



Descentralizando

N° 6 Abril-Junio 2006

BOLETÍN TRIMESTRAL

Índice

Editorial	1
Los Resultados del Proceso Electoral	2
Una mirada rápida al Balance del CND	4
Una agenda para el futuro del proceso de descentralización	5
El otro lado de las transferencias intergubernamentales	6
Se concretan transferencias de programas sociales, mas no de funciones	8
Avances en el Presupuesto Participativo	9
Herramientas para el fortalecimiento de capacidades	10
Noticias Breves	11
Descentralización: Desafíos del tercer trimestre	12

Programa Pro Descentralización PRODES - USAID

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 prodes@prodes.org.pe
web www.prodes.org.pe

Editorial

El próximo 28 de julio se instalará un nuevo gobierno para el período 2006-2011. El Partido Aprista se hará cargo del Ejecutivo en tanto que en el Congreso se espera que las diferentes fuerzas políticas busquen la concertación dado que ninguna tendrá mayoría absoluta.

El proceso electoral para definir a este nuevo gobierno fue el primero en el que se aplicó la valla electoral que establecía una barrera de 4% de los votos o de 5 legisladores electos por una agrupación en más de una circunscripción territorial para ingresar al Congreso. La aplicación de la valla dio como resultado el ingreso al Congreso de 7 partidos políticos o alianzas de las 24 que presentaron candidatos, a diferencia del periodo 2001-2006 donde el número que ingresó fue de 11.

Lo anterior deberá leerse en el contexto actual donde se vienen presentando tensiones dentro del Partido Unión Por el Perú, lo que evidencia que la valla, sin bien necesaria, no es suficiente; aún queda un largo camino por recorrer en la tarea de lograr reglas electorales que favorezcan el fortalecimiento de los partidos políticos y, por tanto, de los mecanismos representativos de nuestro sistema democrático. Se trata de lograr que el país cuente con partidos sólidos que actúen como primer foro de discusión de las distintas opciones de política a presentar y debatir en el Congreso y favorezcan que sus representantes respondan y rindan cuentas a sus electores.

Pasos en ese camino son la aprobación de la ley que obliga a presentar y publicar planes de gobierno a los candidatos, la que será aplicable a los procesos electorales del nivel regional y local, así como la modificación del Reglamento del Congreso para que los proyectos de ley sean presentados por bancadas y no individualmente, lo cual incidirá en la calidad y número de proyectos que debatirá el Pleno. Sin embargo, quedó pendiente modificar las leyes de elecciones regionales y municipales, para eliminar el premio a la mayoría que consiste en la entrega de la mayoría en el Consejo Regional o Concejo Municipal a la lista que gane las elecciones. Será importante que el próximo Congreso revise esta regla de elección para evitar que una autoridad elegida con poco porcentaje controle el órgano que precisamente debe fiscalizarla y emitir las normas para su actuación. De ser discutida esta nueva regla de elección por el próximo Congreso no podrá aplicarse a los procesos electorales del próximo noviembre ya que en el mes de agosto se cierra la inscripción de candidatos a presidente regional y alcalde y no sería pertinente hacer cambios luego de esa fecha.

Esperemos que los cambios aprobados y aquellos en debate ayuden a fortalecer la relación entre representantes y representados así como a institucionalizar a los partidos políticos, favoreciéndose así el impulso a reformas y políticas de Estado que respondan mejor a los intereses de la ciudadanía. Sólo así se podrá avanzar en recuperar y consolidar la confianza ciudadana en el sistema democrático.

Los Resultados del Proceso Electoral

El Nuevo Legislativo 2006-2011

A fines de octubre de 2005 se aprobó la Ley N° 28617 sobre la barrera o valla electoral, que estableció que, para acceder a la distribución de escaños en el proceso electoral del 2006, se requería alcanzar al menos 5 representantes al Congreso o 4% de los votos válidos a nivel nacional¹. Además, la norma dispuso que los partidos políticos que no obtuviesen representación parlamentaria mantendrían el registro por un año, plazo luego del cual su inscripción se cancelará.

Como se comenta en el Editorial, el proceso electoral reciente fue el primero en el que se aplicó la valla electoral, lo cual ha dado como resultado un Congreso con un número menor de partidos políticos, lo que podría fomentar su fortalecimiento además de una mayor concertación entre agrupaciones. La aplicación de la valla dejó fuera, sin embargo, a varios candidatos al Congreso que obtuvieron un número de votos elevado en determinada jurisdicción, como en Ucayali donde quien obtuvo la mayoría de votos era de un partido que no logró cruzar la valla. De funcionar correctamente los incentivos de las reglas electorales, en una futura elección nacional partidos como éste deberían buscar formar alianzas para superar la valla.

Otro dato interesante de este proceso electoral es la distribución de votos en el Parlamento por circunscripción territorial. De los 120 Congresistas, 35 son de Lima, 4 del Callao y 81 del resto de departamentos del país. La distribución de los escaños por partidos evidencia una marcada tendencia: Unidad Nacional y Alianza por el Futuro tienen la mayoría de representantes de Lima con 24 de los 35 escaños, en tanto que el Partido Aprista y Unión Por el Perú concentran la mayoría de representantes de los diferentes departamentos del país con 68 de los 85 escaños. Además, es importante notar que de los 45 Congresistas de la bancada de Unión Por el Perú, 33 provienen del centro y sur del país. Del mismo modo, cabe destacar la importante presencia femenina con que contará este Congreso, pues 35 mujeres han sido elegidas constituyendo el 29.1% del total de parlamentarios.

En este escenario el proceso de descentralización podría tener renovado impulso. De un lado diversos analistas señalan que la evidente diferencia en los resultados entre el norte y sur del país obedece a la situación de aislamiento y pobreza en la que se encuentran los departamentos del sur, encontrando en el proceso de descentralización una alternativa para integrar al país y reducir su marcado fraccionamiento. Del otro, que la representación departamental se concentre en dos partidos políticos podría generar un bloque sólido que permita

consensos y toma de decisiones para que la descentralización avance. Ello en especial considerando que son principalmente los congresistas de fuera de Lima los interesados en que este proceso concrete sus resultados. Al respecto, cabe mencionar que a diferencia del Parlamento anterior, éste comprende a 81 congresistas que han vivido de cerca la implementación de las normas que se han aprobado desde el 2002 como parte del proceso de descentralización en curso.

