

Descentralizando

BOLETÍN TRIMESTRAL

Índice

Editorial	1
Avances en la transferencia de responsabilidades	2
Evaluando la transferencia de responsabilidades	4
Percepción ciudadana sobre la descentralización	6
Ninguna región conformada	9
Noticias Breves	11
Agenda Descentralista del primer trimestre del 2006	12

Programa Pro Descentralización PRODES

Thomas K. Reilly, Director
Violeta Bermúdez, Directora Adjunta

Elaborado por:

Elena Conterno, Coordinadora
Flor Blanco
Sandra Doig

Contáctenos

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

Editorial

En este nuevo año que se inicia, PRODES desea hacer llegar a todos y todas sus mejores deseos para que en el 2006 el proceso de descentralización se consolide de manera concertada y ratifica su compromiso de seguir trabajando juntos en este propósito.

Siendo el año 2006 un periodo de elecciones nacionales, regionales y locales y de cambio de gobierno, se estima que será difícil lograr grandes avances en el proceso de descentralización. Sin embargo, desde aquí recogemos cinco sugerencias que especialistas consultados refieren como prioritarias a ser implementadas en el primer semestre del año. Estas sugerencias se orientan fundamentalmente a la consolidación del proceso:

1. Promover la inclusión del tema de descentralización en los debates electorales y buscar que, a pesar del cambio de gobierno, se continúe con los esfuerzos de descentralización iniciados por el gobierno actual.
2. Clarificar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno para cada una de las funciones estatales (educación, salud, transporte, entre otras), de tal manera de orientar mejor el proceso de transferencia de competencias y sentar las bases para una gestión articulada de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.
3. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo que permita medir las capacidades y desempeño de los gobiernos regionales y locales, que sirva para ordenar la gradualidad del proceso de transferencia de responsabilidades y también para incentivar el mejor desempeño de los gobiernos descentralizados.
4. Diseñar un mapa financiero del Estado que estime la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales, así como los recursos con que deberá contar cada gobierno regional para financiar la prestación de los servicios que estarán a su cargo luego del proceso de transferencia de responsabilidades.
5. Aprobar un nuevo marco normativo del empleo público que favorezca el fortalecimiento sostenible de capacidades institucionales, el que deberá incluir disposiciones para impulsar una carrera pública orientada a resultados, el ingreso por mérito –y mediante concurso–, y la salida en función del desempeño y la necesidad institucional.

En este Boletín, PRODES presenta los avances producidos en la transferencia de responsabilidades a los niveles descentralizados durante el trimestre octubre-diciembre de 2005, así como temas vinculados con la percepción ciudadana sobre la descentralización y los resultados del referéndum para la conformación de regiones.

Finalmente, PRODES renueva su compromiso de apoyar las iniciativas de los distintos actores orientadas a consolidar el proceso de descentralización y de continuar el esfuerzo –iniciado en el 2005– por informarlos periódicamente sobre los avances de este proceso a través de diversas publicaciones, entre ellas el Boletín Trimestral “Descentralizando”.



Avances en la transferencia de responsabilidades

La transferencia de responsabilidades es uno de los aspectos más complejos del proceso de descentralización porque requiere una reforma que involucra a todo el Estado y a un número bastante amplio de actores, e incide en los servicios que recibe la población. En ese marco, es natural encontrar dificultades conforme se avanza con las transferencias y para enfrentarlas se requiere una retroalimentación constante que permita detectar situaciones problemáticas y solucionarlas oportunamente.

Avances en las transferencias a gobiernos locales

Por Resoluciones Gerenciales N° 031, 032 y 033-2005-CND/GTA publicadas en la segunda quincena del mes de diciembre¹, el CND aprobó la relación de gobiernos locales que cumplieron con los mecanismos de verificación de acuerdo al siguiente detalle:

- 78 municipalidades provinciales están aptas para recibir la transferencia del programa de mantenimiento rutinario y 58 municipalidades provinciales y 2 institutos viales provinciales para recibir la transferencia de estudios terminados en cartera, de PROVIAS Rural.
- 65 municipalidades provinciales podrán recibir la transferencia del programa de complementación alimentaria de Pronaa.
- 741 municipalidades distritales podrán acceder a la transferencia de FONCODES.

Cabe señalar que en las referidas normas no se precisa cuántos gobiernos locales presentaron expedientes para poder establecer un porcentaje de municipalidades verificadas.

Este número de municipalidades certificadas, significativamente mayor al de los años anteriores, se puede deber al esfuerzo desplegado por PROVIAS Rural y MIMDES para brindar capacitación y asistencia técnica orientada al cumplimiento de mecanismos de verificación.

En esta oportunidad, por ejemplo MIMDES brindó asistencia técnica para la conformación de los Comités de Gestión Local Provincial, la formulación del Plan Operativo y adecuación

del ROF de la municipalidad, que eran 3 mecanismos de verificación que debían cumplir las municipalidades para la transferencia de Pronaa. En el caso de FONCODES, este programa elaboró un material denominado “Transferencia de proyectos de infraestructura social y productiva del MIMDES” en el que se brindaba información a los gobiernos locales sobre las especificidades de los mecanismos de verificación requeridos para su transferencia.

