

ADMINISTRACION MICRORREGIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Arq. María Cristina López Odría

INTRODUCCION

El principal objetivo del presente documento es proponer lineamientos para administración microregional. Se observa que en la etapa de implementación de los programas de desarrollo microregionales, en la mayoría de casos ¹ no se logra cumplir con los objetivos de desarrollo propuestos. Múltiples factores concurren para que esto suceda así. Entre otros factores mencionamos aquellos de índole político-administrativo, presupuestario, falta de capacidad de coordinación tanto con las entidades representativas de la administración de nivel regional y local como con las diversas organizaciones de la población. Entre los factores político-administrativos podemos mencionar una falta de adecuada delegación de funciones que se refleje en una adecuada organización de funciones y competencias entre los diferentes niveles administrativos y en un adecuado sistema de interrelaciones para lograr una administración que coadyuve al desarrollo microregional.

Se propone como hipótesis de trabajo para desarrollar el presente documento que la administración de los programas de desarrollo microrregional es uno de los factores importantes para viabilizar el desarrollo microrregional. Está implícito que el desarrollo microrregional se plantea como estrategia para alcanzar el desarrollo regional. Por lo tanto la administración microrregional 1) debe ser dotada de una adecuada delegación de funciones que permita resolver los conflictos derivados de tener que alcanzar objetivos de desarrollo regional mediante el trabajo en un área microrregional, y 2) requiere una estructura administrativa que canalice las decisiones que se realicen para lograr el desarrollo y la ejecución de los proyectos respectivos, cuando se imponga un modelo descentralizado de desarrollo, y que permita resolver los conflictos entre planificadores y ejecutores,

1. INP/DGPR/DMPR Fundamentos Conceptuales y Metodológicos para la Planificación Microregional. Doc. N° 001-83/INP. Págs. 111,112, 116.

los unos por maximizar el beneficio, estudiando la mejor posibilidad y los otros por realizar la mayor cantidad de obra en el menor tiempo.

La hipótesis que se presenta consta de dos partes. La primera es una descripción de la realidad, por lo tanto requiere un procedimiento de comprobación empírica. En este sentido se presentará las características de la administración de dos programas microrregionales, ejecutados en el Perú.

La segunda parte presupone una propuesta de administración microrregional que en este documento se traducirá en la exposición de lineamientos para replantear las características de la administración microrregional. A manera de conclusión se dan recomendaciones para viabilizar el desarrollo regional, concernientes a aspectos administrativos.

En el presente documento se utilizan tres conceptos que es importante definir y diferenciar. Se entiende por descentralización el proceso por el cual la Ley crea nuevas personas jurídicas dentro del propio estado, las cuales tienen autonomía política y administrativa con respecto al gobierno y que la misma Ley le reconoce hasta un determinado nivel. La desconcentración es el proceso por el cual se traslada por vía dispositiva la competencia a los niveles inferiores dentro del mismo entre atribuciones y decisiones de gobierno o de resolución y aprobación que a partir de ese acto le corresponde exclusiva y permanentemente quedando para el órgano superior la facultad de supervisión. No puede salvo mediante la disposición correspondiente retomar la competencia.

Delegación, cuando el superior delega competencia en un órgano inferior, éste la ejerce pero no le pertenece y por eso la responsabilidad del superior permanece. El órgano superior puede retomar su competencia en cualquier momento y ejercerla el mismo o atribuírsela a otro órgano, sin modificar la estructura administrativa.

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA: PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION MICRORREGIONAL

Los casos considerados corresponden al Programa de Desarrollo de Cajamarca y al Programa de Desarrollo Rural integrado de Sánchez Carrión. Los problemas derivados de la puesta en funcionamiento de la estructura administrativa vigente a 1974 en el Programa de Desarrollo de Cajamarca (PRODESCA)², se resumen como sigue:

- Inexistencia de un ente contralor del uso de los recursos con la suficiente autoridad para hacer prevalecer la integridad patrimonial y funcionamiento

2. Ibid. Pág. 111 y 112.

efectivo, en base a los recursos asignados, que en la práctica fueron orientados al cumplimiento de otras actividades sectoriales.

