



Descentralizando

N° 10 Abril - Junio 2007

BOLETÍN TRIMESTRAL

Índice

Editorial	1
ANGR, un Nuevo Impulso a la Descentralización	2
Los Cambios en el SNIP	3
Financiamiento de Gobiernos Regionales: urge una mirada integra	5
En Ejecución Plan de Transferencias 2007	7
Caminando hacia Jurisdicciones Mayores	8
Herramientas para el fortalecimiento de capacidades	10
Noticias breves	11
Los desafíos del segundo trimestre	12

Programa Pro Descentralización PRODES - USAID

Thomas K. Reilly, Director
Violeta Bermúdez, Directora Adjunta

Elaborado por:

Elena Conterno, Coordinadora
Flor Blanco
Juan Carlos Pasco

Contáctenos

Av. 28 de Julio 1045 • Miraflores
Telf. 241 6700 Fax 242 4980
e-mail prodes@prodes.org.pe
web www.prodes.org.pe

Editorial

Varios escenarios, un solo país: las contradicciones y las tensiones vienen marcando la realidad nacional.

Por un lado, seguimos con un espectacular crecimiento económico, que se avizora continuará y potenciará al seguir los precios de los minerales en niveles elevados, estar muy próxima la firma del TLC con Estados Unidos y seguir en incremento la inversión privada.

Frente a ello, en varias zonas del país se realizan paralizaciones como mecanismos para plantear demandas al gobierno nacional. Se tiene a los maestros con la huelga en rechazo a las modificaciones a la carrera pública magisterial, a productores y comerciantes -en especial de Ucayali- que realizan paros en rechazo a la eliminación de exoneraciones tributarias y a lugares de mayor pobreza y menores recursos naturales -como Andahuaylas- en los que las paralizaciones demandan mayor inversión pública y atención del Estado.

Cabe resaltar la diferencia entre las dos primeras protestas, referidas principalmente al rechazo de grupos específicos a determinadas reformas que afectan sus intereses, respecto de la última, referida a la demanda de mayor redistribución de recursos a zonas de mayor pobreza y menor desarrollo. Protestas como la última son de especial relevancia en el contexto de la descentralización del Estado.

La redistribución de ingresos es ineludiblemente una responsabilidad del gobierno nacional. Sin embargo, poco se ha hecho a la fecha por corregir las distorsiones del carácter histórico del presupuesto y las desigualdades que se vienen profundizando con las transferencias por concepto de canon y similares.

Como se muestra en el artículo referido a "Financiamiento de Gobiernos Regionales: urge una mirada integral", la diferencia en el financiamiento entre departamentos no sólo se debe a las transferencias de canon y similares, sino también a las inequidades que presentan las transferencias de recursos ordinarios que realiza el gobierno nacional a gobiernos regionales. Así, se tiene por ejemplo que por concepto de educación primaria, Moquegua recibe S/. 1 273 por alumno, mientras que Huánuco sólo recibe S/. 612. Es decir, Moquegua no sólo recibe mayores recursos que otros departamentos por concepto de canon minero, sino que recibe más en las transferencias que realiza el gobierno nacional para la prestación de servicios.

Como lo han mostrado la eliminación de exoneraciones tributarias y la reforma de la carrera pública magisterial, no es fácil emprender reformas que afectan a grupos específicos. Sin embargo, el incremento significativo del presupuesto público de los últimos años presenta una oportunidad que no se debe dejar pasar para emprender una reforma profunda en la asignación de los recursos públicos. Una reforma que además es urgente para contener los desbordes y permitir que los gobiernos descentralizados mejoren servicios como educación y salud, que se están transfiriendo en el marco del proceso de descentralización, y que son cruciales para las posibilidades de desarrollo de sus poblaciones.

ANGR, un Nuevo Impulso a la Descentralización

A diferencia de años anteriores, en lo que va del 2007 los presidentes regionales están teniendo una participación activa en orientar el proceso de descentralización. Como se sabe, los presidentes regionales de diversos departamentos del país formaron en marzo pasado la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales -ANGR-, y es a través de ella que están dando voz a diversas iniciativas para impulsar el proceso de descentralización.

Por su parte, grupos más pequeños de presidentes regionales han empezado a reunirse en las Juntas de Coordinación Interregional y otras instancias para promover la realización conjunta de proyectos. En los párrafos siguientes daremos una mirada a sus diferentes actividades e iniciativas.

ANGR: Segunda Reunión

El 15 de junio pasado, la ANGR se reunió por segunda vez, en la ciudad de Ica. Ello no sólo es un síntoma de que la institucionalización de esta organización avanza, sino que se va legitimando, pues a diferencia de la primera reunión, esta vez cuenta con 6 presidentes regionales más entre sus asociados, haciendo un total de 24¹; estuvieron además presentes el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Agricultura y Salud y el Secretario de Descentralización como invitados.

Tal como se menciona en el Recuadro Nº 1, uno de los temas discutidos durante la segunda reunión fue la distribución de los recursos del canon. Por un lado, los representantes de PCM (Ministro y Secretario de Descentralización) se manifestaron a favor de la solidaridad entre gobiernos regionales. De otro lado, algunos presidentes regionales cuyas circunscripciones reciben canon mencionaron que no se les puede recortar recursos y que es el gobierno nacional el llamado a redistribuir el 50% de los recursos que recauda como parte del Impuesto a la Renta; al mismo tiempo, sus pares de circunscripciones que no reciben este tipo de recursos se manifestaron a favor de la solidaridad y de una reestructuración tributaria.

Esta discusión dibuja bien el hecho de que entre los gobiernos regionales -y al interior de la Asamblea- existen heterogeneidades que necesitan ser atendidas técnica y políticamente; la capacidad de la Asamblea para lograr consensos en temas como éste sin duda le dará mayor legitimidad para impulsar la descentralización y el desarrollo descentralizado del país, y consolidarse como interlocutor privilegiado en la relación entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional. Esta interlocución podría abarcar a los gobiernos locales, para lo cual un buen inicio ha sido la participación del Presidente de la ANGR en la asamblea nacional de municipalidades².

