



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
Periodo Legislativo 2006 - 2007**

DESARROLLO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

INFORME DE EVALUACIÓN

JULIO 2007

PRESENTACION

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado¹, formula anualmente y conforme a ley, un Informe acerca del Desarrollo del Proceso de Descentralización, como balance y agenda; que se propone al debate nacional y en especial a la consideración de todos los actores involucrados en el proceso de descentralización.

A través de este Informe la Comisión considera pertinente dar a conocer su punto de vista, útil como orientador de quienes ejercen responsabilidad en el proceso, pero necesario también al cierre del periodo legislativo e indicativo del camino a recorrer en las siguientes legislaturas.

El texto propone un examen del estado de situación de los grandes temas vinculados al proceso de descentralización más que el análisis exhaustivo de los procedimientos seguidos por los actores involucrados, teniendo como clave de lectura el mandato constitucional acerca de esta política de Estado. En tal sentido, se organiza el documento en función de los asuntos de mayor significación.

Juan Carlos Eguren Neuenschwander

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

¹ A la cual el texto se refiere en adelante como la Comisión.

1. ANTECEDENTES

Al inicio del periodo legislativo 2006-2007 la Comisión asumió la responsabilidad de su mandato, legislativo y fiscalizador, considerado algunos aspectos de contexto que debían ser tomados en cuenta:

- a) El reconocimiento que la descentralización y la modernización del Estado constituyen un proceso en curso en nuestro país, con la finalidad del mejor servicio al ciudadano, la afirmación democrática y el desarrollo económico territorial; proceso al que se le debe dar continuidad y gobernabilidad, para que logre sus objetivos.

- b) Pese a que este proceso estaba abierto desde el año 2002, en el último periodo y con mayor precisión desde octubre del 2005, fecha de los referendos para conformar regiones, se encontraba prácticamente estancado; con amplios vacíos, atrasos e indefiniciones en materia de las transferencias necesarias para el cumplimiento de la asignación de competencias hecha por la ley.

- c) Igualmente tiene en consideración que en el periodo transcurrido entre el anterior informe emitido por la Comisión en Mayo del 2006 y el presente:
 - ✓ Se instaló en Julio del 2006 el nuevo Gobierno elegido democráticamente, el cual anunció una serie de medidas en los órdenes de gestión del Estado y fortalecimiento de la descentralización. En ese sentido en el mes de Octubre fueron anunciadas 20 medidas denominadas "shock descentralizador" que tenían como componente más importante decisiones en relación al proceso de transferencias de funciones y recursos;

- ☛ Culminó el periodo gubernativo subnacional, asumiendo en enero del 2007 los nuevos Presidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales, así como los Alcaldes y Regidores de Municipalidades Provinciales y Distritales, también electos por la voluntad de sus pueblos;
- ☛ Ocurrió el cambio en la conducción del proceso, desactivando el Consejo Nacional de Descentralización –CND y aunque no se ha derogado la parte pertinente de la Ley de Bases de Descentralización, la función ha sido asumida por la Presidencia del Consejo de Ministros, creando como su órgano de línea la Secretaría de Descentralización.

Al mismo tiempo, se puede constatar que en el país y en especial en el escenario de la descentralización, se puede identificar una multiplicidad de actores políticos, económicos y sociales involucrados, cuya afirmación, diversidad, autonomía y, en cierto sentido fragmentación, crecientes hacen de la política nacional un proceso complejo y marcado por muchas singularidades.

El Congreso de la República, el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, los sectores productivos, las organizaciones sociales localizadas y los movimientos políticos regionales y locales; así como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, diversas asociaciones y redes de orden Municipal como Remurpe -por mencionar los más notorios-, actúan en los diferentes territorios, y si se toman en cuenta las diversas instancias de relación y coordinación que se establecían entre ellos, configuran un entramado complejo y no siempre adecuadamente articulado.

Es esta característica, la de un escenario complejo con diversidad de actores e intereses, la que constituye una potencialidad pero también un desafío para afirmar democracia, gobernabilidad y desarrollo al interior del proceso político peruano.

Con estas connotaciones, las tareas a inicio del periodo podían ser ordenadas de la siguiente manera:

- a) Culminar la legislación necesaria para transformar al Poder Ejecutivo en un contexto de tres niveles de gobierno (unitario y descentralizado) estableciendo las funciones de sus entidades

componentes, de los ministerios responsables de las políticas nacionales y sectoriales, que administran competencias exclusivas y compartidas; así como las características de los organismos públicos y de los sistemas funcionales y administrativos.

- b) Acompañar y fiscalizar el proceso de transferencias respecto de funciones, personal y recursos disponibles, hacia Gobiernos Regionales y Municipalidades, teniendo como eje el desarrollo de capacidades de gestión pública y asunción de las misiones que la legislación descentralista asigna en cada caso. Interesando especialmente la descentralización en el terreno de la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, el SNIP.
- c) Precisar los mecanismos y espacios de coordinación y vinculación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno y de forma efectivamente institucionalizada, así como la relación horizontal entre los niveles subnacionales para generar integración y ganancias de escala para la mejor gestión. Junto con ello, rediseñar la instancia de conducción del proceso de descentralización (en esa situación el Consejo Nacional de Descentralización -CND) y precisar de mejor manera los mecanismos y espacio de coordinación y vinculación intergubernamental.
- d) Actualización de las respectivas Leyes Orgánica de Gobiernos Regionales y Municipalidades, para el mejor diseño de funcionamiento y fortalecimiento, así como la revisión de los procedimientos electorales que les dan origen, considerando la experiencia de dos procesos realizados.
- e) Fortalecer los procesos de integración subnacional, que según el mandato constitucional debiera avanzar junto con la descentralización, revisando el tema de conformación de regiones, constitución de juntas de coordinación interregional, implementación de mancomunidades de municipalidades y posibilidad de fusión de municipios; en contrapunto con la tendencia de atomización que parecieran ser naturalmente dominantes pero poco fecundas para enfrentar el desarrollo territorial.

Este conjunto temático, no se planteó como una tarea de corto plazo, sino como la necesidad de avanzar de una manera concertada entre los actores, para gobernar un proceso de manera convergente e inclusiva, tal como lo señalaba la Agenda Legislativa de la propia Comisión.

Sin embargo, complementariamente a los elementos reseñados como contexto y tarea es necesario exponer el principio que progresivamente se fue afirmando como orientación estratégica del conjunto del proceso y criterio de valoración de las diferentes contribuciones de los actores; y que la Comisión sostiene, debe ser recogido de la propia Constitución.

2. CRITERIO DE EVALUACION

La Constitución señala² que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Ese mandato camina por la lógica de construir una forma de Estado unitario y descentralizado, estableciendo gobiernos regionales y locales, territorialmente delimitados y dotados de autonomía política, económica y administrativa. Gobiernos Regionales y Municipalidades que ejercen su autonomía dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes que regulan el marco de competencias, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación.

Esta definición garantiza que la autonomía no se confunda con el principio de autodeterminación y es inconsistente con una lógica de autarquía; y es lo suficientemente claro acerca de la importancia de la interacción entre niveles de gobierno y la consideración de la diversidad de las realidades existentes para formular políticas nacionales y ejercer la rectoría del conjunto.

El mandato también considera que la 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.

La asignación de competencias es así un proceso abierto y, en ese sentido, se obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales; en la medida, claro está, de que exista disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos. Pero también hay obligación de ser lo suficientemente propositivo como

² Cfr. Constitución Política del Perú y complementariamente la Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de Setiembre del 2005

para impedir que el estancamiento del proceso genere la distorsión de los objetivos.

Complementariamente se puede anotar que el mandato implica recorrer el camino de la integración, que considera el objetivo fundamental del desarrollo integral del país, en especial aspirando a la creación y conformación de regiones en tanto unidades geoeconómicas sostenibles.

Ese mecanismo supone la consulta popular, para la integración de departamentos contiguos, que puede ser extensible a provincias y distritos; así como la posibilidad de competencias y facultades adicionales e incentivos especiales para las regiones así conformadas; siendo posible y necesario generar los suficientes mecanismos de coordinación que viabilicen y faciliten ese objetivo.

Importa entonces una lectura evaluativa del proceso desde un punto de vista que combine dos dimensiones sustantivas:

- ☛ El conjunto de normas y procedimientos que se orientan a la organización moderna del Estado en tres niveles de gobierno, con asignación eficaz y eficiente de competencias y recursos; y
- ☛ La necesidad de que ese proceso se module y avance de manera complementaria con el proceso de integración que permite ganar en escala para la gestión pública y sostenibilidad para el desarrollo.

En pocas palabras se trata de un proceso de Descentralización con Integración.

Asumir ese mandato en nuestro escenario nacional, regional y local, con multiplicidad de actores e intereses políticos, económicos y sociales, en el marco de un país que encuentra como una de sus fortalezas la diversidad, se constituye en reto de ingeniería social.

Descentralizar con Integración se torna en el eje de la tarea de transformación y modernización del Estado pasa por el desafío de construir visiones compartidas que permitan que todos puedan ganar; pero también en actores que asuman las responsabilidades y tareas que tienen encomendadas.

En consecuencia, siendo este proceso un eje central de la Reforma del Estado, interactúa con los demás componentes de este proceso tales como la asignación de recursos, el servicio en la función pública, el

sistema de representación y la participación de los ciudadanos, entre los mas importantes.

La gobernanza del proceso y su desempeño en el tiempo, la revisión de las orientaciones generales y las actualizaciones de diseño así como de la normatividad concreta, se deben leer en esa clave y examinar si facilitan en mayor o menor grado los objetivos propuestos.

3. LAS TAREAS DEL PROCESO: EVALUACION Y AGENDA

a) Transferencias de Funciones y Recursos

El aspecto fundamental del Informe alcanzado por la Presidencia del Consejo de Ministros está vinculado a las funciones sectoriales a transferir a los Gobiernos Regionales.

Partiendo de una apreciación a diciembre del 2006, se puede señalar que del total de funciones a transferir, se habían acreditado sólo el 38 %, se tornó efectiva la transferencia en el 29%; sin embargo en la mayor parte de los casos se podía considerar la transferencia como enunciativa, sin el acompañamiento de los recursos presupuestales, humanos y materiales correspondientes.³ Estando a esa fecha prácticamente detenido el proceso de transferencia.

En las informaciones disponibles no se tiene una clara identificación de las transferencias sectoriales hacia las Municipalidades, según las competencias normadas en la Ley Orgánica de Municipalidades, en especial en materia de los Programas Sociales y de Desarrollo Local.

Estas dos situaciones han generado tres ordenes de medidas en marcha y que requieren una evaluación pronta de resultados:

- En primer lugar el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, que adelanta el límite del proceso del 2011 hacia Diciembre del 2007⁴. Que se complementa con el inicio de las transferencias

³ Cfr. Plan Estratégico del Proceso de Descentralización 2007-2001, CND, Noviembre 2006

⁴ DS 068-2007-PCM (12 de Octubre); y posteriormente el DS 036-2007-PCM que está acompañada por Resoluciones de la Secretaría de Descentralización acerca de las normas para ejecutar las transferencias y normas para la certificación de funciones; que no implican reforma en la lógica de la Ley y Reglamento de Acreditación.

de funciones sectoriales a la Municipalidad de Lima, en su calidad de Gobierno Regional.

- ✓ En segundo lugar, el lanzamiento y ejecución de los Planes Piloto en materia de Salud con la transferencia de la Gestión de la Atención primaria de la Salud a las Municipalidades Provinciales y Distritales⁵; así como en Educación, para la Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de Inicial y Primaria⁶.
- ✓ En tercer lugar, el Plan de Reforma de los Programas Sociales⁷, que pone al frente de estos asuntos a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Educación, para precisar las estrategias integrales de política social, las cuales deben desagregarse en estrategias individuales consensuadas, donde se determine las labores de cada sector para lograr objetivos específicos y las líneas de acción pertinentes.

Siendo decisiones en curso de implementación no se tiene certidumbre acerca de sus resultados; sin embargo es posible realizar algunos comentarios de orden general.

- ✓ Respecto de las medidas vinculadas a las transferencias cabe señalar varias necesidades que no se encuentran totalmente resueltas; entre ellos el requerimiento de un Plan de Capacitación y Asistencia Técnica, y la identificación precisa de los recursos a transferir respecto de las funciones sectoriales. Asimismo, a la fecha no se dispone de una evaluación de avance que permita prever el cumplimiento de la meta señalada para diciembre del 2007, respecto del universo de transferencias, que incluyen las anunciadas en octubre del 2006.

Un factor limitante, con relación a las medidas vinculadas a las transferencias, está referido a que la transferencia de

⁵ DS 077-2006-PCM

⁶ DS 078-2006-PCM

⁷ DS 029-2007-PCM

funciones y recursos ocurre en medio de un dato trascendental: la inexistencia de regiones conformadas.

A partir de esa realidad se puede afirmar que el planteamiento de las transferencias a gobiernos regionales, pareciera no ser convergente con mecanismos de acuerdo, coordinación y gestión conjunta entre administraciones departamentales; y pareciera mas bien coincidir con la tendencia a consolidar la gestión de funciones sectoriales en esas circunscripciones departamentales. De esta manera se puede estar dejando de lado criterios y mecanismos de complementariedad de responsabilidades y apertura hacia la conformación de regiones.

Obviamente esta limitación tiene su origen cuando se decidió elegir Gobiernos Regionales en los actuales departamentos, y probablemente se acentúe en un contexto de transferencias aceleradas, durante el 2007.

- ☛ Respecto del segundo grupo de medidas, el planteamiento de experiencias piloto hacia las municipalidades enfrenta varios límites: de un lado la ausencia de una definición armónica entre las funciones a entregar a los gobiernos regionales y a las municipalidades en cada una de estas materias; de otro lado, es muy débil el planteamiento de articulación de municipalidades distritales y provinciales para gestionar los servicios considerando la existencia de las unidades de gestión educativa (en educación) y de redes y microredes (en salud) cuyos espacios administrativos sectoriales podrían ser más eficientes, posibilidad que se abre con la gestión mancomunada; finalmente, un límite adicional deviene de la necesidad de recursos que los Municipios no tienen y de capacidades de gestión especializada en salud y educación, de las que tampoco disponen.

- ☛ Finalmente, en las medidas vinculadas a la reforma de los llamados programas sociales, se entiende la lógica de modernización del Estado, planteando su fusión y mejor ordenamiento, sin embargo no quedan claras las funciones y responsabilidades de gobiernos regionales y locales en la ejecución de los programas sociales y tampoco participan en su definición, considerando que las disposiciones e iniciativas tomadas tienen una perspectiva sectorial y nacional y no se

condicen necesariamente con lo señalado en los mandatos legislativos vigentes, donde se define la transferencia de los programas sociales a los niveles subnacionales, y se señala la importancia y protagonismo de las Municipalidades para su ejecución y se especifica su responsabilidad asignándoles funciones.

b) Conducción del Proceso de Descentralización

Una opinión bastante extendida señaló claramente las deficiencias en la conducción del proceso, en materias tales como la agilidad y realismo de las transferencias, el mejoramiento de capacidades en los gobiernos subnacionales y en el impulso a la integración; y, en especial, en la compleja tarea de organizar un esquema institucionalizado de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.

Aunque el asunto estaba en agenda, la decisión del Gobierno de Fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización - CND con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante⁸, precipitó el debate. En la propia Comisión se tramitaron diferentes puntos de vista, el uno convalidando la decisión, el otro remarcando la necesidad de un mecanismo formalmente institucionalizado. Y el debate acerca de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, permitió retomar el tema.

Las relaciones intergubernamentales tienen diversas dimensiones, multilaterales todas, que pueden ordenarse, en primer lugar, respecto de las orientaciones generales del proceso de descentralización; luego, las referidas a la estructuración de las funciones compartidas, las políticas nacionales y la función de rectoría; y finalmente con relación a la coordinación y concertación de esfuerzos en cada uno de los territorios concretos.

En ese orden de cosas, se requiere de una instancia que decida y concerte en relación a la gestión estratégica del proceso en que estén presentes de manera institucional los tres niveles de gobierno, como parte de la estructura del Estado.

Esta definición política, pone los términos más allá de las relaciones bilaterales que se puedan desarrollar o de las vinculaciones mediante asociaciones de autoridades electas, o de redes de

⁸ DS 007-2007-PCM

entidades vinculadas; todas ellas legítimas y necesarias, pero insuficientes al no poder cubrir el vacío señalado en la estructura del Estado.

Respecto al segundo criterio, las leyes de organización y funciones de los ministerios debieran precisar los mecanismos de relación y consulta para las funciones compartidas entre niveles de gobierno; e incluso los mecanismos de concertación y acuerdo en cada materia de rectoría y política nacional y sectorial; lo cual supone combinar adecuadamente los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales.

Finalmente, respecto del tercer aspecto se torna imprescindible afinar el diseño de los Consejos de Coordinación Local (Distrital y Provincial) y Regional, así como mecanismos de relación entre los tres niveles de gobierno, para que efectivamente se pueda concertar, respecto de la gestión de servicios públicos y de la inversión pública en una determinada circunscripción o territorio.

c) La Reforma del Poder Ejecutivo

Los antecedentes de la necesidad de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) se pueden encontrar en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y en la Ley de Bases de Descentralización, dadas en el año 2002. El Congreso de la República debatió hasta en tres oportunidades, con dictámenes originados en el texto remitido por el Presidente Toledo en Junio del 2003. En la actualidad un dictamen aprobado en la Comisión, que amplía y mejora el proyecto remitido por el actual Poder Ejecutivo está en la Orden del Día del Pleno; esperando también que Gobiernos Regionales y Municipalidades alcancen sus aportes y comentarios para tan importante asunto.

Conviene pues entender cual es la importancia de este tema en el contexto del proceso de descentralización, para apreciar también las resistencias que su dación provoca:

- ☛ La LOPE completa la estructura legislativa del proceso de descentralización, necesaria para el cambio de un Poder Ejecutivo propio de una estructura de un estado unitario y centralista a la lógica del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional en un régimen unitario y descentralizado organizando tres niveles de gobierno. En ese sentido es un punto de

llegada.

- ☛ La LOPE es necesariamente un punto de partida para la continuidad del proceso, hacia la aprobación de las leyes organización y funciones de los ministerios; para revisar y precisar el cuadro de competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos subnacionales; y para la reingeniería de los Ministerios, de los Organismos Públicos y de los Sistemas Funcionales y Administrativos.

d) Transferencias Económicas

El resultado combinado del crecimiento económico y en especial de la explotación y exportación minera, han permitido que por diversos conceptos las transferencias económicas a los gobiernos subnacionales también crezcan.⁹

Las magnitudes comprometidas resultan ampliamente significativas tanto en el nivel macroeconómico como en el presupuesto público. Para el año 2006, representan aproximadamente el 1,8 % del PBI nominal de los cuales algo más de las ¾ partes se dirige a Municipalidades y la diferencia a Gobiernos Regionales.

En general el procedimiento registra los ingresos correspondientes a través de la SUNAT, luego asigna a quien corresponda de acuerdo a índices de distribución preestablecidos siguiendo los criterios que señala la ley, luego se procede a desembolsos de acuerdo a ciertas reglas, y sobre esos montos los Gobiernos Regionales ejercen autonomía, dentro de las normas correspondientes.

Los problemas han devenido de las exigencias propias de los sistemas administrativos, que han sido respondidos a través de:

- ☛ Normas de descentralización del SNIP, por parte del sector economía y finanzas, con mayores niveles de decisión y responsabilidad por parte de Gobiernos Regionales y Municipalidades;
- ☛ Revisión de los procedimientos de compras y licitación; y

⁹ Tal es el caso de Canon en sus diversos tipos minero, hidroenergético, petrolero, pesquero, forestal y gasífero, la Regalía minera, la Renta de Aduana y el FOCAM; pero también el FONCOMUN (con fuente en el IPM, adicional al IGV) y el FONCOR.

- ☛ Mecanismos e instancias de apoyo para la elevación de capacidades de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.

Pero también existen problemas en materia de concentración de recursos en un número limitado de circunscripciones territoriales,¹⁰ destacando en especial las zonas mineras y gasíferas. Frente ello se ha formulado la propuesta del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local -FONIPREL; su finalidad es el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública a partir de un fondo concursable que busca corregir desequilibrios e inequidades en la transferencia de fondos.

Una última forma de reacción frente a la disponibilidad de estos recursos es el asedio sostenido que sufren los recursos de canon y regalías de Gobiernos Regionales y Municipalidades, pues argumentando las dificultades de ejecución de los fondos disponibles, se "autoriza" a utilizar estos recursos en otras finalidades que no son la inversión y que obviamente podrían significar una iniciativa de gasto indirectamente normada.

Sin embargo, el asunto pendiente de la disponibilidad de los recursos por transferencias económicas y en especial canon y regalías, queda pendiente en varios sentidos:

- ☛ Como capacidad de gasto, en relación a la disponibilidad de proyectos socialmente rentables,
- ☛ Como articulación de proyectos para un desarrollo sostenible alternativo a la explotación de los recursos no-renovables existentes,
- ☛ Como formación de fondos que permitieran sostener en el tiempo una capacidad de inversión que se está generando como ingresos extraordinarios
- ☛ Como participación equitativa de todos los ciudadanos en tanto los recursos naturales materia de explotación son patrimonio de la nación como un todo.

¹⁰ Sobre esto se puede consultar Transparencia Económica del MEF, así como el informe preparado por el CIP del Congreso para el periodo 2003-2006; y el Reporte 5 de Vigilancia de Industrias Extractivas del grupo Propuesta Ciudadana.

Puede advertirse, complementariamente que las posibilidades de revisión de la lógica y normatividad de asignación en la distribución de los recursos, son escasas cuando no inexistentes, más aún al considerar la multiplicidad de actores y la fragmentación de intereses territoriales. En suma, la tarea de racionalización global de transferencias económicas a gobiernos subnacionales pareciera no viable, al menos en el corto plazo.

e) Conformación de Regiones

La legislación vigente parte de que “las regiones se crean conformando unidades geoeconómicas sostenibles”. El proceso se ha iniciado eligiendo gobiernos en los actuales departamentos, mediante referéndum, y se pueden integrar dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igualmente, es una norma legal la que señala las facultades y competencias adicionales así como los incentivos especiales de las regiones así integradas.¹¹

Las leyes correspondientes¹² definen el procedimiento de integración, desarrollan el mecanismo de Junta de Coordinación Interregional, el cronograma de consultas, siendo el próximo en 2009, y la idea de incentivos y facultades que se otorgan a regiones conformadas, pensando que ellas atraerían la voluntad de los actores y convencerían el voto popular.

Una ausencia significativa prevista en el diseño está vinculada a la iniciativa de un Plan de regionalización y de inversión descentralizada, como elemento importante de apoyo para la promoción de la integración y de la difusión de propuestas alternativas.¹³

Adicionalmente se puede afirmar, que salvo casos muy específicos las Juntas de Coordinación Interregional, constituidas e inscritas, no han funcionado como se esperaba en términos de paso previo, concertador de intereses, integrador de perspectivas, y en definitiva como facilitador de la conformación de regiones.

¹¹ Cfr. Art. 190 de la Constitución

¹² Cfr. Art. 28 y ss de la Ley de Bases de Descentralización, Art. 91 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones y el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal

¹³ Cfr. Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización

En el último periodo tan solo se ha tomado la decisión de incorporar a los Alcaldes Provinciales a las Juntas de Coordinación Interregional, lo cual le debiera dar mayor sostén espacial y social para el proceso de integración, permaneciendo la iniciativa en manos de los Presidentes Regionales, y adicionalmente se otorgó a las Juntas de Coordinación la facultad de presentar una propuesta de integración departamental, de la cual antes no disponían.

Existe el convencimiento que en términos generales los actuales departamentos no constituyen en ellos mismos los territorios geo-económicos sostenibles que espera la reforma descentralista, incluso en términos fiscales la mayoría de ellos tiene una situación deficitaria (gasto público mayor que contribuciones al tesoro público), aunque sólo se dispone de una aproximación bastante preliminar del mapa tributario nacional y no se haya investigado y realizado una medición del valor agregado ni tampoco del PBI por departamentos.

La carencia de una visión de conjunto del territorio peruano, impide decidir o al menos tener una hipótesis fundamentada de cuantas regiones se conformarían con viabilidad; lo cual permitiría ser más agresivo a nivel de Juntas de Coordinación.

En el proceso de conformación de regiones, pensar sólo en el vecino, puede ser insuficiente, pero tratar de incorporar un conjunto muy amplio de departamentos puede ser demasiado ambicioso, y en este caso la gestión de la integración y la concertación de visiones se tornan más complejas cuando no inviables, probablemente sólo puedan coordinar algunos proyectos en conjunto (por ejemplo una carretera o una vía multimodal, o la promoción de ciertas ramas productivas o de servicios).

El tema es difícil y complejo más aún si la necesidad de escala en la gestión es contrarrestada con una práctica política regional y local, orientada más bien por una lógica de fragmentación y autonomía.

En definitiva pues, la agenda de debate en materia de integración y conformación de regiones es clara:

- a) La estrategia de conformación de regiones, a partir de propuestas tales como plan de regionalización, iniciativa de región piloto, liberar al proceso del cronograma existente, poner la iniciativa en departamentos y adicionalmente en provincias.

- b) El diseño de Juntas de Coordinación Regional precisando y definiendo las funciones de gestión de proyectos conjuntos y la de gestión estratégica del proceso de integración, así como las condiciones que se requiere para facilitar cada caso.
- c) El esquema de descentralización fiscal partiendo de la necesidad de un mapa tributario y de generación de valor agregado; así como de las facultades e incentivos que tendrían las regiones conformadas, tal como señala la Constitución.

f) Los Temas Demarcatorios¹⁴

El punto de partida es el diagnóstico del año 2002 de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, el 92 % de las provincias y el 80% de los distritos no se encuentran delimitados adecuadamente. Sobre esa base se dispuso que en 5 años debiera cumplirse con procedimientos de estudios básicos de diagnóstico y zonificación normados que se inician en los respectivos Gobiernos Regionales¹⁵.

En la misma norma se considera también la suspensión de creación de distritos y provincias salvo razones especiales que debieran ser sustentadas; en todos los casos respetando la norma constitucional que pone en manos del Poder Ejecutivo la iniciativa en materia de demarcación Territorial.¹⁶

El camino adoptado supone el estudio exhaustivo e integral de provincias y la demarcación de sus límites provinciales así como de los distritos que la constituyen; y la remisión correspondiente al Congreso para su aprobación mediante Ley.

Pero los problemas observados en 3 de los 4 proyectos culminados por Gobiernos Regionales y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, y remitidos para al Congreso en

¹⁴ El tema demarcatorio, trata del proceso técnico geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas; siendo las acciones demarcatorias las creaciones, fusiones, delimitaciones, redelimitaciones, Cfr. el Art. 2 de la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial

¹⁵ Cfr. la Ley 27795 y su Reglamento el DS 019-2003-PCM, teniendo como ente rector del Sistema la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM.

¹⁶ Cfr. Constitución Art. 102 numeral 7)

este periodo legislativo,¹⁷ se advierte la existencia de reclamos de los departamentos limítrofes con las provincias que se estaban delimitando y por tanto se podría advertir la aparente constatación de que los límites departamentales, que se suponían firmes, no lo están; y que se requiere ahora de un procedimiento de trabajo entre las oficinas técnicas responsables de los Gobiernos Regionales y del Poder Ejecutivo; así como de necesarios acuerdos políticos entre Gobiernos Regionales.

La otra parte del problema nace mas bien de afirmar el control de ciertos territorios para el acceso a ciertos recursos o derechos que eventualmente implicarían potenciales o mayores transferencias económicas en razón de canon u otra razón similar.

Mediante una norma legal¹⁸ se prorroga por 5 años (hasta 2011) el plazo referido a la ejecución del plan de delimitación territorial, sin embargo bajo las reglas actuales, los recursos disponibles y aplicados a estos procedimientos no estarían facilitando el proceso, así como los potenciales reclamos de diferentes circunscripciones.

En general, la alternativa en estos temas, pasaría por un mayor énfasis en las características técnicas del procedimiento; así como la distinción entre demarcación y posibilidad de gestión asociada de un recurso determinado, la cual debe ser claramente fortalecida y mejorada. Todo lo cual debiera abrir paso a procesos de coordinación e integración y cerrar las posibilidades de conflicto.

Dentro de los temas demarcatorios está también el problema de creación de provincias y distritos, habiéndose prorrogado el impedimento de creación de nuevos distritos y provincias salvo necesidad efectivamente demostrada¹⁹. Tal norma supone una estrategia general que busca contrarrestar una tendencia bastante acentuada de autonomización que se traduce en atomización de la gestión de los recursos públicos²⁰,

De nuevo los problemas de presión social y política que coincide con los procesos de fragmentación en los requerimientos de creación de

¹⁷ Provincias de Candareve en Tacna, Padre Abad en Ucayali, Alto Amazonas en Loreto

¹⁸ Cfr. Ley 28920

¹⁹ Ibidem

²⁰ Existen al menos 873 municipalidades de menos de 4000 habitantes (47,6 % del número total y 6,3% de la población nacional), que según están por debajo de la exigencia de la norma vigente. Buena parte de ellos (72 %) dependen de las 96 UIT anuales en razón de Foncomún.

distritos y provincias requieren ser contrastados no sólo con relación a estudios de diagnóstico y zonificación que muestren sostenibilidad sino también debiera incorporarse un mecanismo de evaluación respecto de capacidades y potencialidades para una adecuada gestión pública, que permita mejorar diseños existentes y garantizar eficacia y eficiencia en la atención de servicios con cobertura territorial. De manera similar debiera profundizarse las posibilidades que brinde la legislación vigente sobre Mancomunidad Municipal y Promoción de la Fusión de Distritos.²¹

g) La gestión de los Gobiernos Regionales

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha normado el proceso de instalación y funcionamiento de los Gobiernos Regionales en este primer periodo; en ese sentido y a la luz de la experiencia era conveniente realizar ajustes necesarios en el diseño de su estructura.

El principio adoptado fue el de lograr un acercamiento progresivo al mandato constitucional correspondiente a un Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador así como un Presidente como órgano ejecutivo, con funciones y atribuciones que les señale la ley.²²

El camino optado implica un acercamiento progresivo y regulado a la norma constitucional, permitiendo mayor eficacia en el mecanismo de control y fiscalización, así como mayor independencia en las facultades de ejecución.

La modificación realizada retiró el voto al Presidente y al Vicepresidente en el Consejo Regional y al Presidente de presidir el Consejo, con lo cual se precisa la separación de funciones y al mismo tiempo evita la sobre representación de la mayoría en el Consejo, pues contaba con la mitad más tres y no con la mitad más uno como supone el llamado "premio de mayoría".

Más adelante se ha precisado en la estructura que Presidente y Vicepresidente no son miembros del Consejo, pero les da la facilidad de asistir con voz cuando deseen o cuando sean llamados; también se otorga al Presidente Regional la facultad de observar las decisiones del Consejo; y se retira la causal de vacancia por

²¹ Cfr. Las Leyes 29029 y 29021

²² Cfr. Constitución, Art.191

inasistencia de Presidente y Vice-Presidente al Consejo, pues no era correcto mantener la obligación de asistencia y la posibilidad de vacancia en esas condiciones, habiendo realizado la separación de funciones.

La lógica de la aproximación progresiva permite que se evalúe las reglas y la experiencia; es decir, se plantea que el mínimo posible esté regulado por ley, sólo lo que se considere necesario, para que el reglamento de cada Gobierno Regional exprese sus particularidades; y luego paulatinamente y en base a consensos, incorporar reglas a la ley.

Algunos aspectos de diseño que quedan pendiente de revisión y análisis están referidos a los siguientes temas:

- ✦ Los Consejos de Coordinación Regional, sus reglas de funcionamiento, componentes, la necesidad de concordar y consolidar la inversión que se acuerda en el presupuesto participativo a distintos niveles en el territorio de su responsabilidad; y el carácter vinculante o no de sus acuerdos
- ✦ Examinar procedimiento, funciones y responsabilidades de los Consejeros y del Consejo Delegado así como del Presidente y Vice-Presidente, respecto del presupuesto y ordenanzas, incluyendo la posibilidad de votaciones calificadas
- ✦ Examinar la posibilidad de funciones de coordinación de la inversión pública entre los tres niveles de gobierno en el espacio bajo responsabilidad del Gobierno Regional, en tanto que su misión es la gestión estratégica de la competitividad.
- ✦ Establecer mecanismos y materias de coordinación con los gobiernos locales, provinciales y distritales, de su jurisdicción.

En la lógica de acercamiento gradual al esquema constitucional se trata de construir viabilidades hacia Consejos Regionales con facultades y atribuciones plenas, en el contexto de gobiernos elegidos en regiones conformadas.

Se debe considerar también el problema de gestión de las funciones sectoriales regionales, en el marco del proceso acelerado de

transferencias de funciones, recursos y formación de capacidades que está en proceso hasta diciembre del 2007.

El ejercicio de las funciones sectoriales regionales, debe tener en cuenta, de un lado su compatibilización con las políticas nacionales y sectoriales en materia de competencias compartidas con el Poder Ejecutivo; y de otro lado, el ejercicio de competencias en su ámbito de jurisdicción de una manera que permita el tratamiento territorial integrado para la competitividad del espacio organizado y la vinculación con otros espacios en la construcción de la integración y conformación de regiones.

En ese sentido apunta la modificación normativa²³ que señala que las Gerencias Regionales, que señala la Ley, son responsables de las políticas regionales que tienen asignadas para su gestión integrada en el ámbito de su jurisdicción y cuentan con los órganos sectoriales que determine cada gobierno regional.

h) El marco de los Gobiernos Locales

El gran número y diversidad de gobiernos locales²⁴, nos lleva a la pregunta ¿a qué realidades nos referimos cuando hablamos de Municipalidades? ¿Qué realidad hay que tomar en cuenta para un proceso de modificación sustantiva de la LOM?. En este asunto el debate es largo entre quienes sostienen un sólo modelo de los que plantean la necesidad de una tipología y diferencias normativas.

La gran diversidad nos muestra municipalidades urbanas y rurales, litorales y de frontera, con menos y más de 4,000 habitantes, con presupuestos mínimos de 8 UITs mensuales y con gran transferencia de Canon; las que no tienen municipalidades de centros poblados y las que tienen en promedio 10 de ellos dentro de su jurisdicción; las que están cerca de polos de desarrollo económico o las que están sobre los 3,000 m.s.n del mar, las conurbanas en las ciudades grandes o las aisladas en el llano amazónico. Poner en común una Tipología de Municipalidades sería de gran ayuda para todos.

Reconocer que la realidad municipal es poliédrica, tiene varias caras y todas contenidas en una misma institución; conduce a una regla para legislar teniendo más en cuenta la dispersión y la

²³ Cfr. Ley 28926

²⁴ Cfr. Informe formulado por la Unidad de Análisis del Departamento de Comisiones por requerimiento y conducción de la Comisión de Descentralización.

heterogeneidad mas que un promedio o un ideal; lo cual abre varias dimensiones de revisión.

Las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades propuestas en esta legislatura, han partido, tanto de casos particulares como de ópticas más integrales; por ello las líneas de cambio sugeridas se vinculan a información a los Regidores para efectos de fiscalización, la remuneración de los Alcaldes; y ajustes para el ejercicio eficiente de algunas competencias.

Otra línea de revisión está en materia de economías de escala para la gestión pública municipal, que busca enfrentar el reto de la atomización territorial. Es claro que el abordaje del tema de la fragmentación territorial – y de gobierno – requiere alternativas. Sobre esa base se tiene entre manos dos alternativas: la integración territorial y la integración de la gestión local:

- ☛ Donde sea posible se unirán dos o más territorios para dar lugar a uno nuevo, integrado social y políticamente, con nuevas autoridades y una nueva configuración territorial; para ello es posible la Fusión de Municipios.
- ☛ En cambio en aquellos distritos donde las identidades locales sean muy intensas o donde la necesidad de aliarse este vinculada a cumplir ciertos objetivos comunes, es posible asociarse para gestionar en conjunto determinadas obras o servicios públicos, o simplemente su propia administración; para ello está la Mancomunidad Municipal.

En ambos casos el objetivo es brindar herramientas legales a las autoridades locales para enfrentar la atomización territorial y la debilidad en la gestión pública. Sólo en una lógica de integración los territorios de escasos recursos y pobreza extrema podrán salir adelante a pesar de sus carencias. En términos generales es necesario poner en relieve la existencia de redes y asociaciones municipales que es necesario alentar y fortalecer.

Finalmente, se deben de considerar los problemas derivados de los conflictos locales y que generan problemas a la gobernabilidad local; que requieren probablemente más de una modificación en el diseño. Los Centros Poblados, creados por las Municipalidades Provinciales como órganos desconcentrados de los Distritos para mejorar la prestación de los servicios públicos locales, se han convertido en

factores que pueden desestabilizar la gestión local si no toman conciencia de la verdadera naturaleza de su institución.

Las municipalidades de centro poblado surgen como respuesta a la falta o lejanía de Estado en el nivel más básico de gobierno y encarnan las aspiraciones de mejoras en la calidad de vida como derecho de todos los ciudadanos, sin importar en que lugar del territorio nacional estemos.

Sin embargo, son los linderos en tanto organismo desconcentrado los que se convierten en un escollo para concretar sus aspiraciones y en consecuencia entran en abierta confrontación con sus autoridades distritales por recibir una parte de los escasos recursos que disponen los Municipios, que son en su mayoría las 8 unidades impositivas tributarias mensuales es decir el mínimo establecido en la Ley.

Como resultado de este desencuentro en el diseño institucional de Gobiernos Locales y Centros Poblados, y de la escasez de recursos disponibles por las Municipalidades, es natural esperar que los centros poblados aspiren volverse municipalidades y unidad ejecutoras de gasto. En esta materia, la alternativa pasa por precisiones en el diseño y mejoramientos de recursos y capacidades de gestión pública; sin alimentar la tendencia de atomización, sino de integración y modernidad.

En un marco de pobreza y carencia de recursos las Municipalidades encuentran que las facultades contempladas en la ley, como por ejemplo la promoción del desarrollo económico local, o las competencias en salud y educación, no pueden concretarse debido a la falta de condiciones mínimas para un impulso de gestión: no hay capacidades técnicas ni administrativas, no hay recursos para implementarlas.

Queda un amplio campo por desarrollar acerca de las posibilidades de los Municipios para llevar a delante con éxito la presencia de los servicios básicos del Estado. Dar solución a estos problemas en el mediano plazo será dar un paso importante en el fortalecimiento de las instituciones locales y en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Vale la pena anotar la importancia de la legislación promulgada acerca de la exoneración de pago de IGV a las obras de infraestructura social que desarrollan las municipalidades distritales, y la posibilidad de llevar adelante proyectos mediante la modalidad de núcleo ejecutor con participación directa de los beneficiarios. Sin embargo es necesario remarcar el tema pendiente acerca de la elaboración y publicación del Registro de Municipalidades Rurales.

i) Representación, gobernabilidad y reglas electorales

Luego de dos procesos electorales, se requiere una revisión de la legislación electoral que da origen a Gobiernos Regionales y Municipalidades, que permita mejorar la calidad de representación, la concertación y fortalecimiento de fuerzas y movimientos políticos; contrarrestando la victoria electoral con escasas votaciones, la dispersión de organizaciones; y que facilite una adecuada representación territorial así como estructurar e institucionalización de la competencia política local y regional.

En ese sentido, aunque también es responsabilidad de la norma sobre partidos y organizaciones políticas, respecto de las elecciones regionales conviene revisar las propuestas siguientes:

- ✓ Separar la elección del Presidente de la del Consejo Regional.
- ✓ Segunda vuelta para fórmula Presidencial si ningún candidato tiene al menos 30 % de los votos válidos.
- ✓ Eliminar el premio de mayoría para la lista ganadora en el Consejo ó elección por distrito múltiple donde cada provincia elige su consejero
- ✓ Relación de adherentes de 5 % del padrón electoral para inscribir listas políticas.

Y con relación a las elecciones municipales está por considerar:

- ✓ Segunda vuelta si ninguna lista logra una votación mínima de 25 %
- ✓ Relación de adherentes de 5 % del padrón electoral para inscribir listas políticas
- ✓ Eliminar premio de mayoría y que las listas que perdieron pero que alcanzaron cifra repartidora acrediten como regidor a su candidato a Alcalde.

En esta perspectiva se trata pues de tener autoridades electas con amplia legitimidad y representación, para aumentar la

governabilidad democrática en los niveles regional y local.

j) En materia de modernización de la gestión pública

El origen de los procesos en curso se encuentra en las propuestas de la Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo – COPRE²⁵, bajo el enfoque de “El Estado al Servicio del Ciudadano”, con tres grandes temas: simplificación de trámites, funcionamiento del Estado y, estructura del Estado.

El diagnóstico identifica un Estado poco flexible, desarticulado, ineficaz, centralista que no rinde cuentas y la propuesta se orienta a un Estado ágil, eficaz, descentralizado y presente.

En materia de su primer tema se propone mejorar la atención al ciudadano: mejor atención en ventanillas, extensión de horarios y reducción de colas, simplificar mediante la reingeniería de los 20 trámites más utilizados, simplificación al interior de los sectores y un conjunto de propuestas normativas, tales como la Ley de Licencias de Funcionamiento y la Ley del Silencio Administrativo Positivo, quedando pendiente de debate y promulgación la propuesta acerca de Edificaciones.

En el segundo tema se propone mejorar las reglas de juego en el sentido que sean “comunes y claras” que permitan una mayor orden y mejor funcionamiento. Se propone un conjunto de reformas en el SNIP, empleo público, compras públicas, gestión de resultados y gobierno electrónico.

Lo que está en curso está vinculado a mejorar las posibilidades de inversión pública con la descentralización del SNIP; y los ajustes en los procedimientos de compras, contratación y presupuestos por resultados. Sin embargo, está pendiente la reforma de empleo público, cuya propuesta está en debate con una iniciativa de reforma del DL 276, que introduce meritocracia y evaluación así como posibilidades de movilidad de personal en el proceso de reforma del Estado, quedando para el 2009 una propuesta de tratamiento integral, que tiene un costo importante que se tendría que asumir.

Y en el tercer asunto, está la descentralización como reforma fundamental que exige la transferencia pronta de los recursos, atribuciones y decisiones, la Ley del Poder Ejecutivo, la fusión de las OPDs y la integración de los programas sociales. En este ítem queda

²⁵ Cfr. DS 048-2006-PCM

por comentar la fusión de la OPDs, realizada interpretando el articulado de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado²⁶ que no necesariamente se puede encontrar conforme.

En ese sentido para la reorganización de las entidades públicas la propuesta en lugar de enviar un proyecto de ley integral para fusionar, desactivar o adscribir optó por decretos supremos para modificar leyes, lo que ha generado problemas de orden constitucional, pues diversos proyectos proponen dejar sin efecto tales medidas, porque una ley sólo puede ser derogada por otra ley.²⁷

Por último, es sustantivo anotar que está pendiente la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN, considerando su necesidad impostergable y que incluso tiene recursos asignados en el Presupuesto del 2007 para iniciar su organización y funcionamiento.

k) Participación Ciudadana

En esta dimensión del proceso de descentralización es muy importante resaltar la continuidad de diversos instrumentos y espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas, entre los cuales merece destacar el presupuesto participativo, los consejos de coordinación a nivel distrital, provincial y regional, los portales de información pero también de otras formas de entregar información pertinente y oportuna a los ciudadanos, entre los más importantes.

Ya en la permanencia de todos ellos hay un evidente logro, que se puede atribuir a la voluntad política de los gobiernos regionales y municipales pero también a la aspiración de los ciudadanos y de sus organizaciones; todos ellos acompañados por una normatividad nacional, regional y local que ha permitido y acompaña su funcionamiento, lo cual es especialmente evidente en la materia de presupuesto participativo.

Existiendo ya suficiente experiencia, se requiere de un esfuerzo de sistematización de logros, dificultades y límites, para que a la luz de reflexiones y conclusiones nacidas de ese esfuerzo, se pueda introducir modificaciones que los perfeccionen a nivel legislativo,

²⁶ Cfr. Ley 27658 Art. 13 numeral 1)

²⁷ Cfr. Constitución Art. 103

respetando todas aquellas particularidades que alientan y posibilitan su funcionamiento eficaz dentro de realidades concretas que corresponden a la diversidad política y social de nuestro país.

I) El desarrollo económico regional y local

El tema de la gestión estratégica de la competitividad territorial y el desarrollo local, así como los instrumentos para que efectivamente se tenga mejoramientos en el crecimiento productivo y el bienestar de los ciudadanos, son materias todavía por abordar y rendir.

Quizá los niveles de gobierno subnacionales no han terminado de asumir la responsabilidad por la inversión pública, al interior de un enfoque competitivo, en el cual los pequeños o mayores recursos disponibles, deben permitir una plataforma de atracción y retención de inversiones privadas, donde la extensión de acuerdos público privados es sustantiva.

Pero esta es un asunto de gestión pública donde la legislación debiera solamente facilitar los instrumentos para que ello sea posible, por ello sería conveniente revisar con detenimiento la ley de promoción de la inversión descentralizada, el funcionamiento de agencias de promoción de la inversión, las competencias y capacidades en materia de competitividad territorial y aliento al desarrollo económico local, en las competencias de gobiernos regionales y municipalidades, así como las herramientas para coordinar la inversión pública y el presupuesto en los territorios concretos.

Finalmente, vale la pena considerar que aún tiene un margen bastante limitado de acción las agencias regionales y locales de promoción de inversión privadas, las alianzas público privadas y los esfuerzos para mancomunar recursos a nivel de gobiernos regionales y municipalidades que permita un dimensionamiento adecuado para la gestión de la inversión pública; y recordando adicionalmente que el problema no es gastar ahora, sino gastar bien y con sostenibilidad.

CONCLUSION: LOS ASUNTOS PENDIENTES EN AGENDA

Del balance reseñado es posible señalar, las que se consideran tareas importantes en la perspectiva de continuar un proceso de Descentralización con Integración; y al mismo tiempo las que permiten responder a la necesidad de darle gobernabilidad y al sostenibilidad, para que efectivamente sea irreversible y lo que es más importante, que sea exitoso en función del mejor desempeño de sus niveles subnacionales de gobierno, el crecimiento económico, los mayores niveles de productividad y empleo de calidad, la prestación de servicios a que tienen derecho las personas no importando donde viven, y en general el bienestar de nuestros conciudadanos.

a) Transferencias de Funciones y Recursos

- ☛ En materia de las transferencias sectoriales, la necesidad de su convergencia con acuerdos de coordinación con otras administraciones departamentales; así como la importancia del plan de capacitación y asistencia técnica.
- ☛ En experiencias piloto de salud y educación, plantear las posibilidades de articulación entre municipalidades para gestión conjunta de servicios, y mejoramiento de capacidades; y armonizar las funciones y roles de gobiernos regionales y municipalidades en estas materias sectoriales.
- ☛ En Programas sociales el requerimiento de precisar funciones de gobiernos regionales y locales con arreglo a legislación vigente.

b) Conducción del Proceso de Descentralización

- ☛ Es imprescindible la existencia de una instancia del Estado para la gestión estratégica del proceso con la presencia de los

tres niveles de gobierno.

- ✓ Precisión de los mecanismos de concertación entre niveles de gobierno en materia competencias compartidas, rectoría y política nacional-sectorial.
- ✓ Normar la concertación entre niveles de gobierno respecto de la gestión de la prestación de servicios públicos y de la inversión pública en una determinada circunscripción: departamental, provincial, distrital y regional, cuando se conforme.

c) Reforma del Poder Ejecutivo

- ✓ Aprobar y promulgar la Ley Orgánica de un Poder Ejecutivo de Gobierno Nacional en un régimen unitario y descentralizado organizando tres niveles de gobierno.
- ✓ Sobre la base de la LOPE, formular, aprobar y promulgar las leyes de organización y funciones de los ministerios; y desarrollar la reingeniería necesaria de Ministerios, Organismos Públicos y Sistemas Funcionales y Administrativos.

d) Transferencias Económicas

- ✓ Consolidar la descentralización del SNIP, revisión de procedimiento de compra y licitación, apoyo a mejoramiento de capacidades locales y regionales.
- ✓ Evaluar la concentración de recursos asignados por transferencias económicas a un número limitado de circunscripciones departamentales y provinciales.

e) Conformación de Regiones

- ✓ Subsana la ausencia de un Plan de regionalización y de inversión descentralizada, en apoyo para la promoción de la integración y el examen de propuestas alternativas.
- ✓ Definir la estrategia de conformación de regiones, revisar el diseño de las Juntas de Coordinación Interregional, así como los mecanismos para la descentralización fiscal.
- ✓ Revisión y acuerdo de la normatividad pertinente

f) Demarcación Territorial

- ✓ Énfasis en la naturaleza técnica del proceso demarcatorio y en las posibilidades de gestión asociada.

- ✓ Dar prioridad a la legislación y a las políticas que contrarresten o aminoran la tendencia de fragmentación y atomización de la gestión del Estado.
- ✓ Complementar los estudios de diagnóstico y zonificación económica y social con evaluación de capacidades y posibilidades de gestión pública.

g) Gestión de los Gobiernos Regionales

- ✓ Acercamiento progresivo del diseño de funcionamiento al mandato constitucional de separación de funciones.
- ✓ Examinar procedimientos, funciones y responsabilidades de los Consejeros y del Consejo Delegado; así como del Presidente y Vice-Presidente, respecto del presupuesto y ordenanzas; e incluir la posibilidad de votaciones calificadas en el Consejo Regional, para ciertas decisiones.
- ✓ Funciones de coordinación de la inversión pública entre los tres niveles de gobierno en el espacio bajo responsabilidad.
- ✓ Establecer mecanismos y materias de coordinación con los gobiernos locales, provinciales y distritales.
- ✓ Mejoramiento de la gestión regional integrada de las responsabilidades sectoriales.

h) El marco de los Gobiernos Locales

- ✓ Evaluación de una tipología de municipalidades, que vincule criterios de responsabilidad, cobertura de servicios y capacidades de gestión.
- ✓ Revisión de reglas de funcionamientos de las Municipalidades para el mejor ejercicio de sus funciones; y la relaciones entre el nivel provincial y distrital.
- ✓ Economía de escala en la gestión pública local: Mancomunidad y Fusión.
- ✓ Precisión de competencias y responsabilidades respecto de centros poblados y entidades desconcentradas en el ámbito local, sin atomizar recursos y gestión.

i) Representación, gobernabilidad y reglas electorales

- ✓ En ámbitos regionales y locales, mejorar la calidad de representación, el fortalecimiento de movimientos políticos; reducir el número de alternativas y concentrar los votos, así como estructurar e institucionalización de la competencia política local y regional.

- ☞ Revisión de la legislación electoral sub-nacional

j) Modernización de la gestión pública

- ☞ Orientación hacia un Estado ágil, eficaz, descentralizado, que rinde cuentas y presente en todo el territorio.
- ☞ Fiscalización de las normas del Poder Ejecutivo sobre modernización de la gestión del Estado con arreglo a la legislación vigente, en especial reorganización de organismos públicos e integración de programas sociales.
- ☞ Organización y funcionamiento del Sistema de Planificación Estratégica.

k) Participación Ciudadana

- ☞ Sistematizar la experiencia acerca del funcionamiento de las instancias y procedimientos de participación ciudadana, entre ellos los Consejos de Coordinación así como el Presupuesto Participativo, para introducir modificaciones legislativas allí donde se considere necesario.

l) El desarrollo económico regional y local

- ☞ Precisión de las competencias regionales para la gestión estratégica de la competitividad territorial y el desarrollo económico local
- ☞ Revisión de la legislación e instrumentos para la promoción de la inversión privada descentralizada
- ☞ Revisión de los mecanismos de promoción de inversiones privadas y posibilidades de mancomunar recursos

Lima, julio 2007.