En cuanto a la transferencia de Pronaa, de acuerdo al Plan Anual de Transferencia 2005² se programó la transferencia a las municipalidades que aún no habían sido verificadas, esto es 68 municipalidades provinciales. Teniendo en cuenta que este año fueron verificadas 65, sólo quedarían 3 municipalidades provinciales pendientes de recibir la transferencia del programa. Es importante precisar que en esta transferencia no se incluye a Lima Metropolitana, caso que se aborda en el Recuadro N°1.

Finalmente, las Resoluciones Gerenciales señalan que los gobiernos locales y MIMDES o PROVIAS, según corresponda, deberán culminar con el procedimiento previamente establecido para efectivizar la transferencia de los programas sociales, las que deberán concretarse a partir del mes de enero de este año.

Para el caso de los programas a cargo de MIMDES, la Ley de Presupuesto 2006 ha autorizado a este Sector a efectuar las transferencias financieras a los gobiernos locales acreditados por Resolución Ministerial³, lo que definitivamente simplificará este proceso. En tanto que para el caso de PROVIAS Rural dicha transferencia deberá formalizarse mediante Decreto Supremo, tal como lo establece la Ley de Bases de Descentralización⁴, lo que se espera no genere retrasos como el de las transferencias aprobadas en el Plan Anual 2004 que, según resaltan especialistas en el tema, no pudieron concretarse porque no se publicó el Decreto Supremo respectivo.

Pasos hacia esquemas de gestión descentralizada

PRODES en sus anteriores boletines e Informes, recogiendo diversas opiniones de especialistas, ha resaltado la necesidad de contar con esquemas de gestión descentralizada de las funciones que formarán parte del proceso de transferencia, esquemas que no sólo deberían ser diseñados con miras

¹ Publicadas el 15, 17 y 23 de diciembre de 2005, respectivamente.

² Aprobado por Decreto Supremo N° 052-2005-PCM el 28 de julio de 2005.

³ De acuerdo a lo establecido por la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, Ley N° 28652, publicada el 22 de diciembre de 2005.

⁴ Quinta Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.

al proceso de descentralización sino además con el objetivo de modernizar el Estado. Al definir este nuevo esquema de gestión, resulta conveniente precisar el rol que corresponde a los gobiernos regionales y locales, así como los recursos que se destinarán a las funciones y actividades que cumplirán los diferentes niveles de gobierno. De esta manera, se podrá orientar mejor el proceso de transferencia de responsabilidades y asegurar que éste se acompañe de recursos económicos y humanos, entre otros.

El tercer trimestre del 2005, para la formulación del Plan Quinquenal 2006-2010, el CND realizó talleres con el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, quienes debían presentar sus propuestas de transferencia y solicitudes, según correspondía, el 31 de octubre de 2005. La Directiva con el procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales fue aprobada en el mes de diciembre⁵.

Más allá de la fecha de publicación de la norma, es importante resaltar dos aspectos que dan señales de avance hacia el diseño de esquemas de funcionamiento descentralizado. El primero es el referido a que las propuestas sectoriales para el Plan Quinquenal deberán basarse en los Lineamientos que establezca la PCM para orientar la estructura del Poder

Ejecutivo y la modernización del Estado. Ello implica que se contará con lineamientos que orienten y den una lógica coherente al proceso de transferencias con uno mayor de modernización de los sectores involucrados en el proceso de descentralización. En relación a este tema cabe mencionar que la experiencia del Ministerio de Salud en elaborar de manera concertada un mapa de competencias en salud que precisa las funciones de los distintos niveles de gobierno es sumamente interesante.

El otro aspecto que redundará en una mejora de los procesos de transferencia es que la norma dispone que, en los Planes Anuales de Transferencia, los sectores deberán identificar las funciones a transferir y los recursos que las acompañarán, los que se definirán en función de los criterios que establezca una Comisión integrada por PCM, MEF y CND. Esta definición es fundamental ya que uno de los principales problemas que enfrenta el proceso de transferencia es la dificultad para transferir, junto con las funciones, recursos efectivos a los gobiernos regionales. El Ministerio de Agricultura habría iniciado un proceso para la valorización de las funciones a transferir, y tendría algunos avances en este sentido.

La pronta aprobación de los lineamientos y criterios antes mencionados podría dar un impulso importante al proceso de transferencia de responsabilidades.

Recuadro N° 1: Lima Metropolitana y Pronaa

Desde el inicio del proceso de transferencia, se consideró como especial la situación del Programa de Complementación Alimentaria (comedores, albergues y alimentos por trabajo) ejecutado en Lima Metropolitana. Ello por cuanto representa el mayor porcentaje (28% del total) del presupuesto ejecutado por este programa y que de los 15,067 comedores populares autogestionarios y de clubes de madres que existen a nivel nacional, más de 5,000 se encuentran en Lima y Callao y reciben apoyo del Programa de Complementación Alimentaria*.

Para esta transferencia, el Plan Anual 2005 precisó que se definirá una modalidad de transferencia concertadamente con MIMDES, CND, la Municipalidad de Lima, municipalidades distritales de la jurisdicción, organizaciones sociales de base y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana**.

Al respecto, el 12 de diciembre de 2005 mediante Resolución Presidencial N° 080-CND-P-2005, el CND prorrogó hasta el 28 de febrero de 2006 el plazo de la Comisión Especial encargada de presentar la propuesta de modalidad de transferencia del Programa de Complementación Alimentaria del PRONAA para el caso de Lima Metropolitana, ya que se habrían presentado limitaciones para contar con información desagregada a nivel provincial y distrital sobre recursos presupuestales, personal e infraestructura comprometidos en la gestión del programa.

