



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU ProDescentralización

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2008

BALANCE Y RECOMENDACIONES



USAID | **PERU ProDescentralización**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a large green L-shaped block and a smaller grey L-shaped block, both with a white square cutout in the center. A horizontal grey line extends from the right side of the grey block across the page.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2008: Balance y Recomendaciones

Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones
Marzo 2009.

Proyecto USAID Perú ProDescentralización
Av. Vasco Núñez de Balboa N° 610 Miraflores, Lima 18, Perú.

Jefe del Proyecto
Thomas K. Reilly

Equipo Responsable
Violeta Bermúdez
Elena Alvites
Flor Blanco

Diseño y Diagramación
Alicia Infante

Impresión
Servicios Gráficos JMD S.R.L.

Marzo, 2009 Proyecto USAID Perú ProDescentralización

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

La información contenida en este material puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a ProDescentralización.

Hecho el depósito legal N° 2009-04883 en la Biblioteca del Perú.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del USAID- Perú, bajo los términos del contrato N° EPP-1-004-00035-00, orden de trabajo # 363. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

El Proyecto USAID Perú ProDescentralización quiere agradecer a las personas consultadas que nos hicieron llegar sus comentarios por escrito:

Elena Conterno - Ministerio de Producción
Cecilia Aldave - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Nilda Rojas - Secretaría de Gestión Pública PCM
Raúl Molina - Secretaría de Descentralización PCM
John Romero - Secretaría de Descentralización PCM
Vlado Castañeda - Secretaría de Descentralización PCM
Jaime Márquez - Secretaría de Descentralización PCM
Fernando Paredes - Congreso de la República
Félix Grández - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
Gerardo Távara - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
Diana Miloslavich - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán
Johnny Zas Friz - Pontificia Universidad Católica del Perú
Sobeida Gonzales - USAID
Thomas K. Reilly - Proyecto USAID Perú ProDescentralización
José Pisconte - Proyecto USAID Perú ProDescentralización
Karina Olivas - Proyecto USAID Perú ProDescentralización

Marzo 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	11
---	----

ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES DEL PROCESO.....	15
--	----

i. Transferencia de responsabilidades	15
ii. Demarcación y organización territorial	24
iii. Adecuación de sistemas administrativos	29
iv. Descentralización fiscal	33
v. Descentralización económica	38
vi. Democratización de las decisiones públicas y concertación	40
vii. Fortalecimiento institucional	49
viii. Información para la descentralización	56

AGENDA CRÍTICA.....	59
---------------------	----

ANEXO.....	65
------------	----

• Las dimensiones del proceso de descentralización	66
• Bibliografía, recursos informáticos y normas consultadas	68



INTRODUCCIÓN

El actual proceso de descentralización peruano se inició con la reforma constitucional de marzo de 2002, aprobada mediante la Ley N° 27680, norma que modificó íntegramente el capítulo de la Constitución relativo a la descentralización. Esta decisión política implicó un cambio positivo respecto a la forma de distribución del poder estatal y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales la población se relaciona y contribuye a la toma de decisiones públicas.

La norma constitucional define a la descentralización como una forma de organización democrática y afirma que se trata de una política permanente del Estado de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

En este marco, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, ha venido apoyando desde el año 2003 el impulso e implementación de esta importante política del Estado peruano, primero –entre otras iniciativas- a través del Proyecto PRODES/USAID (2003-2007) y desde agosto del 2008, a través del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, iniciativa que tendrá una duración de cuatro años.

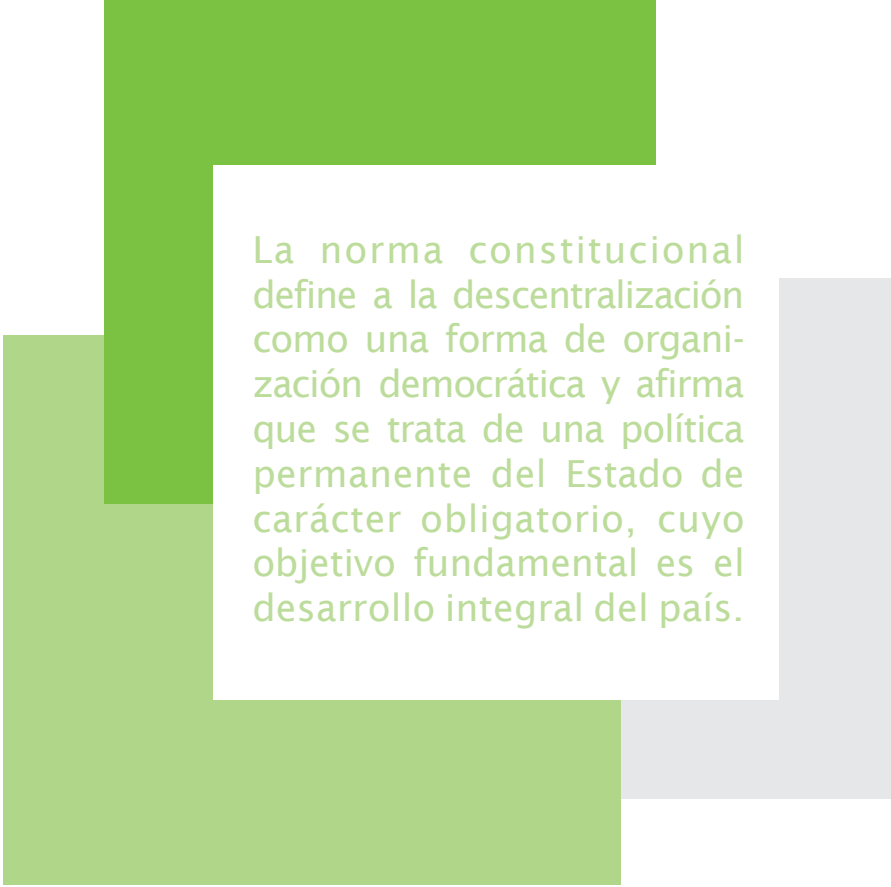
ARD, Inc. es la entidad responsable de la implementación del Proyecto ProDescentralización, bajo los términos del contrato firmado con USAID/Perú. El equipo del proyecto viene trabajando en coordinación estrecha con las entidades públicas, organizaciones privadas y de la sociedad civil para apoyar al Gobierno del Perú en el logro de dos objetivos principales. De un lado, el fortalecimiento del marco normativo de la descentralización; y, de otro, el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos subnacionales seleccionados para gobernar más eficazmente.

Como parte del primer objetivo mencionado y con el propósito de aportar a los actores responsables del proceso de descentralización con información confiable y oportuna que les oriente en la toma de decisiones, el Proyecto efectúa un seguimiento del estado del proceso y en consulta con una diversidad de actores del Estado y de la Sociedad Civil, prepara anualmente un informe del estado de la descentralización, a modo de balance general.

El objetivo de este informe anual es contar con una visión comprensiva del proceso de descentralización en sus diversas dimensiones; así como con algunas recomendaciones que sean de utilidad para el avance efectivo de la descentralización. El examen efectuado ha tenido en cuenta también el enfoque de género para el análisis transversal de las diversas dimensiones del proceso.

La primera parte del informe da cuenta del contexto político institucional del proceso de descentralización al cabo de seis años de iniciado. En la segunda parte, se analizan las ocho dimensiones del mencionado proceso: la transferencia de responsabilidades; la demarcación y organización territorial; la adecuación de los sistemas administrativos; la descentralización fiscal; la descentralización económica; la democratización de las decisiones públicas y concertación; el fortalecimiento institucional y; la información para la descentralización. Finalmente, el informe incluye una agenda crítica con conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer el avance del proceso.

Confiamos en que este instrumento sea un material de consulta y de trabajo para quienes tienen la responsabilidad de impulsar esta importante política pública, así como una fuente de información confiable para los actores de la sociedad civil y de la cooperación internacional.



La norma constitucional define a la descentralización como una forma de organización democrática y afirma que se trata de una política permanente del Estado de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Al culminar el sexto año de iniciado el proceso de descentralización, éste puede ser calificado como irreversible por las diversas dinámicas e instituciones que ha ido generando y por el mandato constitucional que lo convocó. No obstante, a finales del 2008, todavía no podemos referirnos a un proceso consolidado, pues los avances son pausados, a veces un tanto formalistas y, en ocasiones, distantes de los consensos iniciales que dieron vida a este importante proceso de reforma del Estado.

Para seguir promoviendo el proceso, mejorar sus mecanismos y dotarlo de una brújula en busca del norte deseado, es necesario tener en cuenta las oportunidades que se presentan, como el ingreso y consolidación de nuevos actores en la escena descentralista, la configuración política de los tomadores de decisiones y la creación de espacios de concertación y diálogo.

Durante el año 2008, hubo avances relevantes en algunas de las dimensiones del proceso de descentralización, como por ejemplo: la culminación

de la transferencia formal de funciones a los gobiernos regionales, la institucionalización del instructivo de presupuesto participativo multianual, la creación e instalación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN y la instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI. No obstante, subsisten temas pendientes cuya puesta en marcha o modificación normativa resulta de prioridad. Entre ellos, la conformación de regiones y la descentralización fiscal.

De otro lado, es ilustrativo no perder de vista los avances en la implementación del shock descentralista anunciado por el Presidente de la República en octubre de 2006. Al respecto y de acuerdo al seguimiento de las disposiciones normativas, sólo 8 de los 20 anuncios se habrían cumplido¹, en tanto los demás están en proceso de implementación o a modo de iniciativas normativas. Cabe indicar también que el marco de la descentralización se ha visto afectado por la aprobación de los más de 100 decretos legislativos en junio de 2008, como parte de la implementación del Tratado de Libre Comercio con EEUU. Algunos de ellos son especialmente relevantes, como los que definen la reforma del servicio civil, el sistema nacional de planeamiento, la modernización facultativa de los gobiernos regionales y locales, la promoción de inversiones descentralizadas, entre otros.

Por su parte, la instalación del CCI entendido como un espacio de concertación y voluntad política, se presenta como una esperada instancia para fortalecer y promover el proceso; así como para responder a la expectativa que la descentralización refleje los intereses y necesidades de un país unitario y heterogéneo. Sin embargo, como se indica más adelante, la tarea pendiente es ahora la reglamentación del CCI para que su instalación no quede como un acto protocolar sino que sea el primer paso para

que asuma los retos de conducir, promover y evaluar el proceso de descentralización².

En el mismo sentido la creación e instalación del CEPLAN es medular para fortalecer el proceso de descentralización, pues permite retomar la planificación como ejercicio importante para ir construyendo una visión de país. Vale decir, se espera que el ente conductor del planeamiento nacional canalice esfuerzos para contar con una visión del país para el mediano y largo plazo, aunque todavía no se encuentra posicionado en su rol coordinador y orientador. No obstante, su puesta en funcionamiento será una oportunidad para reforzar el proceso de descentralización en curso y orientarlo hacia un norte claro y compartido.

Del mismo modo, el 2008 también fue el año en el que se han ido consolidando representaciones regionales y locales, las mismas que significan un impulso importante al proceso. En efecto, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR se ha convertido en un actor de referencia al momento de tomar decisiones en temas vinculados a la descentralización. Desde inicios del año, los presidentes regionales organizados en la ANGR, sostuvieron reuniones periódicas con el Presidente de la República y los Ministros de Estado para discutir temas de agenda, tales como descentralización fiscal, ajustes presupuestales, Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL, crisis financiera internacional, entre otros. Además, los presidentes regionales organizados ahora forman parte de los consejos directivos del CEPLAN y del FONIPREL, así como del CCI.

De igual modo, a nivel nacional se han dado normas que otorgan nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, como por ejemplo la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres³, que tiene sus primeros

¹ Estas 8 corresponden a: (1) gobiernos regionales designan a los directores regionales, (2) inclusión de gobiernos locales provinciales a las Juntas de Coordinación Regional, (3) creación del programa sierra exportadora, (4) exoneración de IGV a obras de saneamiento, pavimentación y electrificación de municipalidades distritales, (5) transferencia de equipos del MINAG y equipo mecánico del MTC a gobiernos regionales. También se considera como anuncio cumplido la ejecución de los pilotos de (6) educación y (7) salud, así como (8) la ejecución por gobiernos regionales y locales de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos priorizados.

² A enero de 2009 la PCM contaba con una versión del reglamento que tendría que aprobarse en la brevedad de plazo.

³ Ley N° 28983, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de marzo de 2007.

frutos en los planes regionales de igualdad de oportunidades y equidad aprobados por los gobiernos regionales de Ancash, Apurímac, Ica, Moquegua, San Martín, Ucayali, entre otros.

Por su parte, la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE y la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE presentaron diversas propuestas al legislativo y ejecutivo con el fin de mejorar el proceso de descentralización. Al igual que la ANGR, estas representaciones locales forman parte del consejo directivo de FONIPREL. En ese contexto, el reto de estos nuevos actores será canalizar las necesidades de sus representados en el proceso de descentralización.

