



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2007 - 2008



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

**EVALUACIÓN DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN**

Periodo Legislativo 2007 - 2008

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-08190

© Congreso de la República /
Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima 1
(51-1) 311-7780
www.congreso.gob.pe

Primera Edición
Julio 2008
Lima, Perú

Diseño e Impresión: Nevastudio S.A.C.
242-9484

ESTÁ PERMITIDA SU REPRODUCCIÓN SIEMPRE QUE SE MENCIONE LA FUENTE.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Periodo Legislativo 2007-2008

Rosa Florián Cedrón, *Presidenta*

Washington Zeballos Gámez, *Vicepresidente*

Luis Wilson Ugarte, *Secretario*

Mario Alegría Pastor

Karina Beteta Rubín

Juan Carlos Eguren Neuenschwander

Rocío González Zúñiga

Lourdes Mendoza del Solar

Martha Moyano Delgado

Nancy Obregón Peralta

Mario Peña Angulo

Alejandro Rebaza Martell

Renzo Reggiardo Barreto

Juvenal Silva Díaz

Formulación del Informe: Elena Conterno Martinelli, consultora principal, Fernando Paredes Núñez, Fiorella Rivas Plata Espejo.

Asesoría de la Comisión: Fiorella Rivas Plata Espejo, Fernando Arias Stella, César Chumpitaz Ayudante

Servicio Parlamentario: Franz Portugal Bernedo, Secretario Técnico; Fernando Paredes Núñez, Especialista Parlamentario

La realización de este informe ha contado con el valioso apoyo de la cooperación internacional. La Comisión agradece y reconoce el apoyo técnico y financiero brindado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); el Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ÍNDICE

Presentación	9
I. Introducción	11
II. La Situación Actual del Proceso	13
II.1 Organización Territorial y Conformación de Regiones.....	15
II.2 Transferencia de Funciones, Programas y Proyectos [y adecuación del Poder Ejecutivo]	20
II.3 Descentralización Fiscal.....	27
II.4 Descentralización Económica.....	31
II.5 Participación Ciudadana y Reglas Electorales.....	34
II.6 Capacidades y Gestión Pública	38
II.7 Conducción y Concertación del Proceso, Información de los Actores.....	43
III. Los Nudos Críticos del Proceso	47
III.1 Visión de Conjunto del Proceso	47
III.2 Organización Territorial y Conformación de Regiones.....	51
III.3 Heterogeneidad de Municipalidades y Accesibilidad del Territorio.....	52
III.4 Transferencia efectiva de Autoridad y Recursos a Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.....	55
III.5 Articulación Intergubernamental.....	57
III.6 Ejecución del Gasto y Desarrollo de Capacidades	60
III.7 Distribución Equitativa de los Recursos Presupuestales.....	62
III.8 Confianza de la Ciudadanía en la Democracia.....	64
IV. Prioridades para la Agenda Legislativa	67
Referencias Bibliográficas.....	73
Anexo: Principales Normas del Proceso	75

PRESENTACIÓN

Para orientar mejor el desarrollo del proceso de descentralización, el Congreso de la República evalúa anualmente su evolución, sobre la base del Informe que le remite el Presidente del Consejo de Ministros, el mismo que se elabora con la participación de los presidentes de los gobiernos regionales¹.

Al respecto, el 22 de mayo el Dr. Jorge del Castillo, Presidente del Consejo de Ministro, presentó a la Comisión el Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización correspondiente al 2007, el cual incluye en anexo los informes de los distintos gobiernos regionales. Antes, a inicios de abril, el Profesor Grover Pango, responsable de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), realizó una presentación en la Comisión sobre la situación del proceso de transferencia de programas, proyectos y funciones.

En virtud del mandato legal recibido, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desarrolló un proceso de análisis y consultas para evaluar la situación del proceso de descentralización a la fecha. Así, elaboró un informe técnico del proceso, recogió los balances existentes, recibió diversas opiniones escritas de especialistas en el tema y llevó adelante reuniones de discusión con expertos y representantes de gobiernos regionales y locales como también de la sociedad civil, actividades que contaron con el apoyo de organismos de cooperación internacional vinculadas al proceso.

¹ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 9na Disposición Transitoria, Complementaria y Final y Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19º núm.5).

Sobre la base de los informes recibidos, de las opiniones recogidas y del análisis realizado se elaboró el presente documento, que luego de presentado y sometido a debate, en la sesión de la Comisión del 17 de junio de 2008, fue aprobado por unanimidad.

El informe ordena y sintetiza la Evaluación del proceso de descentralización en el análisis de la situación actual (Sección II), el planteamiento y examen de sus principales nudos críticos (Sección III) y la formulación de prioridades para la agenda del próximo periodo legislativo (Sección IV).

Lima, 17 de junio de 2008

Rosa Florián Cedrón
Presidenta de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

I

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2002 el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional en la que se establece a la descentralización como una política permanente de Estado². Al respecto, el artículo 188 de la Constitución Política consagra que *“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país”*; señala además que *“El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada”*.

Con la reforma de la Constitución Política se aprobaron tres aspectos de especial relevancia para el diseño del proceso de descentralización:

- Creación de gobiernos regionales sobre la base de departamentos.
- Conformación de regiones a partir de la unión de dos o más departamentos contiguos, en función de los resultados de un referéndum.
- Participación de la población en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales, así como obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas anualmente. En el mismo sentido, se estableció la creación

² Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley N° 27680, publicada el 7 de marzo de 2002.

de los Consejos de Coordinación Regional, con participación de los alcaldes y representantes de la sociedad civil.

Por su parte, el artículo 43° de la Constitución Política destaca que el gobierno del Estado Peruano es "*unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*".

Poco después de modificada la Constitución Política se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que ha sido un eje central del proceso de descentralización. En esta norma se estableció que el proceso se ejecutaría cumpliendo con un periodo preparatorio y cuatro etapas consecutivas de implementación:

1. Periodo preparatorio: en principio duraría entre junio y diciembre de 2002 e implicaría la discusión y aprobación de normas complementarias para la puesta en marcha del proceso³, así como algunas acciones como la elaboración del plan de capacitación para gobiernos regionales y locales.
2. Primera etapa: disponía entre otras cosas la instalación de gobiernos regionales y locales así como la transferencia a los mismos de programas y proyectos sociales; además de la asistencia técnica y capacitación necesarias.
3. Segunda etapa: conformación de regiones viables.
4. Tercera etapa: transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales salvo las referidas a educación y salud.
5. Cuarta etapa: transferencia de competencias sectoriales en educación y salud.

La mencionada Ley de Bases fue complementada a fines de 2002 con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el 2003 con una nueva Ley Orgánica de Municipalidades y en el 2007 con una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como por otras normas referidas al proceso.

³ Entre las que figuran: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial, Ley Orgánica de Municipalidades.

II

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO

Para dar cuenta del momento de la descentralización, conviene recordar sus principales hitos, que a continuación se plantean en apretada síntesis:

- 2002: Luego de aprobarse la Ley de Bases, se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- 2003: Se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, y se inició la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
- 2004: Se caracterizó por la aprobación de la Ley y Reglamento del Sistema de Acreditación, la Ley y Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la Ley de Descentralización Fiscal. Adicionalmente, se continuó con el proceso de transferencia de responsabilidades y se universalizó la formulación del presupuesto participativo.
- 2005: Lo más relevante fue el referéndum para la conformación de regiones, en que el 69% de los electores votó por el "No", ninguna región se conformó y sólo en el departamento de Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50% más uno.

- 2006: Fue un año marcado por las elecciones generales a inicios de año y las elecciones regionales y locales en el mes de noviembre, que tuvo avances muy limitados en el proceso de descentralización. Lo más destacable fue el "Shock de la Descentralización" que consistió en el anuncio por el nuevo gobierno de 20 medidas descentralistas en el mes de octubre, de las cuales la mayor parte se refirieron a acelerar la transferencia de funciones y activos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

El Congreso, por su parte, aprobó la eliminación de las prefecturas y subprefecturas, y estableció que corresponde a los Presidentes Regionales designar y cesar a los directores regionales y que las direcciones regionales dependen de los gobiernos regionales.

- 2007: El Poder Ejecutivo se centró en la implementación de las 20 medidas descentralistas y en optimizar el funcionamiento de los sistemas administrativos –en especial el Sistema Nacional de Inversión Pública y el de Adquisiciones y Contrataciones-. Por su parte, el Congreso aprobó, a inicios de año, normas para promover la fusión de municipios distritales y su asociación en mancomunidades, y para establecer la separación de poderes entre el Ejecutivo del Gobierno Regional y su Consejo, y posteriormente la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Este breve recuento de los avances año a año da cuenta que las etapas del proceso que contemplaba la Ley de Bases no se han verificado. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, prevista para la etapa preparatoria (junio – diciembre de 2002), recién se aprobó en diciembre de 2007; por su parte, a pesar de no haberse conformado ninguna región, prevista para la segunda etapa, en el 2007 se inició la transferencia de responsabilidades en materia de educación y salud, prevista para la cuarta etapa.

Una lectura de mayor profundidad del proceso de la descentralización puede ser realizada en términos de sus principales componentes o dimensiones y de los temas que lo atraviesan. En los párrafos siguientes se revisan y analizan los avances acerca de cada uno de ellos.

II.1. Organización Territorial y Conformación de Regiones

En 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial y en 2003 su Reglamento. Este marco normativo estableció la prioridad del saneamiento de límites, a realizarse progresivamente en el periodo 2002 – 2007 (y luego hasta 2011), provincia por provincia, y suspendió hasta fines de 2006 (luego diciembre de 2011) la creación de nuevos distritos y provincias con excepción de aquellos que resultasen indispensables⁴.

En el 2002 se desarrollaron elecciones para elegir autoridades de los nuevos gobiernos regionales, lo que resultó en la conformación de gobiernos regionales sobre bases departamentales. Hasta el día de hoy se discuten las implicancias de este “pie forzado” en las dificultades que se enfrentan actualmente para la conformación de regiones, para la propia transferencia de funciones y recursos y para el proceso en su conjunto.

En 2004 se aprobaron la Ley y el Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Estas normas promueven la formación de espacios territoriales más grandes, que puedan afrontar de forma más eficiente los retos que el desarrollo de su jurisdicción les plantea. Establecen además que las Juntas de Coordinación Interregional tienen por objetivo la gestión estratégica de la integración, para la conformación de regiones sostenibles y para la materialización de acuerdos de articulación macrorregional.

En 2005 se desarrolló el primer referéndum para la conformación de regiones, con cinco propuestas que involucraban a 16 departamentos. En ninguno de los casos se logró una votación favorable, por lo que ninguna región se conformó. A decir de especialistas, el proceso no fue exitoso porque la población no tenía información y las reglas sobre la conformación del Consejo Regional y la ubicación de la sede, entre otros, no estaban claras.

⁴ Ampliación dispuesta por Ley N° 28920, publicada el 08/12/2006.

En 2006 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia de Coronel Portillo, primera Ley de este tipo, y el Gobierno entrante anuncia la creación de una región piloto.

En 2007 se aprobaron la Ley de la Mancomunidad Municipal, para que las municipalidades puedan asociarse en mancomunidades para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras⁵, y también la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales⁶, que promueve la fusión voluntaria de municipios distritales, para constituir unidades geográficas que sean aptas para el ejercicio de gobierno, la administración y la gestión del desarrollo. Los Presidentes Regionales de Amazonas y San Martín suscriben un acuerdo de intención para conformar una región piloto.

En el 2008, La Libertad expresa su interés en ser parte del acuerdo entre Amazonas y San Martín; y, también en este año, el Congreso aprueba la Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Bagua⁷.

Desde 2003 se han conformado 12 Juntas de Coordinación Interregional; en el referéndum de 2005, las Juntas sirvieron sólo en parte de plataforma para la elaboración de los expedientes técnicos. A la fecha, la Secretaría de Descentralización considera la existencia de tres Juntas:

- Junta de Coordinación Norte Oriente (Interior): Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes, Ancash y La Libertad;
- Consejo Interregional Amazónico (CIAM): Amazonas, Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín; y,
- Consejo Interregional Centro Sur (Censur): Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco.

El balance del proceso en el tema de organización territorial y conformación de regiones se caracteriza por lo siguiente:

⁵ Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, mayo de 2007.

⁶ Ley N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, mayo de 2007.

⁷ Adicionalmente, estaban para discusión del Congreso otros cuatro proyectos de demarcación: Alto Amazonas (Loreto); Candarave (Tacna); Padre Abad (Ucayali); y Paíta (Piura), la aprobación de los tres primeros se vio obstaculizada por la falta de acuerdo sobre límites interdepartamentales.

Organización político-territorial presenta limitaciones para la provisión de servicios por parte del Estado. Existe un desencuentro entre la división del territorio en departamentos, provincias y distritos, la asignación de funciones a los gobiernos de cada tipo de jurisdicción (a cada tipo lo mismo) y las necesidades de la población. Ello implica que la población de determinadas zonas se encuentra desatendida o parcialmente atendida por los servicios del Estado. A continuación el detalle⁸:

- Zonas aisladas de su capital son precariamente atendidas por la lógica tradicional de organizar la prestación de servicios públicos en función de ámbitos departamentales, provinciales y distritales.
- Los departamentos, provincias y distritos tienen diferencias significativas en cuanto a su población y extensión, pero a todos los gobiernos de un mismo nivel se asigna las mismas funciones.
- Las municipalidades provinciales tienden cada vez más a actuar como municipalidad distrital del cercado de la provincia.

El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec) y el Ministerio de Salud (Minsa) han establecido formas de organización innovadoras para llegar a la población de zonas alejadas. Al respecto, Reniec delega funciones registrales a entidades como comunidades y municipalidades de centro poblado, en tanto que el Minsa se organiza en redes y microrredes, que más que corresponder a las jurisdicciones de distritos y provincias, responden a la accesibilidad a los establecimientos de salud desde los centros poblados.

Cabe mencionar que la normatividad vigente contempla la figura de Municipalidades de Centro Poblado (MCP), a las cuales las municipalidades distritales y provinciales pueden delegar determinadas funciones y presupuesto para ejecutarlas⁹. En el pasado se discutió la posibilidad de dotar de autonomía a estas entidades, lo cual resultaría en una mayor atomización del territorio, en sentido contrario de la integración y asociatividad que el marco normativo ha venido promoviendo en los años recientes. Sin embargo, existe una insuficiente o débil articulación entre estas tres instancias (Municipalidad Provincial, Distrital y de Centro Poblado) para

⁸ PRODES, "Hacia un Territorio Mejor Organizado: Aportes para la Discusión", julio de 2007.

⁹ El detalle de requisitos para crear una MCP se encuentra en el Artículo 128° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

gestionar el nivel local de gobierno y llegar efectivamente a todos los ciudadanos, y también entre éstas y las comunidades campesinas y nativas.

La Heterogeneidad de municipios no es tomada en cuenta. Las municipalidades de un mismo nivel de gobierno deben proveer servicios similares, a pesar de existir una gran heterogeneidad entre unos y otros municipios y realidades locales, en especial en términos de habitantes y extensión territorial. Por ejemplo, la municipalidad distrital de Iñapari en Madre de Dios tiene que atender a 791 habitantes distribuidos en 14,854 km², en tanto que la de Breña en Lima debe asegurar la atención de 78,864 habitantes distribuidos en 3 km². Están además los casos especiales de Lima y Callao; en el primero de los casos con la particularidad que la municipalidad ejerce las funciones de gobierno regional para el ámbito de la provincia y en el segundo en que municipalidad provincial y gobierno regional tienen el mismo ámbito territorial, la provincia del Callao.

A fin de que la heterogeneidad mencionada sea tomada en cuenta se requiere una tipología de municipalidades.

Sin estrategia clara para la conformación de regiones. Como se ha mencionado antes, en el referéndum de 2005 la población no aceptó las propuestas de regiones que se le plantearon, en el 2006 el Gobierno anunció la creación de una región piloto y en el 2007 Amazonas y San Martín suscribieron un acuerdo de intención para conformar una región piloto, al cual La Libertad se uniría próximamente. Cabe resaltar que el marco normativo vigente no contempla la creación de una región piloto, que la obligatoriedad de conformar una región vía referéndum está establecida en la Constitución Política y que, de conformidad a la Ley de Bases de la Descentralización (Art 29.2) y de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Art 15°), en el 2009 debe llevarse a cabo un segundo referéndum.

Así, si bien autoridades y especialistas coinciden en la necesidad de conformar regiones, y en la conveniencia de consultar a la población en relación a ello, no existe una estrategia clara a seguir. La ley prevé que las Juntas de Coordinación Interregional sean responsables de la gestión estratégica de la integración para la conformación de regiones y para materializar los acuerdos de articulación¹⁰.

¹⁰ Ver la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Art 91°) y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

La Secretaría de Descentralización está apoyando las intenciones de integrarse de Amazonas, San Martín y La Libertad, para lo cual ha conseguido financiamiento de la cooperación internacional –para elaborar su Plan de Integración– y ha identificado un conjunto de proyectos inter-regionales que podrían ser promovidos por la referida Región Piloto. La Secretaría de Descentralización ha señalado que una Región Piloto es una *"circunscripción territorial que proviene de la integración transitoria de dos o más departamentos, sobre la cual se organiza un régimen de administración especial, con la finalidad de aprovechar ventajas y atenuar dificultades que conlleva el proceso de regionalización"*¹¹. Sin embargo, no queda claro en qué consistirá el régimen de administración especial ni cuáles serían los requisitos para su aplicación.

Fusión de distritos y asociatividad aún en construcción. Como se ha señalado, el 2007 el Congreso aprobó dos normas para promover la unión de los distritos, en mancomunidades y por fusión. En el marco de su implementación, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debía dictar las normas reglamentarias que permitiesen a las municipalidades comprometer sus recursos para la ejecución de los proyectos u obras acordados por las mancomunidades que conformen. A pesar del tiempo transcurrido, el Ministerio no ha aprobado las normas referidas a este tema aunque acaba de emitir el reglamento sobre fusión de municipios distritales¹².

Son interesantes los incentivos que se están dando a las mancomunidades, por ejemplo en el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel), que premia con 15% de puntaje a las iniciativas que provengan de una mancomunidad. Al respecto, para la reglamentación de la Ley de la Mancomunidad Municipal el MEF podría considerar el mismo procedimiento que exigirá a las municipalidades que resulten beneficiadas de Foniprel para la ejecución de los referidos recursos.

Es importante priorizar la reglamentación antes mencionada y promover la aplicación de las normas, lo cual incluye que los gobiernos regionales cumplan con promover la fusión de los distritos que no alcanzan el 40% del requisito mínimo de población y en especial de aquellos que no alcanzan el 20% del requisito referido¹³.

¹¹ Presentación del Profesor Grover Pango en el Acuerdo Nacional, 30 de abril de 2008.

¹² Decreto Supremo 075-2008-EF, del 10 de junio de 2008.

¹³ El requisito mínimo para la existencia de distritos es de 12,000 habitantes para la Costa, 3,800 para la Sierra y 4,000 para la Selva; DS N° 019-2003-PCM.

Delimitación avanza lentamente. La mayor parte de provincias y distritos del país no tiene límites claros. Esto ha dado lugar a diversos conflictos, en especial en años recientes, en que la ubicación ha sido determinante para percibir beneficios económicos por la explotación de recursos naturales (por ejemplo canon y regalías); también existen problemas con relación a dónde cumplen los contribuyentes (o deben cumplir) con sus obligaciones tributarias locales (por ejemplo, impuesto predial, arbitrios, derechos e incluso cobranza coactiva).¹⁴

El avance en demarcación territorial es bastante limitado; desde el 2002, en que se aprobó la ley general, se ha culminado el proceso en sólo dos provincias, Coronel Portillo en Ucayali y Bagua en Amazonas.

Cabe mencionar que el proceso actual de demarcación territorial es bastante largo, al requerir la evaluación del expediente técnico a nivel de Gobierno Regional, dos opiniones favorables de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) (una al informe de zonificación y diagnóstico y otra al expediente de demarcación), la conformidad del Consejo de Ministros y luego una Ley del Congreso de la República.

Otras limitantes serían el carácter referencial de los límites departamentales y la ausencia de normas acerca de procedimientos de acuerdo, conciliación o arbitraje con relación a los límites entre circunscripciones.

II.2. Transferencia de Funciones, Programas y Proyectos [y adecuación del Poder Ejecutivo]

La transferencia de funciones, programas y proyectos se empezó en el año 2003 con la transferencia de programas sociales. Para concretar la transferencia, los gobiernos regionales y locales debían cumplir con mecanismos de verificación que acreditaran que contaban con la capacidad necesaria para gestionarlos.

¹⁴ Las obligaciones tributarias respecto a las municipalidades deben ser cumplidas en la circunscripción donde se encuentre el predio, según la inscripción registral (13ª Disposición Complementaria).

En el año 2004 se aprobó la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación, en el marco de lo cual se empezó a realizar la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales. A pesar de la creación del Sistema de Acreditación, se mantuvo la utilización de los mecanismos de verificación para la transferencia de programas y proyectos, utilizándose el Sistema sólo para la transferencia de funciones.

En el año 2005 la transferencia continuó en función de lo que dispuso el Plan Anual, siempre utilizando mecanismos de verificación para los programas y proyectos y el Sistema de Acreditación para las funciones. En el año 2006, la transferencia estuvo virtualmente suspendida, principalmente por el cambio de Gobierno, y lo más relevante fueron las 20 medidas descentralistas anunciadas por el nuevo Gobierno en el mes de octubre, muchas de ellas referidas a la transferencia de responsabilidades.

El 2007 estuvo marcado por los esfuerzos de la Secretaría de Descentralización por concretar lo anunciado en las 20 medidas, en especial en referencia a la transferencia de las 185 funciones para los gobiernos regionales, que tenía como plazo diciembre de 2007 y luego diciembre de 2008¹⁵.

La transferencia se realizó en el marco de una aplicación menos rígida de la Ley del Sistema de Acreditación, lo cual resultó en un proceso más ágil. Según el Informe Anual de la Secretaría de Descentralización, se proyectaba efectivizar el 87.2% de lo programado (meta de 4,500 funciones, correspondientes a 180 funciones para cada gobierno regional). Entre 2003 y 2007, la transferencia de responsabilidades se ha referido principalmente a funciones sectoriales y los proyectos de Inade a los gobiernos regionales, los programas de complementación alimentaria de PRONAA y Provías Descentralizado a las municipalidades provinciales y los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES a las municipalidades distritales. En el 2007 se inicia además la municipalización de la educación y salud básicas.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de transferencia de funciones, programas y proyectos se caracteriza por lo siguiente:

¹⁵ El DS N° 001-2008-PCM amplió el plazo al 31 de marzo de 2008 y luego el DS N° 029-2008-PCM lo amplió nuevamente al 31 de diciembre de 2008.

Ausencia de recursos en la transferencia de funciones. Las funciones no se han transferido con los correspondientes recursos humanos y financieros para su ejecución. En el 2006 la Defensoría del Pueblo señaló que "(...) el proceso de efectivización de la transferencia de competencias (...) se ha limitado a la suscripción de Actas Sustentatorias y de Entrega y Recepción; así como a la entrega, en algunos casos, del acervo documentario (...)" y recomendó "Recordar a los Sectores del Gobierno Nacional que la transferencia de competencias sectoriales debe ir acompañada de los recursos presupuestales, materiales y humanos vinculados a cada una de las funciones a ser transferida, conforme al criterio de provisión regulado en el literal c) del inciso 14.2) del artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización"¹⁶.

En su Informe al Congreso correspondiente al 2006, la Secretaría de Descentralización señaló que "(...) los sectores aducen que no tienen más recursos por transferir a los gobiernos regionales, en vista que las funciones transferidas corresponden a las que venían ejerciéndose de manera desconcentrada, que ya fueron transferidas, con los recursos asociados, en el momento de producirse la transferencia de los CTAR's a los Gobiernos Regionales (...)"¹⁷.

Para dar solución a este impase, en noviembre de 2007 el Poder Ejecutivo dispuso medidas para la identificación y cuantificación de recursos asociados a la transferencia de funciones¹⁸. Estas medidas se refirieron principalmente a que los Sectores deben determinar los montos a ser transferidos a los Gobiernos Regionales, para lo cual debían tener en cuenta los requisitos específicos mínimos establecidos para la transferencia de funciones. En la práctica, se procedió a solicitar a los Sectores, por un lado, y a los gobiernos regionales, por otro, la identificación del monto de recursos que correspondían a la ejecución de las funciones transferidas. En su informe correspondiente al 2007, la Secretaría de Descentralización señala al respecto que se tiene por transferir de acuerdo al gobierno nacional S/. 2,620 millones a los gobiernos regionales y las municipalidades de Lima y Callao (97% para las municipalidades señaladas), y de acuerdo a los gobiernos regionales S/.

¹⁶ Reportes de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales, septiembre 2006; páginas 12 y 65.

¹⁷ Secretaría de Descentralización, Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República del Perú, 2007.

¹⁸ Decreto Supremo N° 093-2007-PCM, de noviembre de 2007.

2,759 millones¹⁹; así, existe una brecha de aproximadamente S/. 139 millones. Es decir, a junio de 2008 aún no se cuenta con una precisión sobre este tema.

En cuanto a los recursos humanos, el Poder Ejecutivo ha planteado al Congreso el Proyecto de Ley N° 2091/2007-PE, referido a la posibilidad de transferir recursos humanos que acompañen a las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, dentro del marco del proceso de descentralización. El referido proyecto cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de la Comisión de Presupuesto. En el caso de recursos humanos, el Informe de Evaluación Anual del 2007 señala en un momento que hay por transferir 5,572 trabajadores, pero luego al citar el Informe del MEF señala que habría por transferir 80,152 servidores²⁰.

En relación a este tema, diversos especialistas consultados han señalado que algunos ministerios incluso siguen ejerciendo las funciones que han transferido, como por ejemplo el Ministerio de Educación con el Programa de Alfabetización.

Falta de claridad en la asignación de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno. Las funciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales han sido establecidas sin una mirada homogénea y las leyes de los Ministerios son, por lo general, anteriores a las normas del proceso de descentralización; con ello, el marco normativo actual presenta imprecisiones y vacíos que no permiten tener una imagen clara de lo que debe hacer cada nivel de gobierno. Según ha resaltado uno de los especialistas consultados, ello se traduce además en el cruce y desarticulación entre las direcciones y las gerencias regionales.

Esta situación fue resaltada ya en el Informe Parlamentario del 2005, el cual señalaba que existía bastante confusión respecto de las competencias y funciones de los diversos niveles de gobierno y disponía encargar al Ejecutivo que, en un plazo determinado, ordenase el proceso de transferencias a partir de una matriz que precisara las responsabilidades de cada nivel de gobierno²¹. Cabe mencionar

¹⁹ La Presidencia del Consejo de Ministros menciona en su Informe que la demanda original de los gobiernos regionales fue de S/. 3,074 millones, pero que esta cifra fue ajustada por el MEF en la medida que parte de estos recursos correspondían a ampliación de cobertura, lo cual consideraban no debía ser parte de esta transferencia.

²⁰ Secretaría de Descentralización, "Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización", pág. 43 y 65, mayo de 2008.

²¹ Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005, pág. 48. Este documento puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf

que el Sector Salud es el que más avances ha mostrado en este tema, al haber elaborado mapas de competencias para sus procesos esenciales en concertación con gobiernos regionales y locales y diversos especialistas.

Al respecto, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa el rol rector del nivel nacional y dispone la elaboración de nuevas leyes de organización y funciones para los Ministerios, en que éstos deben adecuarse al proceso de descentralización en marcha. En relación a este tema, el Poder Ejecutivo viene trabajando los lineamientos para la elaboración de las leyes de organización y funciones de Ministerios que tienen competencias compartidas, los cuales incluirán orientaciones para que éstos elaboren matrices de funciones en que precisen qué responsabilidades corresponden al nivel nacional, cuáles al regional y cuáles al local; igualmente todas estas leyes de organización y funciones deberán precisar los mecanismos de articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Cabe resaltar al respecto que la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobada recientemente establece que los gobiernos regionales y locales aprueban la creación de Comisiones Ambientales Regionales y Municipales, y que el Ministerio del Ambiente apoya el cumplimiento de sus objetivos, en el marco de la política ambiental nacional, manteniendo estrecha coordinación con ellas.

Perfeccionar Gradualidad y Sistema de Acreditación. El principal instrumento de planificación de las transferencias han sido los planes anuales. Si bien estos planes deben tomar en cuenta la oferta de los sectores y la demanda de los gobiernos regionales y locales, los plazos cortos con que se han elaborado han limitado las posibilidades de una real articulación, y han resultado por tanto principalmente un reflejo de la oferta sectorial.

Por otro lado, el Sistema de Acreditación y los mecanismos de verificación se han centrado en el cumplimiento de aspectos formales, como elaboración de planes, creación de unidades orgánicas, personal de ciertas características, entre otros, exigiendo en algunos casos requisitos que no cumplen con el criterio de provisión²². Así, más que establecer la gradualidad del proceso en función de capacidades y desempeño, se está estableciendo en función de que los gobiernos regionales y

²² Defensoría del Pueblo, "Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales", 2006.

locales cumplan con tener planes, actas e instrumentos similares –los cuales casi no incidirán en cómo gestionarán lo transferido– o recursos humanos –que les debería trasladar el nivel nacional como parte del proceso de transferencia–. En algunos casos el cumplimiento de los referidos requisitos habría representado un problema significativo, en la medida que las normas de austeridad limitan las posibilidades de contratar personal y otros que se requerían para cumplir lo exigido.

Especial relevancia de transferencia piloto de gestión de salud y educación a las municipalidades. Como se sabe, entre las 20 medidas descentralistas de octubre de 2006 figura la transferencia piloto de la educación y la salud básicas a las municipalidades²³. El avance en la implementación de ambos pilotos es bastante disímil.

El Sector Salud muestra un mayor avance, al haber desarrollado su propuesta en el documento técnico "Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales", aprobado por el Minsa en mayo de 2007, y la "Guía de Implementación de los Proyectos Pilotos de Descentralización en Salud a los Gobiernos Locales", aprobada en agosto de 2007. Resulta acertado que el piloto del Ministerio incluya la participación de municipalidades distritales, municipalidades provinciales y mancomunidades. De conformidad al Informe de la Secretaría de Descentralización, a mayo de 2008 se estaba trabajando en elaborar una línea de base que permita monitorear y evaluar el piloto.

El Sector Educación ha aprobado lineamientos para la municipalización (RM N° 031-ED-2007-ED), pero los avances a la fecha se restringen a la conformación de Consejos Educativos Municipales en las municipalidades participantes y a la conformación de comisiones para la transferencia de recursos y activos. En diversos de los Informes de los gobiernos regionales que figuran como anexo en el Informe de la Secretaría de Descentralización se cuestiona cómo viene siendo la marcha de este proceso. Así, por ejemplo, el Gobierno Regional de Amazonas resalta que fue una decisión unilateral del Ministerio decidir qué municipalidades participarían, que las municipalidades comprendidas en el Piloto no se encuentran suficientemente preparadas para asumir con responsabilidad la transferencia de recursos, que no existe un programa de fortalecimiento de capacidades que consolide el proceso y que los niveles de coordinación con el Gobierno Regional son muy escasos o

²³ DS N° 077-2006-PCM y 078-2006-PCM, del 31 de octubre de 2006.

inexistentes²⁴. De similar manera se expresa el Informe "Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales"²⁵.

Rol rector del nivel nacional en construcción. Como parte de su rol rector –y según lo establece la Directiva N° 001-2007-PCM/SD para los gobiernos regionales– se espera que el nivel nacional, luego de realizada la transferencia, cumpla las siguientes funciones:

- Acompañar con asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales para el ejercicio de las funciones transferidas.
- Brindar orientaciones a los gobiernos regionales y locales respecto del ejercicio de las funciones transferidas, en especial a través de políticas.
- Monitorear los resultados de los gobiernos regionales y locales en el ejercicio de las funciones transferidas, en base a indicadores de gestión.

En general el proceso de transferencias de responsabilidades no ha estado acompañado de una capacitación a los gobiernos descentralizados para implementar y mejorar la gestión de lo transferido, y el nivel nacional recién empieza a dar importancia a la formulación de políticas y al monitoreo de los resultados.

Cabe mencionar que el nivel nacional ha venido privilegiando la suscripción de convenios de gestión a la formulación de políticas, según se puede apreciar en las Directivas 001 y Directiva 002-2007-PCM/SD.

En cuanto al monitoreo de resultados, cabe mencionar que la Secretaría de Descentralización ha planteado como una de sus líneas estratégicas del 2008 la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proceso de Descentralización.

Es una tarea pendiente precisar las formas en que esta rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales se ejerce y es implementada por los otros niveles de gobierno, así como los niveles de coordinación intergubernamentales a establecer.

²⁴ Gobierno Regional de Amazonas, Informe Anual 2007 sobre el Proceso de Descentralización, p. 8, febrero de 2008.

²⁵ Ballón, Eduardo, 2008, "Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales", Grupo Propuesta Ciudadana, p. 33.

II.3. Descentralización Fiscal

En el 2004 se aprobaron diversas normas vinculadas a la descentralización fiscal y el financiamiento de gobiernos regionales y locales:

- Se aprobó la Ley de Descentralización Fiscal (y en 2005 su Reglamento), que establece que la transferencia de recursos y competencias en materia fiscal se realiza de manera gradual, a través de dos etapas: la primera referida a transferencias de recursos del nivel nacional en función de las responsabilidades que van asumiendo los gobiernos regionales y locales; y, la segunda referida a la coparticipación por parte de los gobiernos regionales de determinados impuestos nacionales, cuya aplicación está sujeta a la conformación previa de regiones.
- Se aprobó también una modificación a la Constitución Política para autorizar a los gobiernos regionales a «[...] crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas dentro de su jurisdicción»²⁶, con lo cual se les equipara a los gobiernos locales en materia tributaria.
- Se aprobó adicionalmente la Ley de Regalías Mineras, que establece recursos adicionales al canon para los gobiernos regionales y locales y universidades nacionales donde se ubican los yacimientos y concesiones²⁷, y la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea –FOCAM, que establece la asignación de recursos a los departamentos por los que pasen los ductos que contienen los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del proyecto Camisea²⁸.

²⁶ Ley de de Reforma de los Artículos 74° y 107° de la Constitución Política del Perú, Ley N° 28390.

²⁷ Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

²⁸ Ley N° 28451, del 30 de diciembre de 2004. El 10 de noviembre de 2005 se publicó la Ley N° 28622, 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 Ucayali.

A raíz del incremento en el precio de los minerales y de la creación de los conceptos mencionados en el párrafo anterior, a partir de 2005 las transferencias de recursos a los gobiernos regionales y locales por canon, Focam y regalías mineras se han venido incrementando significativamente²⁹.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de descentralización fiscal se caracteriza por lo siguiente:

Inequidad en la asignación de recursos. Uno de los principales problemas de la descentralización fiscal actual es que las transferencias por canon y similares, al corresponder sólo a algunos distritos, provincias y departamentos, están generando inequidades inaceptables entre distintas zonas del país. Según estimaciones del propio MEF, el 3% de municipalidades recibe el 50% de las transferencias por explotación de recursos naturales³⁰. A nivel de gobiernos regionales, la situación es similar.

Por su parte, los recursos ordinarios –que representan el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales– se distribuyen en función de asignaciones históricas, que no responden a las necesidades de las distintas zonas del país. Así, por ejemplo, en el 2006 para educación primaria Moquegua recibió S/. 1 273 por alumno matriculado, en tanto que Huánuco S/. 612, a pesar que Huánuco presenta niveles de pobreza más elevados que Moquegua³¹.

Si bien el marco normativo prevé la existencia de fondos de compensación como Foncomun y Foncor, éstos asignan recursos no sólo a los departamentos pobres en recursos naturales sino también a los que los poseen, acrecentando así las diferencias entre departamentos. Cabe mencionar que el Informe Anual de la Secretaría de Descentralización destaca que en el 2007 se ajustaron los índices del Fondo de Compensación Regional (Foncor) a fin de lograr una distribución más equitativa de los recursos en el año fiscal 2008³².

²⁹ En el año 2004 también hubo un incremento, pero principalmente por el inicio del funcionamiento de los gobiernos regionales y la creación del Foncor para realizarles transferencias.

³⁰ Presentación del Viceministro de Hacienda en septiembre de 2007 para sustentar ante el Congreso de la República los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento Fiscal 2008.

³¹ PRODES, El Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007, octubre de 2007.

³² El Informe presentado da cuenta de las transferencias por Foncor, Foncomun, Canon y Sobrecanon, Regalías, Focam y Renta de Aduanas

Tomando en cuenta lo anterior, se tiene una gran discreción en cómo se asignan los recursos complementarios y también de heterogeneidad en el gasto per cápita de los gobiernos regionales; según un Informe de INDE, el gasto per cápita en Moquegua fue en 2005 2,5 veces el gasto en Lambayeque³³. Queda por ver si el recientemente creado Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – Foniprel³⁴, con su estrategia de dividir a los gobiernos regionales y locales según necesidades y de establecer un cofinanciamiento en función de transferencias por canon y similares, logra contribuir a disminuir las brechas existentes.

Cabe mencionar adicionalmente que un grupo de trabajo nominado por la Comisión de Economía y por la de Descentralización viene analizando las distintas iniciativas legislativas existentes al respecto, cuyas conclusiones y propuestas se presentarán en este periodo legislativo.

Igualmente en una reciente reunión entre el Presidente de la República y los Presidentes Regionales se acordó la conformación de una comisión técnica de especialistas acreditados por el MEF y la ANGR, para analizar y presentar propuestas acerca de la descentralización fiscal, cuya formalización está pendiente.

Es importante tener en cuenta que la distribución actual de recursos, que privilegia a las zonas donde se extraen recursos naturales, tiene implicancias en el surgimiento de conflictos por límites –para que el recurso quede en determinada jurisdicción– y en las decisiones de integración de los departamentos, provincias y distritos –para no tener que compartir los recursos que se reciban con otras jurisdicciones–.

Elevada dependencia de los gobiernos regionales y locales de transferencias del nivel nacional. En la medida que la segunda etapa de la descentralización fiscal está condicionada a la conformación de regiones, los gobiernos regionales dependen principalmente de transferencias del nivel nacional (96% según PIA 2007). Ello tiene implicancias en la existencia de fricciones entre el nivel nacional y los gobiernos

³³ INDE Consultores, "La descentralización fiscal en el Perú", septiembre de 2007.

³⁴ Ley N° 29125, establece la Implementación y el Funcionamiento del FONIPREL, reglamentada por el D.S. N° 204-2007-EF. Para el 2008 Foniprel ha convocado a un concurso por hasta S/. 650 millones.

regionales en torno a la asignación de recursos, así como en la existencia de una elevada discrecionalidad en el monto que se transfiere a cada gobierno regional, aspectos que la literatura en descentralización fiscal resalta se deben evitar.

La situación es similar para los gobiernos locales, quienes de manera global afrontan una dependencia de 70% (PIA 2007), menor a la de los gobiernos regionales por los ingresos que perciben por el impuesto predial, pero mayor a la registrada en el 2006 (52%).

Falta de mapa de ingresos y gastos por funciones y jurisdicciones. La inexistencia de este instrumento limita las posibilidades de lograr un adecuado equilibrio entre las responsabilidades de gasto y los ingresos de los gobiernos regionales y locales. Es un avance en este tema el mapa de ingresos tributarios en función de lugar de la actividad económica –en vez de domicilio fiscal–, estimado por INDE Consultores a pedido de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales³⁵. Sin embargo, aún hay un largo camino en lo que respecta a estimar el costo de las funciones de los gobiernos regionales y locales y determinar criterios de asignación de recursos que realmente respondan a las necesidades de sus jurisdicciones.

Conciencia fiscal aún por desarrollar en gobiernos locales. En el 2007, el porcentaje de gobiernos locales que cumplió todas las reglas fiscales de la normatividad vigente fue de 18.4%³⁶. Si bien ante la bonanza económica de los últimos años –y la limitada ejecución de gastos que se viene presenciando–, la prudencia fiscal ha perdido en relevancia, será importante trabajar en que los gobiernos regionales y locales hagan un manejo saludable de sus finanzas. Al respecto, la normatividad vigente preveía un periodo de transición para el saneamiento de las finanzas municipales que concluyó el 31 de diciembre de 2007; sin embargo, poco se ha avanzado en el tema a la fecha.

³⁵ INDE Consultores, "La Descentralización Fiscal en el Perú", Septiembre de 2007, por encargo de PRODES en apoyo a la ANGR. Cabe resaltar que de acuerdo al DS N° 157-2005-EF, el Poder Ejecutivo tenía la obligación de elaborar para enero de 2007 un mapa como éste.

³⁶ Presentación del MEF, marzo de 2007.

II.4. Descentralización Económica

Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, aprobadas respectivamente en 2002 y 2003, establecieron responsabilidades para estos gobiernos en materia de promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones.

En el 2003 se aprueba la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada³⁷, que establece la organización, funciones e instrumentos para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada.

En el 2004 se aprueba el Reglamento de la Ley³⁸, que precisa las funciones del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, así como las reglas para la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y los Comités Especiales.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de descentralización económica se caracteriza por lo siguiente:

PBI crece en todos los departamentos, pero de manera heterogénea. De 2002 a la fecha, el Perú ha venido creciendo a una tasa promedio de 6.4% anual, crecimiento que también se está verificando en los distintos departamentos del país. Al respecto, en el periodo 2000 – 2005, todos los departamentos del país crecieron y diecisiete lo hicieron más que Lima. Sin embargo, el país es aún bastante centralizado en términos económicos, con 46% del PBI generado en Lima.

El crecimiento en los distintos departamentos es heterogéneo, y va de menos de 2% promedio en el periodo 2000-2005 en departamentos como Apurímac, Ayacucho y Huancavelica a más de 7% promedio en departamentos como Amazonas, Ancash, Madre de Dios y San Martín.

³⁷ Ley N° 28059, 13 de agosto de 2003.

³⁸ Decreto Supremo N°015-2004- PCM, publicado el 27 de febrero de 2004.

Ica y Trujillo han adquirido un dinamismo económico con vida propia. Es de resaltar el dinamismo que han adquirido las ciudades de Ica y Trujillo, aunque la primera ha visto disminuido su dinamismo debido al sismo de agosto de 2007. Al respecto, en el periodo 2000 – 2006, el empleo en Ica creció un promedio de 6.3%, en tanto que aquel en Trujillo en 7%; sólo entre 2006 y 2007, el crecimiento en Trujillo fue de 17.4%³⁹. En ambos casos habría sido la agroindustria la que habría desatado una dinámica virtuosa, que ha venido seguida por inversiones en otros sectores económicos.

Esfuerzos en marcha por cerrar la brecha de infraestructura. Según viene resaltando hace un tiempo el Instituto Peruano de Economía, el Perú tiene un serio déficit de inversión en infraestructura, que para 2006 bordearía los US\$ 30 mil millones⁴⁰. En el presente Gobierno, los recursos adicionales que está generando el crecimiento económico se están destinando en gran parte a una mayor inversión en infraestructura; el Presidente de la República resaltó en su discurso presidencial que a julio de 2007 se estaban invirtiendo S/. 1 930 millones en obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento de puentes, carreteras y caminos (entre obras terminadas y en ejecución)⁴¹. Este monto resulta sin embargo limitado frente al reto por delante.

Es importante resaltar que el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de concesión permite levantar fondos privados para el financiamiento de la infraestructura y gestión privada para su administración. Esta modalidad no se estaría aplicando al ritmo deseado, lo cual ha sido motivo de críticas por parte del propio Presidente de la República.

Avances en simplificación administrativa, en especial para licencias de funcionamiento. Un avance importante en este tema fue la aprobación de la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento⁴², por la cual todas las municipalidades deberán otorgar las licencias de funcionamiento en el marco de un único procedimiento administrativo que será de evaluación previa con silencio administrativo positivo, de un plazo máximo de 15 días hábiles.

³⁹ Ministro de Economía y Finanzas, "Presentación Balance Económico del Año 2007", enero de 2008.

⁴⁰ Du Bois, Fritz y Javier Torres. Déficit y Sobrecostos de la Economía Peruana. Instituto Peruano de Economía (IPE) 2006, disponible en www.ipe.org.pe

⁴¹ Discurso Presidencial en el Congreso de la República, 28 de julio 2007. El documento completo puede ser consultado en: www.presidencia.gob.pe/contenido1.asp?codigopubs=7281

⁴² Ley N° 28976

Luego se aprobó la Ley del Silencio Administrativo Positivo⁴³, que establece que favorece que los procedimientos de evaluación previa estén sujetos al silencio administrativo positivo y que, por tanto, se consideren automáticamente aprobados si, vencido el plazo correspondiente, la entidad no hubiera emitido pronunciamiento.

Se desconoce en qué nivel se viene aplicando la primera de las normas; no obstante, se conoce que la referida al silencio administrativo positivo en marzo de 2008 recién venía siendo aplicado por un tercio de municipalidades⁴⁴.

Gobiernos Regionales aún por ubicarse en su rol de promover el desarrollo económico. Desde su creación los gobiernos regionales han venido tratando de precisar su rol en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones; en síntesis, en pasar de "seleccionadores de ganadores" a creadores de un clima favorable para la inversión y el dinamismo económico, en que sean los empresarios quienes decida en qué invertir.

Cabe mencionar al respecto que la Constitución Política y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asigna a este nivel de gobierno un claro liderazgo en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones, en especial para: promover la existencia de un buen clima de inversión; promover la simplificación administrativa; sistematizar y difundir información sobre las oportunidades de inversión en su departamento y ponerla a disposición de potenciales inversionistas; facilitar negocios; entre otros. Sin embargo, los gobiernos regionales no han avanzado mucho en este tema, habiéndose concentrado en formular planes de promoción de inversiones y de competitividad, que han devenido en documentos formales más que en instrumentos de gestión. En muchos casos han creado además sus Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP), pero en muchos casos se encuentran inactivas.

Para contribuir a que los gobiernos regionales cumplan mejor su rol, Proinversión ha incorporado en su Plan "*Invierte Perú al 2011*", la asistencia técnica a estos gobiernos y las AFIP inter-regionales para catalizar el liderazgo en la promoción de la inversión privada, formular planes de inversión regionales, y elaborar guías, estudios de factibilidad y otros relacionados.

⁴³ Ley N° 29060.

⁴⁴ 2008, Reportes de Cumplimiento de PCM.

II.5. Participación Ciudadana y Reglas Electorales

En el año 2002, la modificación de la Constitución Política estableció la existencia de consejos de coordinación regionales y, para gobiernos regionales y locales, la formulación de planes de desarrollo y presupuestos con la participación de la población y la rendición de cuentas anual.

Poco después, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso la conformación de los consejos de coordinación regional, así como la obligatoriedad de rendir cuentas dos veces al año.

En el mismo año, se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴⁵, y en 2003 su Reglamento⁴⁶. Estas normas disponen que todas las entidades públicas deben publicar en sus portales determinada información de gestión.

En el año 2003, la Ley Orgánica de Municipalidades dispuso la conformación de los consejos de coordinación local; no estableció precisiones en relación a la rendición de cuentas.

En el 2003 se aprueban la Ley Marco y Reglamento del Presupuesto Participativo⁴⁷. En el Reglamento se contempla la creación de un Comité de Vigilancia del proceso. Desde 2004 a la fecha, cada año el Ministerio de Economía y Finanzas ha aprobado Instructivos sobre cómo debe desarrollarse este proceso.

En el 2007, se dispuso la separación de poderes en el gobierno regional, estableciendo que el presidente regional ya no preside ni es miembro del Consejo Regional⁴⁸.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de participación ciudadana y reglas electorales se caracteriza por lo siguiente:

⁴⁵ Ley N° 17806, publicada en agosto de 2002.

⁴⁶ DS N° 072-2003-PCM.

⁴⁷ Ley N° 28056 y DS N° 171-2003-EF, publicados el 8 de agosto y 26 de noviembre de 2003, respectivamente.

⁴⁸ Leyes N° 28968 y N° 29053, publicadas en enero y junio de 2007 respectivamente.

Presupuesto Participativo en proceso de consolidación. El Perú es uno de los países con más alto nivel de participación de la población en asuntos de su gobierno local en relación a sus pares latinoamericanos (14.7%)⁴⁹; en ello tiene especial importancia el presupuesto participativo.

El referido proceso se desarrolla cada año en una proporción significativa de gobiernos regionales y locales del país y cada año con actores más informados⁵⁰; su realización está desencadenando un proceso político distinto, caracterizado por una relación más democrática entre las autoridades y los ciudadanos⁵¹. Según resaltó una de las personas consultadas, este proceso está permitiendo además el surgimiento de nuevos liderazgos regionales y aportando al fortalecimiento de la gobernabilidad.

No obstante, algunos especialistas consideran que el proceso más que consolidarse se está volviendo cada vez más formal – un requisito sin contenido real–, perdiendo por tanto su significado. En general se reconoce que existen aspectos que deben ser mejorados, como la inestabilidad que puede producir la publicación anual del instructivo, la demora en la publicación de techos presupuestales, la calidad de los proyectos presentados y discutidos en las asambleas de presupuesto participativo, el cumplimiento de acuerdos y el fortalecimiento de equipos técnicos para la mejora de los proyectos priorizados. Cabe mencionar que estos problemas estarían haciendo que en algunas zonas la ciudadanía pierda interés en participar. Será también importante articular el proceso de presupuesto participativo con la iniciativa en marcha de formular el presupuesto por resultados.

Al respecto, la Comisión ha aprobado un dictamen para establecer la participación con voz de las instancias participativas en el Consejo Regional/Concejo Municipal cuando se discuta el Presupuesto Institucional, así como que los proyectos a incluir en el presupuesto participativo deben corresponder a las competencias del nivel de gobierno del que se trate. Lo último también ha sido planteado por el Poder Ejecutivo, el cual también propone que las autoridades regionales y locales planteen proyectos en los procesos de presupuesto participativo y que los proyectos vinculados a desastres, emergencias u otros relacionados sean exceptuados del proceso participativo⁵².

⁴⁹ IEP, "Cultura Política de la Democracia en el Perú: 2006", LAPOP, Americas Barometer, Vanderbilt University.

⁵⁰ De acuerdo a la información de la MCLCP, en 2005 todos los gobiernos regionales, 182 municipalidades provinciales y 773 municipalidades distritales aprobaron sus presupuestos participativos.

⁵¹ PRODES, "Proceso de Presupuesto Participativo 2004: Informe de Hallazgos", diciembre de 2004.

⁵² Proyecto de Ley N° 2316-2007, presentado en abril de 2008.

Transparencia y rendición de cuentas: avance parcial. Las rendiciones de cuentas generalmente se dan en la forma de asambleas públicas, en que las autoridades difunden información poco sistematizada, mayormente presupuestal, y en lenguaje muchas veces incomprensible para la ciudadanía.

La rendición de cuentas se está dando a nivel de las autoridades regionales y, en algunas zonas del país, también a nivel de gobiernos locales. Así, estos procesos aún son incipientes. Vale la pena añadir que los principios de rendición de cuentas, participación y transparencia están incorporados también en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reconociendo los derechos de los ciudadanos a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, así como acceder a la información, conforme a los procedimientos que señale la ley.

En cuanto a los portales de transparencia, todos los gobiernos regionales cuentan con los mismos, aunque sólo cinco cumplen con brindar información completa y actualizada⁵³. La información se presenta en distintos formatos y profundidad, con mayores limitaciones en lo referido a adquisición de bienes y servicios, remuneraciones, actividades del presidente regional y presupuesto⁵⁴.

Instancias de concertación: necesidad de una nueva mirada. Todos los gobiernos regionales cuentan con un Consejo de Coordinación Regional y han renovado sus miembros hasta en dos oportunidades. La situación es distinta en los gobiernos locales, en que sólo cerca del 80% cuenta con un consejo de coordinación, y en que la renovación se ha dado en aproximadamente el 80% de éstos⁵⁵.

El rol que hasta ahora han estado desempeñando los consejos de coordinación ha sido limitado, no logrando constituirse en reales espacios de concertación. Según Tanaka, *"El problema de fondo es que los CCR y CCL tienen funciones que compiten y se superponen con las de las autoridades electas y con otros espacios participativos, como el de los presupuestos participativos (...)"*⁵⁶. Está además la débil representatividad de sus miembros, que principalmente son de ámbitos urbanos y de las organizaciones de mayor envergadura. Está, sin embargo, la experiencia de

⁵³ "Evaluación de portales de transparencia", Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana (agosto de 2007).

⁵⁴ "Evaluación de portales de transparencia", Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana (agosto de 2007).

⁵⁵ "Presupuesto Participativo 2007. I Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del proceso participativo". Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Junio 2007.

⁵⁶ Tanaka, Martín, La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo, diciembre de 2007.

Lambayeque, en que se ha creado la Asamblea de delegados de Organizaciones de la Sociedad Civil de Lambayeque (ADOSCIL), que agrupa a 160 organizaciones del nivel regional, provincial y distrital.

En cuanto a los comités de vigilancia, éstos tampoco funcionan adecuadamente, principalmente porque no cuentan con potestades efectivas ni recursos económicos para exigir información y hacer cumplir los compromisos del presupuesto participativo.

Reglas Electorales y de Revocatoria, en proceso de revisión. Un tema de constante debate de los últimos años han sido las limitaciones para que los concejos municipales / consejos regionales puedan ejercer sus roles fiscalizador y normativo. Para mejorar en los niveles de representación política, expertos han resaltado que el camino es asumir que los Concejos Regionales [y Consejos Municipales], resultado de la competencia electoral, son el centro de la representación y sólo de manera complementaria los mecanismos participativos⁵⁷.

Al respecto, un avance en este tema ha sido disponer la separación de poderes en los gobiernos regionales, establecida a inicios de 2007. Adicionalmente, el Congreso

viene discutiendo realizar las siguientes modificaciones a las reglas electorales para autoridades regionales y locales.

En el caso de las autoridades regionales, se plantea eliminar el premio a la mayoría y elegir consejeros por provincia, con lo cual se elimina la mayoría que obtiene el presidente regional ganador en el consejo regional. Se plantea también incorporar la segunda vuelta para los casos en que el candidato más votado tenga menos de 30% de los votos válidos y elevar el número de firmas necesarias para inscribir una candidatura.

De similar manera se busca modificar las reglas electorales para autoridades locales, estableciendo que al candidato ganador corresponde la mayoría simple del Concejo y contemplando una segunda vuelta cuando el candidato más votado tenga menos de 25% de los votos válidos, elevando también el número de firmas necesarias para inscribir una candidatura..

⁵⁷ Tanaka, Martín, La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo, diciembre de 2007.

Las reglas de los procesos de revocatoria también ameritan una revisión. Será importante al respecto establecer las causas por las cuales se puede plantear un proceso de este tipo. Es importante también revisar los porcentajes de firmas exigidos y las condiciones para que la revocatoria se apruebe, dado que con la situación actual es muy fácil plantear y aprobar la revocatoria en localidades pequeñas, con lo cual este proceso se torna una modalidad bastante atractiva, frente a otros tipos de mecanismos de control, menos desgastantes y más preventivos⁵⁸.

II.6. Capacidades y Gestión Pública

En el 2003, de conformidad a lo establecido en la Ley de Bases, los gobiernos regionales se incorporan al SNIP y empiezan a hacerlo los gobiernos locales. En el mismo año, la Ley Orgánica de Municipalidades contempla la posibilidad de que se dicten normas especiales para las municipalidades rurales.

En el 2004 se aprobó la Ley Marco del Empleo Público, que entró en vigencia en enero de 2005, pero a la fecha no tiene mayores implicancias. Por su parte, el Poder Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.

En el 2005 se aprobó la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, así como el Reglamento del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN⁵⁹. A la fecha estas normas no están en operación.

En el 2007, el Poder Ejecutivo se estableció sueldos y dietas topes para alcaldes y regidores en función de la población electoral de la jurisdicción⁶⁰. En el mismo año, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define cuáles son los sistemas administrativos del Estado, y dispone su aplicación obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno.

⁵⁸ Tanaka, Martín, La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo, diciembre de 2007.

⁵⁹ Ley N° 28522, DS N° 054-2005-PCM y DS N° 056-2005-PCM, respectivamente.

⁶⁰ DS N° 025-2007-PCM.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de capacidades y gestión pública se caracteriza por lo siguiente:

Limitada Capacidad de Gasto. En el periodo 2004–2008, el presupuesto de inversión se ha incrementado 150% a nivel general del Estado y 250% para gobiernos regionales⁶¹. No se tiene información para gobiernos locales, pero se presume que el incremento ha estado en el mismo orden de magnitudes. A pesar de las múltiples necesidades de la población, los gobiernos regionales y locales no están pudiendo ejecutar todos sus recursos, en especial aquellos de inversión. Al respecto, en el 2007 los gobiernos regionales sólo ejecutaron el 50% de su presupuesto de inversión, en tanto que los gobiernos locales sólo el 46%⁶². Cabe resaltar que este problema no es exclusivo de los gobiernos subnacionales, en la medida que el gobierno nacional también ha tenido serias dificultades para ejecutar sus recursos, y que es un problema que se seguirá presentando si no se realizan ajustes, ya que se prevé que en el periodo 2007–2010 el presupuesto de inversión del Estado se incremente 100%⁶³.

Según un sondeo del MEF, el principal problema sería la falta de capacidades para programar el gasto y organizar su ejecución. Otros problemas serían la deficiente gestión de recursos humanos, la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para formular proyectos. En relación a este tema, algunos preguntan si es necesario gastar todo de inmediato sin un planeamiento de mediano plazo con fondos de reserva y estabilización.

Cada vez más cerca de la urgente reforma del empleo público. El Estado peruano carece de un régimen de contratación de trabajadores funcional a un desempeño de calidad del Estado. Los distintos regímenes existentes no resultan funcionales, ya sea por su rigidez –estabilidad absoluta– o su inestabilidad –rotación constante por motivos políticos, técnicos o económicos–. En los años 2004–2005, el Congreso trabajó en la discusión y formulación de una propuesta para la reforma del empleo público, lo cual terminó con un proyecto de ley con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado.

⁶¹ Información del SIAF, PIA.

⁶² Información del SIAF y funcionarios del MEF, Ejecutado vs. PIM.

⁶³ MEF, 2007, Marco Macroeconómico Multianual 2008–2010, Revisión.

En noviembre de 2006 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, incorporando el mérito y el desempeño como factores determinantes para progresar en la carrera y obtener una mejor remuneración, y estableciendo la posibilidad de cesar al personal en casos de desempeño deficiente objetivamente determinado y a la eliminación de plazas en el marco del proceso de descentralización y modernización. Recientemente, el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Trabajo expusieron ante la Comisión la nueva estrategia para la reforma del empleo público; señalaron al respecto que el Poder Ejecutivo trabaja en la implementación de medidas específicas –tales como la creación de un órgano rector, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos, entre otras- y busca la conformación de un grupo de trabajo con el Congreso para terminar de formular una nueva Ley del Servicio Civil. Cada vez existe más consenso en torno a la urgencia y la relevancia de la reforma del empleo público.

Bastante por recorrer en el fortalecimiento de capacidades. Las necesidades de capacitación y asistencia técnica de gobiernos regionales y locales aún son significativas; no sólo para la gestión de nuevas responsabilidades, sino también para el manejo de los sistemas administrativos y la implementación adecuada de los instrumentos de participación ciudadana. Por lo general ello es destacado en los Informes de los Gobiernos Regionales; así, por ejemplo, en el Gobierno Regional de Arequipa menciona que en un sondeo a la población urbana, ésta señaló que el 92% de los empleados nombrados del Gobierno Regional no se encuentran capacitados o están poco capacitados para estar en los cargos que ocupan actualmente⁶⁴.

Por su parte, la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica en gestión pública es reducida y se encuentra principalmente en Lima, con lo cual para los gobiernos regionales y locales muchas veces es difícil encontrar en sus departamentos servicios de capacitación y asistencia técnica que puedan desarrollar capacidades en sus trabajadores o que puedan brindarles asistencia técnica para mejorar su desempeño. Sin embargo, existe interés y algunas iniciativas de universidades públicas y privadas por incorporar en su oferta programas de gestión pública. Existen, además, guías y materiales de consulta vinculados a la gestión pública y sus sistemas administrativos, y también programas de capacitación en temas como SNIP, gestión pública, desarrollo económico, entre otros, que han sido desarrollados en los últimos años por organismos de cooperación internacional, ONG e instituciones públicas.

⁶⁴ Gobierno Regional de Arequipa, Informe Anual 2007 sobre el Proceso de Descentralización, 2008.

Frente a la situación descrita, en enero de 2008 el Poder Ejecutivo creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, la "Plataforma", que quedó a cargo de la conducción, diseño, monitoreo y evaluación en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno⁶⁵. De conformidad a lo señalado en el Informe Anual de la Secretaría de Descentralización, en el 2007 y lo que va de 2008 se han realizado un conjunto de actividades para desarrollar capacidades en los funcionarios de los gobiernos regionales y actualmente se viene trabajando en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2008-2011⁶⁶.

Adicionalmente, la Secretaría de Descentralización viene desarrollando acciones de fortalecimiento institucional a gobiernos regionales, con recursos del Proyecto de Modernización y Descentralización del Estado que se viene ejecutando con recursos del BID y el Ministerio de Economía y Finanzas está implementando Oficinas de Asistencia Técnica para el Desarrollo (OAT) a nivel descentralizado que vienen brindando capacitación y asistencia técnica a gobiernos regionales y municipalidades en la elaboración de estudios de preinversión. Están además diversos esfuerzos de los proyectos de cooperación internacional y aquellos de las empresas mineras en determinadas zonas del país.

Si bien hay diversos avances en el tema desde el Poder Ejecutivo, no queda claro qué estrategia se utilizará para promover un pronto y efectivo desarrollo de capacidades a nivel de gobiernos regionales y locales, tomando en cuenta la heterogeneidad de los mismos y el mejor aprovechamiento de esfuerzos propios y las oportunidades existentes. Como se sabe, ya en el 2004 se aprobó un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica, el cual al no establecer una estrategia clara para este tema ni definir cómo se financiarían las acciones de desarrollo de capacidades, fue pronto dejado de lado como instrumento orientador.

Sistema de Planeamiento Estratégico y Sistema de Información aún sin implementar.

Si bien en las normas que regulan el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se aprobaron en el 2005, a la fecha aún no se implementa el Sistema, a pesar de su especial relevancia para orientar el desarrollo del país y velar por la actuación

⁶⁵ D.S. N° 002-2008-PCM, enero de 2008.

⁶⁶ Uno de los anuncios del Shock de Descentralización de 2006 fue la "ejecución a partir del primer trimestre de 2007 de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades y Evaluación de Resultados".

articulada de los distintos niveles de gobierno. De acuerdo al marco normativo, la Ley del Sistema otorga al CEPLAN la competencia 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 desarrollo.

Al respecto, la Secretaría de Gestión Pública está trabajando en promover la implementación del Sistema, para lo cual plantea partir por construir una visión consensuada respecto del propósito, orientación y ámbito del Sistema de Planificación que se requiere y sistematizar las políticas, planes, metodologías, herramientas y similares que vienen siendo utilizados por las entidades de la Administración Pública. Adicionalmente, la Presidencia del Consejo de Ministros ha anunciado la necesidad de ciertas modificaciones a la Ley vigente previa a la implementación de CEPLAN. Cabe resaltar que desde hace varios años la Reserva de Contingencia del Presupuesto de la República contempla recursos para el funcionamiento del Centro.

Por otro lado, la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales contempló la creación de un Sistema de Información Pública Descentralizada, en relación a las capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados, lo cual resulta de especial importancia para dar seguimiento al proceso en general de descentralización y orientar además los esfuerzos de fortalecimiento institucional. Sin embargo, a la fecha este Sistema aún no se ha implementado.

Está por examinar de qué manera la implementación de los Sistemas antes mencionados se vinculan con el presupuesto por resultados, proceso lanzado con la Ley N° 28927 de Presupuesto del Sector Público 2007, en la medida que la misma contempla también la definición de indicadores para monitorear la gestión de los gobiernos descentralizados.

Iniciativas de Reforma desde los Gobiernos Regionales. Cabe mencionar las iniciativas que están teniendo algunos gobiernos regionales para adaptar sus organizaciones al reto que tienen por delante, dejando atrás ciertas herencias de los CTAR. Así, por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa cuenta hoy con una estructura funcional y un organigrama estructural que apuntan a lograr un gobierno más efectivo y ágil para el desarrollo regional⁶⁷.

⁶⁷ Ballón, Eduardo, Grupo Propuesta Ciudadana, 2008, "Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales", p. 43.

II.7. Conducción y Concertación del Proceso, Información de los Actores

En el 2002, para la dirección y conducción del proceso se creó en la Ley de Bases al Consejo Nacional de Descentralización (CND), como ente rector del proceso presidido por un representante de la Presidencia de la República y conformado adicionalmente por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las municipalidades distritales.

En enero de 2007, el Poder Ejecutivo fusionó al CND en la Presidencia del Consejo de Ministros, creándose en su reemplazo una Secretaría de Descentralización. En el referido año, se dispuso que los Ministerios son responsables de ejecutar las transferencias de atribuciones y recursos, a través de un Viceministro encargado de presidir la Comisión Sectorial de Transferencia respectiva⁶⁸.

En marzo del mismo año, 18 gobiernos regionales decidieron conformar una Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para "*impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los Gobiernos Regionales del país*"⁶⁹, en la cual actualmente participan 24 gobiernos regionales.

A fines de 2007, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros "*Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo*". Establece además la existencia de un Consejo de Coordinación Intergubernamental, presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y en que participa los Presidentes Regionales y una representación de Alcaldes.

⁶⁸ Decreto Supremo N° 010-2007-PCM.

⁶⁹ Artículo 3° del Estatuto de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, aprobado en Huánuco el 20 de marzo de 2007.

A la fecha, el balance del proceso en el tema de conducción y concertación del proceso, y de información de los actores se caracteriza por lo siguiente:

Consejo de Coordinación Intergubernamental, aún por reglamentar. Según se ha señalado, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contempla la existencia de un Consejo de Coordinación Intergubernamental, en que participen los tres niveles de gobierno, y cuya finalidad es fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. A la fecha está pendiente la emisión de la Reglamentación del referido Consejo. En tanto, las principales relaciones del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales se han venido dando a través de reuniones de trabajo entre el Presidente de la República, sus Ministros y los Presidentes Regionales. Los gobiernos locales, por su parte, no han contado con un espacio de este tipo para interactuar con el gobierno nacional.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en proceso de consolidación. La ANGR ya tiene más de un año de funcionamiento, y en ese tiempo ha ido consolidándose como mecanismo de interacción de los presidentes regionales y de concertación con el Poder Ejecutivo. Al respecto, al asumir el cargo, el nuevo coordinador de la Asamblea resaltó que un reto primero de la referida instancia es su "institucionalización autónoma". Según algunos actores, la creación de la Asamblea ha determinado que las autoridades del gobierno nacional den a los presidentes regionales un espacio de coordinación del más alto nivel y pongan mayor atención a sus demandas.

Así, la ANGR estaría actuando como un contrapeso al gobierno nacional para demandar se atiendan sus necesidades y, ojalá en un futuro, se perfeccione el proceso de descentralización.

Los temas de acuerdo con el Presidente de la República fruto de la reunión de abril⁷⁰, así como los asuntos priorizados en la última reunión de la ANGR⁷¹, dan

⁷⁰ Destacan al respecto la descentralización fiscal, la lucha contra la pobreza, la ejecución compartida de los programas Juntos, Crecer y de Alfabetización y la programación 2009 - 2011 de los presupuestos descentralizados de manera conjunta,

⁷¹ La Declaración de Acuerdos del 6 de Junio de la ANGR está referida al D.Leg. 1015 (tierras comunales, economía comunal y asociación con inversionistas); la reducción de la pobreza y la orientación estratégica de las políticas sociales; la agenda del foro de diálogo con el Presidente de la República (aspectos críticos de la reforma descentralista: descentralización fiscal y concertación de presupuesto-, política educativa y de salud, pobreza y exclusión); los compromisos del gobierno nacional acerca de recursos a transferir para el personal del sector salud.

cuenta de materias significativas sobre las cuales se busca construir caminos de solución en perspectiva de democracia y gobernabilidad: descentralización fiscal, lucha contra la pobreza, programación presupuestaria, están entre los puntos más importantes.

Experiencias por Replicar de Trabajo Conjunto de los Distintos Niveles de Gobierno.

A fin de dar solución a los problemas que enfrentaba el SNIP, en mayo de 2007 se conformó una Comisión Técnica del alto nivel para elaborar una propuesta de mejora, en que participaron representantes del Poder Ejecutivo, un representante de la ANGR y un representante de municipalidades. El trabajo conjunto generó diversas propuestas, algunas de las cuales fueron pronto plasmadas en correctivos de la normatividad vigente. Al respecto, representantes de la ANGR se han manifestado de manera favorable respecto de los resultados del trabajo de la Comisión Técnica y se sabe que actualmente el Poder Ejecutivo evalúa la posibilidad de conformar una comisión similar para la reforma de la descentralización fiscal.

Pendiente Estrategia de Información de la Descentralización. Ya en 2005, la falta de información era identificada como el principal problema que enfrentaba el proceso de descentralización⁷². Los distintos actores requieren información para clarificar conceptos, conocer sus avances y entender sus retos; la ciudadanía no sabe qué implica el proceso y muchos alcaldes sólo lo ven como "más recursos". Sin embargo, en los últimos poco se ha avanzado en informar adecuadamente a los actores.

⁷² Encuesta de Percepción Ciudadana aplicada por IEP e IMASEN, 2005.

III

LOS NUDOS CRÍTICOS DEL PROCESO

A partir del análisis técnico presentado en la Sección anterior, la Comisión ha identificado ocho elementos de especial relevancia para profundizar el proceso de descentralización. Para cada uno de ellos se presenta a continuación una síntesis del tema y un conjunto de recomendaciones.

III.1 Visión de conjunto del proceso

La descentralización es un proceso complejo con varias dimensiones. La Constitución Política establece que su objetivo fundamental es el desarrollo integral del país, en tanto que la Ley de Bases de la Descentralización establece objetivos a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental. Así, plantea como objetivos el desarrollo económico autosostenido y la competitividad de las diferentes localidades del país, la cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional, la redistribución equitativa de los recursos del Estado, la modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración, la simplificación de trámites, la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, la incorporación de la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, entre otros.

La experiencia internacional muestra también que todo proceso de descentralización tiene, por lo menos, tres dimensiones⁷³:

- **Descentralización Política:** Se refiere a la transferencia de poder de formulación de políticas y normas a autoridades electas de los niveles subnacionales; muchas veces esta transferencia está acompañada por esfuerzos por desarrollar sistemas políticos plurales y alcanzar mayor participación ciudadana.
- **Descentralización Administrativa:** Comprende la transferencia de un conjunto de responsabilidades funcionales a los niveles subnacionales; es la dimensión que más claramente identifican los actores con un proceso de descentralización.
- **Descentralización Fiscal:** Involucra la transferencia del poder del financiamiento a los gobiernos subnacionales, para dotar a estos últimos de suficiencia de ingresos y mayor autonomía en los mismos.

Los actores del Acuerdo Nacional toman en cuenta estas tres dimensiones, al plantear en la Política N° 8, la Descentralización política, económica y administrativa en respaldo de un desarrollo integrado y sostenible del Perú.

En el caso peruano, además, el punto de partida del 2002 no es el de un Estado moderno y centralizado sino el de uno ineficiente, sin planificación y centralizado; y se tiene como objetivo un Estado moderno y descentralizado. Como se sabe, en el mismo año en que se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización se aprobó también la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en que la finalidad que se contempla es construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano⁷⁴.

Todo ello establece una inevitable relación entre el proceso de descentralización y aquel de modernización, lo cual incluye la implementación de la capacidad de planear estratégicamente, la reforma del empleo público, la gobernabilidad de los niveles subnacionales y la promoción de la competitividad de los territorios, entre otros.

⁷³ USAID, "Finanzas Municipales: Una Guía para el Staff de USAID y socios", 2007.

⁷⁴ Ley N° 27658, aprobada en enero de 2002, artículo 1°.

Así, para lograr los objetivos que se establecen para la descentralización es necesario tener una visión de conjunto, que tome en cuenta los distintos temas que componen este proceso:

- Organización Territorial y Conformación de Regiones
- Transferencia de Funciones, Programas y Proyectos [y adecuación del Poder Ejecutivo]
- Descentralización Fiscal
- Descentralización Económica
- Participación Ciudadana y Reglas Electorales
- Capacidades y Gestión Pública
- Conducción y Concertación del Proceso, Información de los Actores

Resulta así que la posibilidad de que los principales actores involucrados respondan adecuadamente al mandato constitucional requiere que todos y cada uno tengan una visión de conjunto del proceso, de sus dimensiones y características, haciendo posible que efectivamente la descentralización cumpla el rol de política de Estado, obligatoria y permanente y se lleve adelante de manera progresiva y ordenada.

Al respecto, cabe mencionar que el Informe alcanzado por el Presidente del Consejo de Ministros al Congreso –preparado por la Secretaría de Descentralización– se pronuncia principalmente sobre la transferencia de competencias, funciones y recursos, el desarrollo territorial, la integración territorial e inversión descentralizada. Temas importantes como la descentralización fiscal y la descentralización económica aparecen cuando la Secretaría plantea sus ejes estratégicos de trabajo para el 2008, en que señala que *"es igualmente importante la descentralización económica y fiscal, aspectos sobre los cuales el Ejecutivo en su conjunto tomará decisiones oportunamente"*⁷⁵.

En relación a este tema, un informe que busca presentar la apreciación de los presidentes regionales sobre el proceso resalta que el proceso se caracteriza *"por*

⁷⁵ Secretaría de Descentralización, "Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización", mayo de 2008. De manera similar, temas como descentralización fiscal, organización del territorio y conformación de regiones no se mencionan como Políticas Nacionales en materia de descentralización en el D.S. 027-2007-PCM.

*la ausencia de una visión compartida de la descentralización y por su fuerte sesgo político-administrativo, además de su desvinculación de la indispensable reforma del Estado*⁷⁶. Por su parte, autoridades y especialistas de gobiernos locales resaltan que la descentralización se está planteando mirando en especial a los gobiernos regionales y no a los gobiernos locales.

Esta dificultad para apreciar el proceso también se verificaría en muchas de las autoridades regionales y locales, quienes, por ejemplo, todavía no han tomado posición en torno al proceso de formulación de Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios que se viene realizando en el marco de la implementación de la nueva LOPE y que supone la compatibilidad de competencias y funciones entre los niveles de gobierno.

Recomendaciones:

1. La difusión y diálogo sobre el presente informe entre los responsables del proceso en los tres niveles de gobierno, para contribuir al desarrollo de una visión de conjunto de la descentralización como reforma y modernización del Estado, que tome en cuenta a los tres niveles de gobierno.
2. La necesidad de que las responsabilidades de conducción, gestión y vigilancia del proceso se ejerzan considerando las múltiples dimensiones que contiene, en la medida que sólo así se puede garantizar que los objetivos del proceso, señalados en la Ley de Bases de la Descentralización, y su finalidad, anotada en la Constitución Política, se alcancen logrando la progresividad ordenada de un proceso que se prevé largo y complejo.
3. En esa línea, se recomienda que para el informe y evaluación del 2009, conforme al mandato legal, la Comisión no sólo reciba el punto de vista de quien es el responsable de la conducción del proceso de descentralización, la Presidencia del Consejo de Ministros, sino también aquella de Gobiernos Regionales y Municipalidades.

⁷⁶ Ballón, Eduardo, 2008, "Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales", informe elaborado a partir de informes de balance de gestión de ocho gestiones regionales.

III.2 Organización Territorial y Conformación de Regiones

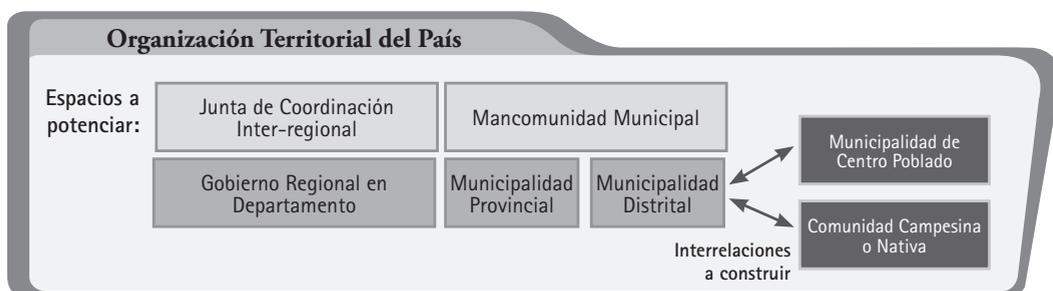
Un problema de la organización territorial del país son las limitaciones de escala de diversos departamentos, provincias y muchos distritos.

Como se vio en la sección anterior, de conformidad a la normatividad vigente el próximo referéndum debe desarrollarse en el 2009.

El Poder Ejecutivo anunció en el 2006 la conformación de una región piloto, y algunos presidentes regionales han manifestado su interés en conformar una. Otros presidentes regionales son parte de Juntas de Coordinación Interregional y vienen identificando acciones a realizar de manera conjunta. Sin embargo, tienen dificultades para ello por cuanto los sistemas administrativos no contemplan mecanismos para la ejecución conjunta de recursos.

En el caso de los distritos y provincias, la aplicación de la Ley de la Mancomunidad Municipal dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas debía, en un plazo de 60 días, dictar las normas reglamentarias que permitiesen a las municipalidades comprometer sus recursos para la ejecución de los proyectos u obras acordados por las mancomunidades que conformen. Un año después, las referidas normas aún no han sido dictadas.

Así, si bien existe interés por conformar regiones, la realización de un referéndum en el 2009 carece de sentido en la medida que las iniciativas existentes aún no están listas para un proceso de consulta. Adicionalmente, de acuerdo a las distintas opiniones recibidas, el mejor camino hacia la integración de territorios es el trabajo conjunto de sus gobiernos en iniciativas concretas que muestren los beneficios de la integración a la ciudadanía.



En ese marco cobra especial relevancia facilitar a las Juntas y Mancomunidades la posibilidad de ejecutar acciones de manera conjunta, y tener una ruta clara de cómo abordar la mejora de la organización territorial del país y llevar adelante la gestión estratégica de su integración.

Recomendaciones:

1. Que el Poder Legislativo flexibilice el proceso de conformación de regiones eliminando la obligatoriedad de realizar referéndum en los años 2009 y 2013, y estableciendo que el momento de realizar la consulta sea cuando los gobiernos regionales planteen estar listos para la misma y soliciten su realización. Será importante también que revise la normatividad vigente acerca de la conformación y funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional.
2. Que el Poder Ejecutivo fomente el trabajo conjunto de municipalidades y gobiernos regionales, para lo cual un primer paso es que el Ministerio de Economía y Finanzas emita las normas que permitan la ejecución conjunta de acciones.
3. Que el Poder Ejecutivo formule un Plan de Organización Territorial en que establezca los criterios, parámetros y procesos necesarios para lograr una organización racional y delimitada del territorio; así como el Plan Nacional de Regionalización al que se compromete el Informe presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros (y mejor aún un Plan Nacional de Organización Territorial y Regionalización).
4. Que los gobiernos regionales y locales unan esfuerzos para emprender acciones de mayor envergadura, que redunden en beneficio de su ciudadanía y que le muestren los beneficios de la integración.

III.3 Heterogeneidad de Municipalidades y Accesibilidad del Territorio

En el Perú existe una gran heterogeneidad entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno en términos de población y de extensión. Sin tomar en cuenta a Lima, la diferencia poblacional entre el departamento más poblado (Piura) y el menos

poblado (Madre de Dios) es de 15 veces. A nivel de provincia, la diferencia es de 252 veces y a nivel de distrito de 2,562 veces⁷⁷. En términos de extensión las diferencias también son significativas.

Heterogeneidad del Territorio					
Departamento	N° de Provincias	N° de Distritos	Población por departamento	Población promedio por provincia	Población promedio por distrito
Callao	1	6	876,877	876,877	146,146
Lima	10	171	8,445,211	844,521	49,387
Lambayeque	3	38	1,112,868	370,956	29,286
Ucayali	4	15	432,159	108,040	28,811
Piura	8	64	1,676,315	209,539	26,192
La Libertad	12	83	1,617,050	134,754	19,483
Loreto	7	51	891,732	127,390	17,485
Ica	5	43	711,932	142,386	16,557
Tumbes	3	13	200,306	66,769	15,408
Puno	13	109	1,268,441	97,572	11,637
Cajamarca	13	127	1,387,809	106,755	10,928
Cusco	13	108	1,171,403	90,108	10,846
Tacna	4	27	288,781	72,195	10,696
Arequipa	8	109	1,152,303	144,038	10,572
Huánuco	11	76	762,223	69,293	10,029
Junín	9	123	1,232,611	136,957	10,021
Pasco	3	28	280,449	93,483	10,016
Madre de Dios	3	11	109,555	36,518	9,960
San Martín	10	77	728,808	72,881	9,465
Moquegua	3	20	161,533	53,844	8,077
Ancash	20	166	1,063,459	53,173	6,406
Ayacucho	11	111	612,489	55,681	5,518
Apurímac	7	80	404,190	57,741	5,052
Huancavelica	7	94	454,797	64,971	4,838
Amazonas	7	83	375,993	53,713	4,530
TOTAL	195	1833	27,419,294	140,612	14,959

Fuente: INEI, Censo 2007

⁷⁷ PRODES, "Hacia un Territorio Mejor Organizado: Aportes para la Discusión", julio de 2007.

Sin embargo, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades asignan las mismas funciones a todas las entidades de cada nivel de gobierno, asumiendo que cada nivel está compuesto por instituciones similares. Adicionalmente, estas normas no diferencian claramente el rol que corresponde a las municipalidades provinciales frente a aquel de las distritales.

La situación señalada en los párrafos anteriores determina que exista ausencia del Estado en zonas de difícil acceso del país. Frente a ello, la población de estas zonas muchas veces busca convertir su jurisdicción en distrito, para así disponer de recursos presupuestales, recursos humanos e institucionalidad. La creación de más distritos –y municipalidades– no pareciera lo más deseable, en la medida que se atomiza la actuación y presupuesto del Estado.

Más bien, será importante establecer las condiciones para que en estos lugares se logre la adecuada articulación entre las instancias municipales (provincial y distrital), y que las municipalidades deleguen funciones y asignen recursos a instancias como comunidades campesinas y nativas y municipalidades de centro poblado, logrando así que el Estado llegue de manera efectiva a esas jurisdicciones. Al respecto, el Informe de la Secretaría de Descentralización resalta la necesidad de *"acercar los servicios que brinda el Estado a la población de las regiones más necesitadas del país (...)".*

Recomendaciones:

1. Que el Poder Legislativo revise la asignación de competencias y funciones en el nivel local de gobierno (Municipalidades Provinciales y Distritales), para posibilitar la generación de sinergias, precisar roles, y encontrar diseños institucionales flexibles que permitan la atención de poblaciones asentadas en territorios de gran diversidad, desde rurales aislados hasta conurbanos en grandes ciudades.
2. Que el Poder Ejecutivo analice el marco legal e institucional existente para que las municipalidades deleguen funciones a instancias como las municipalidades de centro poblado, las comunidades u otras organizaciones locales, y formule normas e iniciativas que lo favorezcan.

III.4 Transferencia Efectiva de Autoridad y Recursos a Gobierno Regionales y Gobiernos Locales

En el año 2003 se inicia la transferencia de programas, proyectos y funciones a los gobiernos regionales y locales. En el caso de las funciones, a la fecha la transferencia a los gobiernos regionales ha sido principalmente formal, en la medida que los recursos presupuestales transferidos han sido mínimos (se está a la espera de un pronunciamiento del Poder Ejecutivo al respecto) y no se han transferido recursos humanos (se está a la espera de una ley que permita la transferencia)⁷⁸.

En su Informe, la Presidencia del Consejo de Ministros ha señalado que en relación a las 185 funciones de los gobiernos regionales se tiene por transferir de acuerdo al gobierno nacional S/. 2,620 millones a los gobiernos regionales y las municipalidades de Lima y Callao (97% para las municipalidades señaladas), y de acuerdo a los gobiernos regionales S/. 2,759; así, existe una brecha de aproximadamente S/. 139 millones. En el caso de recursos humanos, el Informe señala en un momento que hay por transferir 5,572 trabajadores, pero luego al citar el Informe del MEF señala que habría por transferir 80,152 servidores⁷⁹.

Transferencia Efectiva	
Recurso	Situación
Acervo Documentario	Transferido
Infraestructura y activos	En proceso
Presupuesto	Pendiente
Trabajadores	Pendiente

En relación al proceso para determinar la transferencia, los actores han resaltado que éste ha sido eminentemente formalista y que ello se ha debido en parte a que se realice antes de que los gobiernos regionales y locales estén ejerciendo las nuevas responsabilidades. Han resaltado además que no se ha priorizado el desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales y locales para la gestión de lo transferido.

⁷⁸ Secretaría de Descentralización, "Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización", pág. 67-68, mayo de 2008.

⁷⁹ Secretaría de Descentralización, "Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización", pág. 43 y 65, mayo de 2008.

Adicionalmente, existe una falta de claridad en la asignación de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno. Con la implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que precisa el rol del Poder Ejecutivo, y dispone la próxima aprobación de nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios en que se priorice el rol de gobierno nacional en la formulación y evaluación de políticas, y se limite su participación en la ejecución de acciones. Con ello, se espera mayor claridad en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y una nueva etapa de transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales.

Así, se tiene que la transferencia de responsabilidades se está dando sin recursos presupuestales y humanos, que la determinación de la procedencia de la transferencia viene siendo muy formalista, que no se está dando mayor acompañamiento técnico a gobiernos regionales y locales y que aún hay responsabilidades significativas por transferir. Como se vio en la sección anterior, ello ha sido destacado por la Defensoría del Pueblo y la propia Secretaría de Descentralización: la primera destaca que "*(...) el proceso de efectivización de la transferencia de competencias (...) se ha limitado a la suscripción de Actas Sustentatorias y de Entrega y Recepción; así como a la entrega, en algunos casos, del acervo documentario (...)*"⁸⁰ y la segunda señalaba el 2007 que "*(...) los sectores aducen que no tienen más recursos por transferir a los gobiernos regionales (...)*"⁸¹.

Recomendaciones:

1. Que el Poder Legislativo modifique la Ley del Sistema de Acreditación, en el sentido de que la acreditación se dé luego de que los gobiernos regionales y locales estén ejerciendo de manera delegada nuevas responsabilidades y se refiera a aspectos sustantivos de la gestión de lo transferido y no a aspectos formales.
2. Que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo garanticen que los Ministerios elaboren sus matrices de distribución de funciones para precisar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno como paso previo para la formulación de sus leyes de organización y funciones, y que las mismas sean concertadas con representantes de gobiernos regionales y locales.

⁸⁰ Páginas 12 y 65, Reportes de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales, septiembre 2006.

⁸¹ Secretaría de Descentralización, Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República del Perú, 2007.

3. Que el Poder Ejecutivo elabore un nuevo Plan de Transferencia de Responsabilidades tomando en cuenta las nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios e incluyendo acciones de acompañamiento técnico a los gobiernos regionales y locales.
4. Que el Poder Ejecutivo garantice que toda transferencia de responsabilidades esté acompañada por los recursos presupuestales y humanos correspondientes. Será importante para ello emprender la tarea de costear la ejecución de las funciones del Estado, lo cual podría empezar con los programas estratégicos del Presupuesto por Resultados.
5. Que los gobiernos regionales y locales perfeccionen su funcionamiento para que el proceso de descentralización traiga el mayor desarrollado esperado a sus jurisdicciones.

III.5 Articulación Intergubernamental

En enero de 2007 se desactivó con el Consejo Nacional de Descentralización la instancia que existía de coordinación intergubernamental. Poco después los presidentes regionales crean la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, con el objetivo de desarrollar el proceso de descentralización y constituirse en un espacio de concertación nacional para impulsar las políticas de Estado.

Casi un año después, la LOPE dispone la existencia de una nueva instancia de coordinación intergubernamental, el Consejo de Coordinación Intergubernamental, como instancia en que participan los tres niveles de gobierno y cuya finalidad es fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. Se está a la espera de su reglamentación. La LOPE dispone también la existencia de espacios de concertación entre niveles de gobierno para las distintas políticas de Estado. A la fecha, la articulación entre el nivel nacional y los gobiernos regionales se ha venido dando principalmente a través de las reuniones del Presidente de la República con los presidentes regionales. Están también las mesas de diálogo promovidas por la Secretaría de Descentralización, en que participan los tres niveles de gobierno principalmente para solucionar conflictos.

Un elemento de singular importancia en procurar la articulación intergubernamental –y dotar al Estado de su carácter unitario– es el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que como se sabe aún está pendiente de implementación.

Está también la experiencia de trabajo conjunto de gobiernos regionales, municipalidades y Poder Ejecutivo en la Comisión de Alto Nivel para la flexibilización del SNIP, iniciativa que ha sido apreciada por sus distintos miembros. En otras iniciativas la articulación no se habría dado de manera adecuada. Los actores consultados han señalado su disconformidad con la forma en que se determinaron los resultados esperados de los programas estratégicos del Presupuesto por Resultados. Al respecto, representantes de gobiernos regionales y locales resienten que los resultados fueron establecidos sin consultarles y luego se los impusieron.



La articulación entre los gobiernos regionales y los locales tampoco se estaría dando de manera adecuada, salvo en Apurímac que están ensayando un proceso de este tipo y valdría la pena analizar⁸². Al respecto, se requiere un espacio de concertación del presidente regional con los alcaldes provinciales de su jurisdicción, y del alcalde provincial con aquellos distritales de su ámbito. Los consejos de coordinación, si bien reúnen a los actores señalados –además de aquellos de la sociedad civil–, tienen una naturaleza distinta a la articulación intergubernamental.

⁸² En la Comisión Intergubernamental de Apurímac participan el presidente regional, todos los alcaldes provinciales y un alcalde distrital por cada provincia.

En función de lo señalado en los párrafos anteriores, se tiene que se ha creado una nueva instancia de concertación intergubernamental, existen iniciativas por potenciar de trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno y aún queda camino por recorrer en cuanto a cómo consultar / concertar determinadas normas a ser aplicadas por los gobiernos regionales y locales. Es importante que las distintas normas e iniciativas promuevan el trabajo colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno. Según destaca el Informe de la Secretaría de Descentralización, es importante *"la institucionalización de espacios de coordinación intergubernamental, que permitan establecer canales formales para la cooperación y colaboración en la implementación de las políticas o el logro de los objetivos regionales y nacionales"*.

Recomendaciones:

1. Que el Poder Ejecutivo emita cuanto antes la Reglamentación del Consejo de Coordinación Intergubernamental y convoque su instalación.
2. Que el Poder Ejecutivo favorezca el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno para el análisis y formulación de propuestas en temas transversales del quehacer público.
3. Que el Poder Ejecutivo establezca un procedimiento para la consulta / concertación de normas que vayan a ser aplicadas por los gobiernos regionales y locales.
4. Que el Poder Legislativo evalúe cómo debería ser la articulación intergubernamental entre gobiernos regionales y locales de un mismo ámbito y plantee una norma para ello; así como para concertar la inversión pública de los tres niveles de gobierno en una misma circunscripción.

III.6 Ejecución del Gasto y Desarrollo de Capacidades

El crecimiento económico del país está trayendo un mayor presupuesto para las distintas entidades públicas, en especial en inversiones. Lamentablemente, este incremento no se está traduciendo en un incremento de similar magnitud en la inversión ejecutada; en el 2007, los gobiernos regionales ejecutaron 50% de su presupuesto de inversiones, en tanto los gobiernos locales ejecutaron el 46%⁸³.

Ejecución de Gasto por Nivel de Gobierno						
Nivel de Gobierno	Ejecución de Inversiones			Ejecución del Presupuesto Total		
	Promedio	Mayor	Menor	Promedio	Mayor	Menor
Gobierno Nacional	63%	100%	5%	86%	100%	42%
Gobiernos Regionales	50%	96%	29%	82%	97%	60%
Gobiernos Locales	46%	115%	1%	62%	110%	5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Cabe mencionar que de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual se espera que el presupuesto de inversiones del Estado se incremente en 100% entre 2007 y 2011, con lo cual es de suma importancia establecer las condiciones para una mayor ejecución de gasto, en especial de inversiones, por parte de gobiernos regionales y locales.

Según un sondeo del MEF, el principal problema sería la falta de capacidades para programar el gasto y organizar su ejecución. Otros problemas serían la deficiente gestión de recursos humanos, la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para formular proyectos. En general los actores consideran que las necesidades de capacitación y asistencia técnica de gobiernos regionales y locales aún son significativas, y que los regímenes de empleo público vigentes no contribuyen a una gestión eficiente y de calidad. Consideran también que es vital contar con un Sistema de Información que permita conocer la situación en términos de capacidades y desempeño de los distintos gobiernos regionales y locales para

⁸³ Cabe resaltar que este problema no es exclusivo de los gobiernos regionales y locales, en tanto la limitada ejecución del presupuesto de inversiones también se verificó en el gobierno nacional, que registró una ejecución de 63%.

orientar mejor los esfuerzos del Poder Ejecutivo en este tema y además fomentar una mejora por parte de estos gobiernos. Está también pendiente desde 2005 la implementación del Sistema de Planeamiento Estratégico, vital para caminar hacia una actuación articulada y estratégica de los distintos niveles de gobierno.

A inicios de 2008 el Poder Ejecutivo creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, la "Plataforma", que quedó a cargo de la conducción, diseño, monitoreo y evaluación en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno⁸⁴. En el marco de ello, el Poder Ejecutivo viene promoviendo acciones de fortalecimiento institucional para gobiernos regionales y locales. Sin embargo, diversos actores han resaltado que no queda claro cómo esta Plataforma favorecerá el desarrollo de capacidades y que se requiere una estrategia que apunte a mejorar el funcionamiento del mercado de capacitación y asistencia técnica en los distintos departamentos del país.

Así, existe la necesidad de establecer condiciones para un efectivo desarrollo de capacidades en gobiernos regionales y locales que les permitan una mayor ejecución del gasto y en general un mejor desempeño, lo cual requiere un conjunto de reformas y acciones.

Recomendaciones:

1. Que el Poder Legislativo priorice la reforma del empleo público, para dotar al país de un régimen meritocrático que favorezca la obtención de mejores resultados.
2. Que el Poder Ejecutivo implemente cuanto antes el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
3. Que el Poder Ejecutivo diseñe e implemente un Sistema de Información sobre las capacidades y desempeño de gobiernos regionales y locales, según se prevé en el Informe de la Secretaría de Descentralización.
4. Que los Poderes Legislativo y Ejecutivo continúen adecuando los sistemas administrativos, en especial el de contrataciones y adquisiciones, con el objetivo de hacerlos funcionales a la gestión regional y local.

⁸⁴ D.S. N° 002-2008-PCM, enero de 2008.

5. Que el Poder Ejecutivo plantee una estrategia para el desarrollo de capacidades, que apunte a mejorar el funcionamiento interactivo de la oferta y la demanda de capacitación y asistencia técnica en los distintos departamentos del país.
6. Que el Poder Ejecutivo priorice el desarrollo de capacidades en programación estratégica y en los otros temas que limitan la adecuada ejecución de gasto de los gobiernos regionales y locales.

III.7 Distribución Equitativa de los Recursos Presupuestales

Uno de los principales problemas de la descentralización fiscal es la inequidad que están generando las transferencias por canon y similares, las mismas que no son compensadas vía otros instrumentos de transferencias intergubernamentales.

Adicionalmente está la falta de racionalidad de la asignación de recursos ordinarios –que representan más del 80% de recursos a nivel de gobiernos regionales–, los cuales se distribuyen en función de asignaciones históricas.

Otro problema se refiere a la inexistencia de un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica (y no del domicilio fiscal). Si bien el Poder Ejecutivo tenía la obligación de preparar un mapa de este tipo para enero de 2007⁸⁵, a la fecha no se conoce el mismo, que resulta una herramienta fundamental para analizar y formular propuestas en torno a la descentralización fiscal.

Cabe mencionar que en los últimos años se ha dado un incremento significativo en el presupuesto de gobiernos regionales y locales, principalmente en términos absolutos. Al respecto, el Informe Anual de la Secretaría resalta que, para el periodo 2005-2008, se ha registrado un incremento de 228% en el presupuesto para gobiernos locales y 51% para gobiernos regionales (PIA). A nivel de participación, el Informe señala que el presupuesto de gobiernos regionales se ha mantenido casi

⁸⁵ D.S. N° 157-2005-EF.

constante en 16%-17% en el periodo mencionado, en tanto que el de gobiernos locales se ha incrementado de 7% a 15%⁸⁶. Cabe resaltar que es previsible que el presupuesto se siga incrementando en los próximos años, lo cual establece un escenario propicio para la reforma de descentralización fiscal.

Presupuesto 2008 per Cápita de Gobiernos Regionales			
Gobierno Regional	Presupuesto 2008	Población 2007	Presupuesto per cápita
Moquegua	205,677,798	161,533	1,273
Tacna	333,579,233	288,781	1,155
Madre de Dios	107,482,426	109,555	981
Pasco	267,533,914	280,449	954
Tumbes	187,111,071	200,306	934
Apurímac	361,876,131	404,190	895
Ancash	807,165,778	1,063,459	759
Ayacucho	460,160,723	612,489	751
Amazonas	276,538,276	375,993	735
Loreto	616,836,127	891,732	692
San Martín	494,288,531	728,808	678
Ucayali	286,586,406	432,159	663
Cusco	709,757,284	1,171,403	606
Ica	419,413,713	711,932	589
Arequipa	670,094,249	1,152,303	582
Huancavelica	246,222,884	454,797	541
Junín	665,846,410	1,232,611	540
Puno	655,701,003	1,268,441	517
Huánuco	380,060,843	762,223	499
Lima Provincias	418,102,934	845,211	495
La Libertad	784,908,652	1,617,050	485
Lambayeque	535,168,361	1,112,868	481
Cajamarca	640,197,649	1,387,809	461
Piura	690,569,681	1,676,315	412
Callao	329,525,709	876,877	376

Fuente: INEI, Censo 2007; MEF-SIAF, Presupuesto 2008.

Nota: A Callao todavía no se le ha transferido todo el gasto de las planillas de docentes y profesionales de la salud.

⁸⁶ Cabe mencionar que para una mejor comparación se debería añadir en el presupuesto de 2005 los recursos determinados de gobiernos regionales y locales –que recién se incorporaron en el proyecto 2008 de la Ley de Presupuesto–; con ello, el incremento sería de 11% a 15% en el caso de los gobiernos locales.

Así, si bien la situación de la descentralización fiscal no tiene una estrategia ni un rumbo definido - al no tener los gobiernos regionales y locales suficiencia de ingresos ni autonomía en los mismos-, se presenta un escenario favorable para una reforma de esta naturaleza. Al respecto, el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales han acordado conformar un grupo de trabajo para analizar la problemática existente y formular propuestas. Se requiere dotar al sistema integral de financiamiento de gobiernos regionales y locales de racionalidad, transparencia y predictibilidad. Cabe mencionar que, al plantear sus ejes estratégicos de trabajo para el 2008, la Secretaría señala que se contempla el "*diseño de políticas redistributivas de recursos públicos en el territorio*".

Recomendaciones:

1. Que se conforme una comisión mixta con representantes del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales -según habría sido ya acordado-, para analizar y plantear propuestas en relación al sistema integral de financiamiento de gobiernos regionales y locales.
2. Que el Poder Ejecutivo formule en el más breve plazo un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica.

III.8 Confianza de la Ciudadanía en la Democracia

El proceso de descentralización peruano promueve la participación ciudadana, al incluir instrumentos y espacios como el presupuesto participativo, los consejos de coordinación regionales y locales, los comités de vigilancia y las rendiciones de cuentas. Ello en adición a los mecanismos de representación, cuyos principales actores son presidentes regionales y alcaldes, así como consejeros y regidores.

A pesar de ello, sólo el 62,3% de la población prefiere un sistema democrático a uno autoritario o a la indiferencia, que es un nivel bajo en relación a otros países latinoamericanos. Según resalta una de las entidades consultadas, existiría un desencanto en sectores de la población por la falta de información y claridad en el proceso de descentralización, y la continuidad en la ineficiencia de las entidades públicas.

A nivel de la participación ciudadana, se tiene que sólo el proceso de presupuesto participativo estaría siendo apreciado por la ciudadanía, a pesar que algunas autoridades sólo lo aplican de manera formal. El resto de instrumentos y espacios presentan limitaciones que requieren revisiones normativas o desarrollo de capacidades, y en especial voluntad política de las autoridades.

A nivel de la representación, el premio a la mayoría limita la posibilidad de que Consejos Regionales y Concejos Municipales actúen como control horizontal en sus instituciones, y la lista única limita la vinculación de las autoridades con territorios específicos.

Así, se tiene un descrédito de la democracia que los mecanismos de participación y representación ciudadana no están logrando revertir. Al respecto, la Comisión cuenta con dictámenes aprobados para perfeccionar el presupuesto participativo y modificar las reglas de elección de autoridades regionales y locales.

Recomendaciones:

1. Que el Poder Legislativo perfeccione las reglas de elección de autoridades regionales y locales, lo cual sin duda tendrá un impacto significativo en el mejor funcionamiento de sus instituciones y, por tanto, en la satisfacción de la ciudadanía con la democracia.
2. Que el Poder Legislativo evalúe la experiencia de los consejos de coordinación, a fin de determinar los ajustes a realizar para que realmente opere como una instancia de concertación entre autoridades y sociedad civil. La evaluación debe determinar su vinculación con el proceso de presupuesto participativo, que como se ha comentado es apreciado por la ciudadanía.
3. Que el Poder Ejecutivo promueva el desarrollo de capacidades para la realización de las rendiciones de cuentas, y que evalúe la experiencia de los Comités de Vigilancia para determinar su mejor conformación y funcionamiento futuros.

IV

PRIORIDADES PARA LA AGENDA LEGISLATIVA

Los avances del proceso de descentralización en el periodo 2002 – 2007 se han referido principalmente a la aprobación del marco normativo base del proceso, a la organización y funcionamiento de los gobiernos regionales, a una primera etapa de transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y a la promoción de la participación ciudadana.

A nivel normativo se cuenta con las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo del gobierno nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, tocan ahora las leyes de organización y funciones de los ministerios –que precisen las responsabilidades de cada nivel de gobierno y los mecanismos de articulación, para cada competencia compartida–, así como un perfeccionamiento de la organización territorial del Estado, en especial a nivel local –que permita llegar hasta las zonas de menor acceso con servicios públicos de calidad–.

Está pendiente también perfeccionar la ley de descentralización fiscal de manera de establecer un reparto más equitativo de los recursos y de dotar de transparencia y predictibilidad a las asignaciones financieras.

En función de la evaluación técnica y del análisis de nudos críticos, a continuación se propone una agenda que oriente el trabajo en el siguiente periodo legislativo:

1. Perfeccionar las reglas del sistema democrático en los ámbitos regional y local. Se refiere a realizar las coordinaciones que correspondan para que se discutan y aprueben en el Pleno los dictámenes emitidos por la Comisión con relación a las elecciones regionales y municipales, la participación ciudadana y el presupuesto participativo, contribuyendo a la gobernabilidad democrática en los espacios sub-nacionales.
2. Revisar la organización del gobierno en el ámbito del nivel local para garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional. Se trata de revisar la asignación de funciones en el nivel local de gobierno (Municipalidades Provinciales y Distritales), para posibilitar la generación de sinergias, precisar roles y encontrar diseños institucionales flexibles que permitan la atención de poblaciones asentadas en territorios de gran diversidad, desde rurales aislados hasta conurbanos en grandes ciudades. Involucra también establecer condiciones adecuadas para el trabajo colaborativo con municipalidades de centro poblado, comunidades campesinas y nativas. Un punto de partida podrían ser los programas estratégicos priorizados en el presupuesto por resultados.
3. Mejorar el esquema de articulación intergubernamental a fin de procurar una acción coordinada en el marco del Estado unitario. Se refiere a revisar los mecanismos e instancias para la coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno a nivel nacional; entre gobierno regional con municipalidades provinciales y entre municipalidad provincial con municipalidades distritales; en las correspondientes circunscripciones.

Ello involucra la clarificación de responsabilidades de los tres niveles de gobierno y la definición de mecanismos e instancias para que la actuación concurrente de los mismos en determinadas competencias (tales como inversión pública y programas sociales) se realice de manera ordenada y sin duplicidades, integrando la acción de gobierno.

4. Analizar y dictaminar las leyes de organización y funciones de los ministerios. Comprende el análisis, revisión y dictamen de los proyectos de

ley que remita el Poder Ejecutivo en el marco de la implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Se deberá tener especial cuidado en que las nuevas leyes sean coherentes con la construcción del Estado unitario y descentralizado.

Adicionalmente se trata de realizar el seguimiento necesario al proceso de reforma del Poder Ejecutivo en curso con arreglo a la nueva LOPE.

En este contexto será necesario la formulación de matrices de competencias, precisión sobre el criterio de alcance nacional, regional y local; cumplimiento de los criterios de provisión y concurrencia en las transferencias y la consecuente revisión de los planes de transferencia de funciones.

5. Revisión del proceso de la descentralización fiscal. Se refiere a dar seguimiento y acompañar el proceso que ha decidido emprender el Poder Ejecutivo en coordinación con los gobiernos regionales para revisar el proceso de descentralización fiscal.

Será importante que el estudio del tema procure la vinculación entre la descentralización administrativa y la descentralización fiscal, una distribución equitativa de los recursos del Estado y la sostenibilidad fiscal de las futuras regiones; para ello deberá incluir la elaboración de un mapa tributario según localización de la actividad económica, dar una mirada de conjunto a las transferencias intergubernamentales y la asignación de recursos ordinarios e incorporar en el análisis la situación fiscal de las municipalidades.

6. Vincular el desarrollo de referéndum para la conformación de regiones a la madurez de las propuestas. Se trata de eliminar los plazos de 2009 y 2013 establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones a fin de que la ciudadanía vaya a consulta cuando los promotores de una región planteen estar listos para la misma y soliciten su realización, al mismo tiempo que brindar mayores fortalezas a las Juntas de Coordinación Interregional. Se refiere también a compatibilizar el resto de legislación vigente a la modificación planteada.

7. Revisar las normas de organización y demarcación territorial a fin de acelerar y orientar mejor este proceso. Comprende la revisión de la normatividad vigente a fin de acelerar el proceso de demarcación (revisión del proceso y de las responsabilidades en el mismo) y de encargar al Poder Ejecutivo la elaboración un Plan Nacional de Organización Territorial y Regionalización que sea un referente para los esfuerzos de integración de los gobiernos regionales y locales.
8. Revisar la institucionalidad para la promoción de inversiones a nivel descentralizado. Se refiere a revisar la institucionalidad contemplada en la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada, que establece la conformación de Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) a nivel regional y local para el impulso del desarrollo económico descentralizado.
9. Revisar las normas sobre evaluación del proceso de descentralización según el mandato legal. Se trata de que el proceso de evaluación que realizan el Poder Ejecutivo y Legislativo resulte en un Informe oportuno, que abarque los distintos temas de la descentralización, que se nutra de las miradas al tema desde los niveles regional y local y que presente un análisis cualitativo y cuantitativo sobre la marcha del proceso.
10. Acordar con el Poder Ejecutivo mecanismos de coordinación en conformidad con la Ley Marco de Modernización del Estado (Art. 1.2). Se refiere a acordar mecanismos para analizar las proposiciones legislativas existentes, así como para un diálogo y coordinación permanentes, en los temas de modernización, descentralización y demarcación territorial, todos los cuales son de responsabilidad de la Comisión.
11. Contribuir a la difusión del proceso con una visión de conjunto. En el marco de lo señalado en puntos anteriores, se refiere a que los mensajes que dé la Comisión tengan en cuenta una visión de conjunto, que se difundan informes como el presente y en general a llegar con información sobre el proceso a nivel regional y local.
12. Contribuir con el Poder Ejecutivo en el diseño de un Sistema de Información que permita medir los avances del proceso. Se refiere a implementar un sistema que permita evaluar los resultados e impactos que está teniendo el proceso de descentralización en general y la gestión de los gobiernos

regionales y locales en particular, en el marco de lo contemplado en la Ley del Sistema de Acreditación y la Ley del Sistema de Planeamiento Estratégico. Este Sistema debe incentivar el buen desempeño de gobiernos regionales y locales.

13. Dar seguimiento a la implementación y perfeccionamiento de los sistemas administrativos y de un sistema efectivo de capacitación. Se refiere a seguir promoviendo la pronta implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, a la adecuación de los sistemas administrativos y a la implementación de una estrategia de desarrollo de capacidades que fortalezca a los proveedores existentes y contribuya al financiamiento de las acciones prioritarias.

Referencias Bibliográficas

- Ballón Echeagaray, Eduardo. Grupo Propuesta Ciudadana, *Balance del proceso peruano de descentralización de los gobiernos regionales*, 2008.
- Congreso de la República. *Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización 2005*.
- Congreso de la República. *Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización*, 2007.
- Defensoría del Pueblo. *Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales*. Septiembre 2006.
- Du Bois, Fritz y Javier Torres. *Déficit y Sobrecostos de la Economía Peruana*. Instituto Peruano de Economía (IPE), 2006.
- Grupo Propuesta Ciudadana - Vigila Perú. *Evaluación de portales de transparencia*. Agosto 2007.
- Grupo Propuesta Ciudadana - CIES. "La Descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Aportes para el gobierno peruano 2006-2011", documento N° 9, Lima, 2006.
- IEP e IMASEN. *Encuesta de Percepción Ciudadana*. 2005.
- INDE Consultores. *La Descentralización Fiscal en el Perú*. Septiembre 2007.

- Instituto de Estudios Peruanos. *Cultura Política de la Democracia en el Perú:2006*. (LAPOP) Americas Barometer, Vanderbilt University, 2006.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. *Presupuesto Participativo 2007. Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del proceso participativo*. Junio 2007.
- Ministerio de Economía y Finanzas. *Presentación del Balance Económico del Año 2007*, Enero 2008.
- Ministerio de Economía y Finanzas. *Marco Macroeconómico Multianual 2080-2010, Revisión*. 2007.
- Ministerio de Salud. *Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales*. Mayo 2007.
- Ministerio de Salud. *Guía de Implementación de los Proyectos Pilotos de Descentralización en Salud a los Gobiernos Locales*. Agosto 2007.
- PRODES. *El Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007*. Octubre de 2007.
- PRODES. *Proceso de Presupuesto Participativo 2004: Informe de Hallazgos*. Diciembre de 2004.
- PRODES. *Hacia un territorio mejor organizado: Aportes para la discusión*. Junio de 2007.
- Proinversión – PRODES. *Guía para la Promoción de Inversiones Descentralizadas*. 2007.
- Secretaría de Descentralización. *Exposición sobre Transferencia de Responsabilidades ante la Comisión de Descentralización*. Abril de 2008.
- Secretaría de Descentralización. *Exposición sobre el Proceso de Descentralización ante el Acuerdo Nacional*. Abril de 2008.
- Tanaka, Martín, *La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo*, diciembre de 2007, elaborado para PRODES.

PRINCIPALES NORMAS DEL PROCESO

- LEY N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización
- LEY N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
 - D.S. N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- LEY N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- LEY N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- LEY N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- LEY N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones
 - D.S. N° 063-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

- LEY N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
 - D.S. N° 080-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 28273 - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
- LEY N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- LEY N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales
 - D.S. N° 075-2008-EF Reglamento de la Ley N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales
- LEY N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal
- LEY N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
 - D.S. N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
- DECRETO LEGISLATIVO N° 955, Descentralización Fiscal
 - D.S. N° 114-2005-EF, Reglamento del D. Leg. N° 955, Ley de Descentralización Fiscal
- LEY N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
 - D.S. N° 015-2004-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
- LEY N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo
 - D. S. N° 171-2003-EF, Reglamento de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo

- LEY N° 27506, Ley de Canon
 - D.S. N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon
- LEY N° 28258, Ley de Regalía Minera
 - D.S. N° 157-2004-EF, Reglamento de la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera
- LEY N° 27683, Ley de Elecciones Regionales
- LEY N° 26864, Ley de Elecciones Municipales
- LEY N° 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2007 – 2008

La Constitución señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente; que tiene por objetivo el desarrollo del país y que se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada.

En esa perspectiva la ley dispone que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, evalúe anualmente la situación del proceso de descentralización; lo cual tiene como finalidad contribuir a mejorar el desempeño del propio proceso y proponer la agenda que oriente su labor legislativa.

Este informe de Evaluación contó con el apoyo de:

