

Capítulo Uno

EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

EVALUACIÓN ANUAL Y BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ¹

SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ES-
TADO:

El Grupo de Trabajo constituido por acuerdo de 5 de abril de 2005 de la Comi-
sión de vuestra presidencia, cumple con presentar el

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE EVALUAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

I ANTECEDENTES

1. ORIGEN Y BASE LEGAL DEL MANDATO

- Constitución Política del Estado
De conformidad con el artículo 188° de la Constitución, *«La descentraliza-
ción es una forma de organización democrática y constituye una política
permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fun-
damental el desarrollo del país»*. El mismo artículo señala, *«El proceso de
descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada»*.
- El Reglamento del Congreso
El Reglamento del Congreso –que tiene fuerza de ley– señala en su artículo
34° que:

*Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas,
cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funciona-
miento de los órganos estatales y, en particular de los sectores que com-
ponen la Administración Pública. Asimismo, le compete el estudio y*

¹ Aprobado por unanimidad en sesión del 22 de junio de 2005 de la Comisión de
Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado.

dictamen de los proyectos de ley y absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

A su vez, el primer párrafo del artículo 71° del Reglamento del Congreso, tenido en cuenta supletoriamente, señala:

Informes

Artículo 71.- Los Informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley N° 27867, modificada por la Ley 27902, señala en su Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final:

*NOVENA.- Evaluación del Congreso de la República
La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al Informe que hace llegar al Congreso el Consejo Nacional de Descentralización, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales.*

- El Acuerdo de la Comisión
La Comisión de vuestra presidencia, en la fecha señalada adoptó el acuerdo de conformar un Grupo de Trabajo para el cumplimiento del mandato de la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los mandatos legales señalados disponen que la Comisión de vuestra presidencia supervise los mandatos de la Constitución y la Ley sobre el proceso de descentralización, los cuales implican:

- Que la descentralización sea una política permanente del Estado
- Que la descentralización se organice democráticamente

- Que la descentralización sea un proceso progresivo y ordenado
- Que la descentralización comprenda la asignación de competencias y la transferencia de recursos
- Que la descentralización se realice de acuerdo a la Ley

En cumplimiento del encargo recibido cumplimos con entregar el presente documento parlamentario.

2. INTEGRANTES

Según el acuerdo del pleno de la Comisión, el Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización quedó integrado por los señores congresistas:

- Walter Alejos Calderón (Presidente)
- Luis Santa María Calderón
- César Acuña Peralta
- Emma Vargas de Benavides
- José Devéscovi Dzierson
- Jorge Chávez Sibina
- Ernesto Herrera Becerra
- Rafael Valencia-Dongo Cárdenas
- Henry Pease García (alterno)

3. OBJETIVO GENERAL QUE SE PLANTEÓ EL GRUPO DE TRABAJO

El Grupo de Trabajo se propuso la elaboración de un documento parlamentario que contenga una evaluación; formule conclusiones; y proponga recomendaciones, para el presente período de gobierno, así como para el mediano y largo plazo con relación al proceso de descentralización.

II

EXPOSICIONES Y OPINIONES ESPECIALIZADAS

Como parte de su esfuerzo por recoger puntos de vista que favorezcan un consenso a favor de dar estabilidad y permanencia al proceso de descentralización, el Grupo de Trabajo invitó a líderes de partidos políticos, presidentes regionales, representantes de organismos públicos, representantes de organizaciones

empresariales y organismos no gubernamentales. La extensión de la transcripción de sus exposiciones nos obliga a una respetuosa síntesis de las mismas que presentamos como anexo.

Se presenta a continuación la lista de líderes que aceptaron la invitación que se les dirigiese, y las fechas en que asistieron a las sesiones de nuestro Grupo de Trabajo para expresar su posición acerca del estado del proceso de descentralización:

- a) Presidentes Regionales:
 - Sr. César Trelles Lara, Presidente del Gobierno Regional de Piura; 10 de mayo de 2005.
 - Ing. Yehude Simon Munaro, Presidente del Gobierno Regional de Lambayeque; 10 de mayo de 2005.
 - Lic. Rosa Suárez Aliaga, Presidenta del Gobierno Regional de Apurímac; 17 de mayo de 2005.
- b) Líderes de Partidos Políticos:
 - Dra. Lourdes Flores Nano, Presidenta de la Alianza Unidad Nacional; 26 de mayo de 2005.
 - Dr. Valentín Paniagua Corazao, ex Presidente Constitucional de la República, líder del Partido Acción Popular; 31 de mayo de 2005.
- c) Altos funcionarios:
 - Dr. Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo; 10 de mayo de 2005.
- d) Representantes de gremios empresariales:

Todos fueron recibidos el 3 de mayo de 2005.

 - Sr. Samuel Gleiser, Presidente de Perú Cámaras
 - Sr. Luis Vega Monteferri, Presidente de ADEX
 - Sr. Carlos González, Directivo de ADEX
 - Sr. Fernando Olguín, Director de la Sociedad Nacional de Industrias
 - Sr. Javier Dávila, Investigador de la Sociedad Nacional de Industrias
 - Sr. Isaías Gómez, Director de la revista *Perú Semanal*
- e) Representante del Acuerdo Nacional.
 - Dra. Carmen Vildoso Chirinos, Coordinadora del Grupo de Descentralización del Acuerdo Nacional; 17 de mayo de 2005.
- f) Representantes de organizaciones de la sociedad.
 - Sr. Javier Azpur Azpur, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana; 3 de mayo de 2005.

- Sr. Eduardo Ballón Echegaray, Responsable del Programa de Reforma de Políticas del Grupo Propuesta Ciudadana, 3 de mayo de 2005.

El equipo a cargo de la elaboración del Informe estuvo integrado por los asesores del despacho del Congresista Walter Alejos, Ing. Juan Mendoza, Dr. Patrick Burgos y Dra. Norma Coral, y el asesor del Despacho del Congresista Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, Licenciado Domingo Talavera. El Centro de Investigación Parlamentaria destacó al Magister en Economía Fernando Paredes Núñez.

Se estableció un acuerdo de cooperación con el Programa Pro Descentralización-PRODES de USAID, que permitió contar con el aporte de los consultores siguientes: Doctor en Economía Javier Iguíñiz Echeverría, Magíster en Economía Nelson Shack Yalta, Magíster Carlos Casas Tragodara, Doctor en Derecho Johnny Zas Friz Burga y Doctor Ricardo Vásquez Suyo. Aportaron también en ese grupo de expertos las Consultoras de PRODES Elena Conterno y Sandra Doig, quienes presentaron una opinión especializada sobre el tema específico de transferencias.

III INTRODUCCIÓN

El artículo 188° de la Constitución, que abre el capítulo sobre Descentralización –reformado por la Ley 27680–, señala:

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

En este marco, el Grupo de Trabajo asume que el presente balance corresponde a las acciones desarrolladas en el presente año, teniendo como base el Informe del CND presentado al Congreso de la República. Se ha tenido en cuenta que el presente balance será el último en la actual gestión gubernamental pues en el próximo mes de octubre se debe convocar a elecciones generales para que en abril del 2006 se elija un nuevo gobierno. Este hecho lleva a definir que, establecidas las conclusiones para un balance de la situación del proceso, las recomendaciones correspondientes se planteen en dos niveles: 1) aquellas que necesariamente deben ser asumidas en la actual gestión de gobierno porque tienen como objetivo consolidar jurídica y política-

mente el proceso; y 2) y aquellas que por su importancia, el debate electoral en curso y cambios que comprometen el mediano y largo plazo, deberán ser asumidas por el próximo gobierno.

Un segundo elemento tomado en cuenta ha sido que el proceso se desarrolla dentro de la transición política aún en curso. Vivimos un proceso de tránsito de un Estado centralista y dictatorial a otro de carácter descentralizado y en democracia. Este proceso se da en plazos de tiempo bastante escasos, tiene como punto de partida una débil institucionalidad en las regiones y gobiernos locales, limitados en sus capacidades por un anterior proceso de centralización con usurpación de competencias a las instancias subnacionales; y por las enormes expectativas y demandas ciudadanas.

La evaluación del proceso de descentralización y las conclusiones respectivas se desarrollaron según un orden temático que sigue los lineamientos rectores de la Constitución y la Ley. Es el siguiente:

1. El desarrollo nacional integral como objetivo del proceso
2. El proceso de conformación de regiones
3. Marco normativo
4. Presupuesto y desempeño fiscal
5. Transferencia de competencias sectoriales, acreditación y capacitación
6. Prácticas de buen gobierno y participación ciudadana
7. Sobre la conducción y dirección del proceso

IV

EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. EL DESARROLLO NACIONAL INTEGRAL COMO OBJETIVO DEL PROCESO

El Perú ha reiniciado un nuevo proceso de descentralización en democracia, en un escenario donde los últimos veinticinco años estuvieron marcados por marchas y contramarchas entre descentralización y centralización, entre democracia y dictadura. La Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Carta Magna, aprobada por la Ley 27680, con que se abre nuevamente en nuestra historia un proceso de descentralización, la define como una política permanente y obligatoria de Estado, necesariamente de largo plazo y que tiene como objetivo el desarrollo integral en democracia.

El proceso se ha iniciado con una Reforma del Estado, la cual tiene por pilares la Modernización, la Descentralización del Estado y la apuesta por una nueva relación y cultura política entre los ciudadanos y el Estado, esta última se desarrolla de una manera desigual.

En efecto, desde el punto de vista económico, el proceso está centrado en la esfera del Estado, y aun más, las discusiones giran casi exclusivamente en torno a las transferencias gubernamentales y su administración, mientras que el conjunto de la economía aún está desvinculada en gran parte del esfuerzo en favor de la descentralización.

En materia económica, el objetivo de desarrollar y descentralizar al país requiere superar las desarticulaciones crecientes de su estructura productiva, y elaborar y liderar un proyecto de desarrollo que involucre al conjunto del país. En ese sentido, el crecimiento económico descentralizado debería contribuir a superar la concentración de las actividades en Lima, aprovechando las potencialidades de cada región y localidad, desarrollando su competitividad a través de mecanismos que sean consistentes con las particularidades de cada zona, y promoviendo capacidades humanas e institucionales para llevar adelante las transformaciones requeridas. En la gestión de los casi cuatro años de gobierno el avance en esta materia es relativo.

La economía nacional se caracteriza aún por la generación de escasas posibilidades de empleo, la baja calidad de la inversión privada expresada en el bajo nivel de productividad media y en la reducida participación de las importaciones de bienes de capital sobre las importaciones totales, así como en las limitadas interconexiones productivas y entre los actores, la existencia de vías de comunicación que muestran la difícil accesibilidad y un sistema de ciudades en el interior extremadamente dependientes del gasto público y las transferencias gubernamentales.

Persiste también en el país una situación de pobreza que compromete a más de la mitad de los peruanos, quienes en diferentes grados, están impedidos al acceso a Derechos Humanos, básicos y universales, recogidos por la Constitución, que se relacionan directamente con la viabilidad democrática del país y su estabilidad política.

En resumen, los problemas estructurales del país se mantienen y su solución –de la cual el proceso de descentralización es parte importante– también compromete el largo plazo y demanda de una amplia voluntad unitaria nacional por

salir adelante. Sin embargo, asumir el Proceso de Descentralización y de Desarrollo desde una perspectiva de largo plazo es esencial para valorar con justicia este primer paso en el intento de hacer exitosa esta nueva experiencia por descentralizar el país.

Es importante señalar con total claridad que el principal desafío de la política económica en general, y del proceso de descentralización en particular, es evitar que los desencuentros del pasado se repitan. Se trata de evitar una creciente polarización del país por una insuficiente y desigual distribución de los beneficios del crecimiento, como la que se vivió con el auge de las exportaciones primarias en los años 60. Asimismo, es indispensable no persistir en experiencias ya negadas como la industrialización centralizada y dependiente de las importaciones de los años 70, o el incremento de la informalidad y la precarización de la economía de los años 90.

La descentralización como proyecto integrante de una estrategia de crecimiento económico sostenido en las regiones supone articular dinámicamente dos factores: primero, un desarrollo de capacidades productivas e institucionales, sociales y estatales de fomento a la competitividad que permitan acceder exitosamente a mercados ampliados (de alcance regional, nacional e internacional), junto a una adecuada articulación entre las regiones y de éstas con sus entornos rurales, lo cual generará territorios organizados sostenibles basados no en economías de enclave sino en articulaciones del conjunto de sus fuerzas productivas y el involucramiento de la sociedad; segundo, está referido al desarrollo de una institucionalidad y gobernabilidad democrática en el marco de una cultura de paz, lo que garantizará al conjunto de la población el acceso a derechos básicos, superando la actual situación de pobreza, la cual en las regiones compromete a la gran mayoría de la población.

En la actual situación del proceso de descentralización se ha dado un primer paso con la reforma del Estado, pero se hace necesario estabilizar política y jurídicamente lo avanzado y preparar las condiciones de un segundo paso que asuma el desafío del desarrollo nacional descentralizado, tarea que trasciende el rol del Estado y que demanda la concurrencia del sector privado y los agentes productivos.

2. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE REGIONES

El proceso de descentralización y regionalización ha alcanzado su nivel más alto de desarrollo al haberse convocado el referéndum para la conformación de

las regiones, a partir de propuestas contenidas en cinco expedientes técnicos que agrupan a 16 de 24 departamentos. Este hecho abre la posibilidad de iniciar en esta etapa el proceso de conformación de regiones en el país.

Al inicio del presente período democrático, la descentralización y la regionalización del país se plantearon como una promesa política unánime de carácter impostergable. Al Congreso de la República le tocó impulsarlas en un marco de amplio consenso, expresado en la aprobación de la principal Reforma Constitucional y de las leyes que la desarrollan. Al no haberse tenido un proceso previo de planificación y maduración, primó la voluntad política y los logros alcanzados han sido producto de un proceso dinámico, complejo por momentos, de carácter gradual y por etapas.

Es importante ubicar el presente proceso en el período de tránsito de dictadura a democracia, que aún está en desarrollo. El reto de reformar el Estado, modernizándolo, descentralizándolo y abriendo canales hasta ahora inéditos de participación ciudadana, corrió paralelo al proceso de legitimar una nueva representación política en el Estado basada en el voto ciudadano y en la democracia. Se ha encarado entonces, un proceso de reforma del Estado y de legitimación de esta representación política en un tiempo relativamente escaso. Cabe señalar en este contexto el desarrollo del marco jurídico que debiera liderar el Congreso, el que no siempre tuvo en cuenta un horizonte de mediano plazo y la dificultad de una mayor dispersión de los puntos de vista y opciones en el proceso.

Se han elegido 25 presidentes regionales en jurisdicciones departamentales y sus respectivos consejos regionales, 194 alcaldes provinciales, 1,634 alcaldes distritales, junto con sus respectivos concejales y concejos municipales y 1,864 concejos de centros poblados, lo que nos lleva a concluir que en 30 meses la representación política en el Estado, en los niveles subnacionales, se ha renovado e iniciado su incorporación a los sistemas de gestión pública y que las relaciones entre la sociedad y el Estado han abierto una nueva dinámica en el país. El proceso de conformación de regiones se inició con la elección de gobiernos regionales en 25 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En forma expresa la Constitución estableció sólo un régimen especial y exclusivamente para Lima Metropolitana y las provincias limítrofes, sin extender la excepción a la provincia constitucional del Callao.

En un primer momento el CND promovió la conformación de Juntas de Coordinación Interregional orientadas al diseño de proyectos en corredores económicos, al amparo de una propuesta que denominó Plan Nacional de Desarrollo

Territorial 2004-2013. Quedó relegado a un segundo plano el objetivo prioritario de constitución de regiones, que es una de las funciones de su mandato según la Ley de Bases de la Descentralización.

Un segundo momento se inicia con la publicación de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el 9 de julio del 2004 (la cual tuvo dos modificaciones referidas al plazo de presentación de expedientes técnicos); la aprobación de su reglamento por el DS N° 063-2004, así como de la Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004 que establece los criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos. A partir de la vigencia de estos dispositivos el tema de la regionalización cobra fuerza y las juntas de coordinación se orientan hacia el objetivo de la conformación de regiones, proceso que ha culminado con la aprobación de cinco expedientes dentro de los ajustados plazos y expresando una sorprendente decisión de los actores sociales por conformar regiones en los plazos establecidos.

Podemos concluir que:

1. Una primera fase del proceso de descentralización quedará definida después del referéndum para la constitución de regiones el 30 de octubre del presente año. Este primer evento se presenta como un desafío a las fuerzas sociales y políticas y pone a prueba la voluntad política de los actores sociales y de los órganos de gobierno a todo nivel.
2. La importancia del referéndum no es aún percibida por el conjunto de la ciudadanía e importantes sectores del Estado. Presidentes de los Gobiernos Regionales y sus órganos de gobierno han suscrito la gran mayoría de los expedientes técnicos presentados, aunque con distinto grado de iniciativa. A la vez, es notoria la ausencia de protagonismo de los partidos políticos nacionales y movimientos regionales, y se ha constatado un ingreso tardío de las organizaciones sociales al proceso, derivada de la ausencia de un amplio proceso de difusión y concertación.
3. El referéndum tiene enorme significación. Al constituirse una o más regiones, el proceso quedará orientado estratégicamente hacia la regionalización y se evitará corrientes regresivas, lo cual definirá un escenario institucional donde coexistirán, en el periodo siguiente, regiones constituidas, gobiernos regionales en jurisdicciones departamentales y Juntas de Coordinación Interregional. La experiencia acumulada permitirá un desarrollo del proceso con mayor estabilidad.
4. La importancia estratégica de la consulta ciudadana del 30 de octubre radica en que aparece como una oportunidad que define, entre otras cosas:

- a) Planificación y gestión de una propuesta de desarrollo regional competitiva en democracia, que busca superar la pobreza.
- b) Acelerar el proceso de transferencia de competencias y fortalecer la institucionalidad en los gobiernos regionales basados en políticas y programas de desarrollo descentralizado y de erradicación de la pobreza de alcance regional, lo cual evitará el sesgo actual caracterizado por su localismo y centrado básicamente en la administración de los recursos y bienes transferidos.
- c) Profundizar el proceso de descentralización evitando que éste se centre en las capitales de departamento, lo cual hará de las provincias la unidad básica de acción del Estado.
- d) Mejorar la calidad del gasto público y la inversión pública, lo que consolidará una base poblacional, productiva y tributaria que permita a los gobiernos regionales ampliar la demanda regional, promover la inversión en las regiones y un crecimiento progresivo de sus recursos para financiar sus políticas en un marco donde el poder de decisión sobre sus recursos tendrá mayor autonomía.
- e) Establecer mejores condiciones para una mejor articulación de los centros urbanos con sus entornos rurales y de estos con ámbitos extra regionales al fortalecerse el eje región-provincia-distrito.
- f) Fortalecer y promover al sector privado regional y local asentado en la pequeña y mediana producción, lo cual desarrollará su competitividad.
- g) Mejorar las condiciones para una política de fomento a la inversión privada y de acuerdos público privados.
- h) Acceder a los incentivos contemplados en la ley.
- i) Perfeccionar el sistema de representación de las provincias en los consejos regionales.

3. MARCO NORMATIVO

El proceso de descentralización responde a un modelo inédito y a una experiencia nacional que requiere adecuarse permanentemente conforme se desarrolla. Se ha evidenciado hasta la fecha la necesidad de perfeccionarlo. El peligro de su estancamiento se revela sobre todo en las situaciones jurídicas no previstas, vacíos y adecuaciones, que obstaculizarán el actuar de los gobiernos regionales de regiones constituidas, por lo que resulta imprescindible modificar el marco normativo empezando por la propia Constitución.

El esquema de representación de los Consejos Regionales fue concebido para circunscripciones departamentales y resulta insuficiente para circunscripciones

regionales. La impostergable adecuación solamente será posible si se consolida la modificación del artículo 191° de la Constitución –pendiente de segundo debate y votación– para luego modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Elecciones Regionales.

El problema de la representación en el Consejo Regional requiere de modificaciones urgentes. El número máximo de representantes –25 consejeros– constituye una barrera constitucional para la conformación de los consejos de las nuevas regiones cuya suma de provincias en algunos casos sería mayor a dicha cifra. La solución a este problema debiera prever tanto el caso de los gobiernos regionales en circunscripciones departamentales como el de gobiernos regionales en circunscripciones regionales, es necesario buscar un equilibrio entre la paridad de los departamentos y la adecuada representación de cada provincia, en el entendido de que resulta necesario reforzar a ésta como eje de gestión de las nuevas regiones. De otro lado, la posibilidad sugerida de una representación paritaria de cada departamento, donde cada uno de ellos tiene igual número de representantes en el Consejo Regional, podría presentar un problema de sobre representación.

Al momento de elaborar este informe hay en las Comisiones de Descentralización y de Constitución un dictamen aprobatorio que propone la elección de, como mínimo, un representante por cada provincia en la composición del Consejo Regional de las regiones que se constituyan, y es parte del debate repensar la forma de elegir el Consejo Regional, conservando la lista o cambiando hacia la elección provincial uninominal.

Otra dificultad que se debe resolver, por su incongruencia con un sistema democrático en un estado de derecho, la constituye la actual ausencia de separación de poderes en el ámbito regional.

En efecto, según la normatividad vigente, el Presidente y Vicepresidente regionales también son miembros del Consejo Regional y, además, el primero presidente de este órgano legislativo, lo cual concentra las decisiones, obstaculiza la fiscalización y no garantiza un balance y equilibrio de poderes.

La forma de organización del ejecutivo regional concentra en el presidente regional las funciones políticas y administrativas; las consecuencias son: 1) la recarga de sus funciones, lo cual resta atención a la dirección política, lo que se agravará en las nuevas regiones constituidas; y 2) la exposición del presidente regional a la inestabilidad, derivada de las probables sanciones administrativas y penales de irregulares actos de administración. La función administrativa puede

quedar en manos de los gerentes y la responsabilidad puede ser asumida individual o solidariamente. Se deja constancia que el presidente del gobierno regional no pierde la titularidad sobre el pliego presupuestal y en esto tiene responsabilidad solidaria con el gerente general.

Se propone reformar esta estructura organizativa, que la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece como transitoria (Undécima disposición transitoria de la LOGR), se establecerá una delimitación clara entre ambos poderes y se regulará, adicionalmente, las nuevas relaciones (por ejemplo la facultad del ejecutivo regional de observar las ordenanzas regionales o, del legislativo regional, de insistir en ellas) y funciones (por ejemplo la presidencia del Consejo Regional, la forma de su elección y algunas atribuciones propias de su cargo).

Un inconveniente adicional es el vinculado a la legitimación del gobierno regional debido a la desproporcionalidad entre la votación alcanzada y la representación en el Consejo Regional. Actualmente es posible que a una lista que obtiene menos del 20% de la votación le corresponda el 50% más 1 en el Consejo Regional además de la presidencia del gobierno mismo. Es imprescindible mejorar el sistema y establece para las elecciones en regiones conformadas una barrera, consistente en un porcentaje mínimo de votos que, de no ser superados, conlleven a una segunda vuelta electoral.

La elección de la sede del gobierno regional constituye una situación no prevista para las regiones constituidas. En este caso se recomienda que la sede sea la señalada en el Expediente Técnico para ser aprobado junto con la propuesta de integración, dejándose para un desarrollo legislativo posterior la definición de criterios técnicos sobre la base de los cuales se realizará la propuesta.

Finalmente, existe un vacío en lo que respecta a la desconcentración al interior de los gobiernos regionales, tanto los de regiones constituidas como los de circunscripción departamental, es importante evitar que estas reproduzcan el centralismo que se pretende erradicar. Por tal razón se debe regular el carácter desconcentrado de las direcciones regionales especificando, al mismo tiempo, su dependencia funcional y el modo en que se designan sus directores.

En la implementación de cada una de las consideraciones anteriores debe tenerse presente que existen tres escenarios: el primero es el actual, donde existen gobiernos regionales en circunscripciones departamentales; el segundo es el punto de llegada, con gobiernos regionales en regiones conformadas; y el tercero, transitorio, en el que coexistirán ambas situaciones. En cualquiera de los casos no resulta necesario una ley especial para los gobiernos regionales de regiones

constituidas, pues la transitoriedad puede ser perfectamente asimilada en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

4. PRESUPUESTO Y DESEMPEÑO FISCAL

Desde el punto de vista de la política fiscal, la descentralización debe avanzar en los objetivos de calidad de gasto y sostenibilidad fiscal al interior de un proceso que se caracterice por su progresividad en el tiempo y neutralidad en su efectos, lo que permitirá el desarrollo y buen gobierno.

En ese marco la gestión presupuestaria, una de las principales preocupaciones de los gobiernos regionales, ha sido el de la transferencia de recursos, las cuales efectivamente han ocurrido, favorecidas además por el crecimiento en la recaudación, los precios internacionales de las materias primas y disposiciones legales específicas (canon y regalías).

En el Presupuesto de la República los recursos destinados a los gobiernos regionales han logrado incrementar su participación, y en cifras absolutas también han aumentado; sin embargo, estas mayores transferencias han estado asociadas a estructuras de presupuesto fuertemente rígidas, donde los componentes inerciales –gastos de personal y previsionales, bienes y servicios– limitan los grados de libertad y la capacidad de gestión financiera de las autoridades.

Pero también es necesario precisar que existen otros problemas que están vinculados a las capacidades administrativas y de gestión, que se expresan en limitadas capacidades para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, con oficinas de inversiones débiles, cuyas capacidades gerenciales no crecen en la misma relación que sus ingresos. La mayor parte de los proyectos se evalúan sólo como perfil y están en rangos menores a los 2 millones de soles y un 60% de los mismos son menores de 100 mil soles, por lo que la atomización de la inversión resulta evidente, proceso que se viene verificando desde el 2001. Incluso sería conveniente pensar en límites inferiores de inversión, a la manera de umbrales de responsabilidad, entre el gobierno regional y la municipalidad provincial y de ésta con la distrital.

Por otro lado, existe una frágil sostenibilidad fiscal en la mayoría de departamentos del país, en razón de una debilidad estratégica respecto al objetivo de contar con financiamiento propio para el ejercicio de competencias y para cubrir adecuadamente la demanda de bienes públicos, con el fin de favorecer la competitividad, ya que son responsabilidad del Estado.

Se hace necesario adoptar medidas claras para mejorar el esfuerzo fiscal en las regiones, buscar ampliar sus ingresos propios, promover que los actores sociales políticos nacionales y regionales sean conscientes de los factores que intervienen en la distribución de los recursos especiales como el FONCOMUN, las regalías mineras y el Canon, mantener la neutralidad de las transferencias y la equidad en la asignación, y procurar una administración eficiente de los recursos con la debida previsión, dada la estacionalidad de algunos ingresos, altamente dependientes en la actual situación de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

En un contexto de integración regional e incentivos fiscales se debe afirmar que no es por el camino de la simple agregación de asignaciones departamentales que las regiones conformadas tendrán más recursos necesarios para financiar su desarrollo; es más acertado aceptar que la conformación de regiones logrará las «economías de escala» necesarias para incrementarlos sustantivamente, junto a una mayor capacidad y autonomía, para dotarse de una plana gerencial técnica y especializada y, en consecuencia, decidir mejor sobre los recursos de que dispone y ejercer sus competencias de manera adecuada.

En este difícil marco, los gobiernos han asumido el reto de la gestión estatal en las regiones, a partir de una débil institucionalidad heredada de las CTAR, pese a lo cual se ha logrado un posicionamiento que hoy constituye una base superior a la anterior y que es necesario fortalecer.

5. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES, ACREDITACIÓN Y CAPACITACIÓN

En el proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales, se ha transferido sobre todo recursos, bienes y programas para su administración. Existe un retraso considerable en la transferencia de competencias –para el ejercicio de funciones– en los ámbitos regionales y su correlato en métodos, experiencias de gestión, procedimientos, personal, etc. Como consecuencia, los gobiernos regionales no están organizados prioritariamente sobre la base de competencias y políticas regionales, lo que constituye una debilidad institucional a superar.

La ausencia de un sistema de capacitación en gestión descentralizada; un limitado plan hoy dirigido en forma centralizada por el CND y con serias dificultades para abarcar a todo el país y el universo de actores a capacitar; la definición de dos modalidades de acceso para las transferencias (mecanismos de

acreditación y sistema de acreditación), la no priorización en la demanda de las mismas por parte de los gobiernos regionales y un conservadurismo en las instancias nacionales, han determinado que el proceso se desarrolle de manera desordenada y desarticulada, con la ausencia de un programa de capacitación y transferencia de capacidades y recursos de infraestructura y personal para su cumplimiento. Esto hace que el proceso sea básicamente formal y que, en proyección, se atente contra la calidad de los servicios que hoy se prestan.

Actores regionales como las universidades y los centros de formación superior están desarticulados de las políticas de desarrollo, capacitación y producción de cuadros para la gestión regional. A esta ausencia se agrega que el INEI ha dejado de producir cifras regionales que permitan una medición del punto de partida y del efecto de políticas que se implementan.

Los plazos legales para la formulación de calendarios de transferencia no se cumplen y tienen un considerable atraso. Una larga cadena de dificultades y omisiones explica el hecho: tardanza del ente rector en la remisión de los requerimientos técnicos para la elaboración de la norma correspondiente; retraso en la elaboración de marcos normativos referidos principalmente a la modernización del Estado, de lo que se colige el incumplimiento de la mayoría de sectores en la presentación de sus planes de transferencia. Posteriormente se vuelven a encontrar dificultades en los plazos en el CND y en la Presidencia del Consejo de Ministros, y está a la fecha pendiente de aprobación de las calendarizaciones anuales de transferencias que ordenan la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley del Sistema de Acreditación.

El esfuerzo desarrollado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para definir las competencias exclusivas a partir de una matriz nacional, no tuvo un correlato con un desarrollo similar de competencias exclusivas en la Ley Orgánica de Municipalidades que, sumado al retraso en la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del conjunto de normas pendientes sobre modernización del Estado (como la Ley de Empleo Público), han configurado un escenario bastante confuso en materia de competencias y funciones en los diversos niveles de gobierno que es necesario revertir con prioridad.

Los problemas constatados nos llevan a la conclusión de que el proceso de transferencia de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, pasa por una gran indefinición y crisis. Este hecho es de gran relevancia, dado que el proceso de descentralización tiene en la transferencia de competencias y funciones uno de sus principales pilares por estar en directa relación con la calidad del proceso, con el fortalecimiento de las

capacidades de gestión y con la posibilidad de contar con instituciones regionales fuertes para la ejecución de políticas regionales, que fortalezcan su competitividad y fomenten el desarrollo integral, con lo cual se superará la pobreza.

6. PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con el proceso de descentralización se modificó el marco institucional para el fortalecimiento de la representación política del Estado y la relación política de éste con los ciudadanos. La Constitución estableció un sistema de participación que fue regulado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para la participación de la sociedad en el Consejo de Coordinación Regional como instancia de concertación para la toma de acuerdos específicos: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y otros señalados expresamente en la Ley. Este sistema se desarrolló también a nivel de la Ley Orgánica de Municipalidades, instaurándose los Consejos de Participación Local, provinciales y distritales.

Las normas que regulan el proceso incluyen mecanismos específicos de participación, concertación y control ciudadano sobre la gestión pública regional y municipal, además de los Consejos de Coordinación; como son las audiencias de rendición de cuentas, bajo responsabilidad de los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes, además de la formulación participativa de los presupuestos.

Esta concepción de participación ciudadana activa en la gestión de los gobiernos regionales y municipales dista mucho de la concepción de participación de la época anterior a la transición democrática, expresada básicamente en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que se centra en la petición ciudadana masiva para obtener decisiones que el Estado no es capaz de adoptar (aprobación de leyes, revocatorias o rendiciones de cuentas, etc.)

De la experiencia mostrada hasta hoy por los gobiernos regionales y locales, de su análisis y sistematización, surge la necesidad de perfeccionar estos mecanismos y fortalecerlos para hacer evidentes sus logros y superar sus limitaciones o eventuales distorsiones.

Los logros, sin embargo, están vinculados a aspectos más relevantes del actual proceso: la participación y el control ciudadano sobre la gestión pública, los mismos que son de interés y responsabilidad del Estado, y constituyen señales de una gestión que busca modernizarse.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyó un primer paso en esa dirección al establecer –además de plazos perentorios para responder a los pedidos de información– la obligación de difundir permanentemente la información más relevante de las entidades públicas.

Por lo tanto, un balance del proceso de descentralización ha de contemplar en qué medida los gobiernos regionales cumplen con: convocar a los consejos de coordinación regional; programar audiencias de rendición de cuentas; implementar y respetar los acuerdos de los presupuestos participativos; así como instalar y actualizar los portales de transparencia.

Se debe evitar que la exigencia por una cultura democrática participativa la convierta en un formalismo más, vacío del contenido, exento de cercanía entre los ciudadanos y la toma de decisiones, sin comprensión de su verdadera intención que es la posibilidad de consolidar, en el largo plazo y con visión compartida, políticas públicas priorizadas democráticamente en los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se debe trabajar en revertir el déficit en la capacidad de participación y control ciudadano, originado en las deficiencias institucionales y en una cultura política de confrontación y de reserva de lo público del Estado.

La Defensoría del Pueblo, como ente al que le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública, ha elaborado los *Índices de Buen Gobierno*, que son indicadores de gestión sobre Participación y Control Ciudadano, los cuales pueden ser un referente a tomar en cuenta por los Gobiernos Regionales.

7. SOBRE LA CONDUCCIÓN Y DIRECCIÓN DEL PROCESO

El Consejo Nacional de Descentralización de conformidad con el artículo 22 de la Ley No 27783, está a cargo de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Un balance de su gestión en relación al cumplimiento de sus principales funciones: como la transferencia de competencias y recursos, capacitación en gestión y gerencia pública en los gobiernos regionales, promoción de la integración regional, difusión del proceso entre otras; nos lleva a concluir que este organismo no ha cumplido con sus principales objetivos.

Un acercamiento objetivo a la actual situación del CND debe tener en cuenta un enfoque institucional y en particular de su Consejo Directivo, organismo donde confluyen representantes del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.

Este organismo nació en medio de una crisis de legitimidad por las demandas de los Presidentes Regionales, superado el trance, la representación de los Presidentes Regionales fue inestable derivada de sucesivos procesos de vacancia que se produjeron, lo cual acentuó una conducción personalizada del CND en su Presidente. Sin embargo el hecho más significativo es que el proceso de descentralización ha ido perdiendo correlación política por parte de los actores políticos y los órganos de Estado encargados de impulsarlo. Ausencia de una rectoría y conducción nacional que corresponda a las necesidades del proceso, conservadurismo en los sectores del Gobierno Nacional por desconcentrar y descentralizar el estado y un escenario cada vez más complejo para la aprobación de las leyes referidas a la modernización del Estado, explican en parte la dinámica actual del proceso.

Es consenso señalar que uno de los problemas del proceso son los plazos en tiempos bastante escasos, por lo que la priorización de los objetivos y la focalización de las acciones tiene que ser muy rigurosa, adecuándose a los mandatos legales para los que fueron creados. Un primer problema que se ha hecho evidente en el CND es la no correspondencia entre sus estructuras y las funciones asignadas, dado que sus gerencias no tienen como eje funciones centrales, como la capacitación, consecuencia que hoy marca negativamente el proceso. La asunción de funciones que no le corresponden, como la planificación o la mediación en conflictos junto a una particular visión inicial de encarar el proceso de regionalización basada en la gestión de megaproyectos en corredores económicos condicionaron y alejaron al CND de sus objetivos centrales.

A un año de culminar el mandato constitucional del actual gobierno se hace necesario reorientar la conducción del CND hacia objetivos viables y prioritarios, destacar en esto, su necesaria concurrencia, con sus mayores recursos al desarrollo exitoso del proceso de regionalización que tendrá en el referéndum convocado para el mes de octubre su punto más importante; asimismo, contribuir al ordenamiento del proceso de transferencia de competencias, desarrollar capacidades en los gobiernos regionales, y promoviendo que los sectores del gobierno nacional cumplan con los planes para su modernización en pro de la descentralización.

V RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Cumplimos con presentar las siguientes Recomendaciones al Pleno de la Comisión:

1. RECOMENDACIONES REFERIDAS AL DESARROLLO NACIONAL INTEGRAL COMO OBJETIVO DEL PROCESO

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Mantener y consolidar la voluntad expresada en la Constitución al señalar que la descentralización es un medio para alcanzar el desarrollo integral y armónico del país, y que constituye una política permanente y obligatoria de largo plazo del Estado.
- 2) Renovar, con ocasión de las próximas elecciones, un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas que garantice consolidar los avances y oriente el proceso hacia el desarrollo económico del país, de carácter descentralizado, sostenible y en democracia.
- 3) Impulsar decididamente un acuerdo político que comprometa a los líderes políticos y permita culminar la actual reforma del Estado, procurar su sostenibilidad de mediano plazo, estabilizar el proceso política y jurídicamente, hacer concretas las reformas planteadas para la modernización del Estado, fortalecer a los gobiernos regionales en sus capacidades de gestión y administración, así como en el ejercicio de competencias priorizadas, y fomentan una cultura de demandas propositiva y participativa en la sociedad en el marco de una cultura de paz y concertación.
- 4) Desarrollar una agresiva política de superación de la pobreza en el país, y garantizar el ejercicio de Derechos Humanos básicos, fundamentalmente en educación y salud, al conjunto de la población.
- 5) Promover una cultura favorable a la inversión como motor del crecimiento económico sostenible, así como mejorar nuestra competitividad a través del acceso a nuevos mercados.

- *Recomendación en relación al proceso*

Fomentar la inversión privada descentralizada, el eslabonamiento productivo y de una oferta exportable con mayor valor agregado e innovación a partir de la diversidad existente, reteniendo capacidades empresariales en las regiones.

2. RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE REGIONES

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Promover un amplio proceso de difusión y concertación para generar una sólida voluntad en pro del proceso de regionalización, del conjunto del Estado, organizaciones políticas, sociales y la ciudadanía en general, para el éxito del referéndum para la conformación de regiones, y fortalecer el esfuerzo de hacer de la descentralización un proceso irreversible, estabilizarlo y posicionarlo hacia el largo plazo.
- 2) Desarrollar reformas jurídicas mínimas que garanticen la estabilidad política y jurídica del proceso, y hacer viable la constitución de regiones, con reglas claras y oportunas, que pueden ser diferenciadas de aquellas otras reformas también necesarias, pero que deberán ser tomadas a partir del próximo gobierno.

Es necesario tener en cuenta que estamos en el cierre de una etapa del proceso de descentralización y en vísperas de ingresar a un proceso electoral, es importante considerar que un conjunto de reformas tendrá que ser asumido por el próximo gobierno y ser parte de una agenda de un amplio acuerdo político durante la campaña electoral, para fortalecer el proceso como una política permanente de Estado en el largo plazo.

- 3) Es necesario demandar al Acuerdo Nacional dé prioridad en su agenda a la necesidad de promover un compromiso de las fuerzas políticas y sociales nacionales con el proceso de regionalización en curso.
- 4) Desarrollar una campaña –en las zonas que serán escenario del referéndum– que esclarezca de manera sencilla las propuestas de integración regional en consulta, y promover acuerdos regionales y foros institucionales provinciales, distritales y comunales.

- *Recomendación en relación al proceso*

- 1) Desarrollar una propuesta integral concertada en relación a los problemas de organización territorial pendientes, evidenciados en conflictos de competencias y representación expresados, por un lado en los ámbitos del régimen especial de Lima y el Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao y, por otro, en las demandas de inclusión de los Municipios de Centros Poblados, su relación con los distritos y de estos con sus provincias.

Urge una actitud proactiva para desarrollar inversiones y proyectos productivos en las regiones, la misma que se traducirá en mayores posibilidades de crecimiento.

3. RECOMENDACIONES EN TORNO AL MARCO NORMATIVO

- *Recomendaciones para el presente periodo*

- 1) Modificar el sistema de representación de los miembros del Consejo Regional en los gobiernos regionales (en circunscripciones departamentales y regionales), lo cual implica la reforma de la Constitución en su artículo 191° y su correlato en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Elecciones Regionales. Se propone eliminar el número máximo de representantes (25), por constituir una barrera para la conformación de algunos consejos en las regiones constituidas que superen el límite señalado, con lo que se afirmará el espíritu de la Constitución de dar representación de un consejero, como mínimo, a cada provincia y la representación de la misma al señalarla como circunscripción electoral.
- 2) Aprobada la reforma constitucional se debe adecuar en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la composición del Consejo Regional, que contemplé tres situaciones: 1) en circunscripción regional; 2) en circunscripción departamental; 3) en circunscripción regional para la primera elección. En la primera situación, se sugiere reproducir la disposición constitucional (un representante por cada una de las provincias que integran la región); para el segundo caso el número mínimo de representantes es siete (7) como es actualmente, sin embargo, no se coloca un número máximo, ya que se tiene en cuenta el proceso de reorganización y la nueva demarcación territorial del país; para el tercer supuesto la solución debe considerar la exigencia de paridad de los departamentos, sin menoscabar la base poblacional de la representación provincial.
- 3) Se recomienda la separación de poderes en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, para que el Ejecutivo Regional (presidente y vicepresidente) no sea parte del Consejo Regional, y que los candidatos a este último y los candidatos a la presidencia y vicepresidencia regionales postulen por separado. Se debe considerar a la región constituida como circunscripción electoral para la elección de estos últimos.
- 4) Recomendamos, ante la separación de poderes entre el ejecutivo regional y el consejo regional, que se regulen las nuevas relaciones entre ambos órganos, sobre todo las relacionadas con la actividad normativa, que prevean las posibilidades de observación e insistencia de ordenanzas regionales. Asimismo, deberá normarse la forma de elección, atribuciones y funciones del Presidente del Consejo Regional.
- 5) Se recomienda revisar el criterio por el cual se concede la mayoría en el Consejo Regional a la lista ganadora, sin considerar los porcentajes

- mínimos alcanzados. Se sugiere varias líneas de análisis, como es establecer un porcentaje mínimo de votos, proponer una segunda vuelta electoral o la posibilidad de una representación uninominal provincial.
- 6) La elección de la sede del gobierno regional en las regiones constituidas debe ser señalada en el Expediente Técnico, para ser aprobada junto con la propuesta de integración, se la dejará para un desarrollo legislativo posterior la definición de criterios técnicos sobre los que se realizará la propuesta.
- *Recomendaciones en relación al proceso*
 - 1) Se recomienda, en las regiones constituidas, la separación de la función política de la función administrativa.
 - 2) Se recomienda que los directores regionales de las regiones constituidas sean nombrados previo concurso por el Presidente del Gobierno Regional.
 - 3) Se recomienda debatir la renunciabilidad de los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, pero no como requisito para la postulación al Congreso.
4. RECOMENDACIONES EN TORNO A PRESUPUESTO Y DESEMPEÑO FISCAL
- *Recomendaciones para el presente período*
 - 1) Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales sobre la base a una adecuada transferencia de competencias, establecer los costos fiscales de las de las mismas, mejorar la calidad del gasto, hacerlo eficiente y participativo, para lo cual el Presupuesto de la República debe incluir dichos costos, debidamente priorizados en defensa del equilibrio fiscal. Asimismo, generar un proceso de transferencia tecnológica, que acompañe el proceso de asunción de nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos regionales.
 - 2) Revisar exhaustivamente los grandes proyectos especiales transferidos por el INADE, con el fin de establecer con claridad su rentabilidad y señalar los tiempos máximos de culminación. Adicionalmente, evaluar exhaustivamente la ejecución del gasto en los programas sociales, principalmente en las áreas rurales y desde una óptica distinta, superar su orientación asistencial y priorizar el desarrollo de las capacidades productivas de los pobres en áreas rurales. En esta línea, confrontar la efectividad de los programas asistenciales impulsados desde el nivel central con otras experiencias autogestionarias o promovidas por

- gobiernos locales que han sido exitosas en la adecuación de tecnologías y en su aplicación a la producción y comercialización de productos de sus jurisdicciones.
- 3) Promover el desarrollo de las capacidades de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI's) regionales, dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de fortalecer las funciones de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Asimismo, contemplar la posibilidad de adoptar medidas complementarias orientadas a evitar la atomización de los proyectos de inversión, tales como la generación de portafolios de proyectos priorizados, de perspectiva multianual y concertados con la sociedad, o el impulso a los fondos concursables establecidos por ley (FIDE). Modificar, flexibilizar y adecuar el Sistema Nacional de Inversión Pública al proceso de descentralización, para dar viabilidad a proyectos de desarrollo de mayor impacto social.
 - 4) Se debiera evaluar una manera de diferenciar el impacto de la inversión regional del provincial y el distrital, de tal manera que no haya sobreposiciones en la obra pública. Diferenciar el monto de inversión en cada caso, para su diferenciación.
 - 5) Creación de un fondo de estabilización subnacional, que brinde mayor estabilidad a los ingresos de los gobiernos regionales y locales en el mediano plazo, y que permita atender contingencias focalizadas en determinadas regiones, se debe señalar alguna propuesta específica para el 2006.
 - 6) Incrementar el presupuesto de las Regiones constituidas; además de los considerados en la Ley de Incentivos, posibilitar que las regiones tengan una participación creciente en los nuevos recursos obtenidos vía la recaudación en sus circunscripciones, como la asignación del 50% del monto en que se incremente la recaudación del IGV, impuestos a personas naturales en el marco de convenios con la SUNAT, junto a una participación significativa en el aumento inercial (2 a 3 %) anual que tiene el Presupuesto de la República.
 - 7) Diseñar e implementar fórmulas que premien e impulsen la viabilidad (eficacia, eficiencia y sostenibilidad) no sólo en el esfuerzo fiscal de las regiones, sino también los logros alcanzados en la reducción de la pobreza y en la integración urbano-rural.
 - 8) Realizar la jerarquización de activos, empresas y proyectos, por su alcance nacional, regional o local, como exige el artículo 45 Inc. a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Junto con eso revisar el tema de las exoneraciones regionales.

- 9) Plena transparencia del algoritmo distributivo (peso de los factores de incidencia) en términos de su calidad, actualidad como información y equidad de sus resultados; dentro de las regiones y entre ellas, en las materias vinculadas a FONCOMUN, Canon y Regalías.
- 10) Debe ordenarse, asimismo, el sistema de información con base regional y departamental de los tributos, que proporcione un «mapa tributario» sobre la recaudación, correlacionado con el lugar en donde se produce, y promover la descentralización fiscal.
- 11) Se debe modificar el sustento jurídico del FIDE y asignar recursos a este fondo importante, especialmente por tratarse de uno de los incentivos para hacerlo viable, como instrumento de promoción al desarrollo y a la integración de regiones.
- 12) Promover la eficiencia y calidad del gasto público, sobre todo en salud y educación.

5. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN

- *Recomendaciones para el presente período*

- 1) Promover un acuerdo entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional que defina un paquete viable y priorizado de transferencias de competencias y funciones, sobre la base de las solicitudes de los primeros, que deberá ejecutarse dentro de la presente gestión gubernamental, que debe incluir la culminación de la transferencia de los principales programas de apoyo social –PRONAMACH, FONCODES, PRONAA– y los programas de ayuda directa a la población, cuya función debe corresponder a los gobiernos regionales y/o locales. Este paquete deberá ser atendido de manera integral, es decir, comprendiendo capacitación y desarrollo de capacidades de gestión que correspondan, y con los recursos humanos y económicos necesarios como un punto de inicio para el reordenamiento del proceso de transferencias. Además, se debe priorizar, en el ejercicio presupuestal del 2006, el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales.
- 2) Encargar al Ejecutivo que, en un plazo determinado, ordene el proceso de transferencias, organizarlo a partir de una matriz nacional; y que cada sector desarrolle, en el corto plazo, un diseño de su funcionamiento descentralizado o desconcentrado según corresponda.
- 3) Aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las leyes sobre Empleo Público y, en ese marco, iniciar la elaboración de las leyes de

- organización y funciones de cada sector, establecer un cronograma priorizado para esto último, concertado con los gobiernos regionales.
- 4) Que el plan de capacitación del CND, a ser ejecutado en la presente gestión gubernamental, se reoriente en función al desarrollo de capacidades referidas al proceso de transferencia y gestión gubernamental, garantizar que la provisión de servicios sea mejor luego de realizadas las transferencias.
 - 5) Promover una política de alianzas estratégicas con las universidades y entidades educativas para el desarrollo de sus capacidades institucionales referidas a gestión y formación profesional con relación a las demandas del proceso de descentralización.
 - 6) Disponer que el INEI elabore bases de datos que contengan desagregados regionales.
- *Recomendaciones en relación al proceso*
 - 1) Reordenamiento general del proceso de transferencias de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
 - 2) Implementar el seguimiento del proceso de transferencia mediante la elaboración de líneas de base, sistemas de monitoreo, indicadores y sistemas de información, tanto en el nivel sectorial como en el general.
 - 3) Ordenar las transferencias según demanda de los gobiernos regionales, de forma tal que potencien su rol en la promoción del desarrollo económico. Ello contribuirá a la constitución de ciudades intermedias.
 - 4) Crear un nuevo sistema de capacitación descentralizado, con protagonismo de los gobiernos regionales que conjugue alianzas estratégicas con entidades educativas regionales.
 - 5) Simplificar y unificar los mecanismos aplicables para las transferencias.
6. RECOMENDACIONES EN TORNO A PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- *Recomendaciones para el presente período*

El cumplimiento de las normas de buen gobierno (concertación, presupuesto participativo, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información) ha de ser incluido en los programas y sistemas de información, capacitación y seguimiento del proceso de descentralización bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Descentralización.

- *Recomendación en relación al proceso*
 - 1) Ampliar el número de reuniones de los consejos de coordinación regional y local con el fin de otorgarles mayor dinamismo y regularidad.
 - 2) Ampliar el número de audiencias de rendición de cuentas de los gobiernos regionales, así como precisar normativamente los temas que han de ser materia del informe de rendición de cuentas.
 - 3) Revisar el sistema de participación establecido en el marco de la Ley 26300, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana como política permanente de Estado.
 - 4) Fomentar la participación ciudadana en el control y fiscalización de la gestión pública y, por ese medio, mejorar la relación gobierno-población a fin de que se abran los espacios para la innovación y la participación de la ciudadanía, y consolidar la gobernabilidad democrática.

7. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA CONDUCCIÓN Y DIRECCIÓN DEL PROCESO

- *Recomendaciones para el presente período*

Existe la necesidad de que el CND establezca un plan anual de transición que contenga una agenda priorizada y concertada con la Presidencia de la República, el Ejecutivo, los representantes de los gobiernos regionales y locales que tenga como eje el referéndum para la conformación de regiones, la transferencia de competencias priorizada por los gobiernos regionales, y desarrollar capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales.
- *Recomendación en relación al proceso*

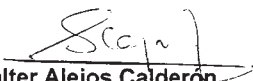
Desarrollar un balance de la ejecutoria del CND y revisar su funcionamiento, institucionalidad, composición y representación de su Consejo Directivo.

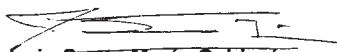
Lima, 22 de junio de 2005.



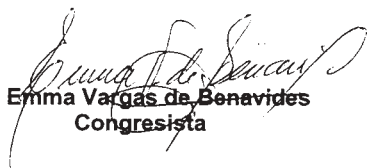
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de
Descentralización

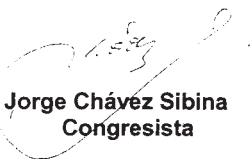

Walter Alejos Calderón
Presidente

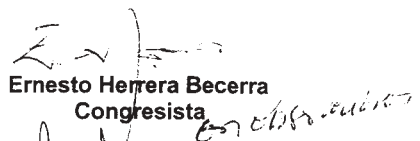

Luis Santa María Calderón
Congresista

César Acuña Peralta
Congresista

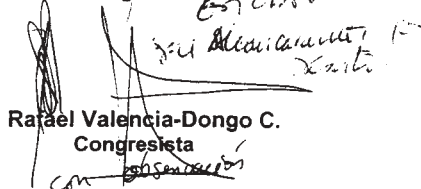

Emma Vargas de Benavides
Congresista


José Devéscovi Dzierson
Congresista


Jorge Chávez Sibina
Congresista


Ernesto Herrera Becerra
Congresista


Henry Pease García
Congresista


Rafael Valencia-Dongo C.
Congresista

*Anexo Metro
con recordadora
personal*