A esta consolidación progresiva de representaciones regionales y locales se suma el cambio en el gabinete ministerial ocurrido en octubre de 2008. La importancia de este cambio radica en la naturaleza de su composición, puesto que el nuevo Presidente del Consejo de Ministros fue Presidente Regional de Lambayeque con una gestión muy activa en términos de descentralización. Podemos decir, por tanto que, contamos con un gabinete con vocación descentralista⁴. Políticamente también resulta importante mencionar la designación como Secretario de Descentralización de la PCM a un profesional que tiene amplia trayectoria en temas de descentralización.

Entre los retos de estos nuevos actores están adoptar medidas para consolidar el proceso pero también dar a conocer los avances en la implementación de esta política de Estado. La PCM, a través de su Secretaría de Descentralización y en coordinación con el CEPLAN, debe redoblar esfuerzos por informar sobre la descentralización y prevenir percepciones negativas sobre el proceso. Sobre todo si se tiene en cuenta que un estudio realizado

para el CIES en el año 2007, reporta que la ciudadanía no tiene una opinión favorable sobre el proceso de descentralización⁵. Además, según Perucámaras⁶, 64% de los empresarios creen que el proceso de descentralización avanza a medias, 29% cree que no avanza y sólo 7% cree que está avanzando. No cabe duda, entonces, que es necesario sumar esfuerzos para cambiar dichas percepciones.

Tal como se mencionó, esta progresiva institucionalización y consolidación de representaciones regionales y locales brinda una oportunidad para fortalecer y continuar con el proceso de descentralización. De otro lado, no hay que perder de vista que la descentralización también se enfrenta a riesgos, y algunos de ellos a muy corto plazo. Así, no debe olvidarse que el 2009 es un año preelectoral en el plano subnacional, por lo que muchas voluntades y acciones podrían estar motivadas por apetitos electorales. El 2009 también anuncia algún nivel de impacto de la crisis financiera internacional y los primeros efectos de las medidas de estímulo económico adoptadas por el Gobierno Nacional, lo cual puede redundar en severas modificaciones en la distribución de los recursos y las posibilidades de ejecutarlos. En ese escenario, será importante que la crisis sea tomada como un desafío para fortalecer el proceso de descentralización, pues son los gobiernos regionales y locales los que conocen más cercanamente las necesidades de sus poblaciones y pueden reaccionar adecuadamente a los retos que plantea este nuevo escenario económico.

Asimismo, para fortalecer y continuar con la descentralización es necesario que no se pierda de vista las opciones constitucionales que determinan el norte último de la descentralización como forma de organización democrática que acerca el Estado a la población, la misma que es

⁴ El Presidente del Consejo de Ministros indicó en su discurso de investidura ante el Congreso, el 6 de noviembre de 2008, que la profundización del proceso de descentralización y regionalización será uno de los seis pilares de su política general de gobierno.

⁵ Gonzáles y Shiva, *Aproximación de los determinantes de la percepción de beneficios de la descentralización en el Perú*. En: *Economía y Sociedad* N° 63, CIES, abril de 2007.

⁶ PERUCÁMARAS, *Empresariado del interior considera que se necesita avanzar en conformación de macrorregiones*. En: *Perú Empresarial*, Lima, 14 de agosto de 2008.

también una política permanente de carácter obligatorio. El norte fijado por la Constitución, los avances producidos hasta este momento y los riesgos futuros exigen la adopción e implementación de estrategias que den dinamismo al proceso; así como el establecimiento de consensos entre los diferentes actores sobre una agenda con medidas priorizadas que ayude a fortalecer la descentralización y modernización del Estado en el Perú.

Finalmente, no hay que olvidar que el proceso de descentralización, como política compleja por las dimensiones que comprende, requiere del concurso y la voluntad política de los diferentes actores involucrados. Sin ella, la oportunidad de democratización que la descentralización representa tampoco se aprovechará, a pesar de que se trata de un elemento importante en la consolidación de la gobernabilidad democrática en el Perú.

«...será importante que la crisis sea tomada como un desafío para fortalecer el proceso de descentralización, pues son los gobiernos regionales y locales los que conocen más cercanamente las necesidades de sus poblaciones...»

EL ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES DEL PROCESO

En este capítulo se analiza la situación al 2008 de la descentralización a través de sus ocho dimensiones⁷. Cada una de las dimensiones es motivo de un acápite en el que se da cuenta de los avances, barreras y elementos críticos del proceso, a través de una revisión de las normas y políticas en materia de descentralización.

i. Transferencia de responsabilidades

La transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional a los niveles de gobiernos regionales y locales constituye una etapa clave del proceso de descentralización. Ello, en la medida que implica dejar en manos de los niveles de gobiernos subnacionales responsabilidades y tareas que deben incidir de forma positiva en el desarrollo regional y local, pero sobre todo deben satisfacer las necesidades de su población; es decir, que los servicios que se presten mejoren de manera cualitativa la calidad de vida de las personas y se alcance un mayor desarrollo y progreso.

⁷ Ver una descripción detallada de la conceptualización de las ocho dimensiones en el Anexo.

Este proceso se viene implementando desde el año 2003 a través de la transferencia específica de proyectos, programas y funciones⁸. Durante los años 2004, 2005 y 2006 se continuó progresivamente con el proceso de transferencia de responsabilidades mediante la aprobación de Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales. Sin embargo, como veremos, resulta innegable que dicho proceso ha tenido como dato más significativo la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales.

Avances en la definición de competencias y funciones entre los niveles de gobiernos: la implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

El 20 de diciembre de 2007 fue publicada la LOPE⁹, la misma que vino a completar el paquete de normas básicas que debía acompañar el proceso de descentralización¹⁰, por lo que tiene como objetivo adecuar la legislación del Gobierno Nacional al nuevo diseño de un estado unitario con un gobierno descentralizado. En efecto, dicha norma asignó a los sectores del Poder Ejecutivo la función de rectoría de las políticas nacionales para el ejercicio de las funciones correspondientes a las competencias compartidas entre el mismo y los gobiernos subnacionales. De ahí que su publicación y vigencia constituyó una noticia alentadora para el desarrollo del proceso de descentralización.

No obstante, a pesar que la Ley de Bases de la Descentralización dispuso que mediante la LOPE se debían establecer las funciones específicas del Ejecutivo, esta norma no las precisa sino que deja dicho tema a las leyes de organización y funciones de los ministerios que tengan a su cargo competencias compartidas. Sin embargo, como veremos en los siguientes párrafos, esta tarea no podrá realizarse sin la aprobación de las matrices de

funciones y competencias cuya validación está a cargo de la PCM.

Al respecto, la Primera Disposición Transitoria de la LOPE estableció un plazo de seis meses para que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la República las propuestas con las mencionadas leyes. Así, -y al margen del debate de si fue o no una correcta técnica legislativa la incorporación de plazos en una norma- se dilató la definición normativa de las funciones que corresponden al Gobierno Nacional y a los gobiernos subnacionales. Ciertamente, tal definición no iba a eliminar por completo la posibilidad de conflictos de competencias entre los niveles de gobierno, sin embargo, sí constituye un presupuesto indispensable para ejecutar de forma coordinada políticas nacionales y llevar a cabo, de forma descentralizada, la prestación de servicios.

En efecto, la aprobación de las leyes de organización y funciones de los diferentes Ministerios, sobre todo de aquellos que comparten competencias con los gobiernos regionales y locales, resulta esencial para sentar las bases de las relaciones intergubernamentales, así como para precisar el rol rector de los sectores y para el adecuado ejercicio de las responsabilidades que vienen siendo transferidas a los gobiernos subnacionales.

Hasta la fecha de cierre de este informe, el Poder Ejecutivo había presentado al Congreso de la República los proyectos de leyes de organización y funciones de los ministerios, salvo el correspondiente al Ministerio de Educación. Asimismo, la mayoría de los proyectos correspondientes a los ministerios que sólo tienen competencias exclusivas han recibido dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado¹¹.

Al respecto, es preciso indicar también que en el caso del Ministerio de Agricultura,

⁸ Inciso b) del numeral 14.2 del artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización, así como en la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

⁹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2007.

¹⁰ Segunda Disposición Final de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de julio de 2002.

¹¹ Los Proyectos de Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Justicia cuentan con dictamen favorable, en cambio el proyecto correspondiente al Ministerio del Interior todavía no cuenta con el mismo.

el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Producción, sus Leyes de Organización y Funciones fueron aprobadas mediante los Decretos Legislativos N° 997¹², 1013¹³ y 1047¹⁴ respectivamente. Estas Leyes de Organización y Funciones fueron dadas por el Poder Ejecutivo al amparo de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República mediante la Ley N° 29157¹⁵.

En el marco de implementación de la LOPE y con el objetivo de tener claridad respecto a las responsabilidades que corresponden a cada nivel del gobierno, la PCM publicó los «Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones, y los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas»¹⁶. De acuerdo a estos lineamientos, para la elaboración de sus respectivos proyectos de organización y funciones los ministerios debía elaborar una matriz de distribución de funciones que precise cuáles corresponden al Gobierno Nacional, cuáles a los gobiernos regionales y cuáles a los gobiernos locales; así como, cuáles son los mecanismos de articulación entre dichos niveles de gobierno.

La Directiva estableció una metodología de construcción de la matriz, así como conceptos y criterios generales que orientaran su elaboración. También dispuso que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM debía prestar apoyo técnico a los ministerios, y emitir una opinión técnica sobre la adecuación de los anteproyectos de leyes de organización y funciones a los contenidos de la LOPE y otras normas de gestión pública, como por ejemplo la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Al finalizar el año 2008, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM había recibido las

matrices de los ministerios y, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, continuaba validándolas con los gobiernos regionales, habiendo realizado hasta 15 talleres en los que se recogió las perspectivas de los mencionados gobiernos¹⁷. Este arduo trabajo resulta positivo porque se orienta a generar consenso en un aspecto trascendental como es la definición de responsabilidades de los tres niveles de gobierno; sin embargo, el mismo concluirá recién en abril del 2009, mientras que la consulta con gobiernos locales se extenderá hasta los últimos meses del presente año.

Es importante que haya consistencia entre las leyes de organización y funciones de los ministerios y las matrices de competencias, por lo que sería recomendable que se establezca un cronograma consensuado en el que se armonice el debate parlamentario de los proyectos de leyes presentados, con el tiempo que demandará la culminación de la validación de las matrices. Sobre todo teniendo en cuenta que la validación plasmará el consenso entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, el mismo que debe asegurar la articulación entre los niveles de gobierno para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales.

Los avances en la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales

A partir de octubre de 2006 el proceso de transferencia de funciones experimentó cambios significativos, a raíz del anuncio del Presidente de la República que expresó su voluntad de acelerar la transferencia de las funciones sectoriales a los gobiernos regionales. Así, se dispuso que los diferentes sectores del Gobierno Nacional debieran transferir a los gobiernos regionales las 185 funciones sectoriales enumeradas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales hasta el 31

¹² Decreto Legislativo N° 997, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de marzo de 2008.

¹³ Decreto Legislativo N° 1013, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

¹⁴ Decreto Legislativo N° 1047, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de junio de 2008.

¹⁵ Esta delegación fue concedida por el Congreso de la República con el objetivo de que el Poder Ejecutivo dicte las normas necesarias para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre el Perú y los Estados Unidos –TLC-; así como para apoyar la mejora de la competitividad económica para su aprovechamiento. Ley N° 29157, publicada en Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2007.

¹⁶ Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM, que aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP, publicada en Diario Oficial *El Peruano* el 14 de junio de 2008.

¹⁷ Hasta el momento, la consulta de las matrices correspondientes al MINCETUR, MINTRA, MTC, VIVIENDA y PRODUCE son las más avanzadas. Ver Proyecto USAID Perú ProDescentralización, *Avances en la validación de matrices de funciones y estrategias de descentralización fiscal*. En *Debates Descentralistas*. Lima, febrero de 2009.

de diciembre de 2007¹⁸, aunque posteriormente este plazo fue ampliado al 31 de diciembre de 2008¹⁹.

En ese contexto, se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2007²⁰, que incluyó las funciones pendientes de transferir de los Planes Anuales 2004, 2005 y 2006. Asimismo, en mayo de 2007 se publicaron las «Normas para la ejecución de la transferencia de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia»²¹, que simplificó y flexibilizó el procedimiento de transferencias de las funciones sectoriales a los gobiernos regionales, así como, las «Normas para la efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los sectores del gobierno nacional a los gobiernos regionales»²².

Los métodos y procedimientos simplificados contenidos en las mencionadas Directivas han permitido avances en cuanto a número de funciones transferidas. No obstante, de las 185 funciones previstas en el Plan Anual de Transferencias 2007 no se han transferido cinco de ellas, por ello la meta de funciones a transferir fue 4 500 funciones, correspondientes a 180 funciones para cada gobierno regional (25).

