

# **Política de Reformas Estructurales y el Proceso de Regionalización en Avanzada**

Gilberto José Rafael Cárdenas Núñez

## **Introducción**

Entre los cinco grandes temas que estudia la política económica se encuentra la Política de Reformas Estructurales. Esta política se refiere a los cambios en la organización de la economía, las instituciones relacionadas y las normas que la rigen a fin de estimular la oferta de bienes y servicios. Para tal efecto, se impulsa un proceso de regionalización que permita a los pueblos de las provincias decidir el destino de los fondos en obras que se orienten a tal fin. Es así que este proceso en Perú ha sido considerado como de máxima importancia y ha sido incluido en la Constitución Política del Perú.

En el artículo 189º: de la máxima norma se establece:<sup>1</sup>

*“El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”*

La temática de la organización de los Gobiernos Regionales como entidades fundamentales en el proceso de reformas estructurales – regionalización, se ampara en una sentencia clave del Tribunal Constitucional que en sus fundamentos políticos considera que:<sup>2</sup>

*“En el Estado unitario y descentralizado regional, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y regionales, además de los locales. La autonomía político-normativa de los gobiernos regionales conlleva la facultad de crear Derecho y no solo de ejecutarlo. Precisamente por ello, como quedó dicho, el Estado peruano no puede concebirse como un Estado “unitario descentralizado”, es decir, como aquel en el que la descentralización tan solo refleja una proyección administrativa de un único adecuamiento jurídico a ejecutar. Se trata, por el contrario, de un Estado “unitario y descentralizado”, esto es, un Estado en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el principio constitucional de la autonomía, prevista en los artículos 191° y 194° de la Constitución, acepta la convivencia de sub-sistemas normativos (nacional, regional, local)”.*

Asimismo, en su artículo 192° establece que los Gobiernos Regionales son competentes para:<sup>3</sup>

*“(…) 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. (…)”*

En consecuencia, el proceso de regionalización considerado como una demanda de la población mayoritaria del país por muchos años, se inscribe como norma en la Constitución Política del Perú de 1993, se continúa como Ley en la Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, luego en la Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley 28926 – Ley que regula el Régimen Transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobierno Regionales.

Convertir la presión y demanda de la población del país en Ley se ha plasmado ya en diversas normas, lo cual es un primer paso en el proceso. Convertir estas normas en decisiones de gobierno como un segundo momento, no es tan fácil hasta la fecha. Los diversos gobiernos regionales enfrentan dificultades para poder ejercer las potestades que les otorga el ser gobierno. No se trata del SNIP o de las limitaciones de la Ley de Bases de Descentralización y de los diversos problemas que genera la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; se trata de las capacidades y destrezas necesarias para que los gobiernos regionales puedan “... crear Derecho y no solo de ejecutarlo.” La tercera etapa es aún más complicada debido a las restricciones para que un Gobierno Regional pueda crear una empresa o un ente financiero, que le permita ejecutar las políticas que pueda crear con su propio Derecho.

Cabe señalar que los cambios de preferencias electorales no son recientes, pues en el Perú los electores son poco fieles en general a los líderes y a los partidos políticos. Hasta el 2002, los cambios fueron menos frecuentes por la menor frecuencia de elecciones y por que aún no se había planteado el sistema de elecciones de gobiernos regionales que en el Perú va por la segunda elección.

Para tener una clara visión de la complejidad de las demandas de la población y de las cambiantes preferencias sobre la gestión de los recursos de los gobiernos regionales, se presentan los mapas de la distribución electoral en los últimos años en el país.<sup>4</sup>

### Elecciones regionales 2002



El APRA con 13 Gobiernos Regionales (no se aprecia en el mapa el Gobierno regional de Lima Provincias).

La alianza PNP/UPP con 3 Gobiernos Regionales.

## Elecciones presidenciales 2006



Alianza PNP/UPP en 17 Departamentos con Mayoría Electoral.

El APRA en 5 departamentos con Mayoría Electoral.

### Elecciones regionales 2006



El APRA con 2 Gobiernos Regionales.

La alianza PNP/UPP con 1 Gobierno Regional

Unidad Nacional con 1 Gobierno Regional (no se percibe en el mapa el área de Lima Metropolitana)

Independientes en 22 Gobiernos Regionales

## II. Noticias y Resultados

Al cierre de este artículo se anunciaba paros en dos nuevos departamentos: Puno y Arequipa.<sup>5</sup> Los motivos de la gente de Puno son la defensa de la carretera Interoceánica y el requerimiento de celeridad de las licitaciones correspondientes; y en Arequipa es por el alza de los precios de los combustibles.

Así, diversas noticias vienen recogiendo los complicados fenómenos que ocurren en el país, en especial los relacionados con la acción de los gobiernos regionales. El 24.05.07, se publica la noticia siguiente:<sup>6</sup> “*SAN MARTÍN, COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN YA NO SOMETERÁ PROYECTO A VOTACIÓN ANUNCIAN JORNADA DE PROTESTA PARA DEFENDER TERRITORIO.*” La noticia está referida a la posible cesión de 100 mil hectáreas del territorio del departamento de San Martín al departamento de Loreto. El comportamiento del presidente del Gobierno Regional de San Martín, comportamiento que es casi una regla general de los presidentes de los gobiernos regionales, ha advertido que “ *la población de este departamento realizará hoy una jornada de protesta por las principales calles de la jurisdicción...*”.

En lo que va del año, los paros regionales han sido las manifestaciones de la población que mayor impacto han tenido sobre la gestión del Gobierno Nacional. Los sindicatos, huelgas, universidades y otros que atrora conmovían la vida económica y política del país han quedado como de menor importancia. Son las organizaciones públicas y de la sociedad civil regional las que protagonizan el proceso de reformas estructurales en el Perú. Así el 19 de junio del 2007, se publica la noticia:<sup>7</sup> “*FDU CONVOCÓ A PARALIZACIÓN INDEFINIDA POR EXONERACIONES EL MARTES 26, ALISTAN PARO EN UCAYALI.* “ el tema central de esta acción es, a decir del presidente del Frente de Defensa de Ucayali ( FDU), que “*El gobierno regional ha aceptado en canje de dinero por las exoneraciones tributarias sin consultar con los interesados. Es una decisión personal del presidente regional, que no se ha comunicado con ningún dirigente gremial.*”

los resultados de estas noticias Podemos apreciar algunos resultados, en especial en el área donde se manifiestan los resultados de las decisiones de política económica: el presupuesto del sector público. Así, se publica la Ley 29035<sup>8</sup>, Ley que autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y Dicta Otras Medidas.” Esta Ley, que habilita una ampliación del Presupuesto del Sector Público por S/2,113 794,124.00 (Dos mil ciento trece millones setecientos noventa y cuatro mil ciento veinticuatro nuevos soles), es hasta el momento la mayor ampliación de presupuesto 2007. Es prácticamente lo que en jerga parlamentaria se denomina una “Ley Ómnibus”, porque en ella va todo tipo de disposiciones. En este caso, contempla pautas para el manejo presupuestal de los titulares del pliego, racionalización de personal del sector educación y del sector salud; excepciones para la contratación de personal; ampliación del SERUM; convenios entre los

## Política de reformas estructurales y el proceso de regionalización en avanzada

gobiernos regionales y locales y los Ministerios; Proyectos de agua potable, saneamiento, electrificación rural, mantenimiento y conservación de carreteras, adquisición de vehículos y otros, el PIR 2007, financiamiento de perfiles de proyectos de inversión; la reestructuración de CONSUCODE; depósitos de fondos públicos en el Banco de la Nación; fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Operaciones de Endeudamiento, Adquisición de Ambulancias.

Como disposiciones complementarias y disposiciones finales se norma sobre el fondo de Apoyo Gerencial; Transferencias entre Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales; fondo de Contingencia de CO IDE; Banco Agropecuario, Asignaciones a personal civil de Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales; Comedor de la PNP; el TUO de la ley 27245; Programa de Aso de Leche; IPD y PNUD; aumento a docentes de universidades públicas; operaciones de endeudamiento de gobiernos regionales; personal del Tribunal Constitucional; situación de emergencia de los proyectos de agua y desagüe; Jurado Nacional de Elecciones; transferencia del Instituto Nacional de Cultura; SUNAT; reorganización y reestructuración de gobiernos subnacionales; promoción de la exportación y turismo; a trabajar urbano; Superintendencia de Bienes Nacionales, entre otros.

Para el caso de este análisis, lo relevante es la autorización establecida en la vigésima Primera Disposición Complementaria o Disposición Final que a la letra dice:

*“Autorízase hasta el 31 de diciembre del 2007 a los gobiernos regionales y a las municipalidades a realizar, previo acuerdo de su máximo órgano normativo y fiscalizador, las acciones de modernización de la gestión pública orientadas a incrementar los niveles de eficiencia, mejorar la atención a la ciudadanía y optimizar el uso de los recursos públicos.*

*Para tal efecto, los gobiernos subnacionales podrán disponer la reorganización, reestructuración, fusión y disolución de sus entidades, empresas y organismos públicos en tanto se dupliquen funciones a se provean similares servicios a los brindados, integrándose competencias y funciones afines.”*

La interpretación a esta mayor libertad de gestión en el marco de la Ley para los gobiernos regionales es de especial importancia. Tal como se indicó líneas arriba, el Gobierno Regional de Arequipa, aprueba la modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Arequipa. Esta decisión desafía lo preceptuado por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que establece en el artículo 25º la constitución de cinco (5) Gerencias Regionales.

Lo hace así, porque el Gobierno Regional de Arequipa considera que cada Gobierno Regional requiere órganos administrativos conforme lo determine cada Gobierno Regional, tal como lo indica la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Es así, que procede a organizar el Gobierno Regional de Arequipa con 10 Gerencias Regionales, 4 Oficinas Regionales, 6 Oficinas de similar nivel, 3 órganos desconcentrados (Proyectos Especiales

Regionales), y otros órganos más. Un avance normativo que luego es amparado por la Ley Crédito Suplementario, casi un mes después. Hasta podría pensarse que la sola idea de que la población y el Gobierno Regional de Arequipa puedan hacer fuerza con el Gobierno Nacional basta para que este ya éste retrocediendo o cediendo.

La acción del Gobierno Regional de Ancash, mediante paro regional ha sido otro de los complejos movimientos de fuerza en la economía peruana. Además de contar con más de 1,200 millones de soles debido al canon y regalías mineras, a su capacidad de hacer tambalear la política cambiaria del gobierno Nacional al vender en un solo día 140 millones de dólares (contando con la ingerencia del Banco de la Nación), y a movilizar a la población descontenta, el Gobierno Regional de Ancash también hace tambalear la política agraria del Gobierno Nacional y lo obliga a emitir el Decreto Supremo N° 051-2007-PCM que transfiere el Proyecto Especial CHINECAS del Instituto Nacional de Desarrollo al Gobierno Regional del departamento de Ancash<sup>10</sup>.

### **III. Políticas y política económica**

En la elección de Gobiernos Regionales del año 2003, el partido del Gobierno actual obtuvo el triunfo en 13 departamentos, pasando a controlar 13 gobiernos regionales. El año 2001 logra el triunfo electoral nacional el APRA y en las elecciones regionales realizadas tan solo 5 meses después, el partido de gobierno solo logra triunfo en 2 Gobiernos Regionales.

En este período de 10 meses de gobierno del APRA, los gobiernos regionales han venido probando fuerzas. En algunos casos fueron los gobiernos regionales de selva, en otros casos por un proyecto u obra, en otros casos cuestiones presupuestales a la creación de Derecho, y en fin aspectos que trascienden lo propiamente económico para alcanzar niveles de presencia social, cultural o política.

### **IV. Conclusiones**

Existe una predominante iniciativa de cambio en los gobiernos regionales y en las poblaciones de los departamentos del país, que desafían permanentemente a un Gobierno Nacional, lento, burocrático y con serias deficiencias de gestión; con un parlamento muy desprestigiado, institucionalmente tan poco apreciado como el Poder Judicial. La iniciativa de cambio va desde el enfoque del desarrollo económico, las políticas económicas y sociales, la presencia en su espacio territorial, la necesidad de crear Derecho y hacerlo respetar.

Investigador y Catedrático Principal de la Facultad de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas. Economista con maestría en Planificación del Desarrollo y estudios concluidos de Doctorado en Ciencias Contables y Empresariales

### Notas Rererenciales

1. Constitución Política del Perú, Congreso de la República, p. 67.
2. Sentencia STC N° 0020-2005-PI/TC.
3. Op. Cit 2.
4. Apoyo.
5. Día de protestas en Puno y en Arequipa, “Regiones realizarán paro de 24 horas contra el Gobierno”, Perú 21, página 19, miércoles 20 de junio del 2007, Lima Perú.
6. Diario Perú 21, página 20.
7. Diario Peru 21, página 21.
8. Domingo 10 de junio del 2007, suplemento de las Normas Legales del diario El Peruano,
9. Ordenanza Regional N° 010-Arequipa, publicada el 14 de mayo del 2007 en el suplemento de Normas Legales, páginas 345211 a 345232
10. Publicado el 19 de junio del 2007 en normas Legales de el diario El Peruano.