



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,  
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS  
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA  
GESTIÓN DEL ESTADO



**USAID** | **PERU**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



# Aportes al debate

Nº 6 - AÑO 2006

## en temas de descentralización

### Agenda Legislativa de la Descentralización 2006-2007

El 18 de agosto de 2006, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República organizó un desayuno de trabajo con el apoyo del Programa Pro Descentralización PRODES - USAID para recibir aportes a la Agenda Legislativa 2006-2007.

En esta ocasión, se contó con la presencia de más de 50 personas, entre Congresistas, representantes del poder ejecutivo, de organizaciones no gubernamentales, instituciones de la cooperación internacional, y especialistas en materia de descentralización y reforma del Estado.

El evento se inició con las palabras de bienvenida de Juan Carlos Eguren, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, quien manifestó su interés y el de toda la Comisión por escuchar los puntos de vista de los especialistas y personas comprometidas con el proceso de descentralización.

La discusión estuvo organizada en dos momentos, en el primero se contó con los aportes de tres panelistas, quienes se encargaron de hacer un breve recorrido por los avances del proceso de descentralización y esbozar algunas ideas para promover la discusión entre los participantes. En un segundo momento, se recibió los comentarios y sugerencias para la Agenda Legislativa 2006-2007 de los participantes, para finalmente contar con las palabras del Presidente de la Comisión agradeciendo los aportes.

#### Aportes de los panelistas

**Johnny Zas Friz**, de la Defensoría del Pueblo, mencionó que el actual proceso de descentralización política se inicia a partir de la reforma de la Constitución con un amplio consenso en el Congreso. Además, mencionó como puntos relevantes de esta reforma el que se haya considerado a la Descentralización como una política permanente de Estado, la creación de gobiernos regionales y el establecimiento de la autonomía política y financiera de los gobiernos regionales y locales.

También mencionó como un componente esencial de la reforma constitucional en materia de descentralización la gradualidad del proceso. Esta gradualidad debe estar diseñada para promover la participación de la población en la toma de decisiones -como para la conformación de regiones-, y con un componente técnico a ser usado para sustentar las transferencias de responsabilidades.

Por otro lado, resaltó como aspectos problemáticos del actual proceso a: i) el incumplimiento de los objetivos propuestos, ii) algunas limitaciones a la participación ciudadana, iii) el sistema de acreditación se ha convertido en un proceso formal, y iv) los resultados negativos en el proceso de conformación de regiones.

Luego de ello, el señor Zas Friz hizo referencia a las alternativas para enfrentar los problemas del actual proceso, haciendo hincapié en la necesidad de recuperar los elementos esenciales del proceso, el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales, la continuación de la propuesta de unir la descentralización con la modernización del Estado, que las transferencias de funciones impliquen una mejora de la calidad de los servicios prestados al ciudadano y el promover el proceso de regionalización como mecanismo de promoción de un desarrollo autónomo, equitativo y sostenible.

Finalmente, propuso como parte de la agenda legislativa: i) reforma integral del Estado, contemplando la configuración del Estado nacional y sus sistemas administrativos, ii) mirar el tema de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE, la Ley del Empleo Público y iii) revisión de las principales normas que rigen el proceso.

**Mayen Ugarte**, especialista en reforma del Estado, centró su análisis y recomendaciones en tres temas, a partir de la agenda legislativa de la Comisión anterior:

- a. Es necesario que el presupuesto esté basado en indicadores de gestión y seguimiento, para con ello poder identificar claramente el avance y resultados en cada región en función de lo que se va gastando. Así, más que centrar las críticas en el “por qué no se gasta”, trasladaremos el debate en el “para qué están sirviendo los recursos”; es decir mirar la eficiencia del gasto no sólo desde el cumplimiento de los procedimientos sino desde los resultados que se obtengan. El Congreso está llamado a hacer este seguimiento y monitoreo general del proceso.
- b. En relación a los sistemas administrativos, y en particular a los de control, resaltó el por qué de estos sistemas, y que finalmente si tenían problemas no hay que bajar las vallas sino analizar la verdadera causa, por ejemplo, con el SNIP se han aprobado más proyectos de los que se pueden ejecutar y aún así se siguen haciendo malos proyectos, por ello probablemente la falla no esté en la valla sino en el cómo se ejecute el presupuesto. Con todo ello, tampoco habría que terminar priorizando los procesos de control, sino adecuándolos de tal forma que permitan “innovar” y “ejecutar”. También en relación a los sistemas administrativos, mencionó que al momento de pensar en la modernización del Estado es importante mirarlos como un todo integral, sin que se interpongan ni dupliquen.
- c. En cuanto al liderazgo del proceso de descentralización, mencionó que el Consejo Nacional de Descentralización-CND no debería tener toda la responsabilidad del proceso, ni ser el dueño de la descentralización. Por ello, propuso que el CND sea un ente técnico, que emita recomendaciones hacia el nivel nacional y también al descentralizado, incluyendo un componente de capacitación hacia estos últimos.

**Rodolfo Raza**<sup>1</sup>, ex congresista, Presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura 2005-2006, mencionó la Agenda de la Descentralización 2006-2011 que fue elaborada durante su gestión, con el aporte de diversas entidades y programas de la sociedad civil y la cooperación internacional. A partir de ella, hizo referencia a algunos puntos centrales.

En primer lugar, mencionó la falta de voluntad política para llevar adelante el proceso de descentralización, que si bien es una política del Acuerdo Nacional y se inició como reforma con un amplio consenso en el Congreso, actualmente se habrían dado una serie de leyes “candado”, como la Ley de Acreditación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la dualidad de la dependencia de los directores regionales; así como el fracaso del referéndum y la paralización de las transferencias.

Como segundo tema, el ex congresista Rodolfo Raza se refirió a la necesidad de fortalecer el CND, pues la gestión actual no habría desarrollado una función de dirección del proceso sino de promoción política de algunas iniciativas que ha llevado al estancamiento del proceso. Por ello, habría que mirar de cerca las funciones del consejo directivo del CND, y que cuente con un presidente no sólo técnico sino también político. Además, resaltó la necesidad de que el CND no sólo sea el conductor del proceso, sino que también sea el encargado del monitoreo de las transferencias y de la capacitación a los gobiernos descentralizados, para así garantizar el uso racional de los recursos y la promoción de la inversión privada de manera descentralizada.

<sup>1</sup> Al cierre de este documento, el señor Rodolfo Raza había sido designado como el nuevo Presidente del CND.

En tercer lugar, Rodolfo Raza mencionó la prioridad que se le debe dar a completar el marco normativo de la descentralización, destacando el tema de la LOPE, la Ley del Empleo Público, las leyes orgánicas de los ministerios, la revisión de la Ley de Acreditación (ésta debe medir capacidades) y del SNIP, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (el Presidente Regional no puede seguir presidiendo el Consejo Regional); entre otras.

Finalmente, propuso como mecanismo para reforzar a la descentralización la creación de una Comisión Técnica de Coordinación, conformada por el Congreso, el CND y las instituciones que siguen el proceso.

## Comentarios y sugerencias de los participantes

Además de saludar la iniciativa de la Presidencia de la Comisión de Descentralización del Congreso, los participantes hicieron comentarios y propuestas para tomar en cuenta al momento de elaborar la agenda legislativa 2006-2007:

1. Diversos participantes mencionaron la necesidad que el Congreso realice procesos de **concertación y discusión** al momento de tomar decisiones, para ello se sugirió la creación de un comité técnico de coordinación entre el Congreso, el CND y las instituciones que vienen siguiendo el proceso de descentralización.
2. La **voluntad política** se convierte en un elemento clave para continuar con el proceso de descentralización.
3. Un elemento importante para la nueva Comisión de Descentralización es que inicia sus actividades en un **nuevo escenario**, en el que la descentralización es un proceso en marcha. Por ello, debería centrarse en priorizar la agenda y hacer un balance de los avances. Remarcaron también la importancia de que la Comisión construya una agenda de corto, mediano y largo plazo.
4. De otro lado, se planteó la necesidad de que exista una correspondencia entre **la producción normativa y la realidad actual de la descentralización**. Para ello se recomienda a la Comisión que: i) propicie un diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, ii) además de legislar efectúe un monitoreo de la implementación de las medidas legislativas; y iii) promueva la generación de consensos.
5. La nueva Comisión debe tener presente que no sólo está elaborando su agenda para un año, sino que está trazando la agenda de los próximos cinco años. Así, debería preocuparse en elaborar el menor número posible de leyes, que éstas sean de calidad y no estar aisladas. Además, se mencionó que las normas no deben ser un factor de inestabilidad para las municipalidades, es decir deben permitir planificar y no cambiar el escenario con mucha frecuencia.
6. En varias ocasiones, los participantes mencionaron que es importante no perder de vista la relación entre **modernización del Estado y descentralización**, pues lo que se quiere finalmente es un Estado que brinde mejores servicios a los ciudadanos, y que estos servicios sean de calidad.
7. La clara **definición de las competencias** – compartidas, delegadas y exclusivas - entre los diferentes niveles de gobierno fue puesto por los participantes como un tema urgente de atender. Además, para algunos de los participantes, la existencia de competencias compartidas implica una mayor concertación y por ende son más complejas de ejercer, mientras que para otros su existencia se volvía fundamental, como por ejemplo en el tema de educación.
8. Algunos participantes mencionaron la importancia de que las normas contemplen a la heterogeneidad de las municipalidades, en especial se requiere de una legislación diferenciada respecto a las **municipalidades rurales**. Otro asistente mencionó que se requiere una jerarquización y tipología de municipalidades.
9. Al referirse al **liderazgo del proceso** de descentralización, varios de los participantes mencionaron que se debe reforzar el tema de capacitación, que prácticamente estuvo ausente durante estos años. Además, se comentó que el CND debería de cumplir con un rol de brindar información sobre el proceso, en cooperación con las diferentes instituciones involucradas.

10. Algunos de los asistentes se pronunciaron a favor de la revisión de los mecanismos de **ordenamiento territorial**, haciendo énfasis en que si bien hay distritos con muy poca población que no deberían existir, habría que asegurar que el Estado no se aleje de la población de estos lugares. También en relación a este tema, se recordó que existe un proyecto de mancomunidades municipales que debería mirarse y corregirse algunos aspectos como el de los incentivos que plantea.
11. Se volvió también un tema imperante en la discusión el tener que mirar los mecanismos de **distribución de los recursos** entre departamentos y al interior de éstos, ya que actualmente se estarían generando grandes inequidades entre uno y otro. Frente a ello, los fondos de compensación, con los recursos necesarios, serían los llamados a disminuir las inequidades entre zonas con recursos de canon y regalías y las zonas de pobreza.
12. Se mencionó también la necesidad de seguir impulsando algunas de las normas requeridas para **complementar el proceso**, como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley del Empleo Público. Además de impulsar la puesta en marcha del CEPLAN.
13. En el tema de **descentralización de la educación**, uno de los participantes mencionó dos cosas, primero que hay que pensar en el tema de Lima metropolitana que prácticamente está siendo excluida del proceso, y como segundo punto que el piloto en descentralización de la educación no es una alternativa al proceso sino una forma de acelerarlo.

### Síntesis a cargo del Presidente de la Comisión

El Presidente de la Comisión agradeció la participación de los asistentes y saludó el interés que tienen en el proceso de descentralización. Mencionó también que harán un análisis serio y profundo de todo lo manifestado en la reunión y de los contenidos de todos los informes que le han hecho llegar.

De otro lado, el Presidente de la Comisión manifestó la necesidad de no perder de vista que la finalidad de la descentralización es el acercar el Estado al ciudadano, con calidad y eficiencia, y que si bien hay avances normativos en relación al proceso es hora de un trabajo más operativo para hacer que las autoridades locales y los ciudadanos sientan los beneficios del proceso de descentralización.

Finalmente, dijo que el reto es grande y que no se trata de empezar de cero, pero que hay que adecuarse al nuevo contexto.

### Ideas Clave

1. El proceso legislativo de la descentralización debe ser resultado de un esfuerzo de discusión y concertación. Se requiere que exista una correspondencia entre la producción normativa y la realidad actual de la descentralización
2. Es importante reforzar el rol fiscalizador del Congreso para el cumplimiento de las normas.
3. Las nuevas decisiones legislativas deben tomar como punto de partida el actual marco normativo, para mejorarlo y complementarlo.
4. El proceso de descentralización debe ser leído junto al proceso de reforma y modernización del Estado.

## Panelistas

1. **Juan Carlos Eguren**, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República
2. **Rodolfo Raza**, Ex Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República
3. **Johnny Zas Friz**, Coordinador del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo
4. **Mayen Ugarte**, Gerenta General de GOVERNA

## Relación de Asistentes

### Congreso de la República

1. Ricardo Pando
2. Susana Vilca
3. Mario Peña
4. Washington Zeballos
5. Isaac Fredy Serna
6. Eduardo Espinoza
7. Elizabeth León
8. Wilder Calderón
9. Alberto Andrade

### Jurado Nacional de Elecciones

10. Mercedes Carrillo
11. Virgilio Hurtado

### Ministerio de Economía y Finanzas

12. Edgar Zamalloa
13. María Elena Serra

### Consejo Nacional de Descentralización

14. Jorge Perlacios

### Provías Rural

15. Edgar Quispe

### Acuerdo Nacional

16. María Luisa Valdez
17. Paula Arriaga

### Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

18. Alejandro Laos

### REMURPE

19. Guisela Valdivia
20. Gustavo Montecinos

### Instituciones de la Sociedad Civil

21. Javier Torres, Asociación SER
22. Gerardo Távora, Propuesta Ciudadana
23. Luis Chirinos, Participa Perú-Propuesta Ciudadana
24. Julio Díaz, Red Perú

25. Manuel Iguíñiz, Foro Educativo

26. Alvaro Ugarte, INICAM

27. Josef Zielinsk, IPESM

### Sector Empresarial

28. Alvaro Gálvez, Cámara de Comercio

29. Juan Pablo Cavero, Cámara de Comercio

30. Alan Kessel, PERÚCAMARAS

31. Mónica Watson, PERÚCAMARAS

### Cooperación Internacional

32. Carlos Bardález, PRAES

33. Iván Castillo, GTZ

34. Carlos Sánchez, Pathfinder Internacional

35. Margarita Seminario, SNV

36. Sobeida Gonzales, USAID

37. Thomas Reilly, PRODES

38. Violeta Bermúdez, PRODES

39. Cecilia Aldave, PRODES

40. Flor Blanco, PRODES

### Consultores

41. Javier Abugattás

42. Fredy Giraldo

### Asesores del Congreso de la República

43. Efraín Vilca

44. Frany Díaz

45. Agustín Purizaca

46. Mario Mori

47. Carlos Dianderas

48. Luis Carrasco

49. Fernando Paredes

50. Celeste Aliaga

51. Gonzalo Romero

52. Karla Nieto

53. Eduardo González

54. Fernando Hun

55. Pablo Masías

56. Patrick Burgos

Comentarios y sugerencias dirigirse a: [prodes@prodes.org.pe](mailto:prodes@prodes.org.pe) / (01)241-6700

**Programa Pro Descentralización PRODES**

Av. 28 de Julio 1045, Miraflores, Lima 18 - Perú

Teléfono: (01)241-6700 Fax: (01)242-4980

[www.prodes.org.pe](http://www.prodes.org.pe) / [prodes@prodes.org.pe](mailto:prodes@prodes.org.pe)