A junio de 2008 el estado de las transferencias era el siguiente²³:

- 2 460 funciones habían sido transferidas;
- 1 325 funciones habían sido acreditadas con actas de entrega y recepción debidamente firmadas;
- 702 funciones habían sido acreditadas pero las actas de entrega y recepción estaban pendientes de ser firmadas y;
- 13 funciones estaban por potenciar.

La Secretaría de Descentralización actualizó dichos datos en noviembre de 2008, indicando que el estado de la transferencia para entonces era de aproximadamente el 88%²⁴. De ahí que en diciembre de ese año se dispusiera que los sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales involucrados en el proceso de transferencia correspondiente al Plan Anual 2007, realicen las acciones para culminar dichas transferencias hasta máximo el 31 de diciembre de 2009, incluyendo la conformación de comisiones intergubernamentales con el objetivo de adoptar acciones finales para el cierre del proceso²⁵. No obstante, en febrero de 2009 la Secretaría informó que el porcentaje en el avance de la transferencia es de 94% y que sólo quedaban pendientes de transferir 272 funciones²⁶.

Sin embargo, respecto a la metodología que se empleó para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, llama la atención que se haya acreditado a gobiernos regionales cuya evaluación de sus capacidades concluyó con la indicación de éstas requerían ser potenciadas. Ello, porque la potenciación de las capacidades en estos casos se ha dado con la firma e implementación de Convenios Marco Intergubernamentales que incluían acciones de colaboración, cooperación y coordinación con los sectores²⁷. Sin embargo, la Directiva de ejecución de transferencia no contempló una segunda evaluación de las capacidades luego de la implementación de los mencionados convenios marcos.

Por otro lado, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2008²⁸, dispuso la transferencia de las cinco funciones sectoriales que no fueron programadas en el Plan 2007, en particular:

¹⁸ Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, publicado en Diario Oficial *El Peruano* el 13 de octubre de 2006.

¹⁹ Inicialmente el plazo se fijó a través del Decreto Supremo N° 001-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 5 de enero de 2008, posteriormente el plazo se amplió al 31 de marzo del 2008, volviéndose a ampliar al 31 de diciembre de 2008 a través del Decreto Supremo N° 029-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de abril de 2008.

²⁰ Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, publicado en Diario Oficial *El Peruano* el 12 de abril de 2007.

²¹ Directiva N° 001-2007-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de mayo de 2007.

²² Directiva N° 006-2007-PCM/SD, aprobada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 03 de octubre de 2007.

²³ Decreto Supremo N° 049-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de julio de 2008.

²⁴ Secretaría de Descentralización, *La descentralización en el Perú*, En: *Informe del Proceso*, noviembre 2008, p. 5.

²⁵ Decreto Supremo N° 083-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de diciembre de 2008 y la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 001-2009-PCM-SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 07 de enero de 2009.

²⁶ Secretaría de Descentralización, *Presentación sobre el avance del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales*, Lima, febrero de 2009.

²⁷ Al respecto, pueden revisarse los diversos informes situacionales emitidos por la Secretaría de Descentralización, disponible en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=19&ss=95&sss=28&p=1&c=639> [Consultado en febrero 2009]

²⁸ Decreto Supremo N° 049-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de julio de 2008.

Tabla I:
Funciones sectoriales que no fueron programadas en el Plan 2007

Materia	Art. LOGR	Función
Agraria	51	n) Promover, gestionar y administrar el proceso desaneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.
Defensa Civil	61	e) Promover y apoyar la educación y seguridad vial.
Pesquera	52	g) Verificar el cumplimiento y correcta aplicación de los dispositivos legales sobre control y fiscalización de insumos químicos con fines pesqueros y acuíferos, de acuerdo a la Ley de la materia. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes. (Nota: La transferencia de esta función es responsabilidad del Subsector Industria) j) Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con dispositivos vigentes.
Vivienda y Saneamiento	58	g) Aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes sobre la materia del Consejo Nacional de Tasaciones.

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Ciertamente, debe reconocerse los pasos dados en la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales, pero también es preciso destacar algunos temas aún pendientes.

Uno de los temas es el cumplimiento del principio de provisión cuando se verifique la transferencia. Es decir, que las transferencias vayan acompañadas de los recursos necesarios para que puedan ser desarrolladas efectivamente por los gobiernos regionales y, de esa forma, garantizar la continuidad de los servicios a la población.

Al respecto, resultó saludable que a través del Decreto Supremo N° 093-2007-PCM²⁹ se establecieran las normas para la identificación y cuantificación de recursos asociados a la transferencia de funciones. Sin embargo, dicha labor se dejó en manos de los sectores con cargo a sus presupuestos institucionales y siempre sujeto al principio de neutralidad fiscal. Así, en la práctica, como señaló la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, el procedimiento se redujo a solicitar de los sectores y los gobiernos regionales la identificación del monto de recursos que respondieran a la ejecución de las funciones que se transferían³⁰.

²⁹ Decreto Supremo N° 093-2007-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de noviembre de 2007.

³⁰ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congreso de la República. *Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2007 – 2008*, Lima, julio 2008, p. 22.

La Secretaría de Descentralización, en su último informe sobre el proceso de transferencias, señaló que el total de recursos asociados a la transferencia de funciones sectoriales, programas, proyectos y activos transferidos a los gobiernos regionales asciende a más S/. 664 millones³¹, a pesar de que la cifra identificada por el Gobierno Nacional ascendía a S/. 2 620 millones y la cifra solicitada por los gobiernos regionales fue de S/. 3 074 millones. En este último caso, la suma es mucho mayor debido a que se incluyeron recursos orientados a mejorar o incrementar los servicios que, en adelante, debieran brindar los gobiernos regionales. No obstante, el pedido de dichos gobiernos fue reajustado por el MEF a S/. 2 758.6 millones y la brecha continúa sin atenderse³².

Respecto a la oportunidad para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las transferencias de funciones, es preciso destacar que el Plan Anual de Transferencia 2008, establece que dicha tarea debe desarrollarse desde el inicio del proceso y no sólo durante la etapa de efectivización. Asimismo, es preciso destacar que la Vigésima Octava Disposición Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, ha establecido que las transferencias de competencias sólo podrán realizarse con la respectiva transferencia de recursos financieros y recursos humanos³³.

Para facilitar la transferencia de recursos humanos a los gobiernos regionales, el 30 de enero de 2008 se presentó al Congreso el Proyecto de Ley N° 2091/2007-PE, el mismo que recibió dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Este Proyecto, finalmente, no fue aprobado pero sus disposiciones fueron incluidas en el Decreto

Legislativo N° 1026, particularmente en su Título II De la transferencia de recursos humanos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, donde se establece que el personal transferido conserva su régimen laboral, derechos laborales y obligaciones correspondientes al régimen al que estaba sujeto en el gobierno nacional. No obstante, a la fecha, queda pendiente la aprobación del reglamento por parte del Poder Ejecutivo.

En la misma línea, el Plan Anual de Transferencia 2008 dispone que los titulares de los diferentes pliegos ministeriales y organismos públicos del Gobierno Nacional deben fijar el número, modalidad de contratación e identificación de recursos humanos a transferir. También establece que el personal transferido conservará su régimen laboral, derechos laborales y obligaciones según el régimen al que estaban sujetos, por lo que las entidades públicas del Gobierno Nacional deben realizar las acciones necesarias para ceder su posición contractual a favor de los gobiernos subnacionales en los contratos con el personal que será transferido.

El segundo tema que conviene advertir es el referido al seguimiento de las funciones transferidas, vale decir, la implementación de un efectivo sistema de monitoreo y evaluación de la funciones sectoriales transferidas. Sobre el particular, todavía no se ha definido un sistema con estas características o de seguimiento de los convenios; aunque la Secretaría de Descentralización cuenta con informes que incluyen indicadores de gestión para los diferentes sectores del Gobierno Nacional³⁴ y el Plan Anual de Transferencias 2008 incorpora en su Capítulo VI una serie de aspectos esenciales para el diseño de un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de las Transferencias 2003 - 2008. Este Plan, entre otros aspectos,

³¹ Secretaría de Descentralización. *La descentralización en el Perú*, En: Informe de Proceso, noviembre 2008, p. 5.

³² Secretaría de Descentralización, *Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización*, Lima, mayo 2008, pp. 64-66. Es preciso mencionar que la indicación acerca de la necesidad de transferir recursos asociados a las funciones transferidas es una constante en las evaluaciones acerca de la descentralización, ver por ejemplo: Defensoría Del Pueblo. *Reporte de Supervisión sobre la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales*, Lima, octubre 2006; Ballón, E., *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*, Lima, 2008.

³³ Sobre este aspecto pueden revisarse también el artículo 10°, numeral 10.2 inciso b y la Septuagésima Primera Disposición Final de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2008.

³⁴ Secretaría de Descentralización. *Indicadores de gestión*, Lima, 2008. Disponible en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=19&ss=95&sss=42&p=1&c=762> [Consultado en febrero 2009]

contempla la necesidad de identificar los datos, las variables o la información que permita caracterizar la situación pasada, actual y prospectiva del proceso de descentralización, así como las obligaciones que corresponderá a los sectores, a los gobiernos regionales y a la Secretaría de Descentralización, correspondiéndole a esta última el deber de ejecutar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las transferencias efectuadas. Es importante que un sistema de monitoreo incorpore dichos aspectos porque la medición de los mismos permitirá obtener información acerca de la calidad de los servicios que se prestan para realizar a tiempo los ajustes que corresponda y no minar la legitimidad de los gobiernos subnacionales.

También resulta importante contar con un sistema de monitoreo para dotar a los distintos sectores del Gobierno Nacional de la información que le permita cumplir con el rol rector que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) les ha dado. El adecuado monitoreo permitirá a los sectores determinar qué papel les corresponderá cumplir respecto a la efectiva prestación de servicios y a otras tareas relacionadas con el cumplimiento de las funciones transferidas, como por ejemplo, la definición de asistencias técnicas y de estrategias para el desarrollo de capacidades.

Respecto a la transferencia de funciones a los gobiernos regionales es preciso mencionar que todavía constituye un tema pendiente la revisión y ajuste del Sistema de Acreditación, porque el mismo se flexibilizó en cuanto a los procedimientos y plazos a partir de las Directivas dadas por la Secretaría de Descentralización. Sin embargo, éste todavía continúa con un fuerte acento en los requisitos formales y, poco se ocupa de aspectos sustantivos para la adecuada gestión de las funciones transferidas. Esta modificación resulta necesaria porque,

como se ha indicado, aún faltan transferir algunas funciones a los gobiernos regionales y porque el Sistema de Acreditación empleado para dichos gobiernos puede ser la base para la transferencia de funciones a las municipalidades, aunque en este caso, la Secretaría de Descentralización está contemplando la posibilidad de usar como mecanismos de transferencia la delegación³⁵. En ese escenario, es importante destacar que el Plan Anual de Transferencia 2008 ha establecido que los requisitos mínimos que deben exigir para la transferencia de funciones deben ser, principalmente, sobre procesos técnicos.

De otro lado, el referido Plan Anual también ha establecido el procedimiento para la transferencia de funciones del régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de esta forma se complementa el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima³⁶. Este último fue elaborado de forma concensuada en el seno de la Comisión Bipartita de Transferencia, cuyo mandato está previsto en la LOGR. De esta forma, y al cabo de seis años de iniciado el proceso de descentralización, se cuenta con un procedimiento concertado para transferir a la Municipalidad Metropolitana de Lima 38 de las 85 funciones previstas en la LOGR, correspondientes a funciones a materias de turismo y artesanía.

Finalmente, es necesario mencionar la aprobación de la Directiva para la Culminación e Implementación de la Transferencia de Funciones Sectoriales a los Gobiernos Regionales³⁷, cuyos objetivos, como sostiene la Secretaría de Descentralización, fueron establecer lineamientos para concluir el procedimiento de transferencia a los gobiernos regionales y asegurar la adecuada implementación de las funciones transferidas.

³⁵ Secretaría de Descentralización. *Presentación sobre el avance del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales*, Lima, febrero de 2009.

³⁶ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 022-2008-PCM-SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 27 de marzo de 2008.

³⁷ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2008-PCM/SD que aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de agosto de 2008.

La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.

Una crítica constante a los Planes Anuales de Transferencia es que no contemplan a las municipalidades³⁸; sin embargo, sí es posible citar dos ejemplos de transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales: la transferencia de los programas de protección social que se encuentran a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), y los pilotos de municipalización de la salud y la educación.

a. La transferencia de los Programas Sociales de atención a las personas y familias vulnerables a cargo del MIMDES

En el marco del proceso de transferencia de responsabilidades, los Planes Anuales de Transferencias 2006 y 2007 establecieron la transferencia de Programas Sociales de atención a las personas y a las familias vulnerables a cargo del MIMDES. En particular, la transferencia de los servicios de protección social a las municipalidades provinciales del país, como los Centros Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, los Wawa Wasi del Programa Nacional de Wawa Wasi, el Centro de Desarrollo Integral de la Familia y el Programa Educadores de la Calle del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar.

