

Resumen Ejecutivo

A fin de contribuir a que los diversos actores del proceso de descentralización cuenten con información oportuna y confiable sobre el desarrollo del mismo, el Programa Pro Descentralización ha elaborado un Informe de Balance del proceso en el 2005 y hasta abril de 2006 y una relación de los desafíos principales para los meses siguientes.

El análisis se estructura en torno a ocho dimensiones del proceso, las cuales se mencionan a continuación:

1. Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial
2. Transferencia de Responsabilidades
3. Descentralización Fiscal
4. Descentralización Económica
5. Democratización de las Decisiones Públicas
6. Adecuación de Sistemas Administrativos
7. Fortalecimiento Institucional
8. Información y Concertación

El balance y los desafíos que se presentan recogen los aportes y reflexiones de 75 personas, entre especialistas, representantes del gobierno nacional y gobiernos descentralizados y otros actores involucrados, planteados en diferentes reuniones de evaluación del proceso de descentralización desarrolladas en el último trimestre del 2005 y el primero del 2006. El documento recoge también la información y planteamientos contenidos en el Informe Parlamentario de «Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización» aprobado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado a mediados de 2005, aquellos del «Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización» presentado por el CND en marzo de 2006 al Congreso de la República, entre otros.

El Balance

En el periodo de análisis, el proceso de descentralización estuvo marcado por el **referéndum para la conformación de regiones**. Como se sabe, el 69% de los electores votó por la «No» conformación de regiones, y sólo en el departamento de Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50% más uno. Analistas consultados indican que poca concertación, reglas inciertas, incentivos débiles y población pobremente informada explicarían este resultado.

De otro lado, se continuó con el **proceso de transferencia de responsabilidades**, avanzándose con la entrega de programas a cargo de PRONAA y FONCODES a los gobiernos locales e iniciándose la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales. Está pendiente diseñar e implementar un sistema de monitoreo que mida las capacidades y desempeño de los gobiernos regionales y locales como insumo para la transferencia de mayores responsabilidades. La experiencia del Sector Salud en la elaboración -de manera concertada- de un mapa que precisa qué tareas deberá cumplir cada nivel de gobierno en el marco de un Estado descentralizado debe ser tomada en cuenta.

En **descentralización fiscal**, la aprobación del esperado Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal fue el principal avance durante el 2005 ya que precisó, entre otros temas, la naturaleza del incentivo fiscal a las regiones que se conformen. En la **descentralización económica** continuaron iniciativas aisladas para promover inversiones descentralizadas, en tanto que en la **democratización de las decisiones públicas**, la institucionalización del presupuesto participativo y un proceso de rendición de cuentas aún por construir fueron las características del periodo.

En la **adecuación de sistemas administrativos**, la discusión a lo largo del 2005 e inicios de 2006 se concentró en torno a la reforma del empleo público. Esta reforma, que resulta de singular importancia para introducir la orientación a resultados en las entidades públicas, fue lo más importante. Sin embargo, a mayo de 2006 el proyecto de Ley General del Empleo Público seguía en discusión en el Congreso de la República. La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, su reglamentación y pendiente implementación fue otro tema relevante.

En el **fortalecimiento institucional**, se evidenciaron avances del CND hacia la certificación de proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica, elemento fundamental para promover el funcionamiento eficiente de un mercado de estos servicios.

Finalmente, la falta de información de los actores sobre el proceso sigue siendo un factor que afecta su buena marcha. Continúa pendiente la aplicación de una política permanente de **información y concertación** de los aspectos más relevantes del diseño del proceso con autoridades regionales y locales y otros actores relevantes.

Próximos Desafíos

A partir de las discusiones con los diversos especialistas consultados, la bibliografía revisada y el análisis efectuado, se plantea y recomienda para consideración de los diversos actores, lo siguiente:

1. Establecer claramente la vinculación y áreas de responsabilidad de la modernización del Estado, la descentralización y el Sistema de Planeamiento Estratégico. Estas tres iniciativas están estrechamente vinculadas y, por tanto, su implementación también debe estarlo. Se sugiere definir la institucionalidad con la que se impulsarán estos temas desde el Poder Ejecutivo y el Congreso, asegurando una actuación articulada y concertación constante con las autoridades y sociedad civil de los distintos niveles de gobierno. En los puntos siguientes se presentan algunas recomendaciones sobre las prioridades de las principales instituciones del Estado involucradas en estos temas.
2. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (o quien haga sus veces en tanto éste se implemente) debería priorizar:
 - a. Formular políticas nacionales para cada una de las grandes funciones del Estado (educación, salud, transporte, entre otras).
 - b. Establecer estándares nacionales para la provisión de servicios básicos.
 - c. Orientar y articular el planeamiento territorial e institucional de los tres niveles de gobierno –velando así por el carácter unitario del Estado-.
 - d. Poner en marcha un Sistema de Información que mida la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno y facilite la vigilancia ciudadana y la gradualidad del proceso de transferencia de responsabilidades en función de capacidades y desempeño.

3. A la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros se sugiere que priorice:
 - a. Coordinar la elaboración de manera concertada de esquemas de funcionamiento moderno y descentralizado de cada gran función estatal -basándose en la experiencia del Sector Salud-, que precise qué responsabilidades corresponden a cada nivel de gobierno, cuáles al sector privado y cuáles a la sociedad civil; y adecuar la normatividad en función de ello.
 - b. Impulsar la reforma del empleo público para dotar al Estado Peruano, y en especial a los gobiernos descentralizados, de un marco normativo que favorezca el fortalecimiento de capacidades institucionales de manera sostenible. Este nuevo marco debe contemplar una carrera pública orientada a resultados, el ingreso y progreso por mérito.
 - c. Incorporar la orientación a resultados en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, estableciendo metas concretas para las entidades -en base al planeamiento institucional- y la bonificación económica a los trabajadores por alcanzarlas.

4. Al Consejo Nacional de Descentralización se recomienda:
 - a. Transferir gradualmente responsabilidades a los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales, en función de los mapas de competencias de las distintas funciones estatales y la información que provea el Sistema de Información mencionado antes, garantizando que se acompañen de recursos financieros y humanos para su correcta ejecución. Evaluar el avance del proceso de transferencias para retroalimentar su diseño permanentemente.
 - b. Con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial, evaluar la coherencia de la política y los incentivos existentes para el ordenamiento territorial y alinearlos para lograr una organización más racional del territorio. Se recomienda poner especial énfasis en reorientar los criterios de distribución del FONCOMUN y promover la fusión de distritos muy pequeños; de lo contrario, es muy probable que cada año el Perú tenga más distritos y provincias, a pesar de la limitación vigente para ello hasta el 2007.
 - c. Impulsar las Juntas de Coordinación Interregional como mecanismo de gestión de proyectos interdepartamentales y paso previo hacia la conformación de regiones. Una opción para ello sería dotar de recursos al FIDE, al cual las Juntas puedan postular con el beneficio asignado en la Ley de Incentivos, siendo un avance el concurso convocado para ello a inicios de 2006.
 - d. Procurar una pronta definición de la dependencia de las direcciones regionales, ya que la situación actual genera desconcierto y en muchos casos la implementación de estructuras innecesarias que duplican funciones. Facultar a los gobiernos regionales para reorganizarlas y racionalizar el uso de recursos.
 - e. Continuar con el saludable proceso de promover un mercado eficiente de servicios de fortalecimiento institucional, para lo cual es importante la certificación de entidades prestadoras de servicios y el autodiagnóstico de necesidades de capacitación y asistencia técnica por parte de los gobiernos regionales y locales para identificar la demanda.
 - f. Adopte como política la concertación y diálogo permanente. Para ello, se sugiere que desarrolle canales permanentes de comunicación y diálogos con los actores descentralizados, especialmente con los presidentes regionales. Además, que impulse un funcionamiento más institucionalizado y transparente del Consejo Directivo, de tal forma que éste se convierta en un espacio entre el nivel nacional y los gobiernos regionales y locales que efectivamente oriente el proceso de descentralización.

5. Se recomienda que el Congreso:
 - a. Continúe dando prioridad al debate para repensar cómo la actuación articulada y complementaria de los elementos de representación ciudadana y aquellos de participación ciudadana pueden generar mejores condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático del país.
 - b. En función de este debate, debe revisar las reglas de elección, de sucesión y de revocatoria, entre otras, para gobiernos regionales y locales. Se considera saludable la propuesta en discusión de eliminar el premio de mayoría en la elección de consejeros y regidores.
 - c. Dar prioridad a la aprobación de una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que contemple la adecuación del Poder Ejecutivo del nivel nacional al proceso de descentralización y una Ley General del Empleo Público que dé el marco para la gerencia de los recursos humanos del Estado y promueva la orientación a resultados en el quehacer estatal.
 - d. Mejorar el marco normativo para la conformación de regiones y en tal sentido revisar la titularidad de quienes pueden presentar expedientes técnicos, evaluar la posibilidad de flexibilizar los plazos para presentar propuestas de integración y de permitir a las provincias unirse a otro departamento sin la necesidad de conformar previamente una región compuesta por dos o más departamentos.
 - e. Aprobar las normas necesarias para el levantamiento de exoneraciones tributarias teniendo en cuenta la experiencia del departamento de San Martín.
 - f. Desarrollar lo anterior en el marco de una política permanente de concertación con los presidentes regionales, asociaciones de municipalidades, especialistas y representantes de la sociedad civil más involucrados con el proceso de descentralización.

6. Es recomendable que el Ministerio de Economía y Finanzas:
 - a. Otorgue especial importancia a culminar el diseño de un mapa financiero del Estado que estime la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales. Ello, junto con la estimación de los recursos que se necesitarán para que los gobiernos regionales y locales gestionen las competencias a transferírseles, permitirá un diseño coherente y sostenible de la descentralización fiscal.
 - b. Dé relevancia al sistema de transferencias intergubernamentales, en la medida que el sistema vigente no contempla mecanismos adecuados de compensación para zonas de mayor pobreza -sin recursos naturales- ni premios por desempeño y esfuerzo fiscal.
 - c. Continúe impulsando el desarrollo de capacidades a nivel descentralizado para la formulación de perfiles de proyectos en el marco del SNIP.

7. En cuanto a los gobiernos regionales:
 - a. Es importante que prioricen la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones, por cuanto sólo así se podrá materializar la descentralización económica del país. Para ello será importante el liderazgo de sus máximas autoridades en generar un buen clima para la inversión privada, en solicitar la transferencia de las responsabilidades que les permitan potenciar su rol en este ámbito y dialogar y concertar permanentemente con los principales actores regionales.
 - b. Se recomienda también que tomen conocimiento de la experiencia del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza – PRA en brindar servicios a los inversionistas, que ha demostrado excelentes resultados en potenciar actividades económicas con demanda sostenible en el mercado.

8. A los gobiernos locales se recomienda:
 - a. Consolidar sus avances en incorporar la participación ciudadana en su gestión, para lo cual es importante que respeten los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo y que informen de manera amigable a su ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas.
 - b. Redoblar esfuerzos en mejorar la gestión de los programas sociales que les han sido transferidos, para que así la ciudadanía reciba cada vez mejores servicios y ellos cumplan eficazmente con su función.