

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2005 - Abril 2006 Balance y Desafíos



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



PRODES
pro descentralización

Proceso de Descentralización 2005 - Abril 2006 Balance y Desafíos

Programa Pro Descentralización - PRODES USAID

Thomas K. Reilly, Director

Violeta Bermúdez, Directora Adjunta

Elaborado por:

Elena Conterno, Coordinadora

Sandra Doig

Flor Blanco

Cuidado de edición:

Ana Romero

Diseño de carátula y diagramación:

Carlos Cuadros

Mario Domínguez

Impresión:

Neva Studio S.A.C.

© **Mayo 2006 Programa Pro Descentralización - PRODES**. La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a PRODES.

Hecho el Depósito Legal N° 2006-3908 en la Biblioteca Nacional del Perú.

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERU bajo los términos de contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Índice

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
Abreviaturas	13
Introducción	15
Capítulo I Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial	19
Capítulo II Transferencia de Responsabilidades	39
Capítulo III Descentralización Fiscal	69
Capítulo IV Descentralización Económica	87
Capítulo V Democratización de las Decisiones Públicas	99
Capítulo VI Adecuación de Sistemas Administrativos	121
Capítulo VII Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales y Locales	135
Capítulo VIII Información y Concertación	149
Información Complementaria	157

Presentación

El Programa Pro Descentralización - PRODES es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del Perú, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización.

En este marco, uno de los objetivos de PRODES es contribuir a que los diversos actores del proceso de descentralización cuenten con información oportuna sobre el avance del mismo. Por ello, desarrolla una serie de estudios cuyos resultados son compartidos con los diversos actores del proceso.

Entre los estudios que elabora, PRODES anualmente conduce un análisis de balance del proceso de descentralización buscando profundizar en aspectos claves del camino recorrido, así como en algunas propuestas para la agenda pendiente del proceso. En esta oportunidad, el Programa pone a disposición de los partidos políticos, los congresistas y las diversas autoridades y profesionales del sector público y de la sociedad civil el Estudio elaborado sobre el proceso durante el 2005 y hasta abril de 2006, como un aporte para una toma de decisiones informada sobre el avance del proceso, en especial en el contexto de un próximo cambio de gobierno, y la formulación y análisis de los planteamientos de los candidatos en los próximos procesos electorales de nivel regional y local.

El presente estudio es el resultado de un trabajo de recojo de información, análisis y consulta con diversos actores del proceso, que incluye los aportes de muchas personas e instituciones del Estado y de la Sociedad Civil comprometidas con el avance de la descentralización en el Perú. El diseño, conducción y elaboración del informe ha estado a cargo del equipo del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES, integrado por su coordinadora Elena Conterno, Sandra Doig y Flor Blanco. A todas las personas que han participado a lo largo del proceso de su elaboración les expresamos nuestro reconocimiento por sus importantes reflexiones, las cuales nos han permitido culminar con el análisis que hoy ponemos a su disposición.

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.

Abreviaturas

AFIP	: Agencia de Fomento de la Inversión Privada
CCL	: Consejo de Coordinación Local
CCR	: Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CND	: Consejo Nacional de Descentralización
COFIDE	: Corporación Financiera de Desarrollo
COSEP	: Consejo Superior de Empleo Público
CSE	: Centro de Servicios Económicos
CTAR	: Consejo Transitorio de Administración Regional
DGPM	: Dirección General de Programación Multianual – MEF
DNPP	: Dirección Nacional de Presupuesto Público – MEF
FIDE	: Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FOCAM	: Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea
FONAFE	: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial
FONCODES	: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	: Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	: Fondo de Compensación Regional
GL	: Gobierno Local
GR	: Gobierno Regional
IBG	: Índice de Buen Gobierno
IGV	: Impuesto General a las Ventas
INADE	: Instituto Nacional de Desarrollo
INEI	: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	: Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPM	: Impuesto de Promoción Municipal
IR	: Impuesto a la Renta
IVP	: Instituto Vial Provincial
ISC	: Impuesto Selectivo al Consumo
JNE	: Jurado Nacional de Elecciones
LOGR	: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	: Ley Orgánica de Municipalidades
MCLCP	: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MCP	: Municipalidad de Centro Poblado
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas

MEGA	: Marco Estructural de Gestión Ambiental
MIMDES	: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas
MTC	: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MYPE	: Micro y Pequeña Empresa
ONG	: Organización No Gubernamental
ONPE	: Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPD	: Organismo Público Descentralizado
OPI	: Oficina de Programación de Inversiones
ORDESUR	: Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur
POA	: Plan Operativo Anual
PBDC:	: Plan Básico de Desarrollo de Capacidades
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	: Plan de Desarrollo Concertado
PESEM	: Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIP	: Proyecto de Inversión Pública
PP	: Presupuesto Participativo
PPC:	: Plan de Participación Ciudadana
PRA	: Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza
PROALPACA	: Proyecto de Apoyo a los Campesinos Pastores de Altura
PRODES	: Programa Pro Descentralización, USAID
PRONAA	: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	: Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROVÍAS	: Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte
SEACE	: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SIAF	: Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	: Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TUO	: Texto Único Ordenado
UF	: Unidad Formuladora
UIT	: Unidad Impositiva Tributaria

Introducción

En marzo de 2002, con la modificación del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución Política, el Perú inició un proceso complejo, largo y difícil: la descentralización del país.

Luego de fallidos intentos anteriores, las fuerzas políticas coincidieron, primero en el Acuerdo Nacional y luego con la modificación de la Constitución, en la importancia de impulsar la descentralización del país, como estrategia medular tanto para mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía como para promover la existencia de mayores oportunidades de empleo en los distintos departamentos del país.

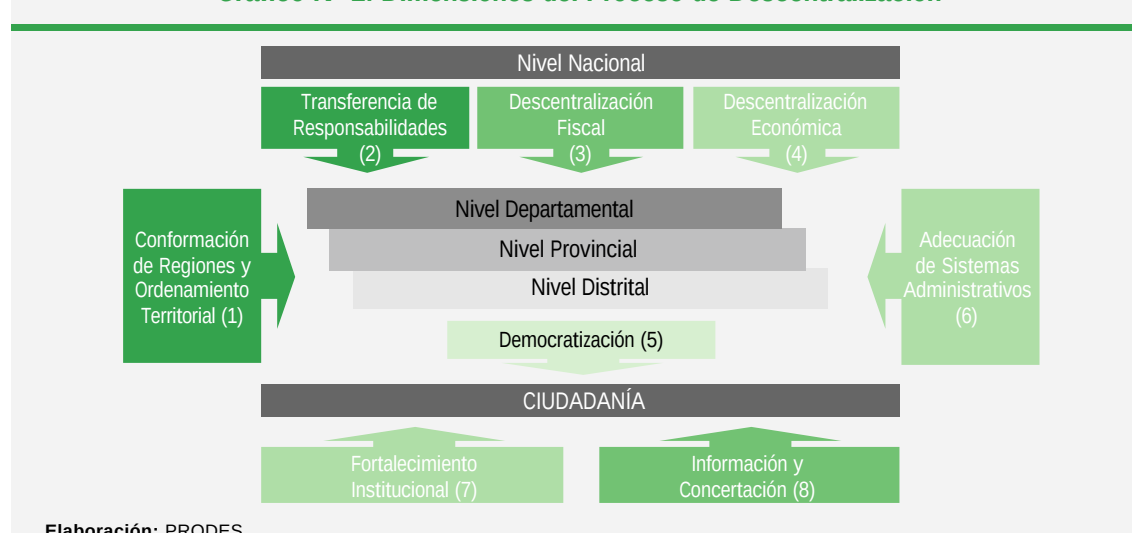
Recuadro N° 1: La Descentralización en el Acuerdo Nacional

Política N° 8: Descentralización política, económica y administrativa en respaldo de un desarrollo integrado y sostenible del Perú

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

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

Gráfico N° 1: Dimensiones del Proceso de Descentralización



Una primera dimensión aborda la reconfiguración de la división político-administrativa del país, para lo cual se prevé la **conformación de regiones y el ordenamiento 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 re-dibujar 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 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 son la adecuación de sistemas administrativos y el fortalecimiento institucional.

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 institucional** 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.

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.

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 presenta en este documento un análisis de balance del proceso en el 2005 y hasta abril de 2006; así como una relación de los principales desafíos para los meses siguientes.

Para su elaboración se han revisado las normas vinculadas al proceso, las publicaciones especializadas sobre la materia y las noticias aparecidas a lo largo del período en relación a la descentralización. Entre las publicaciones revisadas figuran 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 y el «Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización» presentado por el CND en marzo de 2006 al Congreso de la República.

Se realizaron además consultas a 75 especialistas, tanto en grupos como en entrevistas individuales -en Lima y a nivel descentralizado- a fin que el balance y los desafíos que se presentan en el documento reflejen un análisis colectivo y no sólo una perspectiva particular¹. Asimismo, este documento se ha enriquecido con la participación de representantes de PRODES en reuniones de discusión sobre los avances del proceso, convocadas por distintas entidades.

El documento analiza las ocho dimensiones del proceso mencionadas, cada una en un capítulo, en que se presenta para el tema en análisis las principales disposiciones del marco normativo, el Balance del proceso en el 2005 y hasta abril 2006 y las recomendaciones más importantes.

1 La relación de personas consultadas se presenta en la sección de Información Complementaria.

Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial

El actual proceso de descentralización da especial importancia a la conformación de regiones o regionalización, la cual busca superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos y de articulación de diversas provincias y distritos.

El capítulo de Descentralización de la Constitución, modificado en el 2002, establece que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoecológicas sostenibles, y que la integración se produce mediante referéndum. Específicamente, la conformación de regiones es una estrategia para promover el desarrollo regional a fin de:

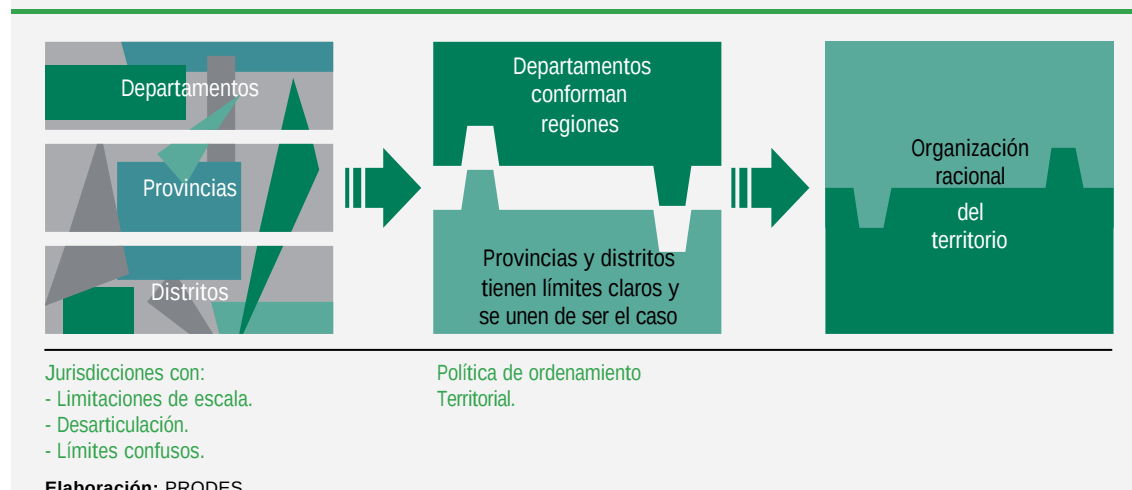
- Hacer más eficiente la gestión de recursos en el nivel regional
- Promover el desarrollo económico en zonas alternas a Lima
- Generar un contrapeso político a la capital

En el caso de las provincias y distritos también existen limitaciones de escala; sin embargo, su integración no ha sido promovida aún como parte del proceso de descentralización. En julio de 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la cual declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación, saneamiento de límites territoriales y la división racional del territorio. Esta ley contempla un procedimiento para la fusión de provincias y distritos y suspende su creación hasta el 2007.

No obstante, lo anterior no se ha traducido en acciones concretas y efectivas en este campo: no se cuenta con un marco de referencia de organización territorial al que aspiramos y en el período 2004 - 2006 se han seguido creando más provincias y distritos.

En el Gráfico N° 2 planteamos cómo la conformación de regiones y la demarcación territorial deben formar parte de una política integral de ordenamiento territorial.

Gráfico N° 2: Hacia el Ordenamiento Racional del Territorio



Iniciaremos esta sección con una revisión al marco normativo que rige el proceso de conformación de regiones y ordenamiento territorial, para luego realizar un balance del proceso durante el 2005 y hasta abril del 2006.

Finalmente, sobre la base de las normas, el balance y las otras dimensiones del proceso de descentralización, construimos una serie de recomendaciones para continuar con el proceso de descentralización en esta dimensión.

1. Marco Normativo

Proceso de Conformación de Regiones

El diseño normativo de la conformación de regiones plantea un proceso en dos etapas: (i) integración de dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y (ii) cambio de circunscripción de provincias y distritos contiguos a las regiones que se hayan conformado en el referéndum anterior. El primer referéndum se realizó en octubre del 2005, y los siguientes están previstos para los años 2009 y 2013. El diseño actual no precisa cómo se deberá proceder si llegado el 2013 subsisten departamentos aislados; es decir, que no se hayan integrado a ningún otro u otros.

Ambas etapas del proceso se inician con la presentación de un expediente técnico que fundamente la viabilidad de la propuesta al CND. Tienen iniciativa para presentar estos expedientes los siguientes:

1. Los presidentes de los gobiernos regionales, con el acuerdo de sus consejos regionales y el consenso de sus consejos de coordinación (etapa uno); y los alcaldes provinciales o distritales, con el acuerdo de sus concejos municipales y el consenso de sus consejos de coordinación (etapa dos).
2. Los partidos políticos nacionales o movimientos regionales respaldados por el 10% de la ciudadanía de las circunscrip-

ciones que plantean integrarse o cambiarse de jurisdicción, mediante firmas verificadas por la ONPE.

3. El 10% de los ciudadanos y ciudadanas de cada departamento, mediante firmas verificadas por la ONPE².

Juntas de Coordinación Interregional

El marco normativo de la conformación de regiones contempla la conformación de Juntas de Coordinación Interregional, como un acercamiento de los gobiernos regionales en su intención de conformar una región o de ejecutar proyectos de beneficio mutuo. Cabe señalar que el artículo 91° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ya contemplaba la creación de estas Juntas como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas.

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones -en adelante Ley de Incentivos- establece que el acuerdo de los gobiernos regionales de constituir una Junta debe ser informado al CND para poder ser reconocida como tal. De acuerdo a la norma, las Juntas tendrían entre sus funciones las siguientes³:

1. Definir el plan y orientaciones estratégicas para la integración regional que conduzcan a la conformación de regiones.
2. Promover, diseñar y gestionar con autorización de los gobiernos regionales involucrados, los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la región, en el ámbito de su jurisdicción.
3. Elaborar los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional, celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.
4. Administrar los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional.

2 Antes el requerimiento era del 15% de los ciudadanos, que fue modificado a 10% por la Ley N° 28481.

3 Artículo 7° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274.

Cuadro N° 1
Incentivos para la Conformación de Juntas y Regiones

Tipo de Incentivos	Beneficios para los gobiernos	Beneficios para las empresas
Juntas	• Contrapartidas presupuestales para sus proyectos • Prioridad y 50% de puntaje adicional para el financiamiento del FIDE • Monto asignado en el límite de endeudamiento del Estado • Capacitación del CND y asesoramiento de Proinversión	• Fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada • Los gobiernos regionales podrán proponer al Poder Ejecutivo incentivos referidos a la inversión y otros que consideren convenientes para su desarrollo
Regiones	• Asignación de 50% de la recaudación de IGV (sin IPM), ISC e IR de personas naturales • Doble puntaje que a las Juntas para el financiamiento del FIDE • Prioridad y trámite preferencial a las contrapartidas y avales para el financiamiento de proyectos • Facilidades para endeudarse • Prioridad en la gestión de convenios de deuda por inversión • Poder suscribir convenios de autogravamen con los productores, las empresas y los beneficiarios, para proyectos regionales. • Asignación del ahorro en gasto corriente proveniente de las regiones que se conformen. • Asignación del 100% de lo que se recaude como mejora del esfuerzo fiscal.	• Bonificación de 20% en procesos de adjudicación y contratación del Estado

Fuente: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, D.S. 114-2005-EF

Elaboración: PRODES

5. Vigilar la implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.

Incentivos para la Coordinación Interdepartamental y la Conformación de Regiones

La Ley establece un grupo de incentivos para las Juntas de Coordinación Interregional y otro grupo adicional para las regiones conformadas. Estos incentivos se refieren principalmente a beneficios para el gobierno regional y beneficios para las empresas de las regiones.

Durante el 2005, el Reglamento de la Ley

de Descentralización Fiscal estableció algunos incentivos adicionales para las regiones conformadas. Así, se contempló la asignación de i) S/. 42 millones anuales, por cuatro años, para cada Región que se conformase en el 2005, ii) el ahorro en gasto corriente y iii) el 100% de lo que se recaude como mejora del esfuerzo fiscal⁴ (ver Cuadro N° 1).

Creación y fusión de provincias y distritos

Para la creación de nuevas provincias y distritos se establece una serie de criterios, entre los que figura el volumen de población, los niveles de infraestructura y equipamiento de servicios, entre otros⁵. Para el volumen de población se plantean niveles mínimos, tal como lo muestra el cuadro de la página siguiente:

⁴ Artículo 17° del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Supremo N° 114-2005-EF.

⁵ Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

Cuadro N° 2
Niveles mínimos de población requeridos
para la creación de nuevos distritos y
provincias

Región	Provincias	Distritos
Costa	80,000	12,000
Sierra	30,000	3,800
Selva	32,000	4,000

Fuente: Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, D.S. 019-2003-PCM
Elaboración: PRODES

Se establece además, que la creación de nuevos distritos y provincias está suspendida hasta el 2007, con excepción de los que resulten indispensables⁶. Al respecto, el Reglamento de la Ley establece que en la condición de indispensables están las provincias y distritos de zonas de frontera.

Para la fusión de provincias y distritos se establecen una serie de requisitos, entre los cuales figura tener una población menor a los mínimos establecidos en la tabla anterior. Esta acción se puede dar por iniciativa de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los gobiernos regionales o la población organizada.

Saneamiento de límites y ordenamiento territorial

Se ha establecido que el saneamiento de los límites y el ordenamiento de las circunscripciones existentes se realizará progresivamente en el periodo 2002 – 2007, provincia por provincia. Esta acción se inicia de oficio, de conformidad con el Plan Nacional de Demarcación Territorial, y comprende la evaluación de todas las iniciativas y petitorios sobre acciones técnicas de demarcación territorial de determinada

provincia. Es decir, comprende el análisis integral de cada provincia para determinar, entre otros, qué distritos deben fusionarse, cuáles son los límites de la provincia y de los distritos que la componen y qué anexiones de centros poblados o circunscripciones deben realizarse.

Para ello, los gobiernos regionales deben elaborar primero el Estudio de Diagnóstico y Zonificación de la provincia en análisis, que es el instrumento técnico que da la viabilidad a las acciones de demarcación territorial a realizar. Una vez que este estudio es aprobado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los gobiernos regionales elaboran el expediente único de saneamiento de límites y organización territorial de la provincia en cuestión y lo presentan a la Dirección Nacional mencionada para su evaluación. En caso de considerarlo procedente, lo eleva, acompañado de un Proyecto de Ley, al Consejo de Ministros para que éste a su vez lo remita con su aprobación al Congreso de la República para la emisión de los dispositivos legales correspondientes.

Municipalidades de Centros Poblados

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales pueden crear municipalidades de centros poblados - MCP a través de una ordenanza que contemple su delimitación territorial, su régimen de organización interna, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económico-tributarias⁷. Entre los requisitos establecidos por la norma para poder crear una municipalidad de centro poblado se contemplan i) contar con una solicitud firmada por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, ii) que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece, iii) que exista comprobada necesidad de servicios loca-

6 Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

7 Artículo 128° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

les y su eventual sostenimiento y iv) que exista opinión favorable del concejo distrital.

Con el fin de complementar esta disposición, en enero de 2005 se emitió una norma que establece la necesidad de que las MCP creadas en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades anterior -Ley N° 23853- deben adecuarse a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades bajo responsabilidad del alcalde provincial⁸.

Esta adecuación implica acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos descritos en el párrafo anterior, para lo cual las MCP deben presentar una solicitud a la Municipalidad Provincial o ésta puede iniciar el proceso de oficio. Una vez que las MCP se adecuen, tienen la posibilidad de elegir a sus autoridades así como de recibir transferencias obligatorias de recursos por parte de sus municipalidades provinciales y distritales en función de los servicios delegados⁹.

La solicitud de adecuación deberá indicar:

1. Las competencias, funciones y atribuciones administrativas y económico-tributarias que solicita.
2. El listado de anexos, caseríos, villas, asentamientos humanos y cualquier otro núcleo poblacional que la comprende.
3. Su régimen de administración interna.
4. Número de pobladores que se verán beneficiados con el servicio delegado.
5. La acreditación del eventual sostenimiento de los servicios públicos locales cuya delegación de competencias y funciones solicita.

Si bien la norma establece que este procedimiento no deberá tomar más de noventa días a partir de la presentación de la solicitud, no establece un plazo máximo para que las cerca de dos mil MCP existentes se adecuen.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Política e incentivos de ordenamiento territorial: necesidad de una segunda mirada

La conformación de regiones establecida en la Ley de Bases de la Descentralización y la fusión de provincias y distritos contemplada en la Ley de Demarcación y Organización Territorial son políticas tendientes a lograr una organización más racional del territorio. Con estas políticas se busca promover la formación de espacios territoriales más grandes, que puedan afrontar mejor los retos que el desarrollo de su jurisdicción les plantea, lo que favorece el desarrollo integral del país y un manejo más eficiente del Estado. Así, por el lado de las regiones se busca principalmente que los gobiernos regionales puedan promover mejor el desarrollo económico, en tanto que por el lado de los distritos se busca que tengan un tamaño mínimo que evite que la mayor parte de su gasto sea destinado al funcionamiento de la municipalidad en vez de a la prestación de servicios.

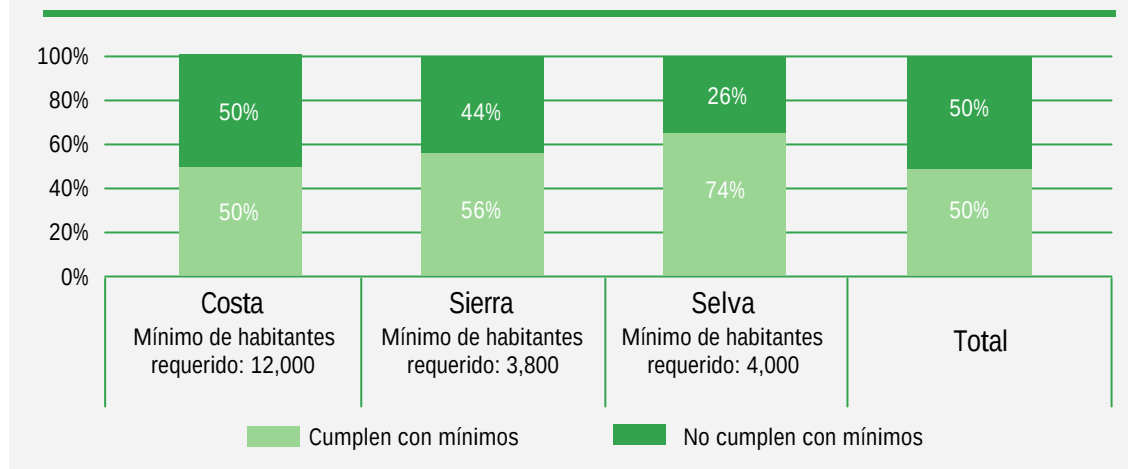
No obstante, coexisten con estas políticas de conformación de regiones y ordenamiento del territorio incentivos que van en sentido contrario. Así, más allá del incentivo político de los líderes y actores de la zona de querer tener una entidad autónoma y disponer de un presupuesto para ejecutar, en el caso de los distritos existe el incentivo de recibir el monto mínimo de FONCOMUN, que actualmente asciende a S/.25,000 mensuales. Al respecto, si bien en el caso de las regiones se contemplan incentivos económicos para su conformación -que buscan contrarrestar los incentivos políticos-, en el caso de los distritos los incentivos de este tipo están en sentido inverso.

No debe sorprender entonces que cada año se creen nuevos distritos, a pesar de que hasta el 2007 esto sólo pueda darse de manera excepcional, y que uno de cada

⁸ Ley que establece plazo para la adecuación de las municipalidades de centros poblados a la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 28458, publicada el 9 de enero de 2005.

⁹ Si las MCP no se adecuan, es decir, se quedan bajo el régimen de la anterior LOM - Ley N° 23853-, sus autoridades serían elegidas por el Concejo Provincial a propuesta del Concejo Distrital (Artículo 20° de la Ley N° 23853) y los recursos tendrían el carácter de obligatorios que se establece para las municipalidades adecuadas.

Gráfico N° 3: Distritos que cumplen o no con niveles mínimos de población



Fuente: INEI: Primeros estimados del Censo 2005, Ley de Demarcación y Organización Territorial
Elaboración: PRODES

dos distritos existentes no cumpla siquiera con tener el mínimo de población requerido, tal como se evidencia en el Gráfico N° 3.

Así, y según se resalta en el subtítulo de esta sección, es importante dar una segunda mirada a la política y los incentivos para el ordenamiento territorial. Como parte de ello, será conveniente desarrollar de manera concertada un marco de referencia sobre la organización territorial a la que aspiramos, de tal manera que ésta oriente las distintas iniciativas en el tema desde el Poder Ejecutivo, el Congreso, y desde los gobiernos regionales, locales y las municipalidades de centros poblados.

Existen además dos iniciativas legislativas contrarias a la integración, una busca dar autonomía a las municipalidades de centro poblado y otra para dar al Callao categoría de región. Este escenario muestra que no

será fácil lograr un ordenamiento territorial más racional en el país, y que alinear los incentivos económicos es sólo un primer paso.

Autonomía para las municipalidades de centros poblados: actualmente se discute en el Congreso la posibilidad de dar autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades de centros poblados, lo cual implicaría la creación de cerca de 1,980 municipalidades nuevas¹⁰ (ver Recuadro N° 2). Según han resaltado diversas organizaciones, la aprobación de esta iniciativa tendría varias implicancias negativas:

- Fragmentación aún mayor del presupuesto público.
- Mayor proporción del presupuesto público destinado a gastos administrativos en vez de inversión o prestación de servicios.
- Probable aumento de conflictos limítrofes.

10 Los proyectos de ley que contienen esta propuesta son los N° 10627, 04047, 10424, 10508, 10569, 13930.

Recuadro N° 2: ¿Cuántas Municipalidades de Centros Poblados hay en el Perú?

De acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades, hasta el año 2004 existían en el país 1,980 Municipalidades de Centros Poblados.

Desde noviembre de 2001, fecha en que se creó este registro, el INEI se encarga de elaborarlo y actualizarlo anualmente¹¹.

Este Registro contiene un directorio de municipalidades de centros poblados con los siguientes datos:

1. Datos generales de la municipalidad: resolución provincial de creación, código de ubicación geográfica.
2. Directorio de autoridades municipales.
3. Servicios municipales autorizados.
4. Recursos de infraestructura.
5. Directorio de centros poblados

Cada año, las autoridades de estas municipalidades tienen la obligación de remitir la actualización de esta información a su municipalidad distrital durante el segundo trimestre del año, para que a su vez ésta la remita al INEI incluyendo la información de nuevas municipalidades de centros poblados. Lamentablemente, este directorio no se mantiene actualizado, en la medida que muchas municipalidades no envían su información. A marzo de 2006, cerca de 500 municipalidades de centros poblados no habían enviado la información requerida.

El directorio es de dominio público y puede ser consultado en la página del INEI www.inei.gob.pe

Si bien a inicios de 2005 el pleno del Congreso desestimó esta propuesta, formó una comisión especial para volver a estudiar la problemática y presentar una nueva propuesta, la cual estaría insistiendo en dar autonomía a las referidas municipalidades. Según se ha resaltado antes, el análisis de una propuesta de este tipo debe mirarse en el contexto mayor del ordenamiento territorial del país.

Callao como Región: también está en discusión en el Congreso una propuesta de ley para otorgar al Callao los incentivos de la conformación de regiones, debido a que por razones de contigüidad sería imposible que conforme una región con otros departamentos¹².

Los defensores de la propuesta señalan que se busca dar al Callao el mismo tratamiento que a Lima; de ser así, especialistas consultados consideran que el tratamiento similar a Lima debería implicar que se asigne a la municipalidad provincial las funciones

de región –y que no exista gobierno regional del Callao–, y que sea a la municipalidad provincial a la cual se le otorguen los incentivos. Cabe señalar finalmente que en otros espacios se discute la conveniencia de dividir a la provincia de Lima en cuatro, lo cual permitiría que el Callao se junte con alguna de las provincias que se crearían. Cualquiera sea el caso, el análisis a realizar debe abordar de manera integral la situación de Lima y Callao.

■ Referéndum para la conformación de regiones 2005: ninguna región conformada

En observancia de la normatividad vigente, en el 2005 se llevó a cabo el primer proceso de referéndum para la conformación de regiones. En este proceso, el 69% de los electores optó por el «No» y no se conformó ninguna región. En los párrafos siguientes se presenta el detalle de las etapas y los resultados del proceso, los mismos que se resumen en el cuadro de la página siguiente.

11 El RENAMU fue creado en noviembre de 2001, mediante Ley N° 27563.

12 Ver el Proyecto de Ley N° 11227/2004-CR, presentado al Congreso el 20 de agosto de 2004.

Cuadro N° 3
Conformación de Regiones 2005

Etapa	Fecha	Resultado	Fuente
Presentación de expedientes técnicos al CND	3 de mayo	Se recibieron 17 expedientes técnicos	Nota de Prensa N° 135 del CND
CND emite Informe	20 de mayo	Un total de 5 expedientes obtuvieron informe favorable	Nota de Prensa N° 137 del CND
PCM emite Resolución en mérito al Informe	27 de mayo	PCM aprobó los 5 expedientes remitidos por CND	Resoluciones Ministeriales N° 157, 158, 159, 160, 161-2005-PCM
JNE convoca a referéndum	1 de junio	Se convoca a referéndum en los 16 departamentos para el 30 de octubre	Resoluciones N° 137, 138, 139, 140 y 141-2005-JNE
Realización de consulta popular	30 de octubre	69% de los electores optan porque No se integre su departamento a otro(s)	Resultados oficiales emitidos por la ONPE

Fuente: Disposiciones normativas y notas de prensa citadas en el texto. También se consultó www.onpe.gob.pe
Elaboración: PRODES

Presentación de 17 expedientes técnicos al CND: como se ha mencionado, el primer paso para la conformación de una región es la presentación de un expediente técnico, que tiene como fin sustentar la viabilidad de la creación de la nueva región en términos de articulación territorial, desarrollo económico, capacidad de gestión y viabilidad social.

A fines del primer trimestre del 2005 se empezaron a gestar algunas iniciativas de

elaboración de expedientes técnicos, varias de las cuales tuvieron como espacio impulsor a las Juntas de Coordinación Interregional y contaron con apoyo del CND y de diversas instituciones¹³. Como resultado de este esfuerzo, al vencimiento del plazo fueron 17 los expedientes presentados, los cuales proponían la creación de igual número de regiones e involucraban a los 24 departamentos, tal como se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4
Características de los Expedientes Técnicos presentados al CND

Proponente		N° de expedientes en los que aparece cada departamento	
Tipo	N° de expedientes	Departamentos	N° de expedientes
Presidentes Regionales	12	Cajamarca, La Libertad, Ucayali, Ancash, Huánuco, Pasco, Lima Provincias, Callao	1
Sociedad Civil	3	Lambayeque, Piura, Tumbes, Amazonas, Loreto, San Martín, Junín, Ayacucho, Huancavelica, Ica,	2
		Apurímac, Cusco	3
		Madre de Dios	4
Presidentes regionales y sociedad civil	2	Arequipa, Moquegua	5
		Puno, Tacna	6

Fuente: Nota de Prensa N° 135, CND. Publicada el 4 de mayo de 2005.
Elaboración: PRODES

¹³ Ver CND, El Modelo Peruano de Descentralización, pág. 85, donde se manifiesta que una de sus actividades durante el 2005 fue el «[...] acompañamiento y asistencia técnica a 12 equipos conformados a iniciativa de los Presidentes Regionales, en la formulación de los expedientes técnicos».

Fue evidente la falta de consenso y de consulta sobre el expediente técnico al interior de cada departamento; dos semanas antes de la fecha de cierre de presentación de expedientes, los Presidentes Regionales de varios departamentos y sus respectivos CCR aún discutían sobre diferentes posibilidades de integración. Esta incertidumbre tomó cuerpo en la presentación de varios expedientes técnicos para un mismo departamento, es decir que se optó por presentar varias alternativas y no sólo una en torno a la cual existiese convicción y consenso.

Aprobación de 5 expedientes técnicos y convocatoria a referéndum: vencido el plazo, el CND tuvo 17 días calendario para evaluar los expedientes técnicos, para lo cual contó con la opinión técnica de un Comité de Evaluación de Expedientes Técnicos¹⁴.

El 20 de mayo, a través de una nota de prensa, el CND dio a conocer los cinco expedientes técnicos que habían sido calificados como viables, los cuales fueron aprobados días después por resolución de la PCM.

Con ello, 16 departamentos tuvieron la posibilidad de unirse en cinco regiones, según se detalla en el Cuadro N° 5.

De acuerdo a lo establecido, el 1° de junio de 2005 el JNE convocó a referéndum en los 16 departamentos en los que se sometería a consulta la conformación de una región, la que se realizaría el 30 de octubre.

Resultados del referéndum: el 30 de octubre concurrieron a votar más de seis millones de electores hábiles, con lo cual el ausentismo fue sólo 13.36%, uno de los niveles más bajos en los últimos años de acuerdo a las declaraciones de la Jefa Nacional de la ONPE¹⁵.

El 69% de los votantes optó porque su departamento no formase parte de una región y, como se puede apreciar en el Cuadro N° 6, sólo en el departamento de Arequipa se alcanzó poco más del 50% cuando la norma requería que todos los departamentos de una propuesta debían obtener este resultado para conformar una región¹⁶.

Cuadro N° 5
Expedientes aprobados por PCM

Expediente aprobado	Departamentos integrantes de la propuesta	Norma que aprueba el expediente técnico
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho, Huancavelica e Ica	RM N° 157-2005-PCM
Nor Centro Oriente	Lima provincias, Ancash, Junín, Pasco y Huánuco	RM N° 158-2005-PCM
Tacna-Arequipa-Puno	Tacna, Arequipa y Puno	RM N° 159-2005-PCM
Norte	Lambayeque, Piura y Tumbes	RM N° 160-2005-PCM
Apurímac-Cusco	Apurímac y Cusco	RM N° 161-2005-PCM

Fuente: Disposiciones normativas citadas en el texto
Elaboración: PRODES

14 Resolución Presidencial N° 028-CND-P-2005, Artículo 4°, publicada el 29 de abril de 2005.

15 En el departamento de Huánuco se registró el más alto nivel de ausentismo, 17.48% y en Puno el más bajo, 9.56%.

16 Mediante Resolución N° 412-2005-JNE dada el 22 de diciembre de 2005, el JNE proclamó los resultados oficiales del Referéndum para la conformación de regiones del 30 de octubre de 2005.

Cuadro N° 6
Resultados del Referéndum por departamento

Propuesta de Región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Votos por el NO	Votos por el SI
Apurímac - Cusco	Apurímac Cusco	156,588 519,527	59.26 % 56.11 %	28.40 % 34.88 %
Tacna - Arequipa - Puno	Arequipa Puno Tacna	663,291 596,014 152,014	43.42 % 64.81 % 79.14 %	60.05 % 23.78 % 10.82 %
Ayacucho - Huancavelica - Ica	Ayacucho Huancavelica Ica	247,313 170,639 396,337	65.50 % 73.47 % 75.79 %	22.39 % 16.51 % 19.85 %
Nor Centro Oriente	Ancash Huánuco Junín Lima Provincias Pasco	514,115 280,289 577,678 445,091 112,660	80.66 % 76.17 % 79.53 % 72.16 % 80.43 %	11.27 % 14.87 % 13.41 % 20.70 % 12.75 %
Norte	Lambayeque Piura Tumbes	565,382 770,527 95,172	75.70 % 72.64 % 72.76 %	18.56 % 19.26 % 22.11 %
Total		6,262,637	69.03 %	22.93 %

Fuente: Resultados del Referéndum 2005, www.onpe.gob.pe
Elaboración: PRODES

Para la evaluación de este proceso, es interesante notar que en seis provincias el Sí a la conformación de regiones obtuviera resultados favorables (ver Cuadro N° 7). En el caso de las provincias de Ayacucho, éstas están ubicadas en el sur del departamento y tienen mayor conexión y relación con Ica que con Huamanga, la capital de Ayacucho. Mientras que Cotabambas, provincia de Apurímac, por cercanía e infraestructura física está más relacionada con Cusco.

Entre los factores que explicarían el resultado alcanzado en el referéndum figuran la falta de concertación, la poca información y las reglas poco claras, que se analizan a continuación. Figuran también la trascendencia de la decisión que se planteaba y la complejidad del tema.

Cuadro N° 7
Provincias en las que se obtuvo resultados positivos en la Consulta de Conformación de Regiones

Departamento	Provincia	Votos por el SI
Apurímac	Cotabambas	65 %
Ayacucho	Páucar del Sara Sara Sucre Lucanas	56 % 51 % 52 %
Arequipa	Arequipa Islay	52 % 58 %

Fuente: ONPE
Elaboración: PRODES

■ Falta de concertación fue determinante para los resultados del proceso

A diferencia del proceso de los ochentas¹⁷, en el proceso actual de conformación de regiones se contempla al referéndum como mecanismo de decisión final. A pesar de ello y de que el lema del proceso de conformación de regiones del 2005 fue «Vive la integración, es tu decisión», los alcaldes, los partidos políticos y la población empezaron a ser incorporados sólo hacia el final del proceso.

Pocos fueron los casos en que se realizó una consulta previa a la población para definir con qué departamentos juntarse; en Tacna y Cajamarca se realizó una encuesta para determinar la propuesta que se enviaría al CND¹⁸, en tanto que en Ucayali se conformó un comité multidisciplinario para evaluar la posibilidad de conformar una región con los departamentos que ya tenían una propuesta, como los de la Nor-Centro-Oriente. Más allá de la efectividad de estas herramientas es importante el esfuerzo de hacer de la conformación de regiones un proceso concertado. De hecho, de los 17 expedientes técnicos presentados al CND, sólo cinco fueron alcanzados por la sociedad civil y ninguno de ellos fue declarado viable, principalmente por no contar con las firmas requeridas. De acuerdo a una encuesta que publicó Perucámaras en la quincena de junio, el 50% de los representantes de las Cámaras de Comercio asociadas consideraba que el proceso se hacía sin la concertación necesaria y, salvo en Arequipa, los representantes manifestaron no

haber sido consultados para la elaboración del expediente técnico, hecho que se refleja en que el 76% de ellos declaraba no sentirse identificado con la propuesta de región¹⁹. Al respecto, el CND señala que en un sondeo a los participantes en los foros que organizaron para evaluar el proceso de referéndum entre fines de 2005 e inicios de 2006 - autoridades y miembros de la sociedad civil vinculados al tema-, el 37% manifestó no conocer el expediente en el que sustentaba la conformación de la región²⁰. Así, los expedientes que fueron sometidos finalmente a consulta fueron presentados por los presidentes regionales, sin mayor consulta.

En cuanto a los partidos políticos, éstos entraron tarde al proceso, y sin claridad de cómo hacerlo. Algunos optaron por rechazar toda propuesta de integración, otros por apostar por una de las Regiones y promover su conformación, en tanto que un tercer grupo dejó que sus bases departamentales definiesen si apoyar o no la propuesta específica en discusión.

■ Poca información sobre el proceso

En abril de 2005, varios presidentes regionales daban la señal de alerta respecto de que la población no estaba adecuadamente informada sobre el proceso de referéndum. A pesar de los esfuerzos del CND por alcanzar información a la ciudadanía, así como de la iniciativa de informar de diversas organizaciones de la sociedad civil, esta percepción no varió mucho hacia el mes de octubre (ver Recuadros N° 3 y N° 4).

Recuadro N° 3: La propuesta de información del CND

El CND inició sus actividades de difusión con un «Taller de Difusión dirigido a los Jefes de Prensa de los Gobiernos Regionales», que se realizó en Lima durante el mes de junio. Luego vendrían 289 actividades de información y difusión a actores diversos sobre el proceso de integración regional, en que participaron y dialogaron representantes de los gobiernos descentralizados, sociedad civil, académicos y medios de comunicación de nivel descentralizado.

De manera adicional, el CND abrió espacios en radio, televisión e Internet con el objetivo de informar a la población sobre la realización del referéndum, según se puede apreciar en www.poseidon.cnd.gob.pe/referendum/default.aspx.

Fuente: Página Web, notas de prensa N° 139 y 153 del CND y El Modelo Peruano de Descentralización (CND: 2006, p. 85)

17 Durante el período 1984 -1990 se aprobó el Plan Nacional de Regionalización, que proponía que el número de regiones no podía ser mayor de 12. Si bien la norma preveía que las Corporaciones Departamentales, instancias que de alguna forma podían considerarse como descentralizadas, podían presentar propuestas de regiones, al final todas las regiones se crearon a propuesta del Ejecutivo. Ver Zas Friz, Johnny. La Insistencia de la Voluntad.

18 Según las noticias del Diario Perú21, del 30 de marzo y del 7 de abril, para los casos de Tacna y Cajamarca respectivamente.

19 Diario Expreso, edición del 14 de junio de 2005; Nota de Prensa de Perucámaras N° 024/2005.

20 CND, Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización, pág. 41.

Recuadro N° 4: Opinión de los Presidentes Regionales sobre información del Referéndum

«[...] Lo negativo es que la población no conoce realmente los alcances del proceso de regionalización y en esto tiene responsabilidad el CND». **Salvador Espinoza, Presidente Regional de Huancavelica**

«[...] Los tumbesinos no se encuentran preparados para afrontar un referéndum y decidir si desearían unirse a departamentos para formar regiones.» **Iris Medina, Presidenta Regional de Tumbes**

«[...] Pero creemos que al CND le ha faltado promover talleres de capacitación y charlas informativas. Un caso concreto se notó en la elaboración del expediente de las nuevas regiones. Nuestros propios técnicos tuvieron alguna dificultad para la elaboración del mismo. Piura no está lista para afrontar el referéndum». **César Trelles, Presidente Regional de Piura**

«[...] Para el referéndum creo que no estamos preparados, pero el CND nos ayudará a sensibilizar a la población». **Carlos Cuaresma, Presidente Regional del Cusco**

Extracto de El Comercio, edición del 3 de abril de 2005

«[...] Los presidentes regionales de Tumbes, Piura y Lambayeque [...] anunciaron también que pedirían al CND y a la cooperación técnica internacional desarrollar un programa de comunicación para informar debidamente a la población».

Extracto de La República - Norte, edición del 11 de abril de 2005

«La población no tiene información sobre este proceso, hay desconfianza para avalar la conformación de las regiones. La población no tiene la información sobre el expediente técnico.» **César Trelles, Presidente Regional de Piura**

«[...] Se desconoce cómo será el manejo administrativo de los espacios subregionales. No hay nada claro sobre cómo será la conformación de la nueva región. [...] El Consejo Nacional de Descentralización (CND) no tiene un plan de comunicaciones para absolver las consultas de los ciudadanos, ellos tienen el derecho a estar bien informados. La publicidad en la televisión no es todo.» **Iris Medina, Presidenta Regional de Tumbes**

Extracto Correo de Piura, edición del 13 de octubre de 2005

En septiembre, un mes antes del proceso, cerca del 54% de la población sentía que no tenía la información necesaria para emitir

su voto²¹. Diversos especialistas coinciden en señalar que ante la falta de información, la población habría preferido decir «no».

Cuadro N° 8
Nivel de información sobre el Proceso de Referéndum a mediados de septiembre

Departamento	Personas que sienten que están informadas	Departamento	Personas que sienten que están informadas
Cusco	44.5%	Junín	32.7%
Apurímac	59.3%	Ica	54.3%
Tumbes	48.7%	Ayacucho	32.6%
Piura	35.9%	Huancavelica	44.7%
Lambayeque	41.7%	Arequipa	69.0%
Lima-Provincias	28.6%	Tacna	62.3%
Áncash	39.7%	Puno	45.5%

Fuente: Diario Peru21, edición del 10 de octubre de 2005, nota que muestra los resultados de una encuesta aplicada por IMASEN a mediados de septiembre.

Elaboración: PRODES

21 En el Cuadro N° 8 se muestran estas cifras por departamentos.

Como se ha indicado, si bien cierto tiempo antes del referéndum el gobierno nacional, los gobiernos regionales, algunos partidos políticos y ONG iniciaron una fuerte campaña de comunicación por la conformación de regiones, ésta no habría llegado a un amplio sector de los electores y se habría centrado en promover el voto a favor o en contra, antes que en la discusión y difusión de las posibles ventajas y desventajas de formar parte de una región específica.

Cabe señalar que la conformación de regiones formó parte de la agenda pública durante las dos semanas próximas al referéndum, en que medios de comunicación, diferentes actores políticos y líderes sociales se pronunciaron sobre la regionalización y la descentralización, en muchos casos por primera vez.

En este marco, es recomendable detenerse a pensar qué rol corresponde a cada uno de los actores en la conformación de regiones, y en especial en la promoción de esta política. Especialistas consultados consideran que al CND le corresponde promover la política de

regionalización, lo cual implica difundir los beneficios generales que podría traer este proceso, difundir también que quien decide si un departamento conforma una región con otro u otros departamentos, es la ciudadanía en referéndum y promover además espacios de debate para que la ciudadanía se informe y evalúe su decisión. Es decir, postulan que corresponde al CND promover la política integral de conformación de regiones, que incluye hacer consciente a la ciudadanía que será su voto el que determine si se conforma o no una región. Por lo que la promoción del voto a favor de la conformación de una región no sería de su competencia sino de los promotores de la propuesta concreta.

■ Incertidumbre sobre reglas aplicables

La incertidumbre en las reglas de juego fue característica de todo el proceso de conformación de regiones. En el 2005 los plazos del proceso se modificaron en varias oportunidades (ver Cuadro N° 9) y a escasos días del referéndum el Congreso seguía discutiendo cómo sería el conteo de los votos.

Cuadro N° 9
Cronograma de Referéndum de Conformación de Regiones

Etapas	Normas que rigen el proceso			
	Ley N° 28274 ²² 09/07/04	Ley 28465 ²³ 13/01/05	Ley N° 28481 ²⁴ 31/03/05	R.P. N° 028-CND-P-2005 ²⁵ 27/04/05
Presentación de expedientes técnicos al CND	Fines de enero del año de la consulta por referéndum	31 de marzo	30 de abril	3 de mayo
CND emite Informe	30 días naturales siguientes a presentación de expedientes	15 de mayo	20 de mayo	20 de mayo
PCM emite Resolución en mérito al Informe	180 días naturales antes del referéndum	25 de mayo	27 de mayo	27 de mayo
JNE convoca a referéndum	Octubre de 2005	1 de junio	1 de junio	1 de junio
Realización de consulta popular		30 de octubre	30 de octubre	30 de octubre

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

22 Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

23 Ley que incorpora Disposiciones Transitorias a la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de Regiones.

24 Ley que modifica el Artículo 16° y la primera Disposición Transitoria de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

25 Precisan plazo para la presentación de expedientes técnicos conteniendo fundamentación de la viabilidad para la conformación de regiones.

Ya en abril del 2005 se habían identificado algunos vacíos legales -tanto para el proceso de referéndum como para la gestión de las nuevas regiones que se conformasen- que se veía conveniente precisar antes de la realización del proceso²⁶. En relación a ello, tres semanas antes del referéndum el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley para esclarecer algunos temas, entre ellos el conteo de votos, la composición del Consejo Regional y la posibilidad de que algunos de los departamentos de una propuesta de región se uniesen si alcanzaban el 50% más uno de los votos²⁷. El proyecto fue desestimado, intentándose luego votar sólo lo referido al conteo de votos, propuesta que tampoco recibió el respaldo necesario.

A continuación se presentan algunos aspectos que precisan una aclaración o revisión para procesos futuros:

1. Relacionados al referéndum

Número de expedientes técnicos aprobados en los que puede aparecer un departamento: tal como se vio párrafos arriba, en el 2005 se presentaron expedientes en los que algunos departamentos aparecían hasta en seis propuestas. Si bien en este proceso el CND sólo aprobó un expediente técnico por departamento, será importante precisar para futuros procesos si ello deberá ser así siempre, lo cual se considera acertado.

Actores que pueden presentar una propuesta de conformación de regiones: si bien las normas establecen que los presidentes regionales, los partidos y movimientos políticos y la ciudadanía pueden presentar

iniciativas de conformación de regiones, se sugiere establecer que en todos los casos deberán contar con un importante respaldo de los electores de cada departamento y evaluar la posibilidad de que sólo sean las agrupaciones políticas y la ciudadanía quienes puedan presentar los expedientes. Ello con el fin de asegurar que las propuestas que lleguen a expediente técnico hayan pasado de manera previa por un saludable proceso de discusión y concertación.

2. Relacionados a la organización de las regiones

Localización de la sede: un tema crucial para los votantes fue la localización que tendría la sede de la nueva región. El interés de los ciudadanos habría estado en tener el mismo acceso a trámites y beneficios que los que les brinda su sede actual. De acuerdo a lo establecido en las normas de conformación de regiones, la localización de la sede debió ser explicitada en los expedientes técnicos presentados; sin embargo, sólo uno la señalaba y otro proponía una sede rotativa. Al respecto, será importante precisar que el CND sólo deberá aprobar expedientes que expliciten cuál será la sede, y disponer además que ésta no debe ser rotativa.

Conformación del Consejo Regional: este tema entró a discusión en la medida que uno de los expedientes técnicos correspondía a una región que hubiera tenido más de 25 provincias, con lo cual resultaba inaplicable lo dispuesto por la Constitución en el sentido

26 Ver PRODES, Hoja de Aportes al Debate N° 5: Referéndum para la conformación de regiones. Disponible en www.prodes.org.pe. Sección Aportes al debate, sección Conformación de Regiones

27 Ver PRODES y Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, Hoja de Aportes al Debate N° 10: Regulando la conformación de regiones. Disponible en www.prodes.org.pe. Sección Aportes al debate, sección Conformación de Regiones. Cabe mencionar asimismo, que la propuesta de formar una región cuando dos o más departamentos de una propuesta que integra a más unidades territoriales deciden a favor de la conformación ha quedado definitivamente desvirtuada con la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de noviembre de 2005, publicada el 26 de abril, que recae sobre el Expediente N° 0028-2005-PI/TC. Dicha sentencia declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Artículo 22° de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

que los consejeros son máximo 25 y uno por provincia. No sólo se trata de variar el número máximo de miembros, sino de definir qué peso tendrán los departamentos en el Consejo de una región conformada. Resulta prudente el planteamiento de iniciar con una participación igual de número de consejeros por cada departamento -lo cual exigiría revisar la representatividad provincial-, cuidando que el número total no haga inoperante esta instancia.

Recursos disponibles: incentivo fiscal, distribución de canon y regalías: si bien el marco normativo dispone que al conformarse una región se asignará a ésta el 50% de algunos impuestos nacionales -IGV, ISC e IR de personas naturales-, existieron dudas de si estos recursos serían adicionales o sustitutorios de los que vienen recibiendo los gobiernos regionales, lo cual recién quedó aclarado a inicios de septiembre, cuando se aprobó el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal. Este tema fue quizá el principal en generar la sensación de incertidumbre de la ciudadanía en relación a las reglas aplicables. Cabe añadir que aún faltan precisiones en cuanto a la distribución de los recursos que reciben algunos gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon y regalías.

Plazo para concluir el proceso de conformación de regiones: en la norma se establece hasta tres procesos de referéndum para la conformación de regiones: 2005, 2009 y 2013; será importante establecer qué ocurrirá si luego de desarrollados los procesos de

consulta contemplados no todos los departamentos forman parte de una región.

■ Juntas de Coordinación Inter-regional: espacios por construir

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones promueve la creación de Juntas de Coordinación Interregional, estableciendo que su objetivo es «(...) *la gestión estratégica de integración, para la conformación de Regiones sostenidas, y para la materialización de acuerdos de articulación macrorregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios (...)*»²⁸.

A la fecha existen diez Juntas conformadas, dos de ellas creadas el 2003 bajo el amparo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las ocho restantes bajo la Ley de Incentivos; el detalle se encuentra en el Cuadro N° 10. Según se puede apreciar, cinco de las Juntas creadas en el 2004 dieron lugar a una propuesta de conformación de región. Sin embargo, las juntas creadas en el 2005 resaltan como finalidad la gestión conjunta de proyectos.

De acuerdo a lo informado por el CND, los avances en el 2005 en cuanto a las Juntas se refieren a la «identificación de proyectos estratégicos», teniendo como agenda pendiente hacer operativo su funcionamiento²⁹. Para ello, será necesario precisar el mecanismo presupuestal a utilizar, ya que estas instancias no son personas jurídicas ni unidades ejecutoras. Dadas las características de estas Juntas, será importante tomarlas en cuenta como medio para acercar a los gobiernos regionales y hacer evidentes los beneficios de una gestión conjunta de proyectos.

28 Artículo N° 3 de la Ley N° 28274.

29 CND, Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización, pág. 21.

Cuadro Nº 10
Juntas de Coordinación Interregional

Junta de Coordinación Interregional	Gobiernos Regionales integrantes	Finalidad	Reconocimiento por parte del CND
Corredor Bioceánico Centro Sur	Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín, Huancavelica, y Madre de Dios	Articulación de planes de desarrollo concertados, proyectos, actividades y acciones conjuntas, orientados a promover la inversión pública y privada del espacio territorial de la Junta.	RP Nº 146-CND-P-2003 26/11/2003
Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes	Arequipa, Ayacucho e Ica	Articulación de planes de desarrollo concertados, proyectos, actividades y acciones conjuntas, orientados a promover la inversión pública y privada del espacio territorial de la Junta.	RP Nº 148-CND-P-2003 26/11/2003
Norte y Oriente ³⁰	Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 067-CND-P-2004 19/09/2004
Macro Región Sur ³¹	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 068-CND-P-2004 19/09/2004
Apurímac-Cusco ³²	Apurímac, Cusco	Articulación interdepartamental mediante suscripción de convenios orientados a la conformación de una región transversal. Conformación de la Región Amazónica.	RP Nº 077-CND-P-2004 22/10/2004
Región Amazónica	Loreto, San Martín	Conformación de la Región Amazónica. Articulación de planes de desarrollo, proyectos y actividades.	RP Nº 076-CND-P-2004 22/10/2004
Ayacucho-Huancavelica-Ica ³³	Ayacucho, Huancavelica, Ica	Conformación de una región. Materialización de acuerdos de articulación macrorregional.	RP Nº 078-CND-P-2004 22/10/2004
Macro Región Nor Centro Oriente ³⁴	Ancash, Huánuco, Junín, Lima, Pasco	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 100-CND-P-2004 22/12/2004
La Libertad-Cajamarca	La Libertad, Cajamarca	Gestión estratégica de proyectos de impacto interdepartamental o articulación regional a través de convenios de cooperación.	RP Nº 025-CND-P-2005 29/03/2005
San Martín-La Libertad	San Martín, La Libertad	Gestión estratégica de proyectos de impacto interdepartamental o articulación regional a través de convenios de cooperación.	RP Nº 037-CND-P-2005 30/05/2005

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

■ Demarcación territorial avanza lentamente y se siguen creando provincias y distritos

De acuerdo al diagnóstico realizado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en el 2002, 92% de las

provincias y 79.8% de los distritos no se encontraban debidamente delimitados³⁵. Desde entonces, la Dirección mencionada elabora anualmente un Plan de Demarcación Territorial, en coordinación con los gobiernos regionales y municipalidades

30 En octubre 2004 fue aprobado su estatuto y en diciembre de 2004 formalizado mediante Resolución Presidencial Nº 102-CND-P-2004. Importa mencionar que esta Junta reemplazó a la Junta Corredor Bioceánico Norte Oriente (RP Nº 052-CND-P-2003) creada en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La diferencia entre ambas Juntas es el número de departamentos que la conforman y su finalidad; la anterior Junta contemplaba también a Loreto y La Libertad y tenía como finalidad la articulación de planes, proyectos y acciones orientadas a consolidar el Corredor Bioceánico (art. 2 de la resolución presidencial que la creaba).

31 En diciembre de 2004 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 101-CND-P-2004.

32 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 11-CND-P-2005.

33 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 09-CND-P-2005.

34 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 10-CND-P-2005.

35 Ver en: www.pcm.gob.pe/accionesPCM/direcciontecnica/dntdt.htm

provinciales, en el que precisa un número determinado de provincias en las que se hará un proceso de demarcación y organización territorial. Al 2006 serían 55 las provincias en que se habría iniciado un proceso de demarcación y organización territorial, de las 180 en que éste debe realizarse de acuerdo al diagnóstico mencionado.

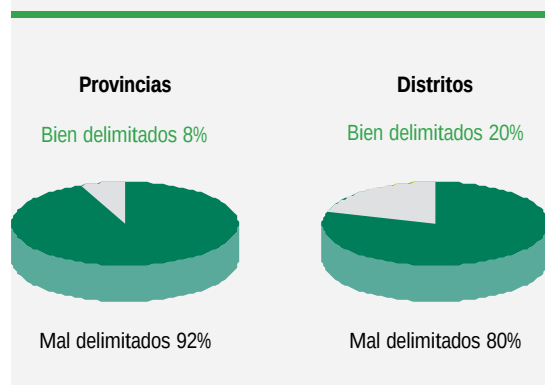
A abril de 2006, los gobiernos regionales han culminado la elaboración de los Expedientes de Saneamiento de Límites y Organización Territorial de ocho provincias. Siete de los expedientes están siendo evaluados por la Dirección Nacional, en tanto que el octavo, referido a la provincia de Coronel Portillo, fue remitido al Congreso de la República luego de ser aprobado en el Consejo de Ministros. La Comisión de Descentralización del Congreso ha emitido dictamen favorable al proyecto de ley que se deriva del mismo, el cual se encuentra pendiente de discusión por el pleno del Congreso³⁶.

Cabe mencionar que éste es el primer proyecto de Ley de Demarcación Territorial que está siendo discutido en el Congreso y que la Dirección Nacional Técnica de Demarcación territorial tiene como plazo máximo para cumplir con las acciones de demarcación el mes de diciembre de 2007.

Sin embargo durante el año 2005 y hasta abril de 2006 se aprobó la creación de una nueva provincia y tres nuevos distritos. Si bien la Ley de Demarcación y Organización Territorial establece la suspensión de la creación de nuevas provincias y distritos hasta el 2007 salvo en casos indispensables³⁷, la creación de estas nuevas circunscripciones se justificó por distintos motivos, principalmente aduciendo que corresponden a zonas de frontera³⁸ (ver Cuadro N° 11).

Según especialistas consultados resulta cuestionable que con provincias o distritos más pequeños se fortalezca la presencia del Estado en las fronteras. Con estas adiciones, el país pasa a tener 195 provincias y 1,832 distritos.

Gráfico N° 4: Porecentaje de provincias y distritos que carecen de límites claros



Fuente: Plan Anual de Demarcación Territorial 2005
Elaboración: PRODES

Cuadro N° 11

Nuevos distritos y provincias en el Perú

Ley de creación	N o m b r e
Ley N° 28707 11/04/2006	Distrito de Canoas de Punta Sal, Tumbes
Ley N° 28593 02/08/2005	Provincia de Datum del Marañón, Loreto
Ley N° 28509 14/05/2005	Distrito de San Pedro de Putina Punco, Puno
Ley N° 28362 20/10/2004	Distrito de Teniente Manuel Clavero, Loreto

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

36 El Proyecto de «Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Coronel Portillo en el Departamento de Ucayali», N° 14567/2005-PE, contempla dos temas, i) saneamiento de límites entre los distritos de Coronel Portillo y ii) creación del distrito de Manantay -cuya creación fue anunciada por el Presidente Toledo en marzo de 2006-.

37 Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27795.

38 Cabe mencionar que el nuevo distrito de Canoas de Punta Sal no cuenta con el requisito mínimo de población (cuenta con 4,764 habitantes y la norma establece un mínimo de 12,000) ni se encuentra en zona de frontera. En la exposición de motivos de su Ley de creación se justifica su prioridad nacional en los siguientes términos: «[...] Dada las particularidades ecológicas, la disponibilidad de recursos naturales y turísticos de orden natural, el potencial de su biodiversidad, las características de la población asentada en la zona, así como su ubicación bajo influencia de frontera política con la República del Ecuador, constituyen razones de fuerza para establecer una nueva circunscripción político-administrativa, que a la vez permita reforzar la gestión político administrativa de la provincia Contralmirante Villar». Similar situación sería la del distrito Teniente Manuel Clavero, que si bien es fronterizo no cuenta con el requisito mínimo de población establecido por la ley.

Recomendaciones

1. Desarrollar de manera concertada un marco de referencia sobre la organización territorial a la que aspiramos, de tal manera que éste oriente las distintas iniciativas en el tema desde el Poder Ejecutivo y el Congreso, y desde los gobiernos regionales y locales y las municipalidades de centros poblados.
2. Evaluar la coherencia de la política y los incentivos existentes para la fusión y creación de nuevas provincias y distritos. Se recomienda poner especial énfasis en reorientar los criterios de distribución del FONCOMUN -de tal forma de no incentivar una mayor atomización-, en promover la fusión de distritos y en repensar la conveniencia de que por razones de excepción se puedan seguir creando nuevas provincias o distritos; en el curso actual, es muy probable que cada año el Perú tenga más distritos y provincias, a pesar de la limitación vigente para ello. Sin perjuicio de lo anterior, sería recomendable ampliar el plazo que limita la creación de nuevas provincias y distritos.
3. Habida cuenta que la principal razón detrás de la conformación de regiones es promover el desarrollo económico en zonas fuera de Lima, se recomienda dar un nuevo impulso a las Juntas de Coordinación Interregional como mecanismo de gestión de proyectos interdepartamentales vinculados con el desarrollo económico, la prestación de servicios o la atención de procedimientos administrativos. Cabe señalar que la ejecución de estas acciones por parte de las Juntas de Coordinación Interregional permitirá contar con beneficios tangibles de la integración departamental y disminuir los temores sobre la misma, lo cual sin duda contribuirá en un próximo proceso de referéndum.
4. Resulta recomendable revisar la titularidad de quiénes pueden presentar expedientes técnicos. Según se ha mencionado en la presente sección, sería conveniente explorar la posibilidad de que a futuro en todos los casos se deba contar con un importante respaldo de los electores de cada departamento y así garantizar que las propuestas que lleguen a referéndum pasen de manera previa por un saludable proceso de discusión y concertación.
5. A fin de no dilatar hasta el 2009 el proceso de conformación de regiones, se recomienda evaluar la posibilidad de flexibilizar los plazos para que dos o más departamentos que consideren estar en condiciones de plantear su propuesta de integración opten por ir a un referéndum. Así las regiones podrán irse creando en función de la madurez de las propuestas, y no llegar a plazos límites que pueden forzar la presentación de iniciativas.
6. Según se vio en esta sección, fueron 6 las provincias en que la población votó mayoritariamente por el «Sí». Al respecto, siendo conocidos los problemas

de articulación de algunas provincias del país con la capital de su departamento, se recomienda permitir que en un plazo corto las provincias puedan cambiar de jurisdicción departamental (y no esperar al 2013 ni a formar parte de una región como correspondería según el marco normativo vigente).

7. Difundir ampliamente la política de conformación de regiones, con miras a que el voto en un futuro referéndum esté debidamente informado. En esta ruta es destacable la iniciativa del Gobierno Regional de Huancavelica, que ha dispuesto la incorporación del proceso de integración regional en el plan de estudio de los colegios y centros de estudios superiores del departamento.
8. Evaluar las razones para el lento avance de las acciones de demarcación territorial y tomar medidas correctivas en el más breve plazo.

II Transferencia de Responsabilidades

La transferencia de responsabilidades o descentralización administrativa es un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades a gobiernos descentralizados, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios. Para muchos es una oportunidad para reformar el funcionamiento del Estado transformándolo en una institución al servicio de las personas.

Esta dimensión parte de la premisa que los gobiernos descentralizados al estar más cerca de su población, conocen mejor sus necesidades y las condiciones locales y, al estar sus electores más cerca de ellos, tendrán la información e incentivos adecuados para una respuesta oportuna, responsabilizándose por su desempeño.

De acuerdo a la experiencia comparada, la transferencia de responsabilidades es una de las dimensiones más complejas, no sólo porque es la parte esencial de todo proceso de descentralización -transferir poder a los gobiernos descentralizados- sino también porque para que sea exitosa y dé los resultados esperados debe dialogar con otras dimensiones, entre ellas la descentralización fiscal, el fortalecimiento institucional y la adecuación de sistemas administrativos, lo que resulta bastante complejo.

Para avanzar en una transferencia de responsabilidades ordenada y coherente, es importante contar con una racionalidad técnica que justifique que trasladar una función, proyecto o programa del nivel nacional a los niveles descentralizados es la fórmula más indicada para brindar mejores servicios a la población. ¿Cómo va a funcionar el Estado descentralizadamente? ¿Cuál es

el nivel de gobierno que puede brindar mejor determinados servicios? ¿Cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno? ¿Cómo interactúan los niveles de gobierno?, son algunas de las preguntas a las que debería responder todo proceso de transferencia de responsabilidades.

En cuanto a la gradualidad del proceso, se postula que el desempeño en la gestión de lo transferido debe ser tomado en cuenta para transferencias futuras, de tal forma que el gobierno descentralizado que haya acreditado contar con capacidades y se haya desempeñado bien en la ejecución de lo transferido continúe recibiendo nuevas funciones, en tanto que quien no haya tenido un buen desempeño deba recibir acompañamiento técnico y esperar para nuevas transferencias. Para ello, un Sistema de Información sobre las capacidades y el desempeño de los gobiernos descentralizados es fundamental.

A partir del caso peruano y de la experiencia comparada, la interacción de los elementos de un proceso de transferencia de responsabilidades se presenta en el Gráfico N° 5.

En esta sección revisaremos los avances del proceso de transferencia de responsabilidades durante el 2005 y hasta abril de 2006. Iniciaremos con una revisión de las principales normas que orientan este proceso para luego hacer un balance de lo ocurrido. Es importante tener en cuenta que, tal como lo hemos indicado líneas arriba, la transferencia de responsabilidades es uno de los aspectos más complejos de este proceso, porque requiere una reforma que involucra a todo el Estado. Por ello, es natural encontrar problemas y dificultades, frente a los cuales

Gráfico N° 5: Transferencia de Responsabilidades y Gestión Descentralizada



es importante una retroalimentación constante que permita detectar situaciones negativas y solucionarlas oportunamente. Quienes estamos convencidos que el proceso de descentralización es una oportunidad para modernizar y democratizar el funcionamiento del Estado, transformándolo en una institución al servicio de las personas, consideramos muy importante que este proceso esté en permanente revisión y ajuste. Es precisamente a ello a lo que este balance busca aportar.

1. Marco Normativo

Teniendo en cuenta que el marco normativo del proceso de transferencia es bastante amplio, esta sección se organizará en las siguientes partes: i) Distribución de Responsabilidades, ii) Sistema de Acreditación, iii) Planes Anuales y Quinquenales de Transferencia, iv) Procedimiento para la transferencia de funciones, y v) Procedimiento para la transferencia de programas y proyectos.

Distribución de Responsabilidades

El artículo 14º de la Ley de Bases de la Descentralización establece como criterios para la asignación y transferencia de competencias los siguientes:

Subsidiaridad: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

Selectividad y proporcionalidad: la transferencia de competencias toma en cuenta la capacidad de gestión, que será determinada por un procedimiento técnico y objetivo.

Provisión: toda transferencia o delegación debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos.

Concurrencia: en el ejercicio de competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar oportuna y eficientemente, cumpliendo con las acciones que le corresponden y respetando el campo de acción de los otros niveles de gobierno.

Además, esta norma señala que se aplicará como criterio la existencia de externalidades en el ejercicio de determinada función, y la necesidad de aprovechar economías de escala.

Así, cada transferencia debe ser analizada teniendo en cuenta estos criterios cuya aplicación no es sencilla, ya que de un lado se tiene el criterio de subsidiaridad que plantea que el nivel local es el más idóneo para brindar determinados servicios por estar más cerca a la población, pero ello hay que combinarlo con criterios como el de selectividad que toma en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales además de criterios económicos como el de economía de escala.

Sistema de Acreditación

En el 2004, se publicó la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento, que tiene por finalidad garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y optimizar la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos.

Entre los objetivos del Sistema encontramos i) confirmar la existencia de capacidades de gestión en los gobiernos descentralizados,

ii) consolidar y ordenar el proceso de descentralización y de modernización de la gestión del Estado e iii) implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada. Así, este Sistema es el llamado a dotar de gradualidad al proceso de transferencias en función de las capacidades y el desempeño de los gobiernos descentralizados. Este Sistema establece que los gobiernos regionales y locales deben cumplir requisitos generales y específicos para demostrar capacidad de gestión antes de la transferencia. Los requisitos generales se presentan en el Cuadro N° 12.

Cuadro N° 12
Requisitos generales que deben cumplir los Gobiernos Descentralizados

Gobierno Regional	Gobierno Local	
	Más de 8 UIT	Menos de 8 UIT o que demuestren no contar con capacidad instalada
Plan de Desarrollo Regional aprobado conforme a Ley	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan de Desarrollo Municipal Concertado
Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia
Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Regional	Actas de Instalación y Sesiones del Consejo de Coordinación Local	Actas de Instalación y Sesiones del Consejo de Coordinación Local
Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado
Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones transferidas	Plan de Desarrollo de Capacidades	
Cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal	Cumplimiento de las normas de prudencia y Transparencia Fiscal	
Plan de Participación Ciudadana	Plan de Participación Ciudadana	
Conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones	Sustentación del cumplimiento de la función de fomento de promoción y de la unidad orgánica responsable de su ejecución	
Lineamientos de Políticas Sectoriales regionales aprobados por los respectivos consejos regionales	Lineamientos de Políticas Sectoriales aprobados por los respectivos Consejos Municipales	
Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, ajustados a competencias solicitadas	Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, desarrollados de acuerdo a las competencias solicitadas	
	Programa de Inversiones superior o igual al 50% de la transferencia del FONCOMUN	

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - D.S. N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

En cuanto a los requisitos específicos el Reglamento del Sistema de Acreditación precisa que éstos deben referirse a: i) formación y capacitación de los recursos humanos, ii) implementación de infraestructura y iii) normatividad administrativa requerida para el ejercicio de lo transferido. Además, establece un procedimiento de certificación del cumplimiento de los requisitos generales y específicos y dispone que éste puede ser realizado por instituciones independientes autorizadas por el CND³⁹. El proceso de acreditación puede observarse en el Cuadro N° 13.

Otro aspecto en el que incide la Ley es en la elaboración de indicadores para medir el desempeño de los gobiernos descentralizados. Así la elaboración de los indicadores de gestión debe tomar en cuenta la: i) gestión de los servicios: cobertura, calidad y costo, ii) gestión interna, iii) aspectos fiscales, iv) competitividad y desarrollo económico, entre otros.

El Reglamento entrega al CND la responsabilidad de definir qué indicadores deberán cumplir los gobiernos descentralizados y de administrar un Sistema de Información. En cuanto a la evaluación del cumplimiento de indicadores, establece que corresponde a la Contraloría General y los órganos de control de los gobiernos descentralizados verificar la ejecución de las funciones sectoriales transferidas⁴⁰.

Cabe señalar que el Sistema de Acreditación sólo viene siendo aplicado para la transferencia de funciones sectoriales para los gobiernos regionales. Ello en base a que el CND considera la co-existencia de dos sistemas paralelos: i) mecanismos de verificación para programas y proyectos y ii) Sistema de Acreditación para la transferencia de funciones. Así en el caso de programas y proyectos se habla de gobiernos descentralizados «verificados» y en el de funciones la referencia es a gobiernos descentralizados «acreditados».

Cuadro N° 13
Proceso de Acreditación

Pasos		Responsable	Periodo
1	Plan Anual de Transferencia aprobado por decreto supremo	CND y PCM	Hasta el 6 de abril
2	Gobiernos Descentralizados presentan al CND solicitud formal de transferencias	Gobiernos Descentralizados	A partir de la publicación del decreto supremo
3	Sectores suscriben convenios de cooperación para brindar capacitación y asistencia técnica según función solicitadas ⁴¹	Sectores y CND, Gobiernos Descentralizados	Hasta el último día hábil del mes de abril
4	Procedimiento de certificación	CND o entidades certificadores	Meses de agosto y septiembre
5	Acreditación	CND	Mes de octubre
6	Resolución de controversias	CND	Mes de noviembre
7	Transferencia efectiva mediante actas de entrega y recepción y dación de Decretos Supremos	Sectores/CND	A partir del 1 de enero del año siguiente

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - D.S.N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

39 Por Resolución Presidencial N° 086-CND-P-2004, del 1 de diciembre de 2004, se abrió el registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND para el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004 y por Resolución Presidencial N° 006-CND-P-2005, del 17 de enero de 2005, se inscribió a 50 instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras.

Por Resolución Presidencial N° 055-CND-P-2005, del 4 de setiembre de 2005, se aprobó la Directiva N° 004-CND-P-2005 sobre Normas y procedimientos para la inscripción en el Registro de Entidades Certificadoras aplicable al proceso de acreditación correspondiente al Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2005.

40 Tercera Disposición Final, Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales- Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

41 Cabe señalar que el Reglamento precisa que la asistencia técnica y capacitación de los Sectores, en el marco de Convenios de Cooperación, no interrumpe los plazos para la acreditación ni para la efectivización de las transferencias.

Planes anuales y quinquenales de transferencia

El marco normativo establece el ordenamiento del proceso de transferencia de responsabilidades en función de Planes Quinquenales y Anuales de Transferencia.

En cuanto a los Planes Quinquenales, la Ley del Sistema de Acreditación establece que cada Sector del gobierno nacional con competencias a transferir elaborará una propuesta de Plan de Transferencia Sectorial de mediano plazo que remite al CND quien, junto con el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, concerta convenios marco para definir prioridades de transferencia de mediano plazo⁴².

Desarrollando lo dispuesto por la Ley, el Reglamento establece que cada Sector remitirá al CND, a más tardar el último día de octubre del año anterior al inicio del quinquenio respectivo, su propuesta de transferencia de cinco años, la que debe ser coordinada con los gobiernos descentralizados. Por su parte, establece que los gobiernos regionales y locales remitirán, en el mismo plazo y forma, sus solicitudes de transferencia de funciones sectoriales para el mismo período, tomando como referencia las coordinaciones realizadas con los sectores.

Estas propuestas y las solicitudes deben ser evaluadas y articuladas por el CND en coordinación con los Sectores y con los representantes de los gobiernos regionales y locales en el Consejo Directivo de dicha Entidad, debiendo mediante Resolución aprobar el «Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio», el que constituirá el referente para la aprobación de cada Plan Anual.

Por su parte, la formulación de los Planes Anuales debe sujetarse al procedimiento que establecen la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación, que se detalla en el Cuadro N° 14, el cual es aplicable a partir del Plan 2005. De manera complementaria, a fines de 2005 el CND aprobó la Directiva sobre procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia, que establece que las propuestas sectoriales para el Plan Quinquenal deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la modernización del Estado y que para la elaboración del plan anual de transferencia los sectores identificarán los recursos que acompañarán las funciones según los criterios que establezca una Comisión integrada por PCM, MEF y CND⁴³.

Cuadro N° 14
Procedimiento para la aprobación del Plan Anual de Transferencia

Etapas	Responsables	Actividades / Producto	Características del producto	Plazo
1	Comisiones de Transferencia de cada Sector	Plan Anual sectorial a remitir al CND	Debe Contener: - Funciones sectoriales a transferir - Estado situacional (personal, acervo documental, bienes, entre otros) - Requisitos generales y específicos a cumplir por los gobiernos descentralizados para acreditar - Indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día útil del mes de febrero
2	CND	Plan Anual de Transferencias, que articule los planes sectoriales Presentarlo a PCM	El Plan Anual de Transferencias debe contener: - Funciones, personal, acervo documental, recursos presupuestales y bienes materia de transferencia - Los requisitos generales y específicos - Los indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día del mes de marzo
3	PCM	Aprueba el Plan Anual de Transferencia	Plan Aprobado mediante Decreto Supremo	A más tardar el 6 de abril

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - D.S.N° 080-2004-PCM, **Elaboración:** PRODES

42 Artículo 11° de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273.

43 La Directiva fue aprobada el 24 de diciembre de 2005 por Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005.

Las transferencias se iniciaron en el año 2003 y desde esa fecha se vienen aprobando planes anuales de transferencia en los cuales se especifica qué proyectos, programas o funciones se transferirán así como las normas que orientan el procedimiento a seguir por los gobiernos descentralizados. Es importante precisar que no todos los proyectos y programas señalados en los Planes pueden ser transferidos a la totalidad

de gobiernos regionales y locales, ya que dependerá del área de intervención del programa o proyecto y para ello en cada Plan o norma específica se precisa a qué gobierno descentralizado le corresponde la transferencia.

A continuación se presenta un breve resumen de los Planes de Transferencia desde el año 2003.

Cuadro N° 15
Planes Anuales de Transferencia

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2003 D.S. N° 036-2003-PCM 02/04/2003	- Proyectos Especiales de INADE - Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVÍAS RURAL - Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL Municipalidad Distrital - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES - Proyectos de Infraestructura Productiva a cargo de PRONAMACHCS⁴⁴ - Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR
Plan Anual 2004 D.S. N° 038-2004-PCM 02/05/2003	- Proyectos Especiales de INADE - Proyecto PROALPACA - Proyectos ganaderos del MINAG - 384 Equipos mecánicos del MTC - Plan Copesco del Mincetur - Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC Funciones de los sectores - Agricultura - Comercio - Turismo - Artesanía - Energía y Minas - Producción - Industria	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL Municipalidad Distrital - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES A nivel Provincial y Distrital Funciones vinculadas con promover el desarrollo económico, específicamente: - La promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de Programas Nacionales con la demanda local. - El inventario de recursos turísticos, promoción turística y articulación de la oferta de capacitación turística con la demanda local
Plan Anual 2005 D.S. N° 052-2005-PCM 28/07/2005	- Embarcadero Lacustre Funciones de los sectores - Agricultura - Energía y Minas - Salud - Transportes y Comunicaciones	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL Municipalidad Distrital - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES
Plan Anual 2006 D.S. N° 021-2006-PCM 27/04/2006	Funciones de los sectores - Educación - Energía y Minas - Presidencia del Consejo de Ministros - Salud - Trabajo y Promoción del Empleo	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Programas nutricionales (6 experiencias piloto) a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL Municipalidad Distrital - No se programa transferencia

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

⁴⁴ La transferencia de este programa estaba sujeta a un acuerdo con la entidad financiera JBIC, de acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Transferencias 2003, aprobado por Decreto Supremo N° 036-2003-PCM. Este programa no fue transferido y por el contrario fue excluido del Plan Anual 2003 mediante Decreto Supremo N° 098-2003-PCM del 11 de diciembre de 2003.

Procedimiento para la transferencia de funciones

Como se señaló antes, la Ley del Sistema de Acreditación estableció un ciclo regular del proceso de acreditación (Cuadro N° 13), que tiene como punto de partida el 6 de abril de cada año, fecha en la cual debe aprobarse el plan anual correspondiente.

Sin embargo, la propia Ley del Sistema dispuso que, excepcionalmente, para la transferencia de funciones previstas en el Plan Anual 2004, el ciclo del proceso de acreditación sería establecido por Resolución Presidencial del CND, el que en ningún caso debía exceder del 31 de marzo de 2005⁴⁵. Si bien las transferencias del Plan Anual 2005 debían sujetarse al ciclo regular, se aplicó también un ciclo especial, en la medida que el Plan fue aprobado recién el 28 de julio. Dicho ciclo especial fue aprobado el 19 de agosto mediante R.P. N° 050-CND-P-2005 y se resume en el Cuadro N° 16⁴⁶.

En base al artículo 22° del Reglamento, al que ya se ha hecho referencia, el CND junto con los sectores estableció los requisitos que debían cumplir los gobiernos regionales para cada función a transferir, los que han estado principalmente vinculados con la obligación de contar con: i) personal contratado para desempeñar la función, ii) equipos e infraestructura y iii) planes sectoriales regionales aprobados⁴⁷. Así, los indicadores que se han establecido son de «cumplimiento» de requisitos antes que «indicadores de gestión».

En cuanto a la efectivización de las transferencias, ésta aún está en discusión, en la medida que no se cuenta con un procedimiento

eficiente que permita precisar los recursos que acompañan a las funciones transferidas. Para el Plan Anual 2004, se aprobó la Directiva N° 002-CND-P-2005, la que establecía un procedimiento de negociación de 40 días hábiles entre gobiernos regionales acreditados y sectores para definir qué recursos serían transferidos junto con las funciones acreditadas⁴⁸. Para el caso del Plan Anual 2005, esta definición debía realizarse antes de iniciar el proceso de certificación propiamente dicho, contemplando dentro de los Convenios de Cooperación los recursos que debían ser incluidos en la transferencia⁴⁹.

Cuadro N° 16
Ciclo del Proceso de Acreditación para la Transferencia de Funciones
Plan 2005

Actividades	Plazo
CND aprueba requisitos específicos para cada sector	07/09/2005
Presentación de requisitos generales por los gobiernos regionales	15/09/2005
Sectores y Gobiernos Regionales suscriben Convenios de Cooperación	10/10/2005 ⁵⁰
CND o entidades certificadoras certifican el cumplimiento de requisitos generales, requisitos específicos e indicadores	Entre noviembre y diciembre de 2005
CND expide resolución de acreditación	31/01/2006
CND resuelve controversias	Hasta el 28/02/2006
Efectivización de las transferencias	A partir del 01/03/2006

Fuente: Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005

Elaboración: PRODES

45 Primera Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación- Decreto Supremo N° 080-2004-PCM. En la práctica el proceso de certificación se desarrolló entre febrero y marzo de 2005 y la resolución de controversias y procedimiento para efectivizar las transferencias se extendió hasta julio de 2005.

46 De acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 013-CND-P-2006, publicada el 20 de febrero de 2006, el procedimiento para el levantamiento de observaciones en el marco del Plan Anual 2005 se regía por la Resolución Presidencial 016-CND-P-2005, que originalmente era aplicable sólo al Plan Anual 2004.

47 Para el proceso referido a las funciones programadas en el Plan Anual 2004, los requisitos específicos se establecieron por Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005, del 28 de febrero de 2005, en tanto que para el caso de las funciones del Plan Anual 2005 los requisitos específicos e indicadores fueron aprobados por Resolución Presidencial N° 065-CND-P-2005, del 25 de setiembre de 2005.

48 Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005, del 15 de mayo de 2005.

49 De acuerdo a lo establecido en la Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005, del 19 de agosto de 2005, Anexo 3, «Normas Específicas para la Transferencia de las Funciones Sectoriales a los Gobiernos Regionales», punto 2.

50 El plazo original era el 30 de setiembre; sin embargo, por Resolución Presidencial N° 065-CND-P-2005 publicada el 25 de setiembre se amplió el plazo hasta el 10 de octubre.

Sin embargo, el 21 de marzo de 2006 el CND estableció que la Directiva anterior sería también aplicable al proceso del Plan Anual 2005⁵¹, lo que implica que no se logró definir previamente qué recursos se transferirían y que el gobierno nacional y los gobiernos regionales ya acreditados debían definir los recursos a transferir, tal como ocurrió en el proceso del Plan Anual 2004.

Finalmente, es importante mencionar que el marco normativo vigente establece que los gobiernos regionales que no hubieran acreditado funciones de un determinado sector programadas en un Plan anterior deben acreditarlas en un ciclo siguiente, no pudiendo solicitar transferencias de funciones del mismo sector.

Procedimiento para la transferencia de programas y proyectos

Las transferencias se inician en el año 2003 con la aprobación del respectivo Plan Anual. Tal como se desprende del Cuadro N° 15, la transferencia a gobiernos locales ha estado principalmente centrada en programas y proyectos de lucha contra la pobreza:

- Municipalidades Provinciales: programas de complementación alimentaria ejecutados por PRONAA y mantenimiento de caminos vecinales del proyecto PROVÍAS RURAL.
- Municipalidades Distritales: proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES.

Para acceder a las transferencias los gobiernos locales debían cumplir con un procedimiento especial y con la entrega de «mecanismos de verificación». Estos mecanismos de verificación tenían carácter temporal y fueron establecidos para no dilatar las transferencias en tanto el Congreso de la República aprobaba la Ley que creaba el Sistema de Acreditación.

Al año siguiente, el Plan Anual -aprobado antes que la Ley del Sistema de Acreditación- estableció que «la acreditación del resto de

gobiernos locales para la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria y Proyectos de Infraestructura Social y Productiva se continuará de acuerdo a lo que establezca la Ley del Sistema Nacional de Acreditación». Por su parte, la Ley del Sistema de Acreditación estableció que las «transferencias en proceso de ejecución se rigen por las normas aprobadas por el Consejo Nacional de Descentralización y los respectivos sectores con anterioridad a la presente ley».

Es importante llamar la atención que este tipo de disposiciones es usual en normas que crean un nuevo Sistema, como mecanismo de transición del anterior al reciente, para no perjudicar a quienes han venido actuando en el marco del sistema precedente. Así, lo que buscaría esta disposición es mantener las reglas de juego para transferencias ya iniciadas y garantizar que quienes presentaron sus solicitudes de transferencia oportunamente y cumplieron los requisitos no se vean afectados por un cambio en las reglas de juego.

En ese marco, se entiende que el Sistema de Acreditación debe ser aplicado de manera general y excepcionalmente se aplican los mecanismos de verificación en los casos de transferencias iniciadas, como la del programa de complementación alimentaria o los proyectos de infraestructura social, a cargo de PRONAA y FONCODES respectivamente. Sin embargo, como se ha mencionado, actualmente coexisten dos procedimientos, correspondiendo los mecanismos de verificación para las transferencias de programas o proyectos.

Cabe precisar que no existe una norma específica que regule el procedimiento a través de mecanismos de verificación y que establezca reglas similares a las que se señala para la transferencia vía Sistema de Acreditación, como por ejemplo quién define los mecanismos, qué deben medir, cuál es el procedimiento general a seguir, qué tipo de indicadores se deben cumplir.

51 Conforme lo establece la Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2006 que dispone la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005.

A la fecha sólo existen normas específicas para cada programa o proyecto a ser transferido.

Al respecto, antes de entrar a las normas específicas que regulan cada una de estas transferencias es importante recordar algunas disposiciones que les son aplicables⁵²:

- Los recursos a ser transferidos a las municipalidades por estos programas constituyen transferencias programáticas condicionadas, destinadas exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza; lo que implica que su ejecución por

los gobiernos locales está condicionada al cumplimiento de las políticas, objetivos y metas nacionales.

- Los gobiernos locales certificados podrán disponer de hasta el 10% de los recursos transferidos para financiar la gestión de los programas y proyectos. El porcentaje se fijará en cada caso en los convenios de gestión.

Los mecanismos de verificación para la transferencia de estos programas y proyectos a los gobiernos locales, en el marco del Plan Anual 2005 fueron aprobados mediante Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005⁵³ (ver Cuadro N° 17).

Cuadro N° 17
Mecanismos de Verificación según Municipalidad y Programa o Proyecto

Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial	
FONCODES	PROVIAS	PRONAA
- Suscripción de addenda al Convenio de Cooperación MIMDES/FONCODES y municipalidad agrupada - Ejecución de Convenio - Priorización y selección de proyecto a ejecutar con las transferencias - Perfil técnico económico de viabilidad de los proyectos - Contar con una unidad orgánica responsable de gestionar los proyectos de infraestructura social y productiva - Promoción de la participación y vigilancia ciudadana	IVP creados en 2003 y 2004 - Convenios de Cofinanciamiento y cartas del Banco de la Nación que aseguren cofinanciamiento suscrito entre la municipalidad provincial y sus distritales - Contratos de mantenimiento suscritos entre municipalidad provincial y microempresas. - Constancia de Conformidad emitida por PROVIAS RURAL sobre la transitabilidad de las vías mantenidas	- Suscripción de Convenio de Cooperación MIMDES/ PRONAA y Municipalidad - Ejecución del Convenio de Cooperación - Existencia de unidad responsable dentro de la estructura orgánica - Profesional con experiencia no menor de dos años en administración de programas sociales - Conformación de Comité de Gestión Local - Plan Operativo de Complementación Alimentaria con indicadores y formatos de Informe
	IVP nuevos - Ordenanza Municipal que crea el IVP y aprueba Estatuto y acta de instalación del Comité Directivo - Acta del Comité Directivo del IVP (alcaldes provincial y distritales), indicando que se encuentra en aprobación Plan Vial Provincial Participativo - PVP. - Convenios de cofinanciamiento y cartas del Banco de la Nación que aseguren cofinanciamiento suscrito entre la Municipalidad Provincial y sus distritales - Documento o Resolución de Alcaldía por el que se designa transitoriamente al Gerente General, Jefe de Operaciones y Asistente Administrativo o Resolución que acredite la encargaratura a órgano competente de la municipalidad	

Fuente: Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005

Elaboración: PRODES

52 De acuerdo a los Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales, aprobados por Decreto Supremo N° 026-2004-EF, publicado el 13 de febrero de 2004.

53 Directiva que establece normas para la ejecución de la transferencia del 2005 a los Gobiernos Regionales y Locales de Fondos, Proyectos, Programas y Funciones sectoriales incluidos en el DS N° 052-2005-PCM, publicada el 17 de agosto de 2005. Cabe precisar que los mecanismos de verificación y el procedimiento a seguir para el Plan Anual 2004 están contenidos en la Directiva N° 002-CND-P-2004 «Normas para la Ejecución de la Transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales, durante el año 2004, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional, incluidos en el Decreto Supremo N° 038-2004-PCM», aprobada por Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004 y publicada el 8 de julio de 2004.

Cabe precisar que para el caso de FONCODES, en el procedimiento establecido por esta norma para el 2005 se solicitaba que las municipalidades se agrupen u organicen con criterios de continuidad territorial y para la suscripción de la addenda se les solicitaba copia fedateada del Acuerdo del Concejo Municipal donde se acordase que la municipalidad formaría parte de un grupo de Municipalidades y copia del acta u otro documento que certificase la conformación de tal grupo.

El proceso en sí de certificación está a cargo del CND, quien se encarga de certificar el cumplimiento de los mecanismos de verificación. El procedimiento vigente varía según se trate de PROVÍAS RURAL o de PRONAA y FONCODES⁵⁴. Así, para PROVÍAS RURAL el procedimiento tiene las siguientes etapas:

- **Fase Preparatoria:** creación de Comisiones de Entrega en el nivel nacional quienes deben preparar un Informe Preparatorio y Comisiones de Recepción en el nivel local encargadas de preparar los expedientes con los mecanismos de verificación.
- **Fase de Consolidación:** las Comisiones de Entrega y de Recepción se integran en una sola Comisión y son las encargadas de elaborar Actas Sustentatorias e Informes Finales.
- **Fase de Entrega y Recepción:** donde se suscriben Actas de Entrega y Recepción por parte de los titulares de Pliego y los alcaldes respectivos.

En tanto que el procedimiento para PRONAA y FONCODES podría resumirse en:

- La Municipalidad Provincial o Distrital dirige una solicitud de transferencia al CND, la que podrá presentarse en las Oficinas Zonales de FONCODES o PRONAA según lo que se vaya a solicitar.

- Se suscribe la addenda o Convenio de Cooperación, según se trate de FONCODES o PRONAA y se da inicio a su ejecución.
- La documentación que sustenta el cumplimiento de mecanismos de verificación se remiten al CND; podrá ser entregada en las oficinas zonales de FONCODES o PRONAA, quienes las remitirán al CND.
- El CND se encarga de la validación de la documentación y de publicar en El Peruano la lista de gobiernos locales certificados.
- Se suscriben Actas de Entrega y Recepción y Convenios de Gestión que hayan cumplido con los mecanismos para la transferencia efectiva a partir de enero de 2006, las que serán aprobadas por norma correspondiente del MIMDES.

2. Balance 2005 - abril 2006

■ Necesidad de una imagen de Estado Moderno Descentralizado: el Sector Salud una excepción

El proceso de transferencia avanza desde un punto de vista normativo y procedimental. Se cuenta con un amplio desarrollo de normas y se han puesto en marcha procesos tanto de transferencias de programas y proyectos como de funciones a los gobiernos regionales y locales.

Diversos especialistas han señalado que el proceso de transferencias carece de un objetivo claro y que el proceso de descentralización ha ido perdiendo orientación. Incluso hay quienes señalan que actualmente el proceso, específicamente el de transferencias, carece de un marco conceptual general compartido por los actores, que dote al proceso de una dirección y claridad y que además explique cómo se interrelaciona el proceso de transferencia con otras dimensiones como descentralización fiscal y conformación de regiones⁵⁵.

54 Procedimiento establecido en la Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005.

55 Ver por ejemplo Grupo Propuesta Ciudadana, La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de Agenda para una Reforma imprescindible, pág.5-7. Este documento puede revisarse en: www.consortio.org/peru2006/

Al respecto, es importante recordar que la Ley de Bases de Descentralización sí planteó con cierta claridad las etapas del proceso de descentralización definiendo una etapa preparatoria⁵⁶ y cuatro etapas específicas: i) instalación de los gobiernos descentralizados, ii) consolidación del proceso de descentralización y conformación de macroregiones, iii) transferencia y recepción de competencias sectoriales y iv) transferencia de las competencias en educación y salud⁵⁷.

Sin embargo, estas etapas al momento de su desarrollo normativo, pero sobre todo en su implementación, se desarrollaron de manera desordenada lo que finalmente generó que se superpusieran. Así, por ejemplo en el proceso de conformación de regiones no se integró ninguna Región, pero se ha avanzado con la transferencia de funciones sectoriales, incluso con las de salud y educación que estaban previstas al final del proceso⁵⁸.

Pero además, actualmente existe muy poca claridad sobre el Estado que este proceso de descentralización busca construir y se avanza en el proceso perdiendo de vista que éste debe ser parte de uno mayor de modernización estatal, ya que en nuestro país el punto de partida no es un Estado moderno que opta por ser descentralizado, sino un Estado en muchos casos obsoleto, que requiere modernizarse y que además incluye a la descentralización como una de sus estrategias para brindar mejores servicios. ¿Cómo va a funcionar el Estado descentralizadamente? ¿Cuál es el nivel de gobierno que puede brindar mejor determinados servicios? ¿Cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno? ¿Cómo interactúan los niveles de gobierno?, son algunas de las preguntas planteadas a lo largo de las discusiones, que aún no se pueden responder.

Durante el 2005 han habido pocos avances en desarrollar esquemas descentralizados de funcionamiento, que definan con claridad cómo se distribuyen las responsabilidades entre los niveles de gobierno y cómo se interrelacionan entre sí⁵⁹. Es importante tomar nota que el marco normativo hace un uso, en algunos casos excesivo, de la figura de «competencias compartidas»; sin embargo, al momento de ejecutar y gestionar la competencia es muy difícil compartir responsabilidades entre dos o más niveles de gobierno, ya que al final nadie termina siendo responsable ante la ciudadanía.

Así, la mayoría de sectores no ha repensado el nuevo rol que les correspondería desempeñar luego de descentralizar determinadas funciones, siendo uno de ellos el de formulación de políticas nacionales que orienten las acciones de los gobiernos descentralizados en el ejercicio de las funciones transferidas. Por el contrario, las transferencias hasta el momento no han sido acompañadas por orientaciones claras sobre las políticas nacionales en que éstas deben ser ejercidas.

Si se toma en cuenta lo anterior, se puede afirmar que gran parte de los problemas que dificultan un avance ordenado del proceso de transferencia pasan por la escasa claridad que existe sobre el funcionamiento descentralizado de las grandes competencias del Estado. Por ejemplo, la dificultad que se presenta al nivel nacional para definir los recursos que acompañarán las transferencias de funciones pasa precisamente por la limitada claridad de cuáles son las funciones que le corresponde ejecutar y qué le toca al nivel descentralizado, para luego poder definir cuánto cuesta ejecutarlas y qué recursos requerirán para ello. Así, se habría puesto la programación de las transferencias por delante del diseño de lo que se va a transferir.

56 Cuyos plazos fueron modificados por las Leyes N° 27950 y N° 28139.

57 Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

58 Las competencias en educación han sido incluidas en la programación del Plan Anual de Transferencia 2006, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado el 27 de Abril de 2006.

59 Este es un aspecto resaltado en la Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización del Congreso de la República. Ver: www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf. También se resalta en el documento Descentralización y Desarrollo Rural, de la Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER. Ver: www.ser.org.pe/catalogo/docs/CAT_DOC_Carti_384.pdf

Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, uno de los sectores que más ha avanzado en este proceso es el de Salud, que cuenta con una «Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud». En esta hoja de ruta, se precisa con claridad el objetivo del proceso de transferencias del sector, se realiza un diagnóstico de la situación antes de la descentralización y la situación esperada luego de ésta, para después establecer un cronograma general del proceso que va hasta el 2010⁶⁰. Así cabe resaltar que se inició precisando qué debe hacer el Sector y qué es lo que está haciendo.

El punto de partida de este análisis fue una Matriz Operacional Actual elaborada por el Sector concertadamente, en la que se describe la actual distribución de competencias específicas y contiene las tareas realizadas por el Ministerio de Salud, Direcciones de Salud, Direcciones de Redes de Salud, Microrredes, Establecimientos, Organismos Públicos Descentralizados, Institutos Especializados, Gobiernos Locales y otros en función de procesos y subprocesos sectoriales. Esta Matriz es la base para organizar las transferencias de competencias en el contexto de la descentralización y por tanto para elaborar los planes de transferencia sectoriales remitidos al CND. Se tiene conocimiento que, en función a esta experiencia, el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social están desarrollando iniciativas similares.

Vinculado con este tema, si bien es normal que en procesos de descentralización se presenten conflictos de competencia, el 2005 se presentaron conflictos vinculados con el ejercicio de atribuciones de los gobiernos regionales que se considera importante incluir dentro de este balance. Como se recordará, los Consejos Regionales de Cusco y Huánuco aprobaron Ordenanzas Regionales sobre legalización del cultivo de la hoja de coca, las que fueron declaradas incons-

titucionales por el Tribunal Constitucional, quien reconoció como competencia exclusiva del gobierno nacional el tratamiento y la regulación del cultivo de hoja de coca, dentro del cual se encuentra el reconocimiento legal de las zonas de producción, pero recomendó al Poder Ejecutivo contar con una política adecuada de esta materia⁶¹.

Sobre el mismo punto, el 2005 se ha mantenido el conflicto entre el gobierno regional de Arequipa y el de Moquegua sobre el uso del agua proveniente del Proyecto Especial Pasto Grande transferido a este último. La gestión del agua es uno de los temas donde se requiere también mayor claridad en cuanto a la política nacional que orienta la gestión y administración de cuencas, para no sólo evitar sino zanjar situaciones como las que se presentan en estos departamentos del Sur en los últimos años⁶².

A manera de conclusión, el proceso de transferencia requiere con urgencia orientaciones a los sectores para diseñar un esquema moderno descentralizado para cada una de las grandes competencias a su cargo donde se precise cuál será el nuevo rol que le corresponde jugar al nivel nacional y cuál el que deberá asumir el regional, provincial y distrital y cómo se interrelacionarán. En el marco de este esquema se deben precisar los recursos que serán liberados por el nivel nacional para ser transferidos a los gobiernos descentralizados, y así mantener el carácter neutral de las transferencias de responsabilidades y no duplicar gastos.

En relación a este tema, el Informe Parlamentario que evalúa el proceso de descentralización dispone encargar al Ejecutivo que ordene el proceso de transferencias a partir de una matriz nacional y que cada sector desarrolle un diseño de funcionamiento descentralizado. Además, con una mirada de largo plazo, el Congreso recomienda implementar el seguimiento del proceso de

60 Para mayor información se sugiere revisar el documento Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud en: www.minsa.gob.pe/portal/14Descentralizacion/HojadeRuta.

61 Sentencia Expediente N° 0020-2005-PI/TC: Declaran inconstitucionales artículos de la Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/CRC y las ordenanzas regionales N° 015-2004-CR-GRH y 027-2005-E-CR-GRH, publicada el 30 de setiembre de 2005.

62 Información sobre el tema en: www.gsaac.org.pe/noticias.shtml / www.cnr.org.pe/noticia.php?id=12496.

transferencia mediante la elaboración de líneas de base, sistemas de monitoreo, indicadores y sistemas de información⁶³.

Al respecto, diversos especialistas han sugerido que teniendo en cuenta sus funciones y su ubicación privilegiada dentro del organigrama del Estado, sería recomendable que sea la PCM quien lidere esta labor dando lineamientos a los sectores para plantear el diseño de su funcionamiento descentralizado y consensuar éste con los gobiernos descentralizados. Una oportunidad para retomar este tema sería impulsar que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establezca orientaciones para, así como recuperar los esfuerzos del Sector Salud y los que en su momento realizó la PCM a inicios del proceso, precisamente para definir grandes competencias del Estado y su distribución entre los niveles de gobierno.

En esa línea, como se ha mencionado, los últimos días del 2005 el CND aprobó un procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectorial de mediano plazo y anuales, en el que establece que las propuestas sectoriales deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la estructura del Poder Ejecutivo y la modernización del Estado⁶⁴.

■ El orden y la gradualidad del proceso deben definirse en función de las capacidades y desempeño

La Ley de Bases de la Descentralización resalta como uno de los principios del proceso que éste es gradual, que se realiza en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad⁶⁵.

Para garantizar precisamente este principio, la referida Ley señala que las transferencias se sujetan al criterio de selectividad y proporcionalidad que establece que éstas deberán tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos⁶⁶. Precisamente, este procedimiento debía ser establecido por un Sistema de Acreditación, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades⁶⁷.

Sin embargo, coexisten dos procedimientos para que los gobiernos descentralizados puedan acceder a las transferencias de responsabilidades: i) Sistema de Acreditación para funciones y ii) Mecanismos de Verificación para programas y proyectos.

Diversos especialistas señalan que mantener los mecanismos de verificación y el Sistema de Acreditación no es conveniente porque⁶⁸:

- a. Los proyectos y programas son brazos operativos de las funciones y al separarlos se hace más difícil acompañar a las últimas con recursos para su ejecución.
- b. Se está generando un doble proceso para acceder a las transferencias, obligando a los gobiernos regionales y locales a cumplir con diferentes requisitos y procedimientos por cada programa y proyecto, lo que además genera confusión.
- c. Las transferencias efectuadas en el marco de estos dos mecanismos no dialogan entre sí, lo que podría generar, por ejemplo, que una municipalidad provincial que recibe un determinado proyecto y lo gestiona mal pueda seguir accediendo a transferencias de otros programas de diferente naturaleza.
- d. Se debilita al Sistema de Acreditación

63 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, pág. 48. Este documento puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf

64 Directiva N° 005-CND-P-2005 que establece el Procedimiento para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo y los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales, aprobada por Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005, publicada el 24 de diciembre de 2005.

65 Artículo 4° inc. G, de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

66 Artículo 14° inc. B de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

67 Conforme al Artículo 85° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y Decimoquinta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

68 Ver por ejemplo Ugarte, Mayen, Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. Capítulo III.2 ¿la gradualidad del proceso de descentralización? Entre lo deseable y la agenda política.

para dar un tratamiento uniforme y coherente al proceso de transferencias, para introducir mejoras en la gestión a través de la medición de indicadores de gestión y para dar garantías a los gobiernos descentralizados sobre sus capacidades para asumir la responsabilidad de lo transferido.

De acuerdo al balance desarrollado por el Congreso de la República al proceso de descentralización y específicamente a la transferencia de responsabilidades, la definición de dos modalidades de acceso para las transferencias (mecanismos de verificación y Sistema de Acreditación) es una de las razones por las cuales el proceso de transferencia se ha desarrollado de manera desordenada y desarticulada, convirtiéndose en un proceso esencialmente formal. Por ello, el Congreso recomienda simplificar y unificar los mecanismos aplicables para las transferencias⁶⁹.

Es importante tener en cuenta que el Sistema de Acreditación debía ofrecer gradualidad y orden al proceso y que entre sus aspectos positivos se encuentran los referidos a: medir capacidades de los gobiernos descentralizados para acceder a la transferencia y medir el desempeño para monitorear cómo se viene ejerciendo lo transferido a través de indicadores⁷⁰. Sin embargo, es excesivo el número de requisitos centrados en planes que contempla su marco normativo a pesar que no miden capacidades ni desempeño.

De otro lado, si bien en la medida que se ha avanzado con las transferencias, los mecanismos de verificación diseñados están más cerca de medir capacidades mínimas para acceder a las transferencias, éstos no tienen un marco regulatorio que especifique sus características y el procedimiento para evaluar su cumplimiento (pe. instancias responsables de la evaluación, resolución de

procedencia, levantamiento de observaciones, plazos) ni cómo éstos se aplican para futuras transferencias. Incluso en el caso del proceso de verificación para las transferencias programadas en el Plan Anual 2005, algunos gobiernos locales presentaron recursos de reconsideración al no haber sido acreditados, los cuales fueron resueltos en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, lo que evidencia que no hay un proceso marco para los mecanismos de verificación⁷¹.

Así, si se considera que el problema es que los requisitos del Sistema de Acreditación no facilitan la transferencia porque son demasiado formalistas, especialmente para los gobiernos locales, y no miden correctamente las capacidades, se recomienda modificar la Ley del Sistema más en ningún caso mantener dos procedimientos en paralelo.

Pero además se requiere dotar al Sistema de cierta flexibilidad para que sean los sectores, en coordinación con el CND, los que finalmente definan qué funciones van a transferir, qué requisitos deben cumplir los gobiernos descentralizados para acceder a las transferencias de responsabilidades, donde el CND asuma principalmente un rol de acompañamiento y de garante para que se avance con la transferencia y los requisitos no se conviertan en obstáculos que dificulten que ésta sea ordenada y fluida.

No obstante, el 2005 el procedimiento de definición de funciones a transferir y de requisitos se ha centralizado en el CND, restándole flexibilidad a los Sectores, como en el caso de Salud que habría previsto transferir un número mayor de funciones que ya eran ejecutadas por los gobiernos regionales, partiendo del plan sectorial al que se ha hecho referencia, sin embargo este número fue recortado cuando se consolidaron las funciones a transferir en el Plan Anual 2005.

69 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, pág. 38 y 48. Este documento puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralizacion/Informe_Final.pdf o en www.prodes.org.pe/sección_seguimiento_del_proceso_de_descentralización.

70 Ver: Defensoría del Pueblo, Importancia del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias Sectoriales y para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. En: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/sistema_acreditacion.pdf

71 Por Resolución Gerencial N° 031-2006-CND/GTA del 8 de febrero de 2006 se amplía la lista de municipalidades distritales aptas para recibir transferencias de FONCODES.

■ Plan Quinquenal no logra orientar las transferencias de responsabilidades

El Reglamento del Sistema Nacional de Acreditación dispuso que se debía elaborar un Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio que consolidase las propuestas de transferencia de los sectores y las solicitudes de los gobiernos descentralizados. Dicho Plan constituiría el referente para la aprobación de cada Plan Anual.

Cuando esta obligación se incorporó al marco normativo se resaltó la importancia de este Plan porque podía ser una herramienta para hacer más predecible el proceso y superar las debilidades presentadas el 2003 y el 2004, entre ellas: i) la incertidumbre sobre qué se transferiría y los requisitos para acceder a la transferencia, ii) la multiplicidad y ambigüedad de las normas e incumplimiento constante de plazos y iii) el desfase entre la transferencia de funciones, programas y recursos⁷².

El primer Plan Quinquenal 2005-2009 fue aprobado mediante Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005 el 15 abril de 2005, en que se precisa que debe ser tomado en cuenta por los sectores al momento de elaborar sus planes anuales.

Poco después, entre el tercer y cuarto trimestre del 2005, se inició un nuevo proceso para la formulación del Plan Quinquenal 2006 – 2010. El CND desarrolló este proceso con los sectores y los gobiernos descentralizados desarrollando talleres con la participaron de más de 2,000 funcionarios de ministerios, gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales⁷³. Los sectores y gobiernos descentralizados tuvieron hasta el 31 de octubre de 2005 para remitir sus propuestas y solicitudes de

transferencia al CND, quien se encargó de elaborar una primera propuesta del Plan Quinquenal que fue presentada y discutida durante el mes de enero de 2006. Finalmente el Plan Quinquenal 2006-2010 fue aprobado por el Consejo Directivo del CND como documento base el 8 de febrero de 2006⁷⁴.

Si bien este nuevo Plan Quinquenal realiza algunos ajustes al Plan anterior, no logra articular la oferta y la demanda de transferencia ni consolidar las transferencias a nivel de programación, para dotar de predictibilidad al proceso. De un lado, diversos actores vinculados con el proceso de descentralización han llamado la atención sobre la poca pertinencia de aprobar planes de mediano plazo anualmente⁷⁵. De otro lado, es importante resaltar que ambos Planes adolecen de la misma debilidad y es que se convierten en una suma de funciones y proyectos a transferir donde no se puede evidenciar cuál es el criterio general para distribuir las competencias entre los niveles de gobierno ni cuál será el esquema de funcionamiento descentralizado del sector.

Sobre este punto, es importante resaltar que el 24 de diciembre de 2005 el CND aprobó un procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia a los gobiernos regionales y locales, donde se establece que las propuestas sectoriales deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la estructura del Poder Ejecutivo y la modernización del Estado⁷⁶.

Teniendo en cuenta los plazos, estos lineamientos no fueron formulados antes de la aprobación del nuevo Plan Quinquenal, por lo que es evidente de un lado que no

72 PRODES, Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente, pag 41 y 42.

73 De acuerdo a la Nota de Prensa N° 154, que puede ser revisada en: www.ofimatic.cnd.gob.pe/PORTALES/000000/NOTICIAS/99998980.PDF

74 De acuerdo a lo establecido en El Modelo Peruano de Descentralización, elaborado por el CND, pág.63

75 Ver por ejemplo en: La Descentralización en las propuestas pre-electorales, artículo: Un vistazo al Plan de Transferencia 2006-2010. En: www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/PP32.pdf

76 Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005.

se cuenta con esquemas de funcionamiento descentralizado uniformes en el nivel nacional y del otro que este nuevo Plan deberá adecuarse a lo que estos lineamientos dispongan, lo que afecta uno de los objetivos principales del Plan, que era principalmente dotar de predictibilidad al proceso.

Revisando los Planes a profundidad se aprecia que ambos establecen una tipología de funciones para la programación: i) desconcentradas, referidas a funciones que ya vienen ejecutando las direcciones regionales, ii) especializadas, ejecutadas por el nivel nacional y que requieren cierta calificación y capacidades de los gobiernos descentralizados y iii) funciones de sistemas nacionales, que requieren que estos sistemas se adecuen de manera previa. Sin embargo, al revisar no se encuentra cuáles serían las funciones por sector de cada uno de los tipos mencionados, a fin de conocer qué se va a transferir (qué función, con qué recursos), cuáles serían las capacidades o calificación que se requiere para las funciones especializadas, ni cuáles serían los sistemas que requieren ser adecuados para futuras transferencias. Cabe señalar además que a lo largo del documento se habla de «facultades», término que no figura en el marco normativo ni se define con claridad en el Plan.

Si bien el Plan Quinquenal 2006 - 2010 incorpora a los gobiernos locales en la transferencia de funciones, ambos Planes no definen con precisión cómo interactúan los niveles de gobierno en el ejercicio de una determinada competencia para evitar situaciones de conflictos de competencia o de duplicidad de funciones. Como ejemplo, el Plan señala como competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura «políticas y regulación del régimen de uso de recursos naturales como el agua y bosques», sin embargo cuando revisamos la programación se transferirá a los gobiernos regionales la facultad de implementar un subsistema de información sobre calidad de agua para riego así como la de planear y coordinar a nivel de cuenca la gestión de recurso hídrico. Pero además no se da un tratamiento articulado a la transferencia de funciones con

la de programas, ya que por ejemplo en el Sector Agricultura se plantea transferir a los gobiernos locales sólo la función de control de epidemias y control de sanidad animal y de otro lado entregarles recursos del programa PRONAMACHCS para la ejecución de inversiones en microcuencas altoandinas; es decir, se les transferirá recursos para una función que no se les plantea transferir. Así, existen problemas de consistencia interna del Plan mencionado.

A pesar de los esfuerzos desplegados por el CND y demás actores para la formulación de estos planes, teniendo en cuenta las debilidades del Plan Quinquenal 2005-2009 y del documento base 2006-2010, se considera conveniente reevaluar la pertinencia de contar con planes de esta naturaleza. Como se puede apreciar, la obligatoriedad de aprobar un instrumento de este tipo se establece en el Reglamento y no en la Ley del Sistema de Acreditación; la Ley sólo hace referencia a concertar entre gobierno nacional y gobiernos descentralizados convenios para definir prioridades de transferencia de mediano plazo. Podría resultar más conveniente aprobar los esquemas de gestión moderna y descentralizada de los sectores, luego de un saludable proceso de concertación con los gobiernos descentralizados.

■ **Transferencia de Funciones: formalización compleja**

Los Planes Quinquenales así como diferentes actores consultados, tanto del nivel nacional como de los gobiernos descentralizados, señalan que las funciones previstas en los Planes Anuales 2004 y 2005, son funciones que ya se ejecutaban en el nivel regional, principalmente a través de las direcciones regionales sectoriales y en ese sentido el objetivo del procedimiento de transferencia era «formalizar» el ejercicio de ciertas funciones por parte de los gobiernos regionales.

Para los gobiernos regionales, los procesos desarrollados y los requisitos específicos para acceder a la transferencia de funciones programadas en los Planes mencionados fueron eminentemente procedimentales:

cumplimiento de planes, constatación de curriculum del personal, existencia de equipos de cómputo, entre otros, tal como se puede apreciar en el Recuadro N° 5 y el Cuadro N° 18.

Respecto a los requisitos específicos, funcionarios regionales consultados señalaron que varios de ellos no eran acordes con sus realidades y que eran de difícil cumplimiento si se tiene en cuenta que, de acuerdo a lo establecido por las normas de austeridad, no pueden disponer de sus presupuestos para la compra de equipos y contratación de personal que son precisamente el gru-

so de los requisitos. Incluso, para algunos gobiernos regionales el cumplimiento de los requisitos habría generado gastos, al tener que contratar y comprar equipos, como por ejemplo «visores nocturnos» para algunas funciones del Sector Producción.

Así, el procedimiento actual supone que el gobierno regional provea una serie de recursos para cumplir con requisitos que están vinculados con la función a ser transferida y que deberían acompañar la misma, como los recursos humanos y equipos.

Recuadro N° 5: Funciones a transferir en Turismo

En este Recuadro se presenta, a manera de ejemplo, algunas de las funciones a transferir en materia de turismo y los requisitos específicos que para recibirlas debían cumplir los gobiernos regionales, a fin de evaluar su pertinencia.

Funciones a transferir:

1. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales
2. Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales
3. Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes
4. Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional
5. Llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR
6. Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos

Se puede observar que las funciones 1, 2, 4 y 6 son funciones que ya venían siendo ejercidas por los gobiernos regionales sin mayor necesidad de transferencia, observación que también es aplicable cuando se revisa las funciones de otros sectores.

Los requisitos e indicadores son similares para todas las funciones:

Requisitos	Indicadores
- Director Regional designado de acuerdo a ley - 2 profesionales y/o técnicos capacitados en turismo - Local, teléfono fijo, fax y conexión a Internet - 1, 2 ó 3 PC Pentium III (el número dependerá de la función a transferir) - Documentos normativos de gestión aprobados	- Director Regional seleccionado por concurso público y por resolución - Director participa en eventos de difusión del PENTUR - Los profesionales o técnicos tienen estudios de secundaria concluidos - Se cuenta con local y mobiliario adecuados - 3 PC Pentium, con lectora de CD y conexión a internet - Se cuenta con teléfono fijo y fax - Documento POA o equivalente, con políticas del sector

Fuente: Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005

Cuadro Nº 18
Resultado del Proceso de Acreditación Plan Aual del 2004:
El caso del Gobierno Regional de Junín

Resolución y fecha ⁷⁷	Cumplimiento de requisitos	Observación ⁷⁸
Resolución Gerencial Nº 012-CND-GFR-2005 18/mar/05	GR no ha cumplido con cuatro de los requisitos generales del Sistema de Acreditación.	- PDI, PBDC y PPC no cuentan con resolución aprobatoria. - Plan Anual y Presupuesto Participativo no cuentan con resolución aprobatoria⁷⁹. - No se creó la Agencia de Fomento.
Resolución Gerencial Nº 021-CND-GTA-2005 02/ago/05	GR ha subsanado las observaciones para recibir tranferencias de: - Agricultura: 2 funciones - Turismo: 14 funciones - Energía: 3 funciones - Minería: 3 funciones	Se observa la transferencia de funciones de los siguientes sectores: - Agricultura: Director Regional no cuenta con título profesional y otros. - Turismo: No cuenta con calendario de eventos e inventario de recursos turísticos.

Fuente: Resoluciones Gerenciales Nº 012 CND-GFR-2005 y 021-CND-GTA-2005
Elaboración: PRODES

No es solución lo recogido en el documento base del Plan Quinquenal 2006-2010 y en el Informe Anual 2005 al Congreso de la República, donde se plantea exonerar a los gobiernos regionales de las normas de austeridad⁸⁰, en la medida que ello oficializaría un procedimiento que promueve la duplicidad del gasto en vez de forzar al nivel nacional a adecuar su funcionamiento a un esquema descentralizado y liberar los recursos para la ejecución de funciones que ya no serán de su responsabilidad. Luego del esfuerzo realizado por los gobiernos regionales para cumplir los requisitos, éstos debieron iniciar un nuevo procedimiento para definir los recursos que acompañarían a las transferencias, a pesar del criterio de *provisión* establecido en la Ley de Bases de Descentralización que dispone que toda transferencia debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos, ello precisamente para garantizar la neutra-

lidad fiscal y evitar mayor gasto público al Estado.

En el marco del procedimiento vigente, los sectores fueron responsables de determinar los recursos que transferirían y emitir las normas respectivas para la transferencia de personal y acervo documentario⁸¹. Sin embargo, a abril de 2006 no se ha publicado ningún Decreto Supremo efectivizando transferencias de recursos, sino que por el contrario el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el de Energía y Minas han dado por concluido el procedimiento de transferencia mediante resoluciones ministeriales donde no se hace mención a transferencia alguna de recursos específicos⁸².

A diferencia del ciclo implementado para el Plan Anual 2004, en el caso del Plan Anual 2005 los sectores y los gobiernos regionales debían definir qué recursos serían transfe-

77 Resoluciones obtenidas de la página web del CND: www.cnd.gob.pe/SCRIPTS/FOXISAPI.DLL/OFIWEB9.SERVER.OFIMATIC?ARBDIR=0018

78 Información obtenida a partir del Informe de Subsanción incorporado en la resolución de certificación.

79 En la Resolución Nº 012-CND-GFR-2005 no se hacía referencia a este requisito.

80 Informe Anual 2005 sobre el proceso de descentralización, presentado por el CND al Congreso de la República en marzo de 2006, pág. 99. El documento puede ser revisado en: <http://portal.cnd.gob.pe/portalcnd/contenido.aspx?sec=3&sub=3&cont=136> y Plan Quinquenal 2006-2010, sección contexto, páginas 11 y 12. [www.cnd.gob.pe/sección transferencias/ sección planes de transferencia](http://www.cnd.gob.pe/sección%20transferencias/sección%20planes%20de%20transferencia).

81 Ello, en el marco de la Directiva sobre procedimientos para efectivizar la transferencia de funciones específicas de los sectores a los gobiernos regionales, aprobada por Resolución Presidencial Nº 033-CND-P-2005, del 15 de mayo de 2005.

82 Resolución Ministerial Nº 084-2006-MINCETUR-DM: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo da por concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales programadas en el Plan Anual 2004 a 25 Gobiernos Regionales, publicada el 10 de marzo de 2006. Resolución Ministerial Nº 179-2006-MEM/DM: Ministerio de Energía declara que diversos gobiernos regionales han concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de energía y minas, publicada el 16 de Abril de 2006.

ridos en los Convenios de Cooperación, es decir antes de iniciar el proceso de certificación. Al parecer este mecanismo no dio resultados ya que culminado el proceso de certificación en marzo de 2006, el CND estableció que la Directiva N° 002-CND-P-2005⁸³ aplicable al Plan Anual 2004 sería también aplicable al proceso del Plan Anual 2005, lo que supone que debían recién definirse los recursos a ser transferidos. Teniendo en cuenta que el proceso de certificación culminó en marzo de 2006, no se tiene información sobre si en esta oportunidad podrá concretarse la transferencia de recursos.

Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal retoma lo ya establecido por la Ley de Bases de Descentralización y precisa que los Planes Anuales de Transferencia deben costear las funciones a transferir, es decir deben incluir los recursos económicos que corresponderán a los gobiernos receptores, aspecto que no se ha dado en ninguno de los planes aprobados a la fecha, incluyendo el Plan Anual 2006. En el mismo sentido, la Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005 a la que ya hemos hecho referencia estableció que los sectores identificarán las funciones y recursos a transferir en función de los criterios que establezca una Comisión integrada por PCM, MEF y CND, los que aún se encuentran en elaboración pero que podrían ser muy útiles para superar la dificultad mencionada. Será importante analizar también el tema de recursos humanos, en la medida que no se cuenta con un marco normativo sobre empleo público que permita y favorezca el desplazamiento de personal por razón de descentralización.

Lo concreto es que los sectores estarían teniendo problemas para definir con qué recursos se quedan y cuáles liberar para ser transferidos, a fin de garantizar los ya mencionados principios de provisión y neu-

tralidad. Esta dificultad se originaría en la poca claridad que existe en el esquema de funcionamiento descentralizado, aspecto que fue resaltado en un punto anterior.

A manera de conclusión, y retomando lo señalado en el primer párrafo de este acápite en cuanto a que la mayoría de funciones transferidas han sido aquellas que ya venían ejecutando los gobiernos regionales, corresponde preguntarse qué valor agregado ha generado al proceso de transferencia el procedimiento vigente que -en la práctica- ha implicado que los gobiernos regionales destinen tiempo y recursos económicos y humanos a un procedimiento para formalizar el ejercicio de funciones que ya ejecutaban y que no han sido acompañadas de ningún recurso. Al parecer esta pregunta es respondida en el Plan Anual de Transferencias 2006 recientemente aprobado que instruye al CND para que dicte normas para simplificar y agilizar el procedimiento de certificación para la transferencia de funciones⁸⁴.

■ Indefinición en Direcciones Regionales

A fines de abril de 2006 se mantiene la indefinición respecto de las potestades de los gobiernos regionales sobre las direcciones regionales: ¿pueden reorganizarlas?, ¿pueden desarrollar procesos de racionalización?, ¿siguen ejerciendo las funciones transferidas?.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que el director regional es responsable de ejecutar la política nacional sectorial y la política regional sectorial y está bajo la dirección del sector y de la gerencia regional, respectivamente, ante quienes da cuenta de su gestión⁸⁵. Esta ambigüedad se mantiene desde que las direcciones regionales dependían normativamente del sector, pero administrativamente de los consejos transitorios de administración regional-CTAR.

83 Conforme lo establece la Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2006 que dispone la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005 para la efectivización de transferencia de funciones específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, publicada el 21 de marzo de 2006.

84 Artículo 5° del Decreto Supremo N° 021-2006-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencia 2006, publicado el 27 de abril de 2006.

85 Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

De acuerdo al documento base del Plan Quinquenal 2006-2010, la dependencia de las direcciones regionales es un problema tanto para los sectores como para los gobiernos regionales. Así, afirma que esta ambigüedad es parte de la transición y va a subsistir en tanto cada gobierno regional acceda a todas las funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En una perspectiva de mediano plazo, señala que las direcciones regionales serán parte de la estructura de cada gobierno regional y adquirirán el carácter de relación de coordinación entre los dos niveles de gobierno⁸⁶.

Al respecto, por esta ambigüedad durante el procedimiento de acreditación de los Planes Anuales del 2004 y 2005, las direcciones regionales han cumplido un doble rol: de un lado han preparado el expediente de transferencia (lo que se iba a transferir) por encargo de los sectores, pero a su vez en la mayoría de los casos se han hecho cargo de acreditar el cumplimiento de requisitos. Ello ha acentuado su situación ambigua y en algunos casos ha generado duplicidad de funciones con las gerencias del gobierno regional.

Pero además el 2005 se han promulgado diversas normas sobre las direcciones regionales (ver Recuadro N° 6) que ponen en evidencia que no hay claridad sobre los criterios a seguir para la disposición del presupuesto asignado a los gobiernos y sus direcciones regionales.

Por otro lado, no hay uniformidad en los criterios para remover, designar o encargar las direcciones regionales⁸⁷, incluso dentro de un mismo sector, ni sobre la jerarquía de los directores; el Ministerio de Salud señala que es la única autoridad a pesar que la norma señala que los gobiernos regionales establecen las políticas regionales que las direcciones deben cumplir.

En la medida que esta indefinición de las direcciones regionales se mantenga, las confusiones o probabilidades de conflicto aumentarán, más aún si tenemos en cuenta que lo que se ha transferido a los gobiernos regionales son funciones que venían ejecutando estas direcciones. Incluso habría gobiernos regionales que estarían creando subgerencias para asumir las funciones

Recuadro N° 6: Normas vinculadas a las Direcciones Regionales aprobadas en el año 2005

A continuación se reseña un conjunto de normas aprobadas en el trimestre abril – junio de 2005 en relación a las direcciones regionales:

- a) El 23 de abril, por Decreto Supremo N° 050-2005-EF, se dispone el incremento de asignación especial por labor pedagógica efectiva a docentes del magisterio, con cargo, en parte, a los ahorros generados en los presupuestos de los gobiernos regionales, y la diferencia, con cargo al presupuesto autorizado por las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales.

Por su parte, el Jefe de la Oficina de Supervisión y Coordinación Regional del Ministerio de Educación, Santiago Mello, afirma que cerca del 94% de los bienes y servicios de este sector ya no pertenece a esta institución sino a los gobiernos regionales, quienes administran la gestión presupuestal del sector (Diario la República, declaración del 5 de abril de 2005).

- b) El 12 de mayo, el Ministerio de Educación mediante Resolución Ministerial N° 0298-2005-ED, a solicitud del Gobierno Regional de Junín, encarga la Dirección Regional de Educación.
- c) El 13 de mayo se publican las Resoluciones N° 148 y 149-2005-PRES, donde el Presidente Regional de Lima acepta la renuncia del Director Regional de Educación y nombra a su reemplazo.
- d) El 2 de junio, mediante Resolución Ministerial N° 405-2005/MINSA se reconoce que las Direcciones Regionales de Salud constituyen la única autoridad de salud en cada gobierno regional y encarga a la Oficina de Planeamiento del Sector proponer los lineamientos para su organización para su posterior aprobación.
- e) El 27 de julio, mediante Resolución Ministerial N° 566-2005/MINSA, el Ministerio aprueba los «Lineamientos para la adecuación de la organización de las direcciones regionales de salud en el marco del proceso de descentralización».

86 Ver Plan Quinquenal 2006-2010, sección contexto, páginas 12. [www.cnd.gob.pe/sección transferencias/ sección planes de transferencia](http://www.cnd.gob.pe/sección%20transferencias/sección%20planes%20de%20transferencia).

87 Todo ello a pesar de la Directiva sobre «Lineamientos Generales para el Concurso Público de Selección de los Directores Regionales Sectoriales», Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2003, del 31 de enero de 2003.

transferidas, lo que evidentemente generaría una duplicidad de funciones y recursos. Por ello, será importante dar prioridad a la formalización de las transferencias de funciones que venían siendo ejecutadas por las direcciones regionales y asignar a los gobiernos regionales la potestad de reorganizarlas para aprovechar mejor los recursos disponibles e impulsar que los sectores se relacionen directamente con la Alta Dirección y gerencias de los gobiernos regionales sin la necesidad de tener como intermediarios a las direcciones.

■ ¿De FONCODES a FONCOMUN?

El Plan Anual de Transferencias 2005 continuó con la transferencia de FONCODES a las municipalidades distritales, no así el Plan 2006. El número de municipalidades distritales verificadas a abril de 2006 se puede observar en el Cuadro N° 19.

Para el caso del Plan Anual 2004 no se desarrolló un proceso de verificación específico, ya que en estricto las municipalidades distritales verificadas fueron aquellas que presentaron expedientes en el proceso 2003. En tanto que para el caso del Plan Anual 2005, el proceso se desarrolló entre los meses de setiembre y diciembre de 2005 y se rigió por los mecanismos de verificación que se resumen en la parte normativa de esta sección – diferentes a los establecidos la primera oportunidad. Cabe señalar que en el proceso correspondiente al 2005 fueron 1032 municipalidades las que presentaron solicitudes de transferencia, de las cuales sólo 902 cumplieron con suscribir los Convenios de Gestión⁸⁸. La primera lista de municipalidades distritales verificadas fue publicada a fines de diciembre del 2005, pero el 8 de febrero de 2006 esta lista fue ampliada

de 741 a 746 municipalidades, en la medida que cinco municipalidades fueron incorporadas luego de haber presentado recursos de reconsideración a la decisión del CND de no incorporarlas inicialmente⁸⁹. No se cuenta con información de las razones por las cuales no se acreditó a las 156 municipalidades restantes ni si éstas presentaron recursos de reconsideración.

Se considera importante realizar el balance sobre la gestión de lo transferido y llamar la atención sobre una tendencia que se viene observando en los alcaldes distritales, quienes ven la transferencia de este fondo como una entrega de recursos económicos y no de responsabilidades, lo que se contrapone con el objetivo central de las transferencias: mejorar los servicios públicos, entregando la responsabilidad sobre su gestión al gobierno que está más cerca a la población. Ello, a pesar que dichas transferencias constituyen transferencias programáticas condicionadas destinadas exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza, y cuya ejecución por los gobiernos locales está condicionada al cumplimiento de políticas, objetivos y metas nacionales⁹⁰. Así, un tema pendiente es el rol rector del MIMDES en la ejecución de los recursos transferidos.

Cuadro N° 19
Gobiernos Locales verificados
para FONCODES

Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
241	165	746

Fuente: Planes anuales de transferencia 2003, 2004 y 2005 y Resolución Gerencial N° 031-2006-CND/GTA
Elaboración: PRODES

88 Informe Anual 2005 sobre el proceso de descentralización, presentado por el CND al Congreso de la República en marzo de 2006, pág. 73. El documento puede ser revisado en: <http://portal.cnd.gob.pe/portalcnd/contenido.aspx?sec=3&sub=3&cont=136>.

89 La primera lista fue aprobada por Resolución Gerencial N° 033-2005-CND/GTA publicada el 23 de diciembre de 2005. La segunda lista fue aprobada por Resolución Gerencial N° 031-2005-CND/GTA, de fecha 8 de febrero. Esta Resolución no ha sido publicada pero puede ser revisada en la página web del CND: www.cnd.gob.pe/sección_transferencia/sección_transferencia_de_programas_y_proyectos.

90 De acuerdo a los Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales, aprobados por Decreto Supremo N° 026-2004-EF, publicado el 13 de febrero de 2004.

De otro lado, el Informe Anual 2005 del CND al Congreso de la República señala que la modalidad más usada en el año 2005 para la ejecución de los recursos transferidos por FONCODES fue la de núcleos ejecutores, ya que de 1,050 proyectos ejecutados, 802 (76%) se ejecutaron mediante núcleo ejecutor, en tanto que sólo 243 (23%) por administración directa⁹¹. Sin embargo, de acuerdo a la última Evaluación Rápida de Campo realizada por PRODES entre los meses de octubre y noviembre de 2005, precisamente sobre el tema de transferencia de responsabilidades, uno de los hallazgos más resaltantes ha sido la tendencia de los gobiernos locales a ejecutar estos recursos a través de administración directa y no de núcleo ejecutor. Ello se debería, de acuerdo a los propios entrevistados, a que este mecanismo sería más barato, les permitiría financiar más proyectos y lo conocen mejor dado que el FONCOMUN lo ejecutan en proyectos de similar naturaleza. Pero además porque cuando los recursos se ejecutan a través de los núcleos ejecutores éstos no son gestionados por la municipalidad, lo que desde el punto de vista de las autoridades les hace perder autonomía.

Los dos puntos anteriores estarían implicando que para las municipalidades distritales que han sido acreditadas no existan mayores diferencias entre las transferencias de FONCODES y FONCOMUN. Esta situación se vería reforzada por cuanto los proyectos financiados con ambos fondos son priorizados en el marco del proceso de presupuesto participativo, y los recursos se transfieren a las municipalidades en ambos casos mensualmente.

Más allá de qué modalidad estén utilizando mayoritariamente los gobiernos locales, lo importante es evaluar si las mismas favorecen o no la ejecución del Fondo de tal forma que la ciudadanía reciba un mejor servicio que el que recibía cuándo éste se brindaba desde el nivel nacional.

Sobre este punto, es importante tener en cuenta que con el cambio de modalidad de ejecución se deja de lado la supervisión y monitoreo directo de los beneficiarios que participaban en el núcleo ejecutor, elemento que debería ser recogido de alguna manera cuando la ejecución se realiza directamente, dada la importancia que este tema tiene en el proceso de descentralización y especialmente en el de transferencias.

Es importante tener en cuenta que el esquema de ejecución a través de administración directa podría incentivar que los gobiernos locales se conviertan en ejecutores de obras antes que en instituciones que diseñan estratégicamente y promueven el desarrollo de sus localidades. Adicionalmente, no se tiene información de si se realiza una labor de monitoreo que permita conocer quiénes vienen cumpliendo las orientaciones dadas por el nivel nacional para la ejecución de estos recursos así como de recojo de indicadores que permitan medir el cumplimiento de tales orientaciones. Así, por ejemplo, de acuerdo a información del CND los proyectos priorizados a ser financiados con recursos de FONCODES en el 2005 por las municipalidades están distribuidos entre centros educativos (22%), caminos vecinales (15%) y sistemas de agua potable (15%)⁹², sin embargo no se cuenta con información actualizada sobre si efectivamente los recursos de FONCODES fueron destinados al financiamiento de estos proyectos específicos ni sobre las zonas donde se ejecutan y a quiénes benefician. Incluso no existe claridad sobre los efectos de incumplir las condiciones a las que se debe ajustar la municipalidad distrital al momento de asumir la gestión de los recursos.

Ello preocupa con mayor razón en programas como FONCODES, donde la gestión del Fondo por el nivel nacional, al menos en lo que respecta a focalización, es bastante favorable, ya que de acuerdo a la Encuesta Rápida de Hogares (2003) realizada por FONCODES se encuentra que más del 95%

91 CND, op. cit. pág. 75. Es importante mencionar que no se señala la fuente de donde proviene esta información.

92 CND, op. cit. pág. 74

de los recursos habrían sido destinados a distritos calificados como pobres, aunque con una tasa de filtración de 19.5% (la cual indican es menor a la tasa promedio rural de hogares no pobres) y de subcobertura de 32% en el nivel de beneficiarios⁹³.

Finalmente, se considera importante llamar la atención sobre que en el Plan Anual 2006 no se programe transferencias de FONCODES a los gobiernos distritales. Hubiese sido importante que en este periodo se culmine con la transferencia de este programa, precisamente para liberar recursos de esta institución para los gobiernos locales.

■ **Transferencia de Complementación Alimentaria: una posibilidad de reforma**

El programa de complementación alimentaria de PRONAA que viene siendo transferido está compuesto por comedores populares y alimentos por trabajo. Este es uno de los programas más avanzados en cuanto a transferencia, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 20.

A diferencia del caso de FONCODES, a pesar que existen referencias al empleo de instrumentos de focalización en el PRONAA⁹⁴, las evaluaciones de este programa muestran deficiencias en cuanto a su focalización. En cuanto a la distribución geográfica, por ejemplo, la asignación para el programa de Comedores Populares para el año 2004 muestra un comportamiento regresivo (se gasta en distritos con menor incidencia de pobreza) y la evidencia sugiere que se asigna más en función de la población del distrito⁹⁵.

En tal sentido, el proceso de descentralización se presenta como una oportunidad para introducir reformas dentro de este tipo

Cuadro N° 20
Gobiernos Locales verificados para PRONAA

Correspondía transferencias	Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
194	67	58	65

Fuente: Planes anuales de transferencia 2003 y 2004 y Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA
Elaboración: PRODES

de programas, mejorando desde la focalización hasta la calidad en el servicio. Sobre este punto y como parte de la Evaluación Rápida a la que se ha hecho referencia, se constató que gran parte de las autoridades entrevistadas sienten que deben hacer algo con el programa de complementación alimentaria, principalmente porque lo consideran un programa asistencialista que no tiene mayor impacto en la población pobre de sus zonas.

Así, habría una tendencia en los gobiernos locales, principalmente rurales, de usar los recursos del programa antes que en comedores populares en alimentos por trabajo o en dar preferencia a las compras locales a productores locales para dinamizar la economía con estos recursos. Incluso la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo está realizando una labor de focalización en función de criterios como la propiedad de artefactos eléctricos o acceso a otros programas como el de Vaso de Leche.

Es decir, existiría una voluntad de los gobiernos locales por hacer un uso más eficiente de estos recursos; sin embargo, al parecer esta oportunidad no se estaría aprovechando. De un lado los gobiernos locales no cuentan con orientaciones sobre cómo reformar el programa para hacerlo más eficiente, posiblemente uniéndolo con

93 Alcázar Lorena, Balance de los primeros años de la transferencia de programas sociales a los Gobiernos Locales. Informe Exploratorio elaborado para la Evaluación Rápida de Campo PRODES 2005. (versión preliminar).

94 Alcázar Lorena, op. cit. En el caso de comedores populares, por ejemplo, un informe especial del Boletín de Transparencia Fiscal del MEF sobre la priorización del gasto social en los programas alimentarios indica que se focaliza sobre la base del Mapa de pobreza del año 2000 de FONCODES, el censo de peso y talla de 1999 del Ministerio de Educación, además de lo cual se considera el tipo de organización, uso del apoyo alimentario y tipo de población atendida (familia, niños, escolares, ancianos).

95 Alcázar Lorena, op. cit.

programas como el de Vaso de Leche, ni con información precisa sobre cuánto margen de acción realmente tienen, ya que por ejemplo los indicadores que éstos deben reportar incluyen el total de adquisiciones de alimentos (toneladas) o el número de raciones entregadas (raciones y toneladas). De otro lado, no existiría mucha claridad sobre la orientación que el mismo nivel nacional querría dar al programa en el sentido de si es un programa de corte nutricional o de incentivo a compras locales, ya que uno de los indicadores de medición en el marco de los Convenios de Gestión es precisamente compras a productores locales.

Cabe señalar que MIMDES ha impulsado el 2005 una fuerte campaña de acompañamiento a las municipalidades provinciales, lo que ha sido resaltado como positivo por diversas personas consultadas. Sin embargo, esta campaña ha estado principalmente centrada en el procedimiento para acreditar y en el cumplimiento de mecanismos de verificación mas no en la gestión y modernización del programa transferido.

Finalmente, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, entre diversos especialistas existe la preocupación sobre futuras transferencias de programas que sí tendrían cierto impacto en reducir desnutrición, tal como el programa nutricional a cargo de PRONAA, que incluso fue programado en el Plan Quinquenal 2005-2009 para iniciar un piloto de transferencia el 2005 pero ha sido recién incluido en el Plan Anual 2006. La preocupación se centra en que actualmente no existe una labor de monitoreo y supervisión de las actividades que los gobiernos locales vienen desarrollando con los recursos transferidos y si ello se repite con los programas nutricionales es probable que pueda afectarse a la población beneficiaria.

■ **Transferencia de PROVÍAS RURAL: Lecciones para el proceso**

A diferencia del caso de los programas de PRONAA y FONCODES que están prácticamente en la totalidad de municipalidades,

el proyecto PROVÍAS RURAL se desarrolla en 12 departamentos y 108 provincias. Este proyecto tiene una serie de componentes, algunos de los cuales han venido siendo transferidos desde el año 2003 a las municipalidades provinciales: i) mantenimiento vial rutinario, ii) rehabilitación y estudios de caminos vecinales, iii) mejoramiento y estudios de caminos de herradura y iv) estudios en cartera. La apuesta del proyecto es la creación de Institutos Viales Provinciales - IVP dentro de las municipalidades provinciales, como órganos a los que se les irá transfiriendo poco a poco los diferentes componentes del proyecto para que se hagan cargo de su ejecución.

En el caso de PROVÍAS RURAL, el procedimiento desarrollado permitió una transferencia ordenada a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. Ello se debe al esquema descentralizado del programa que desde sus objetivos y diseño incorpora una estrategia de descentralización, considerando a las municipalidades como las competentes de la gestión de las redes vecinales, conforme lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero además, por la coordinación constante entre PROVÍAS RURAL y las municipalidades. Este Programa realiza una labor de acompañamiento y de seguimiento, así como una supervisión del cumplimiento de indicadores de desempeño: p.e. estado de transitabilidad de los caminos rurales, el que es verificado in situ por monitores viales.

Cuadro N° 21
**Gobiernos Locales verificados
para PROVÍAS**

Municipalidades Provinciales		
Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
22 IVP	36 IVP / 22 creados 2003 y 14 en el 2004	78 IVP

Fuente: Planes Anuales de Transferencia 2003 y 2004 y Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA
Elaboración: PRODES

Los gobiernos locales envían información al nivel nacional sobre la gestión de lo transferido, quien verifica mensualmente por ejemplo informes de gestión enviados por los Institutos Viales Provinciales así como la rendición de cuentas que hacen los gobiernos locales.

Asimismo, el nivel nacional desarrolla distintas actividades vinculadas con el tema de fortalecimiento de capacidades de la gestión de los gobiernos locales e IVP, entre ellas, capacitaciones sobre el ciclo del proyecto, los procesos de concursos y licitaciones y sobre gestión y planificación vial, normatividad y desarrollo de inventarios. Además desarrollan actividades de asistencia técnica en temas como formulación de presupuestos, implementación de IVP, mejoras en el uso de los recursos y rendición de cuentas.

A pesar de estos avances, en la Evaluación Rápida de Campo, algunos de los entrevistados, principalmente autoridades y funcionarios locales, expresaron cierta disconformidad sobre la conformación de los Institutos Viales Provinciales - IVP, los que ven como una obligación para poder acceder a las transferencias de este programa mas no encuentran su utilidad, ello a pesar que los IVP son aprobados por ordenanza municipal y por acuerdo entre el alcalde provincial y los alcaldes distritales. Ello plantea la reflexión sobre que el proceso de descentralización no sólo pasa por transferir responsabilidades a los gobiernos descentralizados, sino también por incluirlos en la toma de decisiones respecto de aspectos que les afectan, como el diseño de la ejecución descentralizada de un proyecto o programa. Más allá que la conformación de IVP sea la alternativa más adecuada para el proceso de transferencias de PROVÍAS RURAL, si su racionalidad no es comprendida por los gobiernos locales, su sostenibilidad se puede ver afectada.

Finalmente, en el caso de PROVÍAS RURAL se han presentado dificultades para efectivizar la transferencia de recursos, ya que lo contemplado en el marco normativo vigente señala que ésta se formaliza mediante decreto supremo⁹⁶. Al respecto, el decreto supremo por el cual se transferiría presupuesto a las municipalidades acreditadas en el marco del Plan Anual 2004 no fue publicado y por tanto las municipalidades a la fecha no reciben transferencia de recursos por este concepto. Podría ser conveniente aplicar a este Programa la excepción contemplada para la transferencia de recursos de los programas sociales a cargo de MIMDES, que de acuerdo a lo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público se formaliza por resolución ministerial⁹⁷.

■ Transferencias pendientes del Plan 2004 a Gobiernos Regionales: INADE y PROALPACA

El Plan Anual de Transferencias 2004, tal como se establece en el marco normativo, previó la transferencia de una serie de proyectos y activos a los gobiernos regionales, entre ellos:

- 4 Embarcaderos lacustres y 5 fluviales
- 14 Proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria
- 384 Equipos mecánicos del Ministerio de Transportes
- Plan Copesco, del Mincetur
- Proyecto PROALPACA
- 4 proyectos de INADE

Las transferencias se iniciaron en el año 2004 y culminaron en el 2005 casi en su mayoría. Sin embargo, el proyecto PROALPACA y los proyectos especiales de INADE programados aún no han sido transferidos, a pesar que su transferencia debió culminar en el año 2004.

⁹⁶ Ello es reconocido en el Plan Quinquenal de Transferencia 2006-2010, página 11. Ver: www.cnd.gob.pe/ sección transferencias/sección planes de transferencia.

⁹⁷ De acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, Ley N° 28652, publicada el 22 de diciembre de 2005.

En cuanto al proyecto PROALPACA éste debió ser transferido a los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. Al respecto de acuerdo al Informe Anual de Proceso de Descentralización 2005 del CND al que ya hemos hecho referencia, la transferencia no se concretó a pesar que el Ministerio de Agricultura a través del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS y que los tres gobiernos regionales cumplieron con las etapas del proceso de verificación, ya que no se aprobó el Decreto Supremo para efectivizar la transferencia de los proyectos⁹⁸.

Sobre el caso INADE, los proyectos especiales que quedaron pendiente de transferencia son:

- Lago Titicaca al Gobierno Regional de Puno
- Sierra Centro Sur a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Apurímac, Cusco Huancavelica
- Tacna al Gobierno Regional de Tacna
- Chinecas, reprogramado 2003 al Gobierno Regional de Ancash

Al respecto, el citado Informe Anual del CND señala que la etapa preparatoria se

culminó para el caso de los proyectos especiales Chinecas y Tacna, sin embargo sólo el último fue transferido al Gobierno Regional de Tacna mediante Decreto Supremo N° 005-2005-PCM, publicado el 22 de enero de 2005.

Entre las razones por las que no se concretó la transferencia de los tres proyectos a los gobiernos regionales se encuentran que el proyecto Sierra - Centro - Sur fue considerado multidepartamental a pesar que ejecuta obras de alcance local y que el proyecto Chinecas quedó supeditado a una alianza estratégica entre el gobierno nacional y el Gobierno Regional de Ancash que no fue aprobada por el Ejecutivo.

Finalmente, en cuanto a la continuación de las transferencias de los proyectos de INADE, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 - Ley N° 28652 establece en su Segunda Disposición Final que la transferencia de los proyectos que tengan cobertura multidepartamental se efectuará cuando se conformen las nuevas regiones.

Frente a ello se presenta el problema de que la conformación de las regiones no necesariamente coincidirá con el alcance de los proyectos multidepartamentales.

98 CND, op. cit. pág. 64.

Recomendaciones

1. El proceso de transferencia requiere claridad en su objetivo, el cual debe ser compartido por los actores. Se plantea que este objetivo debe ser brindar mejores servicios a la ciudadanía a través del reordenamiento del funcionamiento del Estado en sus tres niveles de gobierno.
2. A partir de este objetivo común, se requieren orientaciones a los sectores para diseñar un esquema moderno descentralizado para cada una de las grandes competencias a su cargo. Será importante revisar qué corresponde a cada nivel y evitar asignar las mismas funciones a municipalidades provinciales y distritales. Teniendo en cuenta las funciones y la ubicación de la Presidencia del Consejo de Ministros en el organigrama del Estado, sería recomendable que esta institución sea quien defina los lineamientos comunes que deberán tenerse en cuenta.

Así, para cada Sector se debería contar con un esquema similar al del Sector Salud donde concertadamente con el nivel descentralizado se defina lo siguiente:

- Competencias estratégicas de cada materia de intervención estatal, precisando qué parte corresponde a cada nivel de gobierno, cuál al sector privado y cuál a la sociedad civil. Este planteamiento debe a la vez buscar la modernización y la descentralización del Estado, como dos componentes fundamentales de mejorar los servicios que el Estado brinda a ciudadanos y empresarios.
 - Capacidades, recursos humanos y recursos materiales que se requieren para un ejercicio eficiente de las funciones en cada nivel de gobierno. El nivel nacional debe transferir la responsabilidad junto con los recursos que se venían utilizando en el nivel central para estas funciones, garantizando el cumplimiento del requisito de provisión y la neutralidad fiscal. En este sentido debería orientarse la jerarquización de activos del Estado.
3. Considerar a las transferencias como un proceso único y evitar separar las funciones de los programas y proyectos y en esa medida plantear como único mecanismo aplicable para las transferencias al Sistema de Acreditación, salvo en el caso de los programas de PRONAA y FONCODES cuya transferencia ya se ha iniciado a la cual debería dársele prioridad.

Combinar dentro del proceso de acreditación para recibir transferencias una evaluación de elementos ex ante y ex post:

- Ex ante: donde se evalúe el cumplimiento de requisitos específicos que garanticen que se cuenta con las condiciones básicas para el ejercicio de la función (condiciones mínimas y capacidades)
 - Ex post: en la que se tenga en consideración el cumplimiento de indicadores de desempeño de lo ya transferido para definir futuras transferencias.
4. En línea con lo anterior, el procedimiento para la certificación debe ser flexible, sencillo y transparente, de tal forma que permita avanzar en el proceso ordenadamente y al ritmo que establezcan los propios actores. En algunos casos podría ser útil usar la figura de «competencias delegadas» que contempla el marco normativo.
- Así debe permitirse a los Sectores definir qué funciones van a transferir, qué requisitos deben cumplir los gobiernos descentralizados y cuál es el procedimiento más adecuado para certificar el cumplimiento de tales requisitos.
- El CND debería asumir principalmente un rol de acompañamiento y de garante para que se avance con la transferencia y para que los requisitos no se conviertan en barreras que impidan que ésta sea ordenada y fluida.
5. A fin que el procedimiento responda a la realidad local así como a las disposiciones del nivel nacional, se sugiere que las normas que establezca el CND para regular el proceso sean aprobadas por su respectivo Consejo Directivo y así puedan ser discutidas previamente por los representantes del nivel nacional y gobiernos descentralizados.
6. Se recomienda dar prioridad a construir un Sistema de Información que permita medir el cumplimiento de indicadores de lo ya transferido. Para ello, se sugiere establecer un plazo para que los Ministerios propongan los indicadores de desempeño a utilizar para monitorear a los gobiernos regionales y locales en la gestión de las funciones transferidas y a transferir. En este marco, se deberá también definir las implicancias del incumplimiento de los indicadores para futuras transferencias.
7. Diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento del proceso de transferencia de responsabilidades, que permita monitorear y evaluar los avances del mismo, desde la programación hasta la transferencia efectiva.
8. Los Planes Anuales deben facilitar la programación de las transferencias en línea con los principios de gradualidad y neutralidad y deben ser expresión del esquema descentralizado planteado por los sectores. El proceso de definición de lo que se va a transferir no debe reiniciarse todos los años. Los Planes deben incluir los recursos que van a acompañar las funciones a ser transferidas.
9. El nivel nacional debe asumir el rol de formular políticas que orienten la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno, garantizando así la coherencia de la actuación estatal, a la vez que respetando la autonomía de los gobiernos regionales y locales para actuar en el marco de estas políticas.

Debe brindar orientaciones sobre cómo gestionar lo transferido, compartiendo con los gobiernos descentralizados la experiencia y conocimiento desarrollados. Se recomienda especialmente diseñar orientaciones y brindar asistencia técnica a aquellos gobiernos locales que deseen introducir reformas dentro de los programas de complementación alimentaria.

10. Disponer la transferencia inmediata de las funciones que ya están desconcentradas en los gobiernos regionales y establecer la dependencia total de las direcciones regionales a los gobiernos regionales, facultando a estos últimos para reorganizarlas y adecuarlas, en el marco de las políticas nacionales.

III Descentralización Fiscal

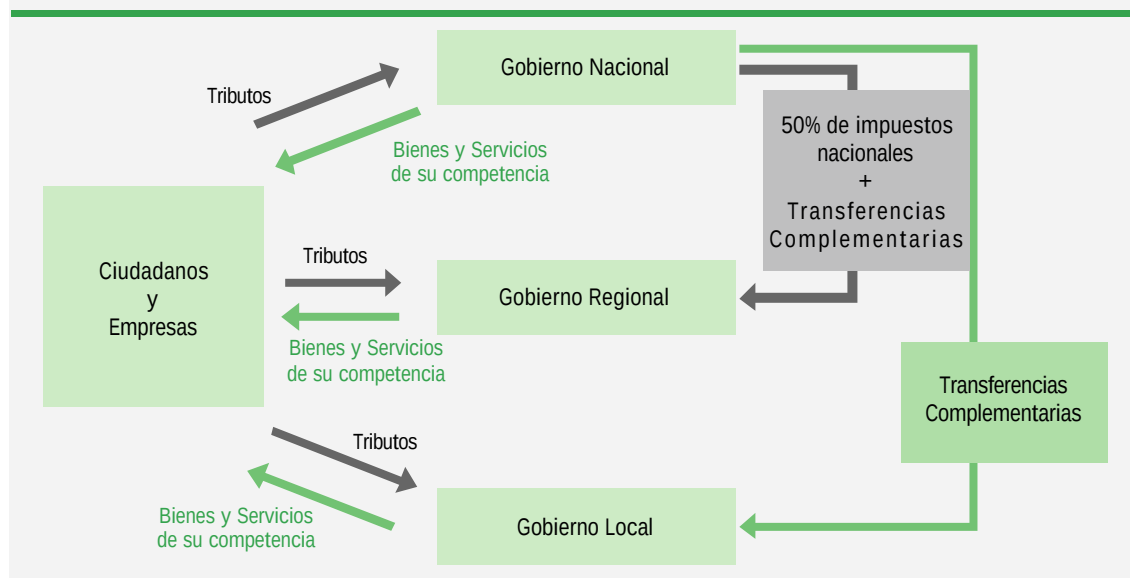
El diseño de la descentralización fiscal implica definir qué competencias fiscales (de ingresos y gastos) corresponden a cada nivel de gobierno y las reglas de juego que las regirán. Con el fin de preservar la estabilidad macroeconómica, la experiencia internacional muestra la importancia de que los procesos de descentralización sean graduales y fiscalmente neutros⁹⁹.

En el Perú, el proceso de descentralización de las fuentes de ingreso ha sido diseñado en dos etapas, y sólo incluye a los gobiernos regionales. La primera consiste en transfe-

rencias presupuestales que se deben ir modificando conforme los gobiernos regionales van recibiendo nuevas responsabilidades, en tanto que la segunda contempla que los gobiernos regionales de regiones conformadas tengan una coparticipación en determinados impuestos nacionales, lo cual implica que recibirán una parte (50%) de lo recaudado por ciertos impuestos en su jurisdicción.

En el Gráfico N° 6 se presenta el esquema de descentralización fiscal planteado para el Perú, sus objetivos y mecanismos de operación.

Gráfico N° 6: Descentralización Fiscal y Financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales

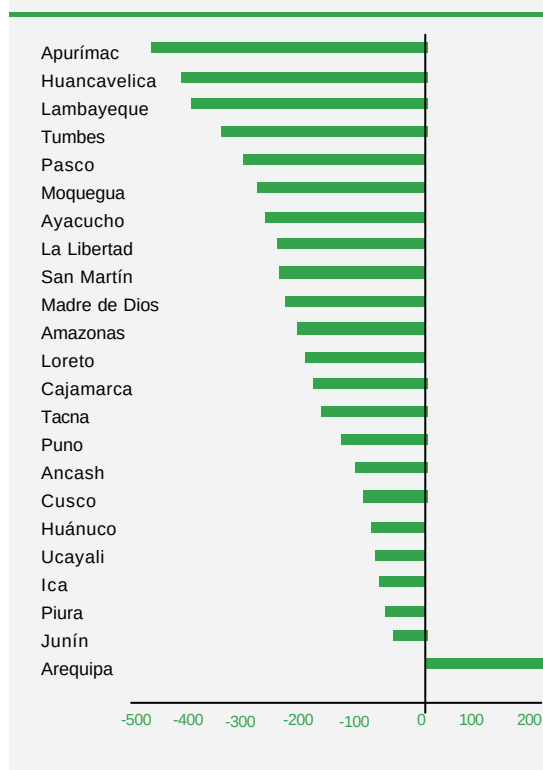


Elaboración: PRODES

99 Para una revisión de las experiencias de regulación de estos temas en otros países, se recomienda consultar el documento elaborado por PRODES: Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y revisión de experiencias en nueve países.

En términos de descentralización fiscal, lo ideal es que la ciudadanía y las empresas paguen a cada nivel de gobierno los tributos que correspondan a los bienes y servicios que reciben de ese nivel. Sin embargo, en países de bajos ingresos como Perú, en que existen diversas zonas cuya recaudación no permite asegurar a la población un nivel mínimo de servicios básicos, es inevitable que parte del financiamiento de los gobiernos descentralizados se realice mediante transferencias intergubernamentales -y no sólo de tributos propios o coparticipación de tributos nacionales-. En el Perú, sólo el departamento de Arequipa, después de Lima, sería capaz de financiar sus gastos con recursos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales en su jurisdicción (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7: Diferencias entre ingresos y gastos por departamento



Fuente: MEF
Elaboración: MEF

Así, en países de bajos ingresos como Perú un aspecto medular de la descentralización fiscal es definir cómo realizar la redistribución de la recaudación del nivel nacional a los distintos gobiernos descentralizados.

Finalmente, importa contemplar el tema de los beneficios tributarios, pues como se sabe el sistema tributario peruano cuenta con diversas exoneraciones fiscales, entre las que resaltan las establecidas para las personas naturales y jurídicas que habitan, hacen negocio e invierten en la amazonía, así como las exoneraciones al IGV a negocios que comercian abarrotes, medicinas y productos de consumo básico en la zona de selva. La recaudación esperada en el corto plazo de eliminarse estas exoneraciones se estima en US\$ 1,000 millones anuales¹⁰⁰.

1. Marco Normativo

Descentralización Fiscal en dos etapas

De acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal¹⁰¹, la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales en materia fiscal se realiza de manera gradual, a través de dos etapas; la primera de ellas referida a transferencias de recursos del nivel nacional y la segunda contempla la asignación de un porcentaje de algunos impuestos nacionales como recursos propios. Cabe mencionar que la asignación de recursos para gobiernos locales no está contemplada dentro de esta norma. Mayor detalle de las etapas puede revisarse en el Cuadro N° 22.

Además, para ambas etapas se contemplan incentivos orientados a mejorar el desempeño de los gobiernos regionales. Por ejemplo, el gobierno regional podrá usar el saldo del presupuesto proveniente de la mejora de la eficiencia en el gasto.

100 Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008.

101 Decreto Legislativo N° 955, publicado el 5 de febrero de 2004.

Cuadro N° 22
Etapas en la asignación de ingresos a los
Gobiernos Regionales

Etapas	Características	Condiciones
Primera	- Transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional. - Asignación de recursos de FONCOR.	- En función del cronograma de transferencias de fondos y proyectos sociales y de lucha contra la pobreza, de inversión en infraestructura productiva, así como de las transferencias de competencias.
Segunda	- Asignación de hasta 50% de la recaudación de los impuestos internos nacionales efectivamente recaudados en cada Región (IGV sin IPM, ISC e IR de personas naturales). - Transferencias intergubernamentales complementarias¹⁰² - Incentivos por mejora del esfuerzo fiscal	- Leyes de Sistema de Acreditación y de Incentivos para la conformación de regiones en vigencia. - Regiones conformadas, que cumplan con el Sistema de Acreditación y alcancen los objetivos y metas de las competencias transferidas

Fuente: Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955.
Elaboración: PRODES

El Reglamento de Descentralización Fiscal¹⁰³, de septiembre de 2005, enfatiza los límites de las dos etapas de la descentralización fiscal y precisa algunos conceptos y procesos necesarios para su aplicación:

Recaudación efectiva: son los ingresos generados por impuestos -IGV, ISC e IR de personas naturales-, según el lugar donde se desarrollan las actividades económicas. Para calcular a cuánto asciende cada uno de estos montos, el MEF publicó en noviembre de 2005 la metodología correspondiente, que se resume en el Cuadro N° 23¹⁰⁴.

La SUNAT es la encargada de realizar el cálculo en base a la metodología del MEF, y sus primeros resultados deberán estar disponibles a partir de enero de 2007¹⁰⁵.

Transferencias complementarias: se realizarán cuando exista una brecha negativa entre el monto correspondiente al 50% de recursos efectivamente recaudados en la región y los gastos rígidos e ineludibles, o cuando por factores externos no se alcance la meta de recaudación¹⁰⁶. Para ello, el reglamento precisa cuáles son los gastos rígidos e ineludibles, además de los factores que pueden explicar la menor recaudación.

Mejora del esfuerzo fiscal: es la diferencia positiva entre lo recaudado efectivamente y la meta fiscal. De acuerdo a lo establecido en el reglamento, si esta diferencia es consecuencia directa de acciones del gobierno regional, la misma se asignará totalmente a la región.

Además de estas precisiones, el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal aclara que el 50% de los recursos efectivamente recaudados que se asignarán a las regiones que se conformen, como parte del incentivo fiscal, no representan recursos adicionales sino sustitutorios.

Cuadro N° 23
Consideraciones para el cálculo de
recaudación efectiva

Características	Condiciones
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (Primera Categoría)	Se calculará en función a la ubicación geográfica de quien percibe la rentas hasta que la SUNAT pueda acceder a la información necesaria para el cálculo sobre la base de la ubicación geográfica de los predios generadores de la renta.
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (Segunda, Cuarta y Quinta Categoría)	Se calculará en función a la ubicación geográfica de quien percibe la renta. En caso de no ser domiciliado, se calculará en función a la ubicación geográfica de quien paga la renta.
Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo	Se calculará en función a la operación gravada en los puntos de venta al consumidor.

Fuente: Anexo metodológico - Decreto Supremo N° 157-2005-EF.
Elaboración: PRODES

102 El artículo 19° de la Ley de Descentralización Fiscal establece que el Gobierno Nacional hará transferencias a favor de las regiones para cubrir diferencias entre los gastos rígidos y los recursos efectivamente recaudados, también para cubrir déficit generados por recaudaciones menores a las metas, explicadas por factores externos atípicos.

103 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 114-2005-EF.

104 Decreto Supremo N° 157-2005-EF, que aprueba Anexo Metodológico correspondiente a la metodología de cálculo de la recaudación efectiva que será realizada por la SUNAT según circunscripción departamental. Publicada el 29 de noviembre de 2005.

105 Artículo 1° del Decreto Supremo N° 157-2005-EF.

106 El cálculo de la meta fiscal para cada región solo podrá hacerse una vez que la SUNAT haya calculado la recaudación efectiva.

Endeudamiento de los gobiernos regionales y locales

El mapa de las reglas fiscales que deben cumplir los gobiernos descentralizados para poder acceder a financiamiento, sin poner en riesgo su estabilidad ni la del gobierno nacional, fue establecido mediante tres normas i) la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal¹⁰⁷, ii) la Ley de Descentralización Fiscal y iii) la Ley Orgánica de Municipalidades¹⁰⁸. Con las modificaciones incorporadas en el año 2005 por la Ley N° 28572¹⁰⁹, el mapa de reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales quedó definido con 10 reglas (ver Cuadro N° 24).

La Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento, obliga a los gobiernos regionales y locales a presentar Informes Multianuales de Gestión Fiscal el 15 de julio de cada año e informes trimestrales a los 30 días de culminado cada trimestre. De acuerdo al esquema planteado por la Ley de Descentralización Fiscal, el citado Informe de Gestión Fiscal tendrá como contenido no sólo el estado de las finanzas de los gobiernos regionales y locales, que incluye el detalle del cumplimiento de reglas fiscales, sino también las proyecciones de su desempeño en materia fiscal para los tres años siguientes.

Cuadro N° 24
Reglas Fiscales que deben observar los Gobiernos Descentralizados

Ley	Regla
Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal ¹¹⁰	1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes no debe ser superior al 100 por ciento. 2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25%¹¹¹. 3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo¹¹².
Ley de Descentralización Fiscal ¹¹³	4. La deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo las transferencias. 5. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 40%. 6. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 45%, para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos¹¹⁴. 7. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 10%. 8. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 25%, para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos¹¹⁵. 9. El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales.
Ley Orgánica de Municipalidades ¹¹⁶	10. Los servicios de amortización e intereses de los gobiernos locales no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior.

107 Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958, publicada el 27 de diciembre de 1999.

108 Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

109 Ley N° 28572, mediante la que se modifica el artículo 28° del Decreto Legislativo N° 955 – Ley de Descentralización Fiscal. Esta norma modifica algunos de los límites de endeudamiento de los gobiernos locales que contraigan deuda por maquinaria y equipos.

110 Artículo 4° de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

111 Se aplica sólo para gobiernos regionales.

112 El Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Decreto Supremo N° 151-2004-MEF- define como resultado primario a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos no financieros, o alternatively como el resultado económico antes del pago por vencimientos de intereses de la deuda interna y externa.

113 Artículos 25°, 27°, 28° y 29° de la Ley de Descentralización Fiscal.

114 Modificación incorporada por la Ley N° 28572.

115 Modificación incorporada por la Ley N° 28572.

116 Artículo 69° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La aplicación de esta obligación será gradual, habiéndose establecido como primer paso que los gobiernos regionales y un grupo aún por definir de gobiernos locales presenten un primer informe multianual de gestión fiscal al 31 de diciembre de 2005. Cabe mencionar que hasta abril de 2006 el MEF y el CND aún no se habrían puesto de acuerdo para la elaboración y publicación de la lista de gobiernos locales que presentarán su informe. Al respecto, en el Reglamento de Descentralización Fiscal se establece que estos informes serán registrados en un módulo del SIAF que será creado especialmente para este fin¹¹⁷.

Finalmente, como mecanismo de saneamiento de las finanzas municipales, el Reglamento establece un período de transición -que inicia el 1 de enero de 2006 y termina el 31 de diciembre de 2007- en el que participarán la lista de gobiernos descentralizados mencionados en el párrafo anterior.

En caso los gobiernos regionales y locales incumplan las reglas de la Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal, se restringirá su acceso a recursos del FIDE, FONCOR y FONCOMUN, destinándose las retenciones de los últimos al pago de la deuda contraída¹¹⁸, y tendrán dificultades para acceder a la acreditación para transferencias, teniendo en cuenta que el cumplimiento de las reglas fiscales es un requisito general para acreditar.

Transferencias Intergubernamentales

En el Perú, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados están compuestas por FONCOMUN, FONCOR, Canon y Sobrecanon, Regalías, FOCAM, FIDE, entre otras.

En los párrafos siguientes se presentan las disposiciones centrales del marco normativo en relación a las principales de estas transferencias intergubernamentales.

FONCOMUN: en el 2004, la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN entre municipalidades sufrió modificaciones en cuanto a criterios y porcentajes, los cuales recién resultarán aplicables a partir del 1 de enero de 2007¹¹⁹.

La modificación referida a los criterios de distribución establece que éstos serán dados anualmente por el MEF, con opinión técnica del CND, considerando¹²⁰:

- Indicadores de pobreza, demografía y territorio.
- Incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

En cuanto a los porcentajes, se mantiene el 20% para la municipalidad provincial y se modifica el destino del 80% restante, ampliando su distribución a las municipalidades distritales de la provincia y a la municipalidad provincial. Así, la municipalidad provincial recibe 20% para iniciativas provinciales y una parte del 80% para iniciativas en el cercado de la provincia.

FONCOR: de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, el Fondo de Compensación Regional-FONCOR se constituye inicialmente con recursos de los presupuestos de los ex-CTAR, y por el 30% de recursos provenientes de privatizaciones y concesiones. En la Ley de Descentralización Fiscal se incluye, como financiamiento adicional, recursos de Tesoro Público.

117 Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final.

118 Ley N° 27958, del 7 de mayo de 2003, que modifica la Ley N° 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal e incorpora a los gobiernos regionales.

119 Decreto Legislativo N° 952, publicado el 3 de febrero del 2004, mediante el cual se modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal. La fecha de aplicación de estos nuevos criterios de distribución del FONCOMUN -01/01/07- ha sido modificada mediante la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28562 - Ley que autoriza crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005; antes de esta norma la fecha para la puesta en marcha era el 1 de enero de 2006.

120 Antes de la modificatoria, se establecía en el artículo 87° de la Ley de Tributación Municipal -Decreto Legislativo N° 776- «[...] El Fondo se distribuirá entre las Municipalidades Provinciales y Distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo humano, violencia y recursos naturales».

En relación a la distribución de los recursos del FONCOR, el artículo 39° de la Ley de Bases de Descentralización precisa que éste se distribuye entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño. El MEF con opinión favorable del CND aprueba los índices de distribución del FONCOR. En el 2004, los recursos distribuidos fueron obligaciones pactadas con anterioridad, principalmente de los proyectos de INADE, que ascendieron a S/. 416,7 millones. En el Presupuesto Público 2005 se incluyó adicionalmente S/. 30 millones, distribuidos utilizando los criterios de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza y población antes señalados¹²¹. Para el 2006, el monto correspondiente a FONCOR asciende a S/. 430 millones.

Canon: en el 2004, se introdujeron diversas modificaciones a los índices de distribución de los canon (minero, hidroenergético, gasífero y forestal)¹²²:

- El criterio de densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) fue sustituido por un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Se otorga un porcentaje específico de 10% al distrito o distritos donde están ubicados los yacimientos y concesiones.
- Se modifican los porcentajes a distribuirse entre los gobiernos locales del resto de la provincia y del departamento.
- Se incorpora a las universidades públicas como nuevos beneficiarios.

Además, se precisó que los distritos propietarios de los yacimientos o concesiones mineras no quedan excluidos de la distribu-

Cuadro N° 25
Criterios de distribución del CANON

Después de la modificatoria	Antes de la modificatoria
10% para los gobiernos locales de los distritos donde se encuentra localizado el recurso natural.	
25% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias donde se explota el recurso natural.	Se excluía de este monto al distrito o distritos del recurso natural
40% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.	En la ley anterior se excluía a la provincia o provincias donde se encuentra el recurso natural
25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De dicho monto total, el 20% será transferido a las universidades públicas.	En este rubro, no se incluía a las universidades públicas

Fuente: Ley que modifica la Ley de Canon, Ley N° 28322.
Elaboración: PRODES

ción provincial que les corresponde, quedando configurada la distribución tal como se muestra en el Cuadro N° 25.

Regalías Mineras: una fuente adicional de recursos para los gobiernos descentralizados, son las regalías mineras¹²³. La ley que las crea establece que el íntegro de los recursos recaudados por este concepto será destinado a los gobiernos regionales y locales donde se ubican los yacimientos y concesiones, y a las universidades nacionales de la región, según los porcentajes y criterios señalados en la norma (Ver Cuadro N° 26).

121 Mediante Resolución Ministerial N° 032-2005-EF/15 se aprobaron los índices de distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR- a nivel de Gobiernos Regionales para el año fiscal 2005, norma que fue publicada el 30 de enero de 2005.

122 Luego de aprobada la Ley de Canon en julio de 2001, Ley N° 27506, en el 2003 se modificaron algunos de sus artículos mediante Ley N° 28077, y en febrero de 2004 se modificó su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 029-2004-EF. Posteriormente, el 10 de agosto de 2004 se aprobó la Ley N° 28322, norma que modificó nuevamente la Ley de Canon en cuanto a los criterios de distribución, lo cual entró en vigencia el 1ro de enero de 2005, luego de la aprobación de su reglamento en diciembre de 2004 mediante Decreto Supremo N° 187-2004-EF. Por su parte, la Ley N° 28277 de julio de 2004, que modifica la Ley N° 27763 - Ley Complementaria de Legislación del Canon y sobrecanon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes, estableció nuevos criterios de distribución del canon y sobrecanon petrolero para estos departamentos.

123 Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

Cuadro N° 26
Criterios de distribución de regalías mineras

% del total recaudado	Destino
20%	Para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación. De ello, el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural.
20%	Para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
40%	Para los gobiernos locales de las circunscripciones departamentales, o de las regiones cuando éstas se constituyan, donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
15%	Para el o los gobiernos regionales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
5%	Para la o las universidades nacionales de la región o regiones o, cuando no se hayan conformado éstas, de las circunscripciones departamentales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.

Fuente: Decreto Supremo N° 157-2005-EF.
Elaboración: PRODES

Sobre este punto, cabe señalar que en abril del 2005 el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda interpuesta por las empresas mineras para que se declarase inconstitucional la aplicación de regalías¹²⁴.

FOCAM: el 30 de diciembre de 2004 se publicó la Ley N° 28451, mediante la cual se creó el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea -FOCAM; con los recursos de este fondo se espera compensar a los departamentos por los que pasan los ductos que contienen los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del proyecto Camisea.

El FOCAM tiene como fuente de financiamiento al 25% de los recursos que recibe el Estado por regalías, que serán distribuidos con los criterios que figuran en el Cuadro N° 27 en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima (exceptuando a Lima Metropolitana).

Cabe mencionar que en noviembre de 2005 se publicó una ley que amplía el monto de financiamiento del FOCAM con 2.5% de los recursos de las regalías que recibe el Estado, destinados exclusivamente al departamento de Ucayali¹²⁵.

Cuadro N° 27
Distribución de recursos del FOCAM

Focam destinado a Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima		Focam destinado a Ucayali	
Porcentaje	Beneficiarios	Porcentaje	Beneficiarios
30%	Gobiernos regionales	60%	Municipalidades de la provincia de Atalaya
30%	Municipalidades provinciales	10%	Municipalidades de la provincia de Coronel Portillo
15%	Municipalidades distritales por donde pasan los ductos	10%	Municipalidades de la provincia del Padre Abad
15%	Municipalidades distritales por donde no pasan los ductos	3%	Municipalidades de la provincia de Purús
10%	Universidades públicas	13%	Gobierno Regional de Ucayali
		4%	Universidades públicas

Fuente: Ley que crea el FOCAM, Ley N° 28451 y Ley que modifica a la Ley N° 28451, Ley N° 28622
Elaboración: PRODES

¹²⁴ Sentencia N° 0048-2004-PI/TC: Declaran infundada demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra artículos 1,2,3,4,5 de la Ley de Regalía Minera, publicada el 7 de abril de 2005.

¹²⁵ Ley N° 28622, Ley que Modifica la Ley N° 28451, Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – FOCAM. Publicada el 10 de noviembre de 2005.

De acuerdo al reglamento del FOCAM, estos recursos deberán destinarse al financiamiento de proyectos de inversión pública y a otras intervenciones vinculadas con infraestructura económica como gastos de mantenimiento, capacitación y asistencia técnica para formular proyectos de inversión pública y acciones destinadas a la preservación del medio ambiente¹²⁶.

FIDE: otra fuente de financiamiento para los gobiernos descentralizados es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización - FIDE, diseñado como un fondo concursable para el financiamiento de proyectos entre los distintos niveles de gobierno. El FIDE fue creado por la Ley de Bases de la Descentralización y reglamentado mediante Resolución Presidencial N° 150-CND-P-2003, del 2 de diciembre de 2003. Las características principales del FIDE se presentan en el Cuadro N° 28.

Cuadro N° 28
Características del FIDE

Tema	Detalle
Proyectos	Deben ser identificados por consenso entre niveles de gobierno de al menos dos circunscripciones territoriales y la sociedad civil, y deben encontrarse en los Planes de Desarrollo Concertado
Recursos	30% de los recursos captados por privatizaciones, concesiones y otros. Otros provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, donaciones, repago de créditos, de la ejecución de garantías de contratos mutuos y los que le sean asignados.
Forma de Asignación	Recursos de libre adjudicación: a disposición de todos los gobiernos regionales y locales, son reembolsables. Recursos de adjudicación legal predeterminada: destinados al financiamiento de proyectos en las circunscripciones donde se encuentra el activo privatizado o concesionado. Son no reembolsables.
Concurso	La convocatoria debe realizarse anualmente, en el mes de mayo.

Fuente: Reglamento del FIDE, R.P. N° 150-CND-P-2003
Elaboración: PRODES

Recuadro N° 7: Canon, Regalías Mineras y FOCAM: ¿Qué son y de dónde provienen sus recursos?

- Canon:** es la participación que tienen los gobiernos regionales, locales y las universidades en los ingresos y rentas del Estado por la explotación de recursos naturales. Dependiendo del tipo de recurso, el canon estará formado por un porcentaje del Impuesto a la Renta –IR– que pagan las empresas extractoras y en algunos casos por conceptos adicionales. De manera particular:
 - Canon minero: 50% del IR que pagan los titulares de la actividad minera.
 - Canon gasífero: 50% del IR y las regalías pagados por los titulares de la actividad, además del 50% de la participación del estado en los contratos de servicios.
 - Canon hidroenergético: 50% del IR pagado por las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.
 - Canon pesquero: 50% del IR y Derechos de Pesca pagados por los titulares de la actividad.
 - Canon forestal: 50% del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.
 - Canon y sobrecanon petrolero: rangos diferenciados –entre 2.5% y 12.5%– por producción y ventas.
- Regalías Mineras:** son el monto que el concesionario de un yacimiento paga al Estado por la explotación que realiza de los recursos. Este monto corresponde a un porcentaje del valor de producción a precios internacionales. Así, si:
 - El valor de la producción es menor a \$60 millones anuales, el pago será equivalente al 1% de este valor.
 - El valor de la producción está entre \$60 y 120 millones anuales, el pago será equivalente al 2% de este valor.
 - El valor de la producción es mayor a \$120 millones anuales, el pago será equivalente al 3% de este valor.
- FOCAM:** es un fondo intangible que busca contribuir al desarrollo de las zonas donde se encuentran los ductos que transportarán los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56. Está compuesto por el 27.5% de los recursos que corresponden al Gobierno Nacional de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, luego de que se haya descontado el pago de canon gasífero y otras deducciones correspondientes a Perupetro, Osinerg y el Minem.

Fuente: Tomado de Índices de Distribución de Recursos – MEF en www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES_DistribucionRecursos.php y Casas Tragodara, Carlos. Aspectos Económicos y Fiscales de la Descentralización en el Perú, Págs. 54-64

126 Decreto Supremo N° 042-2005-EF, mediante el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea FOCAM, publicada el 08 de abril de 2005.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Más recursos, aunque inestables e inequitativos, para los gobiernos descentralizados

La participación de los gobiernos descentralizados en el Presupuesto Público ha ido en aumento en los últimos años. Entre 2003 y 2006, su participación ha pasado de 29% a 35% (Gráfico N° 8).

Gran parte del incremento del porcentaje del presupuesto público para los gobiernos descentralizados se explica por el crecimiento significativo de las transferencias intergubernamentales, en especial de las correspondientes a canon y FONCOMUN, que entre 2000 y 2005 han crecido 305% y 45%, respectivamente (Cuadro N° 29).

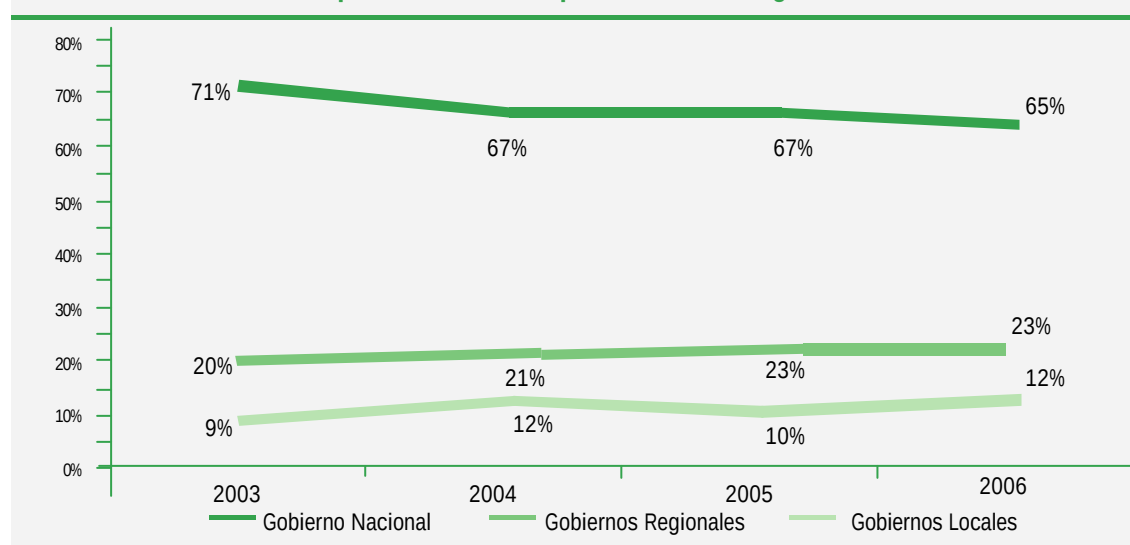
Las transferencias de canon y regalías empiezan a convertirse en una fuente de preocupación para los formuladores de políticas, pues las mismas empiezan a tomar importancia en la estructura presupuestal de los gobiernos descentralizados, lo cual los hace más vulnerables a las fluctuaciones que es previsible tengan las mismas.

Otra fuente de preocupación es la inequidad que se estaría introduciendo con las transferencias, en la medida que gobiernos regionales como Moquegua recibieron en el 2005 por este concepto S/. 408 per cápita, en tanto que otros como Lambayeque sólo S/. 12 (Ver Cuadro N° 30).

Cabe resaltar al respecto que si bien FONCOR fue concebido como un fondo compensatorio, en la práctica la distribución de sus recursos obedece principalmente al presupuesto que tenían asignado los proyectos de INADE de manera previa a la transferencia, antes que a criterios de pobreza, necesidades insatisfechas y ubicación fronteriza que establece la Ley de Bases.

En este marco, y tomando en cuenta la relevancia del sistema de transferencias intergubernamentales en países de bajos ingresos como Perú, es de suma importancia y urgencia dar una revisión integral al sistema vigente. Merecen especial atención las brechas que se están generando entre los departamentos, la ausencia de mecanismos de compensación para zonas de mayor pobreza y la vulnerabilidad de las fuentes de financiamiento.

Gráfico N° 8: Participación en el Presupuesto Público según niveles de Gobierno



Fuente: MEF

Elaboración: PRODES

Cuadro N° 29
Transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales 2000 – 2006 (nuevos soles)

Tipos de tendencias	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Variación 2004-2005
Gobiernos Locales								
Foncomun	1,398,945,046	1,369,570,409	1,430,844,170	1,597,053,314	1,793,318,852	2,031,674,240	590,264,955	13%
Programa de Vaso de Leche	325,124,000	325,053,299	308,048,864	356,000,000	360,000,000	360,000,000	0	0%
Renta de Aduanas	24,891,213	23,893,175	22,915,958	89,373,141	99,691,938	122,718,985	30,449,106	23%
Canon Petrolero	407,109,020	332,825,900	365,436,240	399,298,650	227,769,440	304,035,663	86,239,341	33%
Canon Hidroenergético			41,116,814	73,818,681	83,921,187	84,464,453	20,230,376	1%
Canon Minero	55,360,909	81,278,499	116,270,407	228,660,985	346,167,293	666,105,482	217,218,549	92%
Canon Pesquero				20,896,033	30,126,642	21,772,575	21,349,434	-28%
Canon Forestal				777,966	658,052	1,626,825	0	147%
Canon Gasífero					54,654,332	226,448,380	68,575,444	314%
Regalías Mineras						184,219,325	62,097,336	
Focam						37,687,189	17,611,513	
Total	2,211,430,188	2,132,621,282	2,284,632,453	2,765,878,770	2,996,307,736	4,040,753,118	1,104,036,054	35%
Variación anual		-3.56%	7%	21%	8%	35%		
Gobiernos Regionales								
Foncor								
Renta de Aduanas					407,745,563	422,535,129	0	4%
Canon Petrolero					77,924,557	92,404,691	24,769,239	19%
Canon Hidroenergético						225,547,536	64,811,757	
Canon Minero					25,326,313	28,695,290	8,364,879	13%
Canon Pesquero					105,122,183	231,636,907	79,607,875	120%
Canon Forestal					10,042,214	5,533,343	7,116,480	-45%
Canon Gasífero					219,351	541,918	0	147%
Regalías Mineras					18,218,351	75,482,793	22,858,481	314%
Focam						35,830,867	11,643,251	
Total					644,598,292	1,136,523,458	226,342,272	76%
Variación anual						76%		
Total	2,211,430,188	2,132,621,282	2,284,632,453	2,765,878,770	3,640,906,028	5,177,276,575	1,330,378,272	42%
Total Transferencias		-3.56%	7%	21%	32%	42%		
Variación anual								
Variación 2000 - 2005								134%

* Información hasta el 31 / 03 / 06
Fuente: CND, MEF, Perupetro para canon petrolero 2000 - 2003
Elaboración: PRODES

Cuadro N° 30
Transferencias a los Gobiernos Regionales 2005 (nuevos soles)

Gobierno Regional	FONCOR	FOCAM	Canon	Regalías Mineras	Renta de Aduanas	Total Transferencias	Población*	Transferencia per cápita
Amazonas	14,516,619		15,992	624		14,533,234	404,714	36
Áncash	8,965,680		16,854,009	58,213		25,877,902	1,079,460	24
Apurímac	13,013,750		1,267,024	303,073		14,583,847	435,020	34
Arequipa	28,585,430		21,804,041	1,267,848		51,657,319	1,184,761	44
Ayacucho	18,488,270	6,539,512	410,344	60,631		25,498,757	643,199	40
Cajamarca	8,319,180		72,600,550		92,404,691	80,919,730	1,411,381	57
Callao	1,324,686		416,150			94,145,526	841,796	112
Cusco	29,245,884		80,635,918			109,881,802	1,216,638	90
Huancavelica	22,433,159	4,159,555	11,807,935	433,700		38,834,349	464,277	84
Huánuco	23,231,955		45,460	199,142		23,476,557	759,029	31
Ica	13,502,822	3,908,785	2,572,557	971,979		20,956,143	691,235	30
Junín	20,785,721		5,341,173	381,768		26,508,663	1,193,125	22
La Libertad	30,112,624		4,971,681	1,659,705		36,744,010	1,599,096	23
Lambayeque	13,486,849		2,652			13,489,501	1,133,588	12
Lima	8,190,922	3,707,131	13,555,961	1,174,292		26,628,307	843,333	32
Loreto	6,053,611		124,919,540			130,973,151	918,207	143
Madre de Dios	7,089,341		159,919			7,249,260	95,568	76
Moquegua	17,623,180		37,502,927	12,375,110		67,501,217	165,443	408
Pasco	14,966,676		8,871,880	1,712,650		25,551,206	277,041	92
Piura	40,464,510		43,397,914	114		83,862,538	1,693,600	50
Puno	18,545,658		25,766,739	4,562,430		46,874,827	1,293,493	36
San Martín	28,755,895		128,478	3,250		28,887,623	695,785	42
Tacna	17,938,341		37,785,644	10,666,338		66,390,323	285,071	233
Tumbes	6,550,863		10,726,914			17,277,777	199,099	87
Ucayali	10,343,503		47,876,387			58,219,890	417,951	139
Total	422,535,129	18,314,983	567,437,787	35,830,867	92,404,691	1,136,523,468	19,941,910	57

* No se incluye la población de la Provincia de Lima
Fuente: CND, INEI primeros estimados Censo 2005
Elaboración: PRODES

■ Mapa financiero del Estado que oriente Descentralización Fiscal aún pendiente

Para la adecuada construcción de un esquema de descentralización fiscal que acompañe el proceso de transferencia de responsabilidades, es necesario partir por estimar la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales, así como los recursos con que deberá contar cada gobierno regional para financiar la prestación de servicios que está previsto estarán a su cargo una vez que concluya el proceso de transferencia de responsabilidades.

En el caso de la estimación de los gastos, calcular el costo de financiar la prestación de servicios a transferir requiere un análisis de costos por procesos por parte de las entidades del nivel nacional. Al respecto, se tiene información que el Ministerio de Agricultura habría iniciado un análisis de este tipo, pero se desconoce si el resto de sectores está haciendo algo similar. Sin duda un primer paso para ello es tener claridad respecto de qué responsabilidades corresponderán a cada nivel de gobierno, lo cual como se ha comentado en la sección de transferencia de responsabilidades aún no es claro.

Por el lado de los ingresos, se debe partir por estimar la recaudación actual de los distintos impuestos por departamentos, para luego estimar el potencial recaudador que existe en cada uno de los mismos. De acuerdo al Reglamento de Descentralización Fiscal, la SUNAT debe realizar los cálculos correspondientes, debiendo presentar sus primeros resultados en enero de 2007. Sería conveniente además estimar cómo sería la situación en el escenario de que la reclamada reforma tributaria se lleve a la práctica.

Un ejercicio similar debería realizarse para los gobiernos locales, al menos a nivel agregado, y en función a parámetros de asignación per cápita o por persona en situación

de pobreza. Sólo con una estimación de ingresos y gastos como la sugerida en los párrafos anteriores se podrá diseñar un buen sistema de transferencias intergubernamentales que permita compensar a zonas de mayor pobreza, premiar el buen desempeño y reconocer el esfuerzo fiscal. De lo contrario, se continuarán generando desequilibrios entre departamentos, provincias y distritos.

■ Recursos sin responsabilidades

Para no generar déficit o un aumento en el tamaño del sector público, una de las reglas de oro de la descentralización fiscal es que los recursos financieros deben moverse junto con las responsabilidades; es decir, sólo deben transferirse recursos con responsabilidades y sólo deben transferirse responsabilidades con recursos.

En efecto, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Descentralización Fiscal recogen el principio de las transferencias de responsabilidades acompañadas necesariamente con recursos. Sin embargo, a la fecha se vienen transfiriendo funciones sin recursos financieros¹²⁷ y recursos sin responsabilidades.

En relación a lo segundo, los gobiernos regionales y locales vienen recibiendo cuantiosos recursos financieros -provenientes de canon, regalías y FOCAM- que no van acompañados de responsabilidades a cumplir. Es decir, esta transferencia de recursos no está atada a ningún tipo de nuevas competencias que estén asumiendo los gobiernos descentralizados, ni siquiera a objetivos programáticos vinculados a responsabilidades que ya están a su cargo, como por ejemplo la integración física de su territorio.

Estas señales contradictorias -más recursos libres por un lado y responsabilidades sin recursos por el otro- estarían haciendo que los gobiernos descentralizados por un lado pierdan interés en la transferencia de responsabilidades y por el otro se concentren en incidir en qué parte de los recursos libres a repartir podrían asignarse a su jurisdicción, como Ucayali con el FOCAM.

127 Para mayor detalle ver la sección de Transferencias de Responsabilidades de este Informe.

■ Posibilidad de destinar recursos a gastos corrientes productivos

Toda inversión que se realice hoy necesitará operación y mantenimiento en el futuro. Sin embargo, ante la dificultad de diferenciar entre gastos corrientes productivos y gastos corrientes administrativos, y con el fin de evitar que los nuevos recursos destinados a los gobiernos descentralizados sean destinados a gastos del segundo tipo, en las diversas normas que regulan las transferencias intergubernamentales se incluyen limitaciones para su uso en gasto corriente.

Estas limitaciones estarían produciendo situaciones en las que muchas municipalidades pequeñas, que reciben grandes cantidades de recursos por concepto de canon, no pueden invertirlos porque no cuentan con equipos adecuados para poder gestionarlos y no pueden destinar a ese fin las transferencias de recursos que reciben.

Por ello, es importante diferenciar claramente entre gastos corrientes productivos (necesarios) y gastos corrientes administrativos (que pueden ser racionalizados), de tal manera que la preocupación en evitar el crecimiento del segundo tipo de gastos pueda ser atendida sin perjudicar al primero.

Al respecto, durante el 2005 se han dado nuevas leyes y modificado algunas otras que prevén la posibilidad de utilizar parte de las transferencias para operación y mantenimiento. Así:

- A partir del 2005 se podrá destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de canon y regalías para la elaboración de perfiles, gastos de los procesos de selección de proyectos de inversión y el mantenimiento de las obras de infraestructura¹²⁸.
- Los recursos provenientes de FOCAM podrán ser destinados al financiamiento

de proyectos de inversión pública, y a otras intervenciones vinculadas con infraestructura social, entre ellas se menciona la posibilidad de destinar recursos a mantenimiento, estudios de diagnóstico y preinversión, así como a capacitación y asistencia técnica para gestionar y formular proyectos de inversión pública¹²⁹.

- Los recursos provenientes de la eliminación de exoneraciones tributarias en el departamento de San Martín deberán ser destinados a los proyectos de inversión establecidos en la ley y de forma adicional al mantenimiento de la infraestructura prioritaria¹³⁰.

Por ello, una tarea pendiente en este contexto es que el sistema presupuestal haga transparente el monto al que asciende cada uno de los componentes del gasto corriente, en todas las entidades públicas, lo cual facilitará la flexibilización de las normas de las transferencias intergubernamentales -sin descuidar orientación de las mismas a fines productivos-, permitiendo una mejor gestión de los gobiernos regionales y locales.

■ Segunda etapa de descentralización fiscal en suspenso

La Ley de Descentralización Fiscal establece dos etapas para la asignación de ingresos a los gobiernos regionales. Para entrar a la segunda etapa, que es la descentralización fiscal efectiva, se establecieron las siguientes condiciones:

- Leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones en vigencia (ambas se encuentran vigentes).
- Regiones conformadas, que hayan cumplido con los requisitos del Sistema de Acreditación y haya alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.

128 Artículo 9° del Decreto de Urgencia N° 027-2005, que autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005 y otras disposiciones.

129 Artículo 7° del Decreto Supremo N° 042-2005-EF, que aprueba el reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea – FOCAM.

130 Artículo 5° del Decreto Supremo N° 154-2005-EF, Reglamento de la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios – Ley N° 28575.

Cuadro N° 31
Estructura de Ingresos y Gastos

Estructura	Gobierno Nacional		Gobiernos Regionales		Gobiernos Locales	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Gastos	73.4%	68.7%	15.7%	16.4%	10.9%	14.9%
Ingresos	94.8%	92.0%	0.7%	0.82%	4.5%	7.15%
% de presupuesto financiado con recursos propios	-	-	4.7%	5%	41.2%	47.91%

Fuente: MEF
Elaboración: PRODES

Dado que en el referéndum de 2005 no se conformó ninguna región, y que de acuerdo a la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones el próximo proceso de referéndum para conformar regiones se realizará en el 2009, el inicio de la segunda etapa de la descentralización fiscal ha quedado en suspenso.

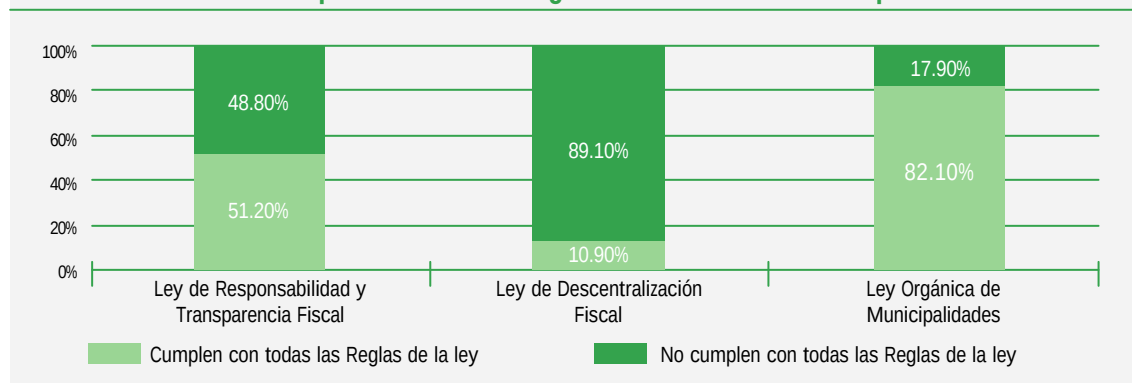
Frente a la elevada dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de las transferencias de recursos del nivel nacional (ver Cuadro N° 31), será importante reevaluar cómo queda la segunda etapa de la descentralización fiscal, en la medida que en tanto no se asignen fuentes de ingresos claras a los gobiernos regionales es de esperar que presionen al nivel nacional por mayores recursos.

■ Reglas fiscales ¿demasiadas precauciones?

En el Perú se ha optado por un sistema de reglas fiscales para cautelar la estabilidad macroeconómica en temas de endeudamiento. Así se han establecido límites para que los tres niveles de gobierno adquieran deudas. Para ello, se ha creado un mecanismo de semáforos que alertan de posibles desequilibrios, buscando de esta forma que el Estado peruano evite situaciones riesgosas como las que atravesaron Brasil y Argentina hace algunos años¹³¹.

Actualmente existen diez reglas fiscales (ver Cuadro N° 24) que deben observar los gobiernos descentralizados. Sin embargo, varias de estas reglas fiscales no son cumplidas por los gobiernos locales como se puede apreciar en el Cuadro N° 32.

Cuadro N° 32
Nivel de cumplimiento de las Reglas Fiscales de las Municipalidades



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: PRODES

131 Para una revisión de la experiencia en otros países, consultar PRODES: Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y revisión de experiencias en nueve países, disponible en www.prodes.org.pe.

Como se desprende del Cuadro N° 32, sólo el 11% de las municipalidades cumpliría las reglas establecidas en la Ley de Descentralización Fiscal, 51% las de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y 82% la regla contemplada en la Ley Orgánica de Municipalidades.

A nivel agregado, el Ministerio de Economía y Finanzas viene analizando la magnitud de la deuda de los gobiernos descentralizados. Según la información actualizada a diciembre de 2005 en el SIAF, la deuda interna de los gobiernos regionales y locales ascendería a S/. 671 millones, concentrándose en el nivel local hasta en un 96%¹³². A esta deuda faltaría agregar los rubros de SUNAT, AFP, ESSALUD y ONP, que de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas harían que la deuda total de los gobiernos descentralizados ascienda a aproximadamente S/. 1,500 millones. Por ello, a fin de sanear las finanzas municipales y aumentar el nivel de cumplimiento de las reglas fiscales, es conveniente el periodo de transición contemplado en el Reglamento de Descentralización Fiscal. Al respecto, según declaraciones de funcionarios del MEF, el primer paso será que los gobiernos descentralizados elaboren sus informes trimestrales y multianuales de gestión fiscal y con ello empiecen a tener una mayor conciencia fiscal; luego vendrá

una etapa de capacitación y recién después vendrá la aplicación de las sanciones que se contemplan para los gobiernos descentralizados que incumplan las reglas fiscales. En relación a lo anterior, cabe señalar que el MEF se encuentra diseñando manuales didácticos de gestión fiscal dirigidos a los gobiernos descentralizados.

En cuanto a las sanciones, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal contempla que ante el incumplimiento de las reglas se limite el acceso a recursos del FIDE, FONCOR y FONCOMUN. En torno a esta sanción hay que revisar su implicancia para los gobiernos descentralizados, en la medida que muchas municipalidades reciben más recursos por otras fuentes, como Canon y Regalías, que por FONCOMUN y FIDE¹³³. Además, será necesario evaluar la sostenibilidad de aplicar esta sanción, en la medida que difícilmente el MEF podrá negar el acceso a estos recursos a municipalidades que dependen exclusivamente de ellos.

Finalmente, sin cuestionar la conveniencia y necesidad de un esquema de reglas fiscales, se sugiere evaluar si es posible contar con un esquema con menos reglas, no en el sentido de flexibilizar las limitaciones al endeudamiento, sino de facilitar su conocimiento y entendimiento por los gobiernos regionales y locales.

Cuadro N° 33
Deudas de los Gobiernos Regionales y Locales*

Nivel de Gobierno	Acreedor	Nuevos Soles	%	% del total de la deuda
Gobiernos Regionales	Banco de la Nación	22,032,391.79	97.35%	
	Banco de Crédito del Perú	600,000.00	2.65%	
	Total	22,632,391.79	100.00%	3.37%
Gobiernos Locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - PREBAM	430,801,611.57	66.43%	
	Banco de la Nación	106,973,246.06	16.50%	
	Banco de Crédito del Perú	46,000,000.00	7.09%	
	Interbank	40,000,000.00	6.17%	
	Banco de Comercio	13,962,893.67	2.15%	
	BBVA Banco Continental	7,324,634.45	1.13%	
	Caja Metropolitana de Lima	1,628,387.34	0.25%	
	Banco Wiese Sudameris	1,552,008.04	0.24%	
	Banco de Materiales	248,029.01	0.04%	
	Total	648,490,810.14	100.00%	96.63%
Total Deuda Gobiernos Regionales y Locales		671,123,201.93		100%

* Información actualizada a diciembre de 2005, no incluye deudas a SUNAT, AFP, ESSALUD y ONP.

Fuente: MEF

Elaboración: PRODES

132 Cabe recordar que la Municipalidad Provincial de Lima tiene una deuda de aproximadamente S/.10.5 millones con fuentes externas, siendo el único gobierno local que posee una deuda de esa naturaleza.

133 En febrero de 2006 el CND convocó a los gobiernos regionales y locales a la presentación de proyectos para el FIDE mediante Resolución Presidencial N° 005-CND-P-2006.

■ Eliminación de exoneraciones tributarias: San Martín dio el primer paso

Aún no se cuenta con un marco normativo que favorezca la eliminación de los beneficios tributarios de los que gozan muchos productos y departamentos, a pesar de que cada año se señala en el Marco Macro Económico Multianual el costo que éstos significan para el Estado y de las múltiples declaraciones de especialistas en relación a su nulo beneficio para el desarrollo de las localidades. Al respecto, en el 2006 el Perú dejará de recaudar por beneficios tributarios existentes aproximadamente 6 mil millones de soles.

Sin embargo, el 6 de julio de 2005 se publicó la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios - Ley N° 28575, mediante la cual se eliminan diversas exoneraciones en San Martín.

Así, esta ley elimina tres exoneraciones o incentivos tributarios, quedando aún vigentes algunos relacionados con tasas preferenciales de Impuesto a la Renta, no pago por ISC a combustibles y la exoneración del pago del IGV sobre venta

de bienes y servicios que se presten en la zona (ver Cuadro N° 34).

Los recursos que se recauden a partir de la eliminación de estas exoneraciones –que por ningún motivo serán inferiores a 45 millones de soles anuales- serán transferidos durante 50 años al Gobierno Regional de San Martín, y deberán ser utilizados en proyectos de impacto regional que cumplan con los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública¹³⁴. Cabe mencionar que estos recursos serán administrados por Cofide, según el Contrato que firmaron Cofide y el Gobierno Regional de San Martín el 31 de enero de 2006¹³⁵.

El punto de partida de la aplicación de la ley que elimina las exoneraciones en San Martín, fue la entrega de un crédito suplementario de S/. 22 millones al Gobierno Regional de San Martín, como monto proporcional al período en el cual estuvo vigente la ley durante el año 2005, aprobada mediante la Ley N° 28616 del 27 de octubre de 2005. Este crédito suplementario estuvo dirigido a financiar la pavimentación de la carretera Fernando Belaúnde Terry, tramo Tocache – Ramal de Auspusana.

Cuadro N° 34
Exoneraciones tributarias eliminadas en San Martín

Exoneración tributaria eliminada	Significado de la exoneración tributaria
Reintegro tributario del IGV	Devolución a los comerciantes domiciliados en la zona del IGV pagado por bienes producidos fuera de la misma ¹³⁶ .
Crédito Fiscal Especial del IGV ¹³⁷	Las empresas establecidas en la zona tendrán un crédito fiscal especial equivalente a 25%, que es adicional a la deducción del impuesto bruto por crédito fiscal que se hace conforme a la legislación del IGV.
Exoneración del IGV por la importación de bienes	Los bienes importados que se destinen al consumo en la zona no tienen que pagar IGV.

Fuente: Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía - Ley N° 27037 y Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín - Ley N° 28575.

Elaboración: PRODES

134 En los artículos 5° y 6° del Reglamento de la ley se hace explícito que estos recursos también pueden ser destinados al mantenimiento de infraestructura prioritaria de la región.

135 Nota de Prensa del Gobierno Regional San Martín, www.regionsanmartin.gob.pe/noticia/index9.php

136 En el apéndice del Decreto Ley N° 21503, se presenta una lista de 31 ítems que determinan las características de los productos que pueden ser contemplados como «producidos fuera de la región».

137 La eliminación de este incentivo tributario entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2012, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 12° de la Ley N° 28575

Recomendaciones

1. Elaborar un mapa financiero del Estado que estime la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales, así como los recursos con que deberá contar cada gobierno regional para financiar la prestación de servicios que está previsto estarán a su cargo una vez que concluya el proceso de transferencia de responsabilidades. Contar con un mapa de este tipo permitirá construir adecuadamente la descentralización fiscal del país.
2. Reevaluar cómo queda el inicio de la segunda etapa de la descentralización fiscal y su vinculación con la conformación de regiones y transferencia de responsabilidades, en la medida que es saludable que las fuentes de ingresos vayan en armonía con las fuentes de gastos (responsabilidades), ya que de lo contrario es de esperar que los gobiernos permanentemente estén demandando al nivel nacional mayores recursos.
3. Revisar de manera integral el sistema de transferencias intergubernamentales y su vinculación con la transferencia de responsabilidades, con miras a evitar que los recursos se sigan moviendo sin responsabilidades, limitar la vulnerabilidad de las fuentes asignadas a financiar a los gobiernos descentralizados, establecer mecanismos de compensación para zonas de mayor pobreza y premiar el desempeño y el esfuerzo fiscal.
4. Aprobar un marco normativo que promueva la eliminación de exoneraciones tributarias, para que no sea sólo San Martín el que dé pasos en ese sentido.
5. Evaluar la posibilidad de contar con un esquema con menos reglas fiscales que facilite que los gobiernos locales y regionales conozcan y comprendan las mismas.
6. Promover el saneamiento de las finanzas municipales a través de la implementación de la etapa de transición, acompañada de un proceso de capacitación e información a los funcionarios públicos sobre la elaboración de informes multianuales de gestión fiscal, el sistema de reglas fiscales y los objetivos que se espera con ellos.
7. Hacer transparente el monto al que asciende cada uno de los componentes del gasto corriente, a fin de evitar que por impedir el gasto burocrático se limite el gasto corriente productivo para la prestación de servicios y el mantenimiento de la infraestructura.

IV Descentralización Económica

El Perú es un país centralizado en términos económicos. Tal como se observa en el Cuadro N° 35, Lima y Callao concentran un tercio de la población del país, pero la mitad o más del PBI, la manufactura, los

servicios y el capital físico y la mayoría de las colocaciones del sistema bancario. Otros rasgos de este centralismo se presentan en los párrafos y cuadro siguientes.

Cuadro N° 35:
Estadísticas económicas de los departamentos

Departamento	Población 2005 (unidades)	PBI 2004 (millones S/.)	PBI per cápita (S/.)	Participación del PBI Manufac- tura (%)	Participación de Expor- taciones en el PBI (%)	Colocaciones 2005 (miles S/.)	Depósitos 2005 (miles S/.)
Amazonas	404,714	1,938	4,789	1.65%	0%	7,903	30,283
Áncash	1,079,460	9,274	8,591	6.45%	67%	422,877	451,002
Apurímac	435,020	966	2,221	0.68%	10%	6,615	39,726
Arequipa	1,184,761	16,939	14,297	18.77%	8%	1,044,346	1,286,306
Ayacucho	643,199	1,441	2,240	0.83%	1%	35,051	80,168
Cajamarca	1,411,381	7,393	5,238	3.29%	58%	168,964	442,102
Cusco	1,216,638	5,829	4,791	4.86%	17%	270,451	588,202
Huancavelica	464,277	1,235	2,660	0.32%	1%	2,380	22,886
Huánuco	759,029	3,462	4,561	3.26%	1%	81,791	101,981
Ica	691,235	8,103	11,722	19.73%	24%	536,582	390,218
Junín	1,193,125	8,192	6,866	9.20%	28%	324,275	415,948
La Libertad	1,599,096	12,573	7,863	13.93%	10%	1,061,023	886,808
Lambayeque	1,133,588	7,693	6,786	19.25%	4%	744,077	438,664
Lima	8,907,644	112,187	12,594	17.85%	13%	35,531,335	45,687,607
Loreto	918,207	7,219	7,862	7.08%	2%	258,657	256,039
Madre de Dios	95,568	966	10,108	1.21%	3%	4,136	28,091
Moquegua	165,443	3,445	20,823	26.44%	110%	90,929	242,976
Pasco	277,041	3,157	11,395	0.29%	18%	33,474	67,860
Piura	1,693,600	7,340	4,334	16.91%	30%	716,530	550,007
Puno	1,293,493	4,031	3,116	3.94%	6%	154,125	208,323
San Martín	695,785	3,611	5,190	2.46%	4%	176,524	108,286
Tacna	285,071	3,677	12,899	7.04%	31%	189,638	306,584
Tumbes	199,099	1,094	5,495	2.93%	14%	77,736	65,198
Ucayali	417,951	2,470	5,910	18.02%	2%	154,454	221,457
TOTAL	27,164,425	234,235	8,623		18%	42,093,871	52,916,720

Fuentes: Población de INEI, PBI de Proinversión, exportaciones de ADEX, colocaciones y depósitos de la SBS
Elaboración: PRODES

El PBI per cápita varía significativamente de un departamento a otro, pasando de Moquegua con más S/. 20 mil hasta Apurímac y Ayacucho con poco más S/. 2 mil. Los departamentos con más de S/. 10 mil per cápita son Arequipa, Ica, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna¹³⁸.

Moquegua es el departamento que tiene la mayor participación de PBI manufacturero en su PBI (26.4%) y le siguen Ica (19.7%), Lambayeque (19.2%), Arequipa (18.7%), Ucayali (18.0%) y Lima (17.8%). En el extremo opuesto se encuentran Pasco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho con menos de 1%.

Lima y Callao concentran el 84% de las colocaciones. Siguen La Libertad con 3% y luego Arequipa, Lambayeque y Piura con 2% cada uno¹³⁹. En los departamentos de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios y Moquegua la relación entre depósitos y colocaciones es de 3 a 1 o mayor.

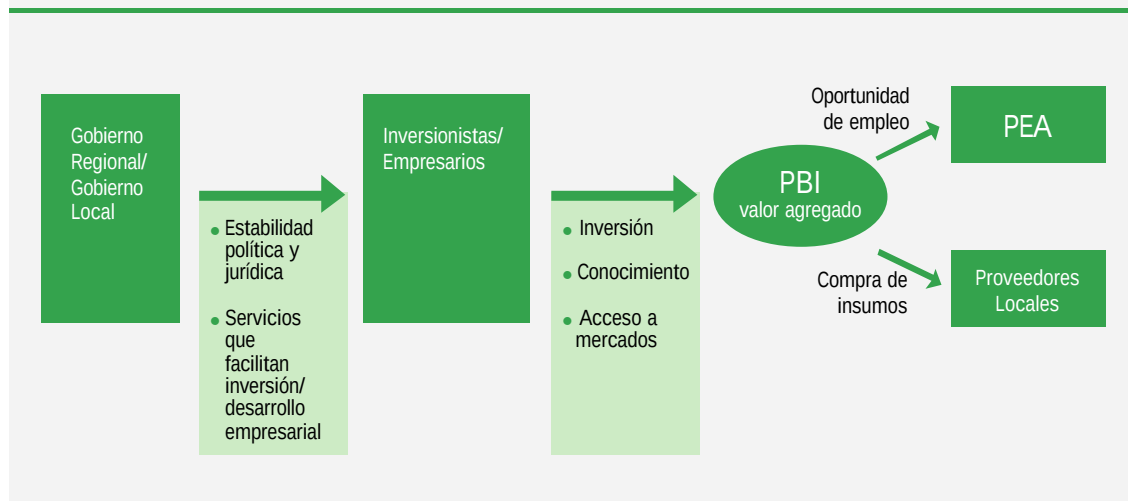
Por su parte, los departamentos con mayores exportaciones como porcentaje de su PBI

son Moquegua (110%), Ancash (67%) y Cajamarca (58%).

Luego de un análisis y reflexión a la luz de estas cifras y a diferencia del Informe del año 2004, en esta oportunidad se ha visto por conveniente abordar como una dimensión del proceso de descentralización a la descentralización económica, entendida ésta como un proceso que busca acercar la actividad económica y la inversión privada a otros departamentos del país. Ello sin duda requiere que el Estado -y en especial los gobiernos regionales y locales- 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.

Esta dimensión se considera especialmente relevante, en la medida que sólo si se generan oportunidades de ingresos y empleo en los departamentos y provincias del país se podrá hacer frente a la fuerza centrípeta de Lima y por tanto lograr una verdadera descentralización que aporte mejoras a la calidad de vida de las personas. Esta relación se puede apreciar en el Gráfico N° 9.

Gráfico N° 9: Dinámica del Desarrollo Económico Descentralizado



Elaboración: PRODES

138 Los departamentos de Madre de Dios y Pasco también están en este grupo, pues cuentan con poblaciones pequeñas y un PBI básicamente minero.

139 Créditos directos de la banca múltiple a diciembre de 2005, según la Superintendencia de Banca y Seguros.

1. Marco Normativo

Economía de Mercado y Libre Inversión Privada

Los principios que orientan las acciones del Estado Peruano para promover la inversión privada han sido establecidos en la Constitución Política del Perú, en la que se señala que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, donde el Estado orienta el desarrollo del país, estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria¹⁴⁰.

Los principios mencionados fueron desarrollados en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, aprobada por Decreto Legislativo N° 757, donde se recogen las principales normas que orientan la inversión privada en general y se establecen los derechos, garantías y obligaciones para la libre iniciativa y las inversiones privadas que deberán ser respetados y cumplidos por todos los organismos del Estado, ya sean del gobierno nacional, gobiernos regionales o locales.

Rol de los Gobiernos Regionales en la Promoción de la Inversión Descentralizada

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que en materia de promoción de inversiones los gobiernos regionales tienen como principal función promover inversiones e incentivar y apoyar tanto las actividades del sector privado nacional como extranjero, con el objeto de impulsar el desarrollo regional.

Como funciones generales de los gobiernos regionales en el tema de promoción de inversiones, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059 contempla las siguientes:

1. Definir, aprobar y ejecutar, en su Plan de Desarrollo Concertado, las prioridades, vocaciones productivas y lineamientos estratégicos para la potenciación y mejor desempeño de la economía regional.
2. Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de la región con el gobierno nacional y las municipalidades, de ámbito provincial y distrital, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macroregiones.
3. Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regional, conforme a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y demás principios de gestión regional.
4. Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
5. Formular y promover proyectos de ámbito regional para la participación de la inversión privada.
6. Promover los procesos de formalización e innovación de las pequeñas y medianas empresas y unidades económicas de su ámbito.
7. Identificar las trabas y distorsiones legales que afecten los procesos de promoción de la inversión privada, proponiendo soluciones para superarlas.
8. Promover la imagen de la región como destino de inversión en relación con otros mercados.
9. Brindar orientación e información a los inversionistas potenciales, a las empresas establecidas en la región y a los gobiernos locales de su jurisdicción.
10. Promover la búsqueda de mercados internos y/o externos estables para los bienes y servicios producidos en la región.

140 Art.58 y 59 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Rol de las Municipalidades en la Promoción de Inversiones Descentralizadas

La Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 establece en cuanto a la promoción de inversiones que las municipalidades promueven el desarrollo económico en su territorio y la actividad empresarial local y para ello cuentan con la función de promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad y de fomentar las inversiones privadas en proyectos de interés local.

Establece además en el artículo 73 que son competencia municipal en cuanto al desarrollo y economía local las siguientes:

1. Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
2. Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
3. Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
4. Fomento de la artesanía.
5. Fomento del turismo local sostenible.
6. Fomento de programas de desarrollo rural.

Adicionalmente, el artículo 86 define las funciones específicas exclusivas en el tema de desarrollo y economía local de las municipalidades provinciales y distritales, así como las funciones compartidas de ambos tipos de municipalidades. Estas funciones son las siguientes¹⁴¹:

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: claramente destacan 4 instrumentos de promoción municipal: planificación del desarrollo económico del territorio a partir de un diagnóstico económico; simplificación de procedimientos administrativos; manutención de una base de datos con información

empresarial local, y concertación con el sector público - privado la ejecución de programas de Desarrollo Económico Local - DEL.

Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales: estas funciones tienen un alto grado de articulación con las normadas para los gobiernos regionales. Enfatiza la promoción de espacios territoriales más amplios: corredores económicos, ecoturísticos y de biodiversidad. Estas funciones abren la posibilidad de que las municipalidades intervengan en la ejecución de proyectos de envergadura regional, lo cual podría impulsar el asociacionismo municipal. La norma permite implementar políticas y articulaciones entre los espacios urbano-rurales, entre las actividades económicas y entre los actores sociales de estos espacios.

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: igual que en las municipalidades provinciales, se establece instrumentos claros de promoción: planificación del desarrollo económico del territorio; prestación de servicios de desarrollo empresarial no financieros; concertación con el sector público - privado para la ejecución de programas de DEL; facilitación de información económica empresarial a los otros niveles de gobierno, y promoción de condiciones favorables para la productividad y competitividad local.

Como funciones generales de los gobiernos locales, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059 contempla funciones similares a las del nivel regional, poniendo énfasis en promover la aplicación de la simplicidad, celeridad y transparencia en todo procedimiento administrativo para promover la inversión privada y el establecimiento de nuevas empresas en su jurisdicción.

141 Ver Ágreda, Enrique (2003), «Promoción Municipal del Desarrollo Económico Local: Análisis de las nuevas Competencias y Funciones en el marco de la Ley 27972», en PRODES y otros «Ley Orgánica de Municipalidades sumillada, concordada y comentada», p. 147-148.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Ausencia de estrategia clara para promover descentralización económica

Si bien cada vez existe mayor conciencia de la importancia de la descentralización económica como parte del proceso de descentralización, hasta la fecha no existe una estrategia clara para lograr que esta descentralización se produzca. Existen algunos elementos que se han ido definiendo en los últimos años, que sirven de orientación en el tema, pero ello no ha sido suficiente para cambiar la percepción de los especialistas consultados, quienes consideran que lamentablemente el proceso de descentralización en curso está desvinculado de la economía.

En cuanto a los elementos mencionados, cabe indicar que el marco normativo vigente privilegia el rol de los gobiernos regionales en promover el desarrollo económico de sus localidades, para lo cual les plantea la formulación de planes de competitividad, el gradual incremento de sus competencias vinculadas al desarrollo económico (vía las transferencias de funciones) y la creación de un arreglo institucional para promover la inversión privada.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades asigna funciones en materia de desarrollo y economía local a las municipalidades y la Ley Marco y el Reglamento de Promoción de la Inversión Descentralizada establecen la organización, funciones e instrumentos para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada. Sin embargo, este marco normativo no es claro en diferenciar el rol de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las distritales en el tema, menos en precisar las políticas del Estado para ejercer su rol promotor en el tema.

Adicionalmente, en el marco del proceso de descentralización peruano se promueve la regionalización del país como estrategia para favorecer el desarrollo económico de los departamentos. Ello por considerar que permitirá que surjan bloques económicos que

puedan hacer contrapeso a la fuerza de Lima e impulsen mejor la competitividad de las empresas y productores de la zona. Se postula que con la conformación de una región (i) los productores podrán organizarse y ofrecer sus productos de manera conjunta, lo cual les puede permitir acceso a mercados mayores y a mejores precios, y (ii) se favorecerá la complementariedad entre los productos de las distintas zonas de la Región (por ejemplo, entre costa y sierra o para potenciar una cadena productiva), lo cual favorecerá el desarrollo económico y permitirá a los consumidores acceder a una mayor variedad de productos.

■ Procesos concertados permiten vencer recelos frente a inversión privada

A más de 15 años de que se optó a nivel mundial por la economía de mercado como mecanismo de asignación de recursos, aun existe mucha desinformación sobre la importancia del sector privado para el desarrollo económico y muchas veces una actitud poco favorable hacia la actividad empresarial, en algunos pocos casos justificadamente. Ello dificulta enormemente la puesta en valor de las potencialidades de los departamentos y, por tanto, la generación de empleo en los mismos.

Frente al recelo entre Estado y empresa, es importante el énfasis que viene dando PROINVERSIÓN a la construcción de aceptación social en los procesos de promoción de inversiones. Ello implica comprender los aspectos sociales que rodean los procesos, para tratar de incorporarlos, para lo cual es de singular importancia sostener un proceso de consultas con las autoridades y principales actores de la población y dotar de la mayor transparencia posible a los procesos. Así se habría hecho con la concesión del Terminal Terrestre de Huancayo y la concesión de Yuncán, experiencias que requieren mayor difusión.

Cabe señalar que muchas veces, más que falta de voluntad de empresarios y autoridades locales para relacionarse, existirá desconocimiento de cómo hacerlo y los beneficios que pueden traer alianzas entre ambos.

Finalmente es importante también el liderazgo político de los presidentes regionales y alcaldes para concertar con los empresarios y las comunidades, y que entiendan los roles de los distintos actores en una economía social de mercado.

■ **Gobiernos Regionales no tendrían rol activo en promover desarrollo económico**

Como se mencionó anteriormente, el marco normativo asigna a los gobiernos regionales el liderazgo en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones, para lo cual la Ley y el Reglamento de Promoción de la Inversión Descentralizada deberían ser un marco orientador.

A abril de 2006, los gobiernos regionales habrían avanzado en elaborar planes vinculados al desarrollo económico de sus localidades y en algunos casos habrían establecido arreglos institucionales para propiciar el mismo desde sus instituciones. Así, todos los gobiernos regionales incluyen en sus planes de desarrollo concertado un acápite sobre el tema de desarrollo económico, muchos han elaborado sus planes de competitividad y otro tanto ha elaborado su plan de promoción de exportaciones. En cuanto al arreglo institucional, la mayoría ha creado la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) que se contempla en la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada -y exige el Sistema de Acreditación-, aunque se trataría principalmente de una creación formal.

Si bien existen planes e instancias para la promoción del desarrollo económico, salvo en alguno casos, en general los gobiernos regionales no estarían ejecutando acciones concretas para promover la inversión privada y el mayor desarrollo empresarial en sus jurisdicciones, ni habrían identificado qué proyectos estratégicos deberían promover o financiar para catalizar su desarrollo económico.

Una primera razón para ello sería la falta de claridad y conocimiento en los gobiernos regionales sobre qué acciones concretas desarrollar para promover el desarrollo eco-

nómico. Lamentablemente, algunos incluso pensarían que para promover desarrollo económico sus gobiernos regionales deben desarrollar actividad empresarial -sesgo que también se presenta en gobiernos locales. Al respecto, PROINVERSIÓN postula que entre las funciones principales que deben cumplir los gobiernos regionales figuran las siguientes:

- Promover la existencia de un buen clima de inversión, lo cual implica disminuir los riesgos vinculados a las políticas públicas - estabilidad en las reglas de juego-, reducir las barreras a la competencia y brindar condiciones de seguridad a las inversiones.
- Promover la simplificación administrativa, eliminando o simplificando aquellas medidas que resulten trabas burocráticas y los sobrecostos para el desarrollo de la actividad empresarial.
- Sistematizar y difundir información sobre las oportunidades de inversión en su departamento. Cabe señalar que los inversionistas requieren información y no proyectos armados; por tanto, los gobiernos regionales deben concentrarse en sistematizar la información dispersa y de difícil acceso, lo que PROINVERSIÓN viene promoviendo con la elaboración de Guías de Inversionistas por departamento.
- Facilitar negocios, lo cual además de brindar información incluye procurar asistencia técnica para los productores de la zona (transferencia tecnológica), apoyar la organización de la oferta para negociar en mejores condiciones los productos, entre otros.
- Promover la existencia de servicios públicos de bajo costo (energía, agua, telefonía, entre otros), de tal manera que los costos de producción en el departamento sean competitivos. Si bien la provisión de estos servicios no es competencia del gobierno regional -y en algunos casos ni siquiera del Estado-, se considera importante que cumpla un rol promotor en la tarea de dotar a su departamento de la infraestructura requerida para la expansión y adecuado funcionamiento de los servicios mencionados.

Recuadro N° 8: Enfoque Conceptual de la Facilitación de Negocios bajo el Proyecto PRA

Proyecto PRA plantea que la ausencia de un mayor desarrollo económico en ciertas zonas del interior del país es producto de un débil o inexistente desarrollo de los mercados. Sin mercados en donde colocar sus productos a precios competitivos, donde abastecerse de asistencia técnica o tomar crédito a tasas competitivas, los agentes económicos de una zona o departamento están condenados a ser relativamente más pobres que sus vecinos de zonas con mayor competencia y desarrollo de los mercados. Mercados significan oportunidades, y la ausencia de los mismos significa aislamiento, un portafolio muy restringido de actividades económicas y por lo tanto pobreza.

Pero, ¿por qué no se desarrollan los mercados homogéneamente? Básicamente porque en determinadas zonas y por distintos motivos existen altos costos de transacción. Los costos de transacción son los todos los costos no monetarios asociados al inicio y establecimiento de un negocio. Normalmente están asociados a la ausencia de información, pero también a la falta de conectividad, comunicación y al aislamiento. La tarea del PRA ha sido contribuir a reducir los costos de transacción vinculados a la ausencia de información.

Bajo este concepto, el Proyecto PRA ha instalado Centros de Servicios Económicos, que no son sino oficinas de facilitación de negocios, las cuales brindan información, asistencia técnica y apoyan la organización de oferta en corredores económicos del interior del país, con la finalidad de desarrollar los mercados y atraer inversión privada.

Fomentar la descentralización económica en el Perú es entre otras cosas favorecer el crecimiento de los mercados en el interior del país, por lo cual el enfoque y la experiencia de PRA constituyen un instrumento muy útil a ser replicado por gobiernos locales o regionales, respetando los criterios centrales del modelo: un enfoque centrado en la demanda y el sector privado.

Texto elaborado por José Iturrios, Coordinador Nacional de Centros Económicos del PRA

Para las funciones de brindar información y facilitar negocios es importante la experiencia del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza de USAID, el cual a través de centros económicos ha venido cumpliendo estas funciones en diversos departamentos del país (Ver Recuadro N° 8).

Otra razón sería la falta de liderazgo del presidente regional en liderar el proceso de promoción del desarrollo económico y la inexistencia de instancias para concertar y escuchar a los empresarios. Al respecto, se postula que la AFIP debe ser un órgano consultivo presidido por el presidente regional en que se encuentren el sector público y el sector privado -y que como parte de su rol facilite el diálogo entre ambos sectores y la búsqueda de soluciones-, y que las Gerencias de Desarrollo Económico actúen como secretarías técnicas de estas instancias consultivas. Especialistas consultados consideran que el marco institucional de la AFIP debe ser reformulado, en tanto un espacio como éste debe ser principalmente privado, con participación pública.

Una tercera razón sería la falta de capacidades en los gobiernos regionales para promover el desarrollo económico. Al crearse

sobre la base de los ex-CTAR, los gobiernos regionales cuentan con muchos ingenieros -y sesgo hacia obras-, pero pocos economistas que entiendan sobre promoción de inversiones y que faciliten los procesos de concertación entre lo privado y lo público. Faltan así capacidades e instrumentos para cumplir el rol que les toca, a lo cual se suma la elevada rotación que existe de los gerentes de desarrollo económico.

Cabe mencionar finalmente que los gobiernos regionales que habrían tenido mayor dinamismo en términos económicos serían Ica, Lambayeque, Loreto y Madre de Dios, que han realizado esfuerzos por superar algunos cuellos de botella invirtiendo en infraestructura y facilitando la interacción entre compradores potenciales y productores de la zona.

■ Las Municipalidades son aliados importantes para promover desarrollo económico local

Las municipalidades pueden promover de distintas maneras el desarrollo económico de sus localidades, y ello ha cobrado mayor importancia en los últimos años, en parte por la incorporación de mayores funciones

en este tema en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Otra razón sería la demanda de la ciudadanía por proyectos que contribuyan a que puedan desarrollar mejor sus actividades económicas en las jornadas de presupuesto participativo.

Una primera forma en que las municipalidades pueden promover el desarrollo económico es con una actitud colaborativa hacia el desarrollo empresarial, lo cual se habría dado principalmente en ámbitos rurales. Son interesantes al respecto las experiencias de mesas de desarrollo económico como alianzas público – privadas que se han ido forjando en distintas zonas -especialmente rurales- para promover iniciativas conjuntas; están por ejemplo las mesas de Baños del Inca (Cajamarca) y Anta (Cusco). Es también interesante la experiencia de la Asociación de Municipalidades para la Concertación Interdistrital del Desarrollo del Valle Sur, que viene promoviendo el turismo gastronómico en coordinación con entidades del nivel regional y nacional.

La actitud colaborativa implica también trámites sencillos para las empresas de la localidad, así como información y apoyo para empresas de otras zonas interesadas en adquirir productos de los empresarios locales. Es importante que la simplificación de procedimientos sea una preocupación permanente de las municipalidades, lo cual ha empezado a darse principalmente en las municipalidades de ámbito urbano. Cabe mencionar, por ejemplo, el caso de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, la cual luego de cuatro meses de reformar su procedimiento logró reducir el tiempo de tramitación de las licencias de funcionamiento de 200 a 5 días, además de lograr una reducción en el costo para los usuarios. Una atención de este tipo sin duda hace de Villa María del Triunfo un lugar más interesante para el desarrollo de la actividad privada¹⁴².

En cuanto al apoyo a empresas interesadas en adquirir productos locales, es importante destacar que las municipalidades son las

entidades que mejor información tienen sobre quiénes son los productores de la zona y cómo organizarlos, y también sobre cómo enfrentar los riesgos de seguridad de la zona. Ambos aspectos son muy valorados por los inversionistas, con lo cual la actitud proactiva de una municipalidad en relación a ellos puede hacer la diferencia para que opten por adquirir productos a los empresarios de determinada zona. Así, las municipalidades son aliados importantes en facilitar la relación entre empresas compradoras y los productores locales, y en general en facilitar información sobre la actividad económica local a potenciales inversionistas y compradores.

En el caso de las municipalidades de ciudades intermedias, otra forma de promover el desarrollo económico es haciendo de sus ciudades un mercado que facilite el comercio y un espacio que facilite la actividad empresarial. Cabe resaltar que las ciudades intermedias son el mercado donde las zonas rurales ofrecen sus productos y el lugar para dar valor agregado de los empresarios de la zona. Así, es importante que las municipalidades de estas ciudades procuren en sus zonas la provisión de servicios de calidad, lo cual incluye no sólo la atención directa de los empresarios con trámites sencillos, sino también la existencia de servicios de agua, teléfono, terminal terrestre, entre otros, para cuya provisión normalmente es más eficiente confiar en el sector privado.

Finalmente, cabe señalar que es importante que los gobiernos locales se articulen con sus gobiernos regionales en los temas económicos, de tal forma de trabajar con una mirada similar, facilitando así las sinergias y la sostenibilidad de los esfuerzos que desarrollen.

■ **Iniciativas interesantes de eslabonamiento y articulación empresarial**

A diferencia de países desarrollados, donde entre grandes empresas y microempresas, existen empresas pequeñas y medianas que actúan como eje de articulación, en el Perú

142 Más información sobre el tema en www.crecerperu.com

esto no existe, configurando así un sector privado sin sectores intermedios que le den cohesión. Son las empresas medianas y pequeñas las que pueden capacitar y exigir determinados estándares de calidad a las microempresas, para luego procesar los productos y vendérselos a la gran empresa.

De acuerdo a diversos especialistas, la falta de empresas articuladoras sería uno de los problemas principales para el desarrollo económico de las diferentes zonas del país. En relación a este problema, cabe mencionar que en los seis Planes de Competitividad Regionales formulados por gobiernos regionales con apoyo de PRODES, una prioridad común es el reforzamiento de cadenas productivas. Al respecto, en los últimos años

han venido surgiendo diversas empresas articuladoras que han tenido un rol importante en promover cadenas productivas, en especial en el rubro de la agroindustria (Ver por ejemplo el Recuadro N° 9).

Otras iniciativas interesantes son las referidas a la articulación de empresas mineras y otras de industrias extractivas con proveedores locales. Si bien en muchos casos existe una etapa de acoplamiento para un intercambio adecuado, iniciativas de este tipo favorecen el desarrollo económico en el resto del país, lo cual redundará en mejores relaciones entre las empresas y la población. Para apoyar iniciativas de este tipo el Ministerio de la Producción ha desarrollado un proyecto que ha entrado recientemente en operación.

Recuadro N° 9: La Articulación para el desarrollo del negocio de la alcachofa en la Sierra Central

Empezando por la demanda

A mediados del año 2002, el Centro de Servicios Económicos (CSE) Huancayo del Proyecto PRA inició los primeros contactos comerciales con importantes empresas agro-exportadoras del norte, las cuales comenzaron a tener una gran demanda de conservas de alcachofa proveniente de sus clientes compradores de espárrago, razón por la cual mostraron un gran interés en el ofrecimiento del CSE Huancayo de abastecerse de la producción de alcachofa del Valle del Mantaro. Siendo esto así, se empezó la tarea de organizar, en el valle del Mantaro, una oferta suficiente con la calidad y oportunidad que exigía el mercado.

Facilitación de negocios para la alcachofa en el valle del Mantaro

El CSE Huancayo concentró su estrategia en la identificación de productores y de tierras aptas para constituir una oferta interesante para los empresarios interesados en el desarrollo de la exportación de alcachofa. Asimismo, colaboró con asistencia técnica en el campo para capacitar a los nuevos productores en la aplicación del paquete tecnológico adecuado y coordinó la logística entre los productores y las empresas compradoras. Por otro lado, dada la buena rentabilidad del producto, facilitó acuerdos importantes entre los productores y dos entidades financieras locales, la Edpyme Confianza y la Caja Municipal de Huancayo, para financiar las campañas agrícolas.

Todas estas gestiones y la oferta local desarrollada contribuyeron a generar las condiciones de confianza para que las empresas TALSA y Agromantaro S.A.C. decidieran construir sus fábricas de conservas de alcachofa y otras hortalizas en el mismo Valle del Mantaro.

Resultados alcanzados

En junio del 2003 se iniciaron las primeras siembras con un grupo de 15 agricultores para una extensión de 60 ha, en el 2005 fueron 700 ha y en 3 años se planea llegar a 2,000 ha. La instalación de las fábricas de conservas en la zona permitirá generar mayor valor agregado localmente, así como nuevas ventas de aproximadamente US\$ 2 millones de dólares y 200 puestos de trabajo directos en el primer año. Fuente:

Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza, PRA - USAID

Promover que empresas articuladoras trabajen en sus jurisdicciones o apoyar a las que quieran hacerlo son tareas importantes que deberían asumir los gobiernos regionales y locales, de similar manera como lo es promover que empresas que operan en la zona se abastezcan localmente. Según un especialista consultado, los gobiernos locales deben promover estas iniciativas y dejar de lado la práctica improductiva de repartir semillas. Para identificar qué productos o cadenas productivas potenciar es de utilidad el análisis realizado por Adex para identificar qué productos viene exportando cada departamento¹⁴³.

■ Carencias a nivel descentralizado dificultan actividad privada

En nuestro país las carencias en servicios, infraestructura y seguridad hacen sin duda más difícil el desarrollo de actividades económicas en los diferentes departamentos del país

De acuerdo a lo estimado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), la Brecha en Infraestructura en el Perú asciende a 23,000 millones de dólares, que corresponde principalmente a los sectores de transportes, electricidad y telecomunicaciones. Una desagregación de la brecha muestra que tres cuartas partes de la misma están en los departamentos (fuera de Lima Metropolitana). Cabe mencionar al respecto que en los seis Planes de Competitividad Regionales formulados con apoyo de PRODES otra prioridad común es el mejoramiento de la infraestructura de sus departamentos.

Para enfrentar estas carencias será importante la participación de la inversión privada, toda vez que si sólo se destinan recursos públicos a este fin serán muchos años los que tome al Perú cerrar la brecha existente. Para ello, Proinversión promueve la inversión privada en activos y recursos públicos apoyando a gobiernos regionales y locales en sus procesos, con miras a que luego de dos ó tres iniciativas hayan desarrollado las capacidades necesarias para continuar por su cuenta.

En relación a este tema cabe mencionar los casos de Huancayo y Paita, que recientemente han implementado exitosamente procesos de promoción de la inversión privada con apoyo de Proinversión. En el caso de Huancayo se dio en concesión el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del Terminal Terrestre, con lo cual próximamente la ciudad contará con este servicio y durante el periodo de la concesión la municipalidad recibirá un porcentaje de los ingresos. En el caso de Paita, se convocó a una licitación de un operador privado que se encargase del manejo integral de los residuos sólidos, y un año después de que la empresa privada entrara a operar se aumentó la frecuencia y cobertura del recojo de residuos sólidos, y se encuentra en construcción el relleno sanitario.

Otro problema sería la falta de seguridad, tanto a nivel personal como de la propiedad. En muchas zonas son comunes las invasiones a propiedad privada y, en otras, los asaltos en carreteras y ríos, lo cual frena el interés de invertir de los empresarios y afecta el normal desenvolvimiento de actividades económicas.

143 Los resultados agregados de las exportaciones por departamento se presentan en el Cuadro N° 35

Recomendaciones

1. Si bien existe un marco normativo orientador para promover el desarrollo económico a nivel descentralizado, su aplicación por los gobiernos regionales y locales es aún bastante limitada. Se recomienda definir una estrategia clara para promover la aplicación de la normatividad mencionada, lo cual sin duda requerirá un rol más activo de las instancias del nivel nacional en crear las condiciones necesarias y desarrollar capacidades descentralizadas en el tema.
2. Es importante que los promotores de la inversión privada hayan tomado conciencia de la relevancia de concertar con los actores locales las operaciones a desarrollar. Se recomienda que PROINVERSIÓN sistematice y difunda la experiencia adquirida en la concertación de operaciones de este tipo y contribuya a un mejor entendimiento por parte de autoridades y funcionarios regionales y locales de los roles de los distintos actores en una economía social de mercado.
3. Particular importancia debe darse a desarrollar capacidades y brindar orientaciones a los gobiernos regionales para promover el desarrollo económico, como se ha señalado en especial para lo siguiente:
 - Promover la existencia de un buen clima de inversión.
 - Sistematizar información sobre las oportunidades de inversión en su departamento y ponerla a disposición de potenciales inversionistas.
 - Identificar oportunidades de mercado para los productos de su departamento y difundirla a productores locales.
 - Facilitar negocios.
 - Promover la existencia de servicios públicos de bajo costo.
 - Promover el acceso de productores locales a financiamiento y capacitación.
4. En el caso de los gobiernos locales, será importante potenciar su rol en promover el desarrollo económico, en especial para lo siguiente:
 - Realizar diagnósticos de las necesidades de las actividades económicas locales.
 - Promover las oportunidades de negocio que ofrecen sus localidades.
 - Brindar información para potenciales inversionistas (tipo de tierras, fuentes de agua, clima, entre otros).
 - Regular adecuadamente los usos del suelo.
 - Simplificar los procedimientos administrativos de la municipalidad.
 - Promover la organización de los productores locales.

5. Resulta de singular importancia promover el eslabonamiento y la articulación empresarial como mecanismos privilegiados para un desarrollo económico de mayor beneficio para las poblaciones locales. En particular, se recomienda transferir la experiencia y conocimientos adquiridos por los centros de servicios económicos del PRA a los gobiernos regionales, para que éstos puedan cumplir un rol más activo en el tema.
6. Es recomendable reforzar la tarea de desarrollar capacidades en los gobiernos regionales y locales para promover la inversión privada en activos y recursos públicos, de tal manera de cerrar en el más breve plazo la brecha de infraestructura existente en el país. Especial atención deberá darse a las municipalidades de ciudades intermedias, en las cuales la existencia de infraestructura y servicios adecuados actúa como catalizador del desarrollo de zonas aledañas, y al rol de los gobiernos regionales en el desarrollo de las vías departamentales.

Democratización de las V Decisiones Públicas

A diferencia del Informe anterior, este año hemos cambiado el nombre de esta sección, de «Participación y Vigilancia Ciudadana» a «Democratización de las Decisiones Públicas». Este cambio ha sido resultado de un proceso de reflexión realizado con diversos especialistas en el tema, producto de lo cual concluimos en que analizar los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana sin tomar en cuenta los mecanismos y espacios de representación existentes resultaba una mirada parcial.

Una de las características más relevantes del proceso de descentralización peruano consiste en la promoción de la participación y vigilancia a través de mecanismos como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas y de instancias como los Consejos de Coordinación.

Estos mecanismos e instancias cobran especial relevancia para que un proceso de descentralización tenga los resultados esperados. Tal como hemos señalado en la sección referida a transferencia de responsabilidades, la descentralización parte de la premisa que los gobiernos descentralizados por estar más cerca de la población pueden responder mejor y con los mismos recursos a las preferencias de la ciudadanía y con ello mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Además, al estar más cerca de su población y por ende de sus electores existen

incentivos adecuados para que los gobiernos descentralizados mejoren la gestión de lo transferido. Es decir, no basta con acercar el poder a los gobiernos regionales y locales, sino también a la ciudadanía, para promover una vigilancia social efectiva que impulse una mejora en la prestación de los servicios por parte de los gobiernos descentralizados, evitando que el poder se concentre en las élites locales. Por ello, la rendición de cuentas y la transparencia de la información son elementos esenciales para este acercamiento.

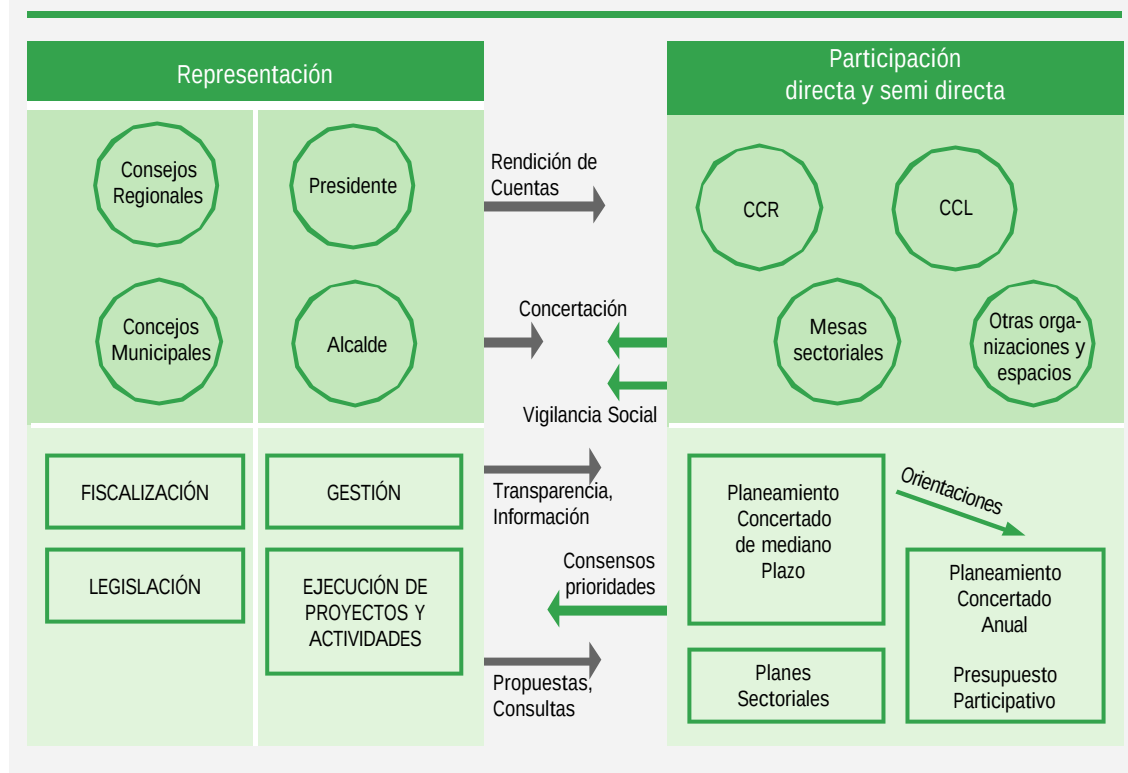
Sin embargo, acercar el poder a la ciudadanía debe ser parte de un proceso de fortalecimiento del sistema de representación, ya que un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas y el sistema de partidos políticos¹⁴⁴.

Teniendo en cuenta los mecanismos de participación introducidos por el proceso de descentralización, en el Gráfico 10 planteamos cómo podrían interactuar con aquellos de carácter representativo.

El esfuerzo descentralizador peruano efectivamente cuenta con una serie de elementos de participación y vigilancia ciudadana orientados a democratizar el ejercicio del

144 Para mayor información se sugiere revisar Martín Tanaka, Situación y perspectiva de los partidos políticos en la región Andina. El caso peruano, en: Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio, www.idea.int/publications

Gráfico N° 10: Democratización de las Decisiones Públicas



Elaboración: PRODES

poder transferido; pero existen instituciones de la democracia representativa previas a este proceso, como los concejos municipales y la revocatoria de autoridades, que también requieren ser revisadas. En esta sección realizaremos un balance de lo ocurrido en estos temas en el año 2005 hasta abril de 2006.

1. Marco Normativo

A continuación revisaremos las disposiciones normativas referidas a los procesos e instancias de participación y representación. A fin de facilitar la revisión del marco normativo, éste se ha organizado en: i) principales procesos participativos e instancias de concertación, ii) elementos del sistema de representación a nivel descentralizado y iii) transparencia y acceso a la información.

Principales procesos participativos e instancias de concertación

Las normas del proceso de descentralización prevén tres tipos de procesos de concertación entre autoridades regionales y locales y sociedad civil. Estos son: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas. Al respecto, la Constitución Política del Perú dispone que los gobiernos descentralizados formularán sus presupuestos con la participación de la población y rendirán cuentas de su ejecución, anualmente¹⁴⁵.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce entre los principios rectores de la política y gestión regional i) la participación ciudadana y ii) la rendición de cuentas. Por ello dispone que el gobierno regional se rige por el presupuesto participativo y está

145 Artículo 199° de la Constitución Política del Perú, reforma constitucional aprobada por Ley N° 27680.

obligado a realizar como mínimo dos audiencias públicas al año, una en la capital del departamento y otra en una provincia¹⁴⁶.

En cuanto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la inclusión. Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales y deben reconocer como derechos de control vecinal a i) la revocatoria de autoridades municipales y ii) la demanda de rendición de cuentas¹⁴⁷. Es importante precisar que las normas no establecen un mínimo de audiencias públicas como en el caso de los gobiernos regionales.

Adicionalmente, tanto los gobiernos locales como los regionales tienen obligación de contar con un Plan de Desarrollo Concertado - PDC, formulado con la participación de los alcaldes y la sociedad civil¹⁴⁸. El PDC es el documento que orienta la gestión regional o local y constituye el instrumento orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos¹⁴⁹.

El proceso de Presupuesto Participativo se define como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los PDC de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión¹⁵⁰.

En el marco de este proceso, se promueve la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, con énfasis en el gasto de inversión, asignando al titular de pliego la responsabilidad de llevar adelante el proceso. Es pertinente destacar que se pone énfasis en el componente de inversiones, pero no se descarta que el presupuesto de gastos corrientes pueda procesarse también participativamente. Asimismo, se dispone que se creen mecanismos de vigilancia del presupuesto basados en el acceso a la información y se obliga a los titulares de pliego a rendir cuentas ante las instancias del presupuesto participativo sobre los avances de los acuerdos de la programación participativa así como del presupuesto total.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo define con mayor claridad el rol de vigilar a los gobiernos descentralizados respecto del cumplimiento de los acuerdos y para ello dispone que quienes participan en el proceso conformen un Comité de Vigilancia para el control del presupuesto y gestión de los gobiernos descentralizados¹⁵¹.

Finalmente, tanto la Ley como el Reglamento asignan a la Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP del MEF la responsabilidad de dictar lineamientos para orientar el proceso. Por ello, al igual que el año anterior, el MEF emitió un Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2006, en el

146 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002 y modificada mediante Ley N° 27902.

147 Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

148 De acuerdo a lo establecido por: - La Constitución, artículos 192° y 194°, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales son competentes para formular sus PDC con las municipalidades y la sociedad civil.

- La Ley de Gobiernos Regionales, que establece que son competentes para formular y aprobar su PDC, definiendo al desarrollo regional como la aplicación de políticas en materia económica, social, poblacional, cultural y ambiental (artículo 15° y artículo 21°).

- La Ley Orgánica de Municipalidades, que dispone que el Concejo Municipal aprueba, a propuesta del Alcalde, el PDC Municipal y el PP y aprueba el Plan de Desarrollo Institucional y el Programa de Inversiones.

149 Conforme a lo dispuesto por: - La Ley Orgánica de Municipalidades dispuso que el CCL Provincial coordina, concerta y propone un PDC Municipal Provincial, en base al PDC Distrital y el PP, el cual luego de ser aprobado se eleva al CCR para su integración al PDC Regional. Los PDC Municipal y sus respectivos PP, tienen un carácter orientador de la inversión y asignación de recursos (artículo 97°).

- El Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, define al PDC como el documento orientador de desarrollo y del proceso de PP, que contiene los acuerdos sobre la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Este debe ser elaborado como resultado de un proceso participativo y de concertación. (artículo 1°, literal f)

150 Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N° 28056, publicada el 8 de agosto de 2003.

151 Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo - Decreto Supremo N° 171-2003-EF, publicado el 26 de noviembre de 2003.

que se establecen una serie de disposiciones para el desarrollo del proceso durante el 2005¹⁵².

Sobre el particular, cabe señalar que el Instructivo establece a manera de referencia una serie de pasos para el desarrollo del proceso de planeamiento y presupuesto participativo, estableciendo como etapas del proceso: i) preparación, ii) convocatoria, iii) identificación de agentes participantes, iv) capacitación de agentes participantes, v) desarrollo de los talleres, vi) evaluación técnica, vii) formalización de acuerdos, viii) rendición de cuentas y ix) instalación de Comité de Vigilancia.

En cuanto a las instancias de concertación, si bien es cierto que en las diferentes localidades del país existen un sinnúmero de espacios de diálogo y consenso creados por voluntad de los actores locales o por mandato de la Ley, en esta sección se analizará el marco normativo que regula a los Consejos de Coordinación, dentro de la estructura orgánica de los gobiernos descentralizados, creados en el marco del proceso de descentralización.

La estructura orgánica básica de los gobiernos regionales está integrada por: i) Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, ii) Presidente como órgano ejecutivo y iii) Consejo de Coordinación Regional - CCR,

integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación. En cuanto a las municipalidades, su estructura orgánica la conforman i) el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, ii) la Alcaldía como órgano ejecutivo y iii) el Consejo de Coordinación Local - CCL, sea provincial o distrital.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades, las características de los Consejos de Coordinación son las que se presentan en el Cuadro N° 36.

Como se desprende de este Cuadro, las principales funciones de los consejos de coordinación son emitir opinión o concertar en temas referidos a PDC, presupuesto participativo y prioridades de inversión. Es decir, los consejos de coordinación son el espacio por excelencia vinculado con los procesos participativos.

En cuanto al CCR, la Ley establece que en los primeros sesenta días naturales del año correspondiente se realiza la renovación de los miembros de la sociedad civil y la instalación del nuevo CCR. Teniendo en cuenta que la norma dispuso que el plazo máximo para instalar los CCR era el 30 de junio de 2003 y que el mandato dura 2 años, el 2005 se debían realizar nuevas elecciones de representantes de la sociedad civil¹⁵³.

152 Aprobado mediante Resolución Directoral N° 006-2005-EF/76.01, publicada el 5 de febrero de 2005. El Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007 fue aprobado por Resolución Directoral N° 011-2006-EF/76.01 y publicado el 1 de abril de 2006.

153 De acuerdo a lo establecido en la Décimo Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Cuadro Nº 36
Características de los Consejos de Coordinación

	Regional	Provincial	Distrital
Naturaleza	- Instancia de concertación y consulta - Los acuerdos se toman por consenso	- Instancia de coordinación y concertación	- Instancia de coordinación y concertación
Funciones	Emiten opinión consultiva sobre: - Presupuesto Participativo Anual - Plan de Desarrollo Regional Concertado - Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR - Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional	- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial - Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional - Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.	- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. - Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales - Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal
Integrantes	- Presidente Regional, quien lo preside - Alcaldes Provinciales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil	- Alcalde Provincial, quien lo preside - Regidores provinciales - Alcaldes Distritales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil	- Alcalde Distrital, quien lo preside - Regidores distritales - Alcaldes de Centros Poblados - Representantes de las organizaciones sociales
Porcentaje de participación de sociedad civil	- 60% alcaldes provinciales - 40% sociedad civil (del cual el 30% debe corresponder a instituciones de empresarios y productores)	Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria de alcalde, regidores provinciales y alcaldes distritales	- Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores distritales y alcaldes de centros poblados - En caso no se cuente con centros poblados o el número sea inferior al 40%, los representantes de sociedad civil serán el 40% del número legal de miembros del Concejo Municipal
Elección de representantes de la sociedad civil	- Elegidos por delegados inscritos en registro respectivo - Entre las organizaciones a nivel regional y provincial	- Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones inscritas de nivel provincial	- Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones inscritas de nivel distrital
Requisitos y restricciones para inscribirse	- Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel provincial	- Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel distrital	- Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel provincial
Duración del cargo	2 años	2 años	2 años
Régimen de Sesiones	- Por lo menos dos veces al año - A convocatoria del Presidente Regional	- Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde	- Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde
Quórum	No se precisa	La mitad más 1 de sus miembros	La mitad más 1 de sus miembros
Reglamento	No se precisa	Se aprueba por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL	Se aprueba por Ordenanza Distrital, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley Nº 27867 y Ley Orgánica de Municipalidades - Ley Nº 27972
Elaboración: PRODES

Elementos del sistema de representación a nivel descentralizado

Tal como se ha señalado en la parte introductoria de esta sección, los procesos e instancias de concertación generados en el marco de la descentralización requieren dialogar con otros elementos vinculados con el sistema democrático y apuntar a la misma dirección. Entre esos elementos se encuentran las funciones de los consejos regionales y concejos municipales -que según se señaló antes cumplen principalmente un rol normativo y fiscalizador-, así como las normas referidas a la elección y salida de autoridades, a las que haremos referencia brevemente.

De acuerdo a la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, se elige de manera conjunta al Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo Regional, por sufragio directo y por 4 años. La votación es por lista, la que deberá estar conformada por un candidato de cada provincia, incluyendo un accesitario, por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un 15% de representantes de comunidades campesina y nativas. La lista ganadora es aquella que obtiene la votación más alta y se le asigna la mitad más uno en el Consejo Regional y al resto de listas se les aplica la cifra repartidora para establecer el número de miembros que les corresponde, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos¹⁵⁴.

El Consejo Regional tiene un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, siguiendo un criterio de población electoral¹⁵⁵. El Consejo es competente para declarar la vacancia y suspensión del presidente, vicepresidente y consejeros. Entre las causas para la vacancia se encuentran: i) condena consentida o

ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad e ii) inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año, entre otras. En caso el vacado sea el Presidente, el Vicepresidente lo reemplaza con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes a la notificación, como instancia definitiva y cuyo fallo es inapelable y no revisable¹⁵⁶.

En el caso de las municipalidades, las reglas de elección son similares. La votación para alcalde y regidores es por lista, la que debe estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades campesina o nativas¹⁵⁷. La lista ganadora es aquella que obtiene la votación más alta y se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, y la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde¹⁵⁸. El número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a la población y en ningún caso será inferior a cinco ni mayor de quince¹⁵⁹.

En cuanto a la vacancia del cargo de alcalde o regidor, ésta la realiza el Concejo Municipal, por: i) ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos, sin autorización del Concejo; ii) cambio de domicilio fuera de la jurisdicción municipal; iii) sentencia judicial emitida en última instancia por delito doloso, iv) inconcurrencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses, entre otras. En caso de vacancia del Alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde, que es el

154 Artículos 8 y 12 de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, publicada 15 de marzo de 2002.

155 Artículo 191 de la Constitución Política del Perú.

156 Artículo 15°, 23° y 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

157 Artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864 publicada el 14 de octubre de 1997.

158 Artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales.

159 Artículo 24 de la Ley de Elecciones Municipales. La única excepción es el Concejo Provincial de Lima, que tienen 39 regidores.

primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral. El acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración ante el Concejo Municipal y de apelación al Jurado Nacional de Elecciones, cuya resolución es definitiva y no revisable¹⁶⁰.

En cuanto a la revocatoria, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, reconoce entre los derechos de control ciudadano la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados elegidos por elección popular, la que no procede durante el primer y el último año de mandato¹⁶¹.

La consulta de revocatoria se lleva adelante si el 25% de electores, con un máximo de 400 mil firmas, presenta la solicitud ante la ONPE y para que una autoridad resulte revocada se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos y la asistencia de 50% de los electores hábiles del padrón el día de la consulta¹⁶². El JNE acredita como reemplazante a quien alcanzó el siguiente lugar en número de votos de la misma lista para que complete el mandato¹⁶³.

Transparencia y Acceso a la Información

Se considera importante recordar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública y por ello, dispone que las entidades públicas están obligadas a publicar información en sus portales, estableciendo que progresivamente difundirán a través de Internet lo siguiente: i) información presupuestal, presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y beneficios de los altos funcionarios y personal así como sus remuneraciones, ii) adquisiciones de bienes y servicios que realicen, así como iii) información de finanzas públicas.

La Ley mencionada dispuso que los gobiernos regionales debían contar con portales en Internet hasta un año después de su instalación, esto es en el 2004, los gobiernos locales provinciales hasta un año desde el inicio del nuevo período municipal, es decir en el 2004, y los gobiernos locales distritales hasta dos años después, es decir en el 2005. La norma establece además que toda entidad pública debe identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet y establecer en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA el monto de la tasa para acceder a otra información de la entidad, el cual no puede superar el costo de reproducción de la información.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Representación y Participación: debate pendiente

Los elementos de participación que se introducen en el marco del proceso de descentralización buscan democratizar la toma de decisiones sobre asuntos públicos, acercándola a la ciudadanía a través de diferentes procesos e instancias. Tal como se señala en la parte introductoria de esta sección, es importante que estos nuevos elementos que impulsan la participación dialoguen con los elementos de representación del sistema democrático peruano.

Si se revisa los nuevos instrumentos que trae el proceso de descentralización, éstos principalmente están orientados a promover una participación directa en los asuntos públicos. Así, están los procesos de planeamiento concertado que se plasman en los PDC y presupuestos participativos, o los de rendición de cuentas en que las autoridades informan a la población sobre su gestión.

Estos nuevos instrumentos, si bien han generado dinámicas interesantes y han

160 Artículos 22º, 23º y 24º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

161 Artículos 3º, 20º y 21º de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

162 Ley N° 28421, publicada en el 17 de diciembre de 2004.

163 Artículos 22º, 23º y 24º de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

obligado a una mayor apertura de los gobiernos descentralizados, van enfrentando algunos problemas que no necesariamente podrán ser solucionados por ellos mismos. Así, como se verá en detalle más adelante, en el presupuesto participativo se vienen presentando dificultades para el cumplimiento de acuerdos, para una actuación más estratégica con mirada de mediano plazo, para realizar las labores de vigilancia y para incluir los intereses de grupos que no participan en el proceso.

Sin embargo, varios de los problemas mencionados se presentan principalmente por la debilidad de los consejos regionales y concejos municipales para desempeñar su papel y ser efectivamente espacios de representación, diálogo y concertación. Así, desde otra mirada quizá la solución no pase por ampliar la participación directa en múltiples espacios para lograr mayor legitimidad, en ampliar las deliberaciones en instancias previas donde se puedan lograr acuerdos más sólidos, en dar carácter vinculante a los acuerdos de los consejos de coordinación o en financiar la labor de vigilancia ciudadana, sino más bien pase por revisar los fundamentos y principios de los consejos regionales y concejos municipales y no contribuir a debilitarlos aún más¹⁶⁴.

En esa línea, se debe tener presente que un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas por sufragio directo y el sistema de partidos políticos¹⁶⁵.

Este balance no pretende agotar la discusión sobre este punto, sino por el contrario llamar la atención sobre la necesidad, a tres años de iniciado el proceso de descentrali-

zación, de plantear un debate más amplio sobre el tema de los elementos de democracia directa que éste trae y su relación con el fortalecimiento del sistema de representación, para lo cual más adelante se analizan algunos aspectos de especial relevancia para el debate que se plantea.

■ Reglas de Elección y Revocatoria: Importante una revisión

Los consejos regionales y concejos municipales deberían ser los espacios donde confluyen las diferentes fuerzas políticas de una determinada localidad o departamento. Estos espacios no vienen asumiendo un rol protagónico en el proceso de descentralización, sea porque el marco normativo no les atribuye un rol o porque tienen debilidades internas principalmente generadas por las reglas de elección, que antes que promover su fortalecimiento generan situaciones de potenciales conflictos¹⁶⁶.

Al respecto, resulta fundamental evaluar las siguientes reglas:

- La asignación de mayoría de consejeros regionales y regidores a la lista ganadora de cada una de estas elecciones, conocida como el *premio a la mayoría*. Si se tiene en cuenta que las autoridades elegidas son aquellas que obtienen el mayor porcentaje de votos y que usualmente el porcentaje que obtienen no supera el 30%, se está premiando con la mayoría a una lista que no necesariamente representa a la voluntad mayoritaria de la población electoral.
- La facilidad para la inscripción de listas de candidatos posibilita que un gran número de candidaturas pueda presentarse a una elección, lo que incide también en la atomización del voto. Entre los candidatos de partidos políticos y aquellos de agrupaciones independientes -algunas creadas

164 Sobre este punto se sugiere revisar Romeo Grompone, «Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional». Cuadernos Descentralistas N°15. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam. Martín Tanaka, M. (2004) «Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: El caso peruano». En Kornblith, Miriam, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Lima: IDEA.

165 Para mayor información se sugiere revisar documento de Martín Tanaka, op. cit.

166 Para mayor información sobre conflictos generados por esta reglas se sugiere revisar: Defensoría del Pueblo: Ante todo, el diálogo. En: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2005/conflictos_2005.pdf. Para mayor información del impacto de diversas reglas en las municipalidades ver: Paula Muñoz, El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. 2005. En: www.ser.org.pe/catalogo/catalogo.php?op=ListarDocumentos&id=1&inicio=0

únicamente con el fin electoral-, el número de listas de candidatos suele ser amplio, lo que genera que el voto se divida entre un número amplio de candidatos.

- A pesar que las normas reconocen una representación provincial o distrital según sea el caso, la distribución de espacios en el consejo regional y concejo municipal se produce de acuerdo al porcentaje general obtenido repartido en lista y en un sólo proceso electoral y no en función del número de votos obtenidos por el consejero o regidor en determinada provincia. Ello afecta la representación ya que el elector no tiene una relación directa con la elección del representante de su provincia.
- De otro lado, las reglas de los procesos de revocatoria también deben revisarse. Una de ellas es la referida a que no es necesario fundamentar una causa específica para plantear un proceso de revocatoria, a pesar de que procesos de esta naturaleza deberían ser el último recurso a utilizar ya que de por sí su aplicación genera inestabilidad y afecta la gobernabilidad. Por ejemplo, los motivos presentados para los procesos de revocatoria en el 2005 fueron: i) malversación de fondos, ii) abuso de autoridad, iii) incapacidad para gobernar y iv) no rendir cuentas. Para solucionar este tipo de problemas una mejor fiscalización de los concejos municipales o una oportuna intervención de la Contraloría de la República podrían ser más indicadas.
- En el mismo sentido, la exigencia de 25% de firmas del padrón electoral para el desarrollo de procesos de revocatoria plantea una inestabilidad principalmente en los distritos pequeños donde este requisito es relativamente fácil de alcanzar, mientras que no permite su desarrollo en los distritos grandes, las provincias y los departamentos, en que este requisito es en muchos casos imposible de cumplir. Así, en el 2004 se sometió a consulta de revocatoria a 186 alcaldes y 689 regidores

distritales, sólo a un alcalde y dos regidores provinciales y a ninguna autoridad regional¹⁶⁷.

- Finalmente, una de las reglas permite que no se someta a consulta la continuidad o no de todo el Consejo Regional o Concejo Municipal, sino que pueda plantearse para una sola autoridad de estas instancias. Teniendo en cuenta que quien sucede en la elección es el Vicepresidente en el caso de los gobiernos regionales y el Teniente Alcalde en las municipalidades, muchas veces la consulta es promovida por ellos, guiados por su deseo de asumir el cargo, añadiendo así mayor inestabilidad a la gobernabilidad en este nivel.

Estas normas generan permanentes conflictos en los gobiernos descentralizados, sobre todo en las municipalidades distritales, teniendo como efecto la desestabilización del gobierno que asumió el cargo. Para modificar las normas mencionadas se requiere una revisión integral del marco electoral con miras a fortalecer el sistema democrático, aplicando cuando sea posible reglas de juego similares a los procesos electorales de los distintos niveles de gobierno. Así, debería tratarse con principios comunes temas como los siguientes: i) requisitos para ser candidatos, ii) campañas electorales, iii) entrada y permanencia en el cargo y iv) conformación de los Consejos Regionales y Concejos Municipales y representación territorial.

En relación a lo anterior cabe resaltar el debate desarrollado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso en abril de 2006, referido a un proyecto de ley orientado a perfeccionar el marco legal para las elecciones regionales en el que se propone principalmente: i) eliminar el premio a la mayoría y otorgar la participación en el consejo regional en función del porcentaje obtenido y ii) desarrollar una segunda vuelta en el caso que no se obtenga más del 30% de los votos válidamente emitidos¹⁶⁸.

167 De acuerdo a información de ONPE: www.onpe.gob.pe/elecciones2004/elec2004-02c.php

168 Ver proyecto de ley 14592/2005-CR que integra los proyectos de Ley 13619, 13564, 13563, 13014, entre otros, que proponen modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales - Ley 27683.

Al respecto, existe consenso en torno a la pertinencia de eliminar el premio a la mayoría en el consejo regional e incluso diversos especialistas han recomendado que dicha modificación se haga extensiva a los gobiernos locales –teniendo en cuenta su heterogeneidad-, en sintonía con lo señalado anteriormente en el sentido de hacer reformas integrales al sistema de representación. Por el contrario, no existe consenso entre los especialistas sobre la necesidad de establecer una segunda vuelta teniendo en cuenta que ésta genera una mayoría artificial y transitoria, además de generar un gasto adicional en los procesos electorales; por ello algunos recomiendan apuntar más bien a solucionar el problema de la fragmentación, que pasa por mejorar los requisitos para presentar candidatos¹⁶⁹.

Un aspecto final a destacar es que las reglas de elección y revocatoria deberán tener en cuenta la heterogeneidad que caracteriza al Perú, y muy en especial la existencia de comunidades campesinas y nativas como formas de autogobierno en diversas partes del territorio peruano. Al respecto, se considera importante destacar como una medida acertada el cambio en la regulación referida a la elección de Jueces de Paz, al disponer que los Jueces de Paz son elegidos por los vecinos de la localidad mediante elección directa y democrática, convocada por el alcalde, presidente de la comunidad o agente municipal, según sea el caso, precisando que en las comunidades campesinas y nativas que cuenten con Juzgados de Paz las elecciones se desarrollarán conforme a sus usos y costumbres¹⁷⁰.

Lo anterior es una señal importante en el camino de involucrar a las comunidades campesinas y nativas en el funcionamiento del Estado moderno, respetando sus formas de organización y de toma de decisiones. Será importante dar seguimiento a esta experiencia de elección de autoridades, con miras a obtener lecciones que ayuden a compatibilizar los

esquemas de elección y representación con los usos y costumbres del amplio número de ciudadanos que viven y pertenecen a comunidades campesinas y nativas.

■ Se va consolidando un ciclo de interacción participativa

La segunda encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización, realizada por el Instituto de Estudios Peruanos e IMASEN, por encargo de PRODES, en: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali, revela que la población considera como un logro potencial de la descentralización la mayor participación en diferentes campos. Así, como puede observarse en el Cuadro 37, el logro de mayor participación de líderes, de la sociedad en la toma de decisiones y en la fiscalización de los gobernantes recibe un total de 32.3% de adhesiones.

Lo anterior sería una señal de que la ciudadanía valora que se vaya consolidando un ciclo de interacción que plantea una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, que comprende los procesos participativos e instancias de concertación que ha traído el proceso de descentralización peruano. Este ciclo de interacción incluye los procesos de planeamiento concertado, donde se encuentra la formulación de los PDC, que tienen un carácter de mediano plazo, y los presupuesto participativos donde anualmente se decide el destino del presupuesto, la transparencia y el acceso a la información pública, y los procesos de rendición de cuentas. Además, estos procesos están acompañados por instancias de concertación principalmente compuestas por los consejos de coordinación sean estos regionales, provinciales o distritales, donde confluyen autoridades electas y representantes de organizaciones sociales, para concertar sobre el desarrollo de sus jurisdicciones.

Será importante que los análisis que se realicen en torno a procesos e instancias de

169 Ver Aportes al Debate en Temas de Descentralización, N° 3-2006 en: [www.prodes.org.pe/sección estudios y aportes al debate/sección democratización de las decisiones públicas](http://www.prodes.org.pe/sección%20estudios%20y%20aportes%20al%20debate/sección%20democratización%20de%20las%20decisiones%20públicas).

170 Ley que regula la elección de los jueces de paz – Ley N° 28545, del 16 de junio del 2005.

Cuadro N° 37
Principal logro de la Descentralización para el futuro del país, 2005

¿Cuál será el principal logro de la descentralización para el futuro del Perú?	Porcentaje válido
Más desarrollo en las regiones	30.3
Más participación política de los líderes locales	7.6
Más participación de la sociedad en la toma de decisiones	11.4
Mejora de la calidad de los servicios públicos	
Más participación de la sociedad en la fiscalización de sus gobernantes	13.3
Mayor transparencia de las instituciones estatales	9.8
Un Estado más eficiente	7.3
Otros	0.3
Ningún logro	11.9
Total	100.0

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN
Elaboración: PRODES

participación se planteen teniendo en cuenta que es un ciclo de interacción que se está consolidando y que estos procesos deben interactuar y nutrirse uno del otro, y no abordarse como procesos aislados. Será importante también incluir en el análisis instrumentos como el Sistema Integrado de Administración Financiera y la aplicación de normas

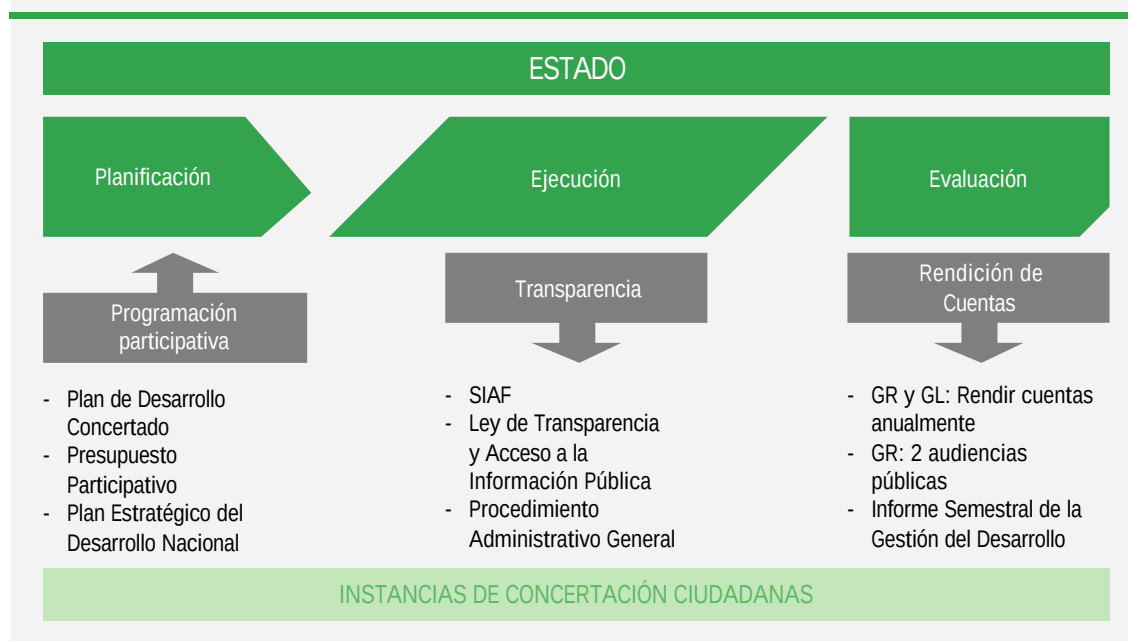
sobre transparencia de la información, que pueden ser útiles para fortalecer la interacción Estado – Ciudadanos. Sin embargo, teniendo en cuenta las elecciones nacionales y las descentralizadas, queda por analizar cómo compatibilizar los programas de gobierno de las autoridades electas con los procesos de programación participativa que se promueven desde los gobiernos regionales y locales y establecer cómo dialogarán éstos con el planeamiento estratégico nacional.

■ Hacia la institucionalización del Presupuesto Participativo

En el marco del ciclo de interacción planteado líneas arriba, el presupuesto participativo es probablemente uno de los procesos más dinámicos. Como se recordará, la obligación de planificar el presupuesto de manera participativa se establece en el año 2003 y se pone en marcha a nivel nacional en el año 2004.

A manera de balance general se puede afirmar que este proceso va consolidándose, en la medida que los diferentes actores, no sólo los gobiernos regionales y locales, sino también el nivel nacional y las organizaciones sociales, cada vez participan más y van adquiriendo un mayor conocimiento sobre el tema.

Gráfico N° 11: Interacción Estado - Ciudadanos



Elaboración: PRODES

Uno de los primeros aspectos a resaltar del proceso de presupuesto participativo es la aprobación en el 2005 de un Instructivo que recogió la experiencia así como las sugerencias de distintos actores planteadas principalmente en el taller para perfeccionar el Instructivo desarrollado por el MEF, con el apoyo de diferentes organizaciones donde participaron representantes de gobiernos descentralizados y de sociedad civil de todo el país¹⁷¹.

Entre los principales cambios del Instructivo aprobado en el 2005 se encuentran i) mayor desarrollo de la relación que debe existir entre el PDC y el presupuesto participativo, ii) precisiones sobre los agentes participantes, iii) criterios de priorización más adecuados a las especificidades de los proyectos, iv) mecanismos de articulación del proceso en los tres niveles de gobierno y v) un cronograma que adelanta los plazos del proceso para hacerlo coincidir con el ciclo presupuestal.

El Instructivo aprobado en el 2006 mantiene el esquema anterior e incluye mayores detalles en varias de sus secciones, como por ejemplo en la de rendición de cuentas. Entre los aspectos más resaltantes figuran i) mayores orientaciones sobre la revisión, ajustes y acuerdos del PDC, ii) otorgar un rol protagónico al Sistema Nacional de Control en vigilar el cumplimiento de los acuerdos y iii) disponer que debe garantizarse la inclusión en los equipos técnicos de un representante de la sociedad civil.

El avance en la consolidación del proceso plantea la necesidad de realizar algunos ajustes para su mejor desarrollo y continuo perfeccionamiento, por lo cual se requiere evaluar algunos de sus elementos, los que a continuación se revisan brevemente.

Es evidente que uno de los elementos vitales del proceso es la voluntad política de la autoridad, siendo notorio que en los casos

en que está presente el proceso se desenvuelve con mejores resultados¹⁷². Por ello diferentes especialistas consultados recomiendan que se generen incentivos para premiar la decisión de las autoridades de desarrollar procesos de esta naturaleza, además de impulsar estudios e investigaciones que evidencien los beneficios tangibles que este tipo de procesos trae para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia, así como para las propias autoridades políticas.

Otro aspecto que se ha evidenciado como clave es el vinculado al fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades. Aquellos gobiernos descentralizados que han recibido acompañamiento técnico están en mejor posición para afrontar satisfactoriamente estos procesos, sobre todo en los aspectos vinculados con la negociación y concertación, donde las habilidades de los funcionarios regionales y locales son débiles en comparación con aquellas más vinculadas con sus tareas cotidianas, tales como ciclo presupuestario e inversión pública.

En cuanto a la calidad de la inversión, la mayoría de gobiernos descentralizados, principalmente los gobiernos locales, no llega con propuestas de proyectos estratégicos a someter a consideración de los agentes participantes –tampoco lo hacen los agentes participantes–, lo que deja el destino del presupuesto a las propuestas que se generen durante el proceso, lo que ha demostrado tener limitaciones¹⁷³. A entender de diversos especialistas que acompañan este proceso, este problema se agrava por el paradigma que comparten tanto la población como las autoridades en relación a ver el desarrollo como infraestructura y por tanto obras.

En relación a los techos presupuestales, se considera importante que su publicación sea más oportuna. El 2005, al igual que los años

171 Este taller se desarrolló el 14 de diciembre en la ciudad de Lima y participaron más de 400 personas.

172 Este fue uno de los primeros hallazgos encontrados en la evaluación del proceso de presupuesto participativo realizado por PRODES.

Para mayor información revisar:

Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos. En: [www.prodes.org.pe/sección Seguimiento del Proceso/](http://www.prodes.org.pe/sección%20Seguimiento%20del%20Proceso/)

173 Un caso interesante a revisar es el de la Municipalidad Provincial de Huancayo, que partió por identificar proyectos estratégicos en función de su Plan de Desarrollo Concertado y los sometió a la ciudadanía para su priorización.

anteriores, se publicaron con posterioridad al inicio del proceso. Así, a pesar que las municipalidades provinciales tenían hasta el 3 de agosto de 2005 para presentar los anteproyectos de presupuesto donde se recogiesen los acuerdos del proceso participativo¹⁷⁴, recién el 17 de julio de 2005 el MEF aprobó el estimado de recursos públicos (techos presupuestales) que los gobiernos regionales y locales debían considerar en el presupuesto institucional de apertura para el año 2006¹⁷⁵.

De acuerdo a indagaciones realizadas, las diferencias en los techos presupuestales respecto del año anterior no son relevantes (en algunos casos los techos son iguales y en otros un poco mayores) y los gobiernos descentralizados habrían utilizado en sus procesos participativos el techo del año anterior, por lo que no se habrían presentado mayores problemas. Sin embargo, sería recomendable que el MEF defina a futuro con mayor antelación los techos presupuestales, para evitar sorpresas en los procesos participativos. Ello es de especial relevancia en el caso de los gobiernos descentralizados que reciben canon, teniendo en cuenta la naturaleza poco constante de esta fuente de financiamiento.

Otro aspecto que se requiere mejorar es el referido al cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso. Existen diferentes formas de incumplimiento de los acuerdos, siendo las principales que i) no se recogen los acuerdos en el Presupuesto Institucional Anual y ii) durante la ejecución del presupuesto no se destina presupuesto a los proyectos priorizados. Ambas situaciones pueden responder a diferentes razones entre ellas falta de voluntad política, no sólo del Presidente o Alcalde sino también del Consejo Regional o Concejo Municipal que

son quienes aprueban el presupuesto final, pero también que los proyectos priorizados no tienen sustento técnico o no se les ha asignado el presupuesto suficiente, lo que dificulta su ejecución.

Al respecto, el Instructivo publicado en abril de 2006 intenta dar respuesta a este problema otorgando un rol protagónico al Sistema de Control y a la Contraloría General de la República, quien deberá vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso¹⁷⁶. Se considera que la solución al problema de cumplimiento de los acuerdos debería pasar no sólo por una maduración del propio proceso sino por impulsar que los gobiernos descentralizados trabajen en una agenda de proyectos estratégicos sustentados técnicamente que den respuesta a las necesidades regionales o locales, asignar un rol más protagónico al consejo regional y concejo municipal a lo largo del proceso - quienes deberían asumir un rol de garantes y representantes en las distintas etapas del proceso-, así como promover procesos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los acuerdos y consensos con los consejos de coordinación como mínimo para el cambio de proyectos priorizados por aquellos que quedaron en cartera durante el proceso.

En el mismo sentido, es necesario fortalecer al equipo técnico que da soporte al proceso, dado que en muchos casos se priorizan ideas de proyectos con muy poca información y sustento técnico. Por ejemplo, en la Municipalidad Distrital de Marcavelica, de la provincia de Sullana en Piura, que ha venido siendo acompañada por el Proyecto Voces de los Pobres, no se habrían presentado problemas para la formalización y cumplimiento de los acuerdos a nivel del Presupuesto Institucional. Para ello habría sido decisiva la participación del equipo técnico,

174 De acuerdo a la Resolución Directoral Nº 040-2005-EF/76.01, que fija plazos para la remisión de información presupuestal de los gobiernos locales publicada el 19 de julio de 2005.

175 Aprobados por Resolución Directoral Nº 001-2005-EF/65.01, publicada el 1 de abril de 2005.

176 Este Instructivo añade una sección denominada Cumplimiento de Compromisos en la que establece que en el marco del Sistema Nacional de Control, las autoridades, funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales y locales vinculados al proceso del presupuesto participativo son responsables del control relativo a la gestión institucional sobre dicho proceso. Además, establece que el Órgano de Control Institucional del pliego -OCI efectúa el control gubernamental relativo al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

el cual evaluó antes del taller de priorización los proyectos a los que se destinaría presupuesto, y también el respeto a su opinión por parte de los agentes participantes.

En esa línea, se recomienda que el equipo técnico que acompaña el proceso tenga mayor capacidad para observar proyectos por su falta de sustento técnico, de tal forma que éstos no puedan pasar a la etapa de priorización, ello siempre y cuando los motivos de la observación sean explicados a los agentes participantes. Además, tal como han venido haciendo diversos gobiernos descentralizados y lo enfatiza el Instructivo del 2006, se sugiere incorporar dentro del equipo técnico a profesionales de organizaciones sociales con conocimientos de proyectos, fortaleciendo así su composición y legitimidad¹⁷⁷.

Respecto al énfasis que el Instructivo 2006 da al ajuste del PDC, algunos especialistas sugieren evaluar la pertinencia de que en el presupuesto participativo se promueva revisar anualmente el PDC teniendo en cuenta que este instrumento tiene un carácter de mediano plazo y que uno de sus objetivos es orientar el proceso de presupuesto participativo; en tal sentido, sugieren que la actualización del PDC no sea tan frecuente y en un espacio distinto a la formulación del presupuesto participativo.

En cuanto a la participación y representatividad de los actores, el 2005 un número mayor de organizaciones se inscribió en los registros de agentes participantes, lo que podría haberse visto impulsado por las convocatorias más amplias y oportunas desde los gobiernos descentralizados, así como por una conciencia mayor de los actores sobre la importancia del proceso, quienes percibirían que no participar implica no obtener recursos para los proyectos priori-

tarios para su desarrollo¹⁷⁸. Sin embargo, la mayor participación se da principalmente al momento de la priorización de proyectos y no a lo largo de todo el proceso.

En cuanto a la representatividad de los actores, será importante contar con información sobre quiénes participan y a quiénes representan y fomentar una mayor representación de grupos tradicionalmente excluidos como las comunidades campesinas y nativas, sea a través de sus representantes directos o de sus autoridades electas. Será también importante analizar por qué algunos grupos optan por no participar, lo que de acuerdo a especialistas consultados se debería a la desconfianza hacia las autoridades y la existencia de canales alternativos para hacer escuchar su voz.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Instructivo debería tener principalmente un carácter orientador del proceso, que permita a los gobiernos descentralizados en el marco de su autonomía y conocimiento ajustar el proceso a su realidad, se sugiere que éste tenga un carácter más permanente y que no requiera ser ajustado anualmente. Ello con el fin de darle mayor predictibilidad al proceso y de evitar que los gobiernos descentralizados estén a la espera de su aprobación para iniciar sus respectivos procesos, tal como ha sucedido en el proceso del año 2006, cuyo inicio se ha postergado en la mayoría de departamentos del país por el retraso en la aprobación del instructivo correspondiente¹⁷⁹.

En la misma línea, se sugiere que los gobiernos descentralizados no aprueben una ordenanza anual sino que aprueben una de carácter permanente, sin perjuicio de lo cual sería recomendable que cada nuevo gobierno pueda introducir los ajustes que considere convenientes.

177 El Instructivo publicado en abril de 2006 dispone que debe garantizarse la inclusión de un representante de la sociedad civil en el equipo técnico.

178 Ver proyecto Participa Perú: Vigilancia del proceso de descentralización, Balance Anual 2005. Abril de 2006. En: http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/9f3e1048ca6446bc28356665afbe3517/vigila_9.pdf

179 El Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007 fue aprobado por Resolución Directoral N° 011-2006-EF/76.01 y publicado el 1 de Abril de 2006.

■ Pocos avances en prácticas de Transparencia y Rendición de Cuentas

Tal como se ha señalado anteriormente, los elementos de democratización introducidos por el proceso de descentralización buscan acercar el poder no sólo a los niveles de gobierno más cercanos a la población, sino también a los ciudadanos y ciudadanas, para que exijan de sus autoridades mejores servicios. Sin este componente, es probable que el proceso de descentralización avance y no necesariamente incida en una mejora de la calidad de servicios y menos aún en una relación más democrática entre el Estado y la ciudadanía. Por eso preocupa que los avances en cuanto a acciones de transparencia de la información y rendición de cuentas sean aún débiles.

En cuanto a los procesos de rendición de cuentas, éstos principalmente están centrados en el desarrollo de asambleas públicas en el nivel regional en cumplimiento de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Durante el 2005, se observa una mejora en la organización y el desarrollo de las audiencias e incluso en algunos casos el incremento de participantes¹⁸⁰.

También se nota un avance en la presentación de información a los participantes en las asambleas, aunque la información está centrada principalmente en aspectos presupuestales y tiene un carácter bastante técnico¹⁸¹. Algunas personas consultadas señalan que las autoridades y funcionarios no diferencian entre la información que deben brindar a las instancias del nivel nacional, como por ejemplo Contraloría, con aquella que se debería brindar a la población, no sólo en cuanto a fondo sino principalmente en cuanto a forma.

Asimismo, generalmente se ve a las asambleas como el único mecanismo para rendir

cuentas, cuando podrían utilizarse otros que se adecuen mejor a las realidades y dinámicas locales. En esa línea, algunos gobiernos locales estarían realizando actividades de rendición de cuentas acercándose a la población involucrada con determinado proyecto a brindarle información específica sobre el avance y situación del mismo¹⁸².

Cabe señalar, sin embargo, en el nivel provincial y local la mayoría de autoridades no ha desarrollado procesos de rendición de cuentas. Si bien no existen instituciones que realicen una vigilancia tan cercana a los gobiernos locales en este campo, de acuerdo a información levantada por PRODES en los siete departamentos donde trabaja, los procesos de rendición de cuentas no se han desarrollado masivamente. Entre las diferentes razones se encuentra que los gobiernos locales no tienen un mandato legal de audiencias mínimas al año como en el caso de los gobiernos regionales.

Tomando en cuenta que los gobiernos locales vienen recibiendo la transferencia de programas sociales, será muy importante fomentar en ellos una práctica de rendición de cuentas que impulse que los beneficiarios exijan mejoras en la calidad de los servicios, con mayor razón si de acuerdo a la encuesta antes referida sólo el 17.7% sabe si su municipalidad distrital realiza rendición de cuentas.

En cuanto al tema de transparencia, tal como se ha señalado en la parte normativa de esta sección, las entidades públicas están obligadas a publicar diversa información sobre su gestión. Para el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, éstos debían contar con portales actualizados en el 2004 y las distritales en el 2005. Es decir, actualmente todas las entidades públicas están obligadas a mantener portales actualizados con la información requerida.

180 Ver proyecto Participa Perú. op. cit.

181 Cabe resaltar el caso del Gobierno Regional de Junín, que puso a disposición de la población el Informe de Gestión por lo menos dos meses antes de la fecha programada para la asamblea de rendición de cuentas, e incluyó en el mismo información sobre el proceso de transferencia de responsabilidades y participación ciudadana, por ejemplo. Ver además proyecto Participa Perú op. cit. pág. 40.

182 Referencias recogidas por la REMURPE.

De acuerdo a la supervisión realizada durante el mes de octubre de 2005 por la Defensoría del Pueblo, se constató un incremento en el nivel de cumplimiento de la mayoría de los gobiernos regionales en los diversos rubros de información, siendo los Gobiernos Regionales de Cajamarca, La Libertad, Lambayeque y Piura los que difunden mayor información (100% de cumplimiento en los rubros medidos por la Defensoría del Pueblo), en tanto que los de Huánuco, Moquegua, Puno y Madre de Dios los que menor nivel de cumplimiento presentan (menos del 50% de la información)¹⁸³. Es interesante notar que la labor de supervisión realizada por instituciones públicas y privadas incide satisfactoriamente en una gestión más transparente de los gobiernos regionales, por lo que será interesante mantener y dar sostenibilidad a esta saludable labor de vigilancia.

En el caso de los gobiernos locales no se cuenta con información disponible, pero se podría afirmar que en términos generales éstos no cumplen con las normas sobre transparencia y acceso a la información¹⁸⁴. Sobre este punto es importante tener en cuenta que entre las razones se puede encontrar, además de la escasa voluntad de informar, la existencia de dificultades técnicas y económicas. Sobre este punto, se considera importante tener en cuenta que, de acuerdo a la citada segunda encuesta de percepción ciudadana en las zonas PRODES, mientras más cerca de la ciudadanía se encuentra el gobierno, más transparente se percibe (ver Cuadro N° 38), lo cual podría incidir en el incremento de la confianza entre el gobierno y la sociedad civil y demostraría que en el nivel local existen otros mecanismos de transparencia más allá de los portales.

Cuadro N° 38
Promedio de la escala de transparencia, 2005

En una escala de 1 a 5, donde 1 es poco transparente y 5 muy transparente, ¿cuán transparente cree que es ...?	Promedio
Municipalidad Distrital	2.68
Municipalidad Provincial	2.46
Gobierno Regional	2.21
Gobierno Nacional	2.01

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN

Elaboración: PRODES

■ Instancias de concertación: una necesaria revisión

Los dos puntos anteriores han estado referidos a dos de los procesos vinculados con el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía que se viene gestando con el proceso de descentralización: presupuesto participativo y rendición de cuentas. En esta sección se hace referencia a las instancias de concertación que se incorporan con este proceso.

Una de las principales críticas que se planteó en su oportunidad a la incorporación de los consejos de coordinación dentro de la estructura orgánica de los gobiernos descentralizados estuvo referida al hecho de que las normas desconocían instancias de concertación preexistentes que respondían mejor a la realidad y dinámicas locales. A dos años del proceso, se puede afirmar que los consejos de coordinación han tenido un limitado grado de funcionamiento¹⁸⁵.

183 Defensoría del Pueblo. Reporte de Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales. Octubre 2005. En: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/superv_portal_oct_2005.pdf. Respecto a este punto ver proyecto Participa Perú. op.cit.

184 De acuerdo al Estudio «Diagnóstico de Base del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales» elaborado por el IEP por encargo de CONSUCODE, de una muestra de 187 municipalidades, entre provinciales y distritales de 7 departamentos del país, a mediados de 2004 sólo el 24% tenía funcionario responsable de entregar información designado y el 20% había publicado el TUPA.

185 Sobre este punto se recomienda revisar José Pisconte y Luis Villavicencio, Informe sobre Formación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local y su Articulación con otros Espacios de Participación. Elaborado para el CND con el apoyo de APODER. Agosto 2005.

En el caso del nivel regional, la Defensoría del Pueblo ha realizado un seguimiento al funcionamiento de los CCR donde se evidencia que, de 25 gobiernos regionales, 16 realizaron entre 3 y 5 reuniones entre julio de 2004 y diciembre de 2005 e incluso los CCR de Huancavelica y Junín se reunieron más de cinco veces. La convocatoria a las reuniones se realizó con por lo menos tres días de anticipación y en su mayoría estuvo acompañada de una agenda sobre los temas a tratar, donde el principal fue presupuesto participativo de los años 2004 y 2005¹⁸⁶. Ello evidencia un avance en el funcionamiento institucionalizado de los CCR y en el rol de estas instancias en los procesos de planeamiento.

Durante el segundo y tercer trimestre del 2005 se desarrollaron procesos de renovación de representantes de sociedad civil ante el CCR en la mayoría de gobiernos regionales, dado que éstos ya habían cumplido el período de dos años que establece la ley. Cabe mencionar que en algunos casos el proceso se desarrolló con cierto retraso, sobre todo porque el cambio de representantes coincidía con el proceso de presupuesto participativo. De acuerdo

al Reporte de Vigilancia N° 9 del proceso de descentralización desarrollado por Participa Perú de 15 gobiernos regionales, sólo el Gobierno Regional de Cusco no ha desarrollado un proceso de renovación¹⁸⁷. Es importante mencionar que con la renovación no ha habido mayor variación en los grupos a quienes representan los miembros del CCR, siendo éstos: organizaciones de empresarios productores agrarios, colegios de profesionales, ONG, entre otros.

Sin embargo, estas instancias no logran ser reconocidas por la población. De acuerdo a la segunda encuesta de percepción ciudadana en las zonas PRODES, una proporción pequeña, entre 10 y 11% de los encuestados, conoce al CCR, siendo el espacio más conocido el de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (20%), tal como se puede observar en el Cuadro N° 39.

Desde el punto de vista de promover la concertación entre autoridades y sociedad civil, estas instancias tampoco logran desarrollarse. De un lado, porque los requisitos para ocupar el cargo de representantes son bastante formalistas y no se ajustan a la realidad regional¹⁸⁸ -con lo cual los elegidos tie-

Cuadro N° 39
Conocimiento de los nuevos espacios de concertación y coordinación, 2005 (Porcentajes)

¿Sabe si existe...?	CCR Regional	CCL Provincial	CCL Distrital	Mesa de Concertación	Consejo Regional de Salud	Consejo Educativo Regional	CONEI de la Escuela
Si	10.2	9.6	11.2	20.3	9.9	9.4	10.2
No	89.8	90.4	88.8	79.7	90.1	90.6	89.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN

Elaboración: PRODES

186 Según el Informe mencionado, sólo los CCR de los Gobiernos Regionales de La Libertad y Ucayali no se reunieron ni una sola vez.. Ver Defensoría del Pueblo: Primer Reporte de supervisión del funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional en el período julio 2004- diciembre de 2005. Febrero de 2006 en: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2006/superv_ccr_jul_dic_2005.pdf

187 De acuerdo al Proyecto Participa Perú. op.cit. pág. 47. Es importante mencionar que de acuerdo a información recogida en el Gobierno Regional del Cusco, el retraso se debe a los ajustes que han venido haciendo a la conformación del CCR, dado que por Ordenanza Regional se ha ampliado el número de representantes de sociedad civil de 9 a 17, y se ha incorporado a los directores regionales y 2 representantes de las municipalidades distritales.

188 Para mayor información revisar: PRODES, Informe de Balance del Proceso de descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una agenda pendiente 2004: www.prodes.org.pe/sección_seguimiento_al_proceso. Ver también José Pisconte y Luis Villavicencio, op cit.

nen limitada representatividad-, y de otro porque con reuniones esporádicas y una participación minoritaria de la sociedad civil no resultan espacios atractivos para la concertación. Otro aspecto que influye es que en los consejos de coordinación regional y provincial participan los alcaldes del nivel inferior, lo que hace difícil que la agenda en estas instancias enfatice la concertación entre Estado y sociedad civil, habida cuenta de los distintos intereses de alcaldes y sociedad civil y de la falta de un espacio propio para la concertación entre autoridades de distintos niveles de gobierno¹⁸⁹. Adicionalmente, los consejeros regionales no participan en el CCR –a diferencia de los gobiernos locales en que los regidores sí participan-, lo que dificulta que los planteamientos de los representantes de sociedad civil lleguen a los Consejos Regionales, instancia de decisión y fiscalización de los gobiernos regionales.

Otros espacios que tampoco estarían funcionando son los Comité de Vigilancia creados en el marco de los procesos de presupuesto participativo, los que tienen entre sus funciones la labor de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso y tienen una vigencia anual¹⁹⁰. Estos Comités no estarían funcionando, entre otras razones, porque no tienen capacidad para supervisar a los gobiernos locales, ya que no cuentan con potestades efectivas ni recursos económicos para exigir información y hacer cumplir los compromisos¹⁹¹.

A lo anterior habría que añadir que se sigue generando una multiplicidad de espacios de concertación en el nivel regional y local que podrían terminar por debilitar la concertación. Están, por ejemplo, los Consejos de Salud y Educación, de Micro y Pequeña

Empresa, de Turismo, de la Mujer y otros que se generan tanto por disposiciones sectoriales como por voluntad propia de los gobiernos descentralizados¹⁹². Varios de estos espacios sectoriales no funcionan periódicamente¹⁹³, ni dialogan con las instancias orgánicas de los gobiernos descentralizados –como los consejos regionales, concejos municipales y consejos de coordinación- o con el proceso de presupuesto participativo lo que implicaría que toman decisiones o formulan planteamientos que no necesariamente serán recogidos en la programación presupuestaria.

También se están generando otros espacios de vigilancia ciudadana, con lo cual a los consejos de coordinación, los comités de vigilancia y las mesas de concertación se están sumando otros como las Veedurías Ciudadanas promovidas por CONSUCODE para la vigilancia social de los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado.

Si los espacios de concertación y vigilancia que se vienen creando no se engarzan entre sí y con los procesos clave de planeamiento concertado y rendición de cuentas, es probable que no sean sostenibles en el tiempo e incidan en una desmotivación hacia la participación. Ello plantea la necesidad de revisar los espacios de concertación y vigilancia, y repensar qué tipo de instancias requiere el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia ciudadana de calidad.

Una primera identificación de los roles que deben jugar espacios en que participe la sociedad civil para caminar hacia la consolidación del ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía incluye los siguientes:

189 Sobre este punto revisar Romeo, Grompone. Notas sobre Descentralización, Relaciones entre Estado y Sociedad y Participación Ciudadana, en: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/descentralizacion_estado_sociedad.pdf

190 Para más información ver proyecto Participa Perú. op. cit. pag. 49.

191 El instructivo de abril de 2006 mantiene la creación de los Comité de Vigilancia y define con más detalle sus funciones, así como la información que deben entregarles los gobiernos descentralizados.

192 Una de las personas consultadas para la elaboración de este informe señaló que por ejemplo la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de San Martín tiene a su cargo la coordinación de hasta 17 espacios de concertación.

193 Ver proyecto Participa Perú. op. cit. págs. 55 y 56.

- Garantizar la inclusión de los puntos de vista de la sociedad civil en los Planes de Desarrollo Concertado y los presupuestos participativos.
- Hacer un seguimiento de los avances de los Planes de Desarrollo Concertados y del cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo, y facilitar a la vez el diálogo entre el componente técnico de la inversión pública con la decisión de los agentes participantes.
- Supervisar la gestión de los gobiernos descentralizados, para incidir en una mejora de la calidad de la gestión.

La definición de las instancias a las cuales deberían asignarse los roles anteriores debe plantearse evitando duplicar espacios de concertación o debilitar a instancias como los consejos regionales y los concejos municipales y los consejos de coordinación, a quienes se les podría asignar varias de las funciones señaladas. Será importante que cualquier tipo de regulación al respecto no restrinja el funcionamiento de aquellos espacios que responden a dinámicas locales sino que por el contrario encuentre mecanismos para incorporarlos y fortalecerlos.

■ Un imprescindible papel más activo de los partidos políticos

En el primer punto de este balance se señala que se requiere un debate mucho más amplio e integral sobre cómo dialogan los elementos introducidos por el proceso de descentralización orientados a democratizar la relación entre Estado y sociedad con el necesario fortalecimiento de la representación que un Estado democrático requiere.

En este debate uno de los principales actores son los partidos políticos, quienes en teoría son los actores privilegiados para intermediar la participación de los ciudadanos y ciudadanas. Ellos deberían cumplir una serie de funciones, tales como: canalizar las demandas e intereses de la ciudadanía; elaborar propuestas para ser presentadas

en la sociedad en forma de planes de gobierno o de ideologías; fiscalización de las acciones de los gobiernos de turno; formación de dirigentes políticos; resolución de conflictos; agregación de intereses y representación de los ciudadanos; fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y legitimación del sistema político, entre otros¹⁹⁴.

Más allá de los problemas y debilidades de los partidos políticos peruanos, es vital para la democracia el fortalecimiento del sistema de partidos y para ello es importante tomar conciencia de la importancia del partido político como actor en el sistema democrático. Si bien no es materia de este Informe tratar a profundidad el tema, se considera valioso rescatar dentro de este balance el interés por la consolidación de los partidos que se evidencia a través de normas y otras acciones recientes.

Así, en octubre de 2005 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28617, que establece que 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. Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán una vigencia por un año, luego del cual su inscripción se cancelará. Sin embargo, para la elección del 2006 el número mínimo de representantes fue de 5 y el porcentaje mínimo de 4%.

Si bien esta regla se aplica sólo para el nivel nacional, se considera que esta norma podría ser un paso importante para fortalecer el sistema de partidos y desincentivar su atomización. Ello a pesar del malestar que la norma podría generar en los partidos nuevos y pequeños. Sobre este punto, no hay que perder de vista que los partidos más grandes no necesariamente tienen capacidad para responder a dinámicas locales o encarnar intereses locales, por lo que este tema debería ser parte de la agenda de los partidos, los que deberían preocuparse por contar con mayor capacidad de representación

194 Ver PNUD (2004), Sartota (2002), Alcántara y Freidenberg (2003), Mainwaring y Scully (1995) y Sagasti, Patrón, Hernández y Lynch (2003), Abal (2002) para una revisión de las funciones y atributos de los partidos políticos y su papel en la gobernabilidad democrática, especialmente para el caso de América Latina.

de estos espacios y de aquellos movimientos más pequeños incapaces de obtener representación a nivel nacional, que a su vez deberán aprender a generar alianzas con los primeros.

Es importante mencionar que esta norma lo que busca es precisamente dar solución a un problema de atomización de la representación, presente no sólo en el nivel nacional. Al respecto, según algunos especialistas consultados, las normas electorales en general son mucho más exigente con los partidos nacionales, menos con los regionales y casi nada con los movimientos locales, lo que ayuda a explicar la proliferación de las candidaturas en los ámbitos locales, que debe ser solucionada al igual que a nivel nacional. Si bien para el caso del nivel regional y local la barrera del 4% no necesariamente sería aplicable - ya que los espacios para distribuir no son tan numerosos que permitan la aplicación de porcentajes- se requiere plantear medidas que permitan solucionar el problema de la atomización, las que podrían pasar por mejorar los requisitos para presentar candidatos.

Otras novedades son las modificaciones incorporadas a la Ley de Partidos Políticos mediante la Ley N° 28624 publicada en no-

viembre de 2005 que incorpora la Declaración Jurada de Vida de candidatas y candidatos y la Ley N° 28711 del 18 de abril de 2006 que introduce la obligación de entregar planes de gobierno para las elecciones nacionales, regionales y locales como mecanismo de transparencia e información para los electores.

Finalmente, durante el año 2005 se ha notado una tendencia saludable, al menos de un sector de la población, de exigir a los partidos que fijen posición en calidad de líderes de opinión sobre determinados temas. Así, durante el debate en el proceso de referéndum para la conformación de regiones se pidió a los partidos que asumieran una posición al respecto, la que no necesariamente pudo darse en la medida que tenían posiciones diferentes según se hablara con representantes en el Congreso, en el Ejecutivo o en los gobiernos descentralizados. Otro tema sobre el que se viene pidiendo una posición es el vinculado al TLC. Además, durante el mes de diciembre de 2005 y el primer trimestre de 2006 diversas instituciones han desarrollado debates con los candidatos y candidatas presidenciales y sus respectivos equipos de plan de gobierno para escuchar sus posiciones en materia de descentralización, entre otros¹⁹⁵.

195 Por ejemplo, el Grupo Gobernabilidad de las Agencias de Cooperación Internacional, en conjunto con el Acuerdo Nacional y el Consejo de la Prensa Peruana, organizó un Foro en diciembre de 2005, en tanto que el CND hizo lo propio en febrero de 2006.

Recomendaciones

1. Impulsar un debate sobre cómo la actuación articulada y complementaria de los elementos de representación ciudadana y aquellos de participación pueden generar mejores condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático del país. En esa línea, un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas y el sistema de partidos políticos¹⁹⁶. Por ello, con una mirada más integral se recomienda continuar con el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.
2. Se recomienda potenciar el rol de los consejeros y regidores como representantes y control horizontal, tomando en cuenta además la heterogeneidad del país y los usos y costumbres de comunidades campesinas y nativas. Se plantea involucrarlos más activamente en el proceso de presupuesto participativo, en la concertación con los consejos de coordinación y en tareas de fiscalización. En la revisión sugerida se recomienda tener en cuenta las siguientes posibilidades:
 - Establecer el reparto de espacios en los consejos regionales y concejos municipales en función del porcentaje obtenido por los candidatos elegidos y eliminar el premio a la mayoría. Evaluar la distribución de los espacios por lista y su conjugación con el tema de la representación territorial.
 - Perfeccionar las reglas de sucesión en el cargo y las referidas a los procesos de revocatoria de tal forma que no sean fuentes de potenciales conflictos y resulten aplicables a nivel regional, provincial, y como mecanismos excepcionales.
 - Prever mecanismos para incorporar dentro de los concejos municipales a los representantes de las comunidades campesinas y nativas.
3. Los diferentes actores públicos y privados, pero sobre todo el Ejecutivo y el Legislativo, deben tener en consideración que está en proceso de consolidación un ciclo de interacción entre los gobiernos descentralizados y la ciudadanía, compuesto por diferentes procesos e instancias. Se recomienda potenciar este ciclo de interacción, vinculando la rendición de cuentas del proceso de presupuesto participativo con la rendición de cuentas sobre la gestión del gobierno local, y éstos con una dinámica

¹⁹⁶ Para mayor información se sugiere revisar el documento de Martín Tanaka, op. cit.

permanente de transparencia y difusión de información de la gestión local. Será importante vincular los Comités de Vigilancia con los consejos regionales, concejos municipales y consejos de coordinación y otras instancias de la localidad. Una tarea que cobra mayor relevancia ad portas del proceso electoral regional y municipal es precisar cómo compatibilizar los programas de gobierno con los procesos de programación participativa.

4. En cuanto al presupuesto participativo, se sugiere pensar en incentivos para promover la voluntad política para el desarrollo de procesos participativos. Se sugiere también impulsar que las autoridades cuenten con una agenda de proyectos prioritarios consensuada con su consejo de coordinación y aprobada por su consejo regional o concejo municipal, para favorecer que el debate en el presupuesto participativo sea de proyectos con un mayor análisis previo.
5. Se recomienda aprobar un Instructivo del Proceso de Presupuesto Participativo de carácter permanente y con un fin orientador, e impulsar que los gobiernos aprueben una ordenanza general, quedando para normas anuales sólo lo referido a plazos o a aspectos muy específicos. Se recomienda que el MEF publique oportunamente los techos presupuestales.
6. Impulsar procesos de rendición de cuentas, en especial en espacios en que los participantes estén en mejor condición para debatir (por contar con mayor información, como el CCR y CCL) y promover que los consejeros y regidores participen. Brindar orientaciones e instrumentos a los gobiernos descentralizados sobre el tipo de información que deberían entregar en estos procesos y la forma en que deberían hacerlo.
7. Repensar qué tipo de espacios requiere el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia ciudadana. Ello implica identificar los roles que deben cumplir estas instancias y las características que deben tener. Toda reforma normativa en este sentido debe garantizar el respeto a instancias ya existentes a nivel regional o local y apuntar a su fortalecimiento.
8. Evaluar la conveniencia de modificar la conformación de los CCR y CCL, para que sólo corresponda a autoridades de un nivel de gobierno y representantes de la sociedad civil, y así reforzar su función de concertación entre Estado y ciudadanía antes que de coordinación intergubernamental. De similar manera, evaluar si conviene establecer una participación mayoritaria de la sociedad civil, de eliminar los requisitos formales que limitan la representatividad –y favorecer la participación de grupos excluidos- propiciar la continuidad de los representantes para una mayor especialización –y no renovación cada dos años- y favorecer una mayor periodicidad de sus reuniones.
9. Analizar qué se requiere para promover y fortalecer la vigilancia ciudadana y evitar la dispersión de esfuerzos, en especial a nivel distrital. Se sugiere evaluar la conveniencia de reforzar las capacidades de los consejos regionales y concejos municipales en su función fiscalizadora y de asignar el rol de los Comités de Vigilancia a organizaciones o instancias de carácter permanente de las distintas localidades.

Adecuación de Sistemas

VI Administrativos

Los sistemas administrativos son el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización y promueven la eficiencia en el uso de recursos en las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno. Entre los principales sistemas de la administración pública peruana figuran los de adquisiciones y contrataciones, personal, inversión pública, presupuesto, planeamiento, contabilidad, tesorería, entre otros.

Dada la heterogeneidad de las entidades del sector público -desde ministerios hasta municipalidades rurales- y el proceso de descentralización en marcha, será prioritario que los sistemas administrativos se adecuen al nuevo funcionamiento descentralizado del Estado. Con esta adecuación se favorecería que los diferentes sistemas puedan ser utilizados por la diversidad de entidades existentes y cumplan los objetivos para los que fueron creados, a la par que se garantizaría una acción coherente del Estado.

En líneas generales, se entiende por adecuación de los sistemas administrativos, en el marco del proceso de descentralización, a la modificación de los mismos -en términos de simplificación e integración- a fin de que sean verdaderos instrumentos de gestión tanto para el gobierno central, como para los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. Es decir, se trata de que sus normas respondan a la heterogeneidad de estas

entidades y a las características que tienen en términos de tamaño, personal y aislamiento, pero además de que se articulen a procesos como el de transferencias y descentralización fiscal.

A tres años de iniciado el proceso de descentralización, algunos sistemas administrativos están en proceso de adecuación, como el de inversión pública, mientras que otros, como los de administración financiera y el de control, enfatizan la difusión de información a las autoridades para facilitar su aplicación y funcionamiento. En esta sección se revisa el marco normativo que orienta y regula algunos de los sistemas administrativos que han tenido mayor actividad durante el periodo de análisis, para luego realizar un balance de lo ocurrido en términos de adecuación. Es importante precisar que en este balance no se pretende agotar los múltiples sistemas administrativos con los que cuenta la administración pública, sino abordar aquellos que a la luz del proceso de descentralización son más relevantes.

1. Marco Normativo

Ley Marco del Empleo Público

En enero de 2005 entró en vigencia la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175¹⁹⁷, cuyo objetivo principal es generar condiciones para que las entidades públicas sean eficientes, eficaces, participativas, transparentes y honestas, así como normar el marco para el empleo público y la gestión del desempeño laboral.

197 Aprobada mediante Ley N° 28175, publicada el 19 de febrero de 2004.

Esta norma encarga al Poder Ejecutivo formular 5 proyectos de Ley que complementen el marco general del empleo público.

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Mediante Ley N° 28522, publicada el 25 de mayo de 2005, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN con el fin de conducir y desarrollar el proceso de planificación en el país. Así, luego de 10 años de desactivado el Instituto Nacional de Planificación, volverá a existir un Sistema y un ente rector de planeamiento.

De acuerdo a la referida ley, el citado Sistema es el conjunto de órganos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar la planificación concertada, que se rige por las normas, métodos y procedimientos establecidos por el CEPLAN. El Sistema comprende dentro de su ámbito a los órganos del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales con responsabilidad y competencia en el planeamiento estratégico, además de los órganos de planificación de los organismos reguladores y de las empresas del Estado y de ESSALUD, con salvaguarda de sus autonomías.

El marco normativo del Sistema Nacional de Planeamiento se completó en el mes de julio de 2005, con la aprobación tanto del Reglamento de la Ley como del Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN¹⁹⁸.

En el Cuadro N° 40 se presentan las características principales del Sistema.

Cuadro N° 40 Características Generales del Sistema de Planeamiento Estratégico

Característica	Descripción
Objetivos del Sistema	- Proponer objetivos estratégicos de desarrollo del país y una visión de futuro. - Articular planes de desarrollo concertado. - Hacer seguimiento y evaluación de la gestión estratégica. - Formular planes estratégicos.
Órgano Rector	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN
Componentes del Sistema	CEPLAN y oficinas de planificación de los ministerios, de los gobiernos regionales y locales, de los organismos reguladores y de las empresas del Estado.
Estructura orgánica del Ceplan	Consejo Directivo, presidente y órganos desconcentrados. El presidente ocupará el cargo hasta por un lapso de cinco años.

Fuente: Ley y Reglamento del Sistema de Planeamiento Estratégico
Elaboración: PRODES

Sistema Nacional de Inversión Pública

Con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública en el año 2000, se establecieron los principios, procesos, metodologías y normas técnicas destinadas a optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión¹⁹⁹. Este Sistema busca brindar criterios uniformes para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública y se aplica de manera gradual a los gobiernos descentralizados²⁰⁰.

Los gobiernos regionales están incorporados al SNIP desde que se instalan en el año 2003²⁰¹ en tanto que la incorporación de municipalidades al SNIP se hace de manera

198 Decreto Supremo N° 054 – 2005 – PCM y Decreto Supremo N° 056 – 2005 – PCM, respectivamente.

199 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública- Ley N° 27293 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 157-2002-EF, publicados el 28 de junio de 2000 y el 4 de octubre de 2002, respectivamente.

200 Tal como lo establece la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley del SNIP.

201 De acuerdo a lo establecido en el numeral 19.2 del artículo 19° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, y en el artículo 1° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

progresiva; ello se da i) de forma voluntaria por acuerdo de su Concejo o ii) mediante una norma del nivel nacional²⁰².

A partir de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas ha delegado a los sectores del gobierno nacional y a los gobiernos regionales y locales la función de declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública (PIP) en los casos que se señalan en el cuadro siguiente²⁰³.

Cuadro N° 41
Delegación de facultades del SNIP
por niveles de Gobierno

Nivel de gobierno	Características de los PIP
Sectores del Gobierno Nacional	Monto no mayor a S/. 6,000,000 y que las evaluaciones correspondan a las OPI del sector según el clasificador funcional ²⁰⁴ .
Gobiernos Regionales	Monto no mayor a S/. 4,000,000 enmarcados en las competencias del GR, y que hayan sido formulados por una Unidad Formuladora del GR ²⁰⁵ .
Gobiernos Locales	Hayan sido formulados por una Unidad Formuladora del GL y estén en el marco de sus competencias establecidas por ley ²⁰⁶ .

Fuente: Resolución Ministerial N° 372-2004-EF-15 y modificaciones
Elaboración: PRODES

Se establece también que los PIP deben estar enmarcados en el plan de desarrollo de la jurisdicción y deben contar con estudios de preinversión de acuerdo a su monto. Así, los proyectos de menos de S/. 2 millones deberán

contar con estudios a nivel de perfil, los de entre S/. 2 y S/. 6 millones con estudios a nivel de prefactibilidad y los proyectos de más de S/. 6 millones con estudios a nivel de factibilidad. Cabe señalar que los proyectos con una inversión menor a S/. 100 mil se consideran proyectos de inversión pública menores y se evalúan con un perfil simplificado (Formato SNIP 10).

El seguimiento y evaluación de las facultades delegadas está a cargo de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual emitirá periódicamente un informe sobre los resultados de esta labor que publicará en el diario oficial El Peruano.

Sistemas de Administración Financiera

En el 2003 se aprobó la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que representa un esfuerzo de integrar y modernizar los sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad²⁰⁷. Esta norma estableció que las unidades ejecutoras en cada uno de los sectores y niveles de gobierno se encargarán de velar por la coherencia y no duplicidad de funciones, de acuerdo a las normas de cada uno de los componentes del sistema integrado.

De conformidad con la Segunda Disposición final de esta Ley, referida a la necesidad de aprobar leyes generales para cada uno de los sistemas conformantes de la administración pública, a abril de 2006 se han publicado ya las cuatro leyes generales de desarrollo:

202 De acuerdo a lo establecido por la Resolución Directoral N° 007-2003-EF-68.01, que aprueba la Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicada el 14 de septiembre de 2003.

203 Resolución Ministerial N° 372-2004-EF-15 que aprueba la delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos a las oficinas de programación e inversiones de los sectores y a los gobiernos regionales. Esta resolución fue modificada en el 2005 mediante RM N° 077-2005-EF/75.

204 Para el caso de Proyectos de Inversión Pública (PIP) de energía y transporte terrestre, hasta S/. 8 000 000.

205 Para el caso de PIP de energía y transporte terrestre, hasta S/ 6 000 000. Los gobiernos regionales podrán declarar viabilidad de proyectos con estas características que se enmarquen en las competencias de los gobiernos locales, siempre y cuando se cuente con i) Informe Técnico favorable de la OPI, o quien haga sus veces, del gobierno local y, ii) la opinión favorable del gobierno local competente expresada a través de un Acuerdo de Concejo Municipal. De acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución Presidencial N° 372-2004-EF/15.

206 Para el caso de PIP cuya fuente de financiamiento sea la Cooperación Técnica Internacional no reembolsable, los GL podrán hacer uso de esta facultad delegada sólo en el caso de que dichos proyectos tengan un monto de inversión a precios de mercado igual o menor a S/. 3 millones, de acuerdo a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria de la RM N° 372-2004-EF-15.

207 Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112.

- a. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, publicada el 08 de diciembre de 2004. Esta ley contiene los procesos que regulan el sistema nacional de presupuesto para todo el sector público, haciendo especificaciones sobre el proceso presupuestario en el nivel regional y local.
- b. Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley N° 28563, publicada el 1 de julio de 2005. Esta ley contiene, entre otras precisiones, un capítulo especial referido a endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, donde se aclara que éstos necesitan del aval del gobierno nacional para solicitar préstamos externos, requisito que no es necesario en caso de tratarse de préstamos internos.
- c. Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, Ley N° 28693, publicada el 22 de marzo de 2006. Con esta ley se precisan normas para el funcionamiento del sistema de tesorería.
- d. Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, Ley N° 28708, publicada el 12 de abril de 2006. Con esta ley se pretende armonizar los procedimientos y la información contable pública y privada; así como, brindar las pautas para la elaboración de las cuentas nacionales y fiscales.

La Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público establece además que el Sistema Integral de Administración Financiera - SIAF constituye el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público.

Normas especiales para municipalidades rurales

En atención a las dificultades económicas y de escasez de personal de las municipalidades rurales para aplicar las normas vigentes de los sistemas administrativos, la Tercera Disposición Complementaria de la Ley

Orgánica de Municipalidades contempla la posibilidad de dictar normas especiales para ellas.

Esta norma entrega la facultad al Poder Ejecutivo -a propuesta de la Contraloría de la Nación, la Contraloría General de la República, así como del Ministerio de Justicia-, para que mediante decreto supremo dicte normas especiales acordes a la realidad de las municipalidades rurales que no cuentan con los recursos humanos y económicos para aplicar las normas vigentes.

Sistema Nacional de Control

Teniendo a la Contraloría General de la República como autoridad normativa y funcional, el Sistema Nacional de Control tiene como fin controlar el accionar gubernamental en temas administrativos, presupuestales y financieros para promover un uso correcto, eficiente y transparente de los recursos del Estado, el desarrollo honesto de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control²⁰⁸.

Un aspecto importante de este sistema es que utiliza un esquema de control previo simultáneo y posterior a través de un control interno y externo en todas las instituciones públicas sujetas a control, entre ellas los gobiernos regionales y locales, con énfasis en la formulación de recomendaciones para la mejora de la capacidad y eficiencia de las entidades del Estado. Como parte del desarrollo de este esquema, en abril de 2006 se aprobó la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado que busca normar e implantar un sistema de control interno, entendido éste como todas las acciones, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, que apuntan a que la gestión de los recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente²⁰⁹. Para la implantación de este sistema, la Contraloría deberá emitir las normas técnicas necesarias hacia octubre de 2006²¹⁰.

208 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, publicada el 23 de julio de 2002.

209 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, Ley N° 28716, publicada el 18 de abril de 2006.

210 Hasta entonces, siguen vigentes las «Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público», aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 072-98-CG, modificada por Resolución de Contraloría N° 123-2000-CG.

2. Balance 2005 – abril de 2006

■ Hacia la reforma del empleo público

La necesidad de la reforma del empleo público es evidente para autoridades, funcionarios y ciudadanos. De acuerdo a especialistas, a la base de la situación caótica del empleo público se encontraría lo siguiente²¹¹:

- la falta de orientación a resultados;
- la coexistencia de diversos regímenes de contratación de trabajadores;
- la ausencia de sentido de mérito y de desempeño como factores para el ingreso; permanencia y ascenso; y,
- el incremento del presupuesto destinado a planillas.

En los años 2004 y 2005 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República los 5 proyectos que establecía la Ley Marco del Empleo Público:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley de gestión del empleo público.
4. Ley de incompatibilidades y responsabilidades
5. Ley del Sistema de remuneraciones del empleo público

Los cuatro primeros proyectos -presentados en el 2004- fueron fusionados en un texto único llamado Proyecto de Ley General del Empleo Público, donde además de recoger las propuestas del Ejecutivo, se introducen los ajustes propuestos por los congresistas en diferentes momentos del debate. Cabe resaltar que la fusión de estos proyectos

ha recogido también los comentarios y sugerencias de más de 100 especialistas, quienes participaron en discusiones de cada componente de la norma así como de la propuesta de ley unificada²¹².

El proyecto de Ley General del Empleo Público elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado a fines de 2005 contemplaba lo siguiente:

- Orientación a resultados, para lo cual las entidades públicas deberán realizar un adecuado planeamiento estratégico, contar con indicadores de desempeño y evaluar anualmente a sus trabajadores.
- Mecanismos para el ingreso y la salida de trabajadores de la carrera que garanticen el ingreso y progreso en función del mérito y la protección contra despidos por cuestiones políticas.
- Tratamiento diferenciado para gobiernos regionales y locales, de tal forma que las normas generales puedan adecuarse a sus necesidades y posibilidades.
- Tránsito del régimen actual al nuevo régimen, contemplando hasta tres fases para la implementación de la reforma.

El proyecto de ley fue presentado en el Pleno del Congreso hacia finales de 2005, en el que luego de una prolongada discusión se decidió dar un plazo adicional a las Comisiones de Descentralización y de Trabajo para que ajustasen y mejorasen la propuesta.

Resultado de ello, cuando se vuelva a discutir el tema en el Pleno del Congreso se discutirán tres dictámenes en relación a la Ley General del Empleo Público:

- i. El primero de ellos, aprobado por mayoría en la Comisión de Descentralización, recoge las propuestas mencionadas en los párrafos precedentes.

211 Ver Congreso de la República, En el camino de la reforma del empleo público, págs. 15 - 27, disponible en www.prodes.org.pe

212 Ibid., págs. 19 - 74.

Recuadro N° 10: ¿Cuántos empleados públicos hay en el Perú?

Luego de dos años de trabajo, el MEF tiene una primera aproximación al número de empleados y pensionistas del Estado, el lugar donde trabajan y su régimen de contrato. Para ello realizó un censo cuyo objetivo fue contar con un banco de datos actualizado de servidores públicos, que permitiese tomar mejores decisiones.

De acuerdo a los resultados del esfuerzo realizado, el Estado –sin incluir a las entidades de tratamiento empresarial, las empresas del FONAFE y los gobiernos locales–, contaba a diciembre de 2004 con un total de 1'372,742 trabajadores y pensionistas, distribuidos de la siguiente manera:

Personal activo	Personas contratadas por Servicios No Personales	Pensionistas
623,019 45%	61,357 4%	688,366 45%

Fuente: www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/Censo_ResEjec_Dic2004.pdf

- ii. El segundo, aprobado por unanimidad en la Comisión de Trabajo, plantea algunas diferencias con la propuesta de la Comisión de Descentralización, entre ellas estabilidad en la carrera pública, eliminación del período de prueba, imposibilidad de terminación de la carrera por supresión del empleo, imposibilidad de supresión de empleo por reorganización institucional, imposibilidad de terminación de la carrera en caso de que el servidor haya sido declarado con rendimiento sujeto a observación, entre otros.
- iii. El tercero, aprobado por mayoría en la Comisión de Gobiernos Locales, propone excluir a los obreros municipales del ámbito de la Ley.

Cabe mencionar que durante el 2005 se concretó el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, considerado por muchos como un paso previo y necesario para la reforma del empleo público. Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389 que dispuso el cierre del régimen mencionado y fundadas en parte las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28449 que modificó el régimen pensionario regulado por el D.L.

N° 20530²¹³. En las resoluciones mencionadas se declara constitucional el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria.

■ Implementación del SNIP avanza, aunque con algunas tensiones

El SNIP es considerado una herramienta útil, aunque perfectible, para optimizar el uso de recursos públicos destinados a inversión a través de la mejora de la calidad de los proyectos a los que éstos son destinados. Este fue uno de los principales resultados del taller realizado por el MEF y PRODES en junio de 2005 con 130 profesionales provenientes de distintas Oficinas de Programación e Inversiones-OPI y Unidades Formuladoras-UF del nivel nacional, regional y local. Si bien consideraron que el Sistema es útil, señalaron que algunas dificultades a enfrentar son las siguientes²¹⁴:

- Los recursos humanos no cuentan con las capacidades necesarias para formular y evaluar proyectos.
- La normatividad del Sistema ha sido modificada varias veces y en algunos casos es ambigua y confusa, lo cual genera dificultad en su aplicación, no sólo por las UF y OPI, sino por los funcionarios en general.

213 Sentencia emitida sobre el Expediente. N° 050-2004-A1/TC, publicada el 12 de junio de 2005.

214 Ver PRODES, Hoja Informativa N° 8: Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública, en www.prodes.org.pe

- La falta de conocimiento de las autoridades, partidos políticos y población en general sobre el Sistema dificulta el trabajo de las OPI y UF, quienes reciben permanentemente presiones para la aprobación de proyectos.

En relación a la falta de capacidades para formular y evaluar perfiles de proyectos, el MEF está realizando esfuerzos por hacer más amigable el Sistema y está trabajando en el desarrollo de capacidades en el tema. Así en el 2005 el MEF publicó las Guías de Orientación N° 1 y 2, referidas a la normatividad del Sistema y a la formulación de perfiles de proyectos, respectivamente, así como guías sectoriales de elaboración y evaluación de proyectos²¹⁵ y conformó un Equipo de Apoyo Técnico cuyo objetivo es apoyar a las Unidades Formuladoras y Oficinas de Programación e Inversiones de los Gobiernos Regionales, en la generación de una cartera de proyectos de inversión pública que puedan ser ejecutados rápida y eficazmente. Adicionalmente, junto con el CND y PRODES, el MEF validó el Programa de Formación «Construyendo una Cultura de Proyectos», el cual apunta a fortalecer capacidades a nivel descentralizado para la formulación de perfiles.

Según se señaló en la sección normativa, el diseño del SNIP contempla la incorporación progresiva de los gobiernos locales al Sistema. Según se puede apreciar en el Cuadro N° 42, a abril de 2006 son 316 los gobiernos locales incorporados al Sistema.

A través de la delegación de facultades, que empezó a hacerse efectiva para los gobiernos regionales desde el 2003 y para los locales desde el 2004, y del fortalecimiento de capacidades antes mencionado, el SNIP se ha ido adecuando al proceso de descentralización. Así, según se puede apreciar en el Gráfico N° 12, del total de proyectos declarados viables en el 2005, los gobiernos regionales fueron los responsables de declarar la viabilidad al 25% de ellos, los gobiernos locales se encargaron del 51%, los sectores y OPI del nivel nacional del 23%, dejando al MEF sólo el 1%.

A pesar de los avances en la adecuación del Sistema y a su valoración por los técnicos de los distintos niveles de gobierno, aún persisten iniciativas en el Congreso de la República para modificar el Sistema. Sin embargo, un aspecto positivo es que las propuestas ya no estarían orientadas a su eliminación, sino principalmente en la delegación de toda la función de declarar la viabilidad de los PIP a los gobiernos

Cuadro N° 42
Municipalidades incorporadas al SNIP

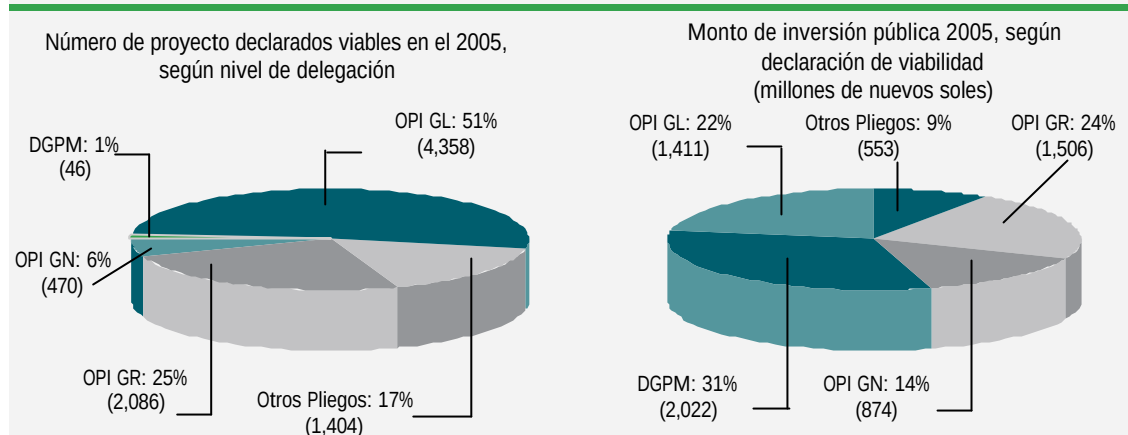
Mecanismo de incorporación	2003	2004	2005	2006
Normativa (Directiva N° 007-2003-EF/68.01 y Resolución Directoral N° 005-2005-EF/68.01)	67	-	62	-
Voluntaria	8	71	63	21
Obligatoria (PIP más de S/ 750 000)	-	24	-	-
Total Anual	75	95	125	21
Total Acumulado				316

Fuente: www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/snipnet.php Datos actualizados al 28 de abril de 2006.

Elaboración: PRODES

215 Las Guías de Orientación pueden consultarse en las páginas web del MEF o de PRODES.

Gráfico N° 12: Resultados de la delegación de facultades para declarar viabilidad a los PIP



Fuente: MEF
Elaboración: MEF

regionales y locales²¹⁶. Esto podría indicar que incluso a nivel político habría una mayor valoración de la importancia del SNIP para asegurar que los recursos públicos sólo sean destinados a proyectos buenos.

Cabe resaltar finalmente que no ayudarían en la institucionalización del Sistema las excepciones al mismo para proyectos del nivel nacional. Al respecto, durante el 2005 se exoneró de pasar por el Sistema a la Carretera Interoceánica (Decreto Supremo N° 022-2005-EF, publicado el 10 de febrero de 2005) y al proyecto Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (Decreto de Urgencia N° 012-2005, publicado el 7 de mayo de 2005).

■ Sistema de Planeamiento Estratégico en norma, falta implementar

En mayo del 2005 se publicó la norma que crea el Sistema de Planeamiento Estratégico y pocos meses después se aprobaron el Reglamento de la Ley y el Reglamento de

Organización y Funciones del CEPLAN, a los que se ha hecho referencia en la parte normativa de esta sección.

Sin embargo, los pasos dados para la puesta en operación del Sistema aún no se han dado, a pesar que en el Reglamento de Organización y Funciones citado se contemplaba que hacia setiembre de 2005 se debía designar a los miembros del Consejo Directivo²¹⁷.

Para implementar este Sistema, además del Consejo Directivo, es necesario contemplar un presupuesto, que no aparece de forma explícita en la Ley de Presupuesto Público del año 2006²¹⁸, lo que habría motivado dudas sobre su pronta puesta en marcha.

Es importante resaltar que las funciones que se han previsto para el Sistema de Planeamiento son fundamentales para un avance ordenado y coherente del proceso de descentralización; entre otras, se contempla la elaboración del Plan Estratégico

²¹⁶ En el Congreso se elaboraron proyectos de ley que proponían la modificación del SNIP, con temas como la delegación total de facultades a los gobiernos regionales y locales. Estos proyectos, agrupados en la propuesta «Ley que modifica el Sistema Nacional de Inversión Pública», fueron aprobados por la Comisión Permanente del Congreso durante el mes de febrero de 2006 y observados por el Ejecutivo veinte días después. En mayo de 2006, se encuentra nuevamente en la agenda del Pleno como consecuencia de una acción de «insistencia» de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera. Además, hay proyectos de ley que proponen la excepción de ciertos proyectos a las normas del SNIP (obras de saneamiento, inversiones de Petroperú) y que ya cuentan con dictamen favorable. Pueden ser revisados en www.congreso.gob.pe, sección Proyectos de Ley.

²¹⁷ Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 056-2005-PCM.

²¹⁸ Sin embargo, en la exposición de motivos de dicho proyecto se había previsto un monto equivalente a S/. 6 millones como Reserva de Contingencia, parte de los cuales serían destinados al CEPLAN y al COSEP en la eventual situación de que entraran en funcionamiento.

de Desarrollo Nacional, donde se construya una visión de país, y se prevé la formulación de lineamientos para la articulación de planes de desarrollo e institucionales de los tres niveles de gobierno. Será importante además que el CEPLAN oriente y promueva la formulación de políticas nacionales para cada una de las grandes funciones del Estado (educación, salud, transporte, entre otras), establezca estándares nacionales para la provisión de servicios básicos y ponga 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 modulación del proceso de transferencia de responsabilidades en función de capacidades y desempeño, según se ha resaltado en otras secciones del presente Informe.

■ Acceso a sistemas de comunicación estaría condicionando la expansión del SIAF

Un esfuerzo de los últimos años ha sido el diseño del SIAF para gobiernos locales, SIAF-GL. Con este módulo se busca dotar a los gobiernos locales de una herramienta de gestión financiera, que además ayude a hacer más transparentes las finanzas municipales ante la ciudadanía²¹⁹. El módulo permitirá además contar con información homogénea de las entidades públicas del nivel nacional, regional, provincial y distrital, facilitando así el análisis de las finanzas públicas.

El esfuerzo de que los gobiernos locales iniciaran el uso de este módulo incluyó la dotación de equipos de cómputo a todas las municipalidades y el trabajo de implementación del módulo para transmisión en línea en 850 (que voluntariamente querían utilizarlo y que además cumplían con requisitos mínimos como contar con energía eléctrica

y conexión telefónica). Resultado de ello, a abril de 2006 el uso del SIAF-GL interconectado es obligatorio para 739 municipalidades, que ahora tienen que registrar en él sus procesos presupuestarios, ingresos, gastos y contabilidad²²⁰.

De acuerdo a lo mencionado por los especialistas del MEF, la futura interconexión de municipalidades dependerá principalmente de que cuenten con la tecnología adecuada para transmitir datos. Ello es fundamental ya que, por ejemplo, de las 850 municipalidades con las que se trabajó inicialmente, sólo se pudo establecer como obligatorio el uso del SIAF-GL durante el 2005 en 606 de ellas, en la medida que las restantes se quedaron sin la posibilidad de transmitir datos porque la nueva compañía encargada de proveer el servicio de comunicación cambió el sistema. Este problema ha sido superado para 133 municipalidades en el 2006.

Cabe mencionar que otras municipalidades usan el software del módulo SIAF-GL²²¹, lo que demuestra que es una herramienta útil para su gestión, más allá del beneficio que el Sistema aporta al uniformizar la información y permitir su consolidación a nivel nacional.

En este contexto, se torna importante la aceleración de proyectos como el de servicio de banda ancha para el sector rural, aprobado por el MTC durante el mes de mayo de 2005, el cual atenderá a un total de 3,010 localidades con este servicio²²².

De otro lado, una iniciativa interesante para dar a conocer el SIAF es la publicación de la Guía para una Planificación Concertada N° 7 «El SIAF... ¿qué es? y ¿cómo usarlo?», elaborado por un colectivo de instituciones que incluye entre otros al MEF y al CND²²³.

219 Por ejemplo, la organización Ciudadanos al Día – CAD, en su Informe «Canon Minero 2005: Situación y perspectivas» de agosto de 2005, resalta la necesidad de contar con un sistema como el SIAF-GL para que los ciudadanos puedan conocer los gastos e inversiones que hacen sus autoridades con los recursos provenientes de canon.

220 De las 739 municipalidades, 606 debieron empezar a registrar en el SIAF-GL en el año fiscal 2005, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Directoral N° 13-2005-EF/77.15; mientras que las restantes 133 en el año fiscal 2006, de acuerdo a la norma emitida el 4 de febrero de 2006 para su incorporación, Resolución Directoral N° 007-2006-EF/77.15

221 Todas las municipalidades cuentan ya con el software instalado.

222 Proyecto de Telecomunicaciones Rurales: Servicio de Banda Ancha para el Sector Rural, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 035-2005-MTC/03. Actualmente Osiptel viene terminando los estudios de preinversión necesarios para su declaratoria de viabilidad en el marco del SNIP.

223 Puede ser consultada en www.prodes.org.pe, sección de materiales de capacitación.

■ El SIAF va promoviendo la articulación entre sistemas

La adecuación de sistemas administrativos no sólo implica su simplificación sino también la articulación de los mismos para facilitar el registro de información en las entidades públicas (uno en vez de varios registros) y asegurar la consistencia de la información consolidada que arrojan los distintos sistemas. Un paso para ello fue la aprobación en el año 2003 de la Ley Marco de Administración Financiera, que integra cuatro sistemas: presupuesto, tesorería, contabilidad y endeudamiento, y que a su vez dispone el procesamiento de los mismos de manera integrada en el SIAF.

En el periodo de análisis se han puesto en marcha diversas iniciativas de articulación, las principales de las cuales se señalan a continuación:

- Desarrollo, dentro del ámbito del SIAF-GL, de módulos correspondientes a deudas, rentas y catastro, para su uso por las municipalidades.
- Validación de la vinculación entre el SIAF y el SEACE (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado).
- Puesta en marcha a nivel piloto del Sistema Integrado de Gestión Administrativa - SIGA en el Sector Salud, sistema informático que integra los procesos administrativos de contabilidad (financiera y presupuestal), abastecimiento y personal (ver Recuadro N° 11).

La articulación de los sistemas administrativos debería promover, cuando sea posible, que los premios y sanciones frente al cumplimiento o incumplimiento de las normas de los sistemas por parte de las entidades estatales sean también coordinados, a fin de reforzar el cumplimiento de la integralidad de las normas de los sistemas. Así, por ejemplo, a las entidades públicas omisas en la presentación de su contabilidad se les podría establecer restricciones en la transferencia de recursos²²⁴.

■ CONSUCODE difunde la normatividad del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones en gobiernos regionales y locales

Consucode contempla en su Plan de Capacitaciones la transferencia de conocimientos a funcionarios públicos y privados a través de programas de difusión y capacitación y de cursos de especialización, con lo cual pretende atender las necesidades de los diferentes usuarios del sistema a su cargo.

Para ello, con el proyecto «Transparencia en las Adquisiciones Estatales» viene desarrollando desde hace dos años un programa de capacitación sobre el uso adecuado de la Ley de Contrataciones Públicas a nivel de 7 departamentos y más de 500 municipalidades. Como estrategia educativa, el programa ha elaborado durante el 2005, seis manuales, trece historietas, videos y programas radiales de orientación y capacitación, logrando con ello capacitar a más

Recuadro N° 11: Sistema Integrado de Gestión Administrativa

El SIGA es un sistema informático que integra los procesos administrativos de contabilidad (financiera y presupuestal), abastecimiento y personal. Desde el año 2003, el SIGA ha sido implementado como piloto en el Ministerio de Salud, contemplando los dos módulos desarrollados por el Ministerio de Economía y Finanzas: Logística y Patrimonio.

La implementación conjunta de ambos módulos permite realizar una gestión que mejora los procesos de abastecimiento y suministro de bienes y servicios hacia la población beneficiaria. La Unidad Ejecutora tiene la posibilidad de realizar en cadena los procesos logísticos (establecimiento de necesidades, compras y su distribución) con los procesos patrimoniales (registro patrimonial de los activos distribuidos a almacén), de manera oportuna.

Para una segunda etapa se contempla incorporar módulos de ejecución de proyectos y control de planillas.

La información relacionada a este tema puede ser consultada en www.minsa.gob.pe/siga

224 Cabe mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de Baños del Inca en Cajamarca, que no presentó en plazo la contabilidad del año 2004, y es a la vez la segunda municipalidad a nivel país que recibe más recursos por canon minero.

de 6,500 personas en la aplicación de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, el uso del SEACE y mecanismos de vigilancia ciudadanas. Funcionarios consultados señalan que la reproducción y distribución de los manuales se hará con recursos del Proyecto BID de Reforma del Estado, mientras que ya se ha dispuesto la distribución de las historietas y videos a todas las municipalidades del país.

■ **Adecuación de Sistemas para Municipalidades Rurales: aún por explorar**

Un paso necesario para la adecuación de los sistemas administrativos es contar con una tipología de municipalidades, que parta por definir qué se entiende por municipalidades rurales. Esta información es vital para la elaboración de propuestas de normas diferenciadas para estas municipalidades, tal como está previsto en la Ley Orgánica de Municipaades²²⁵. Un avance importante en este sentido es la iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros de conformar una comisión encargada de elaborar el listado de municipalidades Rurales, el cual deberá estar listo hacia mediados de julio de 2006²²⁶.

De acuerdo a diversos especialistas, adecuar los sistemas administrativos a las necesidades de las municipalidades rurales no sólo es un proceso que debe darse desde el nivel nacional, sino que requiere que a su vez estas municipalidades se acerquen a los sistemas administrativos, a través del cumplimiento de algunos estándares mínimos, requeridos para garantizar su funcionamiento como tales. Es decir, el tema no sólo pasa por hacer que todos los sistemas sean aplicables hasta por la municipalidad más alejada y pequeña del país, sino también porque ésta tenga las condiciones básicas para ser un gobierno local, aspecto que se abordó en la sección

de conformación de regiones y ordenamiento territorial.

■ **¿Quién controla en el nivel local?**

La función básica que desarrolla la Contraloría es supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión y utilización de los bienes y recursos públicos. Para ello, la Contraloría cuenta con 17 Oficinas Regionales de Control.

Si bien estas oficinas desconcentradas estarían cumpliendo funciones de control y supervisión de los organismos del Estado a nivel descentralizado, es pertinente analizar si las más de 1,800 municipalidades pueden ser supervisadas de manera permanente en el marco de este sistema de control. Detrás de ello están las preguntas de si el esquema de este sistema de control se adecua a la realidad de la heterogeneidad de la administración pública peruana y lo que se debe hacer es adecuarlo o repensar otros mecanismos de control alternativos y complementarios para los gobiernos locales.

En este marco, algunos especialistas opinan que la labor de control local podría quedar bajo la responsabilidad de actores locales, ya que es la ciudadanía la más interesada en cautelar que los recursos sean bien asignados por las autoridades competentes y a nivel local es factible hacerlo. Quizá este esquema, complementado con la remisión de información a los demás sistemas administrativos y un sistema de alertas para detectar posibles irregularidades, permitiría un control de mayor efectividad en el caso de los gobiernos locales. Queda claro que lo planteado exige potenciar la labor de control ciudadano, lo cual implica facilitar a la ciudadanía el acceso a información sobre la gestión municipal y fortalecer espacios que deberían asumir la función de control, como por ejemplo los Concejos Municipales y las instancias de vigilancia de la sociedad civil.

225 El SER también plantea como un paso previo a la mejora del diseño del proceso de descentralización administrativa al establecimiento de una tipología de municipalidades. Ver lo que señala al respecto en la Agenda Prioritaria de la Descentralización en el documento Descentralización y Desarrollo Rural, 2006. Pág 2.

226 Resolución Ministerial N° 083-2006-PCM, publicada el 16 de marzo de 2006, en esta resolución se establecía que el plazo de publicación de la lista se vencería hacia mediados de mayo de 2006, sin embargo el 17 de mayo de 2006 se amplió dicho plazo en 60 días calendario (Resolución Ministerial N° 202-2006-PCM).

Recomendaciones

1. Aprobar en el Congreso una Ley General del Empleo Público que facilite la reforma del Estado. Para ello se recomienda que esta norma incorpore los siguientes elementos:
 - Orientación a resultados y evaluaciones.
 - Mecanismos de ingreso y salida de los trabajadores que respeten derechos y garanticen la eficiencia y modernización de las instituciones.
 - Tratamiento diferenciado para gobiernos regionales y locales en el marco de principios comunes de la carrera pública.
 - Precisión sobre el tránsito del régimen actual al nuevo régimen que permita una transición ordenada.
2. Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública como mecanismo que garantiza la calidad de los proyectos de inversión pública. Para ello, es importante promover la formación de profesionales -en especial de nivel descentralizado- para formular proyectos de diversa naturaleza -de infraestructura, pero también de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional- y además brindar señales claras sobre la importancia del sistema para todos y cada uno de los niveles de gobierno. En línea con ello, se recomienda implementar mecanismos de información sobre usos y beneficios del SNIP dirigidos a autoridades regionales y locales, con el fin de que el esfuerzo técnico de los funcionarios responsables de las unidades formuladas y las oficinas de programación de inversiones no se vea disminuido por presiones políticas de las autoridades.
3. Poner en marcha el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, habida cuenta de su relevancia para un avance ordenado y coherente del proceso de descentralización.
4. Favorecer el acceso de las municipalidades a la tecnología adecuada para poder utilizar el módulo SIAF-GL de manera interconectada, y dar acceso público a la información que maneja el SIAF sobre las municipalidades. Será importante también hacer más amigable la consulta del Sistema y desarrollar capacidades en la sociedad civil para su uso.
5. Apoyar las iniciativas de integración de los sistemas administrativos y concluir cuanto antes la validación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa - SIGA, a fin de extender su utilización al resto de la administración pública.

6. Culminar el listado de municipalidades rurales y elaborar además una tipología de municipalidades. Trabajar luego en la adecuación de los sistemas administrativos a las municipalidades rurales.
7. Potenciar la labor de vigilancia y control de la ciudadanía de la gestión de sus gobiernos locales como mecanismo alternativo y complementario al sistema nacional de control, brindando información y fortaleciendo las instancias de control horizontal de las municipalidades, es decir los Concejos Municipales.

VII Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales y Locales

El fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados es una de las dimensiones del proceso de descentralización que con especial énfasis se vincula de manera transversal con todas las demás. Particular mención merece su relación con las dimensiones de transferencia de responsabilidades y de adecuación de sistemas administrativos.

La evidencia internacional resalta la importancia y necesidad de dos aspectos críticos para que un proceso de descentralización avance de manera ordenada y exitosa. De un lado, que los procesos de transferencia de responsabilidades estén acompañados de acciones de desarrollo de capacidades que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados; y del otro, contar con un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso y los cambios en las capacidades de gestión y de provisión de servicios de los gobiernos descentralizados²²⁷.

En el proceso de descentralización peruano, si bien existe consenso entre los principales actores sobre la necesidad de fortalecer institucionalmente a los gobiernos regionales y locales, no existe un criterio uniforme sobre la estrategia más adecuada a seguir.

Al respecto, diversos especialistas consultados postulan que el nivel nacional debe fomentar el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios de fortalecimiento de capacidades, en contraposición a prácticas del antiguo Estado planificador que buscaba organizar y controlar la demanda y la oferta e incluso proveer los servicios, en este caso de capacitación y asistencia técnica.

Para el funcionamiento eficiente del mercado de servicios, se requeriría la interacción de tres factores, según se puede apreciar en el Gráfico N° 13 y se detalla a continuación:

- Demanda de gobiernos descentralizados, basada en una visión clara del tipo de institución que desean construir para el ejercicio de sus competencias y la identificación previa de sus propias necesidades a partir de su visión y un diagnóstico de las capacidades institucionales. Además, los gobiernos descentralizados deberán tener capacidad de contratar en el mercado y contar con fuentes de financiamiento flexibles.
- Oferta de proveedores de servicios, que sean capaces de responder a los requerimientos de los gobiernos descentralizados con servicios de calidad. En esta línea, donde no existan proveedores será necesaria una intervención del Estado para atraer una oferta o promover su aparición y, temporalmente, una intervención subsidiaria.

227 Lorena Alcázar, Transferencias y Acreditación de Competencias: Lecciones de la Experiencia Internacional, Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE - Prodes, Julio, 2003. Pág. 38-39. Ver en: www.prodes.org.pe sección aportes al debate/transferencias y acreditación

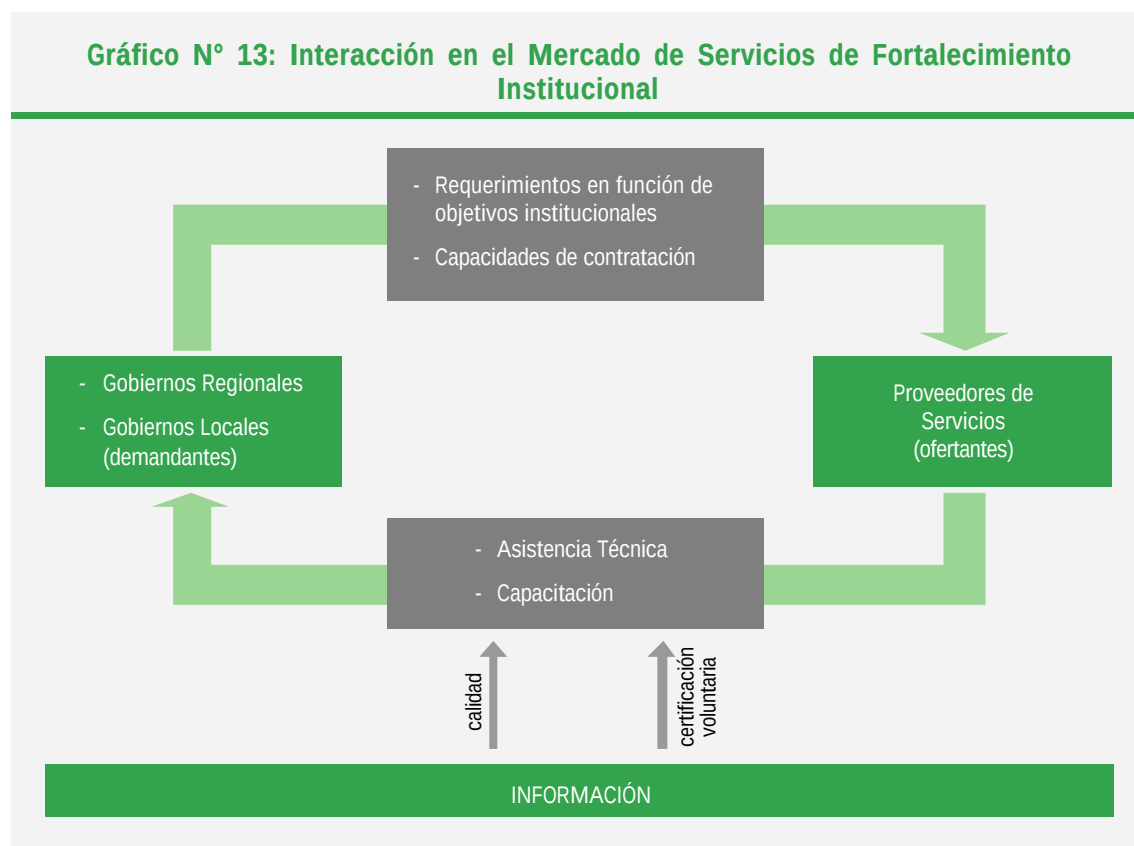
- Información sobre la demanda, a la que ya hemos hecho referencia y sobre la oferta y la calidad de proveedores de servicios, de tal forma que los gobiernos descentralizados tengan elementos para elegir mejor entre las opciones que se les presentan y que ello sea además un incentivo para el buen desempeño de los proveedores. Un mecanismo para proveer información de este tipo es la certificación voluntaria de proveedores en las principales áreas temáticas que demandan los gobiernos descentralizados.

Para promover el fortalecimiento institucional permanente, la experiencia internacional muestra que se requiere de un sistema de información sobre capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados que actúe como incentivo y ayude además a los gobiernos descentralizados a detectar las áreas en que requieren un mayor fortalecimiento, conocer cómo se

desempeñan otros gobiernos y aprender de sus iniciativas o experiencias.

Es importante destacar como un aspecto crítico del fortalecimiento institucional a la carrera pública. Un buen sistema de carrera promueve la institucionalidad de los gobiernos descentralizados, en la medida que las personas con conocimiento y experiencia permanecen en el aparato público, y que quienes alcanzan mejor desempeño son quienes resultan promovidos para que asuman responsabilidades mayores. La carrera pública genera además incentivos para que las instituciones públicas inviertan en sus recursos humanos.

En esta sección revisaremos brevemente el marco normativo existente en el tema de fortalecimiento institucional, para luego realizar un balance de lo ocurrido en esta dimensión durante el periodo de análisis.



Elaboración: PRODES

1. Marco Normativo

Las principales normas que orientan la dimensión del proceso de descentralización referida al fortalecimiento institucional son la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley 27867, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273 y su Reglamento.

El Fortalecimiento Institucional como parte del proceso de Descentralización

De acuerdo al marco normativo, los gobiernos descentralizados requerirán desarrollar capacidades tanto para recibir las transferencias de competencias como para ejercerlas adecuadamente²²⁸. Así, el Sistema de Acreditación incorpora como uno de sus componentes a la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos descentralizados²²⁹, y establece como uno de los pasos del proceso de acreditación que los sectores y el CND brinden capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales que soliciten transferencias, teniendo prioridad aquellos gobiernos que no obtengan la acreditación²³⁰.

La Ley de Bases de la Descentralización otorga al CND la función de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los gobiernos regionales y locales, así como de brindarles asistencia técnica en materia de inversiones y concesiones²³¹.

A fin de optimizar el uso de los recursos para capacitación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el CND homogenizará los contenidos de los programas de capacitación y para tal fin se le faculta a convocar a las diversas fuentes de cooperación internacional para integrar sus actividades en un Plan Nacional de Capacitación en Gestión Pública²³².

Incentivos para el Buen Desempeño

De acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización, entre los criterios para la asignación de competencias se encuentra el de selectividad y proporcionalidad. Este criterio implica que para la transferencia de competencias se tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos.

La Ley del Sistema de Acreditación establece, en su artículo 9, que se deberán elaborar indicadores de gestión que serán utilizados en el Sistema de Información que debe administrar el CND, los que deberán medir, entre otras cosas, la gestión de los servicios que se van a proveer a la población en cuanto a su cobertura, calidad y costos.

El Plan de Capacitación al que se ha hecho referencia debe contemplar la elaboración de un banco de datos e indicadores que permitiesen la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión.

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación asigna al CND la responsabilidad de implementar y organizar un Sistema de Información para la Gestión Pública Descentralizada para medir la capacidad y desempeño de los tres niveles de gobierno²³³.

Carrera Pública

Si bien este tema ha sido visto con mayor profundidad en la sección de Adecuación de Sistemas Administrativos de este balance, se considera importante hacer una breve referencia a lo establecido en la Ley Marco del Empleo Público²³⁴, que entró en vigencia el 1 de enero de 2005.

228 Artículo 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

229 Artículo 2° de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273

230 Artículo 9° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, publicado el 16 de noviembre de 2004.

231 Artículo 24° de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.

232 Artículo 88° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

233 Artículo 4° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

234 La Ley N° 28175 fue publicada el 19 de febrero de 2004.

La mencionada ley reconoce como uno de sus objetivos principales crear condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes y honestas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad, así como normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral sobre la base de las políticas de gestión por resultados²³⁵.

Para ello, crea el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, como ente rector que tiene entre sus funciones dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público a nivel nacional, regional y local, y establecer reglas generales para la articulación de las entidades públicas con los servicios de capacitación ofrecidos por entes privados o públicos.

El proyecto de Ley General del Empleo Público, que desarrollaría la Ley Marco mencionada, aún se encuentra en discusión en el Pleno del Congreso. En tanto se apruebe un nuevo marco normativo, los trabajadores del sector público se sujetan a distintos regímenes, entre ellos: Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y contratos por servicios no personales.

2. Balance 2005 – abril de 2006

A continuación se presentan los principales elementos del balance del proceso de descentralización en la dimensión de fortalecimiento institucional.

■ Aún sin carrera pública orientada a resultados

La existencia de una carrera pública orientada a resultados es un aspecto crítico del fortalecimiento institucional de las entidades públicas. Sin embargo, actualmente el empleo público peruano enfrenta muchos y diferentes problemas,

entre los cuales resaltan la falta de orientación a resultados, la coexistencia de diversos regímenes, la ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso, y la absorción cada vez mayor del gasto público por las planillas²³⁶.

En cuanto a la coexistencia de diversos regímenes de contratación, el problema es que éstos se sujetan a principios y normas diferentes, con lo cual en un extremo se tiene a los trabajadores del Régimen del DL N° 276, que tienen estabilidad casi absoluta y cuentan con todos los beneficios sociales, independiente de los resultados de su gestión, y en el otro a los contratados por servicios no personales, a quienes no se les reconoce ningún beneficio social y no tienen ninguna estabilidad²³⁷.

Ello genera en los gobiernos descentralizados, al igual que en el resto del Estado, una serie de inconvenientes: i) alta rotación de profesionales capacitados y competentes por estar fuera de la carrera y ii) serias debilidades y nula motivación en el personal que está dentro de ella. En cuanto al primer punto, a modo ilustrativo, uno de los problemas que se viene presentando en la capacitación de profesionales en sistemas administrativos modernos, como son el SIAF y el SNIP, es la pérdida de profesionales capacitados por la alta rotación, lo que obliga a capacitar constantemente sobre los mismos temas a diferente personal de la misma institución, perdiéndose el aprendizaje acumulado.

Más aún, teniendo en cuenta que el proceso de descentralización requiere el traslado de recursos humanos capacitados a los niveles de gobierno regional y local, la carrera pública debería facilitar a través de incentivos este traslado, para garantizar que efectivamente la transferencia de responsabilidades vaya acompañada de recursos humanos con las capacidades suficientes para ejecutar lo transferido.

235 De acuerdo al art. II, del Título Preliminar de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

236 Congreso de la República, En el camino de la Reforma del Empleo Público, Congreso de la República, 2005. Capítulo I, Empleo Público: La Reforma en Discusión, elaborado por Elena Conterno, pág. 18.

237 Congreso de la República, *ibid*, pág. 18.

De esta manera, los diversos expertos plantean como urgente el contar con una carrera pública que permita que autoridades y servidores públicos puedan reformar sus instituciones y a la vez establezca bases sólidas para la continuidad de las políticas, el aprendizaje constante y la orientación a resultados. Es decir, que permita a las diferentes instituciones públicas contar con una burocracia calificada, que ingrese y salga de la carrera en función del mérito, en permanente desarrollo, orgullosa de las funciones que cumple y con una actuación ética orientada al servicio de las personas²³⁸.

Por ello, según diferentes opiniones, la Ley Marco del Empleo Público generaba una oportunidad para dotar a la carrera pública de estos elementos a los que hemos hecho referencia y sobre todo a las autoridades con voluntad política de una herramienta que les permitiese implementar procesos de modernización de sus instituciones y así responder mejor a las necesidades de su población.

Sin embargo, a abril de 2006 el proceso de descentralización sigue sin esta herramienta básica, dado que el Congreso de la República no logró aprobar la propuesta de Ley que unificaba 4 de los proyectos de Ley propuestos por el Ejecutivo denominada Ley General del Empleo Público. Al respecto, será importante que el proyecto que se apruebe en el Pleno contenga los elementos de reforma necesarios para que sea un instrumento útil para la modernización del Estado en sus tres niveles de gobierno, entre ellos: retomar la carrera pública, ingreso por concurso, progreso en función del desempeño y orientación a resultados²³⁹.

Finalmente, cabe señalar que, ante la ausencia de una carrera pública, se han presentado iniciativas para garantizar el contar con profesionales idóneos en

determinados cargos públicos que requieren cierta especialización. Estas iniciativas se orientan a «certificar» habilidades de profesionales para asumir cargos clave y así protegerlos de la rotación y a la vez garantizar competencias en el manejo de ciertos temas. Así, por ejemplo, se previó la posibilidad de certificar especialistas en presupuesto público y mediante Decreto Supremo N° 072-2005-PCM se aprobó un Registro Nacional de Profesionales y Técnicos de Demarcación Territorial orientado a unificar la información sobre los profesionales y técnicos. En el mismo sentido, representantes de las Oficinas de Programación de Inversiones de los diferentes niveles de gobierno recomendaron que el MEF cuente con una base de datos de personas capacitadas en formular y evaluar proyectos²⁴⁰.

■ Iniciativas Municipales de Reorganización

A pesar que el marco normativo del empleo público limita las posibilidades de reorganizar las entidades públicas, el 2005 se han presentado casos de Municipalidades Provinciales que han desarrollado acciones orientadas a mejorar la gestión y brindar mejores servicios a la ciudadanía.

Así, de acuerdo a información proporcionada por la Red de Municipalidades Rurales - REMURPE, entre las municipalidades que han iniciado procesos de reorganización figura la Municipalidad Provincial de Anta, Cusco, que viene desarrollando actividades orientadas a mejorar la prestación de servicios de salud y educación y mejorar su ordenamiento territorial²⁴¹. Otras iniciativas corresponden a las Municipalidades Provinciales de Aija en el departamento de Ancash y de Ilaya en Puno.

Al parecer, estas iniciativas de reforma obedecerían, además de a la voluntad política

238 Congreso, *ibid.* pág.18.

239 Sobre este punto se sugiere revisar la sección de Adecuación de Sistemas Administrativos de este Informe de Balance.

240 Hoja de Aportes al Debate N° 8: «Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública». Prodes – MEF. En: www.prodes.org.pe/sección%20aportes%20al%20debate/adequación%20de%20sistemas%20administrativos.

241 REMURPE. Boletín 9 – abril/mayo/junio 2005. Puede también consultarse en www.remurpe.org.pe/uploads/docs/boletin9.pdf

de las autoridades, a tres principales razones: necesidad de adecuarse a los objetivos y metas planteados en sus respectivos PDC -a pesar de las debilidades de este instrumento-, mayor exigencia de la ciudadanía a la Municipalidad y necesidad de adecuar su estructura para recibir la transferencia de programas sociales.

No se tiene información sobre iniciativas similares en gobiernos regionales, a pesar que probablemente requieran un mayor esfuerzo de fortalecimiento institucional en el marco del proceso de descentralización. Como se sabe los gobiernos regionales fueron creados sobre la base de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional, que fueron duramente criticados por ser entidades con carácter centralista y que contaban con una pesada carga laboral.

■ Sistema de Información Pública Descentralizada en espera

Conforme lo hemos señalado anteriormente, contar con información oportuna sobre capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados es un elemento clave para promover su fortalecimiento institucional. Ello en la medida que la información sobre cómo se viene desempeñando determinado gobierno en comparación con otros incentivará la toma de decisiones para fortalecerse institucionalmente, y permitirá que los ciudadanos puedan conocer el desempeño de sus gobiernos descentralizados.

Sin embargo, si bien el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación atribuyó al CND la responsabilidad de desarrollar un Sistema de Información sobre la capacidad y desempeño de los gobiernos regionales y locales y estableció como plazo para ello el mes de febrero de 2005, en abril de 2006 el Sistema no estaba operativo. No obstante, un avance en este sentido es la propuesta de indicadores para el Sistema de Medición y Evaluación del Desempeño en el Perú, resultado de la consultoría encargada por el CND con apoyo financiero internacional,

que podría ser un punto de partida para la definición de indicadores adecuados a la realidad de los gobiernos descentralizados.

Al respecto, con miras a la implementación del Sistema de Información, se recomienda que éste contenga por lo menos datos referidos a:

- Capacidades de los gobiernos descentralizados: presentación oportuna de información financiera, formulación de perfiles de proyectos de inversión pública, entre otros.
- Desempeño de los gobiernos descentralizados: en especial con indicadores relacionados con competencias y programas transferidos.
- Recursos: presupuesto total, personal (profesionales o técnicos), equipos, entre otros.

Así, este Sistema podría constituirse en una fuente de información que permita a los gobiernos descentralizados y a instancias del gobierno nacional adoptar decisiones adecuadas y oportunas, para un mejor desempeño de los gobiernos regionales y locales.

De otro lado, será importante efectuar una evaluación de la relación entre este Sistema y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, cuya Ley de creación, establece que el citado Sistema de Planeamiento tiene entre sus objetivos realizar el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica basada en resultados y para ello otorga la competencia al CEPLAN de conducir un Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión estratégica del Estado en relación con los planes, objetivos, medidas, programas y proyectos prioritarios de desarrollo²⁴².

Asimismo, teniendo en cuenta la expansión del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF a los gobiernos locales y la vinculación que debería existir entre presupuesto y metas de resultados específicas y medibles, será importante evaluar

242 De acuerdo a los artículos 3° y 7° de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Ley N° 28522, publicada el 25 de mayo de 2005.

cuál podría ser la relación entre el Sistema de Información de Capacidades y Desempeño de los gobiernos descentralizados y la plataforma del SIAF.

Es decir, será importante definir con claridad la relación que existirá entre los distintos sistemas, aprovechar la expansión de los que ya vienen funcionando y ante todo definir con claridad responsabilidades y evitar duplicidades y gasto innecesario de recursos. Con estas recomendaciones, los diferentes expertos consultados expresaron la urgencia de implementar un Sistema de Información Pública Descentralizada.

■ Plan de Capacitación no es un Referente para actores

Tal como hemos señalado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecía que se debía formular un Plan de Capacitación en Gestión Pública. En el año 2004, el CND elaboró el «*Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales*», el cual fue refrendado por PCM en el mismo año²⁴³.

Este Plan establece, para un horizonte de tres años, el marco general y directrices para el desarrollo de las acciones de capacitación y asistencia técnica que lleven a cabo las instituciones del Estado y pretende orientar las actividades de las entidades privadas involucradas con el proceso de descentralización. Para su elaboración, de acuerdo al CND, éste realizó un diagnóstico de los problemas de la gestión pública regional y local identificando necesidades específicas de capacitación, las que fueron ordenadas en función de las etapas del proceso de descentralización. Así, de acuerdo al Plan, las capacidades que debían ser fortalecidas se muestran en el Cuadro N° 43

Sin embargo, si bien el Plan de Capacitación en sus líneas estratégicas ha sido tomado en cuenta como referencia por algunas organizaciones para la implementación de acciones de fortalecimiento, las actividades detalladas en la programación anual (Cuadro N° 43) no se han cumplido. A lo que hay que agregar, que no se cuenta con información sistematizada de los posibles avances en la implementación del Plan a través de iniciativas de entidades públicas y privadas.

Cuadro N° 43
Fortalecimiento de Capacidades en función de Etapas del Proceso de descentralización

Primera Etapa 2003	Primera Etapa 2004	Primera Etapa 2005 - 2006
- Implementación de los instrumentos de gestión - Modernización de los sistemas administrativos - Desarrollo de capacidades para gestión de los programas sociales, infraestructura productiva - Organización de las bases para la conformación de la red de ejecución descentralizada del Plan - Coordinación de acciones con los sectores vinculados a la transferencia.	- Implementación de sistemas electrónicos de gestión - Fortalecimiento de: 1. Capacidades de planificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión 2. Gestión de la equidad y desarrollo de capacidades humanas - Coordinación con los sectores e instituciones vinculadas para el desarrollo de capacidades para recibir y gestionar competencias sectoriales transferidas - Ejecución de actividades a través de la red descentralizada	- Fortalecimiento de sistemas de gestión modernos, con soportes informáticos - Desarrollo de las capacidades de gerencia pública - Ejecución de programas para la superación de la pobreza en función de resultados - Capacidades de gobierno y optimización de los servicios con transparencia y vigilancia ciudadana - Desarrollo de capacidades para que los gobiernos descentralizados efectúen actividades de capacitación y asistencia técnica a través de instituciones propias

Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales
Elaboración: PRODES

243 Refrendado mediante Decreto Supremo N° 021-2004-PCM del 19 de marzo de 2004.

A abril de 2006, no se tiene conocimiento si el CND tiene programado un proceso de ajuste o reorientación del Plan de Capacitación, que pudiera contribuir en constituirlo en una herramienta útil de información a los actores involucrados en el mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica²⁴⁴.

En línea con lo planteado en la introducción de esta sección, es importante repensar si lo que se requiere para fortalecer el mercado de servicios de fortalecimiento de capacidades de gobiernos descentralizados son Planes que definan las demandas concretas de los gobiernos regionales y locales y programen la oferta. Ello tomando en cuenta la dispersión de la oferta y la heterogeneidad no sólo de los gobiernos descentralizados sino también de las realidades que éstos enfrentan, que son las que determinan sus necesidades de capacitación y asistencia técnica, que sin duda van cambiando año a año, en la medida que se avanza con el proceso de descentralización.

Por ello, se postula que más que formular un nuevo Plan, el Estado debería establecer lineamientos que orienten la prestación de servicios, brindar información sobre la calidad de los servicios prestados por los distintos proveedores y, en zonas de mayor rezago, apoyar con financiamiento a los gobiernos descentralizados para que puedan contratar los servicios ad-hoc que requieran en el mercado. En cuanto a los lineamientos mencionados, se recomienda que éstos aborden aspectos como enfoque sobre el desarrollo de capacidades en la gestión pública, potenciales herramientas a utilizar, características comunes de actividades de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

En suma, lo que se plantea es que el Estado principalmente oriente y brinde información que contribuya a una mejor articulación entre la oferta de servicios de proveedores privados y la demanda de los gobiernos descentralizados.

■ Reducción de actividades de capacitación y mayor cantidad de materiales

El 2004 fueron significativos los esfuerzos de diferentes instituciones, pero principalmente de la cooperación internacional y ONG, por brindar capacitación y asistencia técnica a los actores involucrados con el proceso de descentralización en aspectos como: presupuesto participativo, rendición de cuentas y transferencias de programas sociales.

En cambio, en el 2005, se desarrolló un menor número de actividades de este tipo. La reducción podría obedecer a que la preparación del Referéndum compitió con estos esfuerzos, captando parte de los recursos disponibles para apoyar la descentralización en actividades de difusión y eventos de discusión. La cooperación internacional habría destinado recursos al proceso de conformación de regiones antes que a otros procesos como los de presupuesto participativo y transferencia de responsabilidades, e incluso el propio CND habría concentrado gran parte de sus esfuerzos en promover el proceso de referéndum. Incluso, el proyecto de modernización y descentralización concertado con el BID que contempla el desarrollo de capacidades de gobiernos regionales realizó escasas actividades de capacitación y asistencia técnica.

Ahora bien, las actividades de capacitación que se desarrollaron en el 2005 y primer trimestre de 2006 estuvieron centradas, principalmente, en el tema de transferencias tanto de programas sociales a los gobiernos locales como de funciones a los gobiernos regionales. Así, algunos Sectores del nivel nacional habrían desarrollado actividades de capacitación, entre ellos: Energía y Minas, Agricultura y MIMDES²⁴⁵. Cabe señalar que en el caso de MIMDES las capacitaciones enfatizaron el cumplimiento de mecanismos de verificación para acceder a la transferencia de programas sociales y no necesariamente la gestión de éstos.

245 Para más información se sugiere revisar: CND, op. cit. pags. 147-160

244 Cabe precisar que el 20 de enero de 2005 el CND se reunió con representantes de 22 Asociaciones de Municipalidades para concertar una agenda de apoyo a los gobiernos locales. Ver. CND, Informe Anual 2005 del proceso de descentralización. pág. 138.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el fortalecimiento de capacidades que principalmente realicen los sectores involucrados con el proceso de transferencias requiere plantear orientaciones y recomendaciones en cómo cumplir con las responsabilidades transferidas de manera descentralizada. Los datos de cómo lo hacía el nivel nacional son referencias históricas que no deberían reemplazar a la información respecto de la gestión descentralizada de las transferencias. En tal sentido, es importante tener en cuenta que los gobiernos descentralizados tienen una intervención territorial antes que sectorial, con lo cual al momento de ejercer las funciones que se les transfieren deben integrarlas a otras similares, potenciando sinergias. Ello en contraste con el enfoque sectorial que siguen las acciones cuando son ejecutadas desde el nivel nacional.

Otro aspecto a destacar es que existiría una tendencia a asociar el desarrollo de capacidades institucionales con capacitación y talleres, aspecto sobre el cual el Plan de Capacitación no hace ninguna referencia. De acuerdo a diversos especialistas, el desarrollo de capacidades abarca mucho más y para ello se requieren lineamientos que orienten qué se entiende por desarrollo de capacidades y con qué herramientas metodológicas -que no se agotan en talleres- se cuenta para garantizar un efectivo fortalecimiento de capacidades que tengan como punto de partida los conocimientos y experiencia previa de los profesionales de los gobiernos regionales y locales.

Al respecto, durante el período de análisis se han presentado experiencias de acompañamiento y asistencia técnica, especialmente a los gobiernos locales, que dan señales positivas de la asistencia técnica como instrumento para el

fortalecimiento de capacidades. Algunos ejemplos los encontramos en las actividades implementadas por el proyecto Voces de los Pobres, a cargo del MEF con sus especialistas en campo, las impulsadas desde REMURPE y las desarrolladas por PRODES, a través de sus equipos técnicos locales.

Estas experiencias dan señales que la asistencia técnica es una buena alternativa para el fortalecimiento de capacidades institucionales porque permite dar respuesta a las necesidades específicas de los gobiernos descentralizados, adecuándose mejor a la dinámica de éstos y de sus profesionales.

En cuanto a la oferta de materiales para los gobiernos descentralizados, en el periodo de análisis se han elaborado diversas publicaciones orientadas a brindar información o hacer más comprensibles algunos temas. Así, por ejemplo, el MEF publicó las Guías de Orientación sobre el SNIP y una versión amigable del presupuesto público para el año 2006²⁴⁶, en tanto que el MIMDES desarrolló módulos vinculados con la gestión local de los programas sociales. Por su parte, PRODES, en alianza estratégica con el MEF y CND, desarrolló Módulos para la Gestión Participativa del Desarrollo Local, mientras que instituciones como REMURPE y ADRA publicaron materiales orientados a mejorar la gestión local²⁴⁷.

Adicionalmente, el colectivo de instituciones integrado por CND, MEF, MIMDES, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Asociación Nacional de Centros, CARE Perú y PRODES, ha continuado con el esfuerzo conjunto de publicar Guías de Planificación Concertada orientadas a brindar información a los gobiernos locales y a la ciudadanía sobre temas clave de la gestión local²⁴⁸.

248 Este año se publicaron las Guías de Planificación Concertada N° 5, 6, 7 y 8

5. Articulando distrito, provincia, región y nación

6. Articulación de la Planificación de corto plazo con el plan de desarrollo institucional y el plan de desarrollo concertado

7. El SIAF..qué es y cómo usarlo

8. La Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo

246 Las guías pueden ser consultadas en www.mef.gob.pe o www.prodes.org.pe, en tanto que la versión amigable del presupuesto en www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP

247 REMURPE ha publicado una propuesta de Indicadores del Buen Gobierno en Municipios Rurales, la cual puede ser revisada en: www.remurpe.org.pe. ADRA ha publicado el documento «Herramientas para mejorar la gerencia del desarrollo local», que puede ser revisado en: www.adra.org.pe

Para la difusión y uso de los distintos materiales que se vienen generando, el CND ha venido registrando algunos de ellos en su página web, igual lo han hecho otras entidades como el MEF y el MIMDES. Sin embargo, sería conveniente la existencia de una base de datos o centro de documentación que compile los materiales, facilitando así que gobiernos descentralizados o proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica puedan consultarlos y utilizarlos.

■ CND avanza hacia la certificación de los proveedores de servicios

Si bien el Plan Capacitación al que hemos hecho referencia ha sido implementado y utilizado escasamente por los diversos actores de la descentralización, éste estableció que los proveedores de servicios debían acreditarse, señalando textualmente que «CND convocará a nivel nacional a las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harían cargo de la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos descentralizados»²⁴⁹.

Al respecto, el CND, en su Informe al Congreso sobre el año 2004, reconoce como una limitación en el tema de fortalecimiento de capacidades que no se ha logrado cohesionar el trabajo entre los sectores y las diferentes instituciones que ofertan servicios de capacitación y asistencia técnica y para superar esta debilidad, el CND planteó una serie de acciones, entre ellas impulsar la creación de una Red Nacional de prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica y la puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo para conocer iniciativas en marcha²⁵⁰.

Durante el período de análisis, el CND hizo avances en este sentido. Así, desarrolló actividades para elaborar un mapa de los proveedores de servicios en los distintos departamentos del país. Además, en marzo de 2006, el CND abrió un Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública como requisito indispensable para que las entidades prestadoras de servicios puedan participar en procesos de selección que realice el CND, siendo la Gerencia de Capacitación y Asistencia Técnica de dicha institución la responsable del funcionamiento y actualización del Registro. Las entidades que se inscriban en este Registro podrán ser certificadas por el CND en tanto cumplan con el procedimiento y los factores de calificación para la certificación, que fueron establecidos en abril de 2006. Cabe resaltar que entre los beneficios que obtendrán las entidades que se certifiquen están: i) contar con una resolución que certifica sus capacidades, ii) tener un puntaje adicional en los procesos de selección que realice el CND para la contratación de servicios de capacitación y, iii) contar con el auspicio del CND en las actividades que realicen²⁵¹.

Se entiende que los pasos siguientes serían iniciar el proceso de certificación, desarrollar un procedimiento que permita contar con información sobre la calidad en la prestación de servicios y poner a disposición pública la información sobre las entidades existentes en la sección de la página web del CND creada con este fin²⁵². Asimismo, sería interesante que la información sobre el área de certificación de una entidad figure en el Directorio de entidades prestadoras de servicios, con lo cual cualquier persona interesada en contratar servicios de este tipo podría consultar rápidamente si determinada

249 Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, IV Estrategia General, 4.3. Ejecución a través de alianzas.

250 Ver: Red Nacional de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica, pág 16 del Informe del CND al Congreso. Este documento puede ser revisado en: www.cnd.gob.pe / sección Informes

251 Las normas que regulan el proceso de certificación de entidades de capacitación y asistencia técnica son:

- Resolución Presidencial N° 023-CND-P-2006 que Oficializa Apertura del Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública, publicada el 08 de marzo de 2006.

- Resolución Presidencial N° 026-CND-ST-2006 que aprueba la Directiva de Normas y Procedimientos para la inscripción en el Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública Descentralizada, publicada el 29 de marzo de 2006.

252 Ver: www.cnd.gob.pe / sección capacitación. Al momento del cierre de este Informe aún no se publicaba información sobre el inventario nacional de entidades de capacitación ni sobre las entidades registradas.

entidad está o no certificada para el tema de su interés. Según se señaló en la parte introductoria de esta sección, un Directorio como éste brindaría a los gobiernos descentralizados la información que requieren sobre los proveedores de servicios, a la vez que incentivaría que éstos opten por la certificación y brinden continuamente mejores servicios.

En el funcionamiento del sistema de certificación, será importante prestar atención al nivel de especialización de los capacitadores, según lo han resaltado diversos especialistas en gestión pública local, quienes señalan que no es sencillo que instituciones sin ninguna experiencia en gestión pública local puedan brindar servicios de capacitación y asistencia técnica.

De otro lado, durante el período de análisis diversos actores manifestaron que la oferta de capacitación y asistencia técnica es desordenada, con actividades que permanentemente se cruzan y que demandan una dedicación de tiempo considerable por parte del personal de los gobiernos descentralizados. Esta situación podría enfrentarse mejor confiando más la capacitación a proveedores privados y consolidando y difundiendo información de las actividades programadas de las distintas entidades públicas y privadas vinculadas al tema. Cabe mencionar, sin embargo, que al cierre del presente informe tomamos conocimiento que el CND está convocando a los diversos sectores a fin de organizar la oferta de capacitación descentralizada.

Finalmente, un aspecto que preocupa a diversos actores es que, salvo ciertas excepciones, las universidades de los diversos departamentos del país no están involucradas con la gestión pública regional y local, ni cuentan con una oferta de servicios en temas vinculados con la gestión pública en esos niveles de gobierno²⁵³.

■ Débil capacidad para identificar la demanda; aunque se presentan algunos incentivos

Para lograr el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios, se requiere que los gobiernos descentralizados puedan identificar claramente las prestaciones que requieran en función de sus necesidades y competencias, de comprometer la asistencia de sus profesionales y de poder financiar los servicios.

En este campo, la capacidad de los gobiernos descentralizados para identificar sus necesidades y definir con claridad los servicios que requieren aún es muy débil. Si bien los gobiernos regionales habrían aprobado Planes de Desarrollo de Capacidades para dar cumplimiento a uno de los requisitos del Sistema de Acreditación, éstos no definirían con claridad sus necesidades. Incluso se presentan debilidades en los niveles descentralizados para definir Términos de Referencia con especificidades sobre actividades y productos, así como para exigir su cumplimiento.

Por ello, diversos especialistas señalan que se requiere brindar instrumentos a los gobiernos descentralizados para realizar, en el marco de sus competencias, un autodiagnóstico de necesidades de capacitación y asistencia técnica para que puedan definir qué servicios requieren y formular Términos de Referencia y monitorear el desarrollo de consultorías.

Otro aspecto a tener en cuenta es que no se cuenta con fuentes de financiamiento para el fortalecimiento institucional. Si bien muchos gobiernos descentralizados vienen recibiendo recursos significativos, éstos sólo pueden ser destinados a proyectos de inversión, con lo cual actividades puntuales de capacitación o asistencia técnica no pueden ser financiadas. Este año ha habido pocos avances en proyectos de fortalecimiento institucional desde el nivel nacional siendo uno de los principales el Plan

253 Ello también es señalado por el CND cuando destaca que se requiere propiciar la mayor participación de instituciones académicas no sólo para dar mayor sostenimiento a los programas de capacitación sino también para generar mayores compromisos de las universidades con su entorno local y regional. CND, op. cit. pág. 164.

de Fortalecimiento de Agencias Agrarias que viene desarrollando el Ministerio de Agricultura. Por ello, también se recomienda flexibilizar la utilización de los recursos y establecer mecanismos de financiamiento que subsidien la demanda de los gobiernos descentralizados sin recursos para que contraten los servicios específicos que requieren en el mercado.

Sobre este punto, especialistas consultados ven en las asociaciones de municipalidades potenciales actores que podrían asumir un rol estratégico tanto para identificar con claridad las necesidades de sus asociados como para aprovechar mejor la oferta de servicios. Es decir, como mecanismos para agregar la demanda y negociar como bloque con los proveedores de la localidad

Ahora bien, durante estos años, los gobiernos descentralizados han presentado serias dificultades para ejecutar los presupuestos asignados, sobre todo en el caso de aquellos que reciben grandes sumas provenientes de canon y regalías. Es importante conocer cuáles son los problemas específicos que limitan su capacidad a fin de tomar las medidas correctivas en el más breve plazo²⁵⁴.

Finalmente, tal como hemos venido señalando a lo largo de esta sección, para fortalecer la demanda se deben generar incentivos adecuados. El 2005 se presentaron dos iniciativas de este tipo, orientadas a premiar prácticas de buen gobierno.

Así, Ciudadanos al Día, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la International Finance Corporation, lanzó el 2005 la primera

edición del Premio a las Buenas Prácticas Gubernamentales, el cual busca dar a conocer y premiar experiencias exitosas en el Sector Público orientadas a brindar mejores servicios a la ciudadanía. Entre las municipalidades premiadas encontramos las Municipalidades Provinciales de Cajamarca y Piura y las Municipalidades Distritales de Independencia (Ancash) y Ferreñafe (Lambayeque), en las categorías de Atención al Cliente, Organización y Métodos, Simplificación de Trámites y Transparencia y Acceso a la Información, cuyas experiencias y otras consideradas buenas prácticas han sido sistematizadas en un «Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales»²⁵⁵. La segunda edición del premio está en proceso de desarrollo; se espera que los resultados estén disponibles a inicios del mes de julio de 2006.

Además, PRODES con la colaboración del CND, MEF, la Defensoría del Pueblo y el Proyecto Participa Perú, desarrolló en el 2005 el Concurso del Fondo de Incentivos Especiales - FIE «Innovación en Gestión y Buen Gobierno», orientado a premiar a los gobiernos descentralizados que demuestren haber desarrollado iniciativas y prácticas innovadoras de buen gobierno en temas de concertación, transparencia y rendición de cuentas, gestión orientada al servicio del ciudadano, resolución de conflictos y articulación. Entre las municipalidades premiadas encontramos a las Municipalidades Provinciales de Huanta, Marañón, Chanchamayo y Oxapampa y las Municipalidades Distritales de Lucanas, Pillco Marca, Soritor y Masisea²⁵⁶.

254 Se sugiere revisar: PRODES, Aportes al debate en tema de Descentralización N° 8-2005: Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública, en www.prodes.org.pe / sección aportes al debate/ adecuación de sistemas administrativos.

255 Para mayor información se sugiere revisar: www.ciudadanosaldia.org

256 Para mayor información se sugiere revisar: www.prodes.org.pe

Recomendaciones

1. Dotar al Estado Peruano, y en especial a los gobiernos descentralizados, de un marco normativo del empleo público que favorezca el fortalecimiento sostenible de capacidades institucionales. Para ello, el nuevo marco debería contemplar una carrera pública orientada a resultados, el ingreso por mérito, por concurso y el progreso en función del desempeño y la necesidad institucional.
2. Dar prioridad a la implementación de un Sistema de Información para monitorear la capacidad y desempeño de los gobiernos descentralizados, para lo cual podría utilizarse la capacidad existente del SIAF -en especial por su presencia en gran número de municipalidades- y sentar las bases para que el Sistema de Información se contemple como parte del Sistema de Planeamiento Estratégico.
3. Reorientar el rol del Estado en el tema de desarrollo de capacidades, pasando de la formulación -o actualización- de un Plan y la ejecución directa de actividades a fortalecer la demanda de los gobiernos descentralizados, fortalecer la oferta de los proveedores de capacitación y asistencia técnica, brindar información sobre calidad de servicios que facilite la articulación entre demanda y oferta -y a la vez provea incentivos para mejores prestaciones- y canalizar financiamiento a actividades y zonas prioritarias (subsidio a la demanda, como por ejemplo entregando *vouchers* para contratar servicios de capacitación). El gobierno nacional debería emitir lineamientos de orientación para las actividades de desarrollo de capacidades, que incluya qué herramientas metodológicas deben utilizarse y qué consideraciones deben ser tomadas en cuenta.
4. En cuanto a la demanda, será importante contribuir a que los gobiernos regionales y locales puedan identificar sus necesidades de capacitación y asistencia técnica, en el marco de su visión institucional y el diagnóstico de sus capacidades. En algunos casos será necesario incluso orientar a los gobiernos descentralizados en la formulación de Términos de Referencia y en el monitoreo de las consultorías. En algunos casos las Asociaciones de Municipalidades pueden ser un mecanismo estratégico para negociar e interrelacionarse con el mercado.
5. Será importante que los gobiernos descentralizados tengan cómo financiar esta demanda. En el caso de los gobiernos descentralizados que cuentan con recursos será importante orientarlos para la formulación de proyectos de inversión pública de fortalecimiento institucional, en tanto que para los

gobiernos descentralizados con menos recursos podría establecerse un fondo concursable en que se priorice especialmente el fortalecimiento de capacidades para la gestión de lo transferido. Estas tareas podrían recaer en el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, en caso éste se instale.

6. En cuanto a la oferta, se recomienda que el CND emita los lineamientos de orientación antes mencionados y fomente la oferta de servicios en temas débilmente cubiertos -como por ejemplo gestión de lo transferido-. Además, se sugiere que oriente los esfuerzos de la cooperación internacional, para una actuación coordinada -tal vez canalizando sus recursos vía el fondo concursable antes mencionado-, y que impulse que las entidades públicas identifiquen los materiales cuyo desarrollo es prioritario para el fortalecimiento institucional de tal manera que éstos puedan ser financiados por la cooperación. Será también importante que el CND articule el intercambio de información sobre qué esfuerzos se vienen desarrollando, en qué zonas y en qué momento.
7. En el caso de actividades de fortalecimiento institucional de los sectores, se recomienda que éstas se centren en actividades de asistencia técnica y en brindar herramientas para gestionar lo transferido de manera descentralizada, incorporando dentro de lo posible un enfoque territorial antes que sectorial.
8. Otras tareas prioritarias del CND son complementar el sistema de certificación voluntario de proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica, con mecanismos para contar con información sobre la calidad de los servicios, que actúe como un real incentivo para la mejora de servicios. Asimismo, desarrollar una base de datos de fácil consulta que contenga materiales de capacitación e información para gobiernos descentralizados; así como experiencias exitosas replicables.

VIII Información y Concertación

La experiencia comparada demuestra que una reforma como la que implica un proceso de descentralización requiere de consensos sólidos que garanticen una continuidad en el mediano plazo. Para el caso peruano, atendiendo a la complejidad del proceso, tanto por el gran número de actores y temas involucrados como por el plazo que tomará su implementación, es importante la información y la concertación, como la octava dimensión de este proceso, que debe tener un carácter transversal y acompañar cada una de las dimensiones desarrolladas a lo largo de este balance.

Así, es fundamental seguir el proceso de descentralización con evaluaciones periódicas que permitan identificar prácticas acertadas y detectar problemas, a fin de retroalimentar su diseño e implementación. Además, con el mismo propósito se requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso, y que sus expectativas, necesidades y características locales sean canalizadas al nivel nacional y viceversa.

Finalmente, la concertación debe ser una práctica permanente para la definición de las orientaciones, normas o procedimientos que guían este proceso, donde participen no sólo los representantes de los diferentes niveles de gobierno sino también especialistas en los distintos temas; así como miembros de organizaciones sociales involucradas.

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 adopten desde el nivel nacional.

Si bien en nuestro Informe de Balance 2004 esta dimensión se abordó transversalmente al analizar cada una de las otras dimensiones, en esta oportunidad -dada su relevancia para el proceso- hemos optado por abordarla en una sección específica.

1. Marco Normativo

Consejo Directivo del CND

Una de las principales formas en que el marco normativo vigente promueve la concertación para el diseño e implementación del proceso de descentralización es estableciendo la participación de representantes de gobiernos regionales y locales en el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización - CND.

Al respecto, la Ley de Bases de la Descentralización establece que el CND será presidido por un representante del Presidente de la República y estará conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las distritales²⁵⁷.

257 Artículo 23º de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783.

En cuanto a los mecanismos de elección de representantes de los gobiernos regionales y locales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales precisa lo siguiente²⁵⁸:

- Los presidentes regionales reunidos eligen a sus 2 representantes con una votación de dos tercios.
- Los alcaldes provinciales reunidos eligen a su representante por una votación de dos tercios de los asistentes.
- Los alcaldes distritales reunidos en asambleas provinciales eligen un delegado que los representará en una asamblea nacional en la que se elegirá, por mayoría de dos tercios de los asistentes, a su representante.

En cuanto a los representantes del Poder Ejecutivo, el Reglamento de Organización y Funciones del CND precisa que los representantes de la PCM son el Secretario General y el Secretario de Gestión Pública, en tanto que los representantes del MEF son los Viceministros de Economía y de Hacienda²⁵⁹.

Coordinación y Evaluación del Proceso

El marco normativo contempla además como dos características de la descentralización que ésta es un proceso *dinámico*, en la medida que constituye un proceso continuo que exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación, y *democrático*, ya que se basa en la participación y concertación en la gestión de gobierno²⁶⁰.

Establece además que, al menos dos veces al año, la Presidencia del CND convoca a los Presidentes Regionales, a fin de evaluar y coordinar la marcha del proceso de

descentralización y que la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al informe que para tal efecto le hace llegar el CND. Específicamente en el tema de transferencias de competencias establece que el CND es responsable de las evaluaciones correspondientes y de coordinar su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo²⁶¹.

En cuanto a las relaciones con el Congreso, las normas señalan que los gobiernos regionales y locales se relacionan con éste a través de los Congresistas y las Comisiones de Descentralización y Regionalización y la de Gobiernos Locales, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Además, tienen el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales²⁶².

2. Balance 2005 – abril de 2006

■ Concertación desde el Acuerdo Nacional: Grupo Permanente

El Acuerdo Nacional, en el marco de la Política de Estado N° 8 referida al proceso de descentralización, conformó en el 2004 un Grupo Permanente sobre Descentralización, compuesto por representantes de organizaciones del Foro así como de organizaciones de la sociedad civil -que sin ser miembros de éste- tienen relación o interés en el tema²⁶³. Cabe destacar que este Grupo se ha venido reuniendo aproximadamente cada dos semanas, para discutir y analizar distintos aspectos del proceso de descentralización. Sin embargo,

258 Artículo 79°, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867.

259 Resolución Presidencial N° 036-CND-P-2006: Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Descentralización, publicada el 12 de abril de 2006.

260 Artículo 4°, Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783.

261 Artículo 80°, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867, Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final y Ley de Bases de Descentralización - Ley 27783.

262 Artículo 50°, Ley de Bases de Descentralización - Ley 27783.

263 Para mayor información consultar el Informe de Actividades 2005 del Acuerdo Nacional, disponible en www.acuerdonacional.gob.pe

la participación de los representantes de los partidos políticos ha sido limitada.

Durante el 2005, el Grupo mencionado logró desarrollar una visión común sobre el proceso de descentralización, que se plasmó en el documento «Recomendaciones de corto plazo para el proceso de Descentralización» sobre los siguientes aspectos: (i) proceso de regionalización, (ii) descentralización fiscal y económica, (iii) participación, concertación y control ciudadano, y, (iv) conducción estratégica del proceso. Si bien el documento fue sometido a aprobación del Foro del Acuerdo y no logró aprobación, consideramos valioso que el proceso de descentralización haya sido analizado y evaluado en un espacio donde confluyen diferentes actores políticos y donde se discuten las políticas de mediano plazo. Incluso el documento ha sido actualizado en febrero de 2006, incorporándosele el tema de transferencia de funciones y recursos.

Como parte de las actividades desarrolladas por el Grupo, éste elaboró una propuesta de comunicado sobre el proceso de conformación de regiones, que fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional el 29 de setiembre de 2005, y luego ampliamente difundido. En este comunicado, el Foro se sumó a las posiciones que diversas instituciones asumieron respecto al proceso de conformación de regiones, comprometiéndose a apoyar la participación ciudadana y la promoción de debates sobre las ventajas y desventajas de cada proyecto de integración regional, a fin de propiciar un voto informado en el referéndum de octubre de 2005.

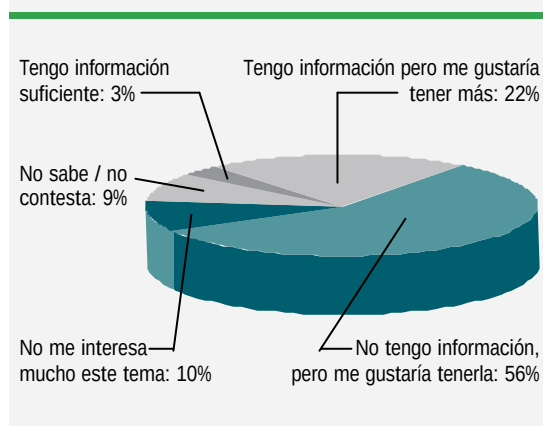
Así, el Foro del Acuerdo Nacional se convirtió durante el periodo de análisis en un espacio de reflexión en torno al proceso de descentralización y de mecanismo para incluir a los actores políticos en el debate sobre esta importante reforma, que requiere de continuidad para que logre los resultados esperados.

■ Mayor Información y Concertación: una demanda por atender

Entre las más notorias debilidades del proceso de descentralización reconocidas por diversos actores y la propia opinión pública, es que éste carece de una estrategia permanente de información que permita consolidar el proceso. Por ello una de las principales demandas de los distintos actores involucrados ha sido contar con mayor información tanto sobre en qué consiste el proceso cómo sobre sus avances.

Según muestran los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización aplicada por IEP e IMASEN en el 2005, el 78% de encuestados desearía contar con mayor información.

Gráfico N° 14: Nivel de información sobre la descentralización



Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización, IEP-IMASEN

Elaboración: PRODES

En la misma encuesta, el tema de información ha sido resaltado como uno de los principales problemas del proceso de descentralización, según se puede apreciar en el Cuadro N° 44.

En relación a este tema, cabe traer a colación lo comentado en la sección de conformación de regiones y ordenamiento territorial respecto de cómo la falta de concertación y la poca información sobre el proceso habrían incidido en que la ciudadanía optara por rechazar la integración de su departamento en una región.

Cuadro N° 44
Principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad 2005 (Porcentajes)

¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?	%
Falta de información	19.4
Poca voluntad del gobierno central	17.1
Corrupción	16.4
Problemas de coordinación entre gobiernos locales y regionales	15.8
Falta de gerencia y capacidad local	11.5
Sociedad poco organizada	7.8
Interferencia política	7.4
Mala definición de roles	4.4
Otros	0.1
Total	100

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización, IEP-IMASEN
Elaboración: PRODES

Estos datos evidencian que si bien existiría un interés por el tema de descentralización, la ciudadanía requiere de mayor información sobre sus implicancias. Ello es relevante en la medida que, mientras haya más personas informadas, el proceso de descentralización podrá mantenerse en el tiempo e incidirá en la exigencia por parte de la población de acciones como las de rendición de cuentas,

fundamentales para este proceso. Al respecto, el documento «Recomendaciones de corto plazo para la Descentralización» del Acuerdo Nacional recomienda crear espacios de interacción público-privado en torno a esta reforma y construir una opinión pública informada.

■ Iniciativas de Concertación desde el Congreso

En las legislaturas de los años 2003-2004 y 2004-2005 se inició un saludable proceso de concertación en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso con diferentes actores públicos y privados. Así, por ejemplo la Comisión organizó diversos eventos de discusión sobre el tema de empleo público con especialistas, representantes de gobiernos descentralizados y otros actores involucrados, producto de lo cual se obtuvo la primera versión de la Ley General del Empleo Público²⁶⁴.

En la legislatura 2005 – 2006, esta dinámica de diálogo se mantiene, ya que la Comisión de Descentralización ha desarrollado esfuerzos de concertación con el Poder Ejecutivo (PCM-MEF) en los temas de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley General del Empleo Público, que habrían implicado un trabajo en conjunto de los técnicos de las entidades mencionadas. Asimismo, la mencionada Comisión ha dialogado con la ONPE, el JNE, organismos no gubernamentales y otros relacionados con el proyecto de ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales²⁶⁵.

En cuanto a la concertación específica con representantes de los gobiernos descentralizados, la Comisión habría convocado a presidentes y gerentes regionales en distintos momentos, principalmente para evaluar el proceso de descentralización y durante el proceso de conformación de regiones. Así, por ejemplo, en el primer semestre de 2005, el grupo de trabajo

264 Ver en: Congreso de la República, En el Camino de la Reforma del Empleo Público, 2005.

265 Para mayor información revisar PRODES, Hoja de Aportes al Debate en temas de Descentralización N° Año 2006. En: www.prodes.org.pe/sección_apuntes_al_debate/ democratización de las decisiones públicas.

multipartidario para evaluar el proceso de descentralización realizó reuniones para escuchar la posición de diferentes actores involucrados en el proceso, entre los cuales figuran presidentes regionales, representantes de partidos políticos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de este esfuerzo, la Comisión aprobó un informe de evaluación del proceso al que haremos referencia en el punto siguiente, en el que planteó recomendaciones para el perfeccionamiento del proceso, que no sólo recogían las opiniones de los representantes de los gobiernos regionales, sino también de especialistas en el tema²⁶⁶.

En función de lo señalado en los párrafos anteriores, se aprecia que la Comisión de Descentralización de manera voluntaria y con el impulso de sus Presidentes ha venido realizando esfuerzos por concertar con el Poder Ejecutivo y otros actores relevantes durante los últimos años. Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia del diálogo y concertación para el diseño e implementación de un proceso tan complejo como la descentralización, que afecta a diversas entidades públicas, sería recomendable contar con un mecanismo sistemático para someter a consulta de los representantes de gobiernos regionales y locales las iniciativas legislativas que se discutan. Todo ello, teniendo en cuenta que la descentralización implica el traslado de poder a los gobiernos descentralizados pero también su incorporación en el debate de temas que los afectan.

■ **CND Presentó sus Informes Anuales 2004 y 2005**

En marzo de 2005, el CND presentó su Informe Anual a la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, el cual evalúa la marcha del proceso en diferentes temas durante el

2004 hasta marzo del 2005, para los cuales contempla recomendaciones y agendas²⁶⁷. En función de este Informe, la Comisión de Descentralización y Regionalización, conformó un grupo multipartidario de trabajo presidido por el congresista Walter Alejos para evaluar el proceso, cuyo informe fue aprobado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado el 21 de junio de 2005 por unanimidad de los congresistas presentes²⁶⁸.

En marzo de 2006, el CND presentó su Informe a la Comisión antes mencionada, en que se analiza el avance del proceso durante el año 2005. El Informe cuenta con ocho capítulos, referidos a:

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

Cabe señalar que el nuevo Informe es mucho más estructurado que el del año anterior, comprendiendo en cada uno de los primeros seis capítulos una sección introductoria, los objetivos que se persiguen, las estrategias planteadas, las actividades realizadas, las conclusiones y recomendaciones. En cuanto a la metodología de elaboración, es importante recordar lo señalado en el marco normativo referido a que dos veces al año, la Presidencia del CND evalúa junto con los presidentes regionales la marcha del proceso de descentralización y elabora un

266 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005. Ver en: www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesodescentralizacion/informefinal.pdf

267 Puede ser revisado en www.cnd.gob.pe/data/variados/informe_congreso_2004.doc

268 Disponible en www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesodescentralizacion/informefinal.pdf

Informe con la participación de los presidentes regionales que luego debe hacer llegar al Congreso. De los Informes de los años 2004 y 2005 se desprende que las opiniones de los gobiernos regionales han sido canalizadas de manera formal y en un espacio propio de balance y discusión²⁶⁹. Es importante mencionar que desde el punto de vista de la población los presidentes regionales tienen un rol protagónico en el impulso del proceso de descentralización (ver Gráfico 15) por lo que es fundamental que asuman un mayor rol a lo largo del proceso.

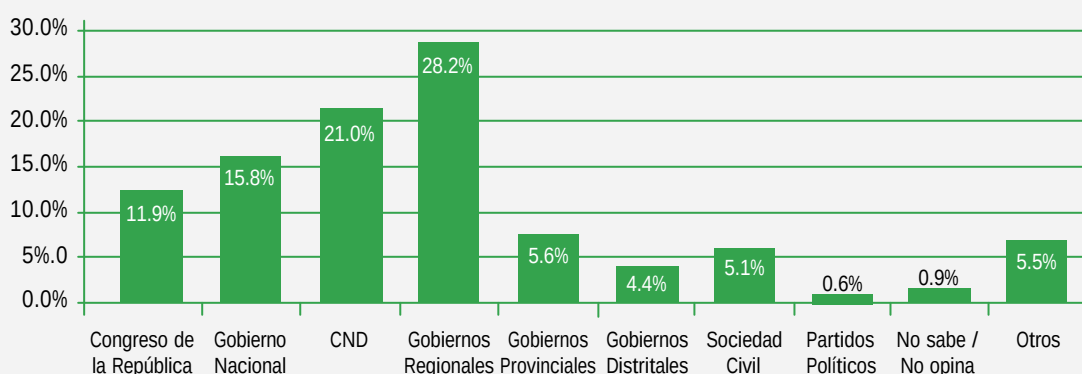
Más allá de la presentación de estos informes y del número de reuniones celebradas con los presidentes regionales, es importante que el proceso de descentralización sea evaluado permanentemente, dado que por su complejidad requiere constante retroalimentación y ajuste. Así, la evaluación debe recaer sobre el proceso y el desempeño de todos los actores involucrados y no sólo sobre la gestión del CND como ente rector del proceso.

Para ello, se requiere un espacio institucionalizado de diálogo entre los presidentes regionales y el CND para analizar la marcha del proceso e involucrar a los gobiernos regionales en su diseño y ajuste. Lo mismo debería ocurrir con los gobiernos locales, pero teniendo en cuenta que son más de 1800 será importante encontrar un mecanismo para la identificación de un número de alcaldes con los cuales dialogar pero con suficiente representatividad. Una alternativa son las Asociaciones de Municipalidades, recogiendo la experiencia del CND en la reunión celebrada con las Asociaciones Municipales celebrada en el 2005.

■ Consejo Directivo del CND: débil espacio para la concertación

El Consejo Directivo del CND podría ser el espacio de diálogo mencionado en el punto anterior; sin embargo, desde el punto de vista de diversas instituciones es evidente que este Consejo no se constituye en un espacio en el cual interactúen los representantes de los gobiernos regionales

Gráfico N° 15: Quién debería liderar el proceso de descentralización



Fuente: Encuesta sobre la percepción ciudadana del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones, realizado en octubre de 2005. CUANTO, por encargo del CND.

Elaboración: CND

269 De los Informe Anuales 2004 y 2005 se desprende que se han celebrado dos reuniones con los Presidentes Regionales: una el 15 de marzo de 2004 y otra el 7 de marzo de 2005, en las que entre los temas de agenda se encontraba la elección de los representantes ante el Consejo Directivo del CND y la adecuación de la agenda descentralista.

y locales con el nivel nacional. De un lado, los representantes de los gobiernos regionales y locales son minoría frente a aquellos del Ejecutivo -si se cuenta al CND como del Ejecutivo-, los presidentes regionales elegidos tuvieron problemas serios de inestabilidad y varios representantes nacionales no tenían poder de decisión²⁷⁰. Sobre este último punto cabe señalar que en abril de 2006 se designó como representantes del Ejecutivo ante el CND a los Viceministros de Hacienda y Economía del MEF y la Secretaria General de la PCM, en adición a la Secretaria de Gestión Pública, lo que superaría esta aparente dificultad²⁷¹.

De otro lado, y probablemente más importante, el Consejo no funciona de manera institucionalizada y con una agenda clara y prioritaria. Por ejemplo, si revisamos la gran mayoría de normas vinculadas con el proceso de transferencias de responsabilidades, podemos observar que la mayoría de ellas ha sido aprobada por Resolución Presidencial sin consulta al Consejo.

Asimismo, la agenda prioritaria de temas sobre la que actúa el CND tampoco es definida en el Consejo; tanto así que en el Informe Anual de Balance elaborado por el Congreso, éste recomienda que el CND cuente con una agenda prioritaria concertada con el nivel nacional y los gobiernos descentralizados y que evite la asunción de funciones que no le corresponden²⁷².

Por ello, resultará importante evaluar las debilidades del Consejo Directivo del CND y dotarlo de herramientas para convertirse en un espacio de diálogo y concertación entre el Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. Un paso podría ser la publicación oportuna en la página web del CND del cronograma de las futuras reuniones del Consejo en el semestre, las agendas y las actas de las sesiones a fin de poder tener conocimiento sobre los acuerdos que en este espacio se adopten. Adicionalmente, el CND deberá encontrar mecanismos para un diálogo más fluido e institucionalizado con los gobiernos descentralizados, especialmente con los Presidentes Regionales.

270 En ese sentido ver: Proyecto Participa Perú, La Descentralización en el Perú : Un Balance de lo Avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible., 2006. pág. 6.

271 Por Resolución Suprema N° 098-2006-PCM, publicada el 06 de abril de 2006.

272 Congreso de la República, 2005. op. cit. pags, 41 y 49.

Recomendaciones

1. Se recomienda que el Congreso y el CND adopten la concertación como política permanente. Se deberá priorizar la convocatoria a los presidentes regionales, asociaciones de municipalidades, especialistas y representantes de la sociedad civil más involucrados con el proceso.
2. Potenciar al Grupo Permanente de Descentralización y priorizar al Foro del Acuerdo Nacional como un espacio para el debate y diálogo permanente con los partidos políticos y demás actores involucrados a fin de mantenerlos informados y comprometidos con el proceso de descentralización, principalmente para su sostenibilidad en el mediano plazo.
3. Es importante que el CND implemente canales permanentes de comunicación con los actores descentralizados. Se sugiere para ello elaborar y difundir mensualmente un documento informativo y organizar un sistema de atención de consultas (vía correo y teléfono). También se sugiere precisar los voceros de cada tema del proceso, a fin de que los interesados sepan a quién dirigirse y así evitar que consulten a personas o entidades equivocadas.
4. Teniendo en cuenta la importancia de retroalimentar y ajustar el proceso, se recomienda mantener la obligación de evaluar el proceso de descentralización de manera anual con los actores involucrados en el mismo: con los sectores en el nivel nacional, así como con los gobiernos regionales y locales, especialistas y representantes de sociedad civil que acompañan el proceso.
5. Fortalecer el rol que debe asumir el Consejo Directivo del CND, el que debería tener un funcionamiento institucionalizado y transparente, para lo que se recomienda como primer paso publicar oportunamente en la página web del CND el cronograma de las reuniones del semestre las agendas y actas de las sesiones y los acuerdos que adopte.

Información Complementaria

- **Personas Consultadas**
- **Bibliografía**
- **Índice de Normas**
- **Diarios y Páginas Web**

Personas Consultadas

Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI

1. Luis Puentes

Apoder - Cosude

2. Artemio Pérez

Congreso de la República

3. Ernesto Herrera (Congresista)
4. Eduardo González
5. Juan Mendoza
6. Franz Portugal
7. Ricardo Vásquez
8. Fernando Paredes

Defensoría del Pueblo

9. Johnny Zas Friz

Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial

10. Omar Landeo

Governa

11. Mayen Ugarte

GRADE

12. Lorena Alcázar

INDECOPI

13. Freddy Freitas

Instituto de Estudios Peruanos

14. Martín Tanaka

Ministerio de Economía y Finanzas

15. Hilman Farfán
16. Edgar Zamalloa
17. Antonio Mori
18. Roger Salhuana
19. María Elena Serra
20. Edgar Rodríguez
21. Alejandro Olivares

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

22. Mario Ríos
23. Luis Zaráuz
24. Doris Mansilla

25. Rina Ballesteros

26. Gloria Cubas

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

27. Roxana García Bedoya

Perucámaras

28. Mónica Watson

Pontificia Universidad Católica del Perú

29. Javier Iguíñiz

PRA

30. José Iturrios

Presidencia del Consejo de Ministros

31. Verónica Zavala

32. Gabriel Arrisueño

Presidencia de la República

33. Gral. Daniel Mora

PROINVERSIÓN

34. Eduardo Escobal

Propuesta Ciudadana

35. Luis Chirinos

Provías Rural

36. Raúl Torres

Policy

37. Lidia Reyes

Red de Municipalidades Rurales del Perú

38. Rómulo Antúnez

39. Elvis Mori

Sociedad Nacional de Minería y Petróleo

40. José Roca

USAID

41. Sobeida Gonzales

Especialistas

42. Eduardo Sotelo

43. Raúl Molina

Ayacucho

44. Gilmer García, Secretario Técnico de la MCLCP

45. Andrés Silari, Miembro del CCR Sociedad Civil de Ayacucho

46. Jaime Galdós, Consultor de la ONG Vecinos Perú

47. Rosana Rivera, SER - Ayacucho

48. Alicia Carrasco, encargada de REMURAY

Cusco

- 49. Alberto Delgado, Coordinador MCLCP
- 50. Inés Fernández Baca, Directora Ejecutiva de COINCIDE
- 51. Martha Bautista, Sub Gerente de Planeamiento del Gobierno Regional
- 52. Daniel Maraví, Asociación Arariwa

Huánuco

- 53. Abél Canchari de la Cruz, Secretario Ejecutivo de la MCLCP

Junín

- 54. Paul Chachi, Caritas Chanchamayo-Oxapampa
- 55. Miguel Ponce, Idel
- 56. Marta Arauco, Gerente de Planificación del Gobierno Regional de Junín

Pasco

- 57. Clodoaldo López, Sub Gerente de Planificación del Gobierno Regional de Pasco
- 58. Alejandro Berrospi, Andes
- 59. Andrés Avelino Valer, Labor
- 60. Miguel Salvatierra, Caritas Chanchamayo-Oxapampa

San Martín

- 61. Marco Alejandro Minaya, Sub Gerente de Planificación del Gobierno Regional
- 62. Karina Pinasco Vela, Ex Secretaria Técnica de la Junta Interregional San Martín Loreto
- 63. Teócrito Pinedo, Coordinador Departamental de la MCLCP

Ucayali

- 64. Mario Castro Lorena, Jefe Zonal de FONCODES
- 65. Filemón Cárdenas Tello, Sub Gerente de Desarrollo Institucional del Gobierno Regional
- 66. Augusto Salinas, Gerente de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Atalaya
- 67. Mida Castillo, Primera Regidora de la Municipalidad Distrital de Irazola

Pro Descentralización - PRODES

- 68. Thomas Reilly
- 69. Violeta Bermúdez
- 70. José Luis Carranza
- 71. Jorge Álvarez
- 72. Mosclis Vela
- 73. Boris Mujica
- 74. Vilma Luna
- 75. Guillermo Chirinos

Bibliografía

Acuerdo Nacional

Documento del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002. Recomendaciones de Corto Plazo sobre la Descentralización. Lima, 2004.

ADRA

Herramientas para mejorar la gerencia del desarrollo local. Lima, 2005.

Ágreda, Enrique

Promoción Municipal del Desarrollo Económico Local. En: Ley Orgánica de Municipalidades sumillada, concordada y comentada, páginas 139-150. Lima: PRODES, 2003.

Alcázar, Lorena

Transferencias y Acreditación de Competencias: Lecciones de la experiencia internacional. Lima: GRADE-PRODES, julio de 2003.

Balance de los primeros años de la transferencia de programas sociales a los Gobiernos Locales. En: Evaluación Rápida 2005: La Transferencia de Responsabilidades. Versión preliminar de evaluación realizada por PRODES. Lima, 2006.

Apoyo Consultoría

Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación. Lima, junio de 2003.

Asociación de Servicios Educativos Rurales - SER

Descentralización y Desarrollo Rural. Lima, 2006.

Banco Mundial

Perú: Estudio de la situación de la deuda municipal. Lima, agosto de 2004.

Burki, Perry, Dillinger y otros

Más allá del centro: La descentralización del Estado. Washington: Banco Mundial, 1999.

Carranza Ugarte, Luis y Tuesta Cárdenas, David

Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana. Lima, 2004.

Casas Tragodara, Carlos

Aspectos Económicos y Fiscales de la Descentralización en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

Ciudadanos Al Día – CAD

Informe CAD: Canon Minero 2005: Situación y perspectivas. Lima, agosto de 2005.

Colectivo de Instituciones Públicas y Privadas

Guía para una Planificación Concertada N° 5, 6, 7 y 8.

Congreso de la República

Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización. Lima, 2005.

En el camino de la reforma del empleo público. Publicación elaborada con el apoyo de PRODES. Lima, octubre de 2005.

Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo Propuesta Ciudadana

La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de Agenda para una Reforma imprescindible. Lima, febrero de 2006.

CND

El Modelo Peruano de Descentralización. Lima, 2006.

Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización, presentado al Congreso de la República. Lima, marzo de 2005.

Notas de Prensa N° 135, 137, 139, 153, 154.

Informe Anual 2004 sobre el Proceso de Descentralización, presentado al Congreso de la República. Lima, enero de 2005.

Chávez Achong, Julio

Tres compromisos para relanzar la transición democrática: Gobernabilidad democrática, Descentralización y Participación ciudadana. Lima: RED-Perú, 2006.

Chirinos, Luis

Descentralización: Situación y perspectivas. Publicado en Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. Lima, 2006.

Defensoría del Pueblo

Primer Reporte de supervisión del funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional en el período julio 2004- diciembre de 2005. Lima, Febrero de 2006.

Guía de búsqueda de información para la elaboración de los expedientes técnicos para la conformación de regiones. Lima, febrero de 2005.

Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima: noviembre de 2005

Reporte N° 20 sobre conflictos. Octubre de 2005.

Reporte de Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales. Octubre 2005.

Importancia del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias Sectoriales y para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. Documento preparado por Descentralización y Buen Gobierno. Lima, abril de 2005.

Para Compartir el Desarrollo: Registro de Iniciativas de Integración Regional. Documento preparado por Descentralización y Buen Gobierno. Lima, diciembre de 2004.

Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú. Enero 2003 – Junio 2004. Lima: noviembre de 2004.

Grompone, Romeo

Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional. En: Cuadernos Descentralistas N°15. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana - Oxfam, 2005.

Notas sobre Descentralización, Relaciones entre Estado y Sociedad y Participación Ciudadana. Presentado en el Foro Balance y Desafíos de la Descentralización, organizado por Defensoría del Pueblo. Lima, 2005.

Grupo Propuesta Ciudadana

Vigilancia del proceso de descentralización, Balance Anual 2005. Reporte Nacional N° 9. Lima, abril de 2006.

Un vistazo al Plan de Transferencias 2006-2010. En: Participa Perú, N° 32, páginas 5 y 6. Lima, marzo de 2006.

La descentralización peruana: Una agenda para relanzar un proceso impostergable. Lima, marzo de 2006.

Instituto Cuánto

Encuesta sobre la percepción ciudadana del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones realizado en octubre del 2005. Estudio encargado por el CND. Lima, 2005.

Instituto de Estudios Peruanos

Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. Encargada por PRODES. Lima, 2005.

Diagnóstico de Base del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales. Lima: CONSUCODE, 2004.

MEF

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2006.

Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2005.

Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007.

Aplicación de las Reglas Fiscales para los Gobiernos Locales 2003: Un análisis preliminar. En Boletín de Transparencia fiscal N° 35 junio de 2004– Informe Especial.

Implementación de Reglas Fiscales para los gobiernos regionales y locales. En Boletín de Transparencia fiscal N° 22 mayo de 2003 – Informe Especial.

MIMDES

Transferencias de los programas de complementación alimentaria: Una primera mirada al proceso de descentralización de los programas sociales. Informe elaborado por la Dirección de Descentralización, Concertación y Participación Social. Lima, noviembre de 2004.

MINSA

Hoja de ruta para la descentralización de la función salud. Lima, marzo de 2005.

Muñoz, Paula

El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus Implicancias para las zonas rurales. Lima: SER, 2005.

Pisconte, José y Villavicencio, Luis

Informe sobre Formación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local y su Articulación con otros Espacios de Participación. Elaborado para el CND con el apoyo de APODER. Lima, agosto de 2005.

PRODES

Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una agenda pendiente. Lima, marzo de 2005.

Informe de Hallazgos: Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización, Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Lima, diciembre 2004.

Descentralización Fiscal: Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países. Documento elaborado por José Larios, Betty Alvarado y Elena Conterno (editora). Lima, enero de 2004.

Hoja de Aportes al Debate:

Nº 05 - 2005: Referéndum para la conformación de regiones

Nº 08 - 2005: Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública

Nº 10 - 2005: Regulando la conformación de regiones

Nº 03 - 2006: Modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales

REMURPE

Boletín Nº 9 – abril/mayo/junio de 2005

Indicadores para la gestión del buen Gobierno en los Municipios Rurales del Perú. Lima, diciembre de 2004.

Sub Grupo de Donantes en Descentralización del Grupo de Gobernabilidad

Dialogando sobre la descentralización: Una mirada desde la Cooperación Internacional, la Sociedad civil y el Estado. Documento Síntesis editado por el grupo organizador del Foro. Lima: enero 2005.

Tanaka, Martín

Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: El caso peruano. En Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Lima: IDEA, 2004.

Ugarte, Mayen

Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. Lima, diciembre de 2005.

Zas Friz, Johnny

La insistencia de la voluntad. Lima: Defensoría del Pueblo, mayo de 2004.

Índice de Normas

GENERALES

Constitución

1. Ley que modifica el Título IV: De la Estructura del Estado de la Constitución Política del Perú. Ley N° 27680.

Leyes y Reglamentos

1. Ley de Bases de Descentralización. Ley N° 27783 (Modificada por Leyes N° 27950 y 28139)
2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867 (Modificada por Ley N° 27902)
3. Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972

NORMAS SOBRE CONFORMACIÓN DE REGIONES Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Conformación de Regiones y de Juntas de Coordinación Interregional

1. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Ley N° 28274 (Modificada por Leyes N° 28465, 28481)
2. Reglamento de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. DS N° 063-2004-PCM.
3. Directiva Criterios y Lineamientos para la Elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones – Ley N° 28274. RP N° 069-CND-P-2004.
4. Precisan plazo para la presentación de expedientes técnicos conteniendo fundamentación de la viabilidad para la conformación de regiones. R.P. N° 028-CND-P-2005
5. PCM aprueba los Expedientes Técnicos para conformación de regiones presentados por el CND. RM N° 157, 158, 159, 160, 161 – 2005-PCM.
6. JNE convoca a Referéndum para Conformación de Regiones. Resoluciones N° 137, 138, 139, 140, 141 – 2005 - JNE.
7. JNE proclamó los resultados oficiales del Referéndum para la conformación de regiones del 30 de octubre de 2005. Resolución N° 412-2005-JNE
8. Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 22° de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Expediente N° 0028-2005-PI/TC

9. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Corredor Bioceánico Centro Sur. RP N° 146-CND-P-2003
10. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes. RP N° 148-CND-P-2003
11. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Norte y Oriente. RP N° 067-CND-P-2004. (Estatuto formalizado mediante N° 102-CND-P-2004)
12. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Macrorregión Sur. RP N° 068-CND-P-2004. (Estatuto formalizado mediante RP N° 101-CND-P-2004)
13. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica. RP N° 076-CND-P-2004.
14. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Apurímac – Cusco. RP N° 077-CND-P-2004. (Estatuto formalizado mediante RP N° 11-CND-P-2005)
15. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Ayacucho-Huancavelica-Ica. RP N° 078-CND-P-2004. (Estatuto formalizado mediante RP N° 09-CND-P-2005)
16. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Macrorregión Nor Centro Oriente. RP N° 100-CND-P-2004.(Estatuto formalizado mediante RP N° 10-CND-P-2005)
17. Reconocen Junta de Coordinación Interregional La Libertad – Cajamarca. RP N° 025-CND-P-2005
18. Reconocen Junta de Coordinación Interregional San Martín – La Libertad. RP N° 037-CND-P-2005.

Ordenamiento Territorial

1. Ley de Demarcación y Organización Territorial. Ley N° 27795.
2. Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial. DS N° 019- 2003-PCM.
3. Directivas sobre Diagnóstico y Zonificación para fines de demarcación» y «Procedimiento de registro y presentación de expedientes sobre demarcación y organización territorial». RM N° 100-2003-PCM.
4. Establecen plazo para la adecuación de las Municipalidades de Centros Poblados a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 28458
5. Ley de creación de la provincia Datem del Marañón en Loreto. Ley N° 28593
6. Ley de creación del distrito San Pedro de Putina Punco en Puno. Ley N° 28509
7. Ley de creación del distrito Teniente Manuel Clavero en Loreto. Ley N° 28362
8. Ley de creación del distrito Canoas de Punta Sal en Tumbes. Ley N° 28707
9. Ley de creación del Registro Nacional de Municipalidades. Ley N° 27563

NORMAS SOBRE TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIÓN

1. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley N° 28273
2. Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. DS N° 080-2004-PCM.
3. Establecen disposiciones relativas a la desactivación y extinción de ORDESUR y a la transferencia de obras a municipalidades provinciales del sur. DS N° 019-2003-VIVIENDA

4. Jerarquización de Bienes del Estado. DS N° 023-2004-PCM
5. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004. Ley N° 28128.
6. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. Ley N° 28652
7. Declaran inconstitucionales artículos de la Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/ CRC y las ordenanzas regionales N° 015-2004-CR-GRH y 027-2005-E-CR-GRH. Sentencia Expediente N° 0020-2005-PI/TC
8. Directiva que establece el Procedimiento para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo y los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales. RP N° 081-CND-P-2005.

Entidades Certificadoras

1. Apertura del registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND. RP N° 086-CND-P-2004.
2. Declaran procedente inscripción de diversas instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras del Consejo Nacional de Descentralización. RP N° 006-CND-P-2005.
3. Normas y procedimientos para la inscripción en el Registro de Entidades Certificadoras aplicable al proceso de acreditación correspondiente al Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2005. RP N° 055-CND-P-2005

Transferencias 2006

1. Plan Anual de Transferencias 2006, DS N° 021-2006-PCM.
2. Dispone la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005. RP N° 026-CND-P-2006

Transferencias 2005

1. Plan Anual de Transferencias 2005. DS N° 052-2005-PCM.
2. Directiva que establece normas para la ejecución de la transferencia del 2005 a los Gobiernos Regionales y Locales de Fondos, Proyectos, Programas y Funciones sectoriales incluidos en el DS N° 052-2005-PCM. RP N° 050-CND-P-2005
3. Aprueban requisitos específicos e indicadores de cumplimiento y procedimientos de verificación de los requisitos generales y específicos relativos al proceso de acreditación del año 2005. RP N° 065-CND-P-2005
4. Regulan procedimiento a seguir por los Gobiernos Regionales y Locales que no certifiquen el cumplimiento de requisitos generales o específicos y los indicadores de gestión. RP N° 023-CND-P-2005 (modificada por RP N° 013-CND-P-2006)
5. Aprueba relación de gobiernos locales provinciales aptos para acceder a la transferencia de programas de mantenimiento rutinario y estudios terminados en cartera a cargo de PROVIAS RURAL. RG N° 031-2005-CND/GTA
6. Aprueba relación de gobiernos locales provinciales aptos para acceder a la transferencia de programas de complementación alimentaria del PRONAA. RG N° 032-2005-CND/GTA: CND
7. Aprueba relación de gobiernos locales distritales que están aptos para acceder a la transferencia de FONCODES. RG N° 033-2005-CND/GTA (modificada por RG N° 031-2006-CND/GTA)

Transferencias 2004

1. Plan Anual de Transferencias 2004. DS N° 038-2004-PCM
2. Normas sobre procedimientos, plazos y mecanismos de verificación para la ejecución de la Transferencia. RP N° 057-CND-P-2004
3. Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación de requisitos generales aplicables dentro del ciclo del proceso de acreditación del año 2004. RP N° 015-CND-P-2005
4. Regulan procedimiento administrativo para impugnación del acto resolutivo que declare improcedente la acreditación de un Gobierno Regional o Local a las funciones sectoriales. RP N° 016-CND-P-2005
5. Aprueban Directiva sobre Procedimiento para Efectivizar la Transferencia de Funciones Específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, incluidas en Plan Anual. RP N° 033-CND-P-2005
6. Aprueban Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales. DS N° 026-2004-EF
7. Resultados del proceso de acreditación 2004 para el GR Junín. RG N° 012 CND-GFR-2005 y 021-CND-GTA-2005
8. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo da por concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales programadas en el Plan Anual 2004 a 25 Gobiernos Regionales. RM N° 084-2006-MINCETUR-DM.
9. Ministerio de Energía declara que diversos gobiernos regionales han concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de energía y minas. RM N° 179-2006-MEM/DM.

Transferencias 2003

1. Plan Anual de Transferencias 2003. DS N° 036-2003-PCM
2. Aprueban transferencia de fondos, proyectos y programas en el marco del Plan Anual de Transferencia 2003. DS N° 088-2003-PCM
3. Aprueban Directiva sobre procedimiento para la ejecución de transferencia a los gobiernos regionales y locales de diversos fondos, proyectos y programas a que se refiere el D. S. N° 036-2003-PCM. RP N° 070-CND-P-2003
4. Transfieren los Proyectos Especiales de INADE: Olmos-Tinajones, Chavimochic, Majes-Siguas, Tambo-Ccaracocha, Alto Mayo, Chira-Piura, Rio Cachi y Pasto Grande a los Gobiernos Regionales de Lambayeque, La Libertad, Arequipa, Ica, San Martín, Piura, Ayacucho, Moquegua. DS N° 015, 017, 020, 021, 024, 029, 031, 033 -2003-VIVIENDA

NORMAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1. Modificatoria a los artículos 74 y 107 de la Constitución, sobre potestad tributaria a los Gobiernos Regionales. Ley N° 28390.
2. Ley de Descentralización Fiscal. DL N° 955 (Modificada mediante Ley N° 28572)
3. Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal. DS N° 114-2005-EF
4. Aprueban anexo metodológico correspondiente a la metodología de cálculo de la recaudación efectiva que será realizada por la SUNAT según circunscripción departamental. DS N° 157-2005-EF

5. Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. DS N° 156-2004-EF
6. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (antes Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal). Ley N° 27245 (Modificada por la Ley N° 27958)
7. Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. DS N° 151-2004-MEF.
8. Se autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005 y otras disposiciones. DU N° 027-2005.

Canon

1. Ley de Canon. Ley N° 27506 (Modificada por Leyes N° 28077 y 28322)
2. Reglamento de la Ley de Canon. DS N° 187-2004-EF
3. Normas reglamentarias para la transferencia de fondos en aplicación de la Ley del Canon y de la Ley de Bases de la Descentralización. DS N° 029-2003-EF
4. Ley que modifica artículos de la Ley N° 27763, Ley Complementaria de Legislación del Canon y Sobre canon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes. Ley N° 28277.

FOCAM

1. Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – FOCAM. Ley N° 28451 (Modificada mediante Ley N° 28622)
2. Reglamento de la Ley de creación del FOCAM. DS N° 042-2005-EF

Regalías Mineras

1. Ley de Regalía Minera. Ley N° 28258 (Modificada por Ley N° 28323)
2. Reglamento de la Ley de Regalía Minera. DS N° 157-2004-EF
3. Declaran infundada demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra artículos 1,2,3,4,5 de la Ley de Regalía Minera. Sentencia N° 0048-2004-PI/TC

Fondos para Gobiernos Regionales y Locales

1. Modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal. DL N° 952 (Modificado por Ley N° 28562)
2. Se aprueba índices de distribución del Fondo de Compensación Regional –FONCOR- a nivel de Gobiernos Regionales para el año fiscal 2005. RM N° 032-2005-EF/15.

FIDE

1. Reglamento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización –FIDE. RP N° 150-CND-P-2003
2. CND convoca a los gobiernos regionales y locales a la presentación de proyectos para el FIDE. RP N° 005-CND-P-2006
3. CND prorroga plazo para que los Gobiernos Regionales presenten proyectos de inversión a ser financiados con recursos del FIDE. RP N° 032-CND-P-2006

Exoneraciones tributarias

1. Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Ley N° 27037
2. Ley de inversión y desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios. Ley N° 28575
3. Reglamento de la Ley de inversión y desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios. DS N° 154-2005-EF
4. Se autoriza crédito suplementario de S/. 22 millones para el Gobierno Regional de San Martín. Ley N° 28616

NORMAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

1. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, DL N° 757
2. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley N° 28059
3. Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, DS N° 015-2004-PCM

NORMAS SOBRE DEMOCRATIZACIÓN DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

Presupuesto Participativo

1. Ley Marco del Presupuesto Participativo. Ley N° 28056
2. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. DS N° 171-2003-EF
3. Instructivo para el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, Instructivo N° 001-2004-EF/76.01. RD N° 010-2004-EF/76.01
4. Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto Institucional de los Gobiernos Locales para el año Fiscal 2005. RD N° 025-2004-EF-76.01
5. Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2006. RD N° 006-2005-EF/76.01
6. Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007. RD N° 011-2006-EF/76.

Mecanismos de elección y representación

1. Ley de Elecciones Regionales. Ley N° 27683
2. Ley de Elecciones Municipales. Ley N° 26864
3. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Ley N° 26300 (Modificada mediante Ley N° 28421)
4. Ley que regula la elección de los jueces de paz. Ley N° 28545
5. Ley que establece barrera electoral. Ley N° 28617
6. Ley de Partidos Políticos. Ley N° 28094 (Modificada mediante Leyes N° 28624 y 28711)

Transparencia e información pública

1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806
2. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DS N° 072-2003-PCM

3. Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DS N° 043-2003-PCM

NORMAS SOBRE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP

1. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Ley N° 27293
2. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. DS N° 157-2002-EF.
3. Delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos a las oficinas de programación e inversiones de los sectores y a los gobiernos regionales. RM N° 372-2004-EF-15 (Modificada por RM N° 077-2005-EF/75)
4. Incorporan a Gobiernos Locales al Sistema Nacional de Inversión Pública. RD N° 005-2005-EF/68.01
5. Se exonera de pasar por el SNIP a la carretera interoceánica. DS N° 022-2005-EF
6. Se exonera de pasar por el SNIP al Proyecto Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo-Huancavelica. DU N° 012-2005

Contrataciones y Adquisiciones del Estado

1. Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. DS N° 083-2004-PCM
2. Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. DS N° 084-2004-PCM

Empleo Público

1. Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175
2. Tribunal Constitucional declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389 que dispuso el cierre del régimen mencionado y fundadas en parte las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28449 que modificó el régimen pensionario regulado por el DL N° 20530. Sentencia emitida sobre el Expediente N° 050-2004-A1/TC.

Sistema de Administración Financiera

1. Ley Marco de la administración financiera del sector público. Ley N° 28112.
2. Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento. Ley N° 28563
3. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Ley N° 28411
4. Ley General del Sistema Nacional de Tesorería. Ley N° 28693
5. Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad. Ley N° 28708
6. Directiva de Tesorería para los Gobiernos Locales correspondiente al Año Fiscal 2005. RD N° 13-2005-EF/77.15
7. Directiva de Tesorería para los Gobiernos Locales correspondiente al año fiscal 2006. RD N° 007-2006-EF/77.15

8. Se aprueba el Proyecto de Telecomunicaciones Rurales: Servicio de Banda Ancha para el Sector Rural. RM N° 305-2005-MTC/03.

Sistema Nacional de Control

1. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Ley N° 27785.
2. Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. Ley N° 28716.

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

1. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Ley N° 28522.
2. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. DS N° 054-2005-PCM.
3. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. DS N° 056-2005-PCM.

Adecuación de Sistemas administrativos para municipalidades rurales

1. Se conforma una comisión encargada de elaborar listado de municipalidades rurales. RM N° 083-2006-PCM.
2. Se amplía el plazo para elaborar lista de municipalidades rurales. RM N° 202-2006-PCM.

NORMAS SOBRE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

1. Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales. DS N° 021-2004-PCM.
2. Crean Registro Nacional de Profesionales y Técnicos de Demarcación Territorial. DS N° 072-2005-PCM.
3. Oficializa Apertura del Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública. RP N° 023-CND-P-2006.
4. Directiva de Normas y Procedimientos para la inscripción en el Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública Descentralizada. RP N° 026-CND-ST-2006.
5. Directiva sobre Normas para la Certificación de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica en gestión Pública, inscritas en el Registro a que se refiere la Resolución N° 023-CND-P-2006. RP N° 035-CND-P-2006.

NORMAS SOBRE INFORMACIÓN Y CONCERTACIÓN

1. Resolución Presidencial N° 036-CND-P-2006: Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Descentralización.

Diarios y Páginas Web

■ Diarios:

Correo
El Comercio
El Peruano
Expreso
Gestión,
La República
Perú 21
Síntesis Diaria de Noticias, elaboradas por el CND

■ Páginas Web:

Acuerdo Nacional: www.acuerdonacional.gob.pe
Asociación de Servicios Educativos Rurales: www.ser.org.pe
Ciudadanos al Día: www.ciudadanosaldia.org
CIES: www.consortio.org
Congreso de la República: www.congreso.gob.pe
Consejo Nacional de Descentralización: www.cnd.gob.pe
Coordinadora Nacional de Radio: www.cnr.org.pe
CONSUCODE: www.consucode.gob.pe
Contraloría General de la República: www.contraloria.gob.pe
Defensoría del Pueblo: www.defensoria.gob.pe
Gestión Social del Agua y el Ambiente de Cuentas: www.gsaac.org.pe
Gobierno Regional San Martín: www.regionsanmartin.gob.pe
IDEA: www.idea.int
INEI: www.inei.gob.pe
Jurado Nacional de Elecciones: www.jne.gob.pe
Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe
Ministerio de Energía y Minas: www.minem.gob.pe
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: www.mimdes.gob.pe
Ministerio de Salud: www.minsa.gob.pe
Oficina Nacional de Procesos Electorales: www.onpe.gob.pe
Perucámaras: www.perucamaras.com
Perupetro: www.perupetro.com.pe
Presidencia del Consejo de Ministros: www.pcm.gob.pe
Proinversión: www.proinversion.gob.pe
Provías Rural: www.proviasrural.gob.pe
Proyecto Crecer: www.crecerperu.com
Red de Municipalidades Rurales del Perú: www.remurpe.org.pe
Superintendencia de Banca y Seguros: www.sbs.gob.pe