Recuadro Nº 1: Acuerdos de la II Reunión de la ANGR

Entre los acuerdos de la II Reunión de la Asamblea, la revista electrónica Poder Ciudadano resalta los siguientes:

1. Respaldar la propuesta de reformar el SNIP, en el sentido que los recursos que se destinen a la contratación de técnicos por parte del MEF se descentralicen a los gobiernos regionales.
2. Aprobar que los gobiernos regionales que tienen canon no presenten proyectos a los fondos concursables.
3. Aprobar la propuesta de la JCI Centro Sur Oriental, en los siguientes términos:
 - a) Que el Proyecto Especial Tambo – Ccaracocha se quede en Ica y se solicite al Gobierno Nacional le asigne el Presupuesto para su inmediata ejecución;
 - b) Que se solicite al Gobierno Nacional la creación, por Decreto Supremo, de un Proyecto Especial para Huancavelica, similar al de Ica, para la generación de proyectos de irrigación, reforestación, mejoramiento ganadero y piscicultura, con su respectivo presupuesto; y,
 - c) Que se modifique el Decreto Supremo Nº 039 incorporando a Huancavelica.
4. Solidarizarse con la preocupación expresada por el Gobierno Regional de Ayacucho por la intervención del Poder Judicial en temas que le son propios a los gobiernos regionales y quedar a la espera del informe correspondiente para tomar las medidas del caso ante el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.
5. Hacer llegar una carta planteando la posición de la Asamblea sobre el procedimiento de elección del Tribunal Constitucional.
6. Apoyar todos los esfuerzos que viene realizando la Región Junín sobre la revisión del Contrato de Concesión del Proyecto Toromocho y el pedido que se asigne el 50% de la venta para Junín.
7. Solicitar que el PETT sea transferido a los gobiernos regionales.
8. Saludar la conformación de la JCI Centro Sur Oriental del Perú.
9. Aprobar la Declaración de Ica sobre los Niños y Niñas, presentada por la MCLCP (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza).

Fuente: www.poderciudadano.org.pe, Nº 35

¹ El Presidente Regional que no está participando en la ANGR es César Trelles Lara de Piura.

² La III Asamblea Nacional de Asociaciones y Redes Municipales se llevó a cabo el 16 y 17 de mayo en la ciudad de Lima.

Implementando la Agenda

Los acuerdos de la primera Asamblea de la ANGR realizada en Huánuco en marzo de 2007 se vienen ejecutando:

- Descentralizar el SNIP: Un representante de la ANGR forma parte de la Comisión Técnica de Alto Nivel que viene trabajando en elaborar una propuesta de mejora del SNIP³, según lo dispuesto en la norma que crea la Comisión.
- Participar en la elaboración del presupuesto público 2008: El propio Presidente de la República ha anunciado que los gobiernos regionales participarán en la elaboración del presupuesto público 2008, para lo cual a fines de junio se iniciaron reuniones de coordinación.
- Elaborar una propuesta sobre la recaudación y asignación tributaria a los gobiernos regionales: La Asamblea cuenta con un consultor que viene trabajando el tema.

Cabe mencionar, sin embargo, que en un sondeo realizado por PRODES en los departamentos en que trabaja, se encontró bastante escepticismo en los funcionarios y representantes de la sociedad civil respecto de las gestiones que viene realizando la ANGR.

Un tema que estaría en agenda de la ANGR es formalizarse como persona jurídica, lo cual contribuiría a su institucionalización y además a mayores posibilidades de apoyo interinstitucional;

para ello una opción podría ser constituirse en una Junta de Coordinación Interregional Nacional, en el marco de las disposiciones sobre este tipo de instancias que contempla el marco legal.

Los presidentes regionales y su relación con otros actores

Los presidentes de la Junta de Coordinación Interregional - JCI Norte y Oriente (Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes) y del Consejo Interregional Amazónico - CIAM (Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios) se reunieron el 8 de junio en Chachapoyas en el marco de la sesión descentralizada del Foro del Acuerdo Nacional; entre otros puntos, los presidentes de este grupo hicieron propuestas en torno a proyectos comunes y a mecanismos para impulsar el proceso de descentralización⁴.

Otro espacio importante de concertación, esta vez entre presidentes regionales y el ejecutivo nacional fue el despacho presidencial descentralizado (realizado en Piura y Lambayeque durante marzo y mayo, respectivamente) y la instalación de despachos ministeriales en diversos departamentos durante el mes de mayo⁵. Si bien esta forma de atender las necesidades descentralizadas ha recibido algunas críticas, sirvió para instalar canales de comunicación entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados para temas concretos.

Los Cambios en el SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP ha tenido un lugar privilegiado en la agenda pública de los últimos meses, primero con demandas por su descentralización y flexibilización y luego con diversas modificaciones de su marco normativo⁶.

Frente a las demandas existentes, se optó primero por establecer que desde enero de 2007 cada sector, gobiernos regional o municipal podía aprobar proyectos sin límite de monto, según su competencia, salvo los proyectos que fuesen a ser financiados con endeudamiento o que requiriesen el aval o garantía del Estado.

Las demandas y críticas siguieron, en especial por la limitada ejecución por parte del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales del crédito suplementario aprobado a fines

de 2006. En respuesta, el MEF resaltó que la falta de ejecución de la inversión no necesariamente respondía al SNIP, ya que existían en todo el país cerca de 12 000 PIP por un monto aproximado de S/. 6 500 millones declarados viables que no se estaban ejecutando, de los cuales cerca del 63% correspondía a gobiernos regionales y locales. También en respuesta, el MEF anunció la apertura de Oficinas de Asistencia Técnica para el Desarrollo - OAT a nivel descentralizado para brindar capacitación a los técnicos de gobiernos regionales y locales del interior del país⁷.

Estos avances no habrían sido suficientes y en la primera declaración de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales -ANGR se propuso generar la descentralización del SNIP con criterios técnicos que respondiesen a la realidad regional y local y mediante el desarrollo de capacidades.