* Datos obtenidos del documento "La Transferencia de los Programas sociales a los Gobiernos Regionales y Locales", elaborado por la Mesa de Concertación: En: www.mesadeconcertacion.org.pe/archivos/08recuadro/4transf_pr_soc.pdf y del anexo 3 y 4 de la Resolución Directoral N° 001-2005-EF/65.01 publicada el 17 de julio de 2005

** Ello también era señalado en la Directiva de procedimientos, plazos y mecanismos de verificación para la transferencia de Fondos, Proyectos y Programas contenidos en el Plan Anual 2004, Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004.

5 Aprobada por Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005, publicada el 24 de diciembre de 2005.

Evaluando la Transferencia de Responsabilidades

Anualmente PRODES realiza una Evaluación Rápida del proceso de descentralización, en la que analiza uno de los temas más relevantes del proceso. El 2005, se evaluó la transferencia de programas, proyectos y funciones a los gobiernos regionales y locales. El tema se eligió, en primer lugar, en atención a que las transferencias son parte fundamental del proceso de descentralización en curso y, en segundo lugar, porque a la fecha son pocas las evaluaciones de campo sobre la marcha de este proceso, existiendo así una necesidad de información por atender.

Es importante destacar que esta Evaluación tuvo como punto de partida que el objetivo primordial de las transferencias es que el Estado brinde mejores servicios a sus ciudadanos, y que la transferencia de funciones, programas y proyectos es un medio para ello. En este sentido, la transferencia de responsabilidades es entendida como un mecanismo para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios.

A fin de enriquecer la Evaluación con el punto de vista de las principales entidades involucradas en este proceso, PRODES convocó a distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil a conformar un Comité Consultivo que acompañó el desarrollo de la Evaluación, a quien PRODES agradece sus aportes y compromiso para enriquecer los resultados obtenidos.

Metodológicamente, la evaluación fue diseñada como una Evaluación Rápida de Campo. Así, la evaluación se realizó a través de entrevistas a profundidad de actores clave y buscó identificar los aspectos de mayor relevancia del proceso, los cuales se ponen en conocimiento de las autoridades y funcionarios para que éstos los puedan analizar en mayor detalle y utilizarlos para la toma de decisiones.

La información de la Evaluación fue recogida en los meses de octubre y noviembre por un equipo formado por los coordinadores regionales de PRODES y tres consultores, mediante 466 entrevistas en nueve departamentos: Lambayeque, Moquegua, San Martín, Ucayali, Cajamarca, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Cusco. Esta información fue sistematizada y analizada en un taller con la participación de todos los evaluadores y el equipo de PRODES.

A continuación se presentan hallazgos generales de la Evaluación, quedando para una posterior publicación los hallazgos que son específicos a determinados programas

y el análisis e implicancias de los hallazgos en el proceso de acreditación y transferencia de responsabilidades, que estará a disposición del público interesado en su página web en el mes de marzo. Cabe resaltar que los hallazgos que se presentan a continuación buscan reflejar cómo se está viendo el proceso a nivel descentralizado, y no dar un juicio de valor sobre la validez o no de los puntos de vista que recogen.

■ Mirada optimista al proceso de descentralización

Los resultados del estudio indican que los entrevistados, si bien identifican diversos problemas en el proceso de transferencia de responsabilidades en curso, tienen una mirada optimista del proceso de descentralización en general. Al respecto, los entrevistados resaltaron que se trata de un proceso en marcha, que el proceso “se mueve”, que está transfiriendo poder al nivel regional y local, y que es un proceso con un sólido sustento, que se basa en el Acuerdo Nacional y en un conjunto de leyes específicas sobre el tema.

En cuanto a la transferencia de responsabilidades, la Evaluación muestra que muchos creen en este proceso, consideran que se puede mejorar y que es positivo que ya esté en marcha; tienen además esperanza en una pronta transferencia efectiva de mayores responsabilidades, lo cual se basa en el viejo anhelo de tomar decisiones sobre su propio desarrollo.

■ Objetivo confuso de la transferencia de responsabilidades

Uno de los temas evaluados fue la percepción sobre el objetivo de este proceso, en la medida que sólo se logrará mejorar los servicios si los gobiernos descentralizados asumen que tienen nuevas responsabilidades y si la ciudadanía exige mejoras a sus gobiernos regionales y locales. Es decir, no basta que el poder se mueva a los niveles local y regional para que se tomen mejores decisiones, sino que se requiere que existan los incentivos para hacerlo, que en el caso del nivel local provendrán principalmente de las exigencias ciudadanas.

La evaluación muestra que no existe claridad respecto de cuál es el objetivo que persigue el proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los gobiernos regionales y locales. Autoridades,

funcionarios y miembros de la sociedad civil ven el objetivo de distinta manera. A manera de ejemplo, los objetivos que identificaron algunos entrevistados fueron: “traslado de poder”, “mostrar que se puede administrar mejor”, “disponer de más recursos”.

