambio de funciones.
- o Políticas de capacitación y evaluación del actual personal de Estado.
- o Políticas de asignación de recursos e inversiones preferiblemente fuera de Lima.

b) Se plantea revalorar la función de la planificación y por ello del Sistema Nacional de Planificación. Se plantea una relación muy estrecha entre Plan y Presupuesto de modo

de englobarles dentro de un solo Ministerio. Se propone que planes y presupuesto sean aprobados por ley.

- c) Se plantea la creación de un Ministerio de Planificación y Economía siendo su titular quien desempeña las funciones de un Primer Ministro.

En relación a este punto hay una segunda propuesta. Que el titular del organismo planificador sea aprobado por el Congreso en términos de cumplir con su cargo por un plazo superior a un período gubernamental. La mecánica podrá ser similar a la establecida por el nombramiento del Presidente del BCR.

- d) Se plantea la necesidad de crear un organismo que además de apoyar a la formulación de los planes permita concertar. Sobre esto han habido dos propuestas de denominación: Consejo Nacional de Planificación y Consejo de Concertación Económica y Social. La composición debe permitir a los representantes del Estado y de las organizaciones representativas de la sociedad a concertar. Este organismo debe ser de nivel nacional, regional y local.
- e) Se plantea que debe darse una forma de participación de las bases en la formulación de los planes.

4. Organización de los Gobiernos Regionales

- a) Se plantea que los Gobiernos Regionales deben tener una naturaleza normativa; su función es de adecuación y programación más no de ejecución. Se delegan facultades a las subregiones. La ejecución de obras se hará a través de empresas. La propuesta legal para su organización deberá cumplirse hacia 1988.
- b) Se plantea la necesidad de definir proyectos según nivel a fin de establecer responsabilidades sobre ellos:
 - Proyecto Local
 - Proyecto Sub-Regional
 - Proyecto Regional
 - Proyecto Nacional
- c) Se plantea descartar políticas de parques industriales o similares y más bien estimular que las industrias se ubiquen más cerca del recurso a transformar. Se sostiene que ello apunta a descentralizar dentro de las mismas regiones.

- d) Se plantea a la necesidad de estructurar empresas de carácter regional. En este caso es necesario establecer un mecanismo y un plazo de readecuación de las mismas sean éstas públicas o privadas.
- e) Se plantea que las empresas regionales de los representantes al directorio serán designados por los Gobiernos Regionales. Asimismo, las empresas deberán funcionar con un criterio de eficiencia y de acuerdo a un plan. Debe establecerse un sistema de fiscalización de los mandos gerenciales en el cumplimiento de los planes empresariales.
- f) Los Gobiernos Regionales tendrán una parte de sus recursos vía transferencias del Gobierno Central y otra que provendrá de sus propios recursos y que serán de libres disponibilidad. En relación a las transferencias se deberá establecer una parte sobre la base de la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

5. Reforma de los Gobiernos Locales

- a) Se plantea la necesidad de reorganizar los Gobiernos Locales transfiriéndole funciones legislativas y ejecutivas que le permitan su ejercicio dentro de una autonomía económica y administrativa. Se sostiene que es el nivel base o fundamental de una propuesta descentralista del Estado.
- b) Se plantea la necesidad de modificaciones legales a fin de permitir.
 - b.1 Una instancia denominada Asamblea en la que se de participación funcional y tenga competencias legislativas.
 - b.2 Que los jueces de paz puedan ser designados o nombrados por el Gobierno Local.

En relación a la propuesta b.1 se dieron las siguientes sugerencias:

- o Recoger la propuesta de juntas vecinales, ampliado tal vez, sus funciones para integrarlas en la dinámica de gobierno Municipal o Local.
- o Distinguir áreas o zonas según su realidad vigente y recoger sus formas de organización para procurar un nivel de función entre éstas y los gobiernos locales.

Se planteó distinguir:

- Zonas urbanas-populares
- Cooperativas de la Costa
- Las Comunidades de la Sierra
- Pequeñas ciudades
- Comunidades Nativas

6. Transición de CORDEs a Gobiernos Regionales

- a) Se ha planteado la posibilidad de establecer Gobiernos Regionales en una o dos regiones a manera de experiencia piloto. Ello supondría que en el plazo máximo de un año debería completarse la dación de disposiciones legales así como la transferencia de recursos humanos, económicos y financieros para su iniciación.
- b) Se plantea que en la mayoría del territorio seguirán operando las Corporaciones Departamentales no obstante se ha sugerido la posibilidad de convocar a elecciones para conformar las asambleas al mismo tiempo que las elecciones Municipales en 1986. Ello permitirá democratizar el funcionamiento de las Corporaciones y dinamizar la modificación de las disposiciones legales a nivel local.
- c) Se supone que el presidente de las CORDEs, sea elegido en asamblea. Ya no sería un personero delegado del Presidente de la República.
- d) Se plantea que las Corporaciones conduzcan la actividad sectorial y se encarguen de la administración de proyectos hidráulicos y otros.

Esto podría darse a partir de la aprobación de la próxima Ley de Presupuesto.

- e) Se plantea que los recursos captados por el fondo de compensación se asignan a los Gobiernos Regionales establecidos y, en relación a las CORDEs, que se ejecute lo siguiente:
 - e.1 Que se reserven para que luego una vez establecido el Gobierno Regional se las asigne.
 - e.2 Que se les transfiera inmediatamente a las Corporaciones.

- f) Se plantea la necesidad de difundir la propuesta de tal manera que permita un acercamiento a la población y una comprensión de la misma. En ello pueden contribuir las Universidades y los maestros.
- g) Se ha planteado la posibilidad de modificar el número de regiones a crearse. En relación a ello se ha sostenido que es necesario llegar a una concertación.
- h) Para evitar problemas con el establecimiento de sedes se ha propuesto crear sub sedes en el nivel sub-regional y difundir ampliamente la naturaleza normativa de los Gobiernos Regionales así como la importancia de los Gobiernos Locales.

CONCLUSIONES DE LA COMISION SOBRE ESTRUCTURA Y GESTION DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

- A.1 La separación de los sistemas de planificación y presupuesto, ha conducido a un notable debilitamiento del primero, y a la primacía desproporcionada del segundo. Esta falta de integración constituye un serio obstáculo, para el proceso de descentralización y conformación de gobiernos regionales en el país.
2. Para un adecuado y necesario proceso de descentralización e implementación de gobiernos regionales se requiere vigorizar el sistema de planificación complementándolo con las funciones presupuestales comprendidas éstas como una etapa del proceso integral de planificación.
3. Como propuesta de corto plazo cuya viabilidad es posible de alcanzar se plantea:

Que al Instituto Nacional de Planificación se incorpore las funciones de Presupuesto y dotar a su jefe de voto en el Consejo de Ministros.

Similar tratamiento que el presentado a nivel central, se preve implentar a los niveles regional y local.

En la formulación de las funciones de gobiernos regional hay que tener presente el desmembramiento del poder central en lo referente a planes e inversiones.

4. En el largo plazo se propone que el Sistema Nacional de Planificación esté conformado en su nivel central por un organismo técnico normativo de alta calificación, complementado por un Consejo Nacional de Planificación, que dé cabida a los organismos representativos de las fuerzas económica, social y política de la nación.

En el nivel regional se propone la formación de secretarías regionales de planificación, como organismos técnicos normativos, también complementados por consejos nacionales de planificación de similar carácter y composición que el de nivel regional.

5. En el largo plazo (dada la existencia de gobiernos regionales), con relación a las funciones y atribuciones del sistema de planificación, se preve que las oficinas regionales de planificación más consejos regionales formulan el Plan, Presupuesto y Programa de Inversiones; el mismo que es discutido y aprobado por las Asambleas Regionales. Quedando a nivel central la aprobación de los montos y fuentes de financiamiento.

6. Como medida transitoria en el corto plazo, conducente a la propuesta anterior, se plantea incorporar a los actuales comités departamentales de coordinación de planificación, las funciones de presupuesto.

- B. Para una adecuada gestión de los gobiernos regionales, los diferentes sistemas administrativos concurrirán integralmente teniendo como marco de referencia las propuestas relativas a planificación y presupuesto.

Se recomienda en el corto plazo diferenciar el Sistema de Tesorería del Sistema de Contabilidad.

Largo Plazo

Elaborar una Contabilidad regional, integrándose al Sistema Nacional a través de información del movimiento de cada ejercicio, para la elaboración de la Contabilidad Nacional.

Sistema de Tesorería (Corto Plazo)

Asegurar un porcentaje mínimo automático de autorización de giro, implantando los calendarios por trimestre, con autorizaciones mensuales y otorgar a las asignaciones presupuestales el carácter de intangible, de tal manera que la autorización de giro no suponga obligación de gasto.

Sistema de Personal (Corto Plazo)

Estudiar el mejoramiento del actual régimen remunerativo del sector público y considerar la posibilidad de incorporar parcialmente recursos humanos dentro del régimen remunerativo del sector no público.

Sistema de Estadística (Corto Plazo)

Reforzar las actuales oficinas regionales de estadísticas reorientando recursos humanos para ampliar los planes estadísticos para la producción de estadísticas e información útil, para la planificación del desarrollo regional.

Sistema de Estadística (Largo Plazo)

Implementar los sistemas de estadística regional capacitándolos para elaboración de sistemas estadísticos integrales de información regional.

Sistema de Abastecimientos. (Corto y Largo Plazo).

Aprobación de reglamento único de adquisición de bienes y prestación de servicios no personales.

Sistema de Control (Corto y Mediano Plazo)

Creación de las oficinas regionales de control, con capacidad y autonomía regionales conducidas por la Contraloría General de la República en su condición de Organismo Central del Sistema.