3 D.U. Nº 015-2007. Declaran en reestructuración al Sistema Nacional de Inversión Pública y dictan otras medidas para garantizar la calidad del gasto público (22/05/2007).

4 Acuerdo Nacional. Nota de Prensa del 08/06/2007.

5 El Peruano, 14/05/2007.

6 Se recomienda consultar: Un Snip más flexible para gobiernos descentralizados - Edición Nº 8 del Boletín Descentralizando- y documento "Proceso de Descentralización, la Agenda a cuatro años de iniciado el proceso", disponibles en www.prodes.org.pe

7 A fines de junio existían 7 oficinas inauguradas en el país: Piura, Loreto, Cajamarca, Ayacucho, Ancash, Arequipa y Cusco; y estaba en proyecto inaugurar 7 más en los siguientes meses.

Ante este y otros planteamientos, el Poder Ejecutivo publicó el 9 de mayo el D.U. Nº 014-2007, que declaró en emergencia la ejecución de diversos proyectos de inversión y la flexibilización del SNIP en diversas etapas del mismo hasta diciembre del 2007. Este DU estableció que la viabilidad de determinados proyectos prioritarios sería otorgada a nivel de perfil, cuyo contenido mínimo sería aprobado próximamente⁸.

El 22 de mayo, se publicó el D.U. Nº 015-2007, el cual declaró en reestructuración al SNIP y creó una Comisión Técnica de alto nivel encargada de elaborar una propuesta de mejora a presentarse a mediados de julio al Consejo de Ministros⁹. El 19 de julio se aprobó un nuevo Reglamento del Sistema, el cual entrará en vigencia cuando se apruebe una nueva Directiva, lo cual debería ocurrir a más tardar el 2 de agosto.

El DU autorizó además al MEF a delegar total o parcialmente la declaración de viabilidad de los proyectos que se financien con endeudamiento u otras que conlleve el aval o garantía del Estado y acotó diversas de las disposiciones del DU anterior, según se puede apreciar en el Cuadro Nº 1.

Según información recogida por los coordinadores regionales de PRODES en siete departamentos del interior del país, la población consideraría que las modificaciones antes mencionadas son un avance. Sin embargo, muchos de los técnicos considerarían que la flexibilidad dada no generaría grandes cambios ni solucionaría el problema de fondo, ya que lo que se necesita es desarrollar capacidades y asegurar continuidad en el personal de las unidades formuladoras y las OPI. Un entrevistado comentó que “si bajan la valla en el SNIP pero no hay capacidades, la van a seguir considerando alta”.

En cuanto a las oficinas desconcentradas que el MEF viene abriendo, algunos entrevistados consideraron que no existía claridad en sus funciones. Unos mencionaron que estas oficinas serán importantes si su función es absolver consultas y capacitar funcionarios, en tanto que otros señalaron que mejor sería destinar los recursos de esta oficina a generar capacidades en gobiernos regionales y sobre todo locales para la elaboración de proyectos.

La discusión sobre el SNIP probablemente seguirá en la agenda pública, toda vez que aún falta analizar las propuestas de la Comisión Técnica de alto nivel y ver los resultados que estos cambios tengan en la inversión pública del país.

Cuadro Nº 1:
Flexibilización del SNIP según los D.U Nº 014 y 015-2007

	D.U. Nº 014-2007	D.U. Nº 015-2007
Ámbito de Acción	- Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.	- Sólo gobiernos regionales y gobiernos locales, y en el marco de sus competencias.
Tipo de Proyectos Priorizados	- Construcción y mejoramiento de carreteras.	- Sólo rehabilitación y mejoramiento de carreteras.
	- Infraestructura y equipamiento educativo.	- Sólo proyectos de infraestructura y equipamiento de escuelas.
	- Saneamiento	- Saneamiento
	- Infraestructura y equipamiento de salud.	- Sólo infraestructura y equipamiento de establecimientos de salud.
	- Electrificación rural.	- Electrificación rural.
	- Pequeñas y medianas irrigaciones y centrales hidroeléctricas	- Sólo proyectos vinculados a pequeña y mediana infraestructura de riego.
	- Construcción de un establecimiento penitenciario en la ciudad de Lima.	- No contemplados
	- Concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.	- Proyectos de telecomunicación rural
Viabilidad de PIP priorizados	- Otorgada con aprobación del perfil (para Proinversión incluso si requerían cofinanciamiento o del otorgamiento o contratación de garantías por parte del Estado)	- Otorgada con aprobación del perfil
Aplicación del DU	- Proyectos en la etapa de perfil, prefactibilidad o factibilidad podían adecuarse al procedimiento de aprobación considerado en este DU.	- Sólo proyectos a nivel de perfil a la fecha de entrada en vigencia del presente DU.

Fuente: Normas mencionadas
Elaboración: PRODES

⁸ Estos contenidos mínimos fueron aprobados por RM Nº 006-2007-EF/68.01 el 6 de junio del presente año y pueden ser descargados en www.mef.gob.pe/DGPM/normatividad.php
⁹ Cabe mencionar que uno de los miembros de la Comisión es un presidente regional elegido por la ANGR.

Financiamiento de Gobiernos Regionales: urge una mirada integral

Durante los últimos meses, diversas organizaciones han planteado la urgencia de lograr mayor equidad en el sistema de transferencias intergubernamentales por canon y similares¹⁰. Este tema es ya parte de la agenda pública, ejemplo de ello son la propuesta de la ANGR en Huánuco de compensar a los departamentos que no reciben canon y la mención a la problemática existente sobre este tema en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010.

Cabe resaltar que cerca del 91% de recursos de los gobiernos regionales provienen de dos fuentes:

- Recursos Ordinarios (83%), que financian principalmente pago de personal y obligaciones sociales de sectores como educación y salud a nivel departamental.
- Transferencias por canon, sobrecanon, rentas de aduanas y regalías (8%), que financian principalmente proyectos de inversión.

A continuación revisaremos cómo se distribuyen estos recursos en términos per cápita entre los distintos departamentos del país, y veremos el porqué del título del presente artículo.

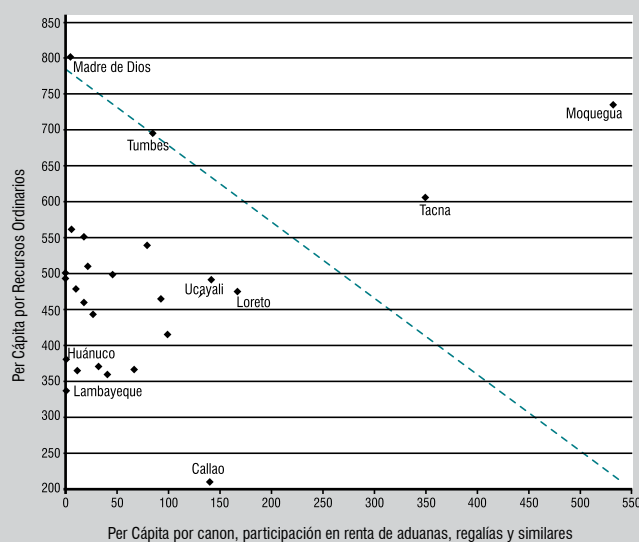
Disparidad en el Financiamiento Total de Gobiernos Regionales

En el 2006, por **ingresos provenientes de explotación de recursos naturales y participación en rentas de aduanas**, los gobiernos regionales recibieron en promedio S/. 55 por habitante¹¹; sin embargo, la diferencia entre el departamento que más recibió y el que menos recibió fue de más de 50 mil veces, al ir desde Moquegua con S/. 531 per cápita a Lambayeque con S/. 0,01.

La distribución de recursos entre gobiernos regionales preocupa más al mirar cómo se distribuyen los **recursos ordinarios**. Estos no sólo no compensan a los departamentos pobres en recursos naturales, sino que hasta favorecen a determinados departamentos que tienen estos recursos.

Así, tenemos por ejemplo los casos de Madre de Dios y Moquegua, que reciben S/. 801 y S/. 743 respectivamente, en tanto que en el extremo opuesto tenemos a Callao y Lambayeque, que reciben S/. 210 y S/. 337 respectivamente. Esta situación se puede apreciar mejor en el Gráfico N°1,

Gráfico N° 1:
Recursos Ordinarios e Ingresos provenientes de explotación de recursos naturales por habitante (Nuevos soles 2006 por habitante)



Fuente: Recursos ordinarios ejecutados y recursos de canon y similares transferidos, Presupuesto Público 2006, Portal de Transparencia del MEF

Elaboración: PRODES

en que la dispersión de los puntos refleja la falta de racionalidad compensatoria de las transferencias de recursos ordinarios; cabe señalar que si las transferencias de recursos ordinarios tomaran en cuenta aspectos compensatorios, los puntos de los departamentos se acercarían a una línea con pendiente negativa, como la que se muestra en el Gráfico N° 1.

Disparidad en el Financiamiento de Sectores Específicos

Otra carencia identificada es que no existe una racionalidad clara en las asignaciones por sectores específicos. Se analizó el gasto corriente en educación primaria pública por alumno matriculado para el año 2006 y los resultados

¹⁰ PRODES ha resaltado este tema en diversas publicaciones, recientemente en "Proceso de Descentralización, la Agenda a cuatro años de iniciado el proceso", disponible en www.prodes.org.pe

¹¹ No se considera en este análisis la población ni el monto que recibe la Municipalidad Provincial de Lima, que asume las funciones de gobierno regional para la provincia de Lima.

obtenidos muestran una vez más que se favorece a determinados departamentos. Así, según se puede ver en el Gráfico 2, por encima del promedio (S/. 777 por alumno) se encuentran departamentos como Moquegua y Arequipa (con S/. 1 273 y S/. 998 por alumno, respectivamente), en tanto que por debajo del promedio se ubican departamentos como Huancavelica y Huánuco (con S/. 713 y S/. 612 por alumno, respectivamente). Es decir, Moquegua recibe casi el doble por alumno que Huánuco.

Disparidad no se Explica por Pobreza

Adicionalmente, la distribución de los recursos antes planteados se comparó con los índices de pobreza y de desarrollo humano del Perú y se obtuvo que dos departamentos bastante rezagados según estos índices -Huánuco y Huancavelica- son de los que menos per cápita obtienen; por el contrario, departamentos como Moquegua, Arequipa y Tacna, que tienen mucho mejores índices de desarrollo, obtienen per cápitas elevados. Así, en la distribución de los recursos tampoco se encuentra una racionalidad de favorecer a zonas de mayor pobreza.

Suficiencia y Autonomía de Ingresos

Queda claro que el financiamiento es un elemento de singular importancia en la prestación de servicios públicos. Para que la entrega de mayores responsabilidades a gobiernos regionales redunde en mejores servicios es vital contar con

Recuadro Nº 2: Flexibilidad en el uso de transferencias

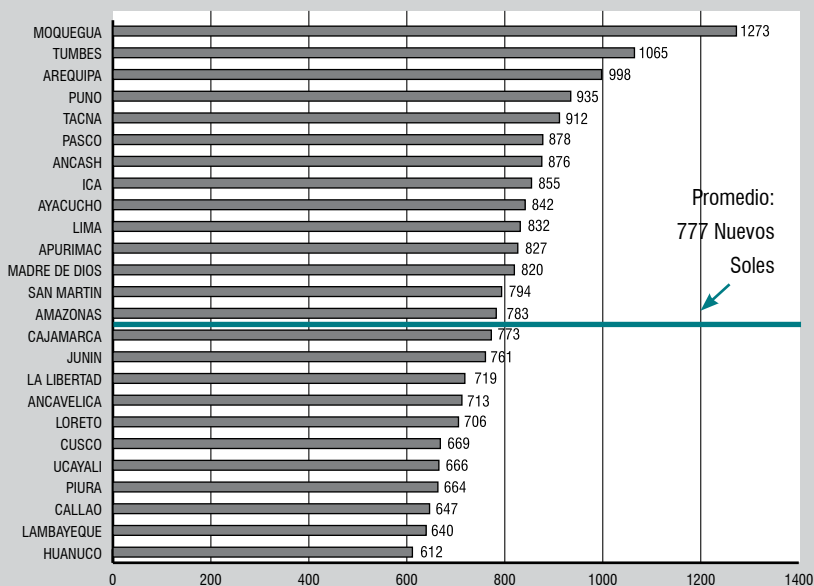
En las últimas semanas se han aprobado iniciativas para flexibilizar el destino de los recursos públicos de los gobiernos descentralizados. Así, el 28 de abril se aprobó la Ley Nº 29010, que faculta a los gobiernos regionales y locales a utilizar, si así lo acuerdan, recursos de toda fuente de financiamiento –salvo operaciones oficiales de crédito–, para realizar gastos de inversión en materia de orden interno.

Posteriormente, el 10 de mayo se aprobó el D.U. Nº 013-2007, que autoriza para el presente año fiscal la contratación de docentes en los gobiernos regionales con recursos provenientes del canon y sobrecanon.

un sistema de financiamiento sano que permita que todos los gobiernos regionales cuenten con los ingresos suficientes para prestar los servicios que se les está entregando. Ello exige revisar de manera integral el sistema de transferencias intergubernamentales.

Según se ha resaltado antes, un primer paso para ello es contar con un mapa de necesidades de gasto y otro de recaudación efectiva departamental, para a partir de ello diseñar un sistema de financiamiento que garantice a los gobiernos regionales suficiencia de ingresos y, gradualmente, mayor autonomía en los mismos.

Gráfico Nº 2:
Gasto corriente per cápita en educación primaria 2006
(S/. por alumno matriculado)



Fuente: Gasto Corriente departamentalizado, Sub programa Enseñanza Primaria, Presupuesto Público 2006, Portal de Transparencia del MEF
Elaboración: PRODES

En Ejecución Plan de Transferencias 2007

Según se ha mencionado en otras ediciones, más de la mitad de las medidas anunciadas por el Presidente Alan García en octubre de 2006 se refieren a la transferencia de responsabilidades a gobiernos regionales y locales.

En el segundo trimestre del año se registraron diversos avances en relación a este tema. El 12 de abril se aprobó el Plan de Transferencia 2007 (DS N° 036-2007-PCM), el 18 de mayo la Directiva N° 001-2007-PCM/SD "Normas para la ejecución de la transferencia del año 2007 a los gobiernos regionales y locales, de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia" y el 2 de junio los requisitos específicos para la transferencia de funciones (RSD N° 004-2007-PCM/SD).

A continuación veremos el detalle de los instrumentos anteriores y de cómo se vienen aplicando.

Contenido del Plan 2007

Según lo anunciado por el Presidente en octubre de 2006, el Plan 2007 contiene mucho de lo contemplado en el Plan Quinquenal 2006-2010; destaca la culminación de la transferencia del programa de complementación alimentaria de Pronaa y de los proyectos de infraestructura social y productiva de Foncodes, así como el inicio de los pilotos para municipalizar la salud y la educación.

A nivel de funciones, si bien se anunció la culminación de la transferencia de las 185 que figuran en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR, cuatro no han sido contempladas en el listado del Plan y otras se están transfiriendo de manera parcial¹².

En el Cuadro N° 2 se presenta una síntesis del contenido del Plan.

**Cuadro N° 2:
Plan de Transferencia 2007**

Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
<p>Proyectos, Infraestructura y maquinaria (lo mismo del Plan 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria agrícola y pesada • Proyectos Especiales de Inade • Infraestructura deportiva • Desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura • Programa de Caminos Departamentales • Equipo mecánico de transportes • Sistema de Televisión y Activos del Proyecto "Apoyo a la Comunicación Comunal". <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comercio Exterior y Turismo • Educación • Energía y Minas • Mujer y Desarrollo Social • Salud • Trabajo y Promoción del Empleo • Transportes y Comunicaciones • Presidencia del Consejo de Ministros • Vivienda, Construcción y Saneamiento 	<p>Municipalidad Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de Pronaa • Programa Integral de Nutrición a cargo de Pronaa • Servicios de los Programas de Inabif, Wawa Wasi y del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual • Mantenimiento y rehabilitación de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado • Infraestructura deportiva <p>Municipalidad Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de Foncodes <p>A nivel provincial y distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pilotos de Salud y Educación • Módulos de comercialización de especies hidrobiológicas

Fuente: DS N° 036-2007-PCM
Elaboración: PRODES

¹² El numeral 3.5 del Plan establece que "Los sectores involucrados, que tienen funciones para ser confirmada su transferencia en el presente año (...) deberán realizar las adecuaciones normativas, administrativas, técnicas y presupuestales para dar cumplimiento al Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, el cual por ningún motivo pasará la fecha límite de transferencia que señala este dispositivo". Sin embargo, ya en el DS referido faltaban cuatro funciones que aún no han sido consideradas: artículo 52, incisos "g" y "j", artículo 58, inciso "g", y artículo 61, inciso "e".

Ejecución de la Transferencia

En cuanto a la Directiva para la ejecución de la transferencia, cabe mencionar que la Secretaría de Descentralización ha buscado simplificar el procedimiento de transferencia de funciones¹³, para lo cual ha contemplado, entre otras disposiciones, las siguientes:

- Para iniciar el proceso basta con el compromiso de los gobiernos regionales de cumplir con los requisitos generales del Sistema, lo cual a su vez se entiende como una solicitud de los gobiernos regionales de recibir las transferencias programadas.
- Para determinar el cumplimiento de los requisitos específicos, el Sector y el gobierno regional correspondientes emiten un Informe Situacional, analizando si el gobierno regional cumple o no con los requisitos. Si ambos informes concluyen que el gobierno regional está apto para ejercer las funciones por transferir, se procede con la acreditación; caso contrario, tienen lugar acciones de cooperación, coordinación y colaboración tendientes a que el gobierno regional pase a situación de apto.

Para el inicio del Ciclo de Acreditación 2007, la Secretaría de Descentralización realizó en los meses de mayo y junio talleres en Lima y a nivel descentralizado, para el gobierno nacional y los gobiernos regionales, explicando el proceso a utilizar.

De acuerdo a información publicada por la Secretaría de Descentralización en su página web, a la fecha los 25 gobiernos regionales han aprobado por su consejo regional y por resolución ejecutiva su compromiso de cumplir con los requisitos generales del Sistema de Acreditación. Es interesante

que la Secretaría establezca indicadores para monitorear el proceso y difunda su situación de manera periódica; al respecto, sería conveniente contar también con información sobre el nivel de avance en la transferencia de los fondos, programas y proyectos.

Importa resaltar que la Directiva incluye como acápite 7.2 el seguimiento posterior de las transferencias, en que menciona que el gobierno nacional debe:

- Acompañar con asistencia técnica a los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas.
- Brindar orientaciones y asesoría a los gobiernos regionales respecto del ejercicio de las funciones transferidas.
- Monitorear los resultados de los gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas, en base a indicadores de gestión.

Es importante que cuanto antes el gobierno nacional cumpla con estas tareas, para lo cual sería conveniente que apruebe lineamientos de política a ser tomados en cuenta por los gobiernos descentralizados en la ejecución de sus nuevas responsabilidades, así como los indicadores de gestión que se mencionan en el tercer punto.

Un tema aún pendiente es la cuantificación de los recursos presupuestales asociados a la transferencia de funciones. Si bien en diciembre pasado el MEF aprobó lineamientos para ello y en los meses de marzo-abril el MEF y la Secretaría de Descentralización se reunieron con los Sectores para identificar los recursos a transferir, aún no se aprueba esta cuantificación, a pesar que de acuerdo al marco normativo ésta debió ser incluida en el Plan Anual de Transferencias.

Caminando hacia Jurisdicciones Mayores

Una de las dimensiones de la descentralización se refiere a la demarcación y organización territorial, lo cual incluye la conformación de regiones. En los últimos meses se han aprobado normas y se han dado anuncios vinculados a este tema, los cuales apuntan a vencer las limitaciones de escala de muchos distritos y departamentos del país.

Venciendo la atomización

Como se sabe, uno de los problemas de la organización territorial peruana es la existencia de una fuerte tendencia hacia la atomización. Al respecto, a fines de 2006 el 50% de los distritos y 30% de provincias no cumplían con los niveles

mínimos de población establecidos por el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

En relación a este tema, es alentador que en el mes de mayo se hayan aprobado dos normas que buscan enfrentar la problemática mencionada; éstas son:

- **Ley Nº 29021:** Ley de promoción para la fusión de municipios distritales (publicada 20/05/2007). Establece normas e incentivos para la fusión voluntaria de municipios distritales. Destaca entre los incentivos el incremento del FONCOMUN por un periodo de 15 años en 50% del monto que recibían en conjunto las municipalidades fusionadas. Pueden ejercer la iniciativa

¹³ En el caso de los fondos, proyectos y programas, su transferencia se rige por la Directiva aprobada en el 2006.

de fusión los alcaldes de dos o más municipalidades distritales previo acuerdo de cada uno de sus concejos, el gobierno regional correspondiente o la población organizada. Se establece que los gobiernos regionales deben promover la fusión de los distritos más pequeños de su jurisdicción.

- **Ley N° 29029:** Ley de la Mancomunidad Municipal (publicada 29/05/2007).

Se establece el marco jurídico para el desarrollo y la promoción de la asociatividad municipal. Se define a la mancomunidad como el acuerdo voluntario entre dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios ciudadanos. Se establecen incentivos a las municipalidades asociadas así como facilidades para la ejecución conjunta de acciones.

Está pendiente la reglamentación e implementación de estas leyes, y los resultados de ello en la atomización existente. Un primer paso deberá ser la difusión de este nuevo marco normativo, el cual aún no es conocido por autoridades regionales y locales y representantes de sociedad civil a nivel descentralizado.

■ Propuestas hacia la Región Piloto

En la última reunión de presidentes regionales de Ica, el Presidente del Consejo de Ministros resaltó que correspondía a los presidentes regionales impulsar la conformación de una región piloto y que la regionalización era importante para avanzar en el proceso de descentralización.

Al respecto, Vladimiro Huároc, Presidente Regional de Junín y Coordinador de la ANGR, señaló que la conformación de una región piloto requería un análisis más profundo y que la ANGR no tenía aún una posición al respecto.

En relación a este tema complejo, para el cual existen opiniones divididas¹⁴, PRODES formula las siguientes recomendaciones:

- **Impulsar el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional.** El trabajo conjunto de los gobiernos regionales en las Juntas mostraría beneficios tangibles de la integración, y por tanto contribuiría a disipar las dudas de la ciudadanía y los especialistas en torno a la conformación de regiones. Para ello se recomienda:
 - Contemplar un mecanismo institucional para que puedan ejecutar recursos públicos por delegación o encargo de los gobiernos regionales. Al respecto, de conformidad a lo dispuesto por la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad

Municipal, el MEF deberá establecer a fines de octubre las normas que permitan a las municipalidades comprometer sus recursos para la ejecución de proyectos u obras acordados por las mancomunidades que se conformen. Sería conveniente que esta reglamentación incluya a las Juntas de Coordinación Interregional (como mancomunidades de gobiernos regionales).

- Habilitar a las Juntas recursos para sus iniciativas: existen varias juntas conformadas, pero pocas están activas; por tanto, más que impulsar su creación, se debe promover el emprendimiento de iniciativas de trabajo conjunto. El FIDE podría ser un instrumento para ello.
- **Establecer la realización de referéndum cuando las propuestas estén maduras.** De conformidad a la normatividad vigente, en 2009 y 2013 se realizarían los próximos referendos. Atendiendo a la complejidad de este proceso, se recomienda modificar la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de Regiones, de tal forma que el referéndum no se dé en fechas pre-establecidas, sino cuando dos o más departamentos manifiesten contar con una propuesta madura que cuente con el respaldo de la ciudadanía.

■ Hacia un territorio mejor organizado. Aportes para la discusión

La fusión de distritos y la conformación de regiones son sólo algunos de los temas a enfrentar en el tema de demarcación y organización territorial; están también la falta de límites claros, las dificultades de acceso a su capital de determinadas zonas del país, entre otros. Con el fin de seguir aportando a la discusión y solución de la problemática existente sobre esta dimensión del proceso de descentralización, así como plantear preguntas y temas para la reflexión, PRODES ha publicado recientemente el documento amigable: "Hacia un territorio mejor organizado. Aportes para la discusión".

En el referido documento se caracteriza la situación actual de la demarcación y organización territorial en:

- Las interrelaciones económicas y sociales van más allá de la organización político-territorial y se determinan en función del acceso.
- La actual organización político-territorial presenta limitaciones para la prestación de servicios por parte del Estado.
- Existe una fuerte tendencia hacia la atomización del territorio.
- La regionalización requiere una nueva mirada.
- La organización territorial tiene serios problemas de delimitación -que muchas veces devienen en conflictos- y el Estado avanza lentamente en darles solución.

Puede ser consultado en: www.prodes.org.pe

¹⁴ Ver al respecto PRODES: "Demarcación y Organización Territorial: Informe de Hallazgos y Recomendaciones", enero de 2007, disponible en www.prodes.org.pe

Herramientas para el fortalecimiento de capacidades

■ Nuevos Módulos de Gestión Local Participativa

El Ministerio de Economía y Finanzas y PRODES-USAID ponen a disposición las guías de “Orientación para la elaboración participativa de normas municipales” y “Presupuesto Participativo”, que son parte del Módulo de Gestión Local Participativa.

Pueden ser consultadas en: www.prodes.org.pe

■ Guía de Orientación para Presupuestar en los Gobiernos Locales

El Proyecto Voces de los Pobres del Ministerio de Economía y Finanzas y PRODES-USAID ponen a disposición del público en general y en especial de los funcionarios de los gobiernos locales la “Guía de Orientación para Presupuestar en los Gobiernos Locales”. Esta guía de orientación cuenta con definiciones, pasos y responsabilidades del ciclo presupuestal con el fin de facilitar su desarrollo en cada una de las municipalidades del país.

Puede ser consultada en: www.mef.gob.pe y en www.prodes.org.pe

■ Guía de Orientación a Municipalidades Rurales Pequeñas

PRODES-USAID acaba de publicar la “Guía de Orientación a Municipalidades Rurales Pequeñas”, que tiene por objetivo ayudar a las autoridades y funcionarios municipales rurales a identificar el rol de su municipalidad en cuanto a la promoción del desarrollo productivo y la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico.

Puede ser consultada en www.prodes.org.pe

■ Manual para Elaborar ROF

La Secretaría de Gestión Pública de la PCM acaba de publicar el “Manual para Elaborar el Reglamento de Organización y Funciones – ROF”. Esta herramienta busca aportar a una gestión pública más ordenada, planificada y eficaz a través de la orientación del proceso que define la estructura y funciones de cada órgano dentro de las instituciones gubernamentales. Este documento puede ser consultado en:

www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/sgp-rof_cap_tupa.htm

■ Guía del Facilitador(a) del Programa de Formación de Líderes Comunitarios(as)

El Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales en conjunto con el Proyecto MASAL (Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas) y PRODES-USAID ponen a disposición la “Guía de del facilitador(a) del Programa de formación de líderes comunitarios(as)”, como parte de la propuesta de formación para fortalecer los liderazgos comunitarios, aportar a la gobernabilidad local y movilizar a la base social comprometida con el sostenimiento de la gestión pública participativa.

Puede ser consultada en: www.prodes.org.pe

■ Tomando el pulso a la Descentralización: Evaluación Rápida de Campo. Guía Metodológica

Luego de cuatro años de experiencia en la realización de exploraciones en el tema de descentralización a través de la metodología de la Evaluación Rápida de Campo, PRODES-USAID quiere compartir con todos los interesados el marco teórico, pasos, herramientas y lecciones aprendidas durante esta experiencia.

La guía metodológica puede ser consultada en: www.prodes.org.pe

■ Nuevas Guías Sectoriales de Formulación de Perfiles

En el mes de junio, el MEF aprobó la Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Vecinales y la de Proyectos de Saneamiento Básico en el Ámbito Rural y en el Ámbito de Pequeñas Ciudades, ambas para estudios a nivel de perfil; se encuentran disponibles en la web de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público:

<http://ofi.mef.gob.pe>

■ Lineamientos para la formulación de indicadores de desempeño

El 28 de junio el MEF publicó la “Directiva para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público, que incluye Lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación de indicadores de desempeño.

Noticias Breves

Nuevos alcaldes en 22 distritos del país

El 1 de julio se realizaron elecciones complementarias en 22 distritos con una participación del 81% del electorado; en los dos distritos en los que por primera vez se realizaron elecciones, Manantay y Canoas de Punta Sal, la participación fue del 91% y 97% respectivamente. El 10 de julio se culminó con el proceso de proclamación de los 22 nuevos alcaldes.

Orientaciones al desarrollo presupuestal en el marco del Presupuesto por Resultados

El 4 de julio se publicó la "Directiva de Programación y Formulación Presupuestal de los Programas Estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados", aprobada mediante Resolución Directoral N° 027-2007/76.01. Se enmarca en la implementación progresiva del presupuesto por resultados dentro de las instituciones públicas.

II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007

Como investigación estadística complementaria a la ejecución de los Censos 2007: XI de Población y VI de Vivienda, el INEI dispuso la realización del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. El censo se aplicará 14 años después del primero.

Crean Comisión para elaborar plan de titulación de comunidades campesinas y nativas

Mediante RM N° 378-2007-AG se constituyó la Comisión Especial encargada de elaborar y proponer el Plan de Titulación de Comunidades Campesinas en el periodo 2007-2011, con el fin de culminar la titulación de sus tierras. Aún no se conoce el Plan, sin embargo de acuerdo a los plazos de la norma mencionada éste debió ser entregado al Ministro de Agricultura a inicios de junio.

Ley del Silencio Administrativo Positivo

El 7 de julio se publicó la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, que establece como regla general la aplicación del silencio positivo en los procedimientos administrativos.

Aprobación del MMM 2008-2010

El Ministerio de Economía y Finanzas pone a consideración de la ciudadanía las políticas económicas que planea implementar en el mediano plazo así como los impactos esperados de las mismas, lo cual recoge en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010. Este nuevo MMM desarrolla un capítulo completo sobre el proceso de descentralización y otro sobre la reforma del Estado y, como parte del capítulo de reformas estructurales para el crecimiento, analiza el enfoque de presupuesto por resultados.

Separación de Poderes en Gobiernos Regionales

A través de la Ley N° 28968, publicada en enero de 2007, se dispuso la separación de poderes en el gobierno regional, estableciendo que el presidente regional ya no presidía el Consejo Regional. En junio de 2007, con la publicación de la Ley N° 29053, se profundiza este tema, planteando entre otros aspectos que el presidente y vicepresidente regional no forman parte del Consejo Regional y que el presidente regional puede promulgar las ordenanzas regionales o hacer uso de su derecho a observarlas (en un plazo de 15 días hábiles).

Informe Anual 2006 sobre el proceso de descentralización

El Informe fue expuesto por el Primer Ministro ante la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión Estado del Congreso de la República el 27 de junio. Puede ser consultado en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=28&ss=0&ss=0&c=590&p=1>

Los Desafíos del Tercer Trimestre

Propuestas del Grupo de Trabajo sobre Programa Vaso de Leche

A través de la Resolución Ministerial Nº 139-2007-PCM, publicada el 11 de mayo, se constituyó un grupo de trabajo multisectorial a fin de proponer mecanismos para coordinar, evaluar y priorizar políticas y medidas sectoriales relacionadas con el Programa del Vaso de Leche. De acuerdo a la normativa vigente se espera que en el mes de julio se cuente con las propuestas de este grupo de trabajo y con ello avanzar hacia una mejor gestión de este importante programa.

Reglamentos de Leyes Fusión y Mancomunidad

En mayo de 2007 se aprobaron la Ley Nº 29021, que promueve la fusión de municipios distritales, y la Ley Nº 29029, que establece el marco jurídico para el desarrollo y promoción de las asociaciones municipales. De acuerdo a lo contemplado en estas leyes, la primera debió estar reglamentada a fines de junio, en tanto que la segunda deberá estarlo a fines de octubre.

Mapa Tributario del Perú

Para avanzar hacia mayor autonomía fiscal de los gobiernos regionales, un primer paso es construir un mapa de la recaudación efectiva departamental. Éste ya habría sido elaborado por la SUNAT y puesto a disposición del MEF, pero aún no es de conocimiento público.

Cuantificación de Recursos de las Transferencias

A pesar de estar en pleno proceso el Ciclo de Acreditación 2007, los gobiernos regionales aún no conocen qué presupuesto se les transferirá junto con las funciones sectoriales. Es urgente una definición.

Modificación de la Ley de Carrera Administrativa y de Remuneraciones

Con la publicación de la Ley Nº 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Magisterial, el Congreso introduce, entre otros temas, esquemas permanentes y obligatorios de evaluación del desempeño en el proceso de ascenso y permanencia en la carrera pública magisterial, con lo cual se busca procurar una mejora permanente en la calidad de los servicios que brindan los funcionarios públicos. Siguiendo en esa línea, será importante que en el próximo trimestre del año el Congreso apruebe modificaciones a la normatividad general del empleo público permitiendo esquemas de pago y premio al desempeño similares. Ello resulta de singular importancia para avanzar con el proceso de descentralización.

Conducción del Ciclo de Acreditación 2007

Entre abril y mayo del 2007, se aprobaron el Plan Anual y las normas para la ejecución de las transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales del año 2007. Dadas estas condiciones, será muy importante la labor de la Secretaría de Descentralización de la PCM en la organización y orientación de este proceso para lograr llegar a fin de año con la transferencia efectiva de lo contemplado en el Plan Anual.

Actualización de la agenda legislativa

El inicio de una nueva legislatura plantea el desafío de actualizar la agenda legislativa de la descentralización a la luz de un balance de la producción normativa del período 2006-2007, las necesidades actuales del proceso, el avance en las medidas implementadas por el ejecutivo y el surgimiento de nuevos actores de la descentralización: ANGR, Secretaría de Descentralización de la PCM.

Contactos Descentralizados

AYACUCHO

Coordinador: Jorge Álvarez
Teléfono: 066-31 7127
Correo Electrónico: jalvarez@prodes.org.pe

HUÁNUCO - PASCO

Coordinador: Mosclis Vela
Teléfono: 062-967 4408 / 062-51 7655
Correo Electrónico: mvela@prodes.org.pe

SAN MARTÍN

Coordinador: José Luis Carranza
Teléfono: 01-9657 0784 / 042-52 1378
Correo Electrónico: jcarranza@prodes.org.pe

CUSCO

Coordinador: Boris Mujica
Teléfono: 084-993 0223 / 084-26 0562
Correo Electrónico: bmujica@prodes.org.pe

JUNÍN

Coordinador: Miguel Ponce
Teléfono: 064-983 5009
Correo Electrónico: mponce@prodes.org.pe

UCAYALI

Coordinador: Guillermo Chirinos
Teléfono: 061-961 9366 / 061-57 2497
Correo Electrónico: jchirinos@prodes.org.pe