

Proceso de Descentralización

LA AGENDA A CUATRO AÑOS DE INICIADO EL PROCESO

Enero 2007



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



PRODES
PRO DESCENTRALIZACION

LA AGENDA A CUATRO AÑOS DE INICIADO EL PROCESO

Introducción

El Programa Pro Descentralización PRODES - USAID¹ busca aportar con información oportuna sobre los avances del proceso de descentralización, resaltando los aspectos a afinar para la mejor marcha del mismo.

En ese marco, PRODES ha venido elaborando anualmente un informe de balance en el cual, con la participación de diversos actores, analiza las distintas dimensiones del proceso: conformación de regiones y organización territorial, transferencia de responsabilidades, descentralización fiscal, descentralización económica, democratización de las decisiones públicas, adecuación de sistemas administrativos, desarrollo de capacidades, información y concertación².

Si bien el próximo informe anual corresponderá al periodo julio de 2006 - julio de 2007, en este momento se ha visto por conveniente elaborar un informe corto que reflexione sobre el balance del proceso de descentralización desde que se inició a implementar en el año 2002 hasta la fecha, con énfasis en la agenda crítica del proceso para el primer semestre de 2007.

Para su elaboración se han revisado las normas vinculadas al proceso, las publicaciones especializadas sobre la materia, información estadística e informes sobre las percepciones de los actores. Adicionalmente, se ha consultado a representantes del CND, Congreso, Poder Ejecutivo, especialistas y sociedad civil a través de entrevistas y se han organizado reuniones de trabajo en Lima, Ayacucho, Cusco, Huánuco, San Martín y Ucayali para recoger los puntos de vista de autoridades regionales y locales y representantes de la sociedad civil. El detalle de las personas que han sido consultadas se presenta en el Anexo N° 2. La elaboración del Informe estuvo a cargo del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES, con la participación de sus coordinadores regionales quienes estuvieron a cargo de la conducción de las reuniones de trabajo a nivel descentralizado³.

En la siguiente sección se presenta una síntesis de la situación del proceso a julio de 2006 y en la segunda el nuevo contexto político del proceso. En la tercera sección se presenta lo avanzado en el periodo julio 2006 - enero 2007, y en la última sección se incluye una propuesta de agenda crítica.

¹ Pro Descentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID para apoyar al Gobierno del Perú y a los gobiernos regionales y locales de 7 áreas seleccionadas en sus esfuerzos por promover el proceso de descentralización.

² En el Anexo N° 1 se presenta una descripción de las distintas dimensiones.

³ Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional: Elena Conterno (Coordinadora), Flor Blanco y Juan Carlos Pasco. Coordinadores Regionales: Jorge Luis Alvarez (Ayacucho), Boris Mujica (Cusco), Mosclis Vela (Huánuco-Pasco), José Luis Carranza (San Martín) y Guillermo Chirinos (Ucayali).

I. El proceso heredado en julio de 2006

En julio de 2006 el proceso de descentralización cumplió poco más de cuatro años de iniciado. Se cuenta entre sus avances relevantes el desarrollo del marco normativo para cada uno de sus componentes y, entre sus desafíos, la necesidad de concretar avances reales en temas de conformación de regiones, transferencia de responsabilidades, descentralización fiscal, fortalecimiento institucional de gobiernos regionales y locales, entre otros.

En los párrafos siguientes hacemos una apretada síntesis de los avances y desafíos del proceso hasta julio de 2006; es decir, de la herencia que reciben las nuevas autoridades nacionales, y en parte las nuevas del nivel descentralizado.

El diseño del proceso

En marzo de 2002 el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional en la que se establecía a la descentralización como una política permanente de Estado, que buscaba principalmente el desarrollo integral del país⁴. Entre otras características, con esta ley se aprobaron también tres temas que serían relevantes para el diseño del proceso:

- La creación de gobiernos regionales sobre la base de departamentos: las primeras elecciones para presidentes regionales se celebraron hacia finales de 2002, y las autoridades regionales iniciaron sus actividades en enero de 2003.
- La conformación de regiones a partir de la unión de dos o más departamentos contiguos, en función de los resultados de un referéndum.

- La participación de la población en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales, así como la obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas anualmente. En el mismo sentido, se estableció la creación de los Consejos de Coordinación Regional, con participación de los alcaldes y representantes de la sociedad civil.

Poco después se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que ha sido un eje central del proceso de descentralización. Con esta Ley se creó el Consejo Nacional de Descentralización - CND, como ente rector del proceso, presidido por un representante del Presidente de la República, y conformado por 8 miembros más: 2 representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, 2 del Ministerio de Economía y Finanzas, 2 de gobiernos regionales, 1 de municipalidades provinciales y 1 de municipalidades distritales.

El proceso de descentralización fue diseñado teniendo como principios su naturaleza permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual. Además se estableció que se ejecutaría en forma progresiva y ordenada, cumpliendo con un periodo preparatorio y cuatro etapas consecutivas de implementación:

1. Periodo preparatorio: en principio duraría entre junio y diciembre de 2002 e implicaría la discusión y aprobación de normas complementarias para la puesta en marcha del proceso⁵, así como algunas acciones como la elaboración del plan de capacitación para gobiernos regionales y locales.
2. Primera etapa: disponía entre otras cosas la instalación de gobiernos regionales y locales así como la transferencia a los mismos de programas y proyectos sociales; además de la asistencia técnica y capacitación necesaria.

⁴ Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley N° 27680, publicada el 7 de marzo de 2002.

⁵ Entre las que figuran: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

3. Segunda etapa: conformación de regiones viables.
4. Tercera etapa: transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales salvo las referidas a educación y salud.
5. Cuarta etapa: transferencia de competencias sectoriales en educación y salud.

Los avances y desafíos del proceso hasta julio de 2006

En el cuadro siguiente presentamos un breve resumen de los avances y desafíos del proceso de descentralización, organizados según dimensiones del proceso⁶.

Cuadro N°1

Avances y Desafíos del Proceso de Descentralización a julio de 2006

Dimensión	Avances y Desafíos
Conformación de Regiones y Organización Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - En 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial y en 2004 la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. - Desde 2003 y hasta julio de 2006 se conformaron 10 Juntas de Coordinación Interregional; ninguna de ellas realizó actividades concretas durante este tiempo y sólo en parte sirvieron de plataforma para la elaboración de los expedientes técnicos que se presentaron el 2005 para la conformación de regiones. - En 2005 se desarrolló el primer referéndum para la conformación de regiones, con cinco propuestas que involucraban a 16 departamentos. En ninguno de los casos se logró una votación favorable por lo que ninguna región se conformó. A decir de especialistas, el proceso no fue exitoso porque la población no tenía información y las reglas no estaban claras. - De las 178 provincias que se identificaron en el 2002 como las que tenían problemas en temas de demarcación, a julio de 2006 sólo una contaba con el saneamiento respectivo, quedando pendientes 177. - Se crearon una provincia y cuatro distritos después de la aprobación de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, a pesar de que ésta suspende la creación de nuevas jurisdicciones y de que más del 50% de los distritos no cumpliría con el requisito de población mínima para ser considerados como tales.
Transferencia de Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> - En 2003 se inició el proceso de transferencia de programas sociales, para lo cual se exigió a los gobiernos locales cumplir con mecanismos de verificación que acreditasen que contaban con la capacidad necesaria para gestionarlos. - En 2004 se aprobó la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación, en el marco de lo cual se empezó a realizar la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, manteniéndose la utilización de los mecanismos de verificación para la transferencia de programas y proyectos.

CONTINÚA

⁶ Se utilizó como referencia dos informes de Balance elaborados por PRODES

Transferencia de Responsabilidades (continuación)

- El Sistema de Acreditación y los mecanismos de verificación, más que medir capacidades de los gobiernos descentralizados, se centraron en el cumplimiento de aspectos formales, como elaboración de planes, creación de unidades orgánicas, entre otros.
- A julio de 2006, la transferencia de responsabilidades se había referido principalmente a los programas de Pronaa, Foncodes y Provías Rural a las municipalidades y de los proyectos de INADE y 91 de las 185 funciones sectoriales de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a estos gobiernos.
- Una dificultad permanente en el proceso había sido la poca claridad sobre las responsabilidades de cada nivel de gobierno.
- El proceso de transferencias de responsabilidades no estuvo acompañado de una capacitación dirigida a implementar y mejorar la gestión de lo transferido a los gobiernos descentralizados.
- Hasta julio de 2006, las críticas al proceso de transferencia de funciones por parte de los gobiernos descentralizados venían por el lado de su lentitud y complejidad, además de ser nominales (es decir no venir con recursos humanos y financieros).

Descentralización Fiscal

- La Ley fue aprobada en febrero de 2004 y el Reglamento en septiembre de 2005.
- La norma contempla dos etapas para este proceso, la primera referida a la transferencia de recursos del nivel nacional en función de las responsabilidades que van asumiendo los gobiernos regionales y locales, y la segunda en la que se coparticipan algunos impuestos del nivel nacional con los gobiernos regionales, siempre que éstos formen parte de una región conformada. A julio de 2006, la primera etapa del proceso de descentralización fiscal no estaba funcionando a pesar de estar vigente, pues las funciones se estaban transfiriendo sin recursos.
- Con el canon, el Focam y las regalías mineras se estaba transfiriendo recursos a los gobiernos descentralizados sin responsabilidades y en una modalidad que en la práctica lo que hace es coparticipar el impuesto a la renta de personas jurídicas, a pesar que la descentralización fiscal contempla la coparticipación de varios impuestos menos éste.
- El sistema de transferencias intergubernamentales estaba generando grandes disparidades entre departamentos; por ejemplo durante 2005 el Gobierno Regional de Moquegua recibió S/. 408 por persona, en tanto que el de Lambayeque recibió S/. 12.
- Aún no existía un mapa financiero en el que se especificase con exactitud los ingresos y necesidades de gasto de cada departamento; para ello se estaba a la espera de los cálculos de la recaudación efectiva en cada departamento que la SUNAT debía realizar.

Democratización de las Decisiones Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - En agosto de 2003 se aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo y tres meses después su Reglamento. - Los Consejos de Coordinación Regional y Local se crean como espacios de concertación en la estructura orgánica de gobiernos regionales y locales. Estos espacios tenían dificultades para darse a conocer y representar reales espacios de concertación. - Los procesos de rendición de cuentas recién se comenzaron a realizar, generalmente una vez al año y sin información adecuada al público asistente. - Desde 2003 se realizan procesos participativos de planificación (Planes de Desarrollo Concertado) y de elaboración de presupuestos (presupuesto participativo), que al cabo de cuatro años de implementación habían ido institucionalizando. Ambos procesos aún requerían mejoras en temas de calidad de proyectos y cumplimiento de acuerdos, por parte de los actores descentralizados; y de oportunidad en la publicación de instructivo, directivas y techos presupuestales, así como el fortalecimiento de equipos técnicos para la mejora de los proyectos priorizados, por parte de los entes rectores del proceso.
Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Locales y Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - En el 2004 se aprobó el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica; sin embargo, las actividades desarrolladas por el CND para ponerlo en marcha fueron esporádicas, y las de los sectores se concentraron en el proceso de transferencias y no en la gestión de los programas transferidos. - La inexistencia de una carrera pública hacía que los gobiernos regionales y locales se enfrentasen permanentemente a problemas de alta rotación de personal, personal poco motivado e imposibilidad de reformar sus instituciones. - Aún no se había creado un sistema de información que brindase insumos necesarios para la gestión pública descentralizada, con aspectos referidos a capacitación, planificación, presupuesto y desempeño en general.
Adecuación de Sistemas Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprobaron la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, pero el Sistema no se puso en marcha. - El SNIP se fue descentralizando a través de la delegación de facultades a los gobiernos descentralizados para evaluar y declarar la viabilidad a los proyectos. Para el caso de los gobiernos regionales esta facultad se extendía a todos los proyectos menores a S/. 4 millones, mientras que para los gobiernos locales a todos los que no fuesen financiados con recursos de la Cooperación Técnica Internacional por montos mayores a S/. 3 millones. En el 2006, más de 300 gobiernos locales y todos los gobiernos regionales estaban incorporados al SNIP, estos fueron responsables de declarar viabilidad a cerca del 80% del total de proyectos declarados viables en un año.

Fuente: Informes anuales de seguimiento del proceso de descentralización que PRODES elaboró en el 2005 y 2006, disponibles en www.prodes.org.pe
Elaboración: PRODES

Las percepciones sobre el proceso

En julio de 2006 la percepción en torno al proceso de descentralización no era la más optimista. De forma particular, se hacía evidente que si bien la descentralización era una política de Estado y formaba parte del Acuerdo Nacional, no había claridad respecto de la visión de estado moderno y descentralizado que se quería alcanzar con ella.

Por un lado, el fallido intento de conformar regiones en el 2005 fue un traspié con consecuencias graves para el proceso, y para el CND como ente rector. De otro lado, la lentitud de las transferencias de responsabilidades, lo engorroso y confuso de los procedimientos de acreditación y el hecho de que las funciones transferidas correspondían a tareas que ya se estaban ejecutando en los niveles descentralizados acrecentaron la percepción de un proceso débil para el cual no existía voluntad política. Además, las autoridades regionales y locales no buscaban mejorar la gestión de lo recibido, con lo cual la población en general aún no percibía mayores beneficios de lo avanzado en este proceso. Tampoco existía un sistema de información que sirviese para conocer los resultados de la gestión de las funciones y programas transferidos.

Las inequidades que las transferencias inter-gubernamentales de recursos estaban generando y la inactividad para poner en marcha la descentralización fiscal hacía que se percibiese a esta dimensión como la que tenía mayores retrasos.

Otro de los temas en los que durante cuatro años el proceso de descentralización fue duramente observado es el de capacitación y asistencia técnica, calificado como insuficiente y desorganizado pero a la vez imprescindible.

Especialistas consultados consideran que el tema que mejores resultados obtenía es el de democratización de las decisiones públicas, pues la elaboración de planes y presupuestos de manera concertada se había convertido en una práctica casi institucional impulsada por autoridades y líderes locales.

Con todo ello, en julio de 2006 la descentralización era percibida como un proceso casi paralizado, acompañado de un ente rector desacreditado y en el que los gobiernos regionales y locales no jugaron un rol promotor. A cuatro años de iniciado el proceso, se había perdido de vista que el fin último del proceso de descentralización era la mejora de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía, para convertirse en un proceso burocrático y complejo que tenía dificultades para mostrar sus avances.

II. Un nuevo contexto para un antiguo proceso

Nuevas Autoridades Nacionales, Regionales y Locales

El 2006 ha sido un año clave para la democracia en el país. En abril se desarrollaron las elecciones generales para Presidente de la República, congresistas y Parlamento Andino, y en noviembre la elección de presidentes y consejeros regionales junto con alcaldes y regidores.

El proceso electoral tendió a la polarización, sobre todo durante las elecciones presidenciales, lo cual definió la actual composición del Congreso: Unión por el Perú (UPP) con 45 escaños y el Partido Aprista Peruano (APRA) con 36, que suman el 67,5% del total. En la distribución de los escaños por partidos resaltan las características siguientes: 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 resto 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 el sur del país.

Es importante resaltar que en esta ocasión se tuvo un marco normativo diferente para la elección de congresistas. La Ley N° 28617 establece la “valla electoral”⁷, lo cual incidió en que sólo 7 partidos políticos o alianzas de las 24 que presentaron candidatos accedieron al Congreso (en el período anterior ingresaron 11 grupos parlamentarios). Esta ley se puede entender como un paso importante para fortalecer el sistema de partidos y desincentivar la atomización, que de funcionar correctamente llevaría a los partidos a generar mayor capacidad de representación en municipalidades y gobiernos regionales y, por otra parte, llevaría a agrupaciones locales y regionales a establecer alianzas para superar la valla. En este tema Martín Tanaka comenta “se debe buscar fortalecer los partidos, orientarlos hacia un funcionamiento interno democrático, transparente, que cubra el territorio nacional, y tratar de crear un sistema de partidos, para lo cual es necesario que éstos perduren en el tiempo; para ello, se deben tener requisitos exigentes tanto para entrar como para mantenerse en el sistema político, y premiar los esfuerzos para construir partidos nacionales democráticos...”⁸.

Tabla N° 1

Distribución de Congresistas y Gobiernos Regionales por Organización Política

Organización Política	Congresistas	Gobiernos Regionales
UNIÓN POR EL PERÚ	45	1
PARTIDO APRISTA PERUANO	36	2
UNIDAD NACIONAL	17	0
ALIANZA POR EL FUTURO	13	0
OTROS PARTIDOS POLÍTICOS	9	3
MOVIMIENTOS REGIONALES	0	19
TOTAL	120	25

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: PRODES

⁷ Para acceder a la distribución de escaños se requiere haber alcanzado al menos 6 representantes al Congreso o 5% de los votos válidos a nivel nacional. Sin embargo, para la elección del 2006 el número mínimo de representantes fue de 5 y el porcentaje mínimo de 4%.

⁸ Tanaka, Martín en “Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio”. IDEA 2004

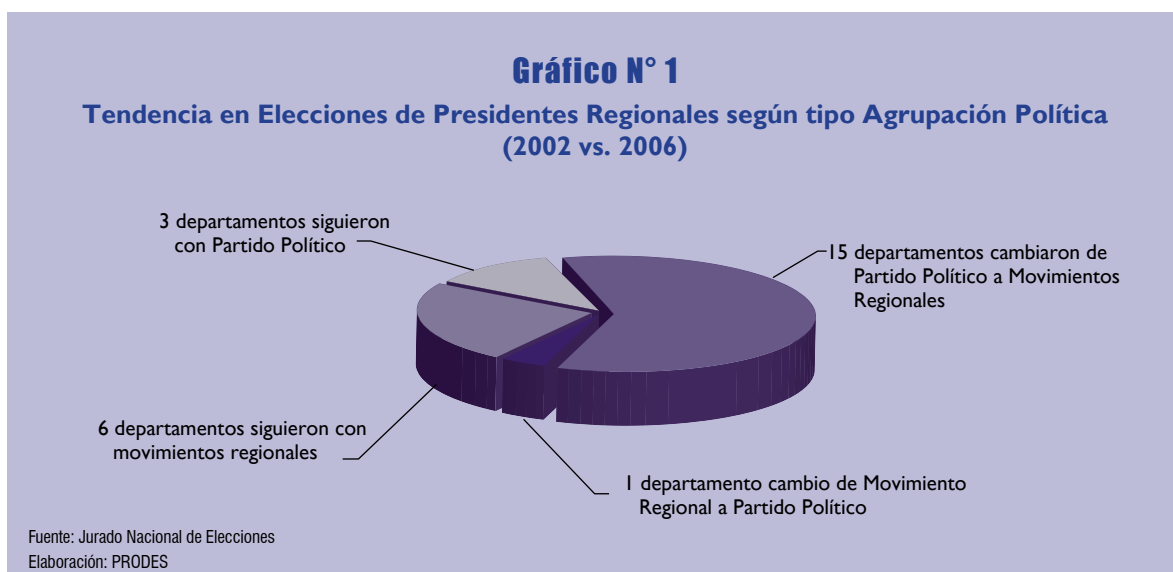
En cuanto a los resultados de las elecciones de noviembre, fueron los movimientos regionales los que consiguieron la mayor cantidad de presidencias regionales, y la tendencia no fue muy diferente en las elecciones municipales⁹. Si analizamos la distribución de gobiernos regionales por tipo de agrupación, podemos observar que para el período 2007 - 2010 sólo 7 presidentes regionales (28% del total) representan a un Partido Político, 16 presidentes regionales (64%) representan a movimientos regionales y los dos restantes a alianzas electorales (8%). Además, de los 15 presidentes regionales que buscaron la reelección, sólo 2 lo lograron (Piura y Lambayeque).

Lo anterior muestra un escenario casi opuesto a aquel que se tuvo en las elecciones del 2002, en que los partidos políticos obtuvieron 17 gobiernos regionales (68%), los movimientos regionales sólo 6 (24%) y 2 alianzas los 2 restantes (8%). Además, ahora hay menos presidentes regionales elegidos con menos del 25% de los votos -3 en comparación con los 9 del 2002-. A continuación se presenta en la Tabla N° 1 la distribución por tipo de organización política de los escaños en el Congreso de la República y de los gobiernos regionales.

Como se aprecia en el Gráfico N° 1, sólo 3 departamentos volvieron a elegir a partidos políticos, 6 volvieron a elegir a movimientos regionales (aunque son de un movimiento regional distinto al elegido el 2003) y 16 departamentos cambiaron de opción¹⁰.

Por otro lado, especialistas consultados estiman que este nuevo grupo de presidentes regionales tiene diferencias significativas con el anterior. Para comenzar, estos nuevos presidentes regionales debieron enfrentar nuevas reglas de juego, entre ellas destaca la exigencia de haber tenido que presentar en la campaña su plan de gobierno¹¹. Los nuevos presidentes fueron los primeros en coordinar con un anterior presidente regional el proceso de transferencia de gestión. Así mismo, tuvieron la oportunidad de conocer los aciertos y desaciertos de sus antecesores, y por ello contarían con una visión más clara de lo que pueden y quieren hacer por su departamento.

Especialistas consultados señalan además que el perfil profesional y experiencia de varios presidentes regionales les podría permitir llevar adelante una gestión que apoye más la inversión privada y el desarrollo productivo.



⁹ Se recomienda revisar las ediciones N° 6 y N° 8 de los boletines trimestrales editados por PRODES donde se presenta y analiza con mayor detalle este tema (www.prodes.org.pe).

¹⁰ 15 departamentos que en la elección del 2003 eligieron a partidos políticos ahora eligieron a un movimiento regional y sólo 1 departamento (Pasco) que el 2003 había votado por un movimiento regional eligió ahora a un presidente regional de un partido político.

¹¹ Modificación incorporada a la Ley de Partidos Políticos mediante la Ley N° 28711.

En ese sentido, al analizar los planes de gobierno de los grupos políticos que ganaron las elecciones regionales se puede apreciar que todos tienen propuestas en cuanto a desarrollo económico y buena parte de ellos lleva proposiciones vinculadas al apoyo a la inversión privada y a la capacitación como medios para generar desarrollo en sus departamentos¹².

Nuevo escenario que se empieza a dibujar

Probablemente en atención a que vienen de movimientos regionales y no de partidos políticos, los presidentes regionales están optando por organizarse en bloques. En ese sentido, destaca la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente (INTERNOR) que reúne a los presidentes regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca y San Martín -y habría evaluado la posibilidad de incorporar a los de La Libertad y Ancash-. Esta Junta ha realizado más de 10 reuniones en los últimos años. También aparece en este contexto el grupo de gobiernos regionales de la Amazonía, que está conformado por

San Martín, Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios y el grupo de gobiernos regionales del sur que está conformado por Cusco, Arequipa, Apurímac, Puno, Moquegua y Tacna.

Así, se está forjando un estilo de negociación de los gobiernos regionales distinto, el cual privilegiaría la negociación en bloque con el gobierno nacional.

Por otro lado, según resaltaron algunos de los especialistas consultados por los coordinadores regionales de PRODES, el proceso de descentralización viene propiciando una dinámica propia en cada departamento y ha generado en los departamentos, provincias y distritos fuerzas irreversibles favorables para el proceso entre las poblaciones. Así mismo consideraron que aún cuando el avance es lento, se han abierto espacios democráticos de discusión y debate y muchos presidentes regionales se han dado cuenta de la necesidad de trabajar coordinadamente con autoridades de gobiernos provinciales y distritales.

¹² Cabe señalar que aunque la gran mayoría hace alusión a temas concretos de desarrollo económico regional, sólo en algunos de ellos se explicita que la empresa privada tendrá un rol preponderante en la generación de desarrollo económico.

III. El modelo en construcción

Como se vio en la sección anterior, son otros los actores involucrados ahora en la conducción e impulso del proceso de descentralización, y otro también el contexto que configuran para el proceso de descentralización.

A continuación revisaremos lo sucedido en relación al tema de descentralización desde julio de 2006, poniendo énfasis en el modelo que estaría en construcción.

La nueva institucionalidad

A nivel del Poder Legislativo, la última legislatura se inició con la fusión de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado con la de Gobiernos Locales, promoviendo así una mayor coherencia en los planteamientos que se formulan desde el Congreso¹³.

A nivel del Poder Ejecutivo, recién instalado el nuevo gobierno, se creó la Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo - COPRE, la cual tiene plazo hasta marzo de 2007 para proponer las medidas necesarias para mejorar la organización y administración del Poder Ejecutivo. Esta iniciativa resulta importante para el proceso de descentralización, en tanto está estrechamente vinculado con la modernización del Poder Ejecutivo¹⁴.

Como se señaló antes, en julio de 2006 el CND estaba debilitado y deslegitimado. Casi un mes después de asumir el cargo y luego de convocar sin éxito a Yehude Simon, el Presidente de la República nombró a Rodolfo Raza como Presidente del CND quien tan pronto asumió el cargo declaró al CND en reorganización, con el fin de contar con una estructura organizacional que le permitiese responder al proceso de descentralización, e

inició la elaboración del plan estratégico de la descentralización 2007 - 2011 y del plan estratégico del CND 2007. No obstante estos esfuerzos, el CND no logró asumir el liderazgo del proceso, situación que quedó de manifiesto cuando su titular manifestó que sólo conocía 13 de las 20 medidas descentralistas anunciadas por el Presidente de la República en el mes de octubre y por diversas acciones relacionadas con el proceso de descentralización conducidas directamente por el Presidente de la República o el Primer Ministro.

En enero de 2007, cuando aún se discutía la organización a adoptar, los planes estaban en revisión y se trabajaba en la formulación de un nuevo Reglamento del Sistema de Acreditación, el Presidente de la República sorprendió con el anuncio de desactivar el CND. Esto se materializó pocos días después vía un decreto supremo que dispuso la fusión por absorción del CND en la PCM y la creación, en esta última entidad, de la Secretaría de Descentralización. Si bien aún es prematuro evaluar esta medida, varias ONG y gobiernos regionales se han manifestado en contra de la misma.

Las 20 medidas de la descentralización

En octubre de 2006, el Presidente de la República anunció 20 medidas encaminadas a profundizar el proceso de descentralización. Si bien, en general, existe una opinión favorable respecto de lo anunciado, especialistas consultados consideran que se trata de un conjunto desordenado que tiene vacíos importantes, como por ejemplo en los temas de participación ciudadana, planeamiento estratégico, descentralización fiscal y descentralización económica. En el nivel descentralizado, se percibiría que las 20 medidas no establecen lineamientos claros pero traen algunos beneficios específicos para algunos departamentos. En el Cuadro de la página siguiente se presentan las medidas y el avance de su implementación a enero de 2007:

¹³ Resolución Legislativa del Congreso N° 001-2006-CR, que modifica el Reglamento del Congreso, publicada el 06/08/2006.

¹⁴ Esta Comisión fue creada mediante DS N° 048-2006-PCM, el 05/08/2006.

Cuadro N° 2
Avances en la Implementación de las Medidas Presidenciales para Impulsar el Proceso de Descentralización

Medida	Avances
Transferencia de Responsabilidades	
1.	<p>Transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con sus recursos humanos, presupuestales y materiales, concluida al 31 de diciembre de 2007.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de DS 068-2006-PCM disponiendo que al 31 de diciembre de 2007 se concluya la transferencias de las 185 funciones a los gobiernos regionales. Cabe mencionar que en algunas funciones se precisa sólo un grupo de facultades a transferir. • Modificación del Plan 2006 para incluir la transferencia de 7 funciones del Ministerio de Agricultura. • Aprobación de Lineamientos para la identificación y cuantificación de los recursos presupuestales asociados a la transferencia de funciones (RM 664-2006-EF) • Delegación de funciones del Inrena al Gobierno Regional de San Martín.
2.	<p>Gobiernos Regionales designarán directa y libremente a sus directores regionales sectoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Ley N° 28926 que establece que los directores regionales son funcionarios de confianza, se seleccionan por concurso de méritos y su designación y cese corresponde al Presidente Regional.
3.	<p>Transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de infraestructura de FONCODES concluida al 31 de diciembre de 2007. Culminación de la primera etapa de la transferencia de Inabif, Wawa wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Plan de Transferencias 2006 para incluir la transferencia de lo señalado en la medida.
4.	<p>Entrega a los Gobiernos Regionales de las acciones de las distribuidoras eléctricas regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En análisis por FONAFE.
5.	<p>Transferencia de las acciones de la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) al Gobierno Regional del Cusco.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el mes de octubre el Poder Ejecutivo remitió un Proyecto de Ley para la implementación de la medida al Congreso. El Proyecto cuenta con dictamen favorable de la Comisión Agraria, estando pendiente la opinión de la Comisión de Descentralización.
6.	<p>Transferencia de infraestructura deportiva diversa y dentro de ella 9 estadios en todo el país a los gobiernos regionales y municipalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Plan de Transferencias 2006 para incluir la transferencia de 7 estadios y un mini complejo deportivo.
7.	<p>Inicio en enero de 2007 del Plan Piloto para transferir la gestión en atención primaria de la salud a las municipalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • DS 077-2006-PCM, formaliza lo señalado en la medida y da al Ministerio de Salud plazo hasta fines de 2006 para establecer las normas y disposiciones para su ejecución. • RM 1204-2006-MINSA, establece que la gestión de la atención primaria de la salud es el desarrollo de los procesos de planeamiento, programación, monitoreo, supervisión y evaluación de la atención integral de la salud que se realiza en el ámbito local.
8.	<p>Inicio en enero de 2007 del Plan Piloto para transferir la gestión de los centros y programas educativos primarios a las municipalidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • DS 078-2006-PCM, formaliza lo señalado en la medida, define los distritos en que se aplicará el piloto y dispone que el Ministerio de Educación elabore los lineamientos del Plan Piloto.
9.	<p>Ejecución por gobiernos regionales y locales a partir de enero de 2007 de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos priorizados, con recursos de endeudamiento externo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha suscrito contrato de préstamo con el BID y próximamente se suscribirá contrato con el Banco Mundial. • MTC ha suscrito convenios con 16 gobiernos regionales y ha iniciado la capacitación de sus funcionarios. • MTC viene coordinando la formulación de 24 planes viales provinciales en zonas que participarán en esta iniciativa.
11.	<p>Entrega hasta el 28 de julio de 2007, de los desembarcadores pesqueros artesanales y centros acuícolas a los gobiernos regionales y de módulos de comercialización de especies hidrobiológicas a los gobiernos locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Plan de Transferencias 2006 para incluir la transferencia de 26 desembarcaderos artesanales y 21 centros de acuicultura a los gobiernos regionales y de 7 módulos de comercialización de especies hidrobiológicas a los gobiernos locales.

Medida		Avances
Transferencia de Responsabilidades (continuación)		
14.	Asignación a los gobiernos regionales de los Proyectos Especiales a cargo de Inade que no tengan carácter binacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Plan de Transferencias 2006, para incorporar la transferencia de los ocho proyectos no binacionales que aún permanecían a cargo de INADE.
19.	Transferencia de equipos agrícolas y maquinaria pesada del MINAG a los gobiernos regionales, e inicio del proceso de desconcentración de diversas entidades del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Plan de Transferencias 2006, para incorporar la transferencia de equipos y maquinaria agrícola • Aprobación de normas específicas para la transferencia de los equipos y maquinaria, en que se dispone que ésta debe culminarse a más tardar el 30 de abril de 2007 (RP 100-CND-2006-P). • En el mes de agosto se dispuso el traslado de CONACS a Puno, de PROAMAZONIA a Tarapoto y de PRONAMACHCS a Huancayo.
Fortalecimiento Institucional		
10.	Conexión a la red Internet de 4,154 localidades rurales en el 2007	<ul style="list-style-type: none"> • El 27 de noviembre Proinversión convocó una licitación para proveer el servicio de Internet a 1,050 localidades. • Proinversión ha aprobado además el proyecto para proveer el servicio de banda ancha a 3,010 localidades. • CND está por iniciar los estudios de preinversión para la implementación del servicio en 94 municipalidades distritales.
18.	Ejecución a partir del primer trimestre de 2007 de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades y Evaluación de Resultados.	<ul style="list-style-type: none"> • CND está elaborando el Plan.
Conformación de Regiones y Organización Territorial		
15.	Diseño de un nuevo Plan Nacional de Regionalización, con el objetivo de poner en marcha en el 2007 al menos una Región Piloto.	<ul style="list-style-type: none"> • CND tenía previsto elaborar el Plan en el primer semestre del 2007.
16.	Democratización de las Juntas de Coordinación Interregional.	<ul style="list-style-type: none"> • En el mes de septiembre el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un Proyecto de Ley que incorpora en las Juntas a los alcaldes provinciales. El proyecto cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, estando pendiente su discusión por el pleno del Congreso.
Descentralización Fiscal		
18.	Inicio en el 2008 de una profunda reforma fiscal para fortalecer la captación y distribución de los mayores recursos del IGV.	<ul style="list-style-type: none"> • En análisis.
Descentralización Económica		
20.	Creación del Programa Sierra Exportadora, para incorporar la zona andina a la actividad exportadora nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobó la Ley N° 28890 que crea Sierra Exportadora como OPD adscrita a la PCM
13.	Exoneración del impuesto a la renta a las empresas industriales de las zonas alto andinas (más de 3,200 MSNM).	<ul style="list-style-type: none"> • En el mes de agosto el Poder Ejecutivo remitió un Proyecto de Ley para la implementación de la medida al Congreso. Se encuentra en discusión.
Otras		
12.	Exoneración del IGV a las obras de saneamiento, pavimentación de pistas y veredas y electrificación de las municipalidades distritales.	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobó la Ley N° 28938 que establece la emisión de documentos cancelatorios para el pago del 50% del IGV que grave las obras mencionadas en la medida, ejecutadas mediante contratos de construcción. Se aplica a las municipalidades distritales que como máximo obtengan ingresos por canon y sobrecanon de S/. un millón anuales, y cuya tasa de pobreza sea superior a 15% (ver relación en www.mef.gob.pe). Lo dispuesto se aplica sólo hasta el 31 de agosto de 2007.

Fuente: Plan Estratégico del CND 2007 (versión preliminar), información de avances del CND, DS N° 076-2006-PCM, RM 1111, 1112 y 1113-2006-AG y otras normas citadas.

Elaboración: PRODES

Además de estas 20 medidas, el Ejecutivo ha impulsado otras iniciativas vinculadas al proceso de descentralización, dos de las cuales se mencionan a continuación:

- **Supresión de prefecturas y subprefecturas**

De acuerdo con la Ley N° 28895, aprobada el 23 de octubre de 2006, desde el 01 de febrero de 2007 se suprimen las prefecturas y subprefecturas en todo el territorio nacional. Es decir, se elimina la representación del Presidente de la República a nivel departamental y provincial, pero ésta permanecerá en distritos y poblados menores, en los que gobernadores y tenientes gobernadores desempeñan esa función.

Para la puesta en vigencia de esta ley se está a la espera de la publicación de su reglamento, en donde se precisará qué instancias asumirán las responsabilidades de las prefecturas y subprefecturas.

- **Shock de inversiones y creación de fondos**

El 9 de septiembre de 2006 se aprobó la Ley N° 28880, autorizando un crédito suplementario en el presupuesto público del año fiscal 2006, destinado a financiar proyectos de inversión social en todo el país. Este crédito ascendió a S/.1,937 millones de soles, 87% para los sectores del nivel nacional y 13% para los gobiernos regionales. Entre los 783 proyectos/ actividades a financiar enumerados en la norma se encuentran varios referidos a electrificación rural, fortalecimiento de capacidades en proyectos productivos y saneamiento. Para la ejecución de estos recursos, esta norma y otras complementarias establecieron la posibilidad de utilizar procesos simplificados y plazos que van más allá del año fiscal 2006, así como que el gobierno nacional delegase la ejecución de los proyectos a los gobiernos regionales, locales y empresas públicas.

De acuerdo a un informe de control preventivo elaborado por la Contraloría General de la República, hasta el 31 de diciembre de 2006 sólo el 25% de los recursos contemplados para el shock de inversiones habría sido girado, estando los gobiernos regionales con uno de los porcentajes más bajos de avance. Los resultados de este informe habrían servido de plataforma para poner en discusión la capacidad de gestión de las entidades públicas, en especial la de los gobiernos regionales. Cabe resaltar, sin embargo, que la ejecución de recursos en el sector público exige el cumplimiento de los distintos sistemas administrativos, lo cual inevitablemente toma tiempo.

Finalmente, destaca la creación del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, al cual se le ha asignado 650 millones de soles para el financiamiento o cofinanciamiento de estudios y proyectos de inversión pública¹⁵.

La agenda de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República

La nueva Comisión de Descentralización del Congreso inició sus actividades con la elaboración de una agenda para el período 2006-2007 que buscaba la concertación con el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. Esta agenda fue aprobada el 23 de agosto de 2006, e incluye temas vinculados a la modernización del Estado, fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional, rediseño del CND y reformas a las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades.

En la legislatura pasada, dos leyes dictaminadas por esta Comisión fueron promulgadas en el mes de diciembre: Ley N° 28920, que amplía hasta el 31 de diciembre de 2011 el plazo para culminar el proceso de demarcación y organización territorial, que también rige para la suspensión de creación de nuevas jurisdicciones,

¹⁵ Ley N° 28939, publicada el 22/12/2006.

y Ley N° 28926, mencionada antes, que dispone que la designación de los directores regionales corresponde al Presidente Regional.

Adicionalmente, la Comisión de Descentralización ha emitido dictamen favorable a proyectos de ley para la fusión de distritos y la inclusión de gobiernos locales en las Juntas de Coordinación Interregional, estando pendientes de discusión proyectos referidos a la carrera pública, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales, y la demarcación de cuatro provincias, entre otros. Según ha señalado el Presidente de la Comisión, dos temas a los cuales se daría importancia son la descentralización económica y la integración regional.

Otros avances en el periodo

Algunos procesos continuaron a pesar del cambio de autoridades y de dirección, entre ellos el de presupuesto participativo, cuyo proyecto de instructivo para el proceso 2008 contempla un horizonte de 4 años, con el fin de darle una mejor predictibilidad. Ello estaría siendo considerado como muy favorable por los distintos actores, quienes verían en ello una señal de que el tema de participación ciudadana sigue en agenda.

Importa también mencionar que en julio de 2006 se modificó la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁶, que entró en vigencia a partir de la publicación de su Reglamento el 31 de diciembre de 2006. Con esta modificación, los gobiernos regionales y locales podrán declarar la viabilidad a todos los proyectos que formulen, excepto los que impliquen endeudamiento externo. Así, sus responsabilidades se incrementan en comparación con las facultades delegadas que antes poseían y que ya les permitían declarar la viabilidad de un gran número de proyectos de su competencia.

Un proceso que también siguió en marcha es el de demarcación y organización territorial, pues en

noviembre de 2006 el Consejo de Ministros aprobó cuatro proyectos de ley de demarcación territorial y los remitió para su discusión en el Congreso.

¿Qué modelo se está construyendo?

De acuerdo a las iniciativas implementadas hasta la fecha y a los planteamientos de los diferentes actores entrevistados, se estaría rediseñando el proceso, aunque sin una visión unificada sobre el mismo. Varios de los planteamientos de las 20 medidas no se inscriben en el diseño del proceso que establecen las normas. Así, por ejemplo, en el caso de la integración territorial, de referéndum para la conformación de regiones estaríamos pasando a la formación de una región piloto, y de la transferencia gradual de responsabilidades estaríamos pasando a una transferencia rápida de todo lo programado. Por otro lado, los planteamientos del CND para la implementación de las 20 medidas no habrían guardado armonía con aquellos promovidos por otros espacios del Poder Ejecutivo, en tanto que algunos sectores del Ejecutivo aún se resistirían a transferir responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. Por último, la prioridad del Ejecutivo estaría en la transferencia de responsabilidades, la del Congreso estaría en la integración regional, provincial y distrital y la asociatividad municipal y la de los bloques de gobiernos regionales en la aceleración de la descentralización fiscal. Todo lo anterior da cuenta de la existencia de distintas concepciones sobre cómo debe encaminarse el proceso. Ello sugiere que de no concertarse y unificarse estas concepciones, en la práctica podrían limitar el avance del proceso.

Por su parte, las expectativas descentralizadas estarían en resultados concretos y definiciones. De acuerdo a lo manifestado por especialistas del nivel descentralizado, se espera que las nuevas autoridades se centren en lograr resultados concretos, antes

¹⁶ Ley N° 28802, publicada el 21/07/2006.

que en perfeccionar el marco normativo. Así, estarían esperando que se transfieran recursos para las funciones transferidas, se culmine el proceso de transferencia de responsabilidades, se avance en la descentralización fiscal, se establezcan incentivos reales para la conformación de regiones, se inicie un proceso amplio de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales y

se continúe con los procesos de planificación y elaboración de presupuestos participativos. Estarían esperando también que se incluya a las autoridades descentralizadas en la toma de decisiones referentes a temas que los atañen y que exista claridad de las estrategias y resultados del proceso de descentralización; así como del rol de cada uno de los niveles de gobierno en el mismo.

IV. Agenda crítica para los próximos meses

Los problemas que enfrentaba el proceso de la descentralización hacia julio de 2006 y la reciente absorción del CND por PCM requieren del Poder Ejecutivo acciones que muestren su compromiso real con el proceso, que vayan más allá de las 20 medidas anunciadas en octubre. La formación de bloques de gobiernos regionales exige además que estas acciones se adopten en un corto plazo. En este contexto y teniendo en cuenta las discusiones sostenidas con los diversos especialistas consultados, a continuación se plantea una agenda crítica para los próximos seis meses:

1. Institucionalidad para conducir el proceso

En atención a la reciente fusión del CND con PCM, será importante que cuanto antes se defina cómo queda la institucionalidad del Poder Ejecutivo para conducir el proceso de descentralización. A nivel político, será importante crear un espacio de concertación con gobiernos regionales y locales. A nivel técnico, se recomienda que las funciones del ex - CND sean distribuidas entre las áreas de PCM buscando favorecer la especialización. Así, las tareas vinculadas a la conformación de regiones (CND) podrían juntarse con las de demarcación territorial (PCM), las de desarrollo de capacidades, adecuación de sistemas administrativos y participación ciudadana (CND) con las de modernización del Estado (PCM), y dejar las relacionadas a la transferencia de responsabilidades y la descentralización fiscal (CND) a la recientemente creada Secretaría de Descentralización (PCM).

2. Visión concertada que oriente la modernización y la descentralización

A fin que los esfuerzos de los distintos actores sumen a favor del proceso de descentralización, será importante construir una visión concertada sobre el Estado moderno y descentralizado que se

busca construir. Se trata de elaborar un documento corto que, tomando en cuenta los consensos logrados en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, precise: (i) el rol del Estado en una economía social de mercado, (ii) las responsabilidades principales de cada nivel de gobierno en un Estado descentralizado, (iii) la participación del sector privado e instancias mixtas (tipo CLAS y núcleos ejecutores) en la provisión de servicios, (iv) los mecanismos para articular los distintos niveles de gobierno (políticas nacionales, transferencias condicionadas, instancias de concertación, entre otros), (v) los principios de la carrera pública y (vi) la implementación de la orientación a resultados. Se estima que un documento de esta naturaleza facilitará el diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, e incluso aquel entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios.

3. Carrera pública que premie el desempeño

Un paso necesario para poder avanzar en la reforma del Estado es reformar la carrera pública. Cabe resaltar que para ello el Poder Ejecutivo remitió al Congreso en el mes de noviembre de 2006 un proyecto de ley para modificar la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; es decir, se está optando por modificar la ley existente antes que aprobar una nueva ley sobre el tema. Las principales modificaciones que plantea este proyecto se refieren a incorporar el mérito y el desempeño como factores determinantes para progresar en la carrera y obtener una mejor remuneración, así como poder cesar al personal en casos de desempeño deficiente objetivamente determinado y a la eliminación de plazas en el marco del proceso de descentralización y modernización. Será importante que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se aboque cuanto antes a la discusión

de esta iniciativa, y que la norma que se apruebe premie el desempeño, otorgue flexibilidad a las autoridades para modernizar sus instituciones y a la vez evite la elevada rotación de personal de una gestión a otra.

4. **Aceleración de la Transferencia de Responsabilidades**

Es importante cumplir con el ofrecimiento de transferir antes del 31 de diciembre de 2007 las 185 funciones que establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de dar término a un proceso que inició lento, engorroso y sin medir capacidades y desempeño. Este ofrecimiento no compromete la calidad de los servicios en la medida que la mayor parte de funciones ya venían siendo ejercidas por las direcciones regionales -es decir, por los equipos que deben ser transferidos junto con las funciones a los gobiernos regionales- y otra parte se refiere a tareas de promover y similares. Así, se recomienda transferir de inmediato y sin exigir requisitos las funciones sectoriales que están en las direcciones regionales y transferir vía delegación el resto de funciones sectoriales, con los recursos humanos y presupuestales que correspondan. Ello contribuirá a otorgar credibilidad al compromiso descentralizador del actual gobierno.

5. **Reparto Equitativo de Recursos Públicos**

Resulta impostergable enfrentar las inequidades que genera el actual sistema de transferencias intergubernamentales. Según ha resaltado uno de los especialistas consultados, el sistema actual apunta a generar ciudadanos peruanos de distinta categoría. Para empezar a enfrentar este tema el Poder Ejecutivo podría destinar los recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local¹⁷, al cual se le ha asignado 650 millones de soles para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública y estudios de reinversión de los gobiernos regionales o

locales que no reciben canon o similares. Este sería un paso importante pero es necesario que el MEF diseñe un mapa de ingresos y egresos del Estado a nivel departamental que permita garantizar servicios como educación y salud con un estándar aceptable en todos los departamentos del país. Insumos importantes para ello son el mapa de recaudación departamental que debía elaborar para enero de 2007 la SUNAT; así como la estimación de asignaciones per cápita que deberían elaborar cuanto antes los Ministerios, en especial los de educación y salud.

6. **Desarrollo de Capacidades**

Si bien desde el inicio del proceso ha existido consenso en la importancia de desarrollar las capacidades de los profesionales de los gobiernos regionales y locales para realizar una mejor gestión, a la fecha los avances son mínimos. Es importante dejar de lado el enfoque de elaborar un plan que busque empatar desde el nivel central la oferta y la demanda de capacitación, y de proveer de manera directa los servicios. En vez de ello, el Estado debería promover el adecuado funcionamiento del mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica en los distintos departamentos del país, para que demanda y oferta se encuentren de manera descentralizada. Así, el Estado debería fortalecer la oferta de los proveedores (capacitación, certificación, elaboración de materiales, entre otros), brindar información sobre la calidad de los servicios de los distintos proveedores y canalizar financiamiento a actividades y zonas prioritarias. Esta medida forma parte de la agenda crítica no sólo por la necesidad de desarrollar capacidades para que los gobiernos descentralizados brinden mejores servicios a la población, sino también por cuanto se trata de un pedido reiterativo de los gobiernos descentralizados, además de una de las 20 medidas. Será importante articular esfuerzos con la cooperación internacional,

¹⁷ Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas, Ley Nº 28939, publicada el 22/12/2006.

que se ha manifestado interesada en coordinar sus acciones con el gobierno nacional para lograr un mayor impacto.

7. Orientación a Resultados

Lograr que la ciudadanía reciba servicios de calidad exige establecer incentivos para que las entidades alcancen mejores resultados. Un paso importante para ello es la incorporación del presupuesto por resultados en la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2007, que apunta a que las entidades públicas tengan metas concretas y asignen sus recursos en función de las mismas. Es además necesario establecer estándares nacionales para la provisión de servicios y poner en marcha un Sistema de Información que mida la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno en relación a los referidos estándares. Un sistema de este tipo facilitará además la vigilancia ciudadana y la modulación del proceso de transferencia de responsabilidades en función de capacidades y desempeño, y no del cumplimiento de requisitos formales. Así, en los próximos meses deberá ponerse atención a la implementación del presupuesto por resultados y al diseño del Sistema de Información sobre la gestión estatal y, luego de que se reforme el empleo público, bonificar a los trabajadores por alcanzar las metas institucionales.

8. Diseño de éxito para la municipalización de la educación y la salud

Según lo ofrecido, a fines de 2007 se culminará la transferencia de las 185 funciones sectoriales a los gobiernos regionales y de Foncodes y Pronaa a las municipalidades. Luego de ello es previsible que la nueva etapa de la descentralización se centre en la transferencia de tareas ejecutivas a los gobiernos regionales y locales, para lo cual las experiencias piloto de la municipalización de la educación y la salud serán determinantes. Según los especialistas consultados, la municipalización de la salud iría por buen camino, en tanto que aquella de la educación aún requeriría mayor análisis y un mejor diseño. En el diseño de estos

pilotos, una experiencia a tener en cuenta es la descentralización de Proviás Rural.

9. Control de daños: Evitar una mayor fragmentación del territorio

Según se ha visto, el 50% de distritos no cuenta con el mínimo de población que les establece el marco normativo y, si bien la Ley de Demarcación y Organización Territorial limita la creación de nuevas jurisdicciones, desde su aprobación se han creado cuatro distritos y una provincia. Es importante evitar la mayor fragmentación del territorio, para lo cual será conveniente que el Congreso no apruebe la creación de nuevas jurisdicciones, de acuerdo a las restricciones planteadas en el marco normativo vigente, y que el Poder Ejecutivo establezca incentivos que frenen el impulso a la creación de nuevas jurisdicciones (por ejemplo, vía los criterios para la distribución de Foncomun) y más bien promuevan su articulación a través de las Juntas de Coordinación Interregional y mancomunidades municipales.

10. Nueva Tipología de Municipalidades

En atención a la heterogeneidad de las municipalidades distritales y provinciales del país y al rol poco claro de las municipalidades provinciales, es conveniente replantear cómo se clasifican las mismas -con base en variables referidas a los distintos tipos de realidades y capacidades municipales existentes- de tal manera que su heterogeneidad sea tomada en cuenta al diseñar al Estado descentralizado. Será también conveniente establecer un régimen especial para las ciudades que aglomeran varios distritos.

Los desafíos que enfrentan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para avanzar con éxito en el proceso de descentralización son importantes. Sólo con una visión clara, la concertación permanente con los otros niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación, y la implementación de acciones concretas es que se podrá enrumbar el proceso hacia un Estado más eficiente que brinde mejores servicios a ciudadanos y ciudadanas.

Anexo N° I

Las Ocho Dimensiones del Proceso

Llevar a cabo un proceso de descentralización es complejo por los objetivos ambiciosos que persigue, así como también por la diversidad de temas y de actores involucrados en la reforma. La descentralización comprende varias dimensiones, las cuales se desarrollan en los párrafos siguientes.

Una primera dimensión aborda la reconfiguración de la división político-administrativa del país, para lo cual se prevé la **conformación de regiones y la organización territorial**. Se trata en primer lugar de superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos promoviendo su integración en regiones, buscando así la conformación de bloques políticos y económicos que hagan contrapeso a la fuerza de Lima. Se trata también de repensar la vinculación de las provincias y distritos con los espacios regionales y de zanjar sus, muchas veces, conflictivos límites.

Otras tres dimensiones se refieren al traslado de decisiones públicas y actividad privada hacia los departamentos, provincias y distritos. La **transferencia de responsabilidades** busca acercar la toma de decisiones a las instancias descentralizadas, transfiriendo a los gobiernos regionales y locales responsabilidades del nivel central; se trata de redibujar el reparto de competencias estatales entre el nivel nacional, el regional, el provincial y el distrital. Por su parte, la **descentralización fiscal** aborda el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona, y la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en zonas pobres y de bajo desarrollo. La **descentralización económica** se refiere a favorecer el desarrollo económico en zonas del interior del país, lo cual requiere que el Estado -y en especial los gobiernos regionales- establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten con sus recursos, ingenio y audacia en dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos.

La quinta dimensión de especial relevancia es la **democratización de las decisiones públicas** que promueve esta reforma, al contemplar no sólo acercar la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales, sino de acercarla a los ciudadanos y ciudadanas, buscando su participación en la planificación de su desarrollo -plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo-, y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

Para que los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil puedan tener éxito en cumplir las nuevas responsabilidades que este proceso les plantea, dos dimensiones adicionales de relevancia son la adecuación de sistemas administrativos y el fortalecimiento y desarrollo de capacidades.

La **adecuación de sistemas administrativos** se refiere a que sistemas como los de presupuesto, abastecimiento, inversión pública y tesorería, que son de aplicación nacional, respondan a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Es decir, se trata de que estos sistemas se conviertan en verdaderas herramientas de gestión de los distintos tipos de gobiernos regionales y locales, para que así pueda materializarse que la descentralización traiga como correlato una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población.

Por su parte, **el fortalecimiento y desarrollo de capacidades** se refiere a la importancia de desarrollar actividades de capacitación y asistencia técnica para que los gobiernos regionales y locales y también los representantes de la sociedad civil cuenten con las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente las nuevas tareas que gradualmente vienen asumiendo en el marco de este proceso.

Finalmente, atendiendo a la complejidad del proceso, al gran número de actores involucrados y al plazo que tomará su implementación, es importante la **información y la concertación**, como la octava dimensión. Se requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso, y que la concertación sea una práctica permanente para la definición de las normas que lo orientan. De esta manera se podrá mantener el compromiso e interés de los actores en el proceso y la legitimidad de los ajustes y precisiones que para su adecuada implementación se den desde el nivel nacional.

Una de las lecciones de la experiencia descentralista de otros países constituye la necesidad de sincronizar las distintas dimensiones de este proceso. Así, el éxito del proceso de descentralización peruano requiere que las ocho dimensiones mencionadas se diseñen e implementen de manera articulada, como ocho partes de un mismo todo.

Anexo N° 2

Personas Consultadas

Lima: Personas Consultadas

1. Congresista Juan Carlos Eguren, Comisión de Descentralización
2. Verónica Zavala, Ministra de Transportes y Comunicaciones y miembro de la Comisión para la Reforma del Poder Ejecutivo
3. Carlos Casas, Jefe de Gabinete MEF
4. Juan Chau, Secretario de Gestión Pública, PCM
5. Mariana Ballén, PCM
6. Jorge Jara, Gerente de Transferencias, CND
7. Guillermo Dávila, CND
8. Johnny Zas Friz, Defensoría del Pueblo
9. Luis Chirinos, Participa Perú
10. Juan Carlos Pacora, Dirección de Descentralización, MIMDES
11. Raúl Molina, GTZ
12. Sobeida Gonzales, USAID
13. Violeta Bermúdez, PRODES

Reuniones de Trabajo Descentralizadas

Ayacucho

1. Jorge Salcedo, Asesor de la Consejera Regional Yannet Quispe
2. Andrés Solari, Miembro del CCR sociedad civil
3. Jaime Galdos, Promotor de la ONG Vecinos Perú
4. Villeon Tineo, Consultor del AMUVRAE
5. Angel Erasmo, Consultor en Gobiernos Locales
6. Basilisa Dolorier, Funcionaria de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional
7. Edgar Tucno, Director de CEISA
8. Maria Flores, Asesora de Red de Regidoras
9. Marisela Quispe, Directora de IPAZ
10. Roberto Rojas, Ex consejero regional

Cusco

1. Rene Bonet Gutiérrez, Planificador Gobierno Regional
2. Alberto Delgado Araoz; Coordinador MCLCP
3. Jesús Manya Salas, Representante en Cusco del Acuerdo Nacional
4. Inés Fernández Baca, Directora Coincide
5. Carlos Chevarria Lazo, Consultor Independiente
6. Roxana Vizcardo Villalba, Secretaria Ejecutiva MCLCP
7. Martha Bautista Alvarez, Gerente de Planificación del Gobierno Regional
8. Efrain Yépez, Coordinador Asamblea Regional

Huánuco

1. Victor Raúl Cabello Aquino, Consejero Regional por la provincia de Pachitea
2. Alfonso Ortiz Infante, Secretario Ejecutivo de la MCLCP Ambo
3. Antonio Reyes Livia, Director Ejecutivo AJUPRODH

4. Hilario Ramos Antonio, Consejero Regional por la provincia de Yarowilca
5. Charli Mendoza Masgo, Vicepresidente de Red Wanuko Joven
6. Luz Marina Medrano Alvarez, Coordinadora General de MSH –Perú
7. Joibert Chagua León, Gerente de Municipalidad de Pillco Marka
8. Cornelio Maylle Chagua, Teniente Alcalde Municipalidad de Aparicio Pomares
9. Jesús Paucar Ramírez, Presidente AAVINOVA
10. Vladimir Santiago Espinoza, Gerente de la Cámara de Comercio
11. Carlos Augusto Nolte Pérez, Presidente Patronato de Huánuco
12. Cesar Rodríguez, FONCODES
13. Wilian Rodríguez Jara, Asistente Técnico AJUPRODH
14. Edilberto Martínez Rojas, Director de Planificación Agricultura
15. Fidel Montes Godoy, Planificador Gobierno Regional
16. Jorge Lozano Venancio, Secretario Ejecutivo Caritas Huánuco
17. Isac Domínguez Papua, Presidente Comité de Vivienda y Desarrollo
18. Ana Asado Lu, Tesorera Colegio de Enfermeros
19. María Aranda Garzón, Patronato de Huánuco
20. José Regalado Nación, Presidente Consejo de Vigilancia
21. Carlo Gómez Arostegui, Consejero Regional por la provincia del Marañón
22. Albornoz Solis Oscar, Asistente Informático INEI
23. David Ponce Lopez, Responsable de información INEI
24. Walter Espinoza Evaristo, Oficina de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de Amarilis
25. Angélica Ramírez Ingunza, Coordinadora MCLCP Ambo
26. Augusto Vasquez Soliz, Gerente Desarrollo Social del Gobierno Regional
27. Lizette López de García, Consejera Regional por la provincia de Huánuco
28. Norma Toledo Minaya, Funcionario Desarrollo Social Gobierno Regional
29. Napoleón Dávila Soria, Sub Director Dirección Regional de Trabajo
30. Oscar Quintos Ballarte, Universidad Nacional Hermilio Valdizán
31. Luis Bernardo Serafín, Universidad Nacional Hermilio Valdizán
32. Manuel Mesa, Decano del Colegio Médico
33. Nadia Kezi Lavado Loarte, Abogada Asociación Paz y Esperanza
34. Pedro Saquikoray, Docente Universidad Nacional Hermilio Valdizán

San Martín

1. Rosa Augustita Paredes Piña, Asistente Técnico AMRESAM
2. Renán Morales Azpur, Coordinador Proyectos AMRESAM
3. Milagros Mendoza Soltero, Programa Nutrición ADRA
4. Máximo Pérez Pinedo, Coordinador ADRA Tarapoto
5. Janina Cotrina Linares, Secretaria Técnica MCLCP
6. Maribel Becerril Iberico, Escuela Post Grado UNSM
7. Paúl Burga Carmona, Capacitación FONCODES
8. Gladis Heredia Baca, Instituto Vial Provincial de la Municipalidad Provincial San Martín
9. Roger Silva Peche, Gerente IVP de la Municipalidad Provincial San Martín
10. Teocrito Pinedo Arévalo, AED / Aprendes
11. Víctor Martell Vallejos, CEPCO
12. Genaro Sánchez, AMRESAM

Ucayali

1. Jeiser Suárez Maynas, Red de Jóvenes de Ucayali
2. José Carlos Torres Pinedo, Secretario Ejecutivo de la MCLCP
3. Sonia Ríos Córdova, Coordinadora del CIPA
4. Carolina Montes Zegarra, Adjunta de la Comisión de Derechos Humanos
5. César Monsalve Flores, Presidente de FUSEVI (Fundación por la Selva Viva)
6. Alejandro Morales Pantoja, Subgerencia de proyectos, Desarrollo Social del Gobierno Regional
7. Filemón Cárdenas Tello, Subgerente de Fortalecimiento Institucional del Gobierno Regional
8. Violeta Bustamante Chávez, Coordinadora Territorial de la Red Nacional de la Mujer y Representante de la sociedad civil ante el CCR
9. Dante Gonzáles Caballero, Asesor del Despacho del Concejero Regional por Padre Abad
10. Roli Ramírez Vivas, Coordinador de la Oficina de Cooperación Técnica de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía
11. Humberto Sampayo Vásquez, Vicepresidente de ORAU (Organización Regional de Aidesep Ucayali)
12. Shánkar Sánchez Pinedo, Presidente de Propuesta Joven
13. Santiago Pérez Meza, Periodista del Diario Al Día
14. James Rodríguez Vela, Secretario de la Organización para el Desarrollo Indígena de Masisea.
15. Luzmila Brito Sinuiri, Secretaria de la mujer de la Organización para el Desarrollo Indígena de Masisea.
16. Susana Nunta Guimaraes, Miembro de la Organización para el Desarrollo Indígena de Masisea.
17. Carlos Tapullima Sánchez, Asesor de la Organización para el Desarrollo Indígena de Masisea.