



**PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN 2009:
CONTEXTO INSTITUCIONAL
Y AGENDA CRÍTICA**



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PERU ProDescentralización

**PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN 2009:
CONTEXTO INSTITUCIONAL
Y AGENDA CRÍTICA**

Proceso de Descentralización 2009: Contexto Institucional y Agenda Crítica

Abril 2010

Proyecto USAID / Perú ProDescentralización

Av. 28 de Julio 1198, Miraflores (Lima 18)

Jefe del Proyecto:

Thomás K. Reilly

Equipo Responsable:

Elena Alvites

Violeta Bermúdez

Cinthya Tello

Adecuación Pedagógica:

Zoila Acuña, consultora Proyecto USAID / Perú ProDescentralización

Diseño y Diagramación:

Neva Studio S.A.C.

Hecho el Depósito Legal N° 2010-06448

©Abril 2010 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Tiraje: 5,000 ejemplares

La información contenida en este informe puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato N° EPP-1-03-04-00035-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

Presentación

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene como objetivo fundamental cooperar con el Estado peruano en sus esfuerzos por profundizar la política de descentralización, en tal sentido ha elaborado el presente resumen del informe *Proceso de Descentralización 2009: Balance y Agenda Crítica*, que presenta de forma didáctica los aspectos más relevantes del dicho informe. En particular, destaca el contexto político – institucional en el que se desarrolló el proceso de descentralización durante el 2009, y la agenda crítica de corto y mediano plazo a ser atendida para el fortalecimiento del proceso.

El objetivo de este documento es poner a disposición de la ciudadanía en general información útil sobre el estado del proceso de descentralización al 2009 y difundir la agenda crítica para su correspondiente análisis y discusión¹.

Esperamos que el presente documento sea un aporte que ayude a avanzar y fortalecer el proceso de descentralización en el Perú, y que constituya un referente para los compromisos de quienes se han propuesto asumir responsabilidades públicas en el marco de las próximas elecciones descentralizadas.

1 Para mayor información sobre el estado del proceso de descentralización al 2009, puede consultarse el informe *Proceso de Descentralización 2009: Balance y Agenda Crítica*, en: www.prodescentralizacion.org.pe

Contexto y agenda crítica del proceso de descentralización 2009

Durante el año 2009 las dinámicas internas del proceso de descentralización evidenciaron que no estamos ante un proceso acabado, sino que todavía se encuentra en construcción.

... Y eso, a pesar que este año se elegirán por tercera vez a las nuevas autoridades que conducirán los gobiernos regionales, instalados desde el 2003.



1

¿Cuál es el escenario en el que se desarrolló el proceso de descentralización 2009?

Los aspectos más relevantes que enmarcaron el proceso de descentralización durante el 2009 fueron:

- 1.1 Panorama económico
- 1.2 Conflictos sociales
- 1.3 Aspectos normativos
- 1.4 Institucionalización del espacio de representación de los gobiernos regionales.

1.1 Panorama Económico

El surgimiento de la crisis financiera internacional influyó en la dinámica descentralista, fue una amenaza que afectó a la totalidad de los mercados globales e impactó negativamente en los sectores económicos y productivos.

El Perú no fue la excepción, la crisis financiera afectó su economía en lo que respecta a la reducción de la demanda interna y la disminución del precio de los minerales. De ahí que el Poder Ejecutivo nacional: i) diseñara e implementara el Plan de Estímulo Económico y ii) diera continuidad a las obras no ejecutadas en el 2008, como medidas destinadas a incrementar el gasto público. Todo esto con el objetivo de mantener el crecimiento económico y tasas estables de empleo, a través de la priorización de la inversión en infraestructura y apoyo a la actividad productiva.

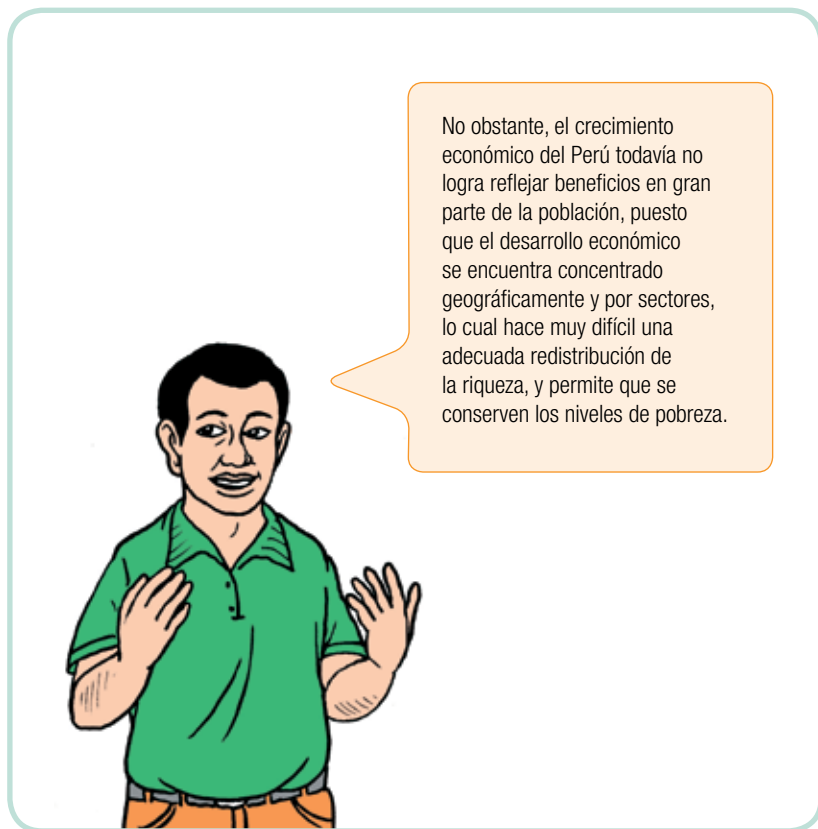
Sin embargo, según la opinión de los actores descentralizados y asociaciones de gobiernos regionales y locales, las medidas económicas dadas fueron centralistas porque fueron adoptadas sin buscar el consenso con los actores involucrados¹ y porque estuvieron acompañadas de controles adicionales por parte de las entidades del Poder Ejecutivo nacional.



La crisis financiera internacional no sólo puso en riesgo los modelos económicos implementados, sino que afectó el desarrollo social, político e institucional de cada país. Esto motivó que los Estados adoptaran medidas y políticas nacionales para contrarrestar sus efectos, llamadas “Planes Anticrisis”.

1 InWent – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH. Procesos de Descentralización de la Región Andina: Situación y Perspectivas, Dialogo Regional – Programa Capacidades. La Paz, setiembre 2009, p. 4.

De otro lado, el Perú recibió el “*grado de inversión*” por parte de Moody’s Investors Service, esta decisión estuvo basada en la capacidad del país de resistir shocks externos, sostenidos en fundamentos macroeconómicos estables y en políticas de estabilización puntuales. Asimismo, el Reporte Doing Business 2010 ubicó al Perú en el puesto 56, siendo el segundo país de América Latina en registrar una mejora en sus indicadores de clima de negocios.



No obstante, el crecimiento económico del Perú todavía no logra reflejar beneficios en gran parte de la población, puesto que el desarrollo económico se encuentra concentrado geográficamente y por sectores, lo cual hace muy difícil una adecuada redistribución de la riqueza, y permite que se conserven los niveles de pobreza.



Las cifras económicas positivas reflejan el crecimiento en la exportación de materias primas, mas no en la comercialización de productos con valor agregado. De ahí la necesidad de poner en marcha una política de competitividad descentralizada de largo plazo que aproveche las ventajas competitivas de los territorios.

Existen, además, otros aspectos que se suman a este escenario, como son la baja productividad, los bajos niveles de educación, el escaso acceso a servicios de salud, la corrupción y los altos niveles de informalidad que todavía padece el Perú.

Las políticas de desarrollo económico deberían orientarse a atender todos los aspectos mencionados para que el Perú sea un país más competitivo, capaz de sostener los niveles de crecimiento alcanzados.

1.2 Conflictos Sociales



El clima de tensión y conflictividad social fue otro elemento que marcó el contexto en el que se desarrolló el proceso de descentralización, formando parte de la agenda pública del año 2009.

A lo largo del año, el número de conflictos sociales fue incrementándose.² En muchos casos, este aumento estuvo relacionado con la **deficiente información que recibió la ciudadanía**; en particular, sobre la promoción de la inversión, las cifras macroeconómicas en contraposición a los niveles de insatisfacción de sus necesidades básicas, así como las percepciones sobre el respeto de sus derechos.

¿Qué lecciones podemos recoger de esta situación?

- La necesidad de diseñar e implementar estrategias para informar de manera más adecuada a la población acerca del impacto que tendrán las inversiones en sus vidas.

Implementar mecanismos adecuados de regulación de los potenciales efectos negativos que estas actividades puedan tener en el entorno cotidiano de la población. Sobre todo teniendo en cuenta los cambios climáticos que impactan en la cantidad y calidad de los recursos vitales, como por ejemplo la disponibilidad del agua, tanto para consumo de las personas como para la agricultura.



El punto de inflexión de la escalada de conflictividad social ocurrió en Bagua - Amazonas en junio de 2009, sobre todo por la pérdida de vidas humanas. Este lamentable hecho motivó cambios en el gabinete ministerial y en la estrategia del Gobierno Nacional para mejorar la gestión de los conflictos sociales. Asimismo, trajo consigo cambios en las políticas de descentralización.

² A inicios del 2009 la Defensoría del Pueblo reportó la existencia de 211 conflictos sociales en el país y 100 de ellos se debían a razones socio-ambientales, mientras que para el mes de diciembre el número de conflictos sociales se había incrementado a 267 y 124 de los mismos tuvieron como causa razones socio-ambientales. Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 59, enero 2009, p. 4; Reporte de Conflictos Sociales N° 70, diciembre 2009, p. 4.

En efecto, durante el segundo semestre del año 2009 con relación a la descentralización se puso énfasis en la implementación de medidas destinadas a facilitar e involucrar a la ciudadanía en los procesos de ejecución de la inversión pública a través de los denominados núcleos ejecutores. Sin embargo, la política de descentralización popular, implementada a través de los núcleos ejecutores, generó polémica entre los actores descentralizados.

1.3 Aspectos Normativos

En el último trimestre del año 2009:

- Se aprobó el reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI, que es el espacio de concertación de las políticas de descentralización entre los tres niveles de gobierno. Esta aprobación no ha estado exceptuada de críticas por parte de los gobiernos regionales y locales.
- Todavía se encuentran pendiente de aprobación las normas que permitirían la implementación y funcionamiento de las iniciativas de integración regional impulsadas por algunos gobiernos regionales (particularmente los Gobiernos Regionales de Amazonas, San Martín y La Libertad), que han pasado de la propuesta de región piloto a la de mancomunidad regional.

El año 2010 se presenta como una oportunidad, tanto para las autoridades estatales como para los partidos y movimientos políticos que aspiran a lograr la confianza de la ciudadanía para convertirse en autoridades descentralizadas.



Se espera:

Que la futura aprobación del Plan Nacional de Regionalización sienta las bases para dar impulso a los aspectos normativos del proceso de descentralización.

Que las propuestas electorales estén en sintonía con los temas pendientes del proceso de descentralización y los grandes desafíos nacionales pendientes, como son:

- El logro de mejores niveles de salud, nutrición y educación de la población.
- La superación de la pobreza y la exclusión.
- La disminución de los niveles de conflictividad social para generar un clima de confianza y de gobernabilidad nacional, regional y local que permita el desarrollo del país.

1.4 Institucionalización del Espacio de Representación de los Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales, como segundo nivel de gobierno del Estado peruano, se fueron institucionalizando como instancia política tanto a nivel individual cuanto a nivel colectivo, a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR. **En el año 2009 se formalizó la constitución de la ANGR como asociación civil sin fines de lucro**, agrupando actualmente a 24 gobiernos regionales.

La ANGR constituye una entidad que representa estas instancias de gobierno y está legitimada para relacionarse con instituciones públicas y privadas. Como muestra de dicho nivel de institucionalización se ha podido articular y sumar esfuerzos

con la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y la Red de Municipalidades Rurales del Perú-REMURPE para:

- Alcanzar al Ejecutivo Nacional los requerimientos de los gobiernos descentralizados para la elaboración del Presupuesto Público para el año fiscal 2010.
- Elaborar una nueva propuesta normativa sobre descentralización fiscal.



Las asociaciones de municipalidades y de los gobiernos regionales han cumplido un importante rol en la negociación, manejo y seguimiento de conflictos sociales.



El nivel de institucionalización alcanzado por los gobiernos regionales durante el año 2009, en el marco del proceso de descentralización, constituye uno de los elementos más importantes para la construcción de un Estado descentralizado, sobre todo ahora que se ha verificado la transferencia de más del 95% de las funciones sectoriales a los mismos.

2

¿Cuáles fueron los aspectos relevantes del proceso de descentralización 2009?



En ese escenario los aspectos relevantes del proceso de descentralización durante el 2009 fueron siete.



1. Conducción concertada del proceso aún en construcción.
2. Avances en la transferencia de funciones e inicio de la gestión pública descentralizada.
3. Avances en la implementación de tres sistemas administrativos:
 - a. Presupuesto por Resultados.
 - b. Sistema Nacional de Recursos Humanos.
 - c. Sistema Nacional de Planificación Estratégica.
4. Participación activa de los gobiernos descentralizados en el debate del presupuesto público 2010.
5. Cambios de escenario y reglas para la integración regional:
 - a. Tres Juntas de Coordinación Interregional activas.
 - b. Propuesta de mancomunidades regionales.
 - c. Conformación de mancomunidades municipales.
6. Nuevas reglas electorales para gobiernos descentralizados.
7. Promoción de la inversión para el desarrollo descentralizado.

Con la finalidad de seguir contribuyendo con los actores responsables del proceso de descentralización, se ha definido una agenda crítica, veamos a continuación qué propone.



3

¿Qué propone la agenda crítica para los próximos meses?

3.1 Para el Poder Ejecutivo

Presidencia del Consejo de Ministros

- a. Revisar y complementar el reglamento del CCI para constituirlo en el espacio institucional de conducción del proceso de descentralización. En esa medida, es necesario:
 - Concertar con los gobiernos descentralizados (ANGR, AMPE y REMURPE) las posibles modificaciones que requiera el recientemente aprobado reglamento, para recuperar los consensos previos y fortalecer la naturaleza del mismo.
 - Garantizar que cuente con los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido, y que en la elección de los representantes de los gobiernos locales se asegure la representación de la heterogeneidad municipal por departamentos.

Veamos de manera específica lo que le correspondería hacer a cada instancia de la PCM.



A. Secretaría de Descentralización

- a. Concluir el Plan Nacional de Regionalización tomando en cuenta los escenarios diversos para la integración y las propuestas que provienen de los gobiernos descentralizados.
- b. Difundir el papel de las nuevas funciones que normativamente se han atribuido a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), en particular las que refuerzan su papel de espacio de integración de los gobiernos regionales.
- c. Diseñar y poner en marcha un sistema de información sobre la gestión descentralizada que articule la información que producen los diversos actores involucrados, así como los diferentes mandatos normativos que estos tienen. El sistema debe permitir el monitoreo del proceso en su conjunto e incluir información sobre el proceso de descentralización de libre acceso a la ciudadanía.
- d. Elaborar los lineamientos complementarios al Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades que permitan concretar las diversas actividades programadas en el mismo, principalmente aquellas referidas a la gestión descentralizada de los servicios que forman parte de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales.

B. Secretaría de Gestión Pública y Ministerios

e. Efectividad en la implementación de la LOPE:

- Culminar la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios con competencias compartidas, para su aprobación por el Consejo de Ministros.
- Incorporar en los proyectos de Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios (LOF) normas que regulen el funcionamiento de espacios de articulación intergubernamental del carácter sectorial para la coordinación e implementación de las políticas nacionales y sectoriales.
- Concertar con el Congreso la aprobación de las respectivas LOF asociadas a las matrices de delimitación de competencias y funciones.
- Diseñar de manera concertada con los gobiernos descentralizados los elementos del papel rector de los Sectores del Gobierno Nacional.

f. Concluir con la conformación e instalación de las comisiones intergubernamentales de cada uno de los Ministerios para avanzar en la construcción de la gestión descentralizada de los servicios que forman parte de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, que deben ejercerse bajo el enfoque territorial de servicio a las personas.

CEPLAN

- g. Aprobar el Plan Perú, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010 – 2021, el cual evidencie un planteamiento consensuado, líneas de acción acordes con los programas de desarrollo de los gobiernos descentralizados y un diagnóstico actualizado de la realidad nacional. En ese sentido, es fundamental apoyar el trabajo del CEPLAN asegurando disponibilidad de recursos presupuestales y voluntad política para la ejecución de sus tareas.

D. SERVIR

- h. Fortalecer los recursos humanos del Estado descentralizado mediante la implementación de las disposiciones contenidas en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 (D.S N° 009-2010-PCM), el cual desarrolla los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público e incorpora un sistema de incentivos y evaluaciones.
- i. Continuar con el proceso de reforma del servicio civil, hasta la adopción de un nuevo marco normativo sobre servicio civil y remuneraciones para el personal del estado descentralizado.

Ministerio de Economía y Finanzas, y PCM

- j. Aprobar el reglamento que permita a los gobiernos regionales que forman parte de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) ejecutar de manera conjunta sus recursos y, de esa forma, concretar los proyectos que ha venido diseñando.
- k. Evitar la “*recentralización*” en la asignación del presupuesto público, promoviendo medidas para la generación de un enfoque equilibrado con cierto grado de libertad, pero condicionado a lo siguiente:
- Articulación y concertación entre las entidades del Poder Ejecutivo (MEF y otros Ministerios), los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para la elaboración del presupuesto público.
 - Desarrollo del Programa de Fortalecimiento de Capacidades: Presupuesto por Resultados, Gestión del Presupuesto Público, Presupuesto Participativo, entre otros.
 - Diseño de un sistema de costeo relacionado a las necesidades de gasto (MEF- GR - GL), cuya implementación permita concluir con la primera etapa de la descentralización fiscal.
 - Garantizar el funcionamiento de la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal, para que pueda elaborar su propuesta técnica en el plazo establecido en la Ley del Presupuesto Público del año fiscal 2010; con el fin de poner en marcha reformas en materia de descentralización fiscal.

- Garantizar la efectividad del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y del Programa de Modernización Municipal dispuesto por la Ley N° 29332, a través del monitoreo y asistencia técnica de los gobiernos locales.
 - Concertar la elaboración del presupuesto público 2011.
- I. Revisar y formular propuestas de modificación de las normas que regulan los sistemas administrativos del Estado, de manera que sean funcionales a la gestión descentralizada que deberán desarrollar los gobiernos regionales y locales en sus territorios; en particular, los sistemas de presupuesto público, abastecimiento, inversión pública y planeamiento estratégico.

Ministerios responsables de Sectores Productivos

- m. Promover el desarrollo económico local y regional:
- Implementación y puesta en marcha de la Ley de Competitividad Productiva y de un programa de acompañamiento y promoción de la misma.
 - Implementación de la Ley de Beneficios para Promover el Desarrollo Productivo en las Zonas Alto Andinas, la cual requiere del diagnóstico de criterios equitativos y técnicos para su ejecución.

- Evaluación de los resultados de los beneficios generados por la implementación de la Ley Mype, la cual tiene la finalidad de fortalecer a las iniciativas empresariales descentralizadas y fomentar el crecimiento de este sector.
- Implementación de fondos que incentiven iniciativas de desarrollo económico y productivo.
- Continuar con la ejecución de los proyectos priorizados de inversión pública y privada, buscando mecanismos consensuados con la población que visibilice los beneficios que obtendrán para su aceptación y sostenibilidad.

3.2 Para el Poder Legislativo

- n. Debatir y aprobar las leyes de organización y funciones (LOF) de los Ministerios, luego de la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones.
- o. Realizar el seguimiento de cómo han impactado las reformas a la Ley de Elecciones Regionales y, de ser el caso, realizar los ajustes correspondientes para garantizar la representatividad, el balance de poderes y la gobernabilidad regional.

- p. Revisar y perfeccionar el marco legal general del proceso de descentralización, en particular de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipales, de manera que sea una normativa funcional a la gestión descentralizada de las funciones que se les ha atribuido.
- q. Revisar y perfeccionar el marco legal de los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco del proceso de descentralización –presupuestos participativos, CCL y CCR–, de manera que la participación de la ciudadanía contribuya con la gestión descentralizada.
- r. Perfeccionar y completar el marco legal para facilitar que los gobiernos regionales y municipalidades implementen procesos de reestructuración y modernización institucional.
- s. Elaborar y poner en debate una ley general del servicio civil y remuneraciones del Estado que permita superar la diversidad de regímenes laborales al interior del mismo. Ello, a partir de los principios de la Ley Marco del Empleo Público, con el objetivo de asegurar que todos los/as trabajadores/as públicos/as sean incorporados al trabajo estatal en base a criterios de mérito y capacidad, así como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

3.3 Para los Gobiernos Regionales y Locales

- t. Identificar los obstáculos que los Sistemas Administrativos del Estado plantean a la buena marcha de la gestión descentralizada, ponerlos en conocimiento del Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, y formular propuestas de cambio en función a sus realidades territoriales.
- u. Difundir entre la población de su territorio las propuestas de integración regional en la que se encuentran involucrados.
- v. Realizar una auto-evaluación crítica de la gestión realizada y compartirla con sus electores.
- w. Participar en la asignación concertada de recursos financieros.
- x. Implementar la gestión y el presupuesto por resultados:
 - Seguimiento y monitoreo de los indicadores de los programas estratégicos (PpR) implementados a nivel local y regional.
 - Diseño de mecanismos de participación para la implementación del Presupuesto por Resultados.
- y. Promover el desarrollo económico regional y local:
 - Incorporar dentro de los planes de desarrollo económico concertado un diagnóstico técnico de las potencialidades del territorio, que incluya un mapeo de la zona y sus principales ventajas competitivas, articulando a las prioridades definidas por el ámbito nacional.

- Promover el clima de negocios e inversión inter e intrarregional, favoreciendo la creación de micro y pequeñas empresas inclusivas, articuladas a los grandes conglomerados nacionales.
- Simplificar trámites administrativos.

3.4 Para las Asociaciones de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Locales: ANGR, AMPE y REMURPE

- z. Continuar trabajando de manera coordinada para identificar aspectos críticos y generar propuestas destinadas a mejorar la gestión descentralizada para fortalecer el proceso de descentralización.
- aa. Contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y traslado de información.

3.5 Para los Partidos y Movimientos Políticos Regionales y Locales

- ab. Incluir en sus planes de gobierno los diversos aspectos de la agenda crítica de la descentralización: la atención de la gestión descentralizada de los servicios a la población, la priorización de las políticas regionales y locales, así como la integración regional y la participación en la gestión concertada del proceso de descentralización.
- ac. Promover la equidad de género e inclusión como políticas prioritarias de la gestión gubernamental.

3.6 Para los Actores de la Sociedad Civil

- ad. Participación activa en los espacios de gestión local participativa, a través de la formulación de propuestas concretas y viables.
- ae. Vigilancia y seguimiento del proceso de descentralización, y en particular de la gestión descentralizada de servicios, presupuesto participativo, presupuesto por resultados y promoción de desarrollo económico.
- af. Seguimiento y monitoreo de los diversos actores estatales en referencia a su compromiso y colaboración con el actual proceso de descentralización.

Esta agenda crítica ha sido elaborada sobre la base de consultas a más de ochenta actores del proceso de descentralización y especialistas en la materia.

... A través de reuniones realizadas en los departamentos de Ayacucho, Junín, Lima y Ucayali



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU ProDescentralización

Por un país descentralizado

Oficina del Proyecto

Av. 28 de Julio 1198, Miraflores
Telf.: 444 4000 / Fax.: 241 8645
www.prodescentralizacion.org.pe