CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

AGENDA DE LA DESCENTRALIZACIÓN 2006 -2011

Para relanzar y desarrollar la descentralización

Mayo, 2006

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

Período Legislativo 2005-2006

MESA DIRECTIVA

Raza Urbina, Rodolfo
Presidente

Vargas De Benavides, Emma
Secretario

MIEMBROS TITULARES

Acuña Peralta, César
Armas Vela, Carlos
Chávez Sibina, Jorge
Chávez Trujillo, Carlos
Devéscovi Dzierson, José
Herrera Becerra, Ernesto
Flores Vásquez, Luis
Ramírez Canchari, Juan De Dios
Ramos Loayza, Pedro
Rengifo Ruiz Wilmer
Townsend Diez Canseco, Ana Elena
Valderrama Chávez, Hipólito

MIEMBROS ACCESITARIOS

Alejos Calderón, Walter
Carrasco Távara, José
Helfer Palacios, Gloria
Infantas Fernández, Carlos
Velásquez Rodríguez, Jaime
Zumaeta Flores, César

Franz Portugal Bernedo
Secretario Técnico
Ricardo Vásquez Suyo
Asesor de la Comisión
Fernando Paredes Núñez
Investigador CIP
Mayra Oblitas Cabrera
Asistente Legislativo
Katherin Jácome Zárate
Secretaria
Guido Velásquez Subia
Auxiliar Legislativo

Palacio Legislativo, Av. Abancay Plaza Bolívar, 2do. Piso Of. 226, Teléfono: 3117780, Fax: 3117781, correo: cdescentra@congreso.gob.pe, www.congreso.gob.pe

Preámbulo

La Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, considera de suma importancia para el país, que al término del período de gobierno y del período legislativo 2001 - 2006, se proponga una agenda de las acciones necesarias para el fortalecimiento y desarrollo de la descentralización que sea asumida por el nuevo gobierno, por las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República y por los principales actores involucrados.

El inicio del actual proceso fue el resultado de un acuerdo nacional que empezó reformando la Constitución Política y abrió las compuertas para el desarrollo del conjunto de normas descentralistas, la convocatoria a elecciones regionales y municipales, la instalación de los primeros gobiernos regionales el 1º de enero del 2003, así como el inicio de las transferencias de funciones y recursos del centro hacia los gobiernos regionales y municipales.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias, están definiendo un nuevo gobierno y un nuevo parlamento que se instalarán en julio próximo, así como también las elecciones de noviembre tendrán como resultado nuevos gobiernos regionales y municipales que se instalarán el primero de enero del 2007. En este contexto, una agenda para la descentralización se pone en primer plano del debate.

El balance de lo actuado por el Congreso, el gobierno central y -especialmente- por los gobiernos regionales y locales permite revelar aciertos y errores en el actual proceso de descentralización. Como la experiencia histórica de la descentralización lo demuestra y -en este caso la peruana no es una excepción- la evolución de su desempeño enseña qué requiere ser corregido, normas que sirvieron para un momento necesitan ser revisadas, modificadas y complementadas y los nuevos problemas que surgen esperan respuestas creativas en el campo legislativo y en las acciones de gobierno.

Desde diversos sectores, se ha propuesto balances y agendas para el próximo período. El Congreso de la República, por mandato de la ley, evalúa anualmente el proceso de descentralización, el gobierno por intermedio del CND emite un informe técnico anual en consulta con los gobiernos regionales. Asimismo, las ONGs que apoyan e impulsan el proceso han presentado sus evaluaciones y propuestas, los partidos políticos han incluido en sus planes de gobierno sus propuestas.

Sobre esta base, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, ha convocado a todos los sectores con el objeto de establecer una agenda y un compromiso común. Se trata de descentralizar para desarrollar el país, organizando los tres niveles de gobierno de manera articulada y coherente que permitan servicios públicos de calidad para todos.

En este sentido, las propuestas de agenda tienen por objeto un acuerdo, una visión compartida y un compromiso para que la descentralización avance efectivamente frente a la resistencia tradicional del centralismo que no quiere deshacerse ni del poder, ni de los recursos y personal que aún controla.

Esta Agenda es el resultado de los aportes recibidos de todos los actores del proceso de descentralización que tuvo su culminación en el Foro realizado el 19 de mayo en el Congreso de la República en la que han participado los representantes de los jefes de plan de gobierno de los partidos políticos que van a la segunda vuelta presidencial, los gobiernos regionales y locales, congresistas, miembros del gobierno nacional, instituciones diversas de la sociedad civil y los organismos no gubernamentales como Propuesta Ciudadana y RED-Perú.

LA AGENDA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, con las diversas instituciones que elaboraron propuestas de Agendas para la Descentralización, sobre la base de las políticas aprobadas en el Acuerdo Nacional, proponen una ***Agenda de la Descentralización 2006-2011***, para relanzar y desarrollar el proceso de descentralización, que se resume en cinco puntos principales: 1) la descentralización, 2) la regionalización y ordenamiento territorial, 3) la modernización de la administración pública, 4) la conducción del proceso y 5) la participación ciudadana. Cada una de ellas expresa los consensos alcanzados.

1. Descentralización

1.1. Completar el marco básico de la descentralización

- Aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el objeto de descentralizar efectivamente el gobierno central y adecuando sus estructuras y funciones con la de los gobiernos regionales y locales.

- Presentación y aprobación de las nuevas Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios, así como de las leyes que norman las actividades sectoriales. Dichas normas deben delimitar con claridad y armónicamente las competencias y funciones del gobierno nacional respecto de los gobiernos regionales y locales para evitar su duplicidad.

1.2. Concluir con las transferencias de programas y proyectos sociales

- Concluir efectivamente, en un plazo de 6 meses, con las transferencias total de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos especiales que los ministerios aún mantienen centralizados mediante diversas modalidades y justificaciones. Así mismo, incluir todos los demás programas o proyectos que no fueron incluidos en el primer listado y que aún se encuentran en los ministerios.

- Las oficinas departamentales de éstas entidades deben ser transferidas a los gobiernos regionales y la ejecución a los gobiernos locales. Las unidades centrales de estas entidades deben orientar sus funciones a la formulación concertada de políticas públicas, de coordinación con la cooperación internacional en lo que corresponda y/o de asistencia técnica.

1.3. Jerarquización y transferencia de los activos y empresas del Estado a los gobiernos regionales.

- El gobierno nacional en concertación con los gobiernos regionales determinará la jerarquización de los activos y empresas del estado que corresponden al gobierno nacional o que deben ser transferidos a los gobiernos regionales.

1.4. Transferencias de competencias y funciones

- Ejecutar las transferencias de las competencias y funciones mediante Acuerdos Sectoriales Concertados y firmados entre las Comisiones Sectoriales de Transferencia de cada ministerio y la Comisión de Transferencia del gobierno regional o local, los cuales deben ordenarse en planes de transferencia de mediano plazo en sustitución de los "Planes Quinquenales" del CND que han devenido en ineficaces para el proceso de transferencia.

- Cumplimiento del "criterio de provisión", por el cual las transferencias deben estar acompañadas del personal y presupuesto en los casos correspondientes.

1.5. Reformular el Sistema Nacional de Acreditación convirtiéndolo en instrumento para mejorar la gestión pública

- Establecer un Sistema de Acreditación para mejorar la calidad de la gestión pública nacional, regional y local, en base al desarrollo de capacidades, no como un proceso que bloquee las transferencias de competencias y recursos.

1.6. Establecer la autonomía administrativa de los gobiernos regionales sobre los directores regionales

- Las Direcciones Regionales Sectoriales forman parte de la estructura administrativa de las Gerencias Regionales de los Gobiernos Regionales y no de los ministerios. Como lo establece el artículo 191º de la Constitución, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa. La relación y función rectoras de los ministerios debe establecerse con las Gerencias Regionales de las cuales dependen las Direcciones Regionales Sectoriales.

1.7. Separación de poderes conforme a la Constitución Política

- La separación de poderes en el nivel de gobierno regional, conforme al artículo 43° de la Constitución que establece que el gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de poderes. Gradualmente extender este criterio a los gobiernos locales provinciales.

1.8. Descentralización Fiscal

- Implementar el proceso de descentralización fiscal no condicionado a la conformación de regiones fracasada en el referéndum de octubre de 2005. Modificar para ello el DL 955, Ley de Descentralización Fiscal, para que efectivamente la población pueda sentir los beneficios de la descentralización y la hagan suya.

- Concertar definitivamente el porcentaje del presupuesto nacional que debe constituirse gradualmente en recursos regionales y municipales.

1.9. Descentralización del SNIP

- Descentralizar y simplificar efectivamente el Sistema Nacional de Inversión Pública. Los gobiernos regionales y locales deben ser autónomos en la aprobación de sus proyectos de inversión del alcance regional o local sea cual fuera el monto, cumpliendo con las normas técnicas del SNIP y dando cuenta a éste.

- El SNIP debe orientarse, principalmente, a fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales, brindar asistencia técnica, supervisar y evaluar la inversión pública.

1.10. Plazas para las transferencias de competencias

- En los casos específicos, que producto del proceso de transferencias de competencias y funciones que la ley ordena los gobiernos regionales, podrán crear plazas que requieren de personal altamente calificado para asumir el desempeño de las funciones encomendadas.

1.11. Fortalecer las municipalidades rurales

- Fortalecer integralmente las municipalidades rurales que constituyen más del 60% del total, para que cumplan efectivamente su rol de promoción del desarrollo rural sostenible, modificando la Ley Orgánica de Municipalidades.

- Establecer mecanismos compensatorios a través del FONCOMUN para las municipalidades rurales que no reciben beneficios de canon y regalías mineras.

2. Regionalización y ordenamiento territorial

2.1. Plan Nacional de Regionalización

- Formular y aprobar un Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial como marco técnico, promotor, orientador y estratégico de la reforma territorial para la constitución de las regiones y la organización de las actividades de desarrollo territorial.

2.2. Fortalecer las Juntas de Coordinación Interregionales

- Fortalecer y darle mayores competencias a las Juntas de Coordinación Interregionales, tanto para impulsar los procesos de conformación de regiones como para la gestión de los programas, proyectos, empresas de carácter interregional y así evitar que el centralismo tenga la justificación para no transferir los recursos.

- Incorporar la participación de los alcaldes provinciales y las organizaciones de la sociedad civil en las Juntas Interregionales de Coordinación en el proceso de integración y conformación de regiones.

- Fortalecer las mancomunidades municipales como espacios de articulación y complementariedad en los procesos de desarrollo interregional.

2.3. Integración y conformación de Regiones

- Las regiones se constituyen fundamentalmente como productos de sus dinámicas económicas, sociales, culturales y sus características geopolíticas, antes que por "incentivos especiales", como mecanismo para la conformación de regiones, porque distorsionan los procesos de integración.
- En el marco del Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento territorial, eliminar las etapas y fechas rígidas establecidas y predeterminadas en la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Estas deben solicitar referéndum cuando los consensos entre los diversos actores del territorio así lo determinen.

3. La modernización de la administración pública

3.1. Modernización de la carrera pública

- Aprobar la Ley General del Empleo Público con el objeto de reordenar la carrera pública para contar con una administración pública moderna y eficiente que brinde un servicio de calidad a las personas.

3.2. Modernización de la gestión pública

- Desarrollar la reforma de la gestión pública estableciendo una administración pública gerencial orientada hacia resultados y el desarrollo de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

- Implementar la Escuela Nacional de Gestión Pública de forma descentralizada mediante las universidades públicas de cada departamento, en coordinación con planes correspondientes de los gobiernos regionales.

- Poner en marcha un efectivo plan de fortalecimiento de las capacidades y de asistencia técnica de los gobiernos regionales y locales para el diseño y gestión de las políticas públicas de ejecución descentralizada.

3.3. Planificación estratégica descentralizada

- Implementar el Sistema Nacional de Planificación Estratégica y el CEPLAN.

3.4. Evaluación del gasto público

- Reforma del sistema presupuestario para permitir la evaluación de la eficiencia del gasto público que el actual sistema no lo permite, dado que no se puede individualizar gastos con relación a los objetivos propuestos y calidad esperada en el servicio. Tampoco están incorporados al sistema de transparencia económica para la ejecución presupuestaria municipios distritales y provinciales.

4. La conducción del proceso de descentralización

4.1. Responsabilidad política de la descentralización

- El Presidente del Consejo de Ministros debe asumir la responsabilidad política directa del proceso de descentralización a nivel del gobierno nacional, para fortalecer la capacidad de decisión sobre los sectores y organismos del gobierno central que se tienen que descentralizar.

4.2. Reformular y fortalecer la conducción del proceso

- Para la conducción del proceso de descentralización y permitir arribar a consensos, el CND debe estar conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, los Presidentes Regionales y Gobiernos Locales.

- La implementación de dichos consensos debe llevarse adelante por un órgano técnico ejecutivo que asuma la coordinación del proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales; y asuma además, las funciones de asistencia técnica y capacitación.

5. Participación ciudadana

5.1. Nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos

- Aprobación de la nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos que institucionalice las nuevas formas e instancias de participación que la legislación descentralista ha producido y que permita fortalecer y modernizar el orden democrático y la gobernabilidad del país.

5.2. Fortalecer los Consejos de Coordinación Regional y Local.

- Precisar sus funciones y permitir la participación activa de todas las organizaciones representativas de la sociedad civil sin la limitación de los porcentajes bajo el principio de corresponsabilidad en los acuerdos consensuados.

5.3. Fortalecer los presupuestos participativos

- Articular los procesos de presupuesto participativo con los planes de desarrollo concertado considerando todos las fuentes de ingreso públicas y privadas, afirmando el respeto de los acuerdos allí adoptados y evaluando sus múltiples impactos.

5.4. Extender la rendición de cuentas a los gobiernos locales

- Extender la rendición de cuentas incorporándola a la Ley Orgánica de Municipalidades y garantizar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho ciudadano a la vigilancia social.

Lima, mayo de 2006

INSTITUCIONES QUE APORTARON PARA LA FORMULACIÓN DE LA PRESENTE AGENDA

Grupo Propuesta Ciudadana
RED-Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local
Grupo Permanente de Descentralización del Acuerdo Nacional
Asociación de Servicios Educativos Rurales SER
Programa Pro Descentralización PRODES
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
GOVERNA
Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo
Foro Educativo

Se recibió además las exposiciones de:

Señor Ricardo Vidaurre,
Asesor del CND, en representación del señor Luis Thais.

Señor Carlos Cuaresma,
Presidente del Gobierno Regional de Cusco.

Señor Julio Alva Centurión,
Presidente del Gobierno Regional de Tacna.

Señor Marco Gamarra,
Alcalde Provincial de Abancay y Presidente de la AMRA

Señor Julio Díaz Palacios,
Presidente de la RED-Perú.

Señor Gerardo Távara Castillo,
Grupo Propuesta Ciudadana.

Señor Leoni Silva,
Representante de la Comisión de Plan de Gobierno del Partido Unión por el Perú
Partido Nacionalista.

Señor Otoniel Velazco,
Representante de la Comisión de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano.

AUSPICIA:

RED-Perú
Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local

GRUPO Propuesta CIUDADANA