Será importante que los congresistas recientemente electos recojan y evalúen los avances del proceso de descentralización definiendo una agenda prioritaria con los temas que, en el marco de sus competencias, son urgentes. La Comisión de Descentralización del Congreso, el CND y otras organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional han elaborado balances, agendas y recomendaciones que pueden ser revisados como punto de partida por quienes asumirán una curul este 28 de julio. Estos documentos se comentan brevemente en la siguiente sección.

La Agenda del Ejecutivo 2006-2011

En la segunda vuelta, Alan García Pérez fue elegido Presidente del Perú. Entre las diferentes propuestas que planteó durante la contienda electoral, avanzar en el proceso de descentralización fue una de ellas. Sobre esta propuesta y las otras que formuló, la sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía en general deberán estar atentos a lo largo de su gestión y él deberá rendir cuentas al respecto oportunamente.

Uno de los instrumentos más importantes para pedir cuentas a las autoridades y evaluar su gestión es el plan de gobierno. Si bien en muchos casos el partido político que llega al gobierno ajusta su plan y propuestas en base a la información a la que accede una vez que asume el cargo, es importante tener al plan como un punto de partida. Por ello, en esta sección incorporamos un resumen del plan de gobierno del Partido Aprista (ver Cuadro N° 1), organizado en función de las 8 dimensiones del proceso de descentralización que PRODES incorpora en su Informe de Balance del Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006².

Una buena señal sobre la importancia que tendrá el tema de descentralización en la Agenda del próximo Poder Ejecutivo sería los esfuerzos por definir quién se hará cargo del Consejo Nacional de Descentralización así como el anuncio de medidas para asignar ciertas responsabilidades en materia de educación y salud a las municipalidades, lo que acompañado de un sólido respaldo técnico podría generar importantes avances en este proceso.

¹ Para los siguientes procesos electorales la valla será de por lo menos 6 representantes o 5% de los votos.

² Disponible en www.prodes.org.pe

Cuadro N° 1
Propuestas contenidas en el Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano

Dimensión	Propuestas
Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con una estrategia de regionalización a largo plazo que se concrete en regiones transversales más una zona metropolitana. Toda región en lo posible deberá contar con zonas en costa, sierra y selva, que cuenten con un puerto, con una o más ciudades de 200 mil hab. y con servicios de comunicación. • Constituir regiones que tengan peso económico que las haga viables y puedan a futuro ejercer un contrapeso a la influencia de Lima Metropolitana. Se sugiere que toda región genere por lo menos el 7% del PBI nacional.
Transferencia de Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Definir en una ley de competencias el rol de cada nivel de gobierno para evitar duplicidades y fusionar organismos que duplican funciones y personal. • Transferir al nivel regional los programas de PRONAA y FONCODES. • Descentralizar regional y municipalmente la gestión educativa a nivel primaria y secundaria. Concluir el proceso de transferencia de competencias educativas y de gestión a los gobiernos regionales, quedando el Ministerio de Educación como un ente normativo. • El rol del Estado en el nivel nacional, regional y local será el de promotor de la actividad minera, facilitador de las relaciones entre empresas y población, normativo en cuanto a la regulación sobre operación y fiscalizador del fiel cumplimiento de las normas. • Desconcentrar las funciones que no son transferibles, como aquellas que ejerce ONPE, RENIEC, Fuerzas Armadas, RENIEC y otros. Eliminar las prefecturas, subprefecturas y gobernaciones. • Fortalecer y descentralizar las instituciones que promueven las exportaciones en un solo esfuerzo, entre ellas PROMPEX, MINCETUR y MINAG.
Descentralización Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar más recursos a las regiones y municipalidades. • Perfeccionar la distribución del canon y regalías en favor de las zonas con asientos mineros, a efectos de mejorar la redistribución territorial de los recursos se determinará dónde se generan los impuestos y no dónde se recaudan. • Implementar una reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria sin crear nuevos impuestos y elimine progresiva y concertadamente exoneraciones para alcanzar mayor presión tributaria.
Descentralización Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el proceso de descentralización con una estrategia de desarrollo regional de largo plazo. Profundizar la descentralización productiva del país. • Dar prioridad a la implementación de infraestructura física: carreteras, puertos, energía y comunicaciones. Dar en concesión 28 carreteras de penetración Costa-Sierra. • Promover el desarrollo de circuitos turísticos y corredores de exportación y facilitar las cadenas de producción y la conformación de conglomerados de productos y servicios. • Implementar el programa Sierra Exportadora, incluyendo proyectos de forestación y reforestación de suelos de la sierra no aptas para la agricultura.
Democratización de las Decisiones Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la democracia representativa. • Promover la vigilancia ciudadana de la gestión pública. • Promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto.
Adecuación de Sistemas Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar el SNIP, reorganizarlo para que se adapte a la realidad nacional, adecuarlo a criterios más realistas, con definición de competencias en los niveles local, provincial, regional y nacional. El SNIP formará parte del CEPLAN. • Fortalecer el CEPLAN con oficinas desconcentradas en cada una de las regiones. Desactivación del CND y traslado de sus funciones al CEPLAN. • Reformar la carrera pública, definir cargos de confianza y de carrera de organismos públicos. • Establecer mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto. • Reestructurar el presupuesto público, convertir el gasto corriente en gasto social y de inversión.
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha un programa de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos descentralizados, para mejorar su capacidad de gestión administrativa y de captación de recursos, con universidades. Lograr la conectividad a Internet de todos los distritos y de los centros poblados.

Una mirada rápida al Balance del CND

El marco normativo define a la descentralización como un proceso dinámico y continuo que exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación, y como un proceso democrático que se basa en la participación y la concertación. Para ello, establece que al menos dos veces al año la Presidencia del CND convoca a los Presidentes Regionales a fin de evaluar y coordinar la marcha del proceso de descentralización y que la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso evalúa anualmente el desarrollo del proceso en base al informe que le hace llegar el CND.

Cabe resaltar que es importante que el proceso de descentralización sea evaluado permanentemente, dado que por su complejidad requiere constante retroalimentación y ajuste.

El Informe referido al año 2005 fue presentado por el CND a la citada Comisión en marzo de 2006, haciéndose público en el mes abril a través de su publicación en su página web. El Informe cuenta con ocho capítulos, cada uno de los cuales comprende una sección introductoria, los objetivos, las estrategias planteadas, las actividades realizadas, conclusiones y recomendaciones³. En cuanto a la metodología seguida por el CND para elaborarlo, del Informe se desprende que las opiniones de los gobiernos regionales han sido canalizadas de manera formal a través de comunicaciones escritas.

Entre las principales conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe encontramos:

- El CND considera que si bien los resultados del referéndum no permitieron conformar una región, se puso en la agenda política el tema de la integración y descentralización. Para promover la integración de regiones, el CND plantea mejorar la visión del desarrollo territorial en cada departamento e inter departamentos dentro de un proceso de planteamiento, incluyendo un plan nacional de inversión descentralizada para generar mejores condiciones para la integración.

En cuanto al afianzamiento del proceso de descentralización, el CND considera que se debe lograr el compromiso de

los partidos políticos nacionales y movimientos regionales con una agenda descentralista que permita consolidar el proceso. Por ello, destaca como necesario seguir fortaleciendo los espacios de concertación y coordinación descentralistas de carácter nacional, regional y local.

- Se cuenta con un Plan de Transferencias Sectoriales 2006-2010 elaborado por el CND sobre la base de propuestas de todos los actores, que permite conducir y ejecutar el proceso de descentralización. Para avanzar en las transferencias, se requiere una matriz de funciones por niveles de gobierno que evite duplicidades además de lineamientos para realizar la cuantificación de los recursos asociados a las transferencias.
- El Sistema de Acreditación es objetivo y transparente y asegura que los gobiernos acreditados cuenten con recursos humanos, materiales y normativos para una gestión adecuada de las funciones transferidas. Además ha permitido el reordenamiento de la estructura de los gobiernos regionales.
- En cuanto al financiamiento de gobiernos descentralizados, se debe promover la eliminación de las exoneraciones tributarias en los departamentos que lo soliciten, impulsando un pacto con las empresas que actualmente gozan de exoneraciones. Además, es necesario contar con información para una adecuada distribución de los recursos en los departamentos a nivel regional y local.
- Existen avances en materia de organización y concertación de la oferta pública de capacitación, por lo que el rol de facilitador y articulador de la oferta que asume el CND debe mantenerse y se debe avanzar en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación que permita una medición más objetiva de los avances en el desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados.
- En cuanto a participación, el CND plantea que los Consejos de Coordinación Regional y Local funcionen como instancias temáticas enmarcadas en los planes de desarrollo concertado y vinculen los diversos espacios de participación de naturaleza sectorial existentes.

³ Este Informe puede ser revisado en: www.cnd.gob.pe. Los ocho capítulos del Informe son:

1. Inversión Descentralizada e Integración y Conformación de Regiones
2. Transferencias y Acreditación
3. Financiamiento Descentralizado
4. Gestión Pública Descentralizada y Fortalecimiento de Capacidades
5. Participación Ciudadana
6. Articulación Intergubernamental e Interinstitucional
7. Desarrollo Normativo del Proceso de Descentralización
8. Diagnóstico Institucional del CND

Una agenda para el futuro del proceso de descentralización

La Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República ha preparado una agenda para entregar al próximo Congreso denominada Agenda de la Descentralización 2006-2011: Para relanzar y desarrollar la descentralización. Esta agenda fue resultado de un debate de la Comisión con diferentes actores políticos, sociales y académicos desarrollado en mesas de trabajo además de un Foro Público el 19 de mayo.

La agenda fue presentada formalmente el 30 de mayo y entre sus principales propuestas encontramos:

- **Marco Normativo:** Completar el marco básico de la descentralización aprobando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y nuevas Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y normas sectoriales.
- **Conducción del Proceso:** El Presidente del Consejo de Ministros debe asumir la responsabilidad política directa del proceso de descentralización para fortalecer la capacidad de decisión sobre el Ejecutivo, junto con los presidentes regionales y representantes de los gobiernos locales. La implementación del proceso debe estar a cargo de un órgano técnico que asume principalmente la coordinación del proceso de transferencia de competencias, programas y proyectos.
- **Transferencias de Competencias, Proyectos y Programas:** Culminar con las transferencias de programas sociales y ejecutar las transferencias de competencias y funciones mediante Acuerdos Sectoriales de cada Ministerio, acompañándolas de personal y presupuesto.

Reformular el Sistema de Acreditación para convertirlo en un instrumento que mejore la gestión pública en base al desarrollo de capacidades.

Establecer la autonomía administrativa de los gobiernos regionales sobre las direcciones regionales sectoriales, en tanto que la función de rectoría de los ministerios debe realizarse a través de las gerencias regionales.

- **Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial:** Formular un plan nacional de regionalización y ordenamiento como marco técnico y orientador de la reforma territorial, que elimine las etapas y fechas rígidas actualmente establecidas en las normas.

Fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional para impulsar la conformación de regiones y proyectos de carácter regional, incorporando a los alcaldes provinciales y representantes de organizaciones sociales. Fortalecer las mancomunidades municipales como espacios de articulación y complementariedad locales.

- **Descentralización Fiscal:** No condicionar la descentralización fiscal a la conformación de regiones y concertar el presupuesto nacional que debe constituirse gradualmente en recursos regionales y municipales.

Establecer mecanismos compensatorios a través del FONCOMUN para las municipalidades rurales que no reciben beneficios de canon y regalías.

- **Participación:** Aprobar una nueva Ley de Participación y Control Ciudadano que institucionalice las nuevas formas e instancias de participación creadas en el marco del proceso de descentralización. Precisar funciones de los Consejos de Coordinación Regional y Local que permita la participación de las organizaciones más representativas.

Recuadro N° 1: Comentarios desde sociedad civil a la agenda del Congreso

La Asociación de Servicios Rurales-SER, con miras a enriquecer el debate sobre una agenda del proceso de descentralización, planteó recomendaciones a la agenda propuesta por la Comisión que consideramos importante resumir. Así, SER propone:

- Definir con mayor claridad y especificidad las funciones entre niveles de gobierno, diferenciando entre las municipalidades provinciales y distritales y acompañar la transferencia de funciones con los recursos necesarios. No transferir funciones sin recursos ni recursos sin responsabilidades.
- Revertir la tendencia hacia la fragmentación del mapa político administrativo en unidades cada vez más pequeñas y por ello establecer claramente que las municipalidades de centros poblados no constituyen órganos de gobierno local con autonomía y definir incentivos adecuados para la fusión de distritos y provincias.
- Contar con una tipología de municipalidades que sirva de guía al proceso de descentralización administrativa, asegurando mejores resultados en procesos claves como el de transferencia de funciones.
- En cuanto al SNIP, evaluar la propuesta de eliminar todo tipo de control o revisión del nivel nacional a proyectos regionales de mayor envergadura, dada la escasez de recursos públicos y lo mucho que queda por avanzar en una administración pública gerencial orientada a resultados.

Fuente: SER www.ser.org.pe

Fortalecer el presupuesto participativo, articulándolo con los planes de desarrollo, afirmando el respeto de los acuerdos y evaluando su impacto.

- **Sistemas Administrativos:** Descentralizar y simplificar el SNIP y entregar a los gobiernos descentralizados autonomía para aprobar proyectos de inversión cualquiera sea el monto, cumpliendo con las normas técnicas del SNIP y se dé cuenta a éste. El SNIP debe orientarse a fortalecer capacidades técnicas, brindar asistencia técnica, supervisar y evaluar la inversión pública.

Implementar el Sistema Nacional del Planeamiento Estratégico y el CEPLAN.

- **Fortalecimiento Institucional:** Poner en marcha un efectivo plan de fortalecimiento de capacidades y de asistencia técnica de los gobiernos descentralizados. Fortalecer integralmente las municipalidades rurales, que constituyen más del 60% del total de municipalidades.

Aprobar la Ley General de Empleo Público con el objeto de reordenar la carrera pública y poder contar con una administración moderna y eficiente, que brinde servicios de calidad a los ciudadanos.

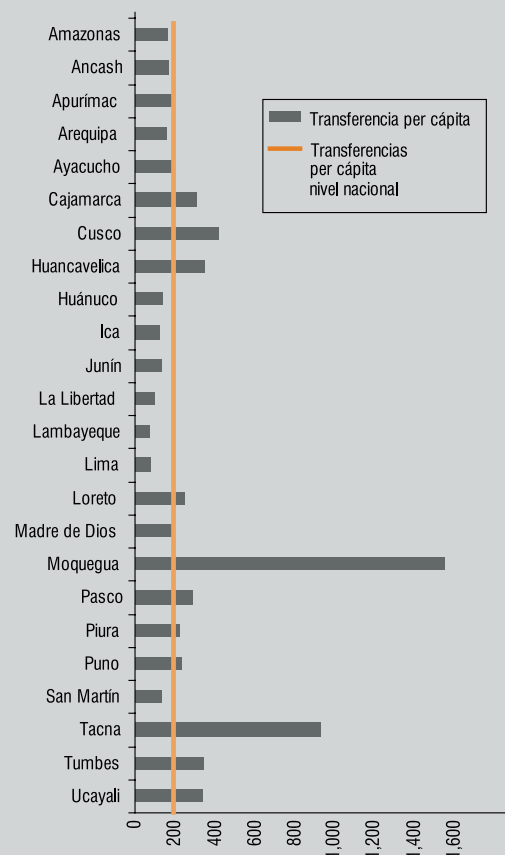
El otro lado de las transferencias intergubernamentales

En los últimos cinco años se ha incrementado en más del 130% el volumen de transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos regionales y locales, las que están compuestas por recursos provenientes del canon, regalías, fondos de compensación, Fondo de Compensación del Gas de Camisea - FOCAM y renta de aduanas. Si bien el debate en torno a las transferencias intergubernamentales se ha centrado en que los recursos se usen oportunamente y bien, otro problema no menos importante son las inequidades que se estarían generando por los mecanismos de distribución de estos recursos.

Las inequidades saltan a la vista. Según los datos publicados por el CND sobre las transferencias realizadas a los gobiernos regionales y locales durante el 2005⁴, mientras que a departamentos como Moquegua se transfiere cerca de S/. 1,500 por persona, en Lambayeque el monto ascendió a S/. 73 (ver Gráfico Nº 1). El tema de la inequidad se acentúa al revisar las cifras de transferencias a nivel provincial, pues mientras que los gobiernos locales de la provincia de Mariscal Nieto en Moquegua recibieron en el 2005 S/. 1,740 por persona, los de la provincia de Puno, su vecina, recibieron sólo S/. 149 y los de Chiclayo, en el departamento de Lambayeque, recibieron S/. 49, es decir 35 veces menos de lo recibido por la provincia Moqueguana.

La distribución de los recursos de las transferencias debería responder a lógicas distintas a fin de evitar o disminuir las inequidades que se están generando. Mientras que los recursos provenientes de canon, regalías, FOCAM y renta de aduanas se distribuyen en las zonas en las que estos recursos se generan, los transferidos mediante FONCOR y FONCOMUN deberían obedecer a criterios de compensación. Sin embargo, actualmente sólo

Gráfico Nº 1:
Transferencias per cápita por departamento

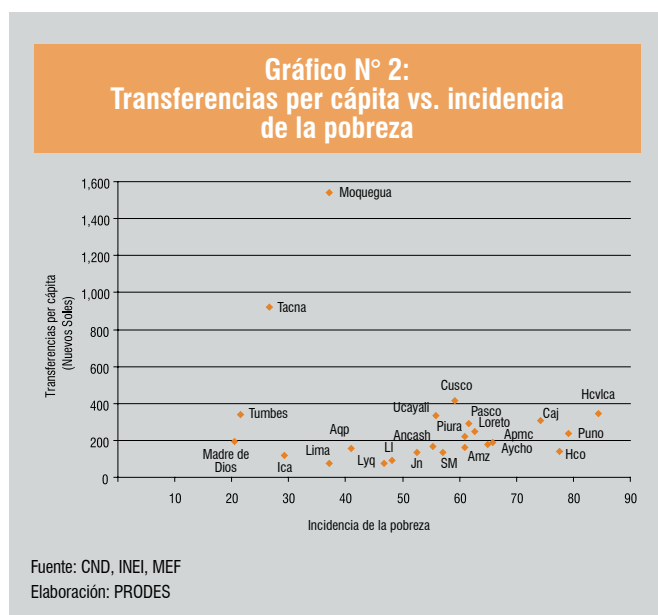


Fuente: CND, INEI
Elaboración: PRODES

4 Disponible en www.cnd.gob.pe

una pequeña proporción de FONCOR se distribuye siguiendo criterios de compensación⁵. En este sentido, los departamentos que tienen la suerte de contar con algún recurso natural que está siendo explotado en su territorio son los que están recibiendo la mayor parte de las transferencias intergubernamentales, pues además de recibir el premio por su suerte, también reciben parte de los fondos de compensación. La inequidad del sistema vigente se aprecia mejor analizando la relación entre las transferencias per cápita por las fuentes mencionadas previamente y el nivel de pobreza (ver Gráfico N° 2).

Es importante resaltar que las transferencias por concepto de canon y similares han aumentado en los últimos años, no sólo porque los precios internacionales se han elevado y las utilidades de las empresas se han multiplicado, sino también porque las normas aprobadas por el Congreso de la República, especialmente en el período 2001-2006, han incrementado el “premio” para las zonas donde se extraen los recursos naturales, según se muestra en el Cuadro N° 2:



**Cuadro N° 2
Normas que regulan transferencias de recursos, según periodo de gobierno***

Tipo de Transferencia	Gobierno de Transición Noviembre 2000- Julio 2001	Gobierno de Alejandro Toledo Julio 2001-Julio 2006
Canon	Con la aprobación de la Ley de Canon N° 27506 el 10 de julio de 2001, se incrementó el porcentaje de Impuesto a la Renta que pagan las empresas extractivas y que se distribuye a los gobiernos descentralizados: de 20% a 50% ⁶ .	Ningún cambio en tema de montos a ser distribuidos.
Regalía minera	No existía.	La Ley N° 28258 crea las regalías mineras en el 2004. El íntegro de los recursos que se recaude por este concepto se transfiere a los gobiernos descentralizados desde el 2005.
FOCAM	No existía.	La Ley N° 28451 crea el FOCAM en el 2004, este fondo compuesto por el 25% de los recursos que recibe el Estado por regalías del gas de Camisea es distribuido desde el 2005 en los departamentos por donde pasan los ductos con hidrocarburos del Proyecto gasífero . La Ley N° 28622 amplía el ámbito de distribución del fondo, incluyendo a Ucayali, a fines de 2005.

* Los criterios de distribución de estos recursos han sido modificados a través de varias normas, entre ellas N° 002-2004 y Ley N° 28323

Fuente: Normas citadas
Elaboración: PRODES

En paralelo al aumento del volumen de recursos de estas transferencias ha venido el aumento de las inequidades antes ressaltadas. Urge analizar el tema de transferencias intergubernamentales de manera más comprehensiva, para

lograr un sistema que contemple mecanismos de compensación para zonas de mayor pobreza, estrategias para minimizar la vulnerabilidad de las fuentes de financiamiento y premios al buen desempeño de gobiernos regionales y locales.

⁵ El monto restante corresponde al presupuesto de los proyectos transferidos de INADE, que ahora se transfiere a los gobiernos regionales.

⁶ Para recursos mineros, gasíferos, forestales, pesqueros, excepto petroleros los que tienen un mecanismo distinto de distribución, con rangos diferenciados: 2.5% y 12.5% por producción y ventas.

Se concretan transferencias de programas sociales, mas no de funciones

Este trimestre hay avances importantes para concretar la transferencia de recursos de los programas sociales a cargo de PRONAA –programas de complementación alimentaria– y de FONCODES –infraestructura básica– a los gobiernos locales verificados. Como se recordará, algunos de los problemas presentados el año pasado estaban vinculados con el retraso en las transferencias de recursos a los gobiernos que cumplieron con presentar sus mecanismos de verificación. Este retraso también se presentó en el caso de las transferencias correspondientes a PROVIAS Rural.

Para superar este problema, en el caso de los programas a cargo de MIMDES, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006 - Ley Nº 28652, autorizó en su Segunda Disposición Transitoria a MIMDES a efectuar, mediante resolución ministerial, las transferencias financieras a favor de los gobiernos locales provinciales y distritales que culminasen el proceso de acreditación. Ello ha facilitado el proceso y MIMDES ha autorizado transferencias financieras a los gobiernos locales en los meses de abril y mayo, a la par con el proceso de suscripción de Convenios de Gestión, requisito indispensable para la transferencia efectiva⁷.

Dado que la Ley mencionada no previó la misma posibilidad para el caso de PROVIAS Rural, por Decreto Supremo Nº 017-2006-MTC, del 10 de junio de 2006, se aprobó la transferencia de recursos para el mantenimiento vial rutinario y de estudios terminados de caminos vecinales en cartera a diversas municipalidades provinciales. Esta norma no sólo concreta las transferencias pendientes del año 2005 y 2006, sino que va más allá, al disponer que a partir del ejercicio 2007, PROVIAS Rural se desprende de los recursos correspondientes al mantenimiento rutinario de caminos a favor de los gobiernos locales, por un monto anual de más de 13 millones de soles y encarga a la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF publicar cada año los montos que corresponden a cada gobierno local.

La solución de este tipo de problemas evidencia una voluntad de los sectores, específicamente de MIMDES y MTC, por continuar y seguir avanzando en el proceso de descentralización. Evidentemente, con miras a futuros procesos, es necesario definir un mecanismo que simplifique la formalización en la transferencia de recursos presupuestales.

A diferencia de los avances presentados en el caso de las transferencias a los gobiernos locales, las transferencias de funciones a gobiernos regionales no ha logrado concretarse en una transferencia efectiva de recursos. Se mantienen las deficiencias presentadas en los procesos anteriores, donde parte de los problemas se origina en la dificultad para asociar recursos del nivel nacional con determinada función⁸.

Este trimestre se ha aprobado el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales⁹ así como el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006-2010¹⁰, sin considerar estimados de los recursos a transferir a los gobiernos regionales, lo que supone que para su implementación, por lo menos del anual, se presentarán problemas similares. No obstante, el Decreto Supremo que aprueba el primero de los planes establece que el MEF deberá formular lineamientos para que los sectores cuantifiquen los recursos a transferir junto con las funciones.

Finalmente, es importante referirnos al procedimiento que se ha venido siguiendo para que los gobiernos regionales acrediten para la transferencia de funciones sectoriales, caracterizado por un énfasis en lo procedimental y en el cumplimiento de requisitos formales. Sobre este punto, el referido Decreto Supremo que aprueba el Plan Anual ha dispuesto que el CND dicte normas para simplificar y agilizar el procedimiento de certificación para la transferencia de funciones, lo que a entender de algunos es una llamada de atención al CND.

Con miras a esta simplificación, el CND debe tener presente que la Ley de Bases de la Descentralización establece que las transferencias deben cumplir con el criterio de provisión, lo que supone que toda transferencia o delegación debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos para su ejecución, precisamente para garantizar la neutralidad fiscal y evitar mayor gasto público al Estado. En sintonía con este principio, el CND debe procurar que los requisitos exigidos a los gobiernos descentralizados no estén vinculados con recursos que deberían ser transferidos junto con las funciones, tales como recursos humanos y equipos.

⁷ Para más detalle ver:

- Resolución Ministerial Nº 216-2006-MIMDES, publicada el 01 de abril de 2006.

- Resolución Ministerial Nº 305-2006-MIMDES, publicada el 02 de mayo de 2006.

⁸ Para más detalle se sugiere revisar PRODES, "Proceso de Descentralización 2005 – Abril 2006: Balance y Desafíos", sección Transferencia de Responsabilidades. En: www.prodes.org.pe

⁹ Aprobado por Decreto Supremo Nº 021-2006-PCM, publicado el 27 de Abril de 2006.

¹⁰ Aprobado por Resolución Presidencial Nº 044-CND-P-2006, publicado el 19 de Mayo de 2006.

Avances en el Presupuesto Participativo

Este trimestre y con bastante retraso se publicó el Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007¹¹. Si bien las diferencias entre el instructivo de este año respecto del anterior no son muchas, podemos destacar que el nuevo contiene mayores orientaciones sobre articulación entre niveles de gobierno y desarrolla con mayor detalle la rendición de cuentas y el rol de los Comités de Vigilancia.

En el marco del proceso de presupuesto participativo, la mayoría de gobiernos regionales y locales se encuentra en la etapa de priorización de proyectos o formalización de acuerdos. A partir de información levantada en las zonas en las que PRODES brinda asistencia técnica y capacitación, hemos encontrado algunas situaciones comunes que consideramos importante destacar:

- **Retraso en el inicio del proceso:** El retraso en la publicación del Instructivo ha generado en muchos casos una demora en el inicio del proceso y en otros en la emisión de las ordenanzas de carácter regional o local para orientarlo, ya que a entender de algunos consejeros y regidores no puede iniciarse el proceso sin la aprobación del Instructivo.

Ello sobre todo se presenta en gobiernos locales que carecen de capacidad, experiencia o voluntad política para el desarrollo de este tipo de procesos. Por ejemplo, en el departamento del Cusco, a diferencia del departamento de Ayacucho, la mayoría de municipalidades y el gobierno regional inició el proceso teniendo en cuenta el instructivo del año anterior e incluso la Municipalidad de San Sebastián inició el proceso en el mes de febrero.

- **La adecuación del Instructivo a la realidad:** La mayoría de gobiernos regionales y locales adecua el Instructivo a su realidad y a las dinámicas locales y en algunos casos plantean innovaciones. Entre los principales temas que se ajustan encontramos que la convocatoria la realiza el presidente o alcalde, se reduce el número de talleres –usualmente el taller de diagnóstico y de definición de criterios se realiza en una sola actividad, así como el de priorización y formalización de acuerdos–, se flexibiliza el registro de agentes participantes y se ajustan los criterios de priorización – p.e. se incluye como criterio que el proyecto esté declarado viable.

Además se han presentado avances en varios gobiernos regionales y municipalidades para mejorar la calidad de la inversión en el marco del nivel de gobierno, como es el caso del Gobierno Regional del Cusco que ha aprobado unos lineamientos de política regional para la formulación

del presupuesto para el año fiscal 2007, donde establece las orientaciones para la inversión en proyectos considerados regionales y para el cofinanciamiento de proyectos con los gobiernos locales y otras entidades públicas especialmente del nivel nacional.

Otro aspecto que podría entenderse como una adecuación es el referido a la articulación entre niveles de gobierno. En algunos casos el gobierno regional y los gobiernos locales no han coordinado la programación de las fechas de sus respectivos procesos aduciendo que gozan de autonomía administrativa y política y que por ello no requieren articular los procesos. Sobre este punto, quizás valdría la pena explorar si es imprescindible articular los procesos empezando por el nivel distrital, luego el provincial y finalmente el regional, teniendo en cuenta que en aquellos casos donde se han coordinado los procesos e incluso el nivel regional ha desarrollado talleres descentralizados no se han presentado propuestas que efectivamente se ajusten al nivel de gobierno correspondiente, por el contrario se presentan proyectos de una naturaleza más local, lo que en la práctica hace la articulación innecesaria.

- **Más participantes, no necesariamente representantes:** Este año se percibe un número mayor de participantes, al punto que algunos equipos técnicos de gobiernos regionales habían previsto la participación de 250 personas y finalmente han asistido 400.

Sin embargo, de acuerdo a especialistas que actualmente acompañan a los gobiernos regionales y locales, se presenta una creciente informalidad de la participación, de tal manera que cada vez más la figura y el rol del agente participante se va diluyendo y aparece como protagonista una participación espontánea y de último momento. Así, se presentan los alcaldes al último taller de formalización esperando incorporar un proyecto para su zona, ciudadanos que interesados en el tema asisten a algún taller sin mayor información sobre el proceso e incluso potenciales candidatos a los procesos electores del próximo noviembre que pretenden incidir en la decisión del presupuesto.

Además, están participando funcionarios de los sectores de salud y educación, pero no se cuenta con información si actúan como representantes de los sectores sociales y con la expectativa de obtener recursos para su sector o si participan como parte del equipo técnico.

11 Aprobado por Resolución Directoral N° 011-2006-EF/76.01 publicada el 1 de abril de 2006.

Herramientas para el fortalecimiento de capacidades

■ Diplomado “Descentralizando la Descentralización”

En alianza con universidades locales de Ayacucho, Huánuco y Cusco, PRODES está promoviendo la realización de Diplomados en Descentralización y Gestión Pública con el fin de fortalecer las capacidades de análisis y reflexión crítica sobre la descentralización como reforma del Estado. Entre abril y junio se desarrolló el primero de estos diplomas en la ciudad de Huánuco en alianza con la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán (ver Recuadro N° 2).

■ Guía de Promoción de Inversiones

PROINVERSIÓN y PRODES han puesto a disposición del público en general la Guía de Promoción de Inversiones Descentralizadas, la cual busca difundir de manera sencilla la normatividad y procedimientos para promover inversiones privadas a nivel descentralizado, teniendo en cuenta los roles de los tres niveles de gobierno. Esta guía puede ser consultada en la página web: www.proinversion.gob.pe y www.prodes.org.pe.

■ Más orientación para la elaboración de Proyectos de Salud y Saneamiento

Con el fin de brindar mayores herramientas para elaborar proyectos de inversión pública, el Ministerio de Economía y Finanzas ha publicado dos instrumentos con los criterios y procedimientos necesarios para elaborar proyectos de salud y saneamiento. El primero de ellos se enfoca en la elaboración de perfiles de proyectos de salud (RD N° 002-2006-EF/68.01) y el segundo es una directiva que establece los requisitos y

procedimientos para la aplicación de las normas del SNIP a los proyectos de inversión en saneamiento, formulados y ejecutados por terceros (RD N° 004-2006-EF/68.01). Ambas herramientas pueden ser consultadas en www.mef.gob.pe, en la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

■ Registro y Certificación de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública Descentralizada

Desde abril de 2006 el CND ha iniciado el registro de entidades prestadoras de servicios de capacitación y asistencia técnica con el objetivo de impulsar la competitividad y transparencia de las instituciones prestadoras de estos servicios, potenciar la mejora continua del servicio y administrar información comparable, para que los tres niveles de gobierno conozcan las distintas alternativas a las que pueden acceder.

Pueden inscribirse asociaciones, universidades, instituciones académicas, firmas consultoras, y organizaciones no gubernamentales de cobertura nacional, regional y local, las cuales además del registro podrán solicitar la certificación correspondiente. Toda la información y formatos a utilizar para el registro y certificación pueden ser consultados en www.cnd.gob.pe.

Entre las instituciones con las que trabaja PRODES en 7 departamentos del país, 2 ya se encuentran registradas y 7 estarían en proceso de inscripción. El paso siguiente es la solicitud de certificación, con ella estas instituciones serán consideradas formalmente como proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica en gestión pública.

Recuadro N° 2: Diploma de Gestión Pública y Descentralización “Descentralizando la Descentralización” en Huánuco

Abriendo los ojos a la descentralización

El Programa Pro Descentralización - PRODES y la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán han tenido el acierto de realizar el Diplomado “Descentralizando la Descentralización”, agrupando a autoridades municipales (alcaldes, regidores y funcionarios), a representantes de la sociedad civil (dirigentes vecinales, de ONG's) y periodistas en el propósito de fortalecer sus capacidades frente a este nuevo proceso que vive el país.

El Diplomado en el que participamos 40 personas desde el 21 de abril y está próximo a concluir ahora en julio ha servido, a muchos de nosotros, para abrirnos los ojos o, si se quiere, guiar nuestras miradas hacia las fuentes de información para entender mejor aún en qué consiste este nuevo intento de descentralizar el país. Pero no es sólo acudir a las fuentes de información sino saber qué información y para qué sirve.

Así, resultan valiosas las lecciones sobre el Estado Peruano, su estructura, la forma cómo se estructura los ingresos y gastos del Estado (en cristiano, cómo se elabora el presupuesto de la nación), el diseño de la descentralización peruana y lo que se ha avanzado de él.

Con defectos y virtudes hay un avance significativo en la descentralización y transferencia de responsabilidades. Hay que fortalecer los aciertos, y corregir los yerros, es la tarea que queda pendiente y en la que definitivamente estamos involucrados los que participamos en esta experiencia educativa. Aún hay mucho camino que recorrer para construir ese país, que queremos, con oportunidades para todos.

Por Giovanni Lincoln Diaz Marcellini, Periodista, alumno del Diplomado

Noticias Breves

Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del SNIP

El 19 de mayo se publicó el Instructivo del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo - SOSEM del SNIP, a través de la RD N° 001-2006-EF/68.01. Este sistema pretende garantizar una mejor gestión de la fase de inversión de los proyectos declarados viables. En la primera etapa de implementación del SOSEM, están obligados a reportar información las unidades ejecutoras de los sectores nacionales y los gobiernos regionales.

Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas

A través del DS 032-2006-PCM se creó el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, el cual puede ser consultado en www.serviciosalciudadano.gob.pe. En este portal se puede tener acceso a una lista con los trámites y formatos que los ciudadanos y empresas tienen que realizar ante los diferentes poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), incluyendo los de gobiernos regionales y locales.

Canoas de Punta Sal y Manantay: Nuevos distritos en Tumbes y Ucayali

Con la Ley N° 28707 publicada el 11 de abril de 2006 se creó el Distrito de Canoas de Punta Sal en Tumbes, que cuenta con 4,764 habitantes. Dos meses más tarde, el 7 de junio, se creó el distrito número 1,833 del país: Manantay en Ucayali, que cuenta con 62,224 habitantes. La creación del nuevo distrito en Ucayali es parte de la demarcación y organización territorial de la provincia de Coronel Portillo, dispuesta mediante la Ley N° 28753. Cabe resaltar que es la primera ley de este tipo que se aprueba para una provincia del país, en el marco de lo dispuesto en el 2002 por la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

FIDE sin novedades

El plazo de presentación de proyectos para ser financiados con recursos del FIDE fue ampliado hasta el 2 de junio de 2006 para los gobiernos regionales, mediante RP N° 032-CND-P-2006 publicada el 5 de abril de 2006. Originalmente, la convocatoria realizada en febrero de 2006 por el CND establecía como plazo máximo para presentación de proyectos el 6 de abril de 2006. Al cierre de esta edición aún no se conoce los avances y resultados de esta convocatoria realizada por el CND.

El CND cuenta con nuevo ROF

Luego del cambio de estructura orgánica del CND en marzo de 2005 en que se definió como órganos de línea a las gerencias de Capacitación y Asistencia Técnica, de Desarrollo e Integración Territorial, de Gestión Pública Descentralizada y de Transferencias y Acreditación y se incorporó como órganos desconcentrados a las Oficinas Territoriales, el 12 de abril de 2006 se aprobó su nuevo Reglamento de Organización y Funciones (RP N° 036-CND-P-2006). Con esta resolución se permite al CND continuar con la progresiva apertura de oficinas territoriales a nivel nacional, dependiendo de la disponibilidad presupuestal y hasta el 28 de julio de 2006.

La participación, la concertación y la descentralización

El 10 de junio se realizó el foro "La participación ciudadana y los procesos de concertación en el marco de la descentralización: balance y perspectivas", en el que participaron representantes del CND, Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación, alcaldes de diferentes municipalidades del país y organizaciones sociales. Al finalizar el evento convocado por el CND y realizado en Villa el Salvador, los asistentes firmaron una carta de intención en la que se comprometen a fortalecer el proceso de descentralización.

Descentralización: Desafíos del tercer trimestre

El tercer trimestre del año estará caracterizado por la instalación de un nuevo Poder Ejecutivo y un nuevo Parlamento. En atención a ello y a que el trimestre julio – setiembre será la antesala a las elecciones de gobiernos regionales y locales, centraremos los desafíos en la preparación del escenario para este proceso.

Elaboración y presentación de planes de gobierno de listas regionales y locales

La elaboración y presentación obligatoria de planes de gobierno para las elecciones regionales y municipales por parte de los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas tendrá como fecha límite el 21 de agosto, fecha en que se cierra la inscripción de candidatos. Los planes de gobierno deberán publicarse en las páginas web de las agrupaciones políticas y del Jurado Nacional de Elecciones. Esta obligación se dispuso a través de la Ley Nº 28711, publicada el 18 de abril de 2006.

Preparación de una transferencia ordenada

En noviembre se elegirán nuevas autoridades regionales y locales, las que asumirán sus cargos el primero de enero de 2007. En el marco de ello, es importante que las autoridades salientes vayan organizando una transferencia ordenada, de tal forma que las nuevas autoridades puedan empezar su gestión con información sólida, transparente y oportuna.

Presentación de presupuestos locales

Entre los meses de julio a setiembre, las municipalidades se abocarán a la elaboración de los estudios que sustenten los proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo 2007, ya que el 2 de octubre deben enviar a la DNPP-MEF toda la información sobre el proceso de presupuesto participativo para el año fiscal 2007. Las municipalidades distritales tienen hasta el 6 de octubre para presentar sus proyectos de presupuesto a la municipalidad provincial, quien tiene hasta el 13 de octubre para remitir el presupuesto consolidado al MEF.

Nuevas elecciones municipales en 9 distritos

El 13 de agosto se celebrarán elecciones en 9 distritos del país, para elegir a 9 alcaldes y 45 regidores quienes ejercerán sus cargos hasta el 31 de diciembre de 2006. Las nuevas autoridades ocuparán el lugar de las autoridades que fueron revocadas en julio del año pasado mediante una consulta popular.

Presentación y publicación de hoja de vida de los candidatos regionales y locales

Una vez que los candidatos aspirantes a los cargos de Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales, o Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales hayan sido elegidos por su partido o invitados a participar en ellos, deberán presentar su Declaración Jurada de Hoja de Vida, la que entre otras características debe mostrar:

- i) Lugar y fecha de nacimiento.
- ii) Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
- iii) Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
- iv) Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
- v) Relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes, si las hubiere.

Estas hojas de vida deberán estar publicadas en las páginas web de las respectivas agrupaciones políticas y a partir de la inscripción de los candidatos en el JNE (21 de agosto) estarán disponibles en la página web del JNE.

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: Jesús Navarro
Teléfono: 01-9657 0781
Correo Electrónico: jnavarro@prodes.org.pe

UCAYALI

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