- La dedicación del personal de los organismos públicos conformantes del PRODESCA fue parcial, además de no residir en el centro de operaciones.

Los problemas derivados de la puesta en funcionamiento de la estructura administrativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado - Sánchez Carrión-PDRI-SC ³ se resumen como sigue:

- Falta de coordinación y compatibilización entre el nivel regional y microrregional, reflejado en la falta de operatividad del Comité de Coordinación Intersectorial y la débil vinculación entre la Oficina de Planeación Regional con su similar a nivel microrregional.
- Competencias indeterminadas de la Dirección Ejecutiva y la Dirección Adjunta (interferencia mutua en el manejo de fondos).
- Lento dinamismo generado por la escasez de recursos financieros para la ejecución de los proyectos de inversión y falta de criterio unitario en la conducción del Proyecto, incidiendo en la operatividad de sus direcciones de línea.

Interpretando los problemas derivados de las experiencias de la administración microrregional, el caso PRODESCA indica que la autoridad que correspondió al nivel regional era relativamente débil. Las acciones que se ejecutaron obedecieron a objetivos sectoriales antes que objetivos de desarrollo integral. Dos hechos pueden explicarlo:

- 1) La delegación de funciones de autoridad del gobierno central al Comité de Desarrollo de Cajamarca, que entonces era el organismo encargado de la administración a nivel regional (departamental) no suponía una autonomía administrativa y menos económica y
- 2) Considerando que los organismos de administración basados en una organización territorial, recién se estaban implementando, estaban en desventaja técnica respecto de las oficinas sectoriales que por entonces tenían una mayor trayectoria administrativa, con cuadros técnicos ya formados y mayores niveles de desconcentración en ámbitos menores a departamental. Los problemas derivados de la puesta en marcha del PRODESCA son la

3. Ibid. Págs. 115 y 116

expresión del proceso de desconcentración de la administración, que en nuestro país ha obedecido principalmente a delimitaciones sectoriales antes que a las territoriales.

En el caso del Programa de Desarrollo Rural Integrado - Sánchez Carrión, la descripción de los problemas administrativos compromete el sistema de delegación de la autoridad desde los niveles regionales hacia los niveles microrregionales, originado por la falta de un adecuado nivel de autonomía tanto administrativa como económica desde el nivel central hacia el regional y por lo tanto al nivel microrregional, y por una adecuada delegación de funciones legislativas para lograr una mayor flexibilidad de la administración para la obtención de recursos tanto técnicos como financieros, para suplir deficiencias que influyen en la operatividad del programa de desarrollo microrregional que por excelencia son ejecutores.

Esto se ha reflejado en la falta de directivas que dispongan la participación de los Comités de Coordinación Intersectoriales y definan las funciones entre la dirección ejecutiva y la dirección adjunta.

El diseño adecuado de la administración microrregional debe permitir corregir los problemas descritos y por lo tanto viabilizar el desarrollo microrregional. Se observa que para obtener un adecuado diseño administrativo se requiere que éste, esté inscrito en un proceso de descentralización que permita mayores niveles de autonomía administrativa y económica para dar una mayor flexibilidad al proceso de toma de decisiones para implementar un programa de desarrollo microrregional y por otro lado se requiere el diseño adecuado de mecanismo para organizar las competencias de los diferentes niveles administrativos, regional, microrregional, y local, así como las interrelaciones entre estos niveles. Se debe mencionar que en el Perú se ha iniciado un proceso de Regionalización con la dación de la Ley que aprueba el Plan Nacional de Regionalización y que pretende ser un esfuerzo por descentralizar el gobierno central creando los gobiernos regionales con autonomía política y administrativa.

LINEAMIENTOS PARA REPLANTEAR LA ADMINISTRACION MICRORREGIONAL

Se proponen los siguientes lineamientos para replantear la administración microrregional:

- Proceso de Descentralización y Desconcentración
- Necesidad de replantear la concepción de la estrategia del desarrollo microrregional
- Organización de las funciones y competencias de los gobiernos regional y local y la administración microrregional

- Relaciones de la administración microrregional con los gobiernos regional y local
- Otras consideraciones para replantear la administración microrregional.
- *PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION*

Según la Constitución Política del Estado, tanto los gobiernos regionales como locales, por las atribuciones que les han sido conferidas, representan niveles de descentralización por aparecer como nuevos entes jurídicos dentro del Estado Peruano y por la autonomía económica y administrativa conferidas de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución y precisadas tanto en la Ley Orgánica de Municipalidades y el Plan Nacional de Regionalización.

Según la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales son competentes dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, educación primaria, secundaria y técnica y las demás que le son delegadas conforme a Ley. Los gobiernos locales competentes en su territorio para impulsar acciones para proporcionar al ciudadano la satisfacción de sus necesidades de vivienda, salubridad, abastecimientos, educación, recreación, transportes y comunicaciones.

- Además el Plan Nacional de Regionalización aprobado con Ley N° 23878 de fecha 05 de Junio de 1984, expresa que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa con sujeción a las competencias del gobierno central, en cuanto a la formulación y supervisión de la política de carácter nacional. Igualmente la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por Ley N° 23853 del 28 de Junio de 1984 expresa en el artículo tercero que la municipalidad no puede ejercer las funciones de orden político que la constitución y las leyes reservan para otros órganos del Estado, ni asumir representación distinta de la que le corresponde a la administración de las actividades locales.

De lo expuesto se desprende la vocación expuesta en la Constitución Política del Perú de modificar el carácter unitario y centralista del estado en un estado unitario descentralizado.

- *NECESIDAD DE REPLANTEAR LA CONCEPCION DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO MICRORREGIONAL*

La estrategia del desarrollo microrregional debe enfocarse como una estrategia para lograr el desarrollo regional⁴ en este sentido, se ha planteado los

4. Salívar, Rolando "Estrategia de Desarrollo Microrregional". Doc, "Preliminar" Agosto 1984.

objetivos de desarrollo de la microrregión que deben ser establecidos en el Plan Regional de Largo Plazo, la estrategia de desarrollo microrregional debe considerar que el proceso de desarrollo es a largo plazo y que dentro de una modalidad de desarrollo desequilibrado se iniciarán las acciones de desarrollo de la región en una microrregión. La microrregión propuesta se delimitará en concordancia con la organización actual del territorio de la región, al potencial de los recursos naturales y a la mayor o menor concentración de la población. Siendo la priorización necesaria por la escasez de recursos financieros de países como el Perú. Los criterios de priorización serán los objetivos de desarrollo regional y el potencial económico de la microrregión.

Otra razón para replantear la concepción de la estrategia del desarrollo microrregional se encuentra en el marco de la discusión de cómo reducir las desigualdades regionales. Según Stohr y Taylor,⁵ esta discusión se resume según el énfasis en lo funcional o en lo territorial. El énfasis en lo funcional asume que las desigualdades regionales pueden ser reducidas por una más efectiva integración funcional a escala nacional e internacional.

La integración territorial interna propone que un mayor grado en el uso de los recursos internos apoyados por una adecuada selección de barreras a los flujos económicos, serían más efectivos.

Esta discusión también puede ser evocada como la de aquellos que plantean que los impulsos de desarrollo parten del nivel nacional a diferencia de los que plantean que los impulsos de desarrollo deben ser generados por los grupos de pobladores locales para satisfacer las necesidades básicas. De esta manera el desarrollo desde arriba,⁶ se basa en la hipótesis que el desarrollo se debe a los impulsos de la demanda externa y la innovación y que desde algunos pocos sectores o aglomeraciones geográficas, el desarrollo podría ser transmitido al resto del sistema. Esta estrategia tiene naturaleza urbana e industrial, uso de capital intensivo, dominado por alta tecnología y grandes proyectos. Y el desarrollo desde abajo,⁷ es una reflexión sobre la naturaleza y propósito del desarrollo. Se basa en la máxima movilización en cada área de los recursos naturales, humanos e institucionales con el objetivo primario de satisfacer las necesidades básicas de la población del área. Para servir a los pobres de aquellas regiones en desventajas, las políticas de desarrollo deben estar orientadas a problemas de pobreza siendo motivados e inicialmente controlados desde abajo.

5. Stohr y Taylor. "Development from Above or Below". Pág. 1

6. Ibid.

7. Ibid, Págs. 1 y 2.

Para resolver los conflictos provenientes de estas dos posiciones es necesario establecer una función coordinadora entre el nivel nacional y el local; el nivel regional.⁸ En el Perú las regiones que pudieran ser creadas en el proceso de regionalización que se ha iniciado con la dación de la Ley aprobando el Plan Nacional de Regionalización, tendrían una magnitud considerable. Se plantea que los Programas de Desarrollo Microrregional a través de sus administraciones cumplan la función de coordinación entre los objetivos de desarrollo propuestas por la óptica del desarrollo regional y las necesidades de las comunidades de las localidades de nivel distrital y provincial que conformarán la microrregión.

— *ORGANIZACION DE LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONAL, LOCAL Y EL PROGRAMA DE DESARROLLO MICRORREGIONAL*

Esta organización de competencias se debe realizar considerando los aspectos siguientes:

- La concepción de la estrategia del desarrollo regional, el desarrollo microrregional.
- La conceptualización del nivel de descentralización estableciendo en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 23853 y el Plan Nacional de Regionalización.
- Paralelismo entre ámbito de gobierno local y microrregión y por tanto entre programa del gobierno local y programa de desarrollo microrregional.
- Las competencias y funciones de los gobiernos Regionales y Locales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 23853, el Plan Nacional de Regionalización y más adelante la Ley de Bases de la Regionalización y las correspondientes Leyes de creación de cada región.
- Las realidades tan disímiles que presenta el Perú en aspectos geográficos, culturales, sociales y económicos requieren tratamiento adecuado a estas diferenciaciones.

Las funciones y competencias administrativas se organizan en función del territorio que atienden y el nivel de descentralización que le corresponde.

Las competencias administrativas de cada gobierno regional y local están limitadas:

8. INP/DGPR/DMPRC "Fundamentos Conceptuales y Metodológicos para la Planificación Microrregional". Doc. N° 001-83/INP-DMP. Págs. 111, 112, 116.

- En razón de que los gobiernos regionales forman parte del sector público subordinan su actividad a los planes de desarrollo nacionales que compete formular al gobierno central.
- En razón de que los gobiernos locales se constituyen en unidades básicas de la organización administrativa del Estado Peruano, y adscritos a regiones, es en el nivel regional que se resuelven en última instancia los asuntos administrativos de los Concejos Municipales.

RELACION DE LA ADMINISTRACION MICRORREGIONAL CON LOS GOBIERNOS REGIONAL Y LOCAL

La administración microrregional debe planificar sus actividades para lograr ejecutar los programas de desarrollo aprobados por el gobierno regional y aceptados por la población. Debe organizar sus actividades a fin de establecer los niveles en que pueden ser ejecutados. Debe dirigir sus actividades para ejecutar lo programado, debe coordinar con instituciones de otros niveles territoriales (nacional, regional, local), con las oficinas sectoriales desconcentradas de nivel regional y/o subregional, con empresas públicas y privadas y con las organizaciones de la población agrupadas según diversos intereses económicos, cívicos, sociales, comunales. Además debe controlar la ejecución del programa con el presupuesto asignado y la dinámica que se presenta durante la ejecución del programa microrregional.

La conclusión de un lineamiento anterior plantea que la administración microrregional es la instancia en que se deben resolver los conflictos de intereses derivados de la posible diferente direccionalidad de los objetivos de desarrollo regional y los de desarrollo local. Por lo tanto la administración microrregional debe ser diseñada con órganos y atribuciones que permitan que tal resolución se dé.

En el caso del Perú, el desarrollo microrregional estará sustentado principalmente por la explotación de los recursos naturales debido entre otras razones a la abundancia y diversidad en las diferentes áreas. En este sentido en el diseño de la administración microrregional se deben privilegiar criterios derivados del manejo del recurso que por su calidad y cantidad puede ser racionalmente explotado para sustentar el desarrollo de la región.

Por otro lado, para la iniciación de la ejecución de un programa de desarrollo microrregional se ha realizado a nivel regional una financiación del mismo. Una vez puesto en marcha el programa de desarrollo microrregional, se espera que en la microrregión aparecerán necesidades y oportunidades no previstas en el plan inicial, que requieren que la administración microrregional tenga la suficiente flexibilidad para identificar recursos complementarios que puedan ser concertados

por el nivel regional y dependiendo de las fuentes financieras puedan incluso concertar la administración microrregional algunas financiaciones o coordinar con las oficinas desconcentradas de las entidades ministeriales o con los gobiernos locales ubicados en su jurisdicción, así como con las organizaciones de la población de la microrregión.

OTRAS CONSIDERACIONES PARA REPLANTEAR LA ADMINISTRACION MICRORREGIONAL

En el territorio microrregional con recursos naturales puede suceder que exista una población asentada que explota dicho recurso. Por lo tanto en el diseño de la administración microrregional se debe considerar la canalización de las expectativas de desarrollo de la población considerando la existencia de los recursos naturales, la tecnología posible y los recursos financieros.

Otro ejemplo interesante es el caso de una microrregión priorizada con abundantes recursos y escasa población. El diseño de la administración microrregional debe considerar realizar acciones para atraer migraciones, proponer nuevas formas de relacionarse con los gobiernos regional y locales y con la población organizada.

CONCLUSION: VIABILIDAD DEL DESARROLLO MICRORREGIONAL

La viabilidad de los programas de desarrollo microrregional está en relación a la propuesta de objetivos de desarrollo, en concordancia con las posibilidades de la dotación de recursos naturales, de recursos financieros asignados y de la aceptación por parte de la población organizada de los objetivos propuestos. Aceptación que significaría no sólo asentamiento sino el interés por participar en el desarrollo de la microrregión.

La viabilidad de los programas de desarrollo microrregional está en relación con los niveles de desconcentración y descentralización de la administración regional y local. En el Perú se han aprobado la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Regionalización, se preve por lo tanto mayores niveles de desconcentración así como la descentralización de las actividades del gobierno central hacia los organismos regionales.

Cabe recalcar que el tema expuesto no está agotado y que una mayor discusión es requerida. Otros aspectos que requieren ser planteados y estudiados.

En el campo de la Planificación del desarrollo existen preguntas que requieren ser contestadas.

- 1) Prioridades de cada gobierno regional y gobierno local de sus propios valores sociales.

2) Subordinación o no de esos valores a la economía exterior.

En el campo de la administración se debe estudiar los problemas de autoridad de los diferentes niveles administrativos y que están relacionados con el rango. Atribuciones del cargo, capacidad de decisión.

Además estudiar la especialización de funciones considerando que a) existen funciones que por su naturaleza son inherentes al gobierno central y por lo tanto no deben ser separadas del ejecutivo, b) funciones de carácter accesorio o complementario que pueden ser dejados a ejecuciones de Ley y c) la relación entre las funciones descentralizadas y las del gobierno central que no provoquen problemas entre ambas.

BIBLIOGRAFIA

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION

1983 "Fundamentos Conceptuales y Metodológicos para la Planificación Microrregional". 1 a. Versión Doc. N° 001-83/INP-DGPR/DMPR. Lima, Enero.

SALIZAR, ROLANDO

1984 "Estrategia de Desarrollo Microrregional". Doc. Preliminar. Agosto.

STOHR and TAYLOR

1982 "Development from Above or Below". New York.

WEITZ, RAANAN

1980 "Desarrollo Rural Integrado".