Hasta la fecha, a pesar de que 83 municipalidades provinciales han acreditado su capacidad para recibir las mencionadas responsabilidades³⁹, todavía no se ha realizado la efectivización de la transferencia de los servicios de protección social. El MIMDES, en virtud del Decreto de Urgencia N° 013-2008, continúa a cargo de los referidos programas y de la prestación de los servicios correspondientes.

En ese contexto, la Secretaría de Descentralización, en coordinación con el MIMDES,

dispuso la conformación de una Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social⁴⁰. Esta Comisión está presidida por el Vice Ministerio de la Mujer del MIMDES y su secretaría técnica recae en la Dirección General de Descentralización del mismo ministerio. Su función consiste en agilizar la mencionada transferencia, por lo que deberá cumplir tres tareas específicas: i) determinar el estado situacional de los programas y servicios; ii) diseñar y proponer una estrategia de gestión descentralizada y; iii) establecer el esquema de procedimientos y plazos para efectivizar la mencionada transferencia.

La creación de la referida Comisión, así como la realización de las tareas que se le han encomendado, constituyen una oportunidad para que el MIMDES pueda orientar el proceso de transferencia con una visión de provisión de servicios que satisfaga los derechos de las personas a través de sus distintos niveles de gobierno. Asimismo, la estrategia de gestión descentralizada de los servicios que deberá diseñarse tendrá que atender al marco previsto por la LOPE; en particular, será interesante que se tenga en cuenta la posibilidad de crear sistemas funcionales para asegurar la implementación de políticas sectoriales con la participación de todos los niveles de gobierno, bajo la rectoría del MIMDES. Todo ello en correspondencia con lo dispuesto por los artículos 43°, 44° y 45° de la LOPE, donde se ha precisado cuales son los sistemas pero dejando abierta la posibilidad de crear otros sistemas funcionales.

En la misma perspectiva se encuentra el trabajo que se viene realizando con el Programa Integral de Nutrición, pues también se ha conformado una comisión especial para la efectivización de la transferencia de dicho Programa⁴¹. Dicha comisión también viene trabajando, de manera intergubernamental e intersectorial, en la definición de un modelo de gestión descentralizada de servicios.

³⁸ Ballón, E. ...op.cit., p. 30.

³⁹ Exposición de motivos de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072-2008-PCM/SD

⁴⁰ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072-2008-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2008.

⁴¹ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 066-2008-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de diciembre de 2008.

La ruta que podría emprender el MIMDES también podría ser la transitada por el Ministerio de Salud que, a través de la Resolución Ministerial N° 757-2008-MINSA⁴², creó la Comisión Técnica de Rectoría Sectorial del Ministerio de Salud, encargada de planificar y conducir los procesos de fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio. Ello, debido a que esta Comisión tiene a su cargo tres labores esenciales: i) Elaborar el Plan y Hoja de Ruta para el Desarrollo y Fortalecimiento de la función de rectoría del Ministerio de Salud; ii) Conducir la implementación del Plan y Hoja de Ruta para el Desarrollo y Fortalecimiento de la función de rectoría, en coordinación con los órganos del Ministerio de Salud y; iii) Proponer los instrumentos normativos y mecanismos para el ejercicio de la función de rectoría en el marco de las normas vigentes.

Las responsabilidades planteadas a las dos Comisiones, ponen en evidencia también la mencionada tarea pendiente de precisar cuál es el esquema bajo el que se implementará el papel rector de las políticas nacionales y sectoriales que, de acuerdo a la LOPE, les corresponde cumplir a los ministerios.

b. Pilotos de Salud y Educación.

Los pilotos de municipalización de la gestión educativa y de la atención primaria de la salud se formularon como parte de las veinte medidas descentralistas dadas por el Presidente de la República en octubre de 2006.

En el tema de educación, a pesar de que el Ministerio de Educación ha aprobado lineamientos y hojas de ruta para la implementación del piloto en los 56 municipios distritales identificados en el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, los avances son todavía formales, como por ejemplo, la conformación de

los denominados Consejos Educativos Municipales (CEM), la aprobación de los documentos de gestión, la designación de su secretario técnico y la conformación de comisiones de transferencia de recursos y activos⁴³. No obstante, según información proporcionada por la Secretaría de Descentralización de las 56 municipalidades inicialmente seleccionadas, sólo 44 se encontrarían aptas para ser declaradas viables técnica y funcionalmente. En esa línea, la Secretaría viene trabajando con el Ministerio de Educación en la elaboración de procedimientos y determinación de plazos para la transferencia.

Al respecto, los gobiernos regionales, que también tienen competencia en materia educativa, cuestionan la falta de coordinación con ellos para la implementación del Piloto de municipalización de la gestión educativa. Así, advierten acerca de la poca difusión de información sobre los objetivos del Piloto y el desarrollo del mismo⁴⁴ y lo perciben como un proceso que afronta problemas, en particular por la falta de personal calificado, ausencia de procedimientos y la oposición del sindicato magisterial⁴⁵. En ese contexto, es preciso que los actores involucrados en la implementación del piloto evalúen y afinen su diseño y, a la par, divulguen información sobre el mismo. Todo ello con la finalidad de que el piloto cumpla con el objetivo de mejorar la prestación del servicio educativo.

Por su parte, la municipalización de la atención primaria de la salud es percibida por los gobiernos regionales con avances concretos debido a la existencia de procedimientos y coordinación permanente entre los diferentes actores. Durante el año 2007, el Ministerio de Salud cumplió con elaborar la normatividad de implementación y las normas técnicas correspondientes, donde se identifican las seis fases de implementación de los pilotos. Así, para julio de

⁴² Resolución Ministerial N° 757-2008-MINSA, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de octubre de 2008.

⁴³ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. *Evaluación del proceso de descentralización*. Período Legislativo 2007 – 2008...op.cit, p. 25.

⁴⁴ Ballón, E. ...op.cit., p. 33.

⁴⁵ Secretaría De Descentralización, *Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización*, Anexo 5, Lima, mayo 2008, en el que se incluyen informes de balance del proceso elaborado por cada gobierno regional, Lima, 2008. Disponible en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=18&ss=0&sss=0&c=764&p=1> [Consultado en febrero 2009]

2008 los pilotos se encontraban en la fase dos de implementación y elaboración de sus líneas de base. La Secretaría de Descentralización indica que actualmente se cuenta con 33 pilotos que involucran a 39 micro redes de salud y 113 servicios en distritos. Por ello, se afirmaría que se trata de un proceso lento pero sólido⁴⁶.

Resulta evidente que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales se ha flexibilizado y acelerado; sin embargo, la transferencia de recursos, los ajustes al Sistema de Acreditación y la implementación de una Sistema de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de lo transferido no tiene el mismo ritmo. Lo mismo viene sucediendo con la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales que experimenta un proceso menos ágil, debido a que todavía se encuentra en construcción el diseño de los procedimientos para que ésta se verifique; precisamente ese es uno de los retos a enfrentar en el 2009.

ii. Demarcación y organización territorial

Esta dimensión del proceso de descentralización implica contar con un territorio nacional organizado y adecuadamente delimitado, que además garantice contar con unidades de administración y gestión funcionales para la atención de los ciudadanos.

Durante el año 2008 se dieron avances significativos en el tema de integración desde el nivel subnacional de gobierno, como la conformación de mancomunidades municipales y la firma de acuerdos entre presidentes regionales para formar una región piloto. De otro lado, en temas de demarcación territorial, no se han reportado mayores avances, convirtiéndose en una política que requiere atención urgente y replanteamientos para garantizar la consecución de sus objetivos.

Conformación de regiones: aún sin reglas claras y un referéndum programado

De acuerdo al marco normativo vigente, en el 2009 corresponde realizar el segundo de los tres procesos de referéndum previstos como mecanismo para conformar regiones⁴⁷. Cabe recordar que luego del primer proceso desarrollado en 2005, en el que no se conformó alguna región, diversas evaluaciones coincidieron en señalar que estos resultados negativos reflejaban la insuficiencia de información de la población involucrada, la poca madurez de las propuestas y la ausencia de consensos en torno a ellas⁴⁸.

A partir de entonces, diversos especialistas, presidentes regionales y funcionarios públicos de todo el país recomendaron revisar el marco normativo de la conformación de regiones, de tal manera que se flexibilice las fechas para la realización de los referéndum y que éstos se convoquen en función de la madurez de las propuestas de conformación de regiones, que se clarifiquen las reglas electorales, y que se diseñe un esquema viable de gestión de regiones conformadas.

Durante el 2008, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República elaboró y aprobó un dictamen de ley que proponía, entre otros aspectos, la flexibilización de las fechas de referéndum. En diciembre de 2008, el Ejecutivo observó la autógrafa por un tema diferente a la conformación de regiones, y ahora se encuentra nuevamente en discusión en la Comisión⁴⁹. Lo positivo es que existiría consenso entre los actores del Ejecutivo y Legislativo en lo concerniente a la flexibilización de los plazos.

Sin la modificación legal descrita, el marco normativo de la política de conformación de regiones establecido en el 2004 sigue vigente y, con él, el referéndum previsto para el 2009. No obstante, la realización del referéndum durante este año se hace cada vez más improbable dado que, de acuerdo a lo establecido en

⁴⁶ Ballón, E. ...op.cit., p. 33.

⁴⁷ Artículo 15 de la Ley N° 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 09 de diciembre de 2004.

⁴⁸ PRODES. *Proceso de Descentralización 2005 - Abril 2006: Balance y Desafíos*, Lima, 2006, pp. 25-33.

⁴⁹ Dictamen recaído sobre el proyecto de Ley N° 2708/2008-CR, 23 de septiembre del 2008, que modifica la ley de bases de la Descentralización, acerca de la estrategia de conformación de regiones y el proceso de regionalización.

la norma, hasta enero se debieron presentar los expedientes técnicos de conformación de regiones, y a su vez la Secretaría de Descentralización debió desarrollar acciones de promoción para la integración⁵⁰. En este escenario, el referéndum programado para el 2009 nos enfrentaría ante el riesgo de llegar a los mismos resultados que en la primera experiencia y; en consecuencia, al debilitamiento de la política de integración⁵¹.

Más allá de la propuesta de modificatoria legislativa mencionada, una alternativa para superar los resultados del referéndum de 2005 provino del Ejecutivo con el anuncio de creación de una región piloto⁵². Hacia fines de 2008 no se evidenciaron avances normativos para la puesta en marcha de esta iniciativa⁵³, aunque sí existen voluntades políticas explícitas de algunos presidentes regionales para conformarlas.

En efecto, en diciembre de 2007, los presidentes regionales de Amazonas y San Martín manifestaron su voluntad de constituir una región piloto⁵⁴, en tanto que en diciembre de 2008, los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y Ucayali firmaron un acta en la que también manifestaron su interés de hacerlo⁵⁵. Cabe precisar que si bien esta voluntad política puede ser considerada como el punto de partida para formar una región, será necesario transitar por la senda de la concertación al interior de los departamentos involucrados, el saneamiento de límites departamentales y la adecuación normativa correspondiente.

La regionalización es un proceso largo y complejo por las dinámicas propias de la cultura e historia, que requiere no sólo de adecuación normativa, voluntad política e incentivos sino también de una estrategia que le provea de un norte. En ese sentido, será importante la pronta formulación de esta estrategia que oriente la toma de decisiones para promover esta política de manera coherente y ordenada.

Integración territorial desde el nivel regional y local: necesidad de un mayor impulso

Además de la conformación de regiones, el Estado peruano cuenta con otras políticas para promover la integración territorial: la conformación de Juntas de Coordinación Interregional – JCI, de mancomunidades municipales y la fusión de distritos. Estas políticas aún requieren del concierto y la voluntad de los tomadores de decisiones para ser promocionadas y fortalecidas.

La creación de JCI no tuvo mayor dinamismo durante el año 2008. De acuerdo al *Informe de Proceso: La descentralización en el Perú*, presentado por Secretaría de Descentralización de PCM, hasta noviembre de 2008 existían tres JCI que incluyen 19 gobiernos regionales⁵⁶:

- Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente - INTERNOR (Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes, Ancash y La Libertad)
- Consejo Interregional Amazónico – CIAM

⁵⁰ Artículo 39° del Decreto Supremo N° 063-2007-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de julio 2007.

⁵¹ PERUCÁMARAS, *Perú Empresarial*, agosto de 2008, «si bien el 21% de los empresarios cree que una forma de avanzar en la descentralización es con la conformación de regiones, el 93% de ellos cree que la población no está suficientemente informada para el referéndum de 2009.

⁵² Ver Secretaría de Descentralización, *20 medidas de la descentralización*, anunciadas por el Presidente de la República en octubre de 2006. Disponible en: <http://sd.pcm.gob.pe/> [Consultada en febrero 2009]

⁵³ Importa considerar que el arreglo normativo actual no contempla la creación de regiones piloto como parte del proceso de descentralización. La única definición existente de región piloto es la que se publica en el *Informe de Proceso: La descentralización en el Perú*, en el que se establece que una región piloto es «la circunscripción territorial que proviene de la integración transitoria de dos o más departamentos contiguos. (...) es una entidad pública con administración especial (por su condición temporal), sujeta a los controles administrativos como toda entidad del estado». Secretaría de Descentralización, Lima, noviembre de 2008, pág. 16.

⁵⁴ Secretaría de Descentralización, *Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización*, Lima, mayo de 2008. Posteriormente, mediante Acuerdo Regional, el Gobierno Regional de La Libertad expresó su voluntad de unirse a esta propuesta de región piloto.

⁵⁵ Diario *El Comercio*, Lima, edición del 10 de diciembre de 2008.

⁵⁶ Cabe recordar que hasta septiembre de 2007, se habían registrado 11 JCI, ver PRODES, *El proceso de descentralización. Balance y agenda a septiembre de 2007*. Lima, septiembre de 2007. De acuerdo a información proporcionada por Secretaría de Descentralización de PCM, de las 11 JCI creadas sólo INTERNOR quedó operativa, en tanto que CENSUR y CIAM fueron creadas con posterioridad y dinámicas diferentes.

(Amazonas, Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín)

- Consejo Interregional Centro Sur – CENSUR (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco).

Las JCI tienen por objetivo la gestión de acuerdos de articulación macrorregional entre los departamentos y provincias que las conforman, encaminados a la conformación de regiones y a la conducción de proyectos productivos y de servicios. A diciembre de 2008 se tiene conocimiento de reuniones de los presidentes regionales de las JCI, y de su preocupación para concretar sus objetivos; aunque no de proyectos conjuntos que estén en ejecución o por ejecutarse a través de este mecanismo. Sin duda alguna, resulta necesario dotar de más herramientas a las JCI para que puedan desarrollar las acciones para las que fueron creadas, por ejemplo, dotarlas de mecanismos de ejecución presupuestal.

Una segunda forma de integración territorial son las mancomunidades municipales. Este mecanismo es un acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para prestar servicios y ejecutar obras⁵⁷. Al cierre de este informe, el registro de mancomunidades contaba con 30 mancomunidades inscritas, lo que implica que éstas pueden gozar de los incentivos establecidos en la Ley de la Mancomunidad Municipal⁵⁸. Existe sin embargo, una deuda normativa que es la publicación del reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal, con la que se espera la operativización de los incentivos y aclaración de temas como la ejecución de recursos, entre otros⁵⁹.

Un tema que ilustra la urgencia de la aprobación de la reglamentación de la Ley de Mancomunidades es el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL. En efecto, el FONIPREL es un fondo concursable para desarrollar proyectos de inversión, en el que participan gobiernos regionales y locales, así como mancomunidades municipales⁶⁰. Las mancomunidades son beneficiadas con puntajes adicionales en los concursos por recursos del FONIPREL⁶¹, no obstante, en el primer concurso de FONIPREL, solo dos mancomunidades pudieron adjudicarse fondos y en el segundo ninguna. Dado que no existe reglamentación de la Ley de Mancomunidades, los recursos para las mancomunidades ganadoras del primer concurso de FONIPREL están siendo asignados a la Municipalidad cuyo alcalde preside la mancomunidad. Esta medida temporal puede resultar en un incentivo perverso a la conformación de mancomunidades en tanto la responsabilidad de la ejecución y control de los recursos recae sobre una municipalidad.

De otro lado, las mancomunidades formadas están también demandando fortalecimiento de capacidades en temas de elaboración de proyectos, compras estatales y contrataciones, y gestión pública. Si bien la Secretaría de Descentralización ha empezado a desplegar esfuerzos para atender esta demanda a través de talleres, urge acelerar y ampliar la cobertura de este proceso.

Finalmente, una tercera política de integración territorial desde los gobiernos subnacionales es la fusión de distritos que no cumplen con los requisitos mínimos de población⁶². En junio

⁵⁷ Art. 2° de la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de mayo de 2007.

⁵⁸ Resolución Ministerial N° 016-2008-PCM, que aprueba el reglamento de registro de mancomunidades municipales, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de enero de 2008. Entre los incentivos para las mancomunidades registradas se establece la prioridad para la evaluación de sus proyectos en el marco del SNIP, prioridad y tasas de interés preferencial en el PREBAM, prioridad para obtener capacitación, entre otros.

⁵⁹ La Comisión de Descentralización del Congreso aprobó en diciembre de 2008 el Dictamen recaído en el proyecto de Ley N° 2578/2007-PE, el mismo que propone una modificación a la Ley N° 29029 en temas de financiamiento y constitución de mancomunidades.

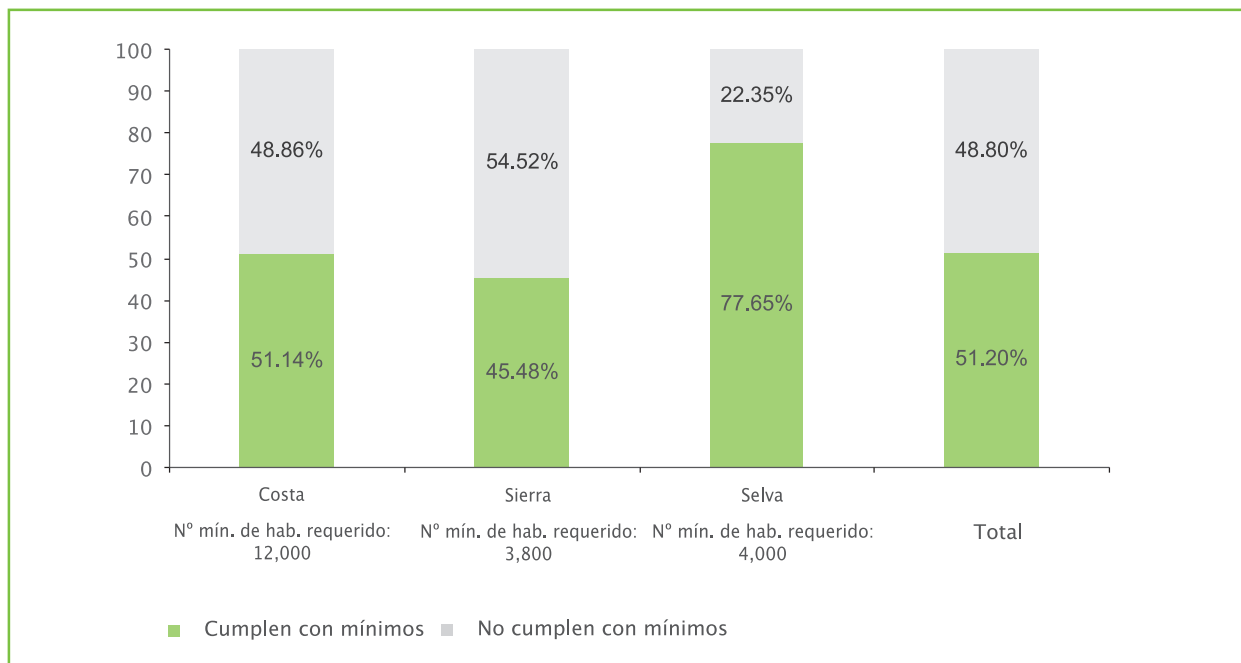
⁶⁰ Para una descripción más precisa de FONIPREL, revisar el acápite de *Adecuación de Sistemas Administrativos* de este informe.

⁶¹ Art. 10° de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública regional y Local – FONIPREL, publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 31 de octubre de 2007 y su reglamento Decreto Supremo N° 204-2007-EF, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el lunes 10 de diciembre de 2007.

⁶² Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada el 25 de julio de 2002, De acuerdo a esta norma, los distritos de la costa deben tener por lo menos 12,000 habitantes, los de la sierra 3,800, y los de la selva 4,000.

Gráfico N° 1:

Distritos que no cumplen con requisito de población mínima para ser distritos.



Fuente: INEI: XI Censo de Población y VI de Vivienda, Censos Nacionales 2007, MEF, Ley de Demarcación y Organización Territorial
Elaboración: Proyecto USAID Perú ProDescentralización

de 2008 se publicó el reglamento de esta ley⁶³, mediante el cual se establece que los gobiernos regionales promueven la fusión de distritos y también se especifican los incentivos para la fusión, entre ellos, el 50% adicional del FONCOMUN que reciben de forma conjunta las municipalidades distritales fusionadas. De acuerdo a la información de los Censos Nacionales 2007, 48.8% de los distritos deberían fusionarse por no cumplir con los requisitos mínimos de población, tal como se ilustra en el gráfico. Cabe indicar que a diciembre de 2008 no se conocía de iniciativas de fusión de distritos. La complejidad para la implementación y logro de resultados de esta política proviene no sólo de su falta de difusión sino también de las dinámicas propias de la población y de la ausencia del Estado en lugares apartados,

que se traduce en poblaciones que quieren ser un nivel de gobierno para asegurar su incorporación al presupuesto público y recibir recursos para provisión de servicios⁶⁴.

El complejo camino de la demarcación territorial

En el 2011 deberán culminarse las acciones de demarcación territorial. Este proceso se inició en 2003, cuando se diagnosticó que 92% de las provincias y 79.8% de los distritos del país no se encontraban adecuadamente delimitados⁶⁵. Desde entonces se ha concluido el proceso de demarcación en dos provincias, Coronel Portillo en Ucayali y Bagua en Amazonas⁶⁶. Cabe indicar que el ente rector de este proceso, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación

⁶³ Decreto Supremo N° 075-2008-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29021, Ley de promoción para la fusión de municipios distritales, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de junio de 2008.

⁶⁴ PRODES. *Demarcación y Organización Territorial. Informe de Hallazgos y Recomendaciones*, Lima, Enero de 2007.

⁶⁵ Página Web de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm> [Consultado en febrero de 2009]

⁶⁶ Ley N° 29218, Ley de demarcación y organización territorial de la provincia de Bagua en el departamento de Amazonas, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2008.

Territorial de la PCM ha publicado el cuarto Plan Anual Nacional de Demarcación Territorial, el mismo que, a diferencia de los anteriores, incluye proyecciones anuales hasta el 2011 de acciones de demarcación⁶⁷. Sin embargo, a tres años de que se cumpla el plazo establecido en la norma, el avance en la demarcación territorial es mínimo, por lo que deberá evaluarse la simplificación del procedimiento, la delegación de responsabilidades adicionales a los gobiernos regionales, el fortalecimiento de los equipos técnicos regionales y también los mecanismos de resolución de conflictos.

A pesar de ello, lo que ha estado ocurriendo a nivel de gobiernos regionales es que las autoridades, contando muchas veces con el apoyo de la sociedad civil, han elaborado planes de Zonificación Económica y Ecológica en respuesta al desorden e ineficiencia en el uso del territorio. Además, algunos gobiernos regionales han declarado de interés regional al ordenamiento territorial. Se evidencia así una preocupación por el ordenamiento y delimitación territorial a través de procedimientos más abreviados y participativos.

Las consecuencias de la mala delimitación territorial se hicieron evidentes en 2008, afectando el avance de las otras dimensiones del proceso de descentralización. En efecto, Moquegua y Tacna tuvieron conflictos sociales derivados, entre otros, por la mala definición de límites, que no permitía una distribución justa de los recursos generados por extracción de minerales ni acuerdos sobre el aprovechamiento del recurso agua en la zona de la disputa limítrofe. Por su parte, pobladores de dos provincias vecinas de Cusco, Calca y La Convención, protagonizaron disturbios al reclamar asignación de competencias educativas, pues no fue aclarado el tema luego de culminado el proceso de delimitación entre ambas. Otro ejemplo proviene de los departamentos de Amazonas y San Martín, quienes mostraron su voluntad por conformar una región piloto, sin

embargo el avance de las acciones se vio ensombrecido al no poder llegar a un acuerdo en la definición de sus límites en la zona de La Morada.

Gobiernos locales heterogéneos: ¿cómo garantizar la presencia del Estado?

Paradójicamente, hasta ahora, las políticas de descentralización no se han preocupado por responder a la heterogeneidad de los gobiernos locales. El diseño de la descentralización contempla el mismo paquete de responsabilidades y requerimientos para todos los gobiernos locales, siendo la única excepción la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las municipalidades son diferentes no sólo por el volumen de población al que atienden o la cantidad de recursos que reciben como transferencias del nivel nacional, sino también por el lugar donde se ubican (zona de frontera, rural, urbana, costa, sierra o selva), la extensión de su territorio y la distribución de la población sobre él. Importa por ello desarrollar políticas y normas adecuadas, que respondan a la heterogeneidad. El primer paso en este sentido es la definición de una tipología de municipalidades para asegurar que el nivel de bienes y servicios provistos por el Estado tenga la misma calidad para toda la población, independientemente de las características de la municipalidad⁶⁸. Cabe destacar que la Ley de Mancomunidades Municipales responde en cierta medida a la heterogeneidad de este nivel de gobierno por cuanto permite que municipalidades con diferentes potencialidades y realidades se unan para obtener beneficios conjuntos.

Si bien las Municipalidades de Centros Poblados – MCP no constituyen un nivel de gobierno, las funciones delegadas que ejercen nos obliga a mirarlas como un reflejo de la heterogeneidad de municipalidades existentes en el país. Hasta fines de 2007 sumaban 2 045

⁶⁷ Resolución Ministerial N° 252-2008-PCM, que Aprueba el Plan Nacional de Demarcación Territorial para el año 2008, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2008. Este plan fue modificado mediante RM N° 280-2008-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de agosto de 2008. Esta modificación implicó la inclusión de las proyecciones para demarcación territorial para los años 2009, 2010 y 2011.

⁶⁸ Importa recordar que la Novena Disposición Complementaria de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el martes 27 de mayo de 2003, dispone que el Ejecutivo es el responsable de aprobar la lista de municipalidades rurales, lo que pasará necesariamente por la elaboración de una tipología de municipalidades.

en el territorio nacional⁶⁹, y durante el 2008, varias MCP se adecuaron a la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, con el objetivo de recibir funciones y recursos para ejercerlas. Sin embargo, no en todas las normas de adecuación se establece con claridad los recursos que recibirán las MCP por parte de las municipalidades provinciales y distritales, creando desconcierto entre las autoridades. Resulta importante que las MCP reciban recursos para ejercer funciones, pero no es deseable crear incentivos para que éstas busquen convertirse en un nivel de gobierno adicional, que atomizaría mucho más el presupuesto. Por ello es necesario mantener la prohibición de crear nuevas provincias y distritos establecida en la Ley de Demarcación y Organización Territorial, promover de manera más efectiva la fusión de distritos que no cumplen con el número mínimo de población y paralelamente organizar mejor el Estado para atender a la población de zonas alejadas.

iii. Adecuación de sistemas administrativos

Los sistemas administrativos son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades del Estado. La finalidad de los sistemas administrativos es regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso⁷⁰. Así, serán considerados como sistemas administrativos aquellos vinculados al financiamiento, gestión de recursos humanos, logística, planeamiento, control, entre otros.

En el actual contexto de descentralización y modernización del Estado, es preciso que los sistemas administrativos se adecuen y respondan a las necesidades de las diferentes entidades del Estado. La adecuación de sistemas administrativos significa un proceso de simplificación e integración, de manera tal que se conviertan en reales instrumentos de gestión para la diversidad de entidades de la administración pública –ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y municipalidades, entre otros⁷¹.

En el 2008, dos sistemas se pusieron en marcha, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Además, se continuó con la implementación del Presupuesto por Resultados y la flexibilización del Sistema Nacional de Inversión Pública.

CEPLAN: un nuevo intento de contar con un sistema de planeamiento nacional

Si bien se contaba con una Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, publicada en 2005 y reglamentada un tiempo después⁷², en junio de 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1088 que representa una nueva Ley del Sistema Nacional de Planeamiento que a su vez deroga aquella del 2005. Entre los principales cambios, el Decreto Legislativo N° 1088 reduce el tamaño del Consejo Directivo del CEPLAN, eliminando la representación del CND, municipalidades provinciales, municipalidades distritales, partidos políticos y sectores productivos y empresariales⁷³. También establece las prioridades del CEPLAN para los tres primeros años, entre ellas la consolidación institucional, revisión de la legislación vinculada a planeamiento, definición de metodologías de planeamiento, apoyo a procesos como

⁶⁹ Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU, INEI, 2007.

⁷⁰ Arts. 43° y 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2007.

⁷¹ De acuerdo a lo establecido en el Art. 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el funcionamiento de los Sistemas Administrativos deberá adecuarse al proceso de descentralización.

⁷² Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de mayo de 2005. El reglamento de la Ley N° 29158 fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2005-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de julio de 2008.

⁷³ Representantes del AMPE y REMURPE se han pronunciado desfavorablemente en relación al Decreto Legislativo N° 1088 en tanto elimina la representación de los gobiernos locales en el Consejo Directivo del CEPLAN. Al respecto, el 11 de diciembre de 2008, la Comisión de Descentralización del Congreso aprobó un Dictamen favorable sobre el proyecto de ley N° 02604/2008-CR que propone la inclusión de un representante de los gobiernos locales propuesto por la AMPE en el Consejo Directivo del CEPLAN.

descentralización, inclusión social y mejora del medio ambiente, y apoyo a las actividades de planeamiento de las Juntas de Coordinación Interregional.

En octubre de 2008 se instaló el Consejo Directivo del CEPLAN, formado por ocho personas. Llamó la atención que todos sus integrantes fueran hombres⁷⁴, lo que ameritó el reclamo de algunas organizaciones de la sociedad civil y de diversas parlamentarias que abogaron por la inclusión de mujeres en tan importante espacio de planificación del país. Sin embargo, no hubo resultado y se perdió la oportunidad de conformar un directorio más plural.

De acuerdo a lo previsto en el marco normativo, luego de 90 días de instalado el Consejo Directivo del CEPLAN⁷⁵, esta institución publicó la directiva para la formulación del *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021*⁷⁶. A través de esta directiva se establece la elaboración y culminación del Plan para fines de 2009, con aportes de los diferentes sectores del nivel nacional, así como de los gobiernos regionales y la sociedad civil. Sin embargo, preocupa el cronograma ajustado para que las entidades públicas y gobiernos subnacionales elaboren sus planes, así como la concepción de que el Plan de Desarrollo Nacional juzgará la validez de los planes de desarrollo concertado de los gobiernos subnacionales. Si bien la opinión pública no le ha brindado mayor atención a esta directiva, resulta de suma importancia que se cuente con pautas públicas que orienten el proceso de formulación del plan estratégico de desarrollo nacional y que se acelere el proceso de planeamiento en el país.

Cabe resaltar que bajo el marco legal del 2005 nunca se instaló el CEPLAN, lo que si ocurrió con el Decreto Legislativo N° 1088, con lo que se evidencia voluntad política y un nivel de avance en materia de planeamiento. No obstante, los avances a nivel operativo que el recientemente instalado Consejo Directivo del CEPLAN pueda desarrollar están directamente vinculados con su capacidad de gestión, su disponibilidad presupuestal⁷⁷, su capacidad para entender e integrar los actuales procesos de planeamiento de los niveles de gobierno regional y local⁷⁸ y su capacidad para lograr el concierto de los diferentes actores del nivel nacional, regional y local. Así mismo, es preciso que el CEPLAN fortalezca su rol como orientador del planeamiento nacional.

SNIP descentralizado: primeros resultados de su adecuación

En el 2007 se flexibilizó y descentralizó el SNIP a través de modificaciones normativas y con el concurso de actores regionales y locales⁷⁹. Esta adecuación significó que los gobiernos locales y regionales tienen competencias para evaluar y aprobar PIP sin límites de monto ni consultas al MEF y que por lo tanto son responsables de la calidad de los proyectos. De otro lado, el MEF asumió como responsabilidades brindar asistencia técnica y desarrollar capacidades en los gobiernos subnacionales sobre la materia, para lo cual se abrieron 24 oficinas a nivel regional y se designaron equipos técnicos regionales que directamente asesoran y canalizan demandas de los gobiernos subnacionales⁸⁰.

⁷⁴ Jorge Fernando Chávez, Fernando Álvarez, Luis Roberto Vargas Aybar, Gabriel Ortiz de Zevallos, José Antonio Arévalo Tuesta, Víctor Javier Tantaleán Arbulú, José Fernando Valdez Calle, Fernando Villarán.

⁷⁵ El Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN fue nombrado el 6 de agosto de 2008, en tanto que los demás miembros en octubre del mismo año. Ver Resoluciones Supremas N° 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243 – 2008- PCM, mediante las que se designan miembros del Consejo Directivo del CEPLAN, publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* el 09 de noviembre de 2008.

⁷⁶ Directiva para la formulación del *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021*, Resolución de Presidencia del Consejo de Directivo N° 009-2009-CEPLAN/PCD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2009.

⁷⁷ Para el año fiscal 2009, la Ley de Presupuesto del Sector Público, Ley N° 29289, le asigna al CEPLAN un total de S/.3 millones. Importa mencionar que en mayo de 2008, el BID anunció apoyo financiero al CEPLAN hasta por un monto equivalente a \$ 50 millones. Ver *El Comercio*, 05 de mayo de 2008.

⁷⁸ Por ejemplo, proceso de planeamiento concertado a nivel regional y local, presupuestos participativos y por resultados, así como las políticas nacionales del Acuerdo Nacional y aquellas establecidas en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

⁷⁹ Decreto de Urgencia N° 015-2007, que Declara en reestructuración al SNIP y se crea la Comisión Técnica de alto nivel encargada de elaborar una propuesta de mejora, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de mayo de 2007.

⁸⁰ Dirección General de Programación Multianual del MEF - DGPM, *El nuevo SNIP descentralizado*, presentación hecha en marzo de 2007, disponible en: www.mef.gob.pe [Consultada en febrero 2009]

Tabla N° 2:
Inversión declarada viable (2006 – 2008)

Nivel de gobierno	2006		2007		2008	
	N° PIP	Monto (miles S/.)	N° PIP	Monto (miles S/.)	N° PIP	Monto(milesS.)
Gobiernos regionales	2,881	2,397,566	3,298	3,560,763	2,984	7,046,456
Gobiernos locales/I	7,313	2,736,316	13,698	8,828,222	20,612	15,699,975

/I Hasta fines de 2008, 283 gobiernos locales se encuentran incorporados al SNIP.

Fuente: SNIPnet, 01.03.2009

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

A fines de 2008, los resultados del SNIP descentralizado son bastante alentadores, con incrementos considerables en el número y monto de PIP declarados viables, tal como se muestra en la tabla anterior.

Si bien hay avances en términos de proyectos declarados viables, aún hay limitaciones en la ejecución de los recursos destinados a inversión de proyectos. La tabla siguiente da cuenta de los porcentajes alcanzados por los gobiernos regionales y locales en términos de ejecución de recursos de inversión destinados a proyectos (Ejecutado/Presupuesto Modificado

de Inversiones). Entre 2006 y 2008 el nivel de ejecución se mantuvo más o menos constante, y alrededor de 50%, aunque en descenso. Esta demora en la ejecución de recursos para inversión se explicaría por los requerimientos de elaboración de expediente técnico, procesos de contratación y adquisiciones, entre otros para ejecutar proyectos viables. En consecuencia, será importante acompañar esta flexibilización del SNIP con la adecuación de otros sistemas administrativos como los vinculados a personal⁸¹, contrataciones y licitaciones que faciliten la ejecución de recursos de inversión.

Tabla N° 3:
Ejecución de recursos de inversión destinados a proyectos en los gobiernos regionales y locales (2006 – 2008)

Nivel de gobierno	Ejecutado/Presupuesto Modificado de inversiones 2006	Ejecutado/Presupuesto Modificado de inversiones 2007	Ejecutado/Presupuesto Modificado de inversiones 2008
Gobiernos regionales	55.67%	50.44%	49.35%
Gobiernos locales	69.74%	46.20%	No hay información disponible

Fuente: SNIPnet, 01.03.2009

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

⁸¹ La alta rotación del personal también se convierte en una explicación para los bajos niveles de ejecución. Así, de acuerdo a un estimado del MEF, 42% de los responsables de las OPI regionales y locales tienen menos de un año en el cargo, 36% entre uno y tres años y 21% entre tres a cinco años. DGPM, *El nuevo SNIP descentralizado*, presentación hecha en marzo de 2007, disponible en : www.mef.gob.pe [Consultada en febrero 2009]

Un punto a destacar es la creación en junio de 2008 del Registro de Especialistas en PIP - REPIP⁸², que crea un registro informático de acceso universal con especialistas en evaluación de PIP y elaboración de estudios de preinversión. El MEF tenía 90 días calendario a partir de la publicación del decreto legislativo que creó el REPIP para implementarlo, a la fecha de cierre del informe aún no se encontraba disponible. Se sugiere poner en marcha este recurso y darle la difusión necesaria para garantizar una mejora en los niveles de inversión descentralizada.

Durante febrero de 2009, como parte del Plan de Estímulo Económico, se publicó la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01 que aprueba la directiva general del SNIP. Entre otras disposiciones, esta norma flexibiliza aún más el SNIP, en tanto que considera como PIP menores a aquellos proyectos con inversión menor a S/. 1.2 millones (antes S/. 300 mil) y que por lo tanto podrán ser declarados viables a través de un procedimiento simplificado.

El inicio de un sistema de carrera pública

El empleo público es aún un tema pendiente en la agenda de reforma y modernización del Estado. El enredo y multiplicidad de regímenes de contratación y la ausencia de carrera pública hacen que el Estado no cuente con personal motivado, orientado a resultados y con la capacidad requerida para ejercer la función pública. Hacer una reforma integral ha resultado ser una meta un tanto difícil de llevar a cabo, por lo que se saludan los esfuerzos para desarrollarla por etapas.

De este modo, resulta destacable que en 2008 se publicara el Decreto Legislativo N° 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector en materia de empleo público. La Autoridad tiene el difícil reto de asumir temas como la unificación

de regímenes laborales y de engarzarse al proceso de descentralización, en el que se están transfiriendo funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales. Así, SERVIR deberá concertar con los gobiernos subnacionales para que el reclutamiento, evaluación y promoción del personal responda a las necesidades y recursos con que ellos cuentan.

De otro lado, en el 2008 se aprobó el marco normativo para el Contrato Administrativo de Servicios - CAS⁸³, que es una modalidad contractual de la administración pública y privativa del Estado. Con esta modalidad de contratación, los empleados que usualmente eran contratados mediante Servicios No Personales-SNP sin reconocimiento de derechos laborales podrán ahora ser contratados con beneficios mínimos como: un máximo de 48 horas de prestación de servicios a la semana, descanso semanal pagado de 24 horas continuas, descanso físico pagado por 15 días calendario por cada año de servicios, afiliación a la seguridad social en salud y a un régimen de pensiones. Es saludable esta norma porque garantiza beneficios mínimos, aunque se corre el riesgo de ir en sentido inverso a la unificación de regímenes laborales.

Presupuesto por Resultados: segundo año de implementación

Iniciada en 2007, la metodología de presupuesto por resultados significa una transformación en la forma de elaborar presupuestos en el sector público, conducente al logro de resultados a favor de la población. Es decir, la programación, la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación de presupuestos estarán organizadas de tal forma que se garantice y priorice la consecución de resultados en lugar de únicamente el cumplimiento de procedimientos. La estrategia para implementar esta nueva metodología es la gradualidad y se hace por programas

⁸² Decreto Legislativo N° 1091, que promueve los servicios especializados en elaboración de estudios de preinversión y evaluación de proyectos de inversión pública, y que modifica la Ley N° 27293, Ley del sistema nacional de inversión pública, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de junio de 2008.

⁸³ Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de junio de 2008 y el reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de noviembre de 2008.

estratégicos⁸⁴. Hacia mediados de 2008, el MEF reportaba entre sus logros la aplicación de la metodología presupuestaria estratégica, el diseño de sistemas de seguimiento, el desarrollo de los pilotos de evaluación, pilotos implementados para monitoreo participativo; así como la culminación del primer curso taller para desarrollar capacidades en programación presupuestaria estratégica.

De otro lado, a fines del año 2008, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – MCLCP publicó el segundo reporte de seguimiento concertado a los programas presupuestales estratégicos⁸⁵. En este reporte, la Mesa menciona que esta metodología está en una fase inicial de implantación y hace algunas recomendaciones para mejorarla. Así, la Mesa destaca la necesidad de brindar orientación de manera integral para la implementación de los presupuestos por resultados y de considerar a los PDC como instrumentos para mejorar la toma de decisiones en los gobiernos subnacionales. Además, se resalta la importancia que el MEF deba promover el desarrollo de capacidades, brindar asistencia técnica acorde a las necesidades de los funcionarios públicos, implementar estrategias para cambiar la mentalidad, y elevar la calidad de los sistemas de información, entre otros.

Para la aplicación de esta metodología es importante la firma de Convenios por Administración de Resultados – CAR que se implementará a partir del año fiscal 2009⁸⁶, el desarrollo de capacidades de actores regionales y locales con talleres semi-presenciales, así como la metodología para vincular el presupuesto

participativo con el presupuesto por resultados y su difusión. El presupuesto por resultados ayudará a la legitimación de autoridades cuando éstas puedan mostrar los resultados de su gestión y también contribuirá a mejorar los niveles de control sobre la gestión pública. El presupuesto por resultados significa un cambio de cultura en la gestión pública, por lo tanto requiere una mayor difusión de sus objetivos y su naturaleza de largo plazo y a la vez representa una oportunidad para darle fuerza a temas como la equidad de género⁸⁷. Por ello será importante involucrar a las entidades educativas locales en el desarrollo de capacidades para su ejecución y sostenibilidad.

iv. Descentralización Fiscal

Descentralización fiscal es un proceso mediante el cual se transfieren responsabilidades de gasto y de ingreso a los gobiernos subnacionales. Con el fin de eliminar desequilibrios horizontales y verticales entre jurisdicciones, la descentralización fiscal debe incluir mecanismos de transferencias complementarias, incentivos al esfuerzo fiscal y reglas fiscales. El objetivo de este proceso es mejorar la autonomía de los gobiernos subnacionales.

En el 2008, el balance de la descentralización fiscal da cuenta de un proceso que avanza muy lentamente, que está generando inequidades severas entre circunscripciones y que no disminuye los grados de dependencia de los gobiernos subnacionales en relación a las transferencias del gobierno nacional. Por ello, esta dimensión del proceso requiere volver a pensar en

⁸⁴ A la fecha son nueve programas estratégicos los que se implementan con esta metodología: acceso de la población a la identidad, logros de aprendizaje, acceso a servicios básicos y a oportunidades de mercado, salud materno neonatal, articulado nutricional, electrificación rural, saneamiento rural, telecomunicación rural y medio ambiente.

⁸⁵ Para hacer el seguimiento a cada uno de los programas estratégicos, la MCLCP convocó a comisiones especializadas en salud, educación e identidad. Estas comisiones están conformadas por representantes del Estado, la sociedad civil y cooperación internacional. El primer reporte fue publicado en septiembre de 2008 en tanto que el segundo hacia fines del año 2008.

⁸⁶ El Convenio de Administración por Resultados - CAR es «un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas y la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP). En este acuerdo, la entidad pública se compromete, por un lado al cumplimiento de un conjunto de Indicadores cuantificables relacionados al logro de determinados productos y resultados y, por otro lado, al cumplimiento de Compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión. El cumplimiento de dichos Compromisos otorga el derecho a un Reconocimiento» Art. 6°, Resolución Directoral N° 052-2008-EF/76.01, Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de los Convenios de Administración por Resultados a aplicarse a partir del Año Fiscal 2009 en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 01 de noviembre de 2008.

⁸⁷ En relación a este último punto, especialistas y la MCLCP recomiendan dar seguimiento a los presupuestos por resultados para garantizar que se siga incluyendo programas estratégicos vinculados a protección social y equidad de género.

un esquema de descentralización fiscal que oriente las acciones y decisiones del Ejecutivo y Legislativo, modificaciones normativas que lo acompañen; así como voluntad política para continuarlo.

Ley de Descentralización Fiscal: urgen modificaciones

El diseño de la descentralización fiscal establece dos etapas para implementarla⁸⁸. La primera en la que se asigna competencias y gastos a los gobiernos regionales y la segunda, en la que se asigna a los gobiernos regionales el 50% de determinados impuestos nacionales efectivamente recaudados en su jurisdicción. La segunda etapa se acompaña de un mecanismo de transferencias complementarias, incentivos al esfuerzo fiscal, así como reglas fiscales para garantizar un saludable endeudamiento. El ingreso a la segunda etapa está condicionado normativamente a la conformación de regiones, por lo cual no se ha hecho efectiva.

Actualmente, está en marcha la primera etapa de la descentralización fiscal, los gobiernos regionales están recibiendo responsabilidades y se encuentran a la espera del costeo de las mismas para recibir los fondos correspondientes. Mientras tanto, reciben transferencias del gobierno nacional que se suman a sus ingresos propios para responder a sus necesidades de gasto. Con todo ello, lo que está ocurriendo es que no ha disminuido el nivel de dependencia de los gobiernos regionales y locales en relación a las

transferencias del nivel nacional. En efecto, tal como se evidencia en la tabla siguiente, los gobiernos regionales sólo aportaron en el 2008 el 4.12% a su presupuesto en tanto que los gobiernos locales el 13.44%, el resto proviene de transferencias del nivel nacional. Para ambos niveles de gobierno, esta dependencia es mayor en relación a los años anteriores, lo que se explica, en parte, por el creciente traslado de recursos determinados y ordinarios desde el nivel nacional a los subnacionales⁸⁹.

De este modo, resulta urgente revisar la normatividad vigente de tal modo que se promueva una real descentralización fiscal, con mejoras en los niveles de autonomía de los gobiernos subnacionales y herramientas para mejorar su posición fiscal. Para ello, se requiere concluir con la primera etapa cuantificando los costos que implica la ejecución de las funciones que están siendo transferidas a los gobiernos regionales. Luego, es necesaria una revisión normativa del requisito de conformación de regiones para ingresar a la segunda etapa de descentralización fiscal⁹⁰. Adicionalmente, y sobre la base de diversas investigaciones⁹¹, se recomienda ajustar el diseño de la segunda etapa de la descentralización fiscal para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Entre ellas, asegurar que el mecanismo de coparticipación disminuya las inequidades horizontales y verticales⁹², incluir a los gobiernos locales en el diseño de la descentralización fiscal⁹³, desarrollar el marco legal para tributación regional, y promover el desarrollo de capacidades en materia fiscal de los gobiernos regionales y locales.

⁸⁸ Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 05 de febrero del 2004 y su reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 114-2005-EF, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 09 de septiembre del 2005.

⁸⁹ Los recursos determinados son los que se transfieren principalmente por canon y regalías. En tanto que recursos ordinarios son los que se transfieren para programas de compensación social, vaso de leche, entre otros.

⁹⁰ Claro está que esta decisión implica asumir que, en adelante, ya no existirá el incentivo de los recursos fiscales para la conformación de regiones, por lo que habrá que diseñar políticas alternativas que impulsen la integración regional.

⁹¹ INDE Consultores, *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Octubre de 2008; Rodríguez, E., *Descentralización*. En: *La Investigación económica y social en el Perú 2004-2007*, Capítulo 2, CIES, 2008; Vega, J. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*, CIES, Marzo de 2008; y PRODES, *El Proceso de descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007*, Septiembre de 2007.

⁹² INDE Consultores propuso la creación de un fondo de coparticipación, que se distribuya entre los gobiernos regionales en atención a funciones como salud, educación, agricultura, entre otras; considerando indicadores de pobreza, población, y otros recursos recibidos. De esta manera, se pretende disminuir las inequidades horizontales entre gobiernos regionales, pues en un estudio anterior, los mismos autores mostraron que si se distribuye a cada departamento los recursos efectivamente recaudados en su jurisdicción, sólo cinco departamentos lograrían cubrir sus gastos, evidenciando inequidades.

⁹³ REMURPE, *IV Conferencia Anual de Municipalidades, CAMUR 2008: Balance de la Descentralización*, Octubre de 2008; Vega, J. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*, CIES, Marzo 2008.

Tabla N° 4:
Nivel de dependencia de los gobiernos regionales y locales/1

Nivel de gobierno	2006			2007			2008		
	PIM (a)	RDR+Crédito (b)	% (b/a)	PIM (a)	RDR+Crédito (b)	% (b/a)	PIM (a)	RDR+Crédito (b)	% (b/a)
Gobiernos regionales	11,434,999,320	621,980,658	5.44%	14,158,383,333	655,514,858	4.63%	16,361,601,342	673,331,396	4.12%
Gobiernos locales/2	8,243,000,000	3,830,000,000	46.46%	11,128,292,091	2,159,613,035	19.40%	19,569,887,859	2,630,172,516	13.44%

/1 Se ha considerado como grado de dependencia al ratio (Recursos Directamente Recaudados + Operaciones de Crédito) / Presupuesto Institucional Modificado. No se ha considerado la fuente «Donaciones y Transferencias» como parte de ingresos propios porque incluye transferencias del nivel nacional.

/2 Para hacer el cálculo para el año 2006 se utilizaron las cifras del Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2006, en tanto que no existen datos en el SIAF para este nivel de gobierno para este año. Para el año 2007, el SIAF contiene información de sólo 739 municipalidades.

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Proyecto USAID Perú ProDescentralización

En este escenario, se puede afirmar que, en líneas generales, la descentralización fiscal es un proceso que avanza muy lentamente, y que si bien el gobierno nacional está desarrollando algunas actividades para darle continuidad, son los gobiernos regionales y locales los más interesados en promoverla. En efecto, como parte del gobierno nacional, la Secretaría de Descentralización de la PCM, en su Informe Anual 2007, afirmó que desarrollará actividades vinculadas al proceso sólo cuando sea el momento oportuno⁹⁴. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas firmó un convenio con la CAF para mejorar el diseño de la descentralización fiscal y planea presentar los avances en mayo de 2009⁹⁵. La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República creó en octubre de 2008 un grupo de trabajo multipartidario encargado de evaluar y proponer reformas para la descentralización fiscal y tiene el objetivo de presentar modificatorias normativas en abril de 2009⁹⁶. De otro lado, desde los gobiernos subnacionales, la ANGR ha desarrollado dos estudios cuyo resultado es una propuesta de coparticipación de impuestos

nacionales a nivel regional, actualmente esta propuesta viene siendo mejorada y será puesta a discusión para aportar en el diseño de la descentralización fiscal⁹⁷.

Fortalecer el proceso de descentralización fiscal se tornaría más complejo en el actual contexto de crisis financiera internacional en temas estabilidad y paradójicamente también, la descentralización fiscal podría transformarse en un sistema más equitativo por la menor cantidad de recursos de canon y sobrecanon que se transferirían. Por ello, se sugiere formar un grupo de trabajo de alto nivel compuesto por representantes de los tres niveles de gobierno para elaborar una propuesta integrada de descentralización fiscal. La propuesta final, además de recoger las iniciativas individuales actualmente en marcha y del análisis de los efectos de la crisis en los volúmenes de transferencias por canon y otros, deberá reflejar los principios de no duplicidad de funciones, neutralidad, gradualidad, transparencia y predictibilidad, responsabilidad fiscal y equidad establecidos en la actual Ley de descentralización fiscal.

⁹⁴ Secretaría De Descentralización, *Informe anual sobre el proceso de descentralización*, mayo de 2008.

⁹⁵ Diario *El Comercio*, MEF firma convenio con la CAF para impulsar descentralización fiscal, edición del 23 de junio de 2008, l.

⁹⁶ Ver en: www.congreso.gob.pe [Consultada en febrero 2009], y en: Agencia Peruana de Noticias - ANDINA, *Grupo de trabajo del Congreso evalúa plantear reformas a legislación sobre descentralización fiscal*, edición del 28 de noviembre del 2008.

⁹⁷ INDE Consultores, *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Octubre de 2008.

Necesidad de mirar integralmente la descentralización fiscal: el tema de las inequidades horizontales.

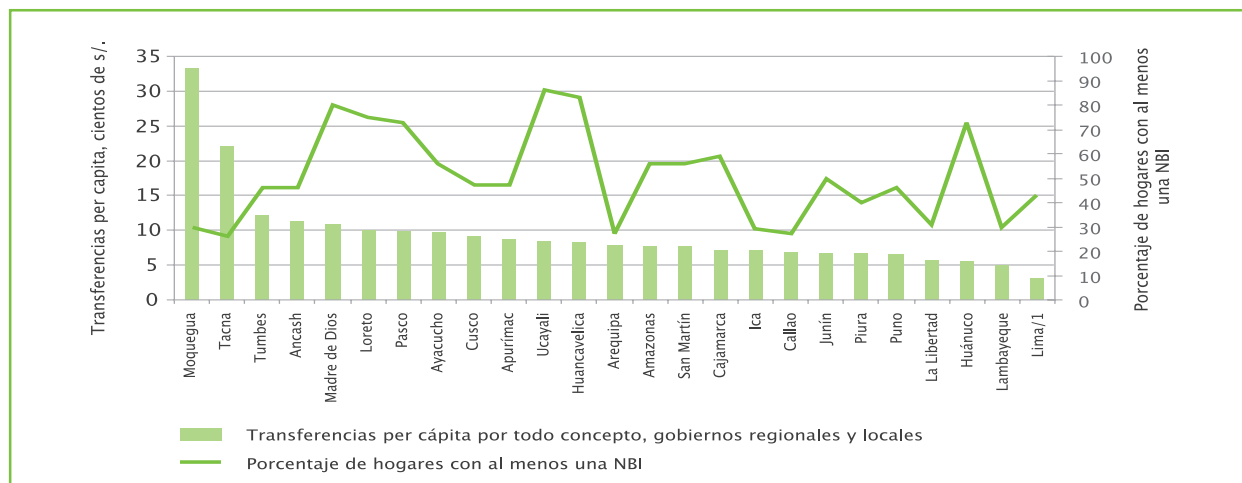
Un principio de la descentralización fiscal es la neutralidad, lo que implica que no se debe transferir recursos sin responsabilidades ni responsabilidades sin recursos. Una de las debilidades del proceso de descentralización fiscal en el Perú es que no tiene una mirada integral y que mientras se legisla sobre mecanismos de acreditación para transferir nuevas competencias a los gobiernos subnacionales sin los recursos necesarios⁹⁸, se sigue transfiriendo grandes cantidades de recursos de otras fuentes sin atarlos a responsabilidad alguna, entre ellos aquellos provenientes canon, sobrecanon, regalías, entre otros. Este doble discurso al momento de transferir recursos significa un contrasentido al principio de neutralidad, pues crea incentivos perversos para los gobiernos regionales y locales, quienes se verán motivados a demandar transferencia de recursos no vinculados a responsabilidades. Pero además, se están generando profundas inequidades entre los gobiernos subnacionales, pues no todos tienen la suerte de recibir recursos no

condicionados. Por ejemplo, entre el 2006 y el 2008, contando sólo con recursos de canon, sobrecanon y regalías, las transferencias a los gobiernos subnacionales aumentaron en 49.53%⁹⁹. Además, tal como se muestra en el gráfico siguiente, existe evidencia de que los departamentos con mayores necesidades no siempre reciben más recursos.

Para disminuir estas inequidades se debe evitar tener un marco normativo para cada fuente de recursos, y por el contrario, al momento de rediseñar la descentralización fiscal se deberá considerar a todas las fuentes de recursos, incluyendo aquellas destinadas a la compensación. En esta línea, la ANGR propuso la creación de un fondo de coparticipación que garantice la distribución de recursos a todos los gobiernos subnacionales en función de sus necesidades. Por su parte, el Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Legislación del Canon del Congreso de la República publicó en octubre de 2008 sus propuestas para mejorar la naturaleza y distribución del canon, sugiriendo tomarlas en cuenta al momento de abordar la descentralización fiscal¹⁰⁰. A decir de otros especialistas,

Gráfico N° 2

Transferencias per cápita y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por departamento



/1 Se excluye datos de NBI de Lima Metropolitana
 Fuente: INEI 2007, SIAF, INDE Consultores
 Elaboración: Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización

⁹⁸ Ver acápite de *Transferencia de Responsabilidades* de este informe.
⁹⁹ SIAF/MEF, tomado del *Cuadro resumen de la sección de transferencias a los gobiernos regionales y locales* [Consultada en marzo de 2009].
¹⁰⁰ Entre las propuestas de este grupo de trabajo resaltan: la constitución de un sistema de asignación de los recursos de canon a departamentos con menores transferencias por recursos determinados, aseguramiento de mayor equidad en la distribución del canon al interior de los departamentos, y establecimiento de mecanismos de información, transparencia y rendición de cuentas sobre la fuente y uso de estos recursos.

resulta importante incluir principios como compensación vertical, solidaridad vertical y horizontal en el diseño de descentralización fiscal para favorecer la disminución de inequidades. A la luz de estas iniciativas, una forma de disminuir las inequidades entre jurisdicciones es evaluar la Ley de Descentralización Fiscal de manera integral, con todas las fuentes de recursos pero también como parte de un proceso de descentralización más amplio.

Fondos especiales: ¿aportan al proceso de descentralización fiscal?

En diciembre de 2006 se crearon 4 fondos como actividades del Ministerio de Economía y Finanzas, cada uno con un fin específico, estos fondos fueron: i) Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad – FIDECOM, ii) Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, iii) Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, y iv) Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano¹⁰¹. A lo largo de 2007 y 2008 se desarrolló el marco normativo para la implementación de estos fondos¹⁰². Lo interesante de estos fondos es que al ser concursables buscan financiar a las mejores alternativas para alcanzar una meta específica y a la vez maximizar la eficiencia en la asignación de recursos escasos.

El FONIPREL destina recursos a los gobiernos regionales y locales y estuvo operativo a partir de 2008¹⁰³, por lo que es de especial interés para el tema de descentralización. El objetivo de

este fondo es «el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país»¹⁰⁴. El Consejo Directivo de este fondo tiene entre sus miembros a representantes de los tres niveles de gobierno, y su secretaría técnica es la Dirección General de Programación Multianual - DGPM del MEF. La Secretaría Técnica establece y propone los mecanismos para asignar los recursos del Fondo, dando prioridad a gobiernos regionales y locales con elevados índices de pobreza, escasez de infraestructura básica, y con bajos recursos determinados; además se da prioridad a los proyectos que provengan de mancomunidades y asociaciones de gobiernos regionales y aquellos que respondan a los Planes de Desarrollo Concertado¹⁰⁵.

A la fecha se han desarrollado los dos primeros concursos para asignación de estos fondos¹⁰⁶ con algunas críticas por parte de las municipalidades y gobiernos regionales. Las autoridades de los gobiernos subnacionales reclaman que los recursos asignados a FONIPREL provienen de los recursos que se les transfiere regularmente y que el requisito de dar cofinanciamiento hace que los gobiernos subnacionales cuenten con menos recursos para ser destinados a presupuestos participativos, generando paralelamente potenciales conflictos con la población. Por su parte, las municipalidades pequeñas con escasos recursos piden acompañamiento para

¹⁰¹ Ley N° 28939, Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 y dispone la creación de fondos y dicta otras medidas. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 2006.

¹⁰² Específicamente, 1) Ley N° 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de investigación y desarrollo para la competitividad – FIDECOM, y entró en vigencia a partir de la publicación de su reglamento mediante Decreto Supremo N° 003-2009-PRODUCE en febrero de 2009. 2) Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y funcionamiento del fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario, reglamentada a través del Decreto Supremo N° 019-2008-AG en septiembre de 2008, y 3) Ley N° 29244, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo para el fortalecimiento del capital humano, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de junio del 2008.

¹⁰³ Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local – FONIPREL, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de noviembre de 2007 y su reglamento Decreto Supremo N° 204-2007-EF publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2007.

¹⁰⁴ Art. 2°, Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local – FONIPREL, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de noviembre de 2007.

¹⁰⁵ Reglamento y Guía Metodológica de Municipalidades Rurales para la presentación de propuestas ante el fondo de promoción a la inversión pública regional y local – FONIPREL» REMURPE, septiembre de 2008.

¹⁰⁶ Ver los resultados en: www.mef.gob.pe [Consultado en febrero 2009]. En el 2008 se asignó S/. 650 millones a este fondo, de los cuales S/. 350 fueron entregados a los ganadores del concurso en el 2008, y enero de 2009 se asignaron los S/. 294 millones restantes. Para el 2009, el Ejecutivo tiene previsto asignar S/. 1,500 millones para este fondo como recursos adicionales a los que reciben los municipios y gobiernos regionales. Ver: Diario Oficial *El Peruano*, edición del 21 de enero de 2009.

la elaboración de proyectos y una disminución de los montos solicitados como cofinanciamiento, solicitan también que no sea el MEF el encargado de la evaluación de proyectos para evitar centralización de las decisiones de inversión, entre otros argumentos¹⁰⁷.

En términos generales, será importante mejorar la difusión de FONIPREL, de sus requisitos y de las fuentes de sus fondos. FONIPREL es un fondo con recursos limitados, que intenta motivar la inversión para disminuir la brecha de pobreza, y que por lo tanto no debería reemplazar a las transferencias que actualmente reciben los gobiernos subnacionales, ni tampoco debería ser la única fuente de financiamiento. Por ello, se sugiere seguir promoviendo la descentralización fiscal, la que probablemente deba ser acompañada de este tipo de fondos con fines específicos para disminuir inequidades o asegurar cumplimiento de políticas nacionales. De otro lado, más allá del volumen de recursos destinado a este fondo y de los criterios técnicos empleados para su asignación, resulta relevante dar seguimiento a la ejecución y mantenimiento de los proyectos financiados con estos recursos.

v. Descentralización Económica

Esta dimensión del proceso de descentralización supone que los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, desarrollan políticas para promover y atraer inversiones a zonas del interior del país.

En general, el 2008 ha sido un año de gran crecimiento en términos de producción para el país, no obstante, existen contrastes entre las diversas zonas del país. Por ello, es necesario desarrollar herramientas para traducir este crecimiento en mejores condiciones de vida para la población.

Los números de la descentralización económica

Como se ha mencionado, el 2008 ha sido un año positivo para el crecimiento económico de algunos departamentos del país, dando indicios de descentralización económica. En efecto, el Banco Central de Reserva del Perú - BCRP reportó como cifras preliminares que el país habría crecido en 9.1%, la mayor expansión en 14 años. Los sectores más activos serían construcción, comercio y servicios. Este crecimