



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

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2008 - 2009



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

**EVALUACIÓN DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN**

Periodo Legislativo 2008 - 2009

Biblioteca del Congreso del Perú
351.0073
P45

Perú. Congreso. Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
Evaluación del proceso de descentralización. Período
Legislativo 2008-2009 / Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión
del Estado. – Lima: Congreso de la República, 2009.
92 p.

ISBN: 978-9972-221-88-0

DESCENTRALIZACIÓN / REGIONALIZACIÓN / GOBIERNO
REGIONAL / ADMINISTRACIÓN FISCAL / TERRITORIO
NACIONAL / PARTICIPACIÓN CIUDADANA / DEMOCRACIA /
LEGISLACIÓN / PERÚ

I. Florián Cedrón, Rosa

COMISION DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

EVALUACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
Período Legislativo 2008-2009

Martha Hildebrandt, Presidenta del Consejo de Fondo Editorial del Congreso de la República

© Congreso de la República – Fondo Editorial
Jr. Huallaga 364, Lima
Teléfonos: 311-7777, anexo 7846, telefax: 317735
Correo electrónico: fondoeditorial@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/fondoeditorial/inicio.htm>
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2009/descentralización.htm>
Impreso en el Perú
2009

Impreso en Andrea Ediciones S.A.C.
Av. La Molina 1047-104, La Molina
Lima, setiembre de 2009
Primera edición
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-13963
Tiraje: 3,000 ejemplares

PRESENTACIÓN

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final, que le corresponde a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la evaluación anual del proceso de descentralización, en base al informe que hace llegar la Presidencia del Consejo de Ministros. En cumplimiento de ésta disposición la Comisión ha venido elaborando y aprobando cada año el documento: Evaluación del Proceso de Descentralización.

En esta oportunidad, como Presidente de la Comisión, me ha tocado presentar la publicación de la "Evaluación del Proceso de Descentralización, Período Legislativo 2008-2009", cuya elaboración se realizó durante la presidencia de la Congresista Rosa Florián Cedrón, que al final de la legislatura anterior debatió y aprobó dicho documento.

Este documento, que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, debate y aprueba anualmente, es de suma importancia puesto que no sólo evalúa la marcha del proceso, para ver sus avances y problemas, sino que también propone una agenda para el período legislativo siguiente y que sirve para programar las acciones que desarrollará la Comisión, tanto en el campo legislativo como en el fiscalizador.

La agenda de trabajo que nos plantea el documento para el período 2009-2010 gira en torno a importantes temas, entre ellos la tarea de continuar con la reforma del Poder Ejecutivo, aprobando las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios que quedaron inconclusos en el período legislativo anterior; la reforma y modernización de la gestión pública, para lo cual es necesario evaluar el modelo de gestión pública nacional, regional y local; la de perfeccionar las normas que regulan el sistema de partidos y los procesos electorales con el objeto de mejorar la representación en los niveles regionales y locales; lo relativo al marco legal de la descentralización fiscal evaluando la actual legislación así como los estudios y propuestas planteadas; la de revisar de forma integral las normas que configuran el régimen de incompatibilidades y sanciones que afectan la toma de decisiones de los servidores públicos para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados; lo relativo a la normatividad de los sistemas administrativos para mejorar la coherencia e integración normativa y operativa, en particular aquellos que tienen impacto en la gestión de los gobiernos descentralizados; lo referido al marco legal de la inversión privada descentralizada. Asimismo, evaluar y modificar las leyes de actividad sectorial en la medida que dicha legislación en su mayoría corresponde al modelo anterior de la descentralización. De igual manera, establecer la obligación de presentar el informe de avance del proceso de descentralización en el primer trimestre de cada año para facilitar el amplio debate del mismo, entre otros aspectos centrales.

Finalmente, expreso nuestro reconocimiento a todos aquellos que han hecho posible la publicación de este texto, especialmente al Congreso de la República y las contribuciones de la Agencia Técnica Alemana -GTZ; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID.

Lima, setiembre de 2009

Ing° Franco Carpio Guerrero

Congresista de la República

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

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNO LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Período Legislativo 2008- 2009

MESA DIRECTIVA

ROSA FLORIÁN CEDRÓN

Presidente

ISAAC SERNA GUZMÁN

Vicepresidente

ALEJANDRO REBAZA MARTELL

Secretario

MIEMBROS TITULARES

MARIO ALEGRÍA PASTOR

WERNER CABRERA CAMPOS

OSWALDO DE LA CRUZ VÁSQUEZ

JORGE FOINQUINOS MERA

ANÍBAL HUERTA DÍAZ

VÍCTOR ISLA ROJAS

ELIZABETH LEÓN MINAYA

JOSÉ MALLQUI BEAS

WALTER MENCHOLA VÁSQUEZ

MARTHA MOYANO DELGADO

EDUARDO PELAEZ BARDALES

LUIS WILSON UGARTE

Equipo responsable de la elaboración del Informe:

Fiorella Rivas Plata Espejo, Asesora Principal
César Chumpitaz Ayudante, Asesor
Franz Portugal Bernedo, Secretario Técnico

Documentos Base:

Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009, PCM. Informe de Consultoría sobre el Estado del Proceso de Descentralización, elaborado en el marco de la asistencia técnica brindada por USAID/Perú.

Plaza Bolívar, Palacio Legislativo, Oficina 356 / Teléfono: 311-7780

La realización de este informe ha contado con el valioso apoyo de la cooperación internacional. La Comisión agradece la asistencia técnica brindada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID/Perú a través del Proyecto ProDescentralización, con el informe de consultoría elaborado por las consultoras Mayen Ugarte y Cinthya Arguedas, con la colaboración de Micaela Reátegui y Virginia Rodríguez. Asimismo, agradece el apoyo técnico y financiero para la impresión y difusión del presente informe, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Programa de Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ).

Las opiniones expresadas en el presente informe no reflejan necesariamente el punto de vista de las agencias de cooperación internacional colaboradoras.

ÍNDICE

Introducción	7
Capítulo I. Regionalización y Organización Territorial	9
Matriz de seguimiento	9
La Regionalización	11
Organización territorial.....	16
Fragmentación del territorio.....	16
Recomendaciones.....	18
Capítulo II. Proceso de transferencia de competencias y funciones, de fondos, programas, proyectos y activos, ciclo 2007- 2008	19
Matriz de seguimiento.....	19
Temas críticos.....	22
La conclusión de las transferencias sectoriales.....	22
El nuevo enfoque de las transferencias	25
Recomendaciones	27
Capítulo III. Descentralización Fiscal.....	29
Matriz de seguimiento.....	29
Temas críticos.....	30
Transferencias fiscales y capacidad de gasto	32
Tributación Municipal versus pereza Fiscal	39
Neutralidad fiscal, endeudamiento subnacional y plan anticrisis	43
Recomendaciones	44

Capítulo IV. Participación ciudadana y Reglas Electorales	45
Matriz de seguimiento.....	45
Temas críticos.....	47
Leyes Electorales.....	47
Reglas Electorales	48
Recomendaciones	49
Capítulo V. Desarrollo de capacidades y Gestión Pública.....	51
Matriz de seguimiento.....	51
Temas críticos.....	53
Gestión interna.....	53
Sistemas administrativos.....	55
Simplificación administrativa.....	58
Recomendaciones	60
Capítulo VI. La arquitectura institucional.....	61
La conducción del proceso de descentralización.....	61
La organización del gobierno regional	62
Relaciones Intergubernamentales.....	64
Recomendaciones	68
Conclusiones.....	69
Agenda Legislativa.....	71
ANEXO. Síntesis de avances respecto de los nudos críticos identificados	
para el periodo 2007-2008.....	73
Nudo crítico 1: Visión de conjunto del proceso	73
Nudo crítico 2: Organización territorial y conformación de regiones	74
Nudo crítico 3: Heterogeneidad de municipalidades y accesibilidad del territorio	75
Nudo crítico 4: Transferencia efectiva de autoridad y Recursos a Gobiernos Regionales	
y Gobiernos Locales.....	76
Nudo crítico 5: Articulación Intergubernamental.....	77
Nudo crítico 6: Ejecución del gasto y desarrollo de capacidades.....	78
Nudo crítico 7: Distribución equitativa de los recursos presupuestales.....	80
Nudo crítico 8: Confianza de la ciudadanía en la democracia	80
Bibliografía.....	85

INTRODUCCIÓN

Considerando la importancia que tiene para el país el proceso de descentralización, el marco normativo ha previsto que cada año el Poder Ejecutivo remita un informe sobre los avances que se hubieren realizado¹. Sobre esta base, el Congreso de la República emite su propio informe². En dicho documento el Congreso analiza los avances de la descentralización y propone una agenda de trabajo para el próximo periodo. De esta manera la Comisión tiene una ruta a seguir para perfeccionar el marco legal de la descentralización y realizar las demás acciones necesarias para que el proceso se desarrolle.

En general, lo que resulta notorio en este informe es que el modelo propuesto de descentralización y el modelo de regionalización están en cuestión y que es necesario realizar las correcciones necesarias para que éstos avancen. La Comisión ha tomado importantes decisiones respecto de ello en la legislatura correspondiente al periodo 2008-2009. Por otro lado, hay un conjunto de temas críticos que tienen que ver con el proceso de organización descentralizada de los niveles de gobierno y con temas pendientes de resolver como las transferencias inconclusas o los temas de orden económico-financiero de la descentralización.

1 El Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon Munaro, presentó su "Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009", el 12 junio de 2009 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, reunida en sesión extraordinaria.

2 El Informe ha sido elaborado por la Comisión a partir del informe que presentó el Poder Ejecutivo y el informe de consultoría elaborado en el marco de la asistencia técnica brindada por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.



El informe contiene en cada capítulo un cuadro de seguimiento respecto de los avances que se han realizado en el último año, con respecto a los temas que en el periodo 2007-2008 fueron identificados por el Congreso de la República como áreas o materias que requerían se atendidas para profundizar de forma ordenada y viable el proceso de descentralización. La segunda sección de cada capítulo aborda los temas críticos sobre los que se ha considerado necesario reflexionar.

Al final, se presentan conclusiones y recomendaciones para la agenda legislativa y en el anexo se muestra el estado de la cuestión de lo que fuera definido como nudos críticos para profundizar el proceso de descentralización.



I REGIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Matriz de seguimiento

Materia identificada 2007-2008	Situación actual
Estrategia sobre la conformación de regiones	<ul style="list-style-type: none">-La Comisión de Descentralización realizó modificaciones a la Ley de Bases de Descentralización eliminando las fechas de referéndum, fortaleciendo las Juntas de Coordinación Interregional para que facilite las acciones para la formación de regiones. Ley 29379, promulgada el 13 de junio de 2009.-También se incluye en éste dispositivo la formulación de un Plan Nacional de Regionalización. Se le encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros su formulación aprobación.
Tipología de municipalidades para superar el tema de la heterogeneidad	<ul style="list-style-type: none">-La Comisión de Descentralización realizó un estudio con el apoyo de la Unidad de Investigación del Congreso en el periodo anterior y se formuló una tipología, quedando pendiente una propuesta legislativa.

<p>Tipología de municipalidades para superar el tema de la heterogeneidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Las modificaciones a la LOM aprobadas por la Comisión y el Pleno del Congreso, incorpora los criterios para definir a las municipalidades rurales, y encarga a la PCM apruebe los criterios de clasificación de las municipalidades provinciales y distritales.
<p>Municipalidades de Centros Poblados y su autonomía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A la fecha existen 2022 municipalidades de centros poblados registradas - El Proyecto de Ley N° 3115/2008 propone modificar la Constitución para restaurar la condición de nivel de gobierno a las MCP. - La Comisión ha hecho importantes modificaciones a la LOM en beneficio de las MCPs. El dictamen fue aprobado por el Pleno del Congreso y la autógrafa de ley ha sido observada por el Ejecutivo.
<p>Falta reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se promulgó la Ley 29341, Ley que modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y Dicta otras Disposiciones, brindándoles facilidades para la ejecución del presupuesto y de proyectos de inversión. - Aún no se aprueba el reglamento de la Ley 29341 - A la fecha existen 35 Mancomunidades Municipales, que agrupan a 193 municipalidades de 15 departamentos del país
<p>Promoción de la fusión de distritos por parte de los Gobiernos Regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se dio el D.S. N° 075-2008-EF que aprueba el Reglamento de la Ley No 29021, "Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales". - Se está apostando por la Mancomunidad Municipal como un paso para la fusión
<p>Lentitud en el proceso de demarcación territorial y falta de normas para facilitar el proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No ha habido modificaciones en relación a las normas y procedimientos. - Los gobiernos regionales de Cajamarca y Ayacucho han tomado la iniciativa de realizar su delimitación territorial con apoyo de una entidad privada (Asociación de Servicios Educativos Rurales -SER.)



Temas críticos

La Regionalización

La regionalización es el proceso por el cual se deben conformar regiones, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la legislación sobre la materia. El fracaso del referéndum para la constitución de las primeras cinco regiones del año 2005 evidenció problemas en el modelo de regionalización establecido en la Constitución y desarrollado en la Ley de Bases de la Descentralización y posteriormente en la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Un primer problema se refiere a la idea de regionalización en la Constitución Política al establecerse que la regionalización se inicia constituyendo gobiernos regionales en los departamentos. Se debió constituir gobiernos departamentales, puesto que los actuales gobiernos regionales son en sí gobiernos departamentales. En consecuencia la regionalización no se inicia sino se desarrolla constituyendo regiones las cuales son producto de la fusión o integración de departamentos en las cuales se establecerán gobiernos regionales.

Ello implica efectuar modificaciones normativas para precisar que el gobierno departamental es un gobierno descentralizado y también diferenciar las competencias de los gobiernos departamentales de los gobiernos regionales como

Antecedentes del Referéndum Fallido

Las razones que explican el fracaso del referéndum son varias. Entre ellas se encuentra la falta de consenso por parte de actores relevantes acerca la importancia de conformar regiones, muchos de los cuales se pronunciaron en contra del referéndum. Por otra parte, los expedientes técnicos y el proceso en general fueron impulsados de "arriba hacia abajo", por lo que no había un respaldo de la sociedad civil hacia los proyectos de regiones, a la que incluso no se le pudo informar de los mismos con el suficiente tiempo.

Contribuyó al fracaso la falta de reglas claras sobre el proceso mismo de conformación. El Poder Ejecutivo le remitió al Congreso de la República, sólo un mes antes del referéndum, el proyecto de ley para esclarecer los puntos referidos a conteo de votos, composición del consejo y la posibilidad de que se de la unión entre departamentos con el 50% más uno de aprobación. Sin embargo, el proyecto fue desestimado y finalmente fue publicado 72 horas después de realizado el referéndum precisando sólo cómo se contarían los votos. Finalmente, hubo poca claridad sobre los incentivos. El Reglamento del D.L N° 955 "Ley de Descentralización Fiscal", que publicó el MEF un mes y medio antes de llevarse a cabo el referéndum fue en contra de las expectativas creadas por la Ley de Incentivos y plasmadas en los expedientes técnicos. La asignación de los impuestos fiscales sustituiría en igual importe a las transferencias que se venían asignando previamente como recursos ordinarios del sector público.

En suma, se estaba pidiendo a los actores sociales que apostaran por un proceso sobre el cual no se sabía qué esperar, en el que no se podía reconocer beneficios claros para unirse con otros territorios.

lo son los gobiernos locales provinciales de los distritales. En todo caso quedarse en el nivel de la denominación "El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones, el ámbito del gobierno departamental son los departamentos".

Asimismo, la concepción de crear las regiones teniendo como base de motivación los "incentivos especiales" que la Constitución establece y la legislación complementaria desarrolla, tiene dos grandes dificultades. La primera, que distorsiona la necesidad de tener espacios territoriales mayores y en consecuencia mayores recursos que hagan viable el desarrollo regional sostenible y no se dependa básicamente del tesoro público sino de la propia capacidad productiva y recaudadora tributaria de la región, la segunda dificultad es que los denominados incentivos especiales que estableció la ley, en algunos casos no son tal y otros no suscitan mayores expectativas. Sin embargo, en el primer caso, muchos gobernantes regionales pensaron en función de los incentivos y no en las realidades departamentales para la fusión.

Otro problema sustancial, son las fechas establecidas para los referéndums las que están de acuerdo a las dos etapas establecidas para la regionalización. Al no cumplirse la primera etapa con el referéndum del 2005, es decir integrar dos o más departamentos para formar una región para que, posteriormente en el 2009 en su segunda etapa, se pueda integrar a una región ya formada distritos y provincias, ésta circunstancia no podrá efectuarse toda vez que no hay regiones. En consecuencia, la segunda etapa se trasladaría al 2013 y el 2009 sería la primera etapa. Por otro lado, conforme al ordenamiento territorial del país, en realidad las provincias y distritos no se pasan a una circunscripción territorial llamada región, sino, en tanto las provincias forman parte de un departamento éstas pasan de una circunscripción departamental a otra, al margen que el departamento sea parte de una región y en el caso de los distritos éstos pasan de una provincia a otra, la que forma parte de un departamento. En ese sentido, si hay una región formada el departamento contiguo que forme parte o no de una región podría pasarse o integrarse a una región mediante el referéndum correspondiente.

Respecto al problema del modelo de regionalización el Informe presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros señala que: "A la fecha están activas tres Juntas de Coordinación Interregional (JCI): INTERNOR, CIAM y

Las denominadas "Regiones Piloto"

Amazonas - San Martín. La primera en proponerse (diciembre del 2007), su agenda de trabajo se da en torno en tres ejes: infraestructura vial, turismo y aprovechamiento de energía hidráulica.

Ancash - Huánuco - Ucayali. El expediente técnico está en elaboración. Conforman la ruta de paso de la carretera Interoceánica centro, por lo que se ha priorizado la ejecución de una vía de integración. Sus tres ejes de trabajo son: infraestructura vial, turismo y desarrollo alternativo.

Lima Provincias - Junín - Pasco. Esta agrupación es todavía un proyecto.

Como se puede apreciar dichas "regiones piloto", están realizando funciones que corresponden ahora a una Junta de Coordinación Interregional.

CENSUR, agrupando a 19 departamentos, las cuales vienen impulsando iniciativas prometedoras de articulación interregional, tales como la agencia de promoción de la inversión privada PRONOR impulsada por INTERNOR o el Fondo de Desarrollo de la Amazonía, bajo la figura de fideicomiso, en construcción por CIAM. La ANGR y la Secretaría de Descentralización de la PCM convergen en el propósito de apoyar a los Gobiernos Regionales del extremo sur del país para que logren constituirse en una nueva Junta que potencie sus posibilidades de cooperación horizontal.”

Las Juntas de Coordinación Interregional, tienen el importante rol de plantear proyectos, planes y programas comunes. Sin embargo, es posible observar, por ejemplo, que los integrantes de la “Región Piloto San Martín-Amazonas”, cada uno de los departamentos pertenece a una Junta de Coordinación Interregional diferente. Esto podría entenderse que las autoridades políticas integrantes de las Juntas no buscan promover la integración departamental mediante las JCI, sino realizar proyectos de manera conjunta y dejan de lado la función legal de integrarse regionalmente.

Este es el caso de la Junta Interior, que ha avanzado en tener un portafolio de proyectos comunes, alrededor del impulso del turismo y del IIRSA. Gracias a Interior se ha logrado que un tramo del IIRSA Norte sea financiado por los gobiernos regionales y no sólo por el gobierno nacional. Por su parte, la Junta de la Amazonía CIAM es la segunda más sólida y se articula alrededor de los fideicomisos. Por último, CENSUR recién se está articulando³. También, las Juntas de Coordinación Interregional, pueden presentar proyectos al FONIPREL, con un 15% de bonificación en el puntaje, aunque aún no se ha dado.

El Informe de la PCM agrega, además, que durante los años 2007 y 2008 han cobrado consistencia dos iniciativas para la conformación de dos “Regiones Piloto” (Amazonas-San Martín y Ancash-Huánuco-Ucayali), a través de la firma de acuerdos de intención entre los Presidentes Regionales. Proponen como alternativa para el 2009 el apoyo a la conformación de “regiones piloto” en el sentido que la política de integración territorial debe ser renovada a partir de la maduración de iniciativas nacidas de los propios gobiernos que consiste en una integración progresiva de dos o más departamentos mediante un “régimen de administración transitorio”. Según el Informe de la PCM, las iniciativas de las “regiones piloto” es una “fórmula intermedia de integración” para desarrollar los proyectos de inversión o compartir políticas de desarrollo.

La propuesta de “regiones piloto” tiene serias observaciones, la primera es que no tiene una base jurídica o sustento legal, puesto que ni la Constitución ni en la legislación sobre descentralización regula esta modalidad de formación de regiones como la denominada “región piloto”. La segunda, es su imposibilidad práctica,

³ Se ha señalado que el atraso se debe principalmente a que no contaba con un secretario técnico, el cual juega un rol determinante para identificar las expectativas de los actores y poner en operación los acuerdos.



puesto que una región lo es o no lo es, no existe "ensayos de región" o "regiones de prueba" o "regiones modelo". El tercer inconveniente es que los fines de una supuesta "región piloto" son los que ya están establecidos para la Juntas de Coordinación Interregional, en consecuencia, se tendrían dos entidades cumpliendo una misma función, es decir, existiría una doble regulación la cual contribuiría a crear desorden o confusión. En la práctica, lo que hoy se llama "región piloto" no es más que la expresión de la voluntad política de los actuales gobernantes regionales para conformar una región y que no tiene efecto vinculante para proseguir esa voluntad, es necesario resaltar que este compromiso pueden hacerlo muy bien en el marco legal de una Junta de Coordinación Interregional.

Frente a los límites que se han ido presentando al modelo de regionalización, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha resuelto ir por el camino de la modificación de la legislación que permita superar dichos problemas⁴. Ha modificado la Ley de Bases de la Descentralización y

NUEVAS FUNCIONES DE LAS JUNTAS DE COORDINACION INTERREGIONAL

Modificaciones a la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones

Artículo 7º.- Funciones

Además de lo señalado en el artículo 91º de la Ley orgánica de gobiernos regionales, Ley N° 27867, las funciones de las Juntas de Coordinación Interregional, que se ejercen en el ámbito de las jurisdicciones de los gobiernos regionales involucrados, son:

- a. Fijar objetivos, metas, plazos y las orientaciones estratégicas necesarias para la integración regional.***
- b. Formular y aprobar su Plan de Integración Regional.***
- c. Gestionar los recursos aportados por los gobiernos regionales integrantes, los recursos aportados por el Gobierno Nacional, los recursos de cooperación técnica internacional y donaciones, para su inversión en los proyectos de integración regional. La unidad ejecutora de la Junta de Coordinación Interregional está a cargo de uno de los gobiernos regionales y se establece en su Estatuto.***
- d. Gestionar estratégicamente la competitividad territorial conjunta, administrando los proyectos y programas de desarrollo interregionales, sobre la base del sistema de cuencas y corredores económicos, infraestructura y servicios para la integración regional y la constitución de regiones sostenidas.***
- e. Promover la integración económica, social y cultural.***
- f. Articular el funcionamiento de sus entidades públicas correspondientes.***
- g. Evaluar el proceso de integración desarrollando y con el acuerdo de los gobiernos regionales correspondientes, solicitar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convocar a referéndum respectivo.***
- h. Otras que defina su Estatuto.***
- i. Las Juntas de Integración Regional son entidades que están sujetas al Sistema Nacional de Control, conforme a ley.***

⁴ Ley 29379, Ley que modifica la legislación en materia de regionalización, publicada en el diario oficial El Peruano, el 13 de junio de 2009.

la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Las modificaciones son las siguientes:

- Eliminar las fechas de los referéndums del 2009 y 2013.
- Mantener las etapas de regionalización sin fechas, primera para la integración de departamentos en una región y, segunda, la integración de provincias y distritos a las regiones contiguas.
- Mantener los referéndums para las consultas a la población para formar una región, los que se efectuaran cuando lo soliciten las JCI.
- Formular un Plan Nacional de Regionalización como norte orientador para la conformación de regiones, tarea que se encarga a la PCM.
- Fortalecer la Juntas de Coordinación Interregional (JCI) ampliando sus funciones para cumplir de manera eficiente y eficaz la integración regional.

En ese sentido, la Comisión cumplió con el punto 6° de la Agenda Legislativa trazada en su documento de Evaluación del Proceso de Descentralización 2007-2008:

“ 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”.

Finalmente, en el camino de construir una política de integración del territorio, no se puede dejar de lado la revisión de los elementos que determinan los incentivos económicos y políticos para mantener la fragmentación. Por un lado, no se ha resuelto cómo operará en el futuro la redistribución del canon, el sobrecanon y las regalías, ni se ha elaborado un real paquete normativo de incentivos fiscales –considerando además que ambos temas deberían ser abordados en el marco de una revisión general de la política de descentralización fiscal–. Este tema es fundamental ya que afecta directamente los incentivos de la población a demandar la integración o el fraccionamiento de la autoridad administrativa como ya se ha mencionado. Por el lado de los incentivos políticos, debería revisarse también la Ley de Partidos y la Ley Electoral, ya que el altamente fragmentado sistema de partidos y el acceso al gobierno con porcentajes mínimos de votos hacen políticamente más rentable mantener en circunscripciones pequeñas que competir en un escenario de electorados más amplios.



Organización territorial

Durante el 2008, se han dado algunos avances respecto al ordenamiento territorial a partir de la creación del Ministerio del Ambiente, se ha definido en el nivel de gobierno nacional una autoridad responsable de las políticas de ordenamiento territorial⁵. Por otro lado, algunos gobiernos regionales, como el de Cajamarca y Ayacucho, han tomado la iniciativa y están creando planes para avanzar en la demarcación de sus jurisdicciones. Todavía estas experiencias son aisladas y no responden a un esfuerzo generalizado en el territorio nacional, sin embargo, de su éxito dependerá que se repliquen. La PCM ha elaborado un Plan Nacional de Demarcación Territorial 2008.

Otro avance importante que cabe resaltar es la aprobación del Reglamento de la Ley 29021 "Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales"⁶. En este se le encarga a la PCM a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial y a la Secretaría de Descentralización, junto con el MEF, la implementación de incentivos para impulsar la fusión de municipios. De acuerdo con los datos proporcionados por el INEI, el número de distritos que no cumple con los requisitos mínimos de volumen poblacional para ser una unidad político administrativa⁷ asciende a 402, que representan el 21% del total, ubicándose el 75% de ellos en la sierra.

Aún no existe claridad sobre el derrotero que este tema deberá seguir, aún cuando se han emitido normas que pretenden cumplir el objetivo de demarcar políticamente el país. Es decir, no hay una política pública definida al respecto que articule a las diversas autoridades involucradas para asegurar que existan los mecanismos de coordinación que permitan implementar el mencionado Plan Nacional de Demarcación Territorial y no se registra que existan recursos suficientes asignados a su implementación⁸.

Fragmentación del territorio

Uno de los problemas más complejos de enfrentar a través del proceso de descentralización es la fragmentación territorial. El centralismo que ha caracterizado al país; que no sólo está presente en la relación Lima-Departamentos, sino que se replica en la relación entre las capitales departamentales-provincias y también capital

5 En mayo del 2008 se emite el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. En este se señalan dentro sus funciones específicas, en el punto c) "Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional".

6 D.S N° 075-2008-EF, Reglamento de la Ley 29021, "Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales". Publicado en El Peruano, 10.06.08.

7 Ley 27795 "Ley de Demarcación y Organización Territorial".

8 El Plan Nacional de Demarcación Territorial no ha sido implementado aún y según señalan los entrevistados de la Secretaría de Descentralización, se le daría prioridad en este ejercicio. Sin embargo, el presupuesto de la actividad 1000173 Demarcación territorial sólo muestra una asignación (PIM) de 1 millón 105 mil para la conducción del proceso, el 44% del cual está destinado al pago de planillas y en el porcentaje restante se registra el gasto de bienes y servicios sólo en el departamento de Lima. Resulta poco probable que con ese presupuesto sea factible avanzar sustantivamente en la implementación del Plan.



provincial-distritos; impulsó la demanda por atención efectiva de las necesidades de la población más alejada. En el tiempo ello, se tradujo en la creación de distritos muchas veces sin sustento técnico suficiente. Desde el año 2002 en que se modificó el procedimiento de creación de distritos se frenó la tendencia de incrementar más municipios⁹. Sin embargo, al no haberse resuelto el problema de fondo que es la falta de atención de la población que vive lejos de las ciudades principales de los distritos, la demanda por la creación de autoridades administrativas en las zonas alejadas continúa. Así, hoy se pueden apreciar dos corrientes contradictorias: por un lado se están emitiendo normas y se intenta dar políticas que promuevan la integración y fusión de distritos para crear unidades territoriales sostenibles y por otro se identifican corrientes de opinión a favor de fortalecer una suerte de cuarto nivel de gobierno mediante las municipalidades de centros poblados.

En el periodo reciente estas dos corrientes se han manifestado en cambios normativos. Por un lado en el mes de abril del 2009 se modificó la de Mancomunidad Municipal –Ley 29029- para permitir que éstas tengan facultades administrativas y ejecutoras, así como para darles prioridad para acceder a los recursos de Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), entre otras disposiciones¹⁰. A la fecha 35 mancomunidades se han inscrito en el registro correspondiente, las que a su vez agrupan a 193 municipalidades, ubicadas en 15 departamentos del país. El FONIPREL ya ha sido utilizado por las mancomunidades, habiendo dos de ellas ganado el concurso de julio del 2008. Sin embargo, es necesario que se apruebe el Reglamento de la Ley 29341 para poder ejecutar los recursos. La finalidad de dicho reglamento será crear una Unidad Ejecutora por mancomunidad. Esto creará un nuevo piso en la burocracia, probablemente originando confusión sobre las competencias por nivel de gobierno. Sin embargo, las mancomunidades municipales tienen la ventaja de agrupar a municipalidades pequeñas con pocos recursos y escasas capacidades de ejecución. Son un paso importante en la integración y pueden facilitar la agregación territorial.

En la otra vertiente, es indiscutible que también ha cobrado fuerza el debate sobre el papel que deben tener las Municipalidades de Centros Poblados y si deben tener autonomía. Este debate estuvo presente en la discusión de las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades e incluso hay proyecto de Ley que apunta a modificar la Constitución Política para permitir que las MCPs sean creadas por Ley¹¹.

9 En el año 2002 se aprobó la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que en sus dos primeras disposiciones complementarias, suspende la creación de provincias y distritos por los próximos 5 años. Luego, la Ley 28920, del 2006, proroga el plazo hasta el 31 de diciembre del 2011.

10 Las modificaciones incluyen: la constitución de una Mancomunidad Municipal por una ordenanza de las municipalidades intervinientes; su constitución como entidad pública sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto y a los otros sistemas administrativos del Estado; especificaciones sobre la disposición de recursos y los aportes de la Mancomunidad Municipal; y otorga a los proyectos que presenten a FONIPREL, prioridad en la jerarquía y ponderación en la asignación de los recursos.

11 La LOM establece en su artículo III: "las municipalidades de centros poblados son creados por ordenanza municipal provincial". La bancada fujimorista ha presentado un proyecto de ley que modifica el artículo 194º de la Constitución del Perú que establece: "Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley", por considerar que se posterga la adecuación de los Centros Poblados Menores y los privan de una adecuada organización, quitándoles la oportunidad de brindar servicios (Proyecto de Ley N° 3115/2008, 26 de marzo del 2009).

Hay que resaltar que mientras avanza esta discusión, actualmente existen 83,510 centros poblados entre urbanos y rurales, y 2,405 municipalidades de centros poblados¹². Por su lado, el Informe Anual de la PCM señala que *"Si bien es importante que las 2,405 municipalidades de centros poblados reciban recursos para ejercer funciones, no es deseable crear incentivos para que se conviertan en distrito. De hecho, es esencial mantener la prohibición de crear nuevas provincias y distritos. Lo más importante para atender con eficacia a las poblaciones alejadas es establecer condiciones para que en estos lugares se de una adecuada articulación entre las instancias provinciales y distritales y para que las municipalidades deleguen funciones y asignen recursos a las municipalidades de centro poblado y, respetando sus usos y costumbres, a comunidades campesinas y nativas"*.

Esto llama la atención sobre la necesidad de afrontar y ver el tema de la delimitación territorial con una política más clara. Más allá de sí es más conveniente una apuesta por municipalidades pequeñas o acciones de integración de las mismas, lo importante es resaltar que no hay un consenso entre los poderes del Estado sobre hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos. En caso de que finalmente se resuelva que ambos procesos son compatibles y deben acompañarse, pues deberá trabajar un modelo que los articule.

Recomendaciones

- El Pleno del Congreso de la República debe aprobar las modificaciones a las Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que precisan, entre otras modificaciones, las relaciones intergubernamentales.
- El Poder Ejecutivo debe implementar el Plan Nacional de Demarcación Territorial, así como recursos necesarios.
- El Pleno del Congreso debe aprobar las modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales y a la Ley de Elecciones Municipales.
- El Poder Ejecutivo formule y apruebe el Plan Nacional de Regionalización que la ley le ha encargado.

¹² PNUD; Cuaderno 13, p. 14.



II PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES, DE FONDOS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACTIVOS, CICLO 2007- 2008

Matriz de seguimiento

Materia identificada 2007-2008	Situación Actual
Ausencia de recursos humanos y financieros en la transferencia de funciones	<p>-En materia de transferencia de recursos financieros y humanos, se han dado algunos pasos a este respecto, aunque aún no se han implementado:</p> <p>a) El DS N° 049-2008-PCM señala que, los titulares de los diferentes pliegos ministeriales, así como de los organismos públicos del Gobierno Nacional, son los responsables de identificar y cuantificar los recursos asociados a la transferencia de competencias y funciones, modalidad de contratación e identificación del personal a transferir. El Decreto Legislativo 1026 prevé la transferencia de personal del nivel nacional hacia los gobiernos receptores de funciones. El personal que se transfiere conserva su régimen laboral, sus derechos y obligaciones según el régimen al que estaba sujeto en el Gobierno Nacional.</p> <p>b) En la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2009, Septuagésima Primera Disposición Final, se establece que los créditos presupuestarios que no hayan sido programados</p>

<p>Ausencia de recursos humanos y financieros en la transferencia de funciones</p>	<p>c) en el Presupuesto del Año 2009 en los pliegos de destino de transferencias de competencias y funciones realizadas en el marco del proceso de descentralización, se transfieren durante el año 2009 mediante Decreto Supremo.</p> <p>d) c) La Vigésima Octava Disposición Final de la misma ley, dispuso que las transferencias de competencias solo podrán realizarse con la respectiva transferencia de recursos financieros y humanos</p> <p>e) d) Otro paso importante, llega con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que se encuentra capacitando a los primeros altos gestores que serán destinados a los gobiernos regionales y locales que lo soliciten.</p> <p>- También se ha realizado algunas transferencias de recursos financieros, principalmente, de aquellas funciones que ya venían ejerciéndose por los niveles descentralizados. Sin embargo, no se ha realizado esta transferencia de recursos financieros para todas y cada una de las funciones transferidas, ya que existe un problema de costeo y de clarificación sobre cuáles son las competencias que corresponden a cada nivel.</p>
<p>Proceso de transferencias no concluye por trabas que produce el sistema de acreditación</p>	<p>- La gradualidad del proceso de transferencias no se está estableciendo en función de capacidades y desempeño, sino en función de aspectos formales, los cuáles casi no inciden en cómo los gobiernos regionales y locales gestionan lo transferido. El DS N°083-2008-PCM y la resolución de SD N°001-2009 PCM/SD, recoge la ampliación hasta diciembre del 2009 del traspaso de todas las transferencias contenidas en el Plan Anual 2008, que integra también funciones no transferidas de los planes anuales 2004, 2005, 2006 y 2007.</p> <p>- Mediante Directiva N°003-2008-PCM/SD se establecieron los lineamientos y procedimientos para culminar el proceso de transferencia a los Gobiernos Regionales, señaladas en el Plan Anual de transferencia 2007, desarrollando la etapa de efectivización como etapa posterior a la acreditación.</p> <p>- En cuanto al sistema de acreditación, el DS 049-2008-PCM del 17 Julio 2008, simplifica los procedimientos para las etapas de certificación, acreditación y efectivización, con el fin de facilitar la ejecución del Plan Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales, 2008. Sin embargo, este sistema de acreditación sólo se realiza con las transferencias de funciones y es un procedimiento más formal que real, no garantizándose realmente</p>

<p>Proceso de transferencias no concluye por trabas que produce el sistema de acreditación</p>	<p>que los gobiernos subnacionales estén en verdadera capacidad de asumir éstas. En cuanto al traspaso de proyectos y programas sigue realizándose por verificación y no acreditación.</p> <p>- La Comisión de Descentralización aprobó mediante su dictamen que modifica diversos artículos de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, derogar la Ley la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, por considerar que ha sido una traba para el proceso de transferencias, dejando que la PCM dicte las medidas más adecuadas para culminar las transferencias que llevan ya seis años sin concluirse.</p>
<p>Especial relevancia de transferencia piloto de gestión de salud y educación a las municipalidades</p>	<p>- De las transferencias piloto en gestión de educación¹³ realizadas con 56 municipalidades en el 2007, solo 47 completaron la fase inicial con la creación del Consejo Educativo Municipal (CEM) y su respectiva secretaría técnica. En el 2008, se incorporaron, junto con las municipalidades del plan piloto 2007, aquellas que fueron aprobadas por Resolución Vice-ministerial N° 0046-2008-ED. Se incorporaron la labor de supervisión a cargo de los alcaldes, la elaboración de planillas de personal y la incorporación del nivel de educación secundaria. Pero no se han realizado avances sustanciales en fortalecer capacidades que consoliden el proceso, siendo aún los niveles de coordinación con el GR muy escasos.</p> <p>- En lo referente al piloto salud, la transferencia de la gestión de la atención primaria incluye la formulación de la normatividad para la implementación de los proyectos pilotos de descentralización de la función salud a nivel local, así como la transferencia de redes, microrredes y establecimientos del primer nivel de atención de salud a las Municipalidades distritales y provinciales participantes en los proyectos pilotos iniciados en el 2007.</p>
<p>El Gobierno Nacional necesita precisar las formas en las que se ejerce la supervisión y evaluación del ejercicio de las funciones transferidas</p>	<p>- No existe mucha claridad a este respecto, aunque el D.S. N° 049-2008 PCM, al amparo del D.S. N° 010-2007-PCM, establece que serán los propios Ministerios del Gobierno Nacional los que realicen el seguimiento, monitoreo y evaluación del ejercicio de las funciones transferidas a los Gobiernos subnacionales.</p> <p>- Al amparo del D.S. N°027-2007-PCM, la SD-PCM supervisará la ejecución del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del proceso de descentralización, proponiendo su diseño, validación y articulación.</p>

13 Resolución de la SD N.010-2009 PCM/SD, Lima 17 Febrero 2009.

Temas críticos

La conclusión de las transferencias sectoriales

A partir del anuncio presidencial realizado en octubre del año 2006, en el que se expresó la voluntad del Poder Ejecutivo de culminar a la brevedad el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales, se han simplificado las normas que lo regían. Originalmente, se buscaba culminar la transferencia de las 180 funciones de las 185 previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) en diciembre 2007, postergándose luego a diciembre 2008, y más tarde a diciembre del 2009¹⁴.

En julio del 2008, se aprueba el Plan Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008 mediante el D.S. N° 049-2008-PCM, donde se señala que los Sectores deberán establecer los requisitos específicos mínimos, principalmente procesos técnicos, que deben exigirse para la transferencia de funciones y programas.

Según información de los Ministerios, a fecha 31 de Marzo del 2009, del total de las 4500¹⁵ funciones programadas se han transferido el 94,9%. De éstas, 3803 se encuentran formalizadas (mediante Decretos Supremos o Resoluciones Ministeriales). Las transferencias de las restantes 231 funciones están en proceso de suscripción de las actas de entrega y recepción¹⁶.

El Informe de la PCM¹⁷ señala que: "Resulta evidente que la transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Regionales se ha acelerado, y ello obedece en gran parte a que desde el 2007 aquella se realizó en el marco de una aplicación menos rígida de la Ley del Sistema de Acreditación aprobada el 2004, lo cual resultó en un proceso más ágil de transferencia de funciones sectoriales. Sin embargo, en líneas generales, el ejercicio de las funciones transferidas ha adolecido hasta hoy de insuficiente acompañamiento de los sectores, ausencia de conexión entre recursos transferidos y logro de objetivos específicos, y un enfoque excesivamente formalista que ha contribuido poco a la mejora efectiva en la provisión de servicios clave para al ciudadano."

Información actualizada por la SD-PCM a Mayo 2009, señala que 503 millones de soles han sido transferidos, aunque no todos los sectores han entregado recursos.

¹⁴ Así el período 2008-2009, se caracteriza por un esfuerzo de cumplir lo programado en el Plan Anual de Competencias Sectoriales del año 2007, y que recoge también aquellas competencias no llevadas a cabo en los planes anuales 2004, 2005 y 2006.

¹⁵ Estas 4500 funciones corresponden a 180 funciones sectoriales por 25 Gobiernos Regionales.

¹⁶ Información facilitada por la Secretaría de Descentralización y contenida en la versión preliminar del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2009, anexo- Decreto Supremo N°.-2009-PCM.

¹⁷ Informe Anual 2008, PCM, pág. 14.

De esos 460 millones de soles (más de 300 millones para Lima y Callao) corresponden al sector salud y el segundo en importancia es transportes con 37 millones¹⁸. La financiación de la mayoría de estas funciones se realiza con recursos que estaban asignados al nivel nacional, pero también hay transferencias que provendrían de tasas e ingresos propios (recursos directamente recaudados). Sin embargo, aún hay funciones que fueron clasificadas como “no ejercidas” por el Poder Ejecutivo, dado que no se les ha podido asociar recursos. Ello, en parte, porque complica costear su ejercicio y también porque implicaría disponer de recursos “frescos” para su cobertura.

Respecto a las transferencias de fondos, programas, proyectos y activos del ciclo 2007-2008, lo más relevante es la verificación de 546 municipalidades distritales de las 558 programadas en el Plan de Transferencias, para entregarles los proyectos de FONCODES 2007 por un total de S/. 101,256.507¹⁹, y aunque se han seguido haciendo transferencias de otros proyectos y activos, aún no se completa lo programado para el Plan Anual 2007.

En esta etapa de “cierre” de las transferencias sectoriales hasta el 2008, se registran algunos avances respecto del cumplimiento del principio de provisión –por el que las transferencias de funciones deben estar acompañadas de recursos–, pese a la complejidad que representa en el sistema presupuestal peruano realizar el cálculo de costos de las funciones transferidas. Sin embargo, es necesario señalar que en esa etapa no se enfrentaron problemas de fondo como:

- La debilidad de los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las funciones, en unos casos porque se quiebran los flujos de información cuando se transfieren las funciones y no hay mecanismos para obligar a los niveles descentralizados a mantenerlos; en otros, porque simplemente no se han previsto dichos mecanismos.
- Ya la Comisión advirtió, en su anterior Informe del Proceso de Descentralización²⁰, que era necesaria la modificación de la Ley del Sistema de Acreditación. Sin embargo, el problema de fondo está en la concepción centralista de la norma, es decir, no se puede acreditar “la capacidad de gestión efectiva” que el centralismo fue incapaz de desarrollar en el nivel regional o local. Las transferencias son en primer lugar, de las funciones que ya se están ejerciendo por las dependencias de los ministerios en los departamentos y, en segundo lugar, las funciones que no se ejercen aún y se requiere disponer su organización por parte del gobierno regional y local, para lo cual obviamente se requieren que sean transferidas. En esta misma orientación, la Comisión constituyó, durante la legislatura 2006-2007, un Grupo de Trabajo: “Revisión

18 Presentación de Raúl Molina, Secretario de Descentralización, el 4 de mayo del 2009 ante la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

19 Secretaría de Descentralización de la PCM (2008) “Balance del Proceso de Descentralización 2007-2008 y proyección 2009”, Lima, octubre 2008. En: http://remurpe.org.pe/descargas/documentos/remurpe_pcm.pdf

20 Recomendaciones, pág. 56.

de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, que recomendó en su informe que para efectivizar el proceso de transferencia de funciones se elimine el Sistema de Acreditación y modificar los artículos del Capítulo II del Título VIII de la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. En ese sentido, fue que la Comisión aprobó el dictamen que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la derogación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

- Esta norma ha producido, además, el formalismo que ha caracterizado al sistema de acreditación (y de verificación) para el traspaso de las funciones. La acreditación se convirtió, a partir de la aceleración del proceso impulsado en el 2006, en una autoacreditación realizada por las entidades receptoras. Esta flexibilización del proceso reducía al mínimo las condiciones para acceder a las transferencias, llegando incluso a organizarse en la práctica, una suerte de nueva categoría de “funciones por potenciar”, para los casos en que ni con la autoacreditación se cumplían los requisitos²¹. En esos casos, la asistencia técnica que debía prestarse a los Gobiernos Regionales para que alcanzaran los requisitos de acreditación, se recogió en la firma de un Convenio Marco Intergubernamental²² (CMI), que permitía que fueran realizadas después de la transferencia, sin garantizar capacidades mínimas de ejecución, en el entendido que en los meses (¿o años?) siguientes se logrará crearlas²³.
- La sostenibilidad de las nuevas funciones que hoy se ejercen en el marco de transferencias de proyectos, son con recursos finitos.
- La idoneidad de la asistencia técnica que se brinda a las entidades receptoras para garantizar la adecuada transferencia de capacidades. Si bien es cierto que hasta el 2008, se realizaron 1,740 acciones de capacitación y asistencia técnica orientadas a fortalecer las funciones transferidas, capacitando a 8,920 funcionarios de GRs y GLs²⁴, no se ha realizado un estudio sistemático que dé cuenta de su impacto en la ejecución de las funciones transferidas.

21 La etapa de certificación incluye el desarrollo de dos informes situacionales, uno por parte del Sector y otro por parte del Gobierno Regional. Los informes indicarían “si el o los Gobiernos Regionales estaban aptos para ejercer las funciones a transferirles y si podían cumplir con los requisitos exigidos o si se encontraban por potenciar capacidades con el fin de lograr tal aptitud. Según la Directiva [001-2007-PCM/SD], las únicas conclusiones posibles de los informes Situacionales son dos: aptos o por potenciar (···) La acreditación se realiza al encontrarse una concordancia entre las conclusiones de los Informes Situacionales (···)” (Zas Friz Burga, Johnny 2008).

22 El Convenio Marco Intergubernamental (CMI) es aquel que se suscribe entre el Sector y los Gobiernos Regionales y que incluye: i) acciones de cooperación, mediante capacitación y asistencia técnica de apoyo al proceso de transferencia de funciones sectoriales; ii) acciones de coordinación, realizadas por el Gobierno Nacional con los Gobiernos Regionales entre si y/o ante terceros, con el fin de facilitar el cumplimiento de los requisitos específicos exigidos en la etapa de certificación; iii) acciones de colaboración desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, apoyando en términos de recursos materiales, a efecto de facilitar el cumplimiento de los requisitos específicos exigidos en la etapa de certificación (En: <http://www.mimdes.gob.pe/descentralizacion/boletin/01/acreditacion.htm>).

23 Defensoría del Pueblo (2009) “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales” en Serie Informes Defensoriales-Informe N°141. Lima, Marzo.

24 Presentación de Raúl Molina, Secretario de Descentralización, del 4 de mayo del 2009 ante la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.



El nuevo enfoque de las transferencias

A partir del 2009, se intenta introducir un nuevo enfoque en las transferencias. Se parte de reconocer que el Estado presta servicios (productos) y que para hacerlo, pueden participar más de una entidad en etapas o subservicios específicos. A partir de esa comprensión, los sectores revisan sus objetivos y macroservicios identificando qué corresponde hacer a cada nivel de gobierno y los recursos necesarios para prestarlos. Esta forma de definición aclara la superposición de funciones, porque no se definen postulados generales, sino específicos a lo que cada entidad debe hacer respecto de un determinado servicio. Esto es, una misma entidad podría ser ejecutora de un programa y supervisora de otro.

Cabe señalar que, poner en operación esta forma de definir las transferencias requiere un esfuerzo de gestión muy grande, por parte de las entidades. En tanto las organizaciones del sector público peruano no se caracterizan por tener procesos de trabajo claramente definidos y asociados a servicios (condición previa para poder determinar ámbitos de competencia y necesidades de recursos), hacerlo lleva tiempo y tiene una alta intensidad de acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno y al interior del propio poder ejecutivo. Por ello, en esta fase, sólo el MIMDES estaría probando (y desarrollando) este modelo, e incluso, lo pondrá en funcionamiento por etapas, comenzando por las transferencias de Servicios de protección social en el Departamento de Ayacucho (ver cuadro).

Comisión Especial para la Transmisión de Programas y Servicios de Protección Social del MIMDES (1)

En Noviembre 2008, la Comisión Sectorial de Transferencias del MIMDES acordó la conformación de una Comisión Especial para la Transferencia de los Programas de Protección Social. Dicha Comisión se constituye en Diciembre 2008, con miembros de los tres niveles de gobierno, el MEF, la PCM, la ANGR, REMURPE, AMPE, representantes del MIMDES-Despacho Viceministerial de la Mujer, Dirección General de Descentralización, y representantes de los programas sociales del MIMDES (PNCVFS, PNWW, INABIF).

Los objetivos de la Comisión fueron: 1. Elaborar un informe sobre el contenido de cada uno de los Programas y Servicios de Protección Social en aspectos relacionados con procesos y procedimientos, recursos humanos, recursos físicos y recursos presupuestales; 2. Elaborar documento con el diseño de la Estrategia de Gestión Descentralizada de los Programas y Servicios de Protección Social; 3. Elaboración de un documento que contenga los procedimientos específicos y plazos para la efectivización y la implementación de competencias y recursos transferidos.

El trabajo de esta Comisión ha sido de gran relevancia:

- 1. Ha conseguido determinar qué servicios brindados por el Estado debían ser incorporados bajo el concepto de “servicios de protección social”, incorporando así actividades desarrolladas por varias entidades (instituciones, programas y proyectos), incluso en los niveles regional y local.***
- 2. Ha estado destinado a determinar en qué consiste la función rectora del sector para el caso específico de los servicios de protección social, definiendo como componentes de ésta, la visualización del problema o demanda social, regulación (marco normativa,***

lineamientos), la promoción y difusión, la asistencia técnica, la asignación de recursos y el monitoreo y evaluación. Asimismo, se definieron con bastante claridad los roles de los otros niveles de gobierno.

3. Ha clasificado las actividades específicas de cada programa, proyecto, etc, de los tres niveles de gobierno, por proceso, siendo éstos: focalización, registro, promoción, prevención, participación social, prestación del servicio, monitoreo y evaluación, investigación, financiamiento y presupuesto. En cada caso, y por cada función, se estableció con precisión el papel de cada nivel de gobierno.

Para ello, esta Comisión desarrolló una matriz basada en las competencias y funciones prioritarias que deben orientar el accionar del Gobierno Nacional, en especial MIMDES, así como de los Gobiernos Regionales y Locales dentro del proceso de descentralización en curso. Los diferentes niveles de gobierno para garantizar la prestación efectiva de estos programas y servicios. El eje horizontal presenta las diferentes funciones que deben ser atendidas por estos niveles de gobierno para garantizar una protección social efectiva. Se trata de conseguir con ello, claridad en las responsabilidades de cada nivel de gobierno, buscando que para cada una de las áreas funcionales y procesos consignados, exista claridad y precisión acerca de la instancia responsable. Esto es importante puesto que se basa en una visión de conjunto sobre los procesos y tareas necesarios para el logro de los objetivos de los programas y servicios de protección social, especificando las responsabilidades a cada una de las instancias involucradas por el área funcional en cada jurisdicción.

Otro dato importante es que la matriz se rige por el principio de subsidiariedad, siendo el objetivo que el nivel de gobierno más cercano a la población objeto, sea el nivel idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. En este sentido, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y Locales.

De esta manera, se le asigna al Gobierno Nacional, las tareas de formular y emitir políticas nacionales, emitir normas de alcance nacional, necesaria para el logro de los objetivos de los programas de protección social, elaborar y difundir los planes nacionales que conducirán y articularán éstos con los ejes de trabajo del sector, brindar asistencia técnica a las instancias subnacionales, definir los criterios de asignación de las transferencias programáticas y conducir el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas de protección social.

El Gobierno Regional articulará las políticas nacionales con las locales para impulsar el desarrollo sostenible de la región y participará en los diferentes programas de protección social incorporando las particularidades de la región. Sus principales responsabilidades incluyen formular y emitir políticas; emitir normas de alcance regional; incorporar en los planes regionales las políticas y objetivos de los programas de protección social; brindar asistencia técnica a los gobiernos locales, promover la participación de la sociedad civil y participar y apoyar las acciones de monitoreo y evaluación del sector.

Los Gobiernos Locales Provinciales asumen un rol, principalmente ejecutor de los servicios de protección social y acciones conducentes al logro de los objetivos de los programas respectivos. Para la gestión y ejecución de los programas y servicios deben incorporar en los planes locales las políticas y objetivos nacionales y regionales, emitir normas sobre aspectos específicos de la operatividad de los programas considerando las particularidades de su jurisdicción, promover la participación de la sociedad civil en la gestión y vigilancia de los servicios, gestionar la prestación directa de los servicios y participar y apoyar las acciones de monitoreo y evaluación del sector.

Los Gobiernos Locales Distritales tendrán el rol de facilitar y promover la participación social, así como colaborar y contribuir con los gobiernos provinciales en el fortalecimiento del servicio, para la mejora de la atención a los usuarios. Así pues, tenemos en el proceso de monitoreo y evaluación del PNCVFS, que en la función de: Atención integral a la problemática de la violencia familiar y sexual.

El Gobierno Nacional es el encargado de establecer los lineamientos para el diseño e implementación del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los Servicios de Protección Social; Formula, aprueba y conduce el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los Servicios de Protección Social, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales; Brinda asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación. Estas tres funciones son transversales a todas las áreas del programa PNCVFS. Por otro lado, como función específica, el Gobierno Nacional supervisa el funcionamiento y evalúa el impacto de los servicios de atención integral a la problemática de la violencia familiar y sexual contra la mujer.

El Gobierno Regional de manera transversal a todas las áreas del PNCVFS se encarga de implementar el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los Servicios de Protección Social, en coordinación con los Gobiernos Locales, y brinda asistencia técnica a los Gobiernos Locales para la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación. También como función específica, se encarga del monitoreo y de la evaluación de los servicios de atención integral a la problemática de la violencia familiar y sexual y violencia contra la mujer.

El Gobierno Local Provincial tiene como función específica, la implementación y provisión de información al Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los servicios de atención integral a la problemática de la violencia familiar y sexual y violencia contra la mujer, y promueve la participación del Gobierno Local Distrital en su implementación.

El Gobierno Local Distrital provee de información al Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los Servicios de Atención Integral a la problemática de la violencia familiar y sexual, y violencia contra la mujer.

(1) MIMDES (2009) "Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social" Resolución de Secretaría de Descentralización, N° 072-2008-PCM/SD, II Entregable. Propuesta de Diseño de la Estrategia de Gestión Descentralizada de los Programas y Servicios de Protección Social, Lima, Marzo 2009.

Recomendaciones

- La derogación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales facilitaría concluir con las transferencias, dejando a la PCM la responsabilidad mediante disposiciones que considere pertinente.
- El Poder Ejecutivo debe clarificar mejor las funciones y competencias que corresponden en relación a los diferentes niveles de gobierno, para poder asignar recursos.
- El Poder Ejecutivo debe implementar sistemas de información y de mecanismos de supervisión y evaluación para el cumplimiento de las funciones transferidas.
- El Poder Ejecutivo debe crear mecanismos de delegación para las próximas transferencias de funciones, en las que se incluyan acciones de capacitación y asistencia técnica como acompañamiento hasta la total transferencia de funciones.

III DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Matriz de seguimiento

Materia identificada 2007-2008	Situación actual²⁵
Inequidad en la asignación de recursos económicos a los Gobiernos Regionales y Locales	- Continúa la inequidad en la asignación de recursos económicos a los subniveles de gobierno, generado principalmente, por las transferencias de canon de estos últimos años, lo que hace más patente la existencia, tanto del desequilibrio vertical ²⁶ como del desequilibrio horizontal ²⁷ en la asignación de estos recursos. Parte de la solución a este problema pasaría por una reforma de la Ley del Canon que fuese más equitativa con respecto a la redistribución de los recursos generados por la riqueza del país. Sin embargo, esta Ley y su reforma tienen un gran componente político, que conflictúa con la necesidad de una redistribución más equitativa para el país. La otra solución es dotar de recursos permanentes a los fondos de compensación regional y local que orienten sus recursos a aquellas localidades que no reciben canon.

25 Se ha graduado el nivel de progreso en orden creciente como: i) sin avance; ii) avance parcial; iii) avance; iv) cumplido.

26 Se entiende por desequilibrio vertical aquel producido entre los niveles central, regional y local.

27 Se entiende por desequilibrio horizontal aquel producido entre instancias del mismo nivel, es decir, entre municipalidades de la misma región, o entre regiones.

<p>Elevada dependencia de los Gobiernos Regionales y Locales de las Transferencias del nivel nacional</p>	<p>- Continúa la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales por parte del Gobierno central, dado que ninguno de los subniveles de gobierno tiene capacidad impositiva y de recaudación suficiente como para cubrir todas sus necesidades. - Es importante también comenzar a explorar la mejora de la tributación municipal.</p>
<p>Falta de mapa de ingresos y gastos por funciones y jurisdicciones</p>	<p>- Continúa la falta de este mapa de ingresos y gastos, por funciones y jurisdicciones.</p>
<p>Conciencia Fiscal aún por desarrollar en los Gobiernos Locales</p>	<p>- Esta conciencia fiscal debe aún desarrollarse, especialmente, en los Gobiernos Locales. En este sentido, se ha promulgado en Marzo 2009, la Ley 29332 que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.</p>
<p>Descentralización fiscal sujeta a la conformación de regiones</p>	<p>- La Ley de Descentralización Fiscal establece que la segunda fase de la descentralización fiscal se realiza luego que se conformen regiones.</p>

Temas críticos

Una de las grandes cuestiones que, actualmente, se encuentra en debate dentro del proceso de descentralización, es la denominada *descentralización fiscal*²⁸ (DF). El proceso de descentralización fiscal en Perú se divide en dos etapas, siendo la conformación de regiones una condición necesaria para proceder a una segunda fase. Sin embargo, puesto que la conformación de estas regiones parece no ser viable como fue inicialmente planteada, este proceso se encuentra estancado en la primera etapa. Ello muestra no sólo la ausencia de un modelo de DF más adecuado a la realidad del país, sino también la falta de un consenso al respecto, por parte de los tres niveles gubernamentales.

Estos hechos han llevado a que diversas entidades- Secretaría de Descentralización (SD), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),- y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) hayan iniciado, durante el 2008, programas de asistencia

28 La Descentralización Fiscal cuenta desde el 2004 con el DL N.995, Ley de Descentralización Fiscal, y su reglamento, aprobado por DS N° 114-2005-EF.



técnica con diferentes instituciones nacionales y extranjeras para clarificar el modelo de descentralización fiscal más apropiado para el país²⁹.

La descentralización fiscal tiende a estructurarse desde cuatro pilares: Gastos, Ingresos, Transferencias y Endeudamiento. Estos pilares presentan, en la actualidad, importantes nudos críticos que deberán resolverse a lo largo de los próximos años si se quiere que el proceso de descentralización fiscal contribuya, no sólo a mejorar la equidad interterritorial, tanto a nivel horizontal como vertical, de la descentralización de recursos, sino a una mayor integración territorial y a la mejora del desarrollo socio-económico del país.

En este sentido, uno de los nudos críticos importantes de este proceso corresponde a la primera etapa de este proceso:

Aspectos generales de la descentralización fiscal

El MEF entiende descentralización fiscal (DF) por el proceso gradual y fiscalmente neutral por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) del gobierno nacional hacia los niveles descentralizados (regionales y locales) garantizando la autonomía fiscal y financiera.

El DL N°995 regula el objetivo y principios fiscales así como las etapas. El objetivo es:

- a. *Regular la asignación de recursos a los Gobierno Regionales y Locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.*
- b. *Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y el uso eficiente de los recursos públicos.*
- c. *Implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las circunscripciones departamentales o regiones y Gobiernos Locales para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de Gobierno Nacional, con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.*
- d. *Estimular el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles.*
 - *La DF se sustenta y rige por los principios de:*
 - *No duplicidad de funciones*
 - *Neutralidad en la transferencia de los recursos*
 - *Gradualidad*
 - *Transparencia y predictibilidad*
 - *Responsabilidad Fiscal*
 - *Equidad*

La Ley de DF, que regula las transferencias a los Gobiernos Regionales pero no Locales, presenta un proceso en dos etapas:

1. *Comprende las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional a favor de los Gobiernos Regionales y la asignación de los recursos del FONCOR.*
2. *Conformación de las Regiones y sus respectivos reglamentos y vigencia de las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para dicha Integración.*

²⁹ La Secretaría de Descentralización (SD) ha solicitado asistencia técnica a la Universidad de Georgia State y al Instituto de Estudios Fiscales (IEF)- España para elaborar el marco de descentralización fiscal. Igualmente, en Junio 2008, el MEF firmó con la Confederación Andina de Fomento (CAF) un programa de asistencia técnica en descentralización fiscal. Por su parte, la ANGR ha presentado una propuesta de DF realizada a través de la asistencia técnica solicitada a INDE Consultores, que plantea la no obligatoriedad de construir regiones para pasar a la segunda etapa del proceso de la descentralización.

las transferencias fiscales intergubernamentales y la capacidad de gasto de los gobiernos descentralizados.

Transferencias fiscales y capacidad de gasto

Una de las grandes críticas al proceso de descentralización es que no existe concordancia entre la descentralización administrativa, es decir, transferencia de funciones y competencias, y la descentralización fiscal. Hay recursos desconectados de las funciones transferidas a pesar del incremento que los gobiernos regionales recibieron en el 2008³⁰.

Durante el 2008, las transferencias totales hacia los gobiernos descentralizados fue un 3,6% mayor que las realizadas en el 2007, llegando a más de los once mil millones y medio de soles. Esta cifra equivalió al 12,7% del Presupuesto del Sector Público del 2008.

	2007	2008	Var. %
Gob. Locales	8,673,903,483	8,600,779,841	-0.8%
Gob. Regionales	2,416,895,090	2,884,742,693	19.4%
TOTAL GOBIERNOS SUBNACIONALES	11,090,798,574	11,485,522,534	3.6%
Universidades	366,533,878	363,339,425	-0.9%
Institutos	11,540,344	14,067,140	21.9%
TOTAL TRANSFERENCIAS	11,468,872,796	11,862,929,099	3.4%

Fuente: MEF- DN

Si se realiza un análisis desagregado durante el período 2007-2008, se observan aumentos notables en las Transferencias del FONCOR, el Canon/Sobrecanon Petrolero, Canon Pesquero y FOCAM. Sin embargo, se aprecia que los rubros que mostraron disminuciones marcadas fueron los vinculados al Canon Minero y al Canon Forestal.

³⁰ Señalado por la Sra. Congresista Moyano en la presentación del informe de avances del Proceso de Descentralización realizada por el Presidente del Consejo de Ministros Sr. Ing. Yehude Simon (12 de junio de 2009).

Cuadro 2. Transferencias Totales - por tipo de transferencia y destino (en soles)

	2007	2008	Variación anual	Porcentaje 2008
FONCOMUN	2,805,831,506	3,010,251,636	7.3%	25.4%
Gob. Locales	2,805,831,506	3,010,251,636	7.3%	
FONCOR	702,531,890	1,193,240,108	69.8%	10.1%
Gob. Regionales	702,531,890	1,193,240,108	69.8%	
VASO DE LECHE	363,000,000	363,000,000	0.0%	3.1%
Gob. Locales	363,000,000	363,000,000	0.0%	
RENTA DE ADUANAS	271,138,869	292,544,047	7.9%	2.5%
Gob. Locales	140,450,752	158,987,043	13.2%	
Gob. Regional del Callao	130,688,117	133,557,004	2.2%	
Canon Minero (Ley 27506)	5,157,001,429	4,435,674,554	-14.0%	37.4%
Gob. Locales	3,867,751,071	3,326,755,916	-14.0%	
Gob. Regionales	1,031,400,286	887,134,911	-14.0%	
Universidades	257,850,072	221,783,728	-14.0%	
Canon Sobrecanon Petrolero	732,290,494	984,650,051	34.5%	8.3%
Gob. Locales	404,032,655	557,016,267	37.9%	
Gob. Regionales	280,140,477	364,546,661	30.1%	
Universidades	36,577,018	49,019,984	34.0%	
Institutos	11,540,344	14,067,140	21.9%	
Canon Hidroenergético (Ley 27506)	152,715,886	146,314,898	-4.2%	1.2%
Gob. Locales	114,536,915	109,737,031	-4.2%	
Gob. Regionales	30,543,177	34,308,971	12.3%	
Universidades	7,635,794	2,268,896	-70.3%	
Canon Pesquero (Ley 27506)	46,999,992	66,740,109	42.0%	0.6%

	2007	2008	Variación 2008	Participación 2008
Impuesto a la Renta	24,002,846	46,583,893	94.1%	
Gov. Locales	18,002,134	34,937,920	94.1%	
Gov. Regionales	4,800,569	9,316,779	94.1%	
Universidades	1,200,142	2,329,195	94.1%	
Derechos de Pesca	22,997,146	20,156,217	-12.4%	
Gov. Locales	17,247,860	15,117,163	-12.4%	
Gov. Regionales	4,599,429	4,031,243	-12.4%	
Universidades	1,149,857	1,007,811	-12.4%	
Canon Forestal (Ley 27506)	7,297,723	5,709,601	-21.8%	0.0%
Gov. Locales	5,473,292	4,282,201	-21.8%	
Gov. Regionales	1,459,545	1,141,920	-21.8%	
Universidades	364,886	285,480	-21.8%	
Canon Gasífero (Ley 27506)	603,812,945	694,747,147	15.1%	5.9%
Impuesto a la Renta	157,560,182	114,417,766	-27.4%	
Gov. Locales	118,170,135	85,813,334	-27.4%	
Gov. Regionales	31,512,037	22,883,546	-27.4%	
Universidades	7,878,009	5,720,886	-27.4%	
Regalías Gasíferas	446,252,763	580,329,380	30.0%	
Gov. Locales	334,689,573	435,247,035	30.0%	
Gov. Regionales	89,250,553	116,065,876	30.0%	
Universidades	22,312,638	29,016,469	30.0%	
FOCAM	104,833,000	136,412,467	30.1%	1.1%
Gov. Locales	62,899,800	81,847,480	30.1%	
Gov. Regionales	31,449,900	40,923,740	30.1%	
Universidades	10,483,300	13,641,247	30.1%	

FOCAM-Ucayali	22,311,248	29,031,047	30.1%	0.2%
Gob. Locales	18,518,336	24,095,769	30.1%	
Gob. Regionales	2,900,462	3,774,036	30.1%	
Universidades	892,450	1,161,242	30.1%	
Regalías Mineras	499,107,814	504,613,433	1.1%	4.3%
Gob. Locales	403,299,456	393,691,047	-2.4%	
Gob. Regionales	75,618,648	73,817,898	-2.4%	
Universidades	20,189,710	37,104,488	83.8%	
TOTAL	11,468,872,796	11,862,929,099	3.4%	100.0%

Fuente: MEF- DNPP

Al analizar la importancia relativa de cada una de las Transferencias, se aprecia que el Canon Minero es el más significativo, representando en 2008 un 37,4% de este total. También resalta la importancia del FONCOMUN, con un 25,4%, salvo que éste sólo se transfiere a los Gobiernos Locales (GL). Las transferencias por concepto de Canon, Regalías y Participaciones, han pasado de alrededor de 1,500 millones de soles en 2004, a más de S/10 mil millones en 2007 y 2008.

Las reglas vigentes para estas transferencias revelan una gran desigualdad cuando se trata de montos importantes como los experimentados recientemente. En este sentido, puede afirmarse que las transferencias por concepto de canon minero son las que han contribuido, especialmente en estos últimos años, a incrementar las inequidades no sólo a nivel vertical, es decir, entre distintos niveles de gobierno, sino entre entidades gubernamentales de un mismo nivel, por ejemplo, entre municipalidades distritales de una misma región, generando, de esta manera, desigualdades en el mismo territorio.

Por otro lado, los recursos económicos dirigidos a compensar a regiones con pocos recursos naturales, como FONCOMUN o FONCOR, se asignan también a regiones ricas en recursos naturales, o a municipios con muchos recursos, a quien se le da además un FONCOMUN especial, mientras que los municipios que carecen de recursos, tienen un FONCOMUN débil.

En el cuadro 3, se muestra la distribución del rubro "Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones" para los Gobiernos Locales en el 2008. En este año, se registran 13 GL, receptores de más de S/100 millones por esta fuente de financiamiento, lo que representa casi un 14% del total recaudado. Es decir,

estos 13 GL recibieron un 14% del rubro, mientras que 1,822 GL recibieron el 84% restante. Más aún, muchos GL no reciben nada por este concepto, mientras que la Municipalidad Distrital de San Marcos (Ancash), recibió más de S/418 millones en 2008. Esto constata que los mecanismos que existen para reducir esta desigualdad, como son los fondos de compensación regional y local no cumplen su función de compensar estas desigualdades.

Cuadro 3. Gobiernos Locales mayores recipientes de Canon, Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, 2008

Municipalidad Distrital de San Marcos	418,646,776
Municipalidad Distrital de Ilabaya	311,357,376
Municipalidad Distrital de Echarate	250,454,726
Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto – Moquegua	225,732,929
Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchita	172,301,280
Municipalidad Distrital de Ite	167,666,914
Municipalidad Provincial de Tacna	146,478,821
Municipalidad Provincial de Cajamarca	146,354,160
Municipalidad Provincial de Jorge Basadre – Locumba	138,600,492
Municipalidad Provincial de Santa – Chimbote	129,617,633
Municipalidad Provincial de Ilo	114,487,157
Municipalidad Distrital de Torata	114,445,060
Municipalidad Provincial de Espinar	112,310,627
TOTAL 13 MUNICIPALIDADES	2,448,453,951
TOTAL Canon, Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones (PIM)	17,578,727,659
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE 13 MUNICIPALIDADES	13.9%

Fuente: DGCP

Por otro lado, es importante señalar los problemas con la ejecución de estos recursos. La Ley de Canon Minero señala que el 80% de este monto debe ser gastado en inversión pública, es decir, son transferencias condicionadas. Durante estos años, dicho gasto “sólo” se ha incrementado de S/930 millones a alrededor de S/4,100 millones, lo que genera algunas apreciaciones que pudieran ser hasta contradictorias. Por un lado, la ejecución en proyectos de inversión subnacional

se ha más que cuadruplicado en 4 años, lo que significa un logro si se toma en cuenta que, tradicionalmente, estos gobiernos no cuentan con recursos humanos con mucha experiencia técnica.

Sin embargo, por otra parte, se registra que sólo se está ejecutando el 40% de los flujos disponibles al año lo cual, más allá de la discusión sobre el monto óptimo de gasto y ahorro, genera descontento en la población que espera que se satisfaga sus demandas de una manera más rápida. A ello debe sumarse que, en términos generales, las zonas que reciben más recursos por concepto del Canon y las Regalías son áreas históricamente desfavorecidas.

Las razones que ayudan a explicar que la ejecución de los recursos del Canon y las Regalías no sea tan acelerada como pudiera esperarse a la luz de las carencias nacionales, son variadas. Por un lado, se encuentra la incapacidad de recursos humanos e institucionales por parte de la mayoría de Gobiernos Subnacionales, lo que impiden superar eficazmente cada etapa del ciclo de ejecución de proyectos. La razón esgrimida durante mucho tiempo, vinculada a los excesivos requerimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del MEF, ha perdido fuerza porque desde el 2007, la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión pública (PIP) subnacional recae en las Oficinas de Programación e Inversiones de los mismos Gobiernos Subnacionales (GSN).

Si bien éste es un paso apropiado en el marco del proceso peruano de descentralización, en la práctica, la capacidad de gestión de inversiones de muchos GSN no estaría a la altura de las responsabilidades. De este modo, el resultado que se percibe es una relativa relajación de los filtros para la declaratoria de viabilidad de los PIP, lo cual podría atentar contra la calidad de estos proyectos de inversión y del gasto público, poniendo en riesgo el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales.

Cada año, se registra un aumento de la inversión pública y de la responsabilidad de gobiernos regionales y municipales, lo que no hace más que destacar la importancia de contar con un SNIP eficiente. Sólo hasta mediados de septiembre de 2008, el SNIP había declarado viable ese año casi 18,000 proyectos (de los que más del 90% fue responsabilidad de los gobiernos subnacionales) por montos superiores a los S/19 mil millones, cuando en 2004 el sistema declaró la viabilidad de sólo 3,383 proyectos de inversión (de los que el 75% fue responsabilidad subnacional) por menos de S/4. mil millones. En términos acumulados, el SNIP ha declarado la viabilidad de más de 64 mil proyectos de inversión y ha rechazado más de 2,700.

El fortalecimiento del SNIP ha sido tangible en algunos temas de importancia. Por un lado, se ha progresado en temas metodológicos adaptando los requerimientos necesarios para el diseño de proyectos a la realidad de los sectores. También el MEF ha sido muy pro-activo con los temas de capacitación, asistencia técnica y disseminación de buenas prácticas vinculadas a los PIP. Todo ello, unido a la descentralización de la función de declaración de viabilidad de los PIP, ha originado



que el proceso de preinversión se facilite y que el tiempo promedio para la declaración de la viabilidad se reduzca. En ese sentido, los retos actuales para la consolidación del SNIP se vinculan más a la fase de ejecución de los PIP, donde la carencia de recursos humanos debidamente capacitados unido al hecho de que cada vez existen más proyectos de inversión viables, ha congestionado al sistema.

Muchas unidades ejecutoras, especialmente en el nivel subnacional, se complican durante la ejecución y gestión de inversiones cuando deben cumplir con la normativa vigente. Durante el primer paso para la ejecución -la elaboración de los expedientes técnicos-, se registra una débil capacidad técnica de las áreas de línea para definir y determinar necesidades traducidas en términos de referencia y especificaciones técnicas (sub o sobre valoración, insuficientes requisitos, errores en alcance y profundidad, entre otros). Asimismo, las áreas de línea no formulan sus requerimientos de manera correcta (no contienen todas las condiciones de entrega de los bienes solicitados, plazo, lugar de entrega, etc. lo que no genera condiciones para realizar seguimiento contractual) ni oportuna (no prevén en su programación los tiempos que los sistemas administrativos requieren en sus trámites). Así como éstos, existen otros obstáculos que dificultan cada subfase de la etapa de ejecución.

A todo ello, se une el hecho de que en el sector público aún existe una cultura vinculada a la capacidad de gasto per-se, y no necesariamente a la obtención de resultados. Es decir, las miradas favorables se dirigen hacia las unidades ejecutoras que logran gastar lo presupuestado, sin necesariamente, observar los resultados alcanzados. Esto tiene su contraparte en la inexistencia de mecanismos e instrumentos para medir la eficiencia y calidad del gasto en inversión pública. El sistema de seguimiento y monitoreo de la inversión pública propugnado por el MEF ha tardado en consolidarse y no se encuentra operativo. La evaluación ex-post de los PIP es esporádica y las conclusiones no se utilizan para retroalimentar al sistema.

Sin embargo, el marco institucional también influye sobre la ejecución subnacional, en vista de que existen rigideces en la normativa vigente que obstaculiza la mejora en las capacidades locales y regionales, como los topes existentes al número de plazas, o a los salarios de los funcionarios, lo cual atenta contra la calidad del recurso humano en situaciones donde se tienen que gestionar inversiones millonarias. Tampoco existen mecanismos que favorezcan el ahorro de recursos.

Un factor adicional poco mencionado aún, es el reducido mercado que oferta servicios de calidad a nivel local y regional. Desde el Estado se miran indicadores, sólo inherentes a la acción pública -su capacidad de gastar- pero poco se ha estudiado sobre la calidad y cantidad de la oferta, y sobre todo sobre su disponibilidad en las zonas menos urbanizadas. Es natural que el mercado tome un tiempo para absorber el incremento de la demanda producido por el aumento



del gasto público, pero sobre esto, poco se ha hecho para promover mecanismos que faciliten el acceso de los gobiernos descentralizados a mejores servicios, como por ejemplo, proporcionar información sobre proveedores y su desempeño.

Conviene reflexionar sobre la calidad de la inversión pública. Actualmente, es imposible medirla y la urgencia por aumentar la ejecución de los montos transferidos podría llevar a un gasto ineficiente de recursos económicos. Los recursos del Canon y las Regalías no serán eternos, y de hecho, disminuirán en los próximos años, por lo que no sólo debe fortalecerse la capacidad de ejecución de recursos, sino que debería priorizarse la mejora en la calidad y eficiencia del gasto, mediante la implantación de un sistema de Presupuesto por Productos atados a Resultados³¹ y establecerse, además, mecanismos para evitar gastos inútiles y alargar los años de financiación de los proyectos de inversión.

En este sentido, el hecho de que muchos Gobierno Locales (GL) hayan percibido, en los últimos años, importantísimas transferencias por dicho concepto, ha propiciado una relajación en su capacidad tributaria y, por tanto, una disminución de sus ingresos propios. Por consiguiente, otro de los nudos críticos a resolver en los próximos años, es el de los ingresos tributarios, si se busca no sólo la autonomía política y administrativa, sino también la económica y fiscal de los gobiernos subnacionales.

Tributación Municipal versus pereza Fiscal

La teoría de la descentralización fiscal señala que, primero, debe asignarse las necesidades de gasto a los diferentes subniveles de gobierno para, posteriormente, identificar los recursos financieros a transferir para cubrir esas necesidades, contribuyendo de alguna manera, a aumentar su autonomía financiera.

Ni los GR ni los GL cuentan con gran autonomía financiera, dado que la mayor parte de sus ingresos dependen de transferencias del Gobierno Nacional. Para los GR, por ejemplo, los Recursos Ordinarios (que incluyen los pagos para educación y salud, por ejemplo) son la fuente principal de ingresos, llegando a representar un 62,8% del PIM, seguido de los Recursos Determinados (que incluyen las Transferencias del Canon). Sin embargo, apenas son significativos los recursos directamente recaudados (3,5%).

31 En este sentido, el MEF se encuentra trabajando en una propuesta de Presupuesto por Resultado (PPR) que será hecha pública hacia el mes de junio 2009. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año fiscal 2007, cap. IV, ya establecía la implementación del Presupuesto por Resultados con una progresividad en la implementación: Prioridad (11 actividades a favor de la infancia); Sectores (MINEDU, MINSA, MIMDES, MTC, Gobiernos Regionales y RENIEC); Programas Piloto para el 2007; Programación Presupuestaria en todo el Sector Público para el 2008.

Estructura Porcentual de Fuentes de Financiamiento de los Gobiernos Regionales, 2008

	PVA	PIM	PIM/PVA (%)
Recursos Ordinarios	82.9%	62.8%	75.8%
Recursos Directamente Recaudados	3.2%	3.5%	3.0%
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	0.7%	0.6%	0.6%
Donaciones y Transferencias	0.0%	10.3%	5.3%
Recursos Determinados	13.2%	22.8%	15.3%
TOTAL INGRESOS	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIAF

Para los GL, la fuente principal de financiación la constituyen los Recursos Determinados (un 73,4% del PIM), seguido de los Recursos Directamente Recaudados (11,6%).

Estructura Porcentual de Fuentes de Financiamiento de los Gobiernos Locales (PSP), 2008

	PVA	PIM	PIM/PVA (%)
Recursos Ordinarios	11.6%	4.8%	6.5%
Recursos Directamente Recaudados	14.4%	11.6%	14.0%
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	1.5%	2.0%	1.9%
Donaciones y Transferencias	0.7%	8.3%	7.8%
Recursos Determinados	71.8%	73.4%	69.8%
TOTAL INGRESOS	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIAF

Sin embargo, al analizar los datos de la DGCP para los Gobiernos Locales se registra que la recaudación de los impuestos municipales no llega al 10% de los ingresos totales.

Ejecución por Fuentes de Financiación de Gob. Locales, 2008

Fuente	Devengado	Participación
Fondo de Compensación Municipal	3,121,331,555	25.5%
Impuestos Municipales	1,150,730,577	9.4%
Recursos Directamente Recaudados	1,798,600,087	14.7%
Donaciones y Transferencias	1,036,367,858	8.5%
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduana y Participaciones	4,944,426,210	40.4%
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	199,060,888	1.6%
TOTAL DE INGRESOS	12,250,517,174	100.0%

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP)

En este sentido, puede afirmarse que no sólo no hay una cultura de tributación o conciencia fiscal, sino que además, en muchos GL receptores de transferencias por concepto de canon, se ha producido, como se ha señalado anteriormente, una *pereza fiscal* en la recaudación de impuestos municipales. Ello supone un peligro, dado que la ausencia de tributación municipal puede llevar al colapso de muchos servicios³², incluso más grave en aquellos casos en los que con los recursos extraordinarios recibidos en los últimos años, se ha ampliado la oferta del Estado, pues se corre el riesgo de que ésta no pueda ser sostenida en el tiempo.

Los datos sobre recaudación tributaria son preocupantes. A pesar de que según el informe del PNUD (2008), Lima tiene tan solo el 28% del total del PEA, sus ingresos tributarios representan el 86.79% del total de ingresos a nivel nacional. Y, a su vez, solo tiene el 56.48% del total de contribuyentes inscritos. Esto significa que aún hay un largo camino por recorrer en cuanto a cultura tributaria, en relación a los departamentos.

Por lo tanto, en los próximos años, el reto estará en mejorar la recaudación del impuesto predial y las políticas tributarias subnacionales. Un paso inicial en esta dirección ha sido dado por el Ejecutivo el 20 de Marzo 2009, con la aprobación de la Ley N° 29332 que crea, a partir del 2010, un Plan de Incentivos para mejorar la gestión municipal. Estos incentivos serán otorgados, única y exclusivamente, a los Gobiernos Locales que muestren mejoras en sus niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión.

32 Entrevista con Samuel Torres, Dirección (interna) de Gobiernos Locales, MEF. Lima, 20 Mayo 2009.

Los recursos del *Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*, constituirán recursos determinados y se utilizarán para gastos de inversión y mantenimiento de infraestructura, principalmente. El objetivo de este Plan es doble³³. Por un lado, autoriza al MEF a que durante el 2009, otorgue recursos a los gobiernos locales para compensar la disminución de transferencias por concepto de FONCOMUN, debido a la menor recaudación del IGV y del Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que han sido ocasionadas por la desaceleración económica y la caída del consumo.

Y, por otro lado, a partir del 2010, se pretende incentivar la recaudación municipal a través de la transferencia de recursos adicionales a las municipalidades que logren aumentar la recaudación de sus tributos. En este sentido, será importante la implantación del módulo de catastro en las municipalidades, a través del SAT

(sistema de administración tributaria) o del padrón de registro, dependiendo, en un primer momento, de cuáles son sus capacidades administrativas, poblacionales y sus indicadores socio-económicos. Unido a esto, será importante desarrollar una

**Ley 29332 que crea Plan de Incentivos
a la Mejora de la Gestión Municipal,
21 Marzo 2009**

Art. 1. Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

1.1. Crease el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante Plan, el cual tiene por objeto incentivar a los Gobiernos Locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución de gasto en inversión.

1.2. El Plan se financia con cargo a los recursos del Tesoro Público por un monto equivalente a la detracción del Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN.

1.3. El Ministerio de Economía y Finanzas dentro del plazo de sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, mediante Decreto Supremo, establece los criterios y procedimientos de distribución de los montos del incentivo, así como los requisitos que deben cumplir los Gobiernos Locales para acceder al Plan.

1.4. El Plan es de aplicación a partir de la distribución de los recursos del FONCOMUN correspondientes al año fiscal 2010.

Art.2. Tratamiento presupuestal y de tesorería de los recursos del Plan.

Los recursos del Plan se incorporan presupuestalmente, en los Pliegos respectivos en la fuente de financiamiento Recursos Determinados y se destinan prioritariamente a gastos de inversión y de mantenimiento de infraestructura y son autorizados por la Dirección Nacional del Tesoro Público conjuntamente con los recursos del FONCOMUN.

Art. 3. Autorización excepcional para el año 2009.

Autorizarse a la Dirección Nacional del Tesoro Público de manera excepcional y únicamente durante el año fiscal 2009 para que, a partir de la vigencia de la presente Ley, otorgue recursos a los Gobiernos Locales hasta por el monto equivalente a la detracción a que se refiere el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el DS-N. 156-2004-EF y modificatorias. (...)

33 Inleconsultores (2009) "El proyecto de Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal". Disponible en: http://www.inleconsultores.com/archivo/No_105_Plan_de_Incentivos_mar1.pdf.



estrategia y un marco normativo adecuado para apoyar a las municipalidades en la implementación de mejoras en sus administraciones tributarias, considerando la heterogeneidad de sus capacidades.

Neutralidad fiscal, endeudamiento subnacional y plan anticrisis

Otro de los nudos críticos del proceso de descentralización fiscal se encuentra en la *neutralidad en la transferencia de los recursos*. Si bien se señala en la Ley de Descentralización Fiscal (LDF, N° 995), que la transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales debe realizarse con efectos fiscales neutros, es claro, que mantener esta neutralidad según avanza el proceso de descentralización, será imposible.

Por otro lado, el tema de endeudamiento subnacional surge como debate ante el plan anticrisis. En el Decreto Supremo N° 114-2005-EF que aprueba el reglamento del DL N° 995 de descentralización fiscal, señala en su *art. 30 del Título VI del Endeudamiento y Reglas para los Gobiernos Regionales y Locales* que se entiende por reglas de endeudamiento a la regla de límite del gasto no financiero, y a la regla de excepción. En este sentido, se puede afirmar que las Reglas fiscales han cumplido su función, pero las condiciones de los GR y GL han variado, por lo que deben modificarse. Por lo tanto, estas leyes deberán estar alineadas con la Ley de Gasto que señala que los gastos no financieros no deberían superar el 3%. En este sentido, se aprobó el Decreto de Urgencia N° 060-2009, por el cual se incrementó hasta un 50% el límite de recursos de canon, sobrecanon y regalía minera, que pueden ser destinados exclusivamente a gastos de mantenimiento de infraestructura de impacto regional y local, priorizando infraestructura básica, para los GR y GL³⁴.

En el art. 32 de la Ley de Descentralización Fiscal, se señala que los recursos obtenidos para endeudamiento de mediano y largo plazo, externo o interno, realizados por los Gobiernos Regionales y Locales, se destinarán única y exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública, los cuales deberán ser aprobados previamente en el marco de las normas de inversión pública, siendo procesada esta información por el SIAF.

Ante el contexto de crisis internacional, las medidas anticrisis del gobierno favorecen la posibilidad de que los subniveles de gobierno puedan endeudarse para inversión pública, lo que hace que surjan temores de que ello puede llevar a algunos gobiernos subnacionales a endeudarse antes de haber adquirido y mejorado su capacidad tributaria, ocasionando con ello graves consecuencias futuras a la economía del país, como ocurrió antes con Argentina y Brasil.

³⁴ El art.1.- Utilización de los recursos del Canon y Sobrecanon y la Regalía Minera para mantenimiento de infraestructura en los años 2009 y 2010, señala en su punto 1.4. que "A partir de la entrada en vigencia de la presente norma y hasta el 31 de diciembre de 2010, los gobiernos locales a que se refiere el numeral anterior podrán destinar adicionalmente hasta un 30% de los recursos que perciban, exclusivamente al mantenimiento de infraestructura de impacto local, priorizando infraestructura básica" (Decreto Urgencia N°060-2009).

No hay que olvidar que el proceso debe ser gradual para evitar los desequilibrios macroeconómicos.

Por otro lado, si bien la DF tienen nudos críticos internos por resolver, no debe olvidarse que de cómo se resuelvan y de cómo se defina el modelo de descentralización fiscal que seguirá el país, podrá tener un efecto favorable o no, en la integración territorial y la posibilidad o no de que los gobiernos subnacionales se conviertan en los promotores de su propio desarrollo territorial.

Recomendaciones

- El Poder Ejecutivo debe crear mecanismos que promuevan el acceso de los gobiernos subnacionales a información sobre proveedores y su desempeño.
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la República deben reformar la Ley del Canon o elaborar una estrategia de compensación a través de FONCOR y FONCOMUN, que contribuya a reducir el excesivo desequilibrio vertical y horizontal en la asignación de recursos económicos y que garantice una mayor equidad.
- En este sentido, es importante que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República rediseñen el modelo de descentralización fiscal acorde a las características del país e integrado con los tres niveles de gobierno.
- El Poder Ejecutivo debe desarrollar una estrategia para apoyar la mejora de la capacidad de recaudación tributaria de los Gobiernos Locales, en especial, del impuesto predial así como las políticas tributarias subnacionales.
- El Poder Ejecutivo debe elaborar un mapa de ingresos tributarios que aporte una visión objetiva de la realidad tributaria en función del lugar en dónde realmente se generen, con el fin de desplegar políticas racionales de redistribución fiscal en el territorio peruano.
- El Poder Ejecutivo debe aprovechar las matrices de competencias para ordenar las transferencias a los gobiernos locales que se halla en sus etapas iniciales y que se encuentran aún a tiempo de adoptar desde el inicio un enfoque orientado a la mejora de la gestión de los servicios públicos.



IV PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REGLAS ELECTORALES

Matriz de seguimiento

Materia identificada 2007-2008	Situación Actual
Debe evitarse la inestabilidad que produce la publicación anual de instructivos para el presupuesto participativo, y la demora en publicación de techos presupuestales	<ul style="list-style-type: none">- Se publicó un nuevo instructivo en el 2008 mediante Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01, que permite a los gobiernos regionales y locales iniciar a tiempo sus fases.- La Comisión de Descentralización aprobó modificaciones a la Ley Marco de Presupuesto Participativo, la Ley 29298 que modifica la Ley de Presupuesto Participativo especifica que "en ningún caso, las directivas, lineamientos o instructivos deben restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo". Así mismo, define la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales sobre el porcentaje del presupuesto institucional que corresponderá al PP. El monto respectivo se deberá publicar en la web de entidades.

<p>Calidad de los proyectos presentados para Presupuesto Participativo</p>	<p>- El MEF tiene una base de datos donde mide la calidad de proyectos presentados, pero no es de acceso público.</p>
<p>Cumplimiento de acuerdos y fortalecimiento de equipos técnicos en relación al Presupuesto Participativo</p>	<p>- La baja capacidad de inversión en los GR y GL llevan a que el incumplimiento de acuerdos siga siendo un problema.</p>
<p>Correspondencia de proyectos presentado en PP con competencias del nivel de gobierno que se trate</p>	<p>- El MEF publicó el D.S N°097-2009-EF, en el que se precisa los criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo.</p>
<p>Incipientes procesos de rendición de cuentas</p>	<p>- Aunque la rendición de cuentas para los Gobiernos Locales está fijada en la Constitución, el Congreso ha especificado la obligatoriedad de realizar como mínimo dos audiencias públicas regionales de rendición de cuentas por año, en el dictamen que modifica la LOGR aprobado por la comisión y pendiente aún de debate en el pleno. - En cuanto a los gobiernos regionales, sólo 8 de éstos realizaron en 2008, audiencias públicas de rendición de cuentas recogidas en la LOGR.</p>
<p>Los CCR y CCL no logran constituirse en reales espacios de concertación y la representatividad de sus miembros es débil</p>	<p>- No ha habido avances a este respecto</p>
<p>Los comités de vigilancia no cuentan con potestades efectivas ni recursos económicos</p>	<p>- Los comités de vigilancia no cuentan con potestades efectivas ni recursos económicos.</p>
<p>Revisión de las reglas electorales y de revocatoria</p>	<p>- Están para debate y aprobación en el Pleno del Congreso las modificaciones a las leyes de Elecciones Regionales y Elecciones Municipales. - Se observa que la excesiva revocatoria de autoridades municipales a Mayo de 2009 genera problemas de gobernabilidad local, por lo que la Comisión de Descentralización aprueba modificaciones a la Ley 26300 y el 7 enero 2009 se publica la Ley N° 29313 que modifica Ley de los derechos de participación y control ciudadano.</p>

Esta nueva ley contiene algunos ajustes que intentan garantizar la eficacia de la revocatoria como mecanismo de control, señalando que sólo puede darse una vez durante el mandato de una autoridad excluyendo la posibilidad de presentarle en el primer y último año del mandato, salvo en los casos de jueces de paz. Igualmente, se señala en el art. 23 de esta nueva Ley que la revocatoria sólo procederá en caso de que asistan por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral.

Temas críticos

Leyes Electorales.

Revocatoria del mandato

La Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (Ley N° 26300) regula los requisitos para consulta sobre la revocatoria de una autoridad regional o municipal³⁵. El 7 de diciembre del 2008, se llevó a cabo la sexta consulta popular en la que se decidió sobre la permanencia en el cargo de 242 alcaldes y 1005 regidores. En el nivel regional no hubo ninguna consulta³⁶. Para Mayo 2009, según informó el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el marco de esta Ley, vigente desde el año 1994, se había revocado el mandato a un total de 216 autoridades municipales. Dado el excesivo número de revocatorias realizadas sobre todo en localidades pequeñas, era claro que había un problema de gobernabilidad local, por lo que la Comisión de Descentralización introdujo modificaciones a la Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadanos aprobándose la Ley N° 29313.

Los ajustes introducidos intentan garantizar la eficacia de la revocatoria como mecanismo de control, señalando que ésta sólo puede darse una vez durante el mandato de una autoridad, pero la revocatoria no puede ser presentada ni en el primer y ni en el último año de mandato, salvo el caso de jueces de paz. También se señala en el art. 23 de la Ley N° 29313 que la revocatoria solo procederá en caso de que asistan por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral.

La revocatoria del mandato se fundamenta en los principios de rendición de cuentas y representatividad puesto que, en teoría, el electorado en ejercicio de su

35 La revocatoria de autoridades es un derecho de participación reconocido en la Constitución Política del Perú 1993 (art. 2 inciso 17 y 31), en el que se faculta a los ciudadanos a solicitar que se realice una consulta popular para pronunciarse acerca de la permanencia en el cargo de una autoridad regional o municipal elegida democráticamente.

36 USAID-Perú Pro-Descentralización, Apuntes descentralistas, boletín N° 1, noviembre 2008-enero 2009.

soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan un poder. Sin embargo, muchos de los candidatos que acceden a los Gobiernos Locales, cuenta con un porcentaje muy bajo de representatividad. Por lo tanto, este mecanismo de revocatoria de mandato puede ser un arma de doble filo, al funcionar no sólo como mecanismo de control, sino también como potenciador de los problemas de gobernabilidad local³⁷.

Sobre este punto, la Comisión de Descentralización cumplió con el punto 1 de la Agenda Legislativa trazada en su documento de Evaluación del Proceso de Descentralización 2007-2008 el cual señala:

“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”.

Reglas Electorales

La escasa representatividad subnacional es característica de los problemas de representación política en la región, así como la debilidad del sistema de partidos. Añadido a ello, la Ley Electoral Municipal disminuye la posibilidad de tener partidos más representativos. Por un lado, la inscripción de cualquier organización política o alianza electoral puede realizarse con tan sólo un 2,5% de adherentes del total de electores hábiles de su respectiva circunscripción, lo que favorece la fragmentación política o la pluralidad política, por encima de la creación de mayorías que puedan soportar gobiernos estables³⁸. Con ello se fomenta la aparición de candidatos independientes que llegan al poder construyendo una falsa representatividad y con poca intención de permanencia o continuidad política en el tiempo.

Igualmente, el hecho de que el presidente regional ganador tenga mayoría en el Consejo evita la representatividad, por lo que se discute la eliminación del premio de la mayoría y la elección de consejeros por provincia. De igual modo, se debate sobre la pertinencia de incorporar la segunda vuelta para los casos en que el candidato más votado tuviese menos del 30% de los votos válidos, aunque esta segunda vuelta tan sólo construye una “falsa representatividad”, dado que los ciudadanos votarían no al candidato de su preferencia, sino al del mal menor³⁹.

37 Tanaka, Martín (2007). La participación ciudadana y el sistema representativo. PRODES: Lima. También en, Wiener Bravo, Elisa (2003) “Municipios, poder y nuevas elites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla” en Sepia X, Tema II Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la Sociedad Rural. Pucallpa, 19-22 agosto. Según esta autora, la revocatoria es un fenómeno de la democracia y participación ciudadana poco estudiado, donde la inquietud principal de aquellos que promueven el ejercicio de los derechos ciudadanos y el fortalecimiento de los gobiernos locales, es saber en qué medida este mecanismo puede contribuir a fortalecer o desestabilizar las gestiones municipales.

38 Tanaka, Martín (2007) La participación ciudadana y el sistema representativo. PRODES: Lima.

39 A este respecto, Luis Pásara (2001) comenta en su artículo que en cuatro de las cinco elecciones presidenciales realizadas desde 1980 hasta el 2000, se le planteó al elector escoger entre opciones malas y muy malas.



También se plantean modificaciones en las reglas electorales para autoridades locales en las que el candidato ganador tenga una mayoría simple en el Concejo y se contempla la posibilidad de realizar una segunda vuelta cuando el candidato más votado tenga menos del 25% de los votos válidos. Todas estas modificaciones están recogidas en dictámenes⁴⁰ que aún no han sido aprobados por Pleno del Congreso de la República.

Recomendaciones

- El Pleno del Congreso de la República debe aprobar los dictámenes que modifican la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales en las que se establece la segunda vuelta y se elimina el premio a la mayoría, tanto en el concejo municipal como en el consejo regional para el candidato ganador, entre las principales modificaciones.
- Reformar la Ley de Partidos (2003) para contribuir no sólo a evitar la fragmentación política, sino a fortalecer un sistema de partidos políticos democráticamente sólidos.

⁴⁰ Es importante mencionar que existe un dictamen recaído en los Proyectos de Ley 321/2006-CR, 370/2006-PE, 733/2006-CR, 900/2006-CR y 1663/2007-CR que proponen modificaciones a los artículos 4º, 5º, 6º, 8º, 11º, 12º, 13º y 14º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (15 mayo 2009). Igualmente, existe un dictamen recaído en los Proyectos de Ley 745/2006-CR, 889/2006-CR, 934/2006-CR, 1568/2007-CR, 1584/2007-CR, 1604/2007-CR y 1856/2007-CR, que proponen modificaciones a los artículos 1º, 3º, 8º, 9º, 10º, 11º, 23º y 25º de la Ley N° 26864, ley de Elecciones Municipales (6 diciembre 2007).

V DESARROLLO DE CAPACIDADES Y GESTIÓN PÚBLICA

Matriz de seguimiento

Materia identificada 2007-2008	Situación actual
Los gobiernos regionales y locales tienen problemas para ejecutar sus recursos en especial aquellos de inversión	- El promedio de ejecución de recursos de inversión destinados a proyectos de los gobiernos regionales durante el 2008, fue de 49%. Sigue siendo difícil para los gobiernos regionales y locales, especialmente receptores de canon minero, ejecutar sus recursos en inversión. En este sentido, se ha aprobado en marzo 2009, la Ley 29332 que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, con el cual se pretende mejorar la recaudación de tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión.
Falta de capacidades para programar el gasto y organizar su ejecución, deficiente gestión de recursos humanos, complejidad de procesos de adquisiciones y limitaciones para formular proyectos	- El DS N° 002-2008-PCM, crea la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades. A fecha de Mayo 2009, se está trabajando en la versión final.

<p>Urge completar la reforma del empleo público</p>	<ul style="list-style-type: none"> -En Junio 2008, se aprobaron los Decretos Legislativos 1023, 1024, 1025 y 1026 por los que se crean condiciones para iniciar la reforma del empleo público (denominado Servicio Civil). El DL 1026 crea condiciones para la modernización institucional de los gobiernos descentralizados, aunque aún está pendiente su reglamentación. Asimismo, el régimen de gerentes públicos es una oportunidad para que los Gobiernos Regionales cuenten con personal gerencial previamente evaluado. -Se aprueba el Régimen Laboral Especial y la Escala Remunerativa de altos gerentes públicos a través de los DS N° 030-2009-PCM y 108-2009-EF respectivamente.
<p>Significativas necesidades de capacitación y asistencia técnica de GR y GL. La oferta de esos servicios es reducida y se encuentra principalmente en Lima.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -La SD-PCM ha iniciado sondeos para explorar la oferta de capacitación en otras regiones del país, sin embargo, la mayor oferta sigue encontrándose en Lima.
<p>Aún sin implementar Sistema de Planeamiento Estratégico y Sistema de Información Pública Descentralizada en relación a las capacidades y desempeño de los GR y GL</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Se emitió el D.L. N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), con la finalidad de darles base normativa. -Se instaló en octubre 2008, el Consejo Directivo del CEPLAN -En enero del 2009, la Resolución N° 009-2009/CEPLAN/PCM, aprueba la directiva para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES) 2010-2021. -En Febrero 2009, los representantes de los Gobiernos Regionales respaldaron la iniciativa del CEPLAN de priorizar proyectos estratégicos de desarrollo nacional, como la construcción de las carreteras interoceánicas, que se convertirán en corredores económicos y en el manejo integrado de cuencas como proyectos estratégicos nacionales del Plan 2010-2021.

Temas Críticos

Gestión interna

Articulación entre acciones de desarrollo de capacidades, nuevas funciones y capacidad de gestión

La capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados sigue siendo un tema crítico en la agenda de la descentralización. En teoría, el proceso incorpora la necesidad de fortalecer a los gobiernos que reciben el encargo de desarrollar las tareas que antes la desarrollaba el gobierno nacional, dado que sin este apoyo no sería posible lograr el objetivo de contar con más y mejores servicios para la población.

En base a este objetivo y desde que se inició el proceso, se han llevado a cabo, múltiples cursos de capacitación y procesos de asistencia técnica a cargo de las entidades transferentes. El problema con la mayoría de esos esfuerzos ha sido, por un lado, su poca utilidad de cara a lo que realmente requerían los gobiernos descentralizados para desempeñar bien sus nuevas funciones.

Por otro lado, la falta de coordinación a nivel nacional cuya consecuencia ha sido, en unos casos, la duplicidad de materias y, en otros, la superposición de eventos, dado que en la mayoría de los casos, se ha partido del supuesto que las funciones transferidas serían desarrolladas por las entidades receptoras de la misma forma en como lo hacía el nivel nacional.

Para agravar el problema, aún está pendiente el desarrollo e implementación del *sistema de seguimiento de la gestión descentralizada*. Si bien el reciente Informe sobre el proceso de descentralización de la Secretaría de Descentralización recoge como parte de la agenda del 2009, la construcción de un modelo de gestión descentralizada, una de las razones que explica esta tarea pendiente, es la falta de claridad sobre lo que se espera de los gobiernos descentralizados. Aunque las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales establecen las funciones que éstos deben ejercer, lo cierto es que hay inconsistencia entre ambas normas y tampoco se ha terminado de aprobar las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los Ministerios.

Por otro lado, sin desmerecer lo anterior, también es importante resaltar que los gobiernos regionales y locales tienen la responsabilidad de enfrentar problemas internos de gestión, que no dependen de la culminación de la transferencia de funciones sectoriales, ni de la capacitación para ejercerla.

El ordenar las actividades de las gerencias, simplificar procedimientos administrativos, destinar recursos para la implementación de sistemas de

Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades

La Presidencia del Consejo de Ministros (DS 027-2007-PCM), estableció como política nacional de obligatorio cumplimiento en materia de descentralización, capacitar sectorialmente a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión, otorgando como función de la Secretaría de Descentralización (SD-PCM) el conducir y articular el desarrollo de capacidades de gestión y el fortalecimiento institucional en los gobiernos regionales y locales (DS. 063-2007-PCM).

Con el DS 002-2008-PCM, se constituye la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, de carácter permanente, adscrita a la PCM. Esta Comisión, conocida inicialmente como "Plataforma", tiene como objetivo principal la "conducción, diseño, monitoreo y evaluación en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno en el proceso de descentralización que se desarrolle en el país".

La Comisión Multisectorial buscó articular todos los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica requeridos por los Gobiernos Regionales y Locales, dado que una de las principales críticas hechas por estas autoridades respecto de los esfuerzos anteriores se refería a la necesidad de que el mismo Gobierno Nacional debía organizarse mejor.

De este esfuerzo, nació el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (aún en revisión). La intención del Plan es establecer un sistema de acreditación para identificar la oferta existente a nivel nacional de programas de capacitación en gestión pública, priorizando la oferta y empezando por ámbitos donde ya hay experiencia anterior de desarrollo de capacidades, con el fin de que estos procesos fortalezcan otros, como el de la integración territorial.

En cuanto al financiamiento, la lógica de la SD es que el Plan sirva para articular los recursos con los que cuentan los diferentes actores de la descentralización como, por ejemplo, las asociaciones municipales y la cooperación internacional, entre otros.

Pese al esfuerzo que representa el Plan, no está claro cómo se va a abordar el desarrollo de capacidades vinculadas a las funciones sectoriales transferidas. Los sectores tienen sus propios planes existiendo aún una desarticulación en el ejercicio de la capacitación. Al no existir una uniformidad en lo que los sectores vienen revisando, se encuentran superposiciones. Por ello, la SD señala que se está elaborando una línea de base de la oferta de los sectores.

información que mejoren su gestión diaria, establecer procesos de trabajo y coordinación internos, no depende ni de la voluntad política del nivel nacional, ni de la transferencia de recursos adicionales.

Ese tipo de acciones corresponden al ámbito de cada gobierno y lo cierto es que, en el pasado, se han aprobado autorizaciones tanto para las leyes de presupuesto, como para que los Gobierno Regionales, especialmente, pudieran realizar su reorganización. Sin embargo, la mayoría de éstos, no ha utilizado adecuadamente dichas autorizaciones. Recientemente, el Decreto Legislativo

1026⁴¹ (régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales) abre la posibilidad de que estos gobiernos implementen procesos de modernización institucional integral, para mejorar los servicios a la ciudadanía y potenciar el desarrollo de sus jurisdicciones, incluso permitiendo que en el marco de éstos, se modifique la composición del personal reduciendo la participación del de apoyo e incrementando la del personal profesional. El proceso de modernización institucional integral comprende aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultados, mejora de la calidad del gasto y democratización, entre otros. La norma, también, busca hacer efectivo el traslado de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización. Aunque es cierto que la reglamentación de esta norma está pendiente, llama la atención que tampoco haya sido materia de agenda de los gobiernos descentralizados.

Sistemas administrativos

Los principales avances en esta materia se encuentran en el Sistema Administrativo de Recursos Humanos y en el de Presupuesto Público. En el primer caso, el bloque normativo constituido por los Decretos Legislativos 1023, 1024, 1025 y 1026, de junio 2008, representan el inicio de un proceso de construcción de un nuevo servicio civil. Por un lado, se crea la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el objetivo de ejercer la rectoría del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos del sector público (incluidas las entidades de la administración central, los gobiernos regionales y locales)⁴². Esta resuelve un vacío que se inició en la década de los noventa, cuando se eliminó el INAP y el sector público dejó de contar con una entidad técnica en materia de recursos humanos. Esta autoridad tiene como objetivo “mejorar el desempeño de los actuales servidores públicos en el cumplimiento de los plazos y trámites administrativos, el mayor compromiso y rendimiento de todos los trabajadores, estableciendo el mérito personal como principio y fuente de derechos”⁴³.

Con respecto a los Gobiernos Descentralizados, una de las tareas de SERVIR que resultará clave para mejorar capacidades, es la creación del Sistema Administrativo propiamente dicho, que estará constituido por las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas.

41 Presidencia de la República del Perú (2008) D.L 1026, Decreto Legislativo que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. 21 junio 2008. En: http://www.servir.gob.pe/web/attachments/080_080_014_DLEG1026.pdf

42 En: <http://www.servir.gob.pe/web/index.php/acerca-de.html>

43 Presidencia de la República del Perú (2008) D.L 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema civil de gestión de recursos humanos. 21 junio 2008. En: http://www.servir.gob.pe/web/attachments/080_080_012_DLEG1023.pdf

En este área, el mayor reto estará en los gobiernos descentralizados, ya que éstos son los que menos capacidades han desarrollado en la materia, en las pasadas décadas y deberían ser los primeros beneficiarios de las acciones de fortalecimiento que diseñe SERVIR.

Los gobiernos descentralizados también se beneficiarán del cuerpo de gerentes públicos (DL 1024⁴⁴), en la medida en que sus autoridades deseen contar con ellos. Se trata de un sistema voluntario de reclutamiento competitivo y transparente de personal especializado, principalmente, en materia de gestión pública (sobre todo, en lo referido a los sistemas administrativos). Igualmente, se ha aprobado la creación e implementación de programas de formación y actualización de los servidores públicos, mediante un sistema de acreditaciones de aquéllos programas, cuya calidad y enfoque esté orientado a mejorar el desempeño de quienes trabajan en las labores regulares del Estado. El sistema previsto en el Decreto Legislativo 1025 contará además, con el financiamiento de becas y tiene una clara orientación a la creación de un mercado regional que oferte formación de calidad, ya que ordena que no menos del 25% de los recursos del sistema, se destinen a los gobiernos descentralizados.

Finalmente, en materia de recursos humanos está pendiente la revisión del cuerpo de normas que configuran el régimen de incompatibilidades⁴⁵ y sanciones⁴⁶, que afectan la toma de decisiones de los servidores públicos. Hoy, estas materias son reguladas por varias normas en simultáneo, haciendo difícil su comprensión, por parte del servidor público y fácil, la comisión de faltas. Este marco legal confuso promueve la inacción del servidor para evitar caer en los supuestos previstos en el marco legal. A ello, se le suma la interpretación que de las normas realiza el sistema de control, lo que hace aún más difícil la toma de decisiones.

El otro avance que se registra en materia de sistemas administrativos es la introducción del Presupuesto por Resultados (PPR). Esta nueva forma de hacer el presupuesto deberá implementarse en el 2010 por todas las entidades públicas, inclusive por los gobiernos descentralizados.

44 Presidencia de la República del Perú (2008) D.L 1024 que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos. 21 de junio 2008. En: http://www.servir.gob.pe/web/attachments/080_080_011_DLEG1024.pdf

45 Las normas que establecen prohibiciones e incompatibilidades son: i) Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, así como su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°019-2002-PCM; ii) Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; iii) Decreto Supremo 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos y su norma reglamentaria aprobada mediante Decreto Supremo N° 060-96-PCM; iv) el Código Civil; v) Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, así como su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2005-PCM; vi) Ley N° 28175, Ley del Empleo Público (tomado de presentación "REGIMEN LEGAL DE INCOMPATIBILIDADES" elaborada por Richard Martin en reunión del grupo de trabajo para la elaboración de los decretos legislativos 1023, 1024, 1025, año 2008).

46 Las normas que regulan el régimen de sanciones se pueden encontrar en: i) Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, ii) Decreto Legislativo 276 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N°005-90-PCM, iii) Título IV de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y iv) el D.S. N° 021-2000-PCM.



La implementación del PPR es compleja, y a la fecha, se viene desarrollando sólo en una veintena de entidades del nivel nacional y en diferentes grados de avance, alrededor de los llamados programas prioritarios. Es pertinente llamar la atención sobre la meta del 2010, ya que de no implementarse correctamente el PPR en los Gobiernos Descentralizados se corre el riesgo de desvirtuar el instrumento.

Durante el período 2003-2005, existió un insuficiente número de proyectos de inversión y muchas dificultades para lograr la viabilidad de los mismos. Es por eso, que se simplificaron los procedimientos, reduciendo a 9 pasos la declaración de viabilidad de un proyecto y aumentando los topes para aprobar la ejecución a nivel de perfil. Esto ha permitido, que más proyectos cumplan con los requisitos en períodos cortos de tiempo. Sin embargo, esto no significa necesariamente la ejecución de los mismos. El problema mayor se registra a nivel de la ejecución del gasto. La combinación entre la complejidad del sistema de Adquisiciones y Contrataciones, la falta de recursos humanos capacitados para implementarlos y la reducida oferta de buenos proveedores en muchos lugares, está demostrando que sólo enfrentar el reto de mejorar la capacidad de gasto relajando las reglas de preinversión, es una estrategia insuficiente y riesgosa, que abre la posibilidad a la reducción de la calidad de la inversión.

Sin embargo, también es necesario resaltar que no todos los gobiernos regionales tienen un comportamiento similar en cuanto a la capacidad de gasto. Como muestra el informe N° 17 de Vigila Perú⁴⁷, la inversión de los gobiernos regionales ha crecido a una tasa promedio anual de 39% durante el periodo 2006-2008. Si bien esta tasa varía entre -9% y 99%, es posible reconocer el esfuerzo sustancial por parte de estos gobiernos regionales para mejorar su desempeño, a pesar de no haber contado necesariamente con una capacitación efectiva. El incremento de los recursos ordinarios, las donaciones y transferencias, y el aumento de los ingresos por concepto de canon y regalías, llevó a un incremento elevado del presupuesto, frente al cual los gobiernos regionales han hecho lo posible por utilizarlo.

Gobiernos regionales como el de Ancash y el de Madre de Dios incrementaron en más de 100% su presupuesto, y han logrado aumentar su tasa de inversión entre el 2004 y el 2008 en 56% y 69%, respectivamente. Sin embargo, el presupuesto de Loreto creció solo en 7%, siendo este crecimiento negativo de la tasa de inversión. Por el contrario, Tacna ha aumentado su presupuesto en 98% a pesar de haberlo ejecutado tan solo en un 27% durante el 2008, ha tenido un crecimiento sostenido de su inversión de 54% durante los 4 años⁴⁸.

47 Grupo Propuesta Ciudadana (2009) "Vigilancia del Proceso de Descentralización". Informe Vigila Perú. Reporte Nacional N°17, Balance Anual 2008. Lima, abril 2009.

48 Op. cita.

Si bien la brecha entre ingresos y gastos sigue siendo amplia, parece haberse desarrollado una capacidad de respuesta apropiada por parte de varios de los gobiernos regionales, frente a un proceso de descentralización que ha priorizado la transferencia de recursos y funciones, antes que el desarrollo de capacidades de gestión. Las iniciativas de parte del gobierno nacional durante el 2008, como se ha visto, han apuntado, principalmente, a cerrar la parte de las transferencias formales del proceso; mientras que el Plan de Transferencias 2009, apunta hacia una mejora de la gestión pública.

La reducida capacidad de ejecución del gasto es un problema sistémico, es decir, debe ser atendido desde varios sistemas administrativos de manera orgánica. Esta revisión debería buscar la coherencia e integración operativa de, al menos, el sistema de planificación, el de preinversión, el de presupuesto, el de adquisiciones y contrataciones del Estado y el de control, enfocándolos como un proceso único, ya que es así

como se articulan en las entidades públicas. En la medida en que cada sistema es desarrollado por su ente rector, como si fuera independiente y autónomo, se está trasladando al gestor público de cada entidad, la responsabilidad de dar coherencia al ciclo de gasto público.

Simplificación administrativa

La simplificación administrativa representa un primer paso en el camino de la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, ésta no ha sido asumida como una tarea urgente de los gobiernos descentralizados.

Informe de la SGP sobre Mejoras Administrativas por Entidad 2008 (Gobiernos Descentralizados)

- *Sólo 7 de los 25 Gobiernos Regionales han implantado acciones de simplificación de procedimientos (Archivo Regional Junín, Ayacucho, Junín, Pasco, Callao, Cusco, Lambayeque).*
- *Sólo 4 de las 194 Municipalidades Provinciales han implantado acciones de simplificación de procedimientos (Barranca, Huaral, San Martín, Trujillo).*
- *Sólo 18 de las 1684 Municipalidades Distritales han implantado acciones de simplificación de procedimientos (Ate, Barranco, Carhuacallanga, EL Tambo, Hualmay, La Punta, Lince, Lurín, Monzón, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, Santiago de Surco, Simón Bolívar, Torata, Ventanilla, Villa El Salvador).*
- *Sólo 13 Direcciones Regionales han implantado acciones de simplificación de procedimientos (DR Agraria de Ayacucho y de Junín, DR Comercio Exterior y Turismo de Junín, DR de Energía y Minas de Ayacucho y de Junín, DR de Producción de Junín, DR de Salud de Junín y de Piura, DR de Trabajo y Promoción de Empleo de Junín y de Pasco, DR de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho y Junín, DR de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Cajamarca).*

Por otro lado, también es de destacar la debilidad del marco normativo en materia de simplificación administrativa. Pese a que se ha calificado a esta materia como una Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento⁴⁹ se registran muy pocos avances (ver cuadro). Esto indicaría que existen pocos incentivos para que las autoridades se decidan a emprender procesos de simplificación.

Desde el punto de vista normativo, hay que resaltar que se han aprobado numerosas normas que buscan garantizar la simplificación administrativa en la Administración Pública. Las normas prevén acciones, tales como (i) asignar competencias y funciones a diversas entidades del propio Estado; (ii) establecer determinadas pautas de comportamiento a las entidades públicas; (iii) regular sanciones e incentivos respecto del cumplimiento de las normas de simplificación; entre otros.

Incumplimiento de normas de simplificación administrativa

Ley del Silencio Administrativo: el 74% de las entidades públicas -sobretudo las municipalidades- no cumple con esta norma, según la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

Actualización del TUPA: Sólo 575 de un total de 2.184 instituciones del Estado han actualizado su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), según el reporte del 13 de abril de 2009 de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Los menores niveles de cumplimiento en la entrega de sustentación legal y técnica se dan en las Direcciones Regionales (33%), Municipalidades Provinciales (46%) y Municipalidades Distritales (17%).

Sólo el 27% de las municipalidades distritales han actualizado su TUPA.

Denuncias: 27 de 33 denuncias por obstáculos a la inversión formuladas en el primer trimestre de 2009 ante INDECOPI, se refieren a trámites municipales.

En esencia, el marco normativo establece que corresponde a la Secretaría de Gestión Pública, el papel rector en materia de simplificación; a INDECOPI, la responsabilidad de identificar las barreras burocráticas ilegales o irracionales de acceso al mercado. También debe denunciarlas ante la Defensoría, para que ésta actúe en el marco de sus competencias ante el Tribunal Constitucional, en caso de estar contenidas en ordenanzas municipales.

Sin embargo, la legislación ad-hoc ha demostrado ser insuficiente puesto que hay significativos niveles de incumplimiento de resoluciones y normativas dictadas por las autoridades competentes.

⁴⁹ El D.S. 027-2007-PCM, Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, establece las políticas en materia de simplificación administrativa de la siguiente forma: promover la permanente y adecuada simplificación de trámites; implementar ventanillas únicas de atención al ciudadano; promover la aplicación del silencio administrativo positivo; simplificar la comunicación entre los órganos de línea; y, promover el uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación en las distintas entidades públicas.

Recomendaciones

- El proceso de descentralización debe ir de la mano de la reforma y modernización de la administración pública. En ese sentido, el Congreso de la República en coordinación con el Poder Ejecutivo, deberá complemente las medidas destinadas a iniciar la implementación del servicio civil, especialmente con la revisión del cuerpo de normas que configuran el régimen de incompatibilidades y sanciones que afectan la toma de decisiones de los servidores públicos, si es que se busca mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados.
- Es importante también que el Poder Ejecutivo en coordinación con el Congreso de la República y los entes rectores de los Sistemas Administrativos, revisen la coherencia e integración normativa y operativa de los sistemas administrativos que tienen impacto directo en la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados-planificación, preinversión, presupuesto, adquisiciones y contrataciones del Estado y control.
- Se requiere que el Poder Ejecutivo informe periódicamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República sobre los avances en materia de simplificación administrativa.
- El Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso el proyecto de ley para reformar los regímenes laborales del servicio público.



VI LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

De cara a la experiencia ganada a través de los más de seis años que han transcurrido desde que se inició el proceso de descentralización, es pertinente analizar la arquitectura institucional con el que éste nació, así como los cambios que se han producido.

La conducción del proceso de descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) reconoció la necesidad de que un proceso de la magnitud de la descentralización tuviera una autoridad dedicada a promoverlo y darle seguimiento a sus avances. De esa forma, nace el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como conductor del proceso. En su conformación, se incluyó la representación de los tres niveles de gobierno y en sus funciones se incidió en su carácter técnico. Sin embargo, el CND nació bajo una concepción controlista de parte del Poder Ejecutivo al disponer en su directiva una mayoría de representantes del Poder Ejecutivo estableciendo mayorías y minorías en lugar del consenso en su toma de decisiones. El otro problema radicó en su relación y capacidad de decisión dentro del Poder Ejecutivo para llevar adelante la descentralización que implicaba una redistribución del poder estatal.

En el año 2005, el CND fue disuelto y sus funciones absorbidas por la Presidencia del Consejo de Ministros que creó la Secretaría de Descentralización bajo el

supuesto que al ser parte de la PCM, se daría mayor impulso político al proceso de descentralización. Con ello se eliminó la representación de los presidentes regionales y de las municipalidades, aunque mediatizada era importante para establecer un mecanismo institucionalizado de diálogo sobre el proceso de descentralización.

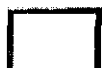
Por otro lado, más allá de la formalidad de la transferencia de las 180 funciones previstas en las normas de funciones, lo cierto es que el nivel de apoyo que el proceso de descentralización ha recibido por parte de las autoridades nacionales –técnicas y políticas- parece estar sujeto al impulso que cada titular le dé. Así, es posible encontrar desde ministerios que tienen oficinas de descentralización con responsabilidades claras y que han pasado a ser parte del funcionamiento regular de la institución (ej. MIMDES, MINSA) a simplemente encargar el proceso a algún área de apoyo como planificación (ej. MINEM o MINAG).

Otra forma de apreciar el proceso de aceptación del nivel nacional, se puede ver en los proyectos de normas de Ley de organización y funciones que éste ha remitido al Poder Legislativo. En la mayoría de los casos, el acápite referido a los mecanismos de coordinación no ha sido desarrollado.

Cabe preguntarse entonces, si una reforma de esta envergadura no requiere contar con una arquitectura institucional diferente, que separe las funciones políticas de conducción, de las tareas técnicas de seguimiento y apoyo que requiere el proceso de descentralización.

La organización del gobierno regional

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la formación obligatoria de cinco gerencias regionales, bajo las cuales se adscribirían las direcciones regionales sectoriales, algunos han señalado que ello es una “rigidez institucional”, otros que está contra la autonomía administrativa que garantiza la Constitución. Los legisladores que aprobaron la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales concibieron la estructura básica de los gobiernos regionales como un sistema gerencial a partir de las premisas de la nueva gestión pública (NGP) y de integrar los sectores que habían atomizado la gestión pública en el nivel departamental. Por otra parte, evitar que los gobiernos regionales tengan tantas gerencias como ministerios existen en el nivel del gobierno nacional, lo que burocratizaría la gestión regional atomizando la toma de decisiones en vez de una visión integral de los problemas y de sus soluciones.



A través de los últimos años, algunos Gobiernos Regionales han buscado imitar el modelo ministerial del gobierno nacional. El primero, fue el Gobierno Regional de Arequipa que por ordenanza regional desapareció las gerencias previstas en la LOGR y las sustituyó por gerencias sectoriales (elevando a esa categoría las direcciones regionales). De igual forma, viene actuando el Gobierno Regional de la Libertad. Esto ha motivado que las Gerencias (ex Direcciones Regionales) se declaren en reorganización administrativa y se encuentren en proceso de ajustar su estructura, en atención a las funciones que han sido transferidas a fin de optimizar los recursos existentes para estas áreas.

De esta forma, se está evaluando, por ejemplo, en la Gerencia de Salud, el traslado de la unidad ejecutora que tiene la Gerencia a la red de salud de Trujillo y por tanto, la Gerencia pasa a ser efectivamente un órgano de línea dependiente de los órganos de apoyo del Gobierno Regional. Con ello, la Gerencia concentra sus funciones en aspectos de regulación y fiscalización, conforme a sus competencias y, lo correspondiente a la administración del aparato prestador en los órganos responsables de articular a los establecimientos de salud.

El Gobierno Regional de Cajamarca, a su vez, ha organizado su proceso de ejecución de obras. Ello ha creado un proceso interno de trabajo y asignación de funciones, que en la práctica funciona como un organismo público ejecutor de la inversión en infraestructura operando, esencialmente, bajo la modalidad de contrata. Su objetivo es darle una mirada más estratégica a los procesos de formulación de proyectos de desarrollo territorial, a efecto de trabajarlos como programas que articulen esfuerzos intersectoriales y que generen un verdadero impacto en la jurisdicción de acuerdo a las prioridades establecidas y a los recursos existentes. Eso ha requerido un esfuerzo de coordinación (y de fusión) de varias áreas que, en el esquema tradicional, se responsabilizan de la preinversión.

El Gobierno Regional de San Martín, por su parte, ha venido apoyando a la zona del Bajo de Huallaga en la formulación de su Plan de Desarrollo. Los seis gobiernos locales de la zona han conformado una mancomunidad, con el objetivo de alcanzar las metas de desarrollo en los distintos ejes priorizados. Uno de estos ejes es el correspondiente a salud, razón por la cual, en la dirección regional de Salud (DIRESA) se ha venido impulsando la conformación de un Directorio en el que participen representantes de estos gobiernos locales y coparticipen en la toma de decisiones vinculadas con los temas sanitarios priorizados y la gestión de establecimientos de salud de su área de intervención.

Si bien el Directorio aún no ha sido formalizado mediante ordenanza regional, el espacio de coordinación existe y se realizan reuniones periódicas para discusión de temas, búsqueda de sinergias y planteamiento de soluciones que involucren el compromiso de más de un nivel de gobierno. Asimismo, esta dinámica está generando que esté en discusión la conformación de otros espacios similares para la atención de otros ejes priorizados en la zona del Bajo de Huallaga y Cainarachi.



Ello ha logrado un avance importante, no solo para la coordinación de intervenciones, sino también para el fortalecimiento de capacidades en los niveles locales.

Estas experiencias evidencian los problemas que tienen los Gobiernos Regionales para organizarse. En la práctica, los procesos de transferencia se iniciaron sin una mirada de conjunto. Cada sector trabajó, brindó asistencia técnica y entregó recursos mediante la coordinación directa con su contraparte en la región, pero sin la participación de la alta dirección del gobierno regional. Conforme avanzó el proceso, esta situación fue mejorando y los sectores, poco a poco, reconocieron que la transferencia no era hacia el que hasta hacía poco era su órgano desconcentrado, sino hacia el gobierno regional. Era con éste último, con quien debía coordinar y articular los aspectos relativos al proceso.

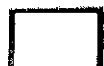
Sin embargo, a pesar de los avances, en las direcciones regionales de los gobiernos regionales se ven replicadas, en la mayoría de los casos, estructuras semejantes a la de los ministerios, con formas de planeamiento, operación y gestión con enfoque sectorial. Este enfoque sectorialista va a replicar los mismos problemas que se dan en el nivel central cuando crea la "comisiones intersectoriales" dado que las demandas sociales son de naturaleza multisectorial en la mayoría de los casos.

Respecto a las modificaciones a la estructura básica de los gobierno regionales hay que precisar que la autonomía administrativa de los gobiernos regionales está sujeta al ordenamiento jurídico de la descentralización. El número, la nomenclatura y las funciones de las gerencias regionales están establecidas por ley orgánica y no pueden modificarse por ordenanza regional. En consecuencia, las ordenanzas regionales que incrementen el número de gerencias, cambien la nomenclatura o las funciones generales de dichas gerencias regionales son incompatibles con el ordenamiento jurídico vigente en materia de descentralización.

Relaciones Intergubernamentales

La idea de autonomía que se viene entendiendo casi como una independencia absoluta de campos de acción de los diferentes niveles de gobierno, sumada a la poco desarrollada función de rectoría sectorial, no contribuye a integrar las acciones de los diferentes niveles de gobierno que actúan en un mismo territorio. La autonomía es relativa no absoluta, es decir, es una autonomía que debe ser ejercida en el marco de la Constitución Política y las leyes.

En los años que lleva el proceso de descentralización no se han creado mecanismos de coordinación efectivos que garanticen la adecuada articulación entre los niveles de gobierno. La capacidad de coordinación está mucho más asociada a la voluntad de los funcionarios y servidores involucrados en un servicio que a la existencia de funciones complementarias debidamente identificadas para la prestación de éstos o a los mecanismos institucionales establecidos legalmente.



En la Agenda Legislativa diseñada por la Comisión en la "Evaluación del Proceso de Descentralización 2007-2008", se estableció en el punto 3 de su Agenda lo siguiente:

"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."

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo representa un avance en ese sentido al disponer que los Ministerios, en tanto rectores de políticas sectoriales, deben establecer mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno. Pese a ello, ni los proyectos de leyes de organización y funciones que fueron remitidos por el Poder Ejecutivo ni aquéllos que fueron aprobados mediante decretos legislativos, también por el Poder Ejecutivo, han desarrollado dichos mecanismos. Por ello la

TITULO IX

COORDINACION INTERREGIONAL, REGIONAL Y NACIONAL

Modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 92°.- Coordinación con los Gobiernos Locales

El gobierno regional coordina con los gobiernos locales provinciales de su jurisdicción la formulación y ejecución de las políticas regionales, los planes anuales, el plan regional concertado y el presupuesto participativo, en particular los proyectos de inversión de ámbito interprovincial y de impacto regional; para lo cual convoca reuniones periódicas con los alcaldes provinciales y establece, además, comisiones y reuniones técnicas para tal efecto.

Artículo 93°.- Coordinación con el Poder Ejecutivo

El gobierno regional coordina con el Presidente del Consejo de Ministros y sectorialmente coordina la gestión de gobierno en relación a las políticas nacionales, con los ministros correspondientes, por intermedio de las gerencias regionales respectivas las que se reúnen periódicamente con el ministro del sector. Los gobiernos regionales participan en el Consejo de Coordinación Gubernamental que preside el Presidente del Consejo de Ministros."

Comisión consideró pertinente hacer precisiones en las LOF de los Ministerios para establecer las necesarias relaciones entre los ministerios y los gobiernos regionales para el caso de los ministerios con competencias compartidas. Así mismo, en las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobada por la Comisión y pendiente su debate y aprobación en el Pleno del Congreso se incorpora las coordinaciones de los gobiernos regionales con los gobiernos locales y con los ministerios.

La articulación es necesaria entre el nivel nacional y los otros dos niveles de gobierno y entre los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y entre éstas y las distritales. Todos estos gobiernos conviven en un mismo territorio, y aún cuando se delimiten con claridad las competencias y funciones de cada uno de ellos, lo cierto es que muchos de los servicios del Estado y de las inversiones públicas requieren de la participación conjunta para su prestación adecuada. Este caso está claramente presente por ejemplo en las actividades de promoción de salud que se realizan conjuntamente entre las direcciones regionales y las municipalidades, así como en el mantenimiento y mejora de infraestructura de servicios básicos que viene siendo atendida con recursos municipales, aún cuando se trata de funciones regionales.

Cabe señalar, que los mecanismos de articulación no pueden ser únicamente técnicos –referidos al cumplimiento de las funciones– sino que existen en el plano político ya que son las autoridades políticas las que hacen viable la implementación de políticas de desarrollo que se traduzcan en proyectos conjuntos, ya que a ellas les corresponde negociar la participación de su jurisdicción en el presupuesto, identificar los beneficios de inversiones conjuntas y transmitirlos a su población, asignar de forma sostenible recursos para el funcionamiento de dichos servicios o el mantenimiento de la infraestructura, etc.

Desde la Presidencia del Consejo de Ministros, se han conformado diferentes espacios para facilitar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, tales como las Mesas de Articulación Intergubernamental. Por otro lado, están las Juntas de Coordinación Interregional y el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) que crea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

De todos ellos, el de mayor relevancia debería ser el CCI en tanto es reconocido por la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el CCI que, por naturaleza, es un espacio de articulación donde se inscriben los tres niveles de gobierno, permanece aún inactivo porque aún no se ha aprobado su reglamento.

El proyecto de reglamento ha sido concertado con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), y está a la espera de la aprobación del Poder Ejecutivo.



Por otro lado, la SD ha instalado 10 mesas de articulación intergubernamental. Las mesas funcionan por departamentos y a demandas. Se instalan en las zonas de alto grado de conflictividad con el fin de hacer visible ante la ciudadanía que hay asuntos de competencia de diferentes niveles de gobierno, en donde se necesita reforzar y mejorar las demandas intergubernamentales. Estas hacen visibles ante la ciudadanía las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno. La agenda es definida por el gobierno regional y los alcaldes.

Estas mesas funcionan como audiencias públicas y de rendición de cuentas, ya que se encuentra presente la autoridad regional, provincial y distrital, la sociedad civil, y los medios de comunicación. A través de estas mesas se despacha directamente al funcionario sectorista con la contraparte del correspondiente ministerio.

Por otro lado, y quizá el espacio de coordinación que mayor relevancia política ha ganado, es la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Ésta se reúne con el Consejo de Ministros y el Presidente de la República, periódicamente. La agenda es propuesta por los propios presidentes regionales y, por lo general, está concentrada en los temas de inversión pública y ejecución del gasto, y sigue la línea del Plan de Trabajo Febrero-Diciembre 2009, elaborado por la Asamblea. Entre los temas que se han priorizado resaltan: el Plan Anticrisis; una propuesta de reforzamiento territorial y de los recursos humanos regionales, con el fin de presentarlos a la cooperación internacional; descentralización del PRONAA y otros programas de "protección social", preparando una posición común, entre otros.

Asimismo, en la línea de su consolidación, la Asamblea se va a inscribir como una asociación civil sin fines de lucro. Para tener una base legal, han conseguido que 20 de los 25 gobiernos regionales emitan una ordenanza reconociéndola. El modelo que están buscando implementar es uno similar a la Asamblea Nacional de Rectores, donde los que la conformen den una cuota para su funcionamiento.

Pero si bien desde el Ejecutivo se han abierto espacios para la articulación intergubernamental siguiendo una lógica de arriba abajo, poco se está haciendo para activar los mecanismos ya existentes de articulación intergubernamental de abajo-arriba.

Este es el caso de los Consejos de Coordinación Regional y Local que si bien deberían reunirse al menos dos veces al año, en muchos de los casos, permanecen prácticamente inactivos. A pesar de que son órganos de concertación, también podrían ser órganos de articulación intergubernamental entre el nivel regional y local y la sociedad civil. Si la descentralización pretende un acercamiento del Estado a sus ciudadanos a través de las instancias más cercanas a éstos, los Consejos de Coordinación Regional y Local deberían ser instancias más activas que facilitasen una información más adecuada a los niveles superiores de gobierno para mejorar el diseño de las políticas públicas y los planes concertados de desarrollo.



La Comisión ha realizado modificaciones a los Consejos de Coordinación Regional, eliminando el porcentaje que limitaba y mediatizaba la representación de los representantes de la sociedad civil organizada en la medida que es necesaria ampliar y lograr la más amplia participación ya que es necesario promover los mecanismos de diálogo para superar los conflictos y canalizar las demandas sociales.

Sin embargo, el proceso de descentralización parece tener sumidos a los gobiernos regionales en sus negociaciones con el Gobierno Nacional prestando poca atención a las demandas de los Gobiernos Locales.

Recomendaciones

- Se considera necesario que el Presidente de la República se reúna periódicamente con los Presidentes Regionales y los alcaldes partiendo de la premisa que para gobernar en un Estado Unitario y Descentralizado se requiere **cogobernar** en la medida que el poder y los recursos están descentralizados.
- Se considera impostergable que el Poder Ejecutivo apruebe el reglamento y active el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), como entidad que fomenta la comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, como fecha límite para diciembre del presente año, 2009.
- Se requiere que el Poder Legislativo mejore la representatividad, participación y acción de los Consejos de Coordinación Regional y Local mediante la aprobación de las modificaciones a la legislación sobre la materia.
- El Poder Ejecutivo debe consolidar las relaciones de complementariedad y coordinación de las acciones de los tres niveles de gobierno para lograr la acción integrada del Estado frente al ciudadano, de forma tal que se fortalezca su carácter unitario.
- Se requiere que el Poder Ejecutivo implemente el Sistema de Información sobre el proceso de descentralización, previsto en el artículo 24° de la LBD, con el fin de que la información sobre el proceso sea accesible a los diferentes actores estatales involucrados, así como a la ciudadanía que participa del mismo.
- En la misma línea es recomendable que el Informe de Avances del proceso de descentralización se realice durante el primer trimestre de cada año, de forma tal que sirva efectivamente de base para un amplio debate nacional respecto de esta política de Estado.



CONCLUSIONES

Durante el período 2008-2009, el proceso de descentralización se ha centrado, principalmente, en finalizar el proceso de transferencia de las funciones y competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales contenidas en el Plan Anual 2008, y en optimizar el funcionamiento de los sistemas administrativos (tales como el SNIP y el sistema de adquisiciones y contrataciones) y en la reforma de los Ministerios mediante las nuevas leyes de organización y funciones que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ordena, aunque esta reforma aún no ha terminado.

Sin embargo, muchas de estas funciones que se han transferido no han ido acompañadas de los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios, poniendo de manifiesto no sólo la necesidad de fortalecer las capacidades de los niveles descentralizados de gobierno para un desempeño más eficiente de sus nuevas responsabilidades, sino revelando que el proceso descentralizador se está llevando a cabo de una manera descoordinada y desintegrada, convirtiéndose en un fin en sí mismo, más que en el medio para lograr los objetivos que este proceso promueve.

Es así que, si bien se han llevado a cabo, interesantes avances en ciertas áreas, el proceso carece de una visión articulada que integre todos los aspectos y los interconecte entre sí, buscando sinergias para el desarrollo y para seguir avanzando en un modelo de Estado descentralizado.

Más de seis años después de haberse iniciado el proceso, se hace evidente que es necesario perfeccionar el ordenamiento legal de la descentralización, puesto



que la realidad nos va indicando que hay aspectos no previstos o incompletos. También, ha transcurrido un periodo suficiente para que existan lecciones que podrían apuntalar el desarrollo de la descentralización de forma sostenible. Asimismo, los recursos extraordinarios de los que ha gozado el país en los últimos años, han distorsionado el proceso de descentralización, centrando la agenda pública en el gasto y no en la capacidad de gestión del Estado en favor del ciudadano.

A diferencia del año 2002 cuando se inició el proceso, hoy el país cuenta con actores que gozan de mayor información, que tienen experiencias concretas desde las cuales aportar al diseño normativo, con redes de organizaciones que han seguido el proceso y han formado una masa crítica respecto de éste. Este capital social es un instrumento valioso para desarrollar un análisis profundo de las fallas y las oportunidades que la revisión del marco legal representa.

Es momento entonces de repensar cuál es la visión compartida del proceso de descentralización que se busca impulsar y a partir de ella, imponer la revisión del marco legal que la dibuje y haga posible su implementación. No basta con la revisión aislada de cada aspecto de la descentralización –económico, fiscal, administrativo, político, etc.–, pues como ya se ha señalado, todos ellos son interdependientes y por ende, se requiere mantener el equilibrio entre los mismos para asegurar su adecuada implementación.

En esta orientación la Comisión ha realizado importantes acciones como atender el problema de la regionalización del país modificando la legislación sobre la materia, perfeccionar las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales, modificar las leyes de elecciones regionales y municipales, aprobar un grupo de leyes de organización y funciones de los ministerios como parte de la reforma del Poder Ejecutivo, entre otros temas de la agenda de la descentralización.



AGENDA LEGISLATIVA

1. REFORMA DEL PODER EJECUTIVO.-

Continuar con la aprobación de las leyes de organización y funciones de los Ministerios como parte de la reforma del Poder Ejecutivo. Que el Poder Ejecutivo presente al Congreso, el proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación que es el único que está pendiente de presentación. Revisar y adecuar a la LOPE los decretos legislativos de organización y funciones de los Ministerios del Ambiente, Agricultura y Producción.

2. REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.-

Evaluar el modelo de gestión pública nacional, regional y local con el objeto de formular propuestas para su reforma y modernización.

3. FORTALECER EL SISTEMA DE PARTIDOS Y PROCESOS ELECTORALES.-

Perfeccionar las normas que regulan el sistema de partidos y de procesos electorales para mejorar la calidad de la representación en los niveles regionales y locales

4. PERFECCIONAR LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.-

Perfeccionar la descentralización fiscal revisando tanto las normas que promuevan la mejora de la capacidad de recaudación de los gobiernos locales, como los sistemas de transferencia de recursos a gobiernos descentralizados para que guarden coherencia con las funciones transferidas y contribuyan a reducir el excesivo desequilibrio vertical y horizontal en la asignación de recursos económicos, para garantizar una mayor equidad.



5. REVISAR RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y SANCIONES.-

Revisar de forma integral el cuerpo de normas que configuran el régimen de incompatibilidades y sanciones que afectan la toma de decisiones de los servidores públicos, para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados.

6. PERFECCIONAR LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.-

Perfeccionar la normatividad de los sistemas administrativos para mejorar su coherencia e integración normativa y operativa, especialmente en los casos en que éstos tienen impacto directo en la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados (planificación, preinversión, presupuesto, adquisiciones y contrataciones del Estado y control).

7. PERFECCIONAR EL MARCO LEGAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA DESCENTRALIZADA.-

Evaluar y perfeccionar el marco legal de la promoción de la inversión privada, en especial la descentralizada, ya que gran parte de la normatividad proviene del periodo anterior a la descentralización.

8. ADECUAR LAS LEYES DE ACTIVIDAD SECTORIAL.-

Evaluar y modificar las leyes de actividad sectorial nacional en la medida que esa legislación corresponde al modelo anterior a la descentralización.

9. PRESENTACIÓN DEL INFORME DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRIMER TRIMESTRE.-

Establecer la obligación de presentar el Informe de Avance del Proceso de Descentralización en el primer trimestre de cada año para facilitar el amplio debate de esta política de estado.



ANEXO:

Síntesis de avances respecto de los nudos críticos identificados para el periodo 2007-2008

En esta sección se presentan un resumen de los nudos críticos identificados en el informe anterior y el estado de la cuestión un año después.

Nudo crítico 1: Visión de conjunto del proceso

Materia	Avance
La difusión del informe entre los responsables del proceso en los tres niveles de gobierno	- El portal del Gobierno Regional de Apurímac elaboró una nota sobre el informe debido a que éste hace referencia a la experiencia de articulación de Apurímac entre los diversos niveles de gobierno.
La necesidad de que las responsabilidades de conducción, gestión y vigilancia del proceso se ejerzan considerando las múltiples dimensiones que contiene	- Sigue existiendo una ausencia de visión holística del proceso.

<p>Se recomienda que para el informe y evaluación del 2009, la comisión no solo reciba el punto de vista de quien es el responsable de la conducción del proceso de descentralización, la PCM, sino también aquella de GR y municipalidades.</p>	<p>- Sigue pendiente que otras entidades, como los GR y municipalidades, remitan también al Congreso un informe desde su punto de vista.</p>
--	--

Nudo crítico 2: Organización territorial y conformación de regiones

Materia	Avance
<p>Que el Poder Legislativo flexibilice el proceso de conformación de regiones, eliminando la obligatoriedad de realizar referéndum en los años 2009 y 2013</p>	<p>- El 13 de junio 2009, se publicó la Ley 29379 que modifica el art. 29º y la segunda disposición transitoria de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización; y los art 7, 8 y 15 de la Ley N°28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (9 julio 2004). Se eliminan los plazos fijados para convocar referéndum, hasta que sean solicitados por las regiones cuando lo estimen conveniente.</p>
<p>Que el PE fomente el trabajo conjunto de municipalidades y GR, para lo que un primer paso es que el MEF emita las normas que permitan la ejecución conjunta de acciones</p>	<p>- Se promulgó en abril del 2009, la Ley 29341 que modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y Dicta otras Disposiciones, brindándoles facilidades para la ejecución del presupuesto y de proyectos de inversión. Sin embargo, aún no se aprueba el reglamento de la Ley 29341.</p>
<p>Que el PE emita un Plan de Organización Territorial y un Plan Nacional de Regionalización</p>	<p>- La creación en mayo 2008, del Ministerio del Ambiente es un paso para la realización de un ordenamiento del territorio para el desarrollo a través de la zonificación ecológica y económica (ZEE) a nivel nacional, regional y distrital. - En el 2009, la SD ha elaborado los términos de referencia y el expediente de contratación de</p>

<p>Que GRs y GLs unan esfuerzos para realizar acciones de mayor envergadura que muestren los beneficios de la integración</p>	<p>consultores con el fin de elaborar el Plan Nacional de Regionalización, a partir de los resultados obtenidos.</p> <p>-La integración territorial se lleva a cabo a través de los distintos GRs con el fin de realizar acciones conjuntas, como la construcción de grandes infraestructuras viales. Sin embargo, aunque hay experiencias de colaboración entre GRs y GLs, las acciones conjuntas entre éstos para realizar acciones de mayor envergadura no parecen ser muy abundantes.</p>
---	---

Nudo crítico 3:

Heterogeneidad de municipalidades y accesibilidad del territorio

Materia	Avances
<p>Que el PL revise la asignación de competencias y funciones en el nivel local de gobierno, para posibilitar la generación de sinergias, precisar roles, etc.</p>	<p>-En abril 2009, la SD presenta una propuesta de modificación al art. 139º de la LOM, así como una propuesta de disposición complementaria a efectos de regular la estratificación de las municipalidades distritales y provinciales. Esta estratificación favorecería la asignación de competencias y recursos en el marco de los procesos de descentralización y modernización del Estado.</p>
<p>Que el PE analice el marco legal e institucional para que las municipalidades deleguen funciones a instancias como las municipalidades de centros poblados, las comunidades, etc.</p>	<p>-En Junio 2009, se aprueba la autógrafa de Ley que propone modificaciones en diversos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley Nº 27972. Estas modificaciones dispone que las Municipalidades de Centros Poblados (MCP), mantienen una dependencia de las municipalidades distritales y provinciales, las cuales tienen que entregar a las MCP de su jurisdicción, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el Gobierno Nacional, para el cumplimiento de la prestación de servicios públicos delegados. El uso de los recursos transferidos será responsabilidad de los alcaldes y regidores de las Municipalidades de centros poblados.</p>

Nudo crítico 4: Transferencia efectiva de autoridad y Recursos a Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Materia	Avances
<p>Que el PL modifique la Ley del Sistema de Acreditación para que se de luego de que los GRs y GLs estén ejerciendo de manera delegada, y que se refiera a aspectos sustantivos de la gestión de lo transferido</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión aprobó el dictamen que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la cual deroga la Ley del Sistema de Acreditación. - La SD de la PCM propone este mecanismo de delegación para la agenda 2009.
<p>Que el PL y PE garanticen que los ministerios elaboren las matrices de distribución de funciones para precisar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno como paso previo a la formulación de sus LOF, y que sean concertadas con GR y GL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actualmente, a Mayo 2009, los diferentes Ministerios se encuentran elaborando una matriz de distribución de funciones para precisar responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, pero dicha tarea se encuentra aún en proceso.
<p>Que el PE elabore un nuevo Plan de Transferencias de Responsabilidades tomando en cuenta las nuevas LOF de ministerios e incluyendo acciones de acompañamiento técnico a GR y GL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PE no ha elaborado ningún plan de transferencias de responsabilidades teniendo en cuenta las propuestas de LOF de Ministerios ni las aprobadas por decreto legislativo. Sin embargo el proyecto previsto para el periodo 2009, recoge un nuevo enfoque para las transferencias.
<p>Que el PE garantice que toda transferencia de responsabilidades esté acompañada de los recursos presupuestales y humanos correspondientes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PE trabajó en dichos frentes con acciones focalizadas en el traspaso de recursos humanos desde el gobierno central a los otros niveles de gobierno. El Decreto Legislativo 1026 que autoriza la transferencia no ha sido reglamentado.

	<p>-En cuanto a los recursos presupuestales, se resalta la dificultad del costeo de funciones transferidas porque siempre han sido presupuestadas de forma integral. A ello se añade el hecho de que muchas de las responsabilidades de los diferentes subniveles no han sido claramente determinadas lo que dificulta aún más dicho costeo.</p>
<p>Que los GR y GL perfeccionen su funcionamientos para que el proceso traiga desarrollo</p>	<p>-Se aprobó el Decreto Legislativo 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Aún no ha sido reglamentado.</p>

Nudo crítico 5: Articulación Intergubernamental

Materia	Avances
<p>Que el PE emita el Reglamento del CCI y convoque su instalación</p>	<p>- Apesar de que se ha elaborado el reglamento del CCI, éste no ha sido aún aprobado, con lo que se retrasa la activación del CCI.</p>
<p>Que el PE favorezca el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno para el análisis y formulación de propuestas transversales del quehacer político</p>	<p>- Pese a existir esfuerzos de algunas entidades para definir el proceso de transferencias, como el realizado por el MIMDES, no se puede afirmar que exista una acción sistemática de articulación de todos los sectores.</p>
<p>Que el PE establezca un procedimiento para la consulta / concertación de normas que vayan a ser aplicadas por los GR y GL</p>	<p>- Sin avance: No se registran avances.</p>

<p>Que el PL evalúe cómo debería ser la articulación intergubernamental entre GR y GL 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</p>	<p>-La Comisión ha aprobado un dictamen por el que se propone que los gobiernos regionales coordinen "con los provinciales de su jurisdicción la formulación y ejecución de políticas regionales, los planes anuales, el plan regional concertado y el presupuesto participativo, en particular los proyectos de inversión de ámbito interprovincial y de impacto regional; para lo cual convoca reuniones periódicas con los alcaldes provinciales y establece, además, comisiones y reuniones técnicas para tal efecto".</p>
---	--

Nudo crítico 6: Ejecución del gasto y desarrollo de capacidades

Materia	Avances
<p>Que el PL priorice la reforma del empleo público</p>	<p>-Se ha avanzado en aspectos críticos mediante los Decretos Legislativos 1023, 1024, 1025 y 1026, pero está pendiente la revisión de las normas del sistema de sanciones y responsabilidades del servicio civil.</p>
<p>Que el PE implemente cuanto antes el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico</p>	<p>-Se le dió base normativa mediante el D.L. N°1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (junio 2008). -Se instaló el Consejo Directivo del CEPLAN (octubre 2008). -La PCM emitió la resolución N° 009-2009/CEPLAN/PCM, que aprueba la directiva para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES) 2009-2021.</p>

<p>Que el PE diseñe e implemente el Sistema de Información sobre las capacidades y desempeño de los GR y GL.</p>	<p>-No se ha diseñado ni implementado un sistema de información integral sobre las capacidades y desempeño de los GR y GL.</p>
<p>Que el PE y el PL adecuen los sistemas administrativos con el objetivo de hacerlos funcionales a la gestión regional y local</p>	<p>-Con la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), se pretende ejercer una rectoría del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos del sector público incluidas las entidades de la administración central, los gobiernos regionales y locales.</p> <p>-Otro avance es la introducción del Presupuesto por resultados (PPR) que deberá implementarse en 2010 por todas las entidades públicas, inclusive por los gobiernos descentralizados.</p> <p>-Pendiente la revisión de los sistemas administrativos que afectan directamente la capacidad de ejecución administrativa del gasto público.</p>
<p>Que el PE plantee una estrategia para el desarrollo de capacidades</p>	<p>-A través del D.S. N° 002-2008-PCM, se constituye la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales adscrita a la PCM, encargada de conducir, diseñar, monitorear y evaluar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades.</p> <p>-Si bien el Plan marca un hito al establecer los grandes lineamientos generales de implementación de capacitación a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales, una de las críticas que se le hace, es que a pesar de mencionarlo, no desarrolla el tema de fortalecer las capacidades de los funcionarios regionales y locales que están recibiendo las competencias en el marco de las funciones transferidas.</p>

Nudo crítico 7: Distribución equitativa de los recursos presupuestales

Materia	Avances
Que se conforme un comisión mixta con representantes del PE, los GR y los GL, para analizar y plantear propuestas en relación al sistema integral de financiamiento de GR y GL	-El P. E. (DGAES-MEF) cuenta con una cooperación técnica con la que está realizando estudios en la materia.
Que el PE formule en el más breve plazo un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica	-No se registran progresos a este respecto.

Nudo crítico 8: Confianza de la ciudadanía en la democracia

Materia	Avances
Que el PL perfeccione las reglas de elección de autoridades regionales y locales	-Existen dictámenes que modifican algunos artículos de la ley de elecciones regional y municipal que intentan perfeccionar las reglas de elección de autoridades regionales y locales.

<p>Que el PL evalúe la experiencia de los consejos de coordinación, a fin de determinar los ajustes a realizar para que opere como instancia de concertación entre autoridades y sociedad civil. La evaluación debe determinar su vinculación con el proceso de presupuesto participativo</p>	<p>Sin embargo, aún no han sido aprobados por el Pleno del Congreso.</p> <ul style="list-style-type: none">- La Comisión aprobó las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la cual se contempla modificaciones al CCR, eliminando los límites de representación de las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo cuatro sesiones anuales como mínimo y ampliando sus funciones. Esta pendiente su aprobación por el Pleno del Congreso.
---	--

BIBLIOGRAFÍA

Leyes, decretos y dictámenes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1997 Ley 26859. Ley Orgánica de Elecciones. **29 de agosto**
- Ley 26864. Ley de Elecciones Municipales. **26 de setiembre**
- 2002 Ley 27657. Ley del Ministerio de Salud. **29 de enero**
- D.S. 009-2002-SA. Reglamento de Organización y Funciones del Seguro Integral de Salud.
- Ley 27683. Ley de Elecciones Regionales. **14 de marzo**
- Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización. **26 de junio**
- Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial. **25 julio**
- **(2006)** Ley 28920. Ley que prorroga el plazo contenido en la primera y segunda disposiciones complementarias de la Ley N° 27795.
- Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 16 de noviembre
- 2003 Ley 28044. Ley General de Educación
- Ley 28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- D.S. 171-2003-EF. Reglamento Ley Marco del Presupuesto Participativo

- **(2008)** Ley 29298. Ley que modifica la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- **(2009)** D.S. 097-2009-EF, Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincias y distrital en el Presupuesto Participativo

Ley 28094. Ley de Partidos Políticos

Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. **26 de mayo**

2004 Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

- D.S. 063-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

2006 Ley 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año fiscal 2007. **12 de diciembre**

2007 Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal

- **(2009)** Ley 29341, Ley que modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y Dicta otras Disposiciones. **04 de abril.**

2007 Ley 29062. Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial. **12 de julio.**

2007 Ley 29021. Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales.

- **(2008)** D.S 075-2008-EF, Reglamento de la Ley 29021, "Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales".

2008 Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED. Declaración de viabilidad técnica y funcional de Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. **18 de diciembre**

Proyecto de Ley N° 3115-2008-CR. Propone modificar el art.194 de la Constitución, referente a la autonomía de los Centros Poblados Menores. **25 de marzo 2008.**

2009 Ley 29344. Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

Ley 29313. Ley que modifica la Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. **07 de enero**



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

- 2008 Dictamen que Acumula los Proyectos de Ley N° 2505/2007-CR y 2768/2008-CR, que proponen modificaciones a las normas respecto del Instituto de Investigación de la Amazonía. **09 de diciembre.**

PODER EJECUTIVO DEL PERÚ

- 2005 Reglamento del DL 995. Ley de Descentralización Fiscal. Aprobado por D.S. N° 114-2005- EF. **9 de septiembre**
- 2007 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158. **20 de diciembre**

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2008 D.L. 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- D.L. 1026, Decreto Legislativo que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. **21 de junio.**
- D.L. 1023. Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos. **20 de junio.**
- D.L. 1024. Decreto Legislativo que crea y regula el cuerpo de Gerentes Públicos. **20 de junio.**
- 2009 D.U. 054-2009. Establecen medidas extraordinarias para la ejecución del mantenimiento de la infraestructura de riego.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2007 D.S. 010-2007-PCM. Precisan que los Ministerios son responsables de ejecutar las transferencias de atribuciones y recursos dispuestas por D.S N° 068-2006-PCM, a través de un Viceministro encargado de presidir la Comisión Sectorial de Transferencia respectiva. **5 de febrero**
- D.S. 027-2007-PCM. Define y establece políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. **22 de marzo**

2008 D.S. 083-2008/PCM. Establecen medidas para terminar con el proceso de transferencias programadas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GR y GL del año 2007. **24 de diciembre**

D.S. 049-2008/PCM. Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008. **16 de julio**

2009 R.S. 001-2009-PCM/SD. Se amplía como máximo hasta el 31 de diciembre de 2009, los plazos para culminar las transferencias programadas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GR y GL del año 2007.

R.S. 010-2009-PCM/SD. Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa. **17 de febrero**

Documentos de Organizaciones y del Estado

ACUERDO NACIONAL

2009 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional
<<http://www.acuerdonacional.gob.pe/Foros/antecedentes.htm>>

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

2008 Evaluación del Proceso de Descentralización. Período Legislativo 2007-2008.
< www.congreso.gob.pe>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

2009 "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencias de competencias a los Gobiernos Regionales". Serie Informes Defensoriales – Informe N° 141. Lima, marzo del 2009.

GOVERNA

2008 Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI), Normas legales relevantes para gobiernos locales. Semana del 15 al 21 de diciembre del 2008.
< http://www.governa.com.pe/doc/doc_dic.html>



GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 2009 **"Vigilancia del Proceso de Descentralización"**. Informe Vigila Perú. Reporte Nacional N° 17, Balance Anual 2008. **Lima, abril del 2009.**

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA (MCLCP)

- 2009 Propuestas para una efectiva incorporación de la articulación intergubernamental en las Leyes de Organización y funciones de los Ministerios con competencias compartidas. **Lima, junio del 2009.**

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

- 2008 **"Cierre del Proceso de Transferencia 2007 al mes de diciembre"**. Informe 08-2008. **Lima, 31 diciembre.**

PCM/Secretaría de Descentralización (SD)

- 2008 **"Balance del Proceso de Descentralización 2007-2008 y Proyección 2009"**. Presentación Power Point. **Lima, Octubre 2008**
< http://remurpe.org.pe/descargas/documentos/remurpe_pcm.pdf>
- 2009 **"Informe Anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década"**. **Lima, 12 junio.**

PCM/Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT)

- 2009 **"Reunión Informativa sobre los Beneficios y Aplicación de la Ley N° 29021 "Ley para la Promoción de Difusión de Municipios Distritales", y DS N° 075-2008-EF "Reglamento de la Ley N° 29021"**. **Lima, Marzo 2009.**
<<http://dntdt.pcm.gob.pe/noticias/reunion.html>>

PNUD

- 2008 **"Cifras para la descentralización. Versión temática"**. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 13. **Lima, abril del 2008.**
< <http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/cuaderno13.pdf>>

PRODES

- 2006 Proceso de Descentralización 2005 – Abril 2006. Balance y Desafíos. **Lima, mayo del 2006**

- 2009 Apuntes Descentralistas, Boletín N° 1. Lima, Noviembre 2008-Enero 2009. Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones. Lima, marzo del 2009.

MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2008 Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo 2007. Lima, agosto del 2008.
<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/cumplimiento_presupuesto_2007.pdf>

Artículos, reportes y libros

GIOVANNI, Sartori

- 2005 Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis. 2^{da} ed. Madrid: Alianza Editorial.

HAYA DE LA TORRE, Agustín

- 2004 “Sistemas de partidos políticos en el Perú y la Nueva Ley”. Investigaciones Sociales VIII (13), p. 213-234.

INDECONSULTORES

- 2009 “El proyecto de ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal”.
<http://www.indeconsultores.com/archivo/No_105_Plan_de_Incentivos_mar1.pdf>

MARTIN, Richard

- 2008 “Régimen Legal de Incompatibilidades”, presentación hecha en reunión del grupo de trabajo para la elaboración de los decretos legislativos 1023, 1024, 1025. Lima, 2008.

MONGE, Carlos

- 2006 “La integración regional: qué pasó y qué se viene”. Boletín Observa, Observatorio de Vigilancia Social. Año 1, N° 1, Lima, febrero del 2006.



OLCESE, Mariana

- 2005 "Los sistemas electorales en las elecciones parlamentarias: el caso peruano". Perú Político.
< <http://www.perupolitico.com/?p=76>>

PÁSARA, Luis

- 2001 "Perú, después de las elecciones" en América Latina Hoy, 28, pp: 87-98

PAYNE, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz

- 2006 La política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

SANTA CRUZ, Francisco

- 2007 "La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional". Cuadernos Descentralistas N° 21, Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, agosto del 2007.

TANAKA, Martín.

- 2007 La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: RODES, USAID. Lima, Diciembre.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2003 "Reglas de juego de la competencia política: el Perú y la Región Andina". Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas), Fernando Tuesta (ed.). Bogotá: Parlamento Andino/UDP-OEA.
- 2008 "Reforma Política en Perú". Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007, D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (ed.). México: UNAM, Idea Internacional.

WIENER BRAVO, Elisa

- 2003 "Municipios, poder y nuevas elites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla" en Sepia X, Tema II Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la Sociedad Rural. Pucallpa, 19-22 agosto.
<http://www.sepia.org.pe/_data/archivos/20081016043401_elisawiener.pdf>



ZAS FRIZ BURGA, Johnny

- 2008 La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008). 1ª ed. Lima: Palestra Editores.

Páginas web consultadas

GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

- 2009 Portal de Transparencia.
<<http://www.regioncajamarca.gob.pe/?mnu=86>>

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

- 2009 "Proyectos del Presupuesto Participativo Priorizados por el Equipo Técnico". Portal de Transparencia.
<http://www.regionarequipa.gob.pe/docs/PP2009/matriz_pro_priorizados.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2009 "Inversión de Recursos de Inversión Destinados a Proyectos en los Gobiernos Regionales". DGPM. Estadísticas Generales y Reportes.
<<http://ofi.mef.gob.pe/WebPortal/GRInversionEjec.aspx>>

"Inversión de Recursos de Inversión Destinados a Proyectos en los Gobiernos Locales". DGPM. Estadísticas Generales y Reportes.
<<http://ofi.mef.gob.pe/webportal/GLInversionEjec.aspx>>

DGPM. Portal del Banco de Proyectos. Estadísticas Generales.
<<http://ofi.mef.gob.pe/WebPortal/ConsultaBancoProy.aspx>>

Transparencia Económica. Consulta Amigable. Base de Datos (actualizada mensual)
<<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>



ENTREVISTAS**ARRUNÁTEGUI, Jorge**

2009 Entrevista del 04 de mayo del 2009.

BACA, Epifano y Javier Azpur

2009 Entrevista del 22 de mayo del 2009

CALLIRGOS, Mónica y Kantuta Vallenás

2009 Entrevista del 12 de mayo del 2009

CASTAÑEDA, Vlado

2009 Entrevista del 04 de mayo del 2009.

FARFÁN, Hillman y Zoila Navarro

2009 Entrevista del 13 de mayo del 2009

GUERRA GARCÍA, Gustavo

2009 Entrevista del 05 de mayo del 2009

MARCHENA, Pedro

2009 Entrevista del 05 de mayo del 2009

MARÍN, William y Raúl Izárraga

2009 Entrevista del 13 de mayo del 2009

MÁRQUEZ, Jaime

2009 Entrevista 08 de mayo del 2009

MOLINA, Raúl

2009 Entrevista 22 de abril del 2009

REINA, Adolfo y Fernando Paredes

2009 Entrevista del 15 de mayo del 2009

ROMERO, John

2009 Entrevista del 06 de mayo del 2009

TÁVARA, Gerardo

2009 Entrevista del 18 de mayo del 2009

TORRES, Javier y María Luisa Burneo

2009 Entrevista del 11 de mayo del 2009

TORRES, Samuel

2009 Entrevista del 20 de mayo del 2009

URIBE, Gilda

2009 Entrevista del 14 de mayo del 2009

VERGARA, Ricardo

2009 Entrevista del 12 de mayo del 2009



EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2008 - 2009

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:



PERU ProDescentralización