La mayor parte de entrevistados ve como objetivo de este proceso la transferencia de recursos -financiamiento, equipos y personal-, no necesariamente ligados a nuevas responsabilidades. La identificación del objetivo como mejorar la prestación de servicios, y en general mejorar el funcionamiento del Estado, sólo es mencionado por algunos entrevistados, entre ellos los representantes de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

■ Problemas de diseño en el proceso de transferencia de responsabilidades

En opinión de los entrevistados, existen problemas en el diseño del proceso de transferencia de responsabilidades, principalmente porque no se tiene claridad sobre el objetivo. Según uno de los entrevistados, “al proceso le falta teoría”, en alusión a la falta de un marco conceptual y un diseño adecuados.

Los entrevistados señalaron que no se precisan los roles de los distintos actores, se ha aplicado un proceso homogéneo a una realidad heterogénea y se ha entendido el proceso como la réplica en pequeña escala de lo que se venía gestionando en el nivel nacional. Además no se habría tomado en cuenta las diferencias de contexto, presupuesto, ruralidad, entre otros, de los gobiernos locales, y que se había buscado crear en éstos una estructura similar a la que tenía el programa transferido en el nivel nacional.

■ Desacuerdo con el proceso de certificación y necesidad de predictibilidad

Los entrevistados manifestaron su disconformidad con la manera como se viene aplicando el proceso para certificar si un gobierno descentralizado debe recibir o no determinadas responsabilidades. Al respecto, comentaron que muchos requisitos específicos que se contemplan para la transferencia de funciones sectoriales no resultan racionales y no tienen relación con la diversidad de realidades que enfrentan los gobiernos regionales. Como ejemplo, se comentó la dificultad de cumplir con los requisitos de personal cuando las normas de austeridad limitan las contrataciones.

En el caso de los mecanismos de verificación, los entrevistados señalan que el problema principal es la falta de información sobre las razones para rechazar un expediente y la falta de un procedimiento para presentar reclamaciones.

■ Poco acceso a información en el nivel local

Según los entrevistados, en el nivel local casi no existe información sobre el proceso de transferencia de responsabilidades. La poca información que llega se centra en el proceso en sí para certificar –y no en la gestión de lo transferido– y está en formatos poco accesibles para autoridades, funcionarios y sociedad civil. La Evaluación muestra además que mientras más alejada esté una localidad, menos información llega.

Muestra también que las autoridades requieren las normas y la explicación de las mismas, los miembros de la sociedad civil requieren información específica sobre el rol que les toca desempeñar y sobre cómo hacerlo, y la información les es más accesible en medios radiales o afiches.

■ Gobiernos regionales y locales requieren acompañamiento técnico para ejercer nuevas responsabilidades

La Evaluación muestra que los funcionarios de los gobiernos regionales y locales sienten la necesidad de capacitarse y recibir orientaciones para ejercer las nuevas responsabilidades recibidas, pero que esta necesidad no estaría siendo adecuadamente atendida.

Algunos entrevistados de los gobiernos locales se quejaron de no haber recibido orientaciones claras del nivel nacional sobre la gestión de lo transferido. Otros resaltaron que los programas nacionales no estaban compartiendo con los gobiernos locales el *know-how* (conocimiento) adquirido en la gestión de los programas y que por tanto existía el riesgo de que éste se perdiese.

■ Sistema de monitoreo aún incipiente

Los resultados del estudio indican que los entrevistados desconocen si existe un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión de lo transferido.

Si bien las transferencias de Pronaa y FONCODES contemplan como parte de los convenios de gestión que los gobiernos locales remitan informes periódicos al MIMDES con un conjunto de indicadores, los funcionarios entrevistados no tienen claro qué obligaciones les corresponden o cuáles son los indicadores a reportar.

Percepción ciudadana sobre la descentralización

Una de las actividades que PRODES realiza para aportar información oportuna y confiable a los actores involucrados en el proceso es una encuesta de percepción ciudadana cada dos años sobre el proceso de descentralización en los siete departamentos donde desarrolla su trabajo: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali.

Así, entre el 25 de septiembre y el 8 de octubre de 2005⁶ se realizó la encuesta a un total de 2808 personas de 18 a 65 años, la cual fue aplicada por IMASEN S.A y coordinada por el Instituto de Estudios Peruanos.

La encuesta recoge percepciones ciudadanas en torno al desempeño de las autoridades regionales y locales, capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales y actitudes hacia la descentralización y participación⁷. A continuación se presentan algunos resultados de la encuesta y comparaciones entre los resultados obtenidos en el 2005 y el 2003.

Objetivo amplio de la descentralización

En relación a la definición de descentralización con la que se identifica más, en el 2005 dos respuestas muestran un porcentaje similar: “promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos” y “que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias”, con 27% y 28%, respectivamente. En el 2003, en cambio, la respuesta mayoritaria fue la primera de las opciones mencionadas, que registró un porcentaje de 38%.

Cuadro N° 1
Definición de descentralización con la que se identifica más 2003-2005
(Porcentajes)

¿Con cuál de las siguientes definiciones se identifica más?	2003	2005
Promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos	37.7	26.7
Que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias	20.3	28.0
Que existan gobiernos regionales	11.2	10.2
Que se elijan congresistas de todos los departamentos	4.9	5.4
Darle más recursos a cada departamento y menos a Lima	15.1	15.4
No se identifica con ninguna de las anteriores	10.7	14.3
Total respuestas	2,325	2,296

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

Cuadro N° 2
Principal logro de la descentralización para el futuro del país 2005
(Porcentajes)

¿Cuál será el principal logro de la descentralización para el futuro del Perú?	Casos	Porcentaje
Más desarrollo en las regiones	741	30.3
Más participación política de los líderes locales	187	7.6
Más participación de la sociedad en la toma de decisiones	279	11.4
Mejora de la calidad de los servicios públicos	199	8.1
Más participación de la sociedad en la fiscalización de sus gobernantes	325	13.3
Mayor transparencia de las instituciones estatales	239	9.8
Un Estado más eficiente	178	7.3
Otros	8	0.3
Ningún logro	290	11.9
Total	2,446	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

La participación, un logro de la descentralización

En la consulta respecto de cuál será el principal logro de la descentralización para el futuro del Perú, la opción de “más desarrollo en los departamentos” se mantiene como la opción con mayor cantidad de menciones (30%), pero resulta importante resaltar que los logros ligados a mayor participación (de líderes, de la sociedad en la toma de decisiones y en la fiscalización de los gobernantes) reciben el 32.3% de las adhesiones, cifra algo superior a la obtenida por el logro de mayor desarrollo⁸. Cabe destacar que el 15% señala que el logro de la descentralización será la mejora en la calidad de los servicios públicos o un Estado más eficiente (ver Cuadro N° 2).

La información, tema pendiente

Durante estos años, una de las principales demandas de los distintos actores involucrados en la descentralización ha sido contar con mayor información sobre el proceso. En esta encuesta se preguntó qué tan informados se sienten respecto del proceso de descentralización, obteniendo los resultados que se presentan en el siguiente cuadro.

6 La fecha de aplicación de la encuesta fue ligeramente distinta a la del 2003, pues se buscó evitar sesgar los resultados del 2005, como habría sucedido al aplicar la encuesta en fecha cercana al referéndum para la conformación de regiones.

7 La encuesta completa puede ser revisada en: www.prodes.org.pe / sección seguimiento del proceso de descentralización.

8 Las respuestas señalando el logro de mayor participación en el 2003 también fue de 32 por ciento.

Tal como se muestra, el 57% señala que no tiene información suficiente y que le gustaría tener más información y un 22% señala que si bien tiene información le gustaría tener más información sobre la descentralización. Es decir, casi el 80% de los que responden la encuesta señala desear más información sobre el proceso de descentralización.

Cuadro N° 3
Nivel de información sobre la descentralización
(Porcentajes)

¿Se siente bien informado sobre el proceso de descentralización?	Total
Sí, tengo información suficiente	3.0
Sí, pero me gustaría tener más información	21.5
No, y me gustaría tener más información	56.5
No me interesa mucho este tema	10.0
No sabe/ no contesta	8.9
Total	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

Visto desde otra perspectiva, al consultar a los encuestados sobre los problemas que enfrenta la descentralización en cada localidad, se encuentra que son varios los mencionados, donde el 19% de los encuestados señala como el principal problema la falta de información⁹ (ver Cuadro N°4).

Cuadro N° 4
Principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad 2005
(Porcentajes)

¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?	Casos	Porcentaje
Falta de información	478	19.4
Poca voluntad del gobierno central	420	17.1
Corrupción	402	16.4
Problemas de coordinación entre gobiernos locales y regional	389	15.8
Falta de gerencia y capacidad local	282	11.5
Sociedad poco organizada	191	7.8
Interferencia política	183	7.4
Mala definición de roles	109	4.4
Otros	4	0.1
Total	2,458	100.0

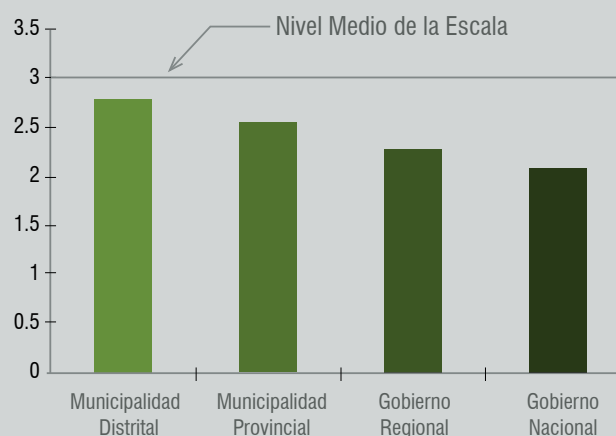
Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

Mientras más cerca, más transparente

En la encuesta del 2005 se incluyó una pregunta sobre la percepción de la transparencia de cada uno los gobiernos subnacionales y del nivel nacional, que fue medida en una escala de 1 a 5, donde 1 es poco transparente y 5 muy transparente. Lo que se encuentra es que la percepción de la transparencia en ningún caso supera el punto medio de la escala, que es 3, y que la municipalidad distrital presenta el mejor promedio. Los resultados se presentan en el Cuadro N° 5.

Se presenta una tendencia de una mejor evaluación de los gobiernos subnacionales a medida que el gobierno subnacional es más cercano a la gente (la municipalidad distrital tiene una mejor evaluación que la municipalidad provincial y ésta tiene una mejor evaluación que el gobierno regional). Esta mejor evaluación de toda una institución depende de la evaluación de la autoridad del gobierno subnacional, pero también de haber tenido la oportunidad de conocer de cerca esta instancia y de las mejoras que se hayan hecho en la localidad.

Cuadro N° 5
Promedio de la escala de transparencia de los gobiernos subnacionales 2005
(Porcentajes)



¿En una escala de 1 a 5, donde 1 es poco transparente y 5 muy transparente, ¿cuán transparente cree que es...?	Total
Municipalidad Distrital	2.68
Municipalidad Provincial	2.46
Gobierno Regional	2.21
Gobierno Nacional	2.01

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

9 Si bien en todos los departamentos evaluados se encuentra que la falta de información es importante, en Ayacucho casi el 30% señaló la falta de información como el problema principal de la descentralización en su localidad.

Mecanismos de participación poco conocidos

Consultamos a los encuestados sobre su conocimiento de tres mecanismos de participación introducidos por el proceso de descentralización: los planes de desarrollo, los presupuestos participativos y los mecanismos de rendición de cuentas. Tal como se aprecia en el cuadro siguiente, menos del 20% de los encuestados señala conocer estos mecanismos de participación de su municipalidad distrital. El porcentaje que señala conocer los planes de desarrollo es menor que el registrado en el 2003, en tanto que sobre el presupuesto participativo el porcentaje es mayor.

Cuadro N° 6
Conocimiento de los nuevos mecanismos de participación y concertación 2003-2005 (Porcentajes)

¿Sabe si existe...?	Plan de desarrollo concertado para su distrito		Presupuesto Participativo en su municipio distrital		Rendición de cuentas en su municipio distrital
	2003	2005	2003	2005	2005
Sí	19.5	13.8	14.2	19.4	17.7
No	80.5	86.2	85.8	80.6	82.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

De los que conocen de la existencia de estos mecanismos de participación, cerca de la mitad ha tenido oportunidad de participar en alguna reunión relacionada con ellos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 7
Porcentaje de personas que han participado en alguna reunión de....* 2003 - 2005 (Porcentajes válidos)

¿Ha participado en alguna reunión de...?	Plan de desarrollo concertado para su distrito		Presupuesto Participativo en su municipio distrital		Rendición de cuentas en su municipio distrital
	2003	2005	2003	2005	2005
Sí	36.6	50.9	34.9	47.3	52.5
No	63.4	49.1	65.1	52.7	47.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Sólo entre los que conocen los nuevos mecanismos de participación
Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

Finalmente, respecto de los nuevos espacios de concertación (CCL, CCR, etc.) encontramos que una proporción pequeña (entre 10 y 20%) de los encuestados conoce los espacios de concertación y coordinación. El espacio más conocido es el de la Mesa de Concertación, en tanto los CCR y CCL creados en el marco del proceso de descentralización son conocidos por un porcentaje pequeño de los encuestados, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8
Conocimiento de los nuevos espacios de concertación y coordinación 2005 (Porcentajes)

Espacios de concertación	¿Sabe si existe...?		
	SI	NO	Total
CCR Regional	10.2	89.8	100.0
CCL Provincial	9.6	90.4	100.0
CCL Distrital	11.2	88.8	100.0
Mesa de Concertación	20.3	79.7	100.0
Consejo Regional de Salud	9.9	90.1	100.0
Consejo Educativo Regional	9.4	90.6	100.0
CONEI de la escuela	10.2	89.8	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización
Elaboración: IEP

La probabilidad de conocer alguno de estos espacios está fuertemente asociada con el nivel socioeconómico; los menos pobres conocen en mayor porcentaje la existencia de alguno de estos mecanismos (el 56% de los encuestados de clase media baja conoce algún mecanismo al igual que el 92% de los encuestados de clase media superior), el nivel educativo (más del 60% de los encuestados con nivel universitario conoce alguno de estos espacios o mecanismos), obviamente los que se informan frecuentemente conocen en mayor proporción alguno de estos mecanismos, los hombres y los mayores de 24 años son los que conocen más estos mecanismos y espacios de participación.

Ninguna región conformada

Luego de una fuerte campaña del Estado - y de algunas instituciones privadas- a favor de la conformación de regiones, el 30 de octubre el 69% de la población optó por no conformar una región.

Como se recordará, fueron 16 los departamentos que tenían propuestas de conformación de regiones y según

se puede apreciar en el cuadro siguiente, sólo en el departamento de Arequipa se alcanzó el 50% más uno de los votos requeridos por ley para conformar una región, sin embargo dado que en los otros departamentos que formaban parte de esta propuesta -Tacna y Puno- no se alcanzó la misma proporción de votos, esta región tampoco se conformó.

Cuadro N° 9
Resultados del Referéndum por departamento

Propuesta de Región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Porcentaje de votos por el NO	Porcentaje de votos por el SI
Apurímac - Cusco	Apurímac	156,588	59.26	28.40
	Cusco	519,527	56.11	34.88
Tacna-Arequipa-Puno	Arequipa	663,291	43.42	50.05
	Puno	596,014	64.81	23.78
	Tacna	152,014	79.14	10.82
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho	247,313	65.50	22.39
	Huancavelica	170,639	73.47	16.51
	Ica	396,337	75.79	19.85
Nor Centro Oriente	Ancash	514,115	80.66	11.27
	Huánuco	280,289	76.17	14.87
	Junín	577,678	79.53	13.41
	Lima Provincias	445,091	72.16	20.71
	Pasco	112,660	80.43	12.75
Norte	Lambayeque	565,382	75.70	18.56
	Piura	770,527	72.64	19.26
	Tumbes	95,172	72.76	22.11
Total		6'262,637	69.03	22.93

Fuente: Resultados del Referéndum 2005, www.onpe.gob.pe
Elaboración: PRODES

Algunas provincias dijeron Sí

Lo que es importante destacar son las características de las 6 de las 134 provincias que participaron en el referéndum donde la opción por el Sí obtuvo el 50% más uno de los votos emitidos. Como vemos en el cuadro siguiente, estas provincias pertenecen a los departamentos de Arequipa, Apurímac y Ayacucho, coinciden con ser provincias con menor Índice de Desarrollo Humano del PNUD 2005 del departamento y estar ubicadas en la frontera con el departamento con que iba a formar parte de una región.

Luego de mirar estos resultados, y dados los problemas de articulación de algunas provincias con el resto de su departamento, sería recomendable evaluar la posibilidad de permitir que las provincias puedan cambiar de jurisdicción en el corto plazo.

Cuadro N° 10
Provincias en las que se obtuvo resultados positivos en el Referéndum de Conformación de Regiones

Departamento	Provincia	Porcentaje de votos a favor del Sí
Apurímac	Cotabambas	65
Ayacucho	Páucar del Sara Sara	56
	Sucre	51
	Lucanas	52
Arequipa	Arequipa	52
	Islay	58

Fuente: ONPE
Elaboración: PRODES

■ ¿Qué estarían diciendo los resultados obtenidos?

Dos meses después del proceso de referéndum, es aún una tarea pendiente el identificar y analizar las causas por las que la población decidió que su departamento no fuese parte de una región. En este sentido, varios especialistas e instituciones involucradas en el proceso han ensayado algunas respuestas; el denominador

común de ellas aborda tres temas como posibles causas de la no conformación de regiones: i) falta de información, ii) débil concertación de las propuestas de región con las autoridades locales y la sociedad civil y, iii) poca claridad en las reglas de juego. (Ver Recuadro N° 2)

Recuadro N° 2

Primeras reflexiones sobre los resultados del Referéndum

Perucámaras

“Se trataba de una jornada cívica donde se jugaba el destino de millones de peruanos que, lamentablemente, fueron a las urnas no tan bien informados ni con las reglas claras”

“[...]el rechazo popular expresado contundentemente a las propuestas de integración regional, cuya elaboración no contó con la participación de la sociedad civil”

(Ver Perú Semanal, N° 143, editado por Perucámaras)

Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE

“[...] el resultado del 30 de octubre expresa el rechazo a un diseño que no es viable, en la medida que fue elaborado desde arriba sin consulta a los actores locales como a las autoridades y sociedad civil en general”

(Boletín N° 12, Noviembre/Diciembre de 2005, editado por REMURPE)

Participa Perú

“Las razones más obvias parecen ser la falta de información, los cambios en las reglas de juego relativas a los incentivos fiscales, y la campaña en contra de algunos partidos nacionales y regionales o alcaldes y algunos de los mismos gobiernos regionales que habían presentado expedientes técnicos para la integración”

(Participa Perú, N° 29, Noviembre de 2005)

RED - Perú

“En buena medida el No viene a reflejar en algunos casos un voto de protesta porque los gobiernos regionales no consultaron las propuestas de expedientes técnicos, en otros es reflejo del temor a perder el canon y regalías, en otros rechazo a la supuesta selección de la sede regional. En no pocos casos ha sido también reflejo de la desaprobación de la gestión de los presidentes regionales y del propio Presidente de la República, que con sus inapropiadas declaraciones puso en evidencia la escasa importancia que su Gobierno ha otorgado a la integración regional”

(Comunicado de RED-Perú con relación al Proceso de Referéndum sobre la Integración Regional y sus resultados, 2 de noviembre 2005)

Calandria

“Uno de los reclamos de la población fue no haber sido involucrada en la elaboración de los expedientes técnicos. Esto nos plantea la necesidad de incorporarla en el proceso mismo y no al final”

(Boletín Informativo N° 13, 3 de noviembre, editado por Calandria)

Programa Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo

“(El director del Programa) plantea revisar las condiciones para la conformación de regiones, como, por ejemplo, fortalecer el plan de incentivos y de manera importante involucrar a la población en todo el proceso, no sólo al final sino a lo largo del proceso, para que la población pueda efectivamente palpar los beneficios de la integración regional”

(Descentralizar N° 4-5, 3 de Noviembre de 2005, Suplemento Regional del Diario Oficial El Peruano)

Congresista Ernesto Herrera

“El congresista Ernesto Herrera, sostuvo que la población dijo No en el referéndum regional por la falta de confianza y por la poca voluntad del gobierno para aclarar las dudas de los ciudadanos que tenían que ejercer su voto”

(Declaraciones realizadas en el programa Ampliación de Noticias de Radio Programas del Perú, lunes 31 de octubre de 2005)

Noticias Breves

Se revocaron 3 alcaldes y 7 regidores

El 30 de octubre, además del referéndum, se desarrolló un proceso de Consulta Popular de Revocatoria de 6 alcaldes distritales y 21 regidores. De acuerdo a la Resolución 413-2005-JNE del 22 de diciembre, los revocados fueron 3 alcaldes y 7 regidores.

Ucayali recibirá recursos de FOCAM

En noviembre se publicó la Ley N° 28622, mediante la cual se incorpora al departamento de Ucayali en el ámbito de zonas que se benefician de los recursos del FOCAM. Se le ha asignado un monto equivalente al 2.5% de los recursos de las regalías que recibe el Estado por la explotación de hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del proyecto Camisea.

62 municipalidades son incorporadas al SNIP

Mediante Resolución Directoral N° 005-2005-EF/68.01, se incorporó al ámbito del SNIP a 62 municipalidades. A partir de ello estas municipalidades deberán observar los principios, mecanismos y normas que rigen a este sistema. Ahora son 292 las municipalidades sujetas al Sistema.

Cuarto intermedio para la Reforma del Empleo Público

Luego de ser debatido y modificado durante varias semanas en el Pleno del Congreso de la República, el proyecto de la Ley General del Empleo Público ha pasado a un cuarto intermedio hasta marzo de 2006; es decir, deberá ser analizado y mejorado por la Comisión correspondiente para ser discutido nuevamente en el Pleno.

Hasta 20% de canon y regalías para mantenimiento de infraestructura

De acuerdo a lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 027-2005 de noviembre, se faculta a los gobiernos regionales y locales a utilizar hasta un 20% de los recursos provenientes de canon y regalías para la elaboración de perfiles, procesos de selección de proyectos y mantenimiento de obras de infraestructura.

SUNAT deberá calcular recursos efectivamente recaudados por departamento

Por Decreto Supremo N° 157-2005-EF se aprobó la metodología de cálculo de la recaudación efectiva según circunscripción departamental que aplicará la SUNAT para identificar los ingresos generados por impuestos según el lugar donde se desarrollan las actividades económicas. Este cálculo deberá estar disponible recién a partir de enero de 2007.

Renuncia previa de autoridades para ser candidatos

Durante el mes de octubre se promulgó la Ley N°28607, que reforma los art. 91°, 191° y 194° de la Constitución Política del Perú y dispone que diferentes autoridades para poder ser elegidas miembros del Parlamento, Presidente de la República, Presidente Regional o Alcaldes deberán renunciar 6 meses antes de la elección respectiva.

Agenda descentralista del primer trimestre del 2006

■ Presentación del Informe del CND al Congreso de la República

De conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el CND deberá presentar este trimestre al Congreso de la República un informe anual sobre el desarrollo del proceso de descentralización correspondiente al período 2005, a fin que la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República realice una evaluación anual del proceso.

■ Aprobación y Publicación de Instructivo de Presupuesto Participativo

Este trimestre el MEF deberá aprobar el Instructivo para el proceso presupuestario correspondiente al 2007. Se espera que este Instructivo tenga un carácter permanente y no anual, a fin de favorecer la institucionalización y permanencia de este importante proceso participativo.

■ Planteamiento de Modalidad de Transferencia del Pronaa para Lima

La Comisión Especial a cargo de presentar la propuesta de modalidad de transferencia y modelo de gestión descentralizada del Pronaa para el caso de Lima Metropolitana tiene hasta el 28 de febrero de 2006 para presentar una propuesta, la que deberá ser coordinada con los diferentes actores involucrados, entre ellos las organizaciones sociales de base.

■ Aprobación de Planes de Transferencia

De acuerdo a las normas aprobadas por el Consejo Nacional de Descentralización, el Consejo Directivo de dicha institución deberá aprobar el Plan Quinquenal 2006-2011 durante este primer trimestre. Además, el CND tiene hasta el mes de marzo para consolidar los diferentes planes sectoriales en un Plan Anual para remitirlo para aprobación de PCM, que tiene hasta el 6 de abril para aprobarlo mediante Decreto Supremo.

■ Efectivización de las Transferencias de programas y funciones

Este trimestre deben aprobarse las normas necesarias para concretar la transferencia de los programas sociales a cargo de MIMDES y PROVIAS RURAL a las municipalidades que cumplieron con los mecanismos de verificación en el año 2005. En el primer caso deberá aprobarse una Resolución Ministerial, en tanto que en el segundo la transferencia financiera requiere un Decreto Supremo.

En el caso de gobiernos regionales, de acuerdo al cronograma establecido en la Resolución Presidencial Nº 050-CND-P-2005, a partir del 1 de marzo deberá efectivizarse las transferencias de funciones previstas en el Plan Anual 2005, las que deberán ser acompañadas de recursos, personal, acervo documentario y bienes.

Contactos Descentralizados

AYACUCHO

Coordinador Regional: Jorge Álvarez
Teléfono: 01-9657 0785 / 066-817127
Correo Electrónico: jalvarez@prodes.org.pe

HUÁNUCO - PASCO

Coordinador Regional: Mosclis Vela
Teléfono: 062-967 4408 / 062-517655
Correo Electrónico: mvela@prodes.org.pe

SAN MARTÍN

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

CUSCO

Coordinador Regional: Boris Mujica
Teléfono: 01-993 0223 / 084-260562
Correo Electrónico: bmujica@prodes.org.pe

JUNÍN

Coordinadora Regional: Vilma Luna
Teléfono: 01-9657 0781
Correo Electrónico: vluna@prodes.org.pe

UCAYALI

Coordinador Regional: Guillermo Chirinos
Teléfono: 061-961 9366 / 061-572497
Correo Electrónico: jchirinos@prodes.org.pe

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato Nº 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia.