



Descentralizando

Nº 7 Julio - Setiembre 2006

BOLETÍN TRIMESTRAL

Índice

Editorial	1
La Nueva Agenda de la Descentralización	2
Nuevo impulso al proceso de transferencia a gobiernos regionales y locales	4
Elecciones regionales y municipales: 12,466 nuevas autoridades	6
Presupuesto Participativo, por buen camino	8
Herramientas para el fortalecimiento de capacidades	10
Noticias Breves	11
Los desafíos del cuarto 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

Al finalizar el gobierno anterior, los distintos actores coincidían en que el proceso de descentralización estaba estancado. Los resultados del referéndum de conformación de regiones de octubre de 2005, un proceso de transferencia de responsabilidades desordenado, limitado y engorroso, y poca concertación con gobiernos regionales y locales y la sociedad civil explicaban esta percepción.

Los discursos del Presidente Alan García y del Presidente del Consejo de Ministros ante el pleno del Congreso y luego el anuncio de que septiembre sería el mes de la descentralización crearon grandes expectativas sobre un real cambio en el rumbo y ritmo del proceso. Sin embargo, septiembre terminó sin las novedades esperadas. Un CND en reorganización y anuncios, aún no traducidos en acciones, para acelerar el proceso de transferencias y crear dos regiones piloto resultan lo más destacable de lo dicho al cierre de esta edición.

Como un aporte para nutrir el debate y destrabar el proceso, a continuación van cinco propuestas, recogidas de especialistas, autoridades y funcionarios comprometidos con la descentralización¹:

1. Transferir de inmediato las funciones que venían siendo ejecutadas por las direcciones regionales –sin ningún requisito de por medio–, junto con establecer la dependencia de estas direcciones de los gobiernos regionales (ver detalle en artículo sobre transferencias del presente Boletín).
2. Priorizar la transferencia de las funciones más demandadas por los gobiernos regionales –para comenzar agricultura– y establecer un plazo perentorio para que el sector cuente con: (i) un planteamiento aprobado sobre cómo debe ser su gestión descentralizada, (ii) políticas aprobadas que orienten y regulen la actuación de gobiernos regionales y locales, (iii) indicadores para monitorear el desempeño de los gobiernos descentralizados en el tema y establezca estándares nacionales para los mismos; además, (iv) defina los criterios para la transferencia de los recursos humanos y presupuestales, (v) transfiera a nivel piloto las funciones, incluyendo los programas vinculados a ellas, y (vi) culmine el proceso de transferencia a todos los gobiernos involucrados.
3. Impulsar la reforma del empleo público. El Ejecutivo debería pronunciarse respecto del proyecto que quedó en discusión en el Congreso en la legislatura pasada o elaborar y remitir uno nuevo.
4. Impulsar a las Juntas de Coordinación Interregional como mecanismo de gestión de proyectos y servicios: solucionar los nudos que existen para que estas Juntas puedan ejecutar recursos públicos (por no tener personería jurídica ni ser una instancia pública) y establecer recursos específicos para financiar o cofinanciar sus proyectos (que podrían ser canalizados vía FIDE).
5. Modificar el Sistema de Acreditación: proponer un proyecto de ley para simplificar el proceso (evitar solicitudes, expedientes y convenios innecesarios), eliminar requisitos formalistas (planes, actas y otros similares) y centrarse en aquellos que miden capacidades mínimas, pasar de planes anuales a cronogramas sectoriales de transferencia (que contengan lo señalado en el punto 2) y enfatizar en la evaluación de cumplimiento de indicadores de gestión de las funciones transferidas.

Más allá de la culminación del anunciado mes de la descentralización, la importancia de esta reforma amerita que sea un tema permanente en la agenda del Estado peruano; por ello destacamos la voluntad política expresada reiteradamente por la actual gestión gubernamental desde el inicio de su mandato.

¹ Más información sobre la situación del proceso y recomendaciones para la mejor marcha del mismo puede ser consultada en el Informe "Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006: Balance y Desafíos", disponible en www.prodes.org.pe

La Nueva Agenda de la Descentralización

En el presente artículo revisamos los anuncios y los cambios institucionales que se han producido en el trimestre que pasó en relación al proceso de descentralización, y analizamos cómo se va dibujando la nueva agenda del proceso.

La Voluntad Política

En su discurso inaugural del 28 de julio, el Presidente Alan García expresó el compromiso de su gobierno con la descentralización y en gobernar con los más de 1,800 alcaldes y 25 presidentes regionales. Al respecto, señaló que se descentralizarán todas las atribuciones y los recursos que sean posibles, que se comenzará por la educación primaria, que los gobiernos regionales designarán pronto a los directores departamentales, y que los Ministerios asegurarán el carácter unitario de la Nación a través de políticas generales y evaluaciones.

Casi un mes después, el 25 de agosto, en su discurso de investidura el Dr. Jorge del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros, señaló que el objetivo de descentralizar es proveer mejores servicios a los ciudadanos y generar opciones de desarrollo y empleo en zonas menos favorecidas y alejadas. Señaló también que se debe fortalecer y generar capacidades en los funcionarios y servidores a nivel descentralizado y que el gobierno nacional debe tener menos funciones ejecutoras y concentrarse en la coordinación y articulación entre sectores y niveles de gobierno.

Expectativas de los Actores y Agenda en Construcción

En atención a la voluntad política manifestada por el nuevo gobierno para impulsar la descentralización, muchos han reflexionado sobre cuáles deberían ser las principales medidas para ello. Al respecto, profesionales de nivel descentralizado vinculados al tema consultados por PRODES señalaron cuatro temas como prioritarios:

- Revisar el proceso de transferencia de responsabilidades: precisar funciones de cada nivel de gobierno, priorizar la transferencia de funciones estratégicas, acompañar a los gobiernos regionales

y locales en la gestión de lo transferido y acelerar el proceso;

- Activar las Juntas de Coordinación Interregional para fomentar la conformación de las futuras regiones;
- Fortalecer a los gobiernos regionales y locales para que puedan tener una buena participación en el proceso de descentralización; e
- Implementar la descentralización fiscal.

Adicionalmente, las cámaras de comercio señalaron temas similares en un sondeo realizado por Perucámaras: aplicar la ley de descentralización fiscal y sincerar el sistema tributario, culminar la transferencia de competencias y funciones y descentralizar al gobierno nacional con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que concuerde sus estructuras con las de los gobiernos regionales².

Por su parte, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado aprobó el 23 de agosto su agenda para el periodo 2006-2007, que abarca casi todos los temas de modernización y descentralización del Estado pendientes. Destacan la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley del Empleo Público, el modelo de gobierno descentralizado, el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación, el rediseño del CND y reformas a las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades. Cabe mencionar que esta agenda se nutrió con los resultados del desayuno de trabajo que realizó la Comisión con el apoyo de PRODES el 18 de agosto, cuyo objetivo fue escuchar y recoger los planteamientos de diversos especialistas. Los asistentes resaltaron la vinculación entre la reforma del Estado y el proceso de descentralización, y la necesidad, por tanto, de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley del Empleo Público, así como de pasar a un presupuesto basado en resultados. Señalaron también la importancia de reformar al CND, modificar el Sistema de Acreditación y precisar las competencias de los distintos niveles de gobierno³.

Por su parte, las prioridades del CND, sustentadas el 5 de septiembre por el nuevo Presidente de esta entidad, Rodolfo Raza, ante la citada Comisión, serían

² Perú Semanal, Revista empresarial de circulación nacional editada por Perucámaras, año 5, N° 154.

³ La síntesis de lo discutido puede ser consultada en www.prodes.org.pe: Hoja informativa N° 6 - año 2006

las siguientes: constitución de una agenda concertada entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortalecer el funcionamiento del Consejo Directivo del CND, sincerar y acelerar el proceso de transferencia de funciones y recursos, replantear y dar un nuevo impulso a las Juntas de Coordinación Interregional, eliminar los plazos para la conformación de regiones y replantear el Plan de Capacitación a gobiernos regionales y locales.

Así, tres serían los temas de coincidencia del Poder Ejecutivo y el Congreso, que coinciden con los sugeridos por los actores descentralizados, respecto de los cuales se presentan algunas recomendaciones para abordarlos⁴:

- Revisar el proceso de transferencia de responsabilidades y el Sistema de Acreditación (ver artículo específico sobre el tema en este Boletín).
- Reformar al CND: fortalecer al Consejo Directivo y dar transparencia a su actuación (dar mayoría a los gobiernos descentralizados y publicar las agendas y actas de las sesiones), implementar canales permanentes de comunicación con los actores descentralizados y evitar el sesgo hacia la planificación del desarrollo.
- Impulsar las Juntas de Coordinación Interregional: establecer las disposiciones necesarias para que puedan ejecutar proyectos interdepartamentales y gestionar servicios, y asignar recursos –del FIDE u otros– para las iniciativas que impulsen.

Respecto a las dos leyes que el Congreso está contemplado en su agenda y que han sido identificadas por diversos especialistas como vitales, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Ley del Empleo Público: incorporar la orientación

a resultados y la realización de evaluaciones, contemplar mecanismos de ingreso y salida de los trabajadores que respeten derechos y garanticen eficiencia y modernización de las instituciones y establecer un tratamiento diferenciado para gobiernos regionales y locales.

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: que contemple la adecuación del Poder Ejecutivo del nivel nacional al proceso de descentralización y otorgue plazos perentorios para que los Ministerios aprueben la forma en que se gestionarán descentralizadamente los servicios que prestan, así como políticas orientadoras de los temas a su cargo.

■ Septiembre, el mes de la descentralización

Si bien se declaró a septiembre como el mes de la descentralización, este mes se caracterizó por el desarrollo de varias reuniones, aunque terminó sin mayores propuestas concretas. Así, el Ejecutivo empezó septiembre con buen pie, sosteniendo una reunión el día 4 para analizar cómo darle un nuevo impulso al proceso, en la cual participaron 23 presidentes regionales, el Primer Ministro Jorge del Castillo, cinco de sus ministros y el presidente del CND, Rodolfo Raza, y el presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso, Juan Eguren. En esa reunión, los presidentes regionales plantearon modificar el marco normativo del proceso, dotar de mayor autonomía a sus oficinas de programación de inversiones y reformar totalmente al CND.

Adicionalmente, el Presidente del Consejo de Ministros, diversos ministros de Estado y el presidente del CND han venido sosteniendo reuniones con las autoridades de cada departamento para concertar cuáles son las

Recuadro N° 1: Nueva Institucionalidad

El inicio de la legislatura fue bastante promisorio para la descentralización pues se empezó por integrar la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado con la de gobiernos locales, con el objetivo de darle mayor coherencia a la discusión de la agenda descentralista.

Por su parte, el CND se ha propuesto rediseñar integralmente su estructura organizacional para permitir la óptima implementación de las políticas que impulsará el gobierno nacional para fortalecer y agilizar el proceso. Para ello, se ha declarado en reorganización y ha constituido una Comisión de Reorganización que tiene a su cargo presentar al Presidente del CND a fines de noviembre las propuestas para reformar la entidad (RP N° 067-CND-P-2006, aprobada el 01/09/06).

Atendiendo a la estrecha relación entre la modernización del Poder Ejecutivo y la descentralización del Estado, resulta también interesante la creación de una Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo, la cual tiene hasta fines del mes de marzo de 2007 para proponer al Presidente de la República las medidas necesarias para la eficiencia de este poder del Estado en lo relativo a su organización y administración, en el marco de la descentralización, transparencia, prudencia fiscal y simplificación administrativa (DS N° 048-2006-PCM, publicado el 05/08/06).

⁴ Mayor análisis y recomendaciones sobre estos temas se puede consultar en el Informe "Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006: Balance y Desafíos", disponible en www.prodes.org.pe.

inversiones prioritarias de su departamento y analizar su problemática. Finalmente, al cierre del presente Boletín, el Presidente del Consejo de Ministros ha anunciado la creación de dos regiones piloto, precisando que más adelante se determinará qué departamentos conformarían las mismas.

Así, si bien el Poder Ejecutivo ha dado muestras reales de su voluntad de concertar con las autoridades de gobiernos regionales y locales las propuestas concretas para impulsar el proceso de descentralización, aún estarían en discusión. Toca esperar que lleguen pronto.

Nuevo impulso al proceso de transferencia a gobiernos regionales y locales

Entre las propuestas del nuevo gobierno para avanzar en el campo de la descentralización destacan aquellas referidas a la transferencia de las competencias de salud y educación, la culminación de las transferencias contempladas en el Plan 2006-2010 a más tardar en diciembre del 2007 y el traslado de las sedes de algunos organismos públicos fuera de Lima, tales como CONACS a Puno, PROAMAZONÍA a Tarapoto y PRONAMACHCS a Huancayo⁵.

Será importante que el equipo del Ejecutivo a cargo de implementar las propuestas tenga en cuenta lo avanzado en el tema; así como los aspectos a mejorar en la estrategia para ejecutar el proceso de transferencia. Entre los avances encontramos de un lado la transferencia de los programas de complementación alimentaria que estaban a cargo de PRONAA (excepto Lima⁶) y los programas de mantenimiento vial rutinario a cargo de PROVIAS a las municipalidades provinciales y, de otro lado, la transferencia de proyectos de infraestructura social y productiva a cargo de FONCODES a las municipalidades distritales, la que se encuentra a un 70% de avance. Así, la transferencia de los programas sociales señalados ya casi se ha culminado; sin embargo, se vienen presentando problemas en la gestión de lo transferido, en especial por la falta de un planteamiento sobre cómo debería ser su gestión a nivel descentralizado y de acompañamiento técnico del nivel nacional⁷.

En el nivel regional, los últimos años el proceso se centró en la transferencia de funciones de los Sectores de Turismo, Energía, Producción, Agricultura y Salud, entre

otros. Para ello, los gobiernos regionales cumplieron con procedimientos y requisitos, en muchos casos engorrosos, que en su mayoría no concluyeron con una transferencia efectiva de funciones en las que se definiese claramente las responsabilidades de los gobiernos regionales y se les entregase los recursos para su cumplimiento, situación que se agrava con la indefinición de la dependencia funcional de las direcciones regionales. Cabe señalar que los recursos que acompañarían las transferencias debían ser definidos entre los sectores y los gobiernos regionales, sin embargo sólo en el caso de Agricultura se emitió una norma en la que se transfieren recursos al nivel regional⁸, mientras que en los demás casos se han dado por concluidos los procesos sin precisar qué recursos serán transferidos⁹.

En cuanto a la estrategia a utilizar en este proceso, será importante tener en cuenta lo resaltado por el Dr. Jorge del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros, en su discurso al Congreso en el mes de agosto: "El objetivo es proveer mejores servicios a los ciudadanos". Para lograr este objetivo, no se trata sólo de mover funciones de un nivel a otro, sino de reorganizar la actuación del Estado, en que los niveles descentralizados asumen mayores responsabilidades en la gestión de los servicios, y el nivel nacional se reinventa para cumplir un rol normativo y orientador, canalizar adecuadamente el financiamiento y monitorear la gestión.

En atención a lo anterior, será importante reflexionar si lo más conveniente es acelerar el proceso de transferencia de todas las funciones y programas de todos los sectores. Transferir todo de golpe podría

5 Este traslado se dispone mediante las Resoluciones Ministeriales 1111, 1112 y 1113-2006-AG, respectivamente.

6 La definición del esquema de transferencia a seguir en el caso de Lima se aprobó por Resolución Presidencial Nº 059-CND-P-2006 publicada el 21 de julio de 2006. De acuerdo a esta norma, la transferencia a Lima debería hacerse efectiva a partir de enero de 2007.

7 Ver más detalles sobre este tema en el documento "Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006: Balance y Desafíos", disponible en www.prodes.org.pe

8 Esta transferencia fue aprobada mediante Decreto Supremo Nº 109-2006-EF publicado el 13 de julio de 2006, en el que se autoriza la transferencia de S/ 1'978,014 a favor de los 24 gobiernos regionales. Esta transferencia de recursos corresponde a la transferencia de funciones en materia de promoción agraria.

9 Las Resoluciones que dan por concluido el proceso son:

- Salud, Resoluciones Ministeriales Nº 612 y 680-2006/MINSA publicadas el 07 y el 27 de julio de 2006, respectivamente.
- Producción, Resoluciones Ministeriales Nº 175 y 213-2006-PRODUCE publicadas el 10 y 24 de julio de 2006, respectivamente. En ambas resoluciones se autoriza llevar adelante acciones administrativas para la transferencia de personal, recursos presupuestales, bienes y acervo documental correspondientes a las funciones transferidas.
- Economía y Finanzas, Resolución Ministerial Nº 429-2006-EF/10 publicada el 26 de julio de 2006, por la que se comunica la formalización de la transferencia de la competencias para adjudicar y administrar terrenos de propiedad del Estado a los Gobiernos Regionales de Tacna y Lambayeque.

implicar poca capacidad de respuesta del nivel nacional para formular un planteamiento respecto de la gestión descentralizada de los servicios y cumplir el nuevo rol que le toca, y también de los niveles descentralizados, para gestionar adecuadamente lo recibido.

Especialistas consultados consideran que de inmediato podrían transferirse las funciones ejecutadas por las direcciones regionales –sin ningún requisito de por medio–, junto con establecer la dependencia de estas direcciones de los gobiernos regionales. En la práctica, se transferiría una unidad de gestión con personal, presupuesto (que en estricto ya está en el gobierno regional), procedimientos y equipos, con lo cual las capacidades se transfieren con las funciones. Ello, debe acompañarse de políticas que orienten el trabajo de las direcciones regionales; es decir, en paralelo a que el nivel nacional traslada las tareas de ejecución que realizaba a través de las direcciones regionales, debe asumir un rol normativo y orientador y emitir las políticas que los gobiernos regionales –y por tanto las direcciones regionales– deben cumplir.

En cuanto al resto de funciones, podría ser más conveniente concentrarse en determinados sectores demandados por los gobiernos descentralizados como prioritarios, entre los que destaca Agricultura, y hacer bien la transferencia. Al respecto, funcionarios consultados por PRODES han resaltado la importancia de transferir responsabilidades estratégicas para el nivel regional, entre ellas las funciones de INRENA y PETT. En esa línea, es más recomendable transferir

las competencias vinculadas con estas dependencias a los gobiernos regionales, antes que trasladar la sede de dichas entidades públicas a ciudades de otros departamentos, dado que el poder de decisión seguiría concentrado en la dependencia y no en el nivel regional. Sobre este punto, hemos recogido la preocupación sobre el posible incremento del costo de traslados para realizar trámites; por ejemplo, en PRONAMACHCS, ya que en vez de ir a Lima habría que ir a Huancayo –presumiblemente pasando por Lima.

Otro tema a repensar es el referido al Sistema de Acreditación el que en vez de evaluar la existencia de documentos de gestión, debería ser un mecanismo que garantice que los gobiernos descentralizados cuentan con capacidades para asumir nuevas responsabilidades y, lo principal, incentive la mejora en la gestión de lo transferido. Es imprescindible que los sectores avancen en la definición de esquemas de funcionamiento descentralizado donde se precise claramente las responsabilidades de los niveles de gobierno y aquellas de la ciudadanía, de tal manera de favorecer una actuación coherente y complementaria de los diferentes niveles de gobierno y, por tanto, una mejora en la calidad de los servicios prestados.

Finalmente, un aspecto que no hay que perder de vista es el referido a la implementación de un sistema que concentre toda la información sobre el avance del proceso, que garantice un proceso transparente donde todos los actores están informados y que promueva la evaluación permanente del mismo.

Recuadro N° 2: Descentralización de educación y salud

Entre las propuestas principales del actual gobierno se encuentran las de descentralizar la educación y la salud a las municipalidades, para lo cual hay dos proyectos de ley en el Congreso (proyectos 118 y 284-2006-CR, respectivamente).

Las reacciones de los especialistas en Lima así como de funcionarios públicos consultados por PRODES han estado centradas en una preocupación común: cuál será la estrategia a seguir para la descentralización de estos importantes sectores.

Respecto a la educación, para León Trahtemberg se debe definir previamente qué responsabilidades tendrá cada nivel de gobierno y cuáles el Comité Local de Administración de Servicios Educativos – CLASE que se está proponiendo. Resalta que dos temas importantes a precisar son i) quién se hará cargo de los concursos y nombramientos docentes y ii) cómo se van a calcular los montos a transferir por alumno. Por su parte, Santiago Cueto destaca que un proceso de descentralización educativa debe tener presente no ahondar las inequidades ya existentes en nuestro país, por lo que un tema central es la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados.

Las personas consultadas por PRODES a nivel descentralizado, si bien valoraron la propuesta, expresaron su preocupación sobre cuál será el diseño a seguir, cuánto poder efectivo tendrán a nivel descentralizado para realizar cambios en la educación y salud de sus localidades y cuál será el procedimiento teniendo en consideración la experiencia de las transferencias pasadas. Algunos funcionarios locales comentaron con preocupación que con las tareas que ahora debían cumplir era difícil para su municipalidad hacer una buena gestión, siendo probable que con las tareas de educación y salud ello sea imposible.

Fuente: El artículo de León Trahtemberg puede ser consultado en www.foroeducativo.org, en la sección de opinión de asociados, y el de Santiago Cueto en Análisis de Política N° 36, CIES: <http://cies.org.pe/analisis/36>

Elecciones regionales y municipales: 12,466 nuevas autoridades

El domingo 19 de noviembre se elegirá a las nuevas autoridades regionales y locales de todo el país, las que ejercerán sus funciones entre enero de 2007 y diciembre de 2010. Como es de esperarse, este trimestre debería servir para que los electores se informen y decidan su voto. Más allá de las campañas y las promesas electorales, hay algunos factores que están haciendo de la antesala electoral un período particularmente diferente al de elecciones anteriores; entre ellos el proceso de descentralización propone nuevos retos, ya sea porque es la segunda vez que se eligen autoridades regionales, como porqué existen nuevas funciones y responsabilidades en los niveles descentralizados y se han fortalecido procesos de participación y rendición de cuentas que obligan a los candidatos a plantear de manera diferente sus ofertas electorales.

■ Cuántos y quiénes son los candidatos

Del total de autoridades que se elegirán el 19 de noviembre próximo, 278 corresponden al nivel regional, 1,912 al nivel provincial y 10,276 al nivel distrital, distribuidos según lo presentado en el Cuadro N° 1.

Resulta importante mirar qué requisitos deben cumplir las listas en relación a la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos. Durante este trimestre se dio una serie de normas que aclararon el tema de cuotas de participación por género, comunidades nativas y la inclusión de jóvenes en las listas. Específicamente, se definió lo siguiente:

- En cada lista de candidatos al concejo municipal o concejo regional debe contemplarse un mínimo de **30% de participación de varones o mujeres**,

Cuadro N° 1:
Número de autoridades regionales y locales

Nivel	Cantidad	Características específicas
Regional	25 presidentes regionales	Uno por cada departamento y uno por la provincia constitucional del Callao
	25 vicepresidentes regionales	Uno por cada departamento y uno por la provincia constitucional del Callao
	228 consejeros regionales	Los Consejos Regionales están formados por un mínimo de 7 consejeros y un máximo de 25, debiendo haber mínimo uno por provincia y el resto siguiendo un criterio de población electoral. En caso el departamento cuente con menos de 7 provincias, el JNE establece el número de consejeros que le corresponden a cada provincia hasta llegar a 7 (Resolución 1182-2006-JNE, 23/06/2006). En el caso del Callao hay un representante por cada distrito.
Provincial	195 alcaldes provinciales	Un alcalde por cada provincia
	1,717 regidores	De acuerdo a la cantidad de población de la jurisdicción, el concejo provincial estará compuesto por un número no menor a 5 ni mayor a 15 regidores, con excepción de la Municipalidad de Lima Metropolitana que tendrá 39 regidores (Resolución 1229-2006-JNE, 11/07/2006). El JNE publica una lista con el número exacto de representantes por provincia.
Distrital	1,636 alcaldes distritales	Un alcalde por cada distrito que no sea capital de provincia ¹⁰ .
	8,640 regidores	La composición del concejo está determinada con los mismos criterios que los concejos provinciales.
Total	12,466 autoridades	

Fuente: JNE y normas citadas
Elaboración: Prodes

¹⁰ La población de los distritos de Manantay (Ucayali) y Canoas de Punta Sal (Tumbes) no elegirá en estas elecciones autoridades distritales por pertenecer a distritos creados después de que se convocó a elecciones. Sin embargo, sí participará en la elección de las autoridades de la provincia y departamento a los cuales pertenece.

Recuadro N° 3: Distritos y provincias en los que por primera vez se eligen autoridades

Varios distritos y provincias creados después de las elecciones del año 2002 elegirán el 19 de noviembre por primera vez autoridades para sus nuevas jurisdicciones. Este es el caso de la provincia del Dátem del Marañón (Loreto), y los distritos de San Pedro de Putina Punco (Puno) y Teniente Manuel Clavero (Loreto).

sin contar como parte de la lista al candidato o candidata a la presidencia regional, vicepresidencia regional o alcaldía. (Resoluciones N° 1231, 1230-2006-JNE, publicadas el 11 de julio de 2006).

- En cada lista de candidatos al concejo municipal provincial o consejo regional debe contemplarse un mínimo de **15% de participación de candidatos representantes de comunidades nativas**, sin contar como parte de la lista al candidato o candidata a la presidencia regional, vicepresidencia regional o alcaldía provincial (Resolución N° 1235-2006-JNE, publicada el 16 de julio de 2006). Con esta norma, además se da a conocer la lista de departamentos y provincias en las que existen comunidades nativas.
- En cada lista de candidatos al concejo municipal provincial o distrital debe contemplarse un mínimo de **20% de participación de jóvenes menores de 29 años** (Ley que promueve la participación de la juventud en listas de regidores provinciales y distritales, Ley N° 28869, publicada el 12 de agosto de 2006).

Al cierre de esta edición, Eduardo Ballón del Grupo Propuesta Ciudadana presentó un análisis en relación a las listas inscritas en el JNE, en el cual afirma que de las 257 listas inscritas hasta inicios de septiembre 31% pertenecerían a movimientos locales¹¹. Además, al revisar la composición de estas listas en la página web del JNE, habría 21 candidatas mujeres a la presidencia regional y 32 a la vicepresidencia regional. En relación a la composición de los consejos regionales, son mujeres el 38% de las personas que intentan ser consejeros regionales titulares y el 46% de las que postulan como consejeros regionales accesitarios. Por otro lado, entre los candidatos que se presentan a la reelección se encuentran 9 presidentes regionales.

Información electoral: ¿adecuada y suficiente?

Tomando en cuenta el gran número de autoridades a ser elegidas, será importante que la ciudadanía tenga acceso oportuno a información adecuada sobre los candidatos y candidatas.

Actualmente, los electores de todos los departamentos, provincias y distritos pueden tener acceso a información no sólo sobre las normas del proceso, sino también sobre los candidatos, sus propuestas y temas claves de reflexión de la problemática de la jurisdicción. De acuerdo a la normatividad vigente, todos los candidatos tienen la obligación de presentar una Declaración Jurada de Vida y su Plan de Gobierno al momento de inscribirse¹². Los electores pueden acceder a toda esta información a través de la página web del JNE (www.jne.gob.pe) o en los locales de los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido la inscripción definitiva.

Además, diferentes medios de comunicación e instituciones especializadas están haciendo un esfuerzo por alcanzar información organizada que puede contribuir a una mejor toma de decisiones (Ver Recuadro N° 4) y de acuerdo a la información recogida por PRODES, en varios departamentos se están desarrollando foros de discusión temáticos en los que los candidatos regionales y locales presentan sus planes de gobierno. Estos foros estarían siendo impulsados por grupos de interés especialmente formados para las elecciones, órganos rectores del proceso electoral, medios de comunicación, mesas de concertación, entre otros.

Por otro lado, teniendo en cuenta que en el país aún existen límites al acceso de información por diferencias tecnológicas y de idioma, el papel de los medios de comunicación será determinante al momento de hacerla llegar a los electores, a lo que se sumará el esfuerzo de los candidatos para dar a conocer sus propuestas y de los electores por informarse, discutir y emitir su voto.

¹¹ Diario La República, 03/09/2006.

¹² Ley N° 28711, publicada el 18/04/06, que modifica la ley de partidos políticos estableciendo que a partir de las elecciones regionales y municipales 2006, es una obligación presentar ambos documentos. Mediante Resolución 1287-2006-JNE, publicada el 25/07/2006, el JNE aprobó un reglamento y formatos generales a utilizar.

Recuadro N° 4: ¿Dónde encontrar información relevante?

¿Quiénes son los candidatos para el nivel regional y municipal en mi departamento?

Las listas y declaración jurada de vida de todos los candidatos están publicadas en www.jne.gob.pe y en www.cnr.gob.pe

¿Qué proponen los candidatos?

Los planes de gobierno de los candidatos de las listas inscritas están disponibles en www.jne.gob.pe, y de acuerdo a la norma también pueden ser consultados en los locales partidarios.

¿Qué me debería preguntar antes de elegir a las nuevas autoridades?

Diversas instituciones publican documentos y preguntas claves sobre temas específicos, www.cnr.gob.pe, www.ciudadanosaldia.org, www.transparencia.org.pe, www.elcomerciooperu.com.pe, www.prodes.org.pe

¿Cómo saber si soy miembro de mesa?

El 26 de septiembre se llevó a cabo el sorteo de miembros de mesa. Los(as) ciudadanos(as) pueden consultar esta información en www.onpe.gob.pe, en los locales del Jurado Nacional de Elecciones de su localidad o en los que éste haya asignado.

Presupuesto Participativo, por buen camino

Elaborar el presupuesto 2007 de manera participativa durante un año electoral ha sido todo un reto. Por ello es importante destacarlo como uno de los procesos que ha tenido continuidad, que se ha venido consolidando y que inclusive ha sido fortalecido mediante la premiación de experiencias exitosas.

El balance del proceso

Durante sus cuatro años de implementación, el presupuesto participativo ha tenido detractores y defensores permanentemente, lo cual ha hecho de él un proceso puesto siempre en la agenda de discusión.

De acuerdo a una reciente publicación del Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo¹³, a pesar de sus limitaciones y dificultades este puede considerarse como logros la descentralización de la toma de decisiones sobre la asignación de presupuesto público, la mayor participación de la población, la generación de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil y la ampliación de la transparencia en la gestión pública.

Además, como logros específicos del proceso se destacan el hecho de que las autoridades regionales y locales estén adecuando normas y metodologías nacionales para hacerlas compatibles a su realidad, la creciente experiencia que la población va adquiriendo, y una relativa mejora en la calidad de los proyectos, en parte también por las exigencias técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

De manera complementaria, especialistas consultados por PRODES que vienen acompañando el proceso durante varios años mencionan que en departamentos como San Martín y Junín se está entendiendo que presupuesto participativo no es una mera distribución equitativa de recursos sino la asignación eficiente de ellos con criterios de equidad, pobreza, eficiencia, entre otros.

Entre las limitaciones y dificultades del proceso, tanto el Colectivo Interinstitucional como los especialistas consultados coinciden en temas como la debilidad de los CCL, CCR y Comités de Vigilancia por la poca claridad en sus roles, la limitada participación de la sociedad civil en los consejos de coordinación y a veces escaso apoyo de

13 Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones. Documento presentado en el Foro "Presupuesto Participativo en el Perú – Agenda Pendiente" organizado por el Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso y Foncodes el pasado 28 de septiembre en las instalaciones del Congreso de la República.

Recuadro N° 5: Mitos y realidades del presupuesto participativo en el Perú*

Mito 1: El presupuesto participativo “atomiza” el gasto de inversión de los gobiernos regionales.

Realidad: El 58% del valor total de proyectos tiene un valor de más de S/. 1 millón de soles, en tanto que menos del 3% del valor se orienta a proyectos de menos de S/. 100 mil. Cabe anotar que la existencia de proyectos “minúsculos” en el nivel de GR (antes CTARs) parece ser endémico y responde a problemas de equidad vertical (en el mejor de los casos) y negociación política.

Realidad: El presupuesto está atomizado estructuralmente, en el nivel local, por la cantidad de municipios existentes en relación a los recursos disponibles. Efectivamente, esta atomización del gasto no sólo se reflejará en las menores dimensiones e impacto de los proyectos de inversión que se ejecuten sino en una pérdida de economías de escala en este nivel de gobierno. El 73% de municipios (1332) tiene un presupuesto total menor a S/. 2 millones. Y más del 75% de los municipios (1395) tiene un presupuesto de inversiones menor a 1 millón de soles.

Mito 2: La inclusión de la participación en la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos públicos contribuye a la ingobernabilidad y al cuestionamiento de la autoridad política.

Realidad: El presupuesto participativo, adecuadamente implementado, contribuye a una mejor relación entre la autoridad política y la población.

*Extracto tomado de Shack, Nelson (ILPES, Serie Gestión Pública N°58): Presupuestar en el Perú, junio 2006.

los gobiernos regionales y locales. Asimismo, coinciden en la preocupación sobre la representatividad de los agentes participantes, pues muchas veces no existen instituciones de ámbito regional o provincial.

Finalmente, un aspecto a resaltar como balance del proceso es el continuo aprendizaje que éste implica; por ello el Colectivo Interinstitucional incluye en su publicación una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones específicas para cada uno de los actores del proceso.

■ Premiación de experiencias exitosas

En julio se llevó a cabo el Primer Concurso Nacional de Experiencias Exitosas en Presupuesto Público,

como iniciativa del Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo con apoyo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Este concurso tuvo el propósito de destacar los avances en la implementación de esta herramienta participativa en la gestión local y regional.

De los 32 participantes inscritos se premiaron 10 experiencias, entre las que destacan las experiencias de las municipalidades distritales de Jesús María e Independencia (Lima), Quivilla (Huánuco), Nuñoa (Puno), Ámbar (Huaura) y Vítoc (Junín), lo mismo que las municipalidades provinciales de Abancay e Ilo y los gobiernos regionales de Cusco y Huancavelica.

Recuadro N° 6: La transparencia en el presupuesto participativo

En atención a que el registro del presupuesto participativo en el aplicativo informático del MEF es obligatorio desde el proceso de este año, el MEF y diversas instituciones han hecho esfuerzos para volver más amigable este sistema y elaborar cartillas que detallan los pasos a seguir para cumplir con este requisito. De esta manera, se promueve no sólo el cumplimiento del desarrollo del proceso sino también se pone al alcance de la población en general las convocatorias, participantes y resultados del proceso. El aplicativo puede ser consultado en www.mef.gob.pe, icono de presupuesto participativo.

Herramientas para el fortalecimiento de capacidades

■ Herramientas para los Consejos de Coordinación Regional

La Defensoría del Pueblo y PRODES han publicado la Guía para una Participación Activa, dirigida a contribuir en el adecuado y eficiente funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional. Puede ser consultada en www.prodes.org.pe.

■ Número de peruanos y peruanas

En la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI se encuentran publicados los resultados definitivos del X Censo de Población y V de Vivienda, realizado durante el año 2005. A través de un enlace especial, todos los usuarios pueden acceder a información departamental, provincial y distrital de la población y sus principales características.

■ SNIP y el ordenamiento territorial

El Ministerio de Economía y Finanzas ha publicado en su página web las "Pautas para la Elaboración de Estudios de Preinversión a Nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial" (R.D. 005-2006-EF-68.01). Este documento constituye una herramienta adicional para la elaboración de mejores proyectos de inversión pública.

■ Foros Legislativos Virtuales

El Congreso de la República viene promoviendo el debate de los proyectos de ley que se discuten en las comisiones ordinarias vía la utilización de un aplicativo informático de su página web (www.congreso.gob.pe/pvp/forol/). Si bien el dispositivo fue instalado en el 2002, en la presente legislatura se viene dando un mayor impulso a su uso.

Así, todos los ciudadanos tienen la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista y de informarse sobre los argumentos que vienen siendo utilizados en la producción legislativa.

Entre los temas de los foros figura la transferencia de los servicios públicos de salud a las municipalidades, cuya discusión está programada hasta el 14 de octubre. Luego de ello se podrá consultar en la página web de los foros el resumen ejecutivo de las opiniones recibidas.

■ Elecciones regionales y locales: la descentralización en agenda

Con el fin de aportar al debate y la formulación de propuestas de los candidatos y candidatas en las próximas elecciones regionales y locales, PRODES con el apoyo de Proética publicó un documento con estadísticas y preguntas para candidatos en el tema de descentralización y gestión pública local. Este documento puede ser consultado en www.prodes.org.pe.

■ Hagamos una transferencia ordenada de la administración y gestión municipal

El Consejo Nacional de Descentralización-CND, el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para el Proceso de Descentralización - CAPRODES y el Programa Pro Descentralización - PRODES han unido esfuerzos para la elaboración de una Guía de Transferencia ordenada de la administración y gestión municipal, la misma que será puesta a disposición de las autoridades salientes y electas durante el cuarto trimestre del año.

■ Reconocimiento de buenas prácticas gubernamentales

En julio último se realizó la premiación a las 12 entidades ganadoras del Premio 2006 Buenas Prácticas Gubernamentales que realiza la institución Ciudadanos al Día. Entre las entidades premiadas resaltan seis gobiernos locales: Municipalidad Distrital de Independencia (Huaraz), Municipalidad Distrital de Miraflores (Lima), Municipalidad Provincial de Piura (Piura), Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial de Sánchez Carrión (La Libertad) y Municipalidad Provincial de Carhuaz (Ancash). Además de un reconocimiento público, con este premio se pretende impulsar mejoras en el Estado, en sus distintos niveles de gobierno. Los resultados pueden ser consultados en www.ciudadanosaldia.org.

Por su parte, tres gobiernos regionales (Huancavelica, Junín y Piura) recibieron el premio Vigila Perú a la Transparencia y Acceso a la Información en Gobiernos Regionales, del Grupo Propuesta Ciudadana. El premio resalta el empeño de estos gobiernos regionales en atender oportunamente las solicitudes de información de la ciudadanía. Los resultados pueden ser consultados en www.participaperu.org.pe.

Noticias Breves

II Conferencia Anual de Municipalidades Rurales CAMUR 2006

En septiembre se llevó a cabo la segunda edición de la CAMUR, cuyo tema central fue “Gobernabilidad y Desarrollo Rural: un país sin exclusiones se construye desde los actores locales”. Resultado de ello se publicó un pronunciamiento con 10 puntos entre los que resaltan: i) la solicitud de inclusión de autoridades locales en el CND, ii) el impulso de la formación de mancomunidades municipales, iii) la gestión descentralizada de educación y salud, iv) el incremento del Foncomun para que sea un instrumento de compensación y v) la culminación de la transferencia de programas sociales.

Aprobación de la estrategia de implementación de la Arquitectura Gubernamental de Gestión del Territorio

Mediante D.S. N° 039-2006-PCM se aprobó la estrategia que pondría en marcha la arquitectura gubernamental en materia de gestión del territorio. Ésta aborda el marco normativo en el tema, la fiscalidad de la propiedad inmueble, el catastro de ocupación del territorio, el registro de derechos, el conocimiento geográfico y temático y el ordenamiento del territorio.

Nueva Tasa de Descuento para Proyectos de Inversión

El MEF aprobó nuevas tasas de descuento a ser utilizadas en la evaluación de proyectos de inversión: la tasa social de descuento pasó de 14% a 11% y la tasa social de descuento nominal de 17% a 14% (R.D. N° 012-2002-EF/68.01). Ello implica que más proyectos resultarán ahora aprobados al evaluar su viabilidad.

Lista de gobiernos locales que deberán elaborar Informes Multianuales de Gestión Fiscal

El 22 de julio se publicaron los criterios de selección de gobiernos locales que tienen que presentar Informes Multianuales de Gestión Fiscal en el 2006 (R.M. N° 394-2006-EF/15); se incluye también la lista de más de 90 gobiernos locales seleccionados con estos criterios.

Lineamientos de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial

A través de la R.M. N° 271-2006-PCM se aprueba los “Lineamientos para la realización de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial”. Con ello se pretende garantizar que este tipo de consultas sean objetivas y cuenten con plazos, requisitos y procedimientos claros.

Nueva Estrategia de Gobierno Electrónico

Se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico (R.M. N° 274-2006-PCM), la cual hace explícitas las políticas generales y objetivos específicos del Gobierno Electrónico, visto éste como un mecanismo para transformar las relaciones del Estado con las empresas y ciudadanía mediante el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones. Puede ser consultada en www.pcm.gob.pe.

Discusión del presupuesto público 2008 será descentralizada

Entre los acuerdos de la recientemente instalada Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso figura realizar el debate del presupuesto público del próximo año de manera descentralizada, con el fin de recoger las demandas de los diferentes sectores de la población.

Los Desafíos del Cuarto Trimestre

Electores informados

El domingo 19 de noviembre más de 16 millones de ciudadanos concurrirán a elegir a sus autoridades locales y regionales en todo el país. Para ello, es importante que los ciudadanos emitan un voto informado y responsable, conociendo a sus candidatos y sus propuestas. Por su parte, los diferentes candidatos deberán hacerse responsables de una campaña transparente, con propuestas concretas y debates alturados. Finalmente, los órganos rectores del proceso electoral deberán continuar brindando la información electoral necesaria y garantizar la transparencia del proceso.

Discusión y aprobación de LOPE y Ley del Empleo Público

Como parte de la agenda pendiente de la descentralización, varios especialistas y autoridades reclaman la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y una Ley del Empleo Público. Ambas propuestas fueron discutidas en la legislatura anterior, y se espera que se retome su discusión durante los próximos meses, ya sea a través de una nueva propuesta o la adecuación de las que fueron archivadas.

Lista de Municipalidades Rurales

Luego de una ampliación en 90 días del plazo concedido a la Comisión encargada de elaborar la lista de municipalidades rurales del país (creada mediante RM Nº 083-2006-PCM), en agosto venció el plazo. Se está a la expectativa de la publicación de sus resultados.

Puesta en marcha del CEPLAN

Un elemento importante siempre y más al inicio de una nueva gestión gubernamental es la planificación. Por ello será importante la puesta en marcha del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el cual desde hace un buen tiempo cuenta con su marco normativo ya aprobado.

Reorganización del CND

De acuerdo a los plazos previstos en la R.P. Nº 067-CND-P-2006, que crea la Comisión de Reorganización del Consejo Nacional de Descentralización, durante el mes de noviembre se deberá tener la propuesta de nueva estructura, instrumentos de gestión y organización administrativa del CND. Existen expectativas de que el nuevo CND se caracterice por la eficiencia, la concertación, el profesionalismo y la transparencia.

Impulso a la descentralización

De acuerdo a los diferentes anuncios realizados por las autoridades del Ejecutivo, se espera que durante el último trimestre del año se materialicen acciones importantes para impulsar el proceso. Entre ellas cabe mencionar lo anunciado en relación a:

- Acelerar el proceso de transferencia de funciones.
- Establecer la dependencia de las direcciones regionales de sus gobiernos regionales.
- Crear dos regiones piloto como parte del proceso de conformación de regiones.

Contactos Descentralizados

AYACUCHO Coordinador: Jorge Álvarez Teléfono: 066-31 7127 Correo Electrónico: jalvarez@prodes.org.pe	HUÁNUCO - PASCO Coordinador: Mosclis Vela Teléfono: 062-51 7655 Correo Electrónico: mvela@prodes.org.pe	SAN MARTÍN Coordinador: José Luis Carranza Teléfono: 042-52 1378 Correo Electrónico: jcarranza@prodes.org.pe
CUSCO Coordinador: Boris Mujica Teléfono: 084-26 0562 / 084-9622763 Correo Electrónico: bmujica@prodes.org.pe	JUNÍN Coordinador: Jesús Navarro Teléfono: 064-24 4124 Correo Electrónico: jnavarro@prodes.org.pe	UCAYALI Coordinador: Guillermo Chirinos Teléfono: 061-960 8532 / 061-57 2497 Correo Electrónico: jchirinos@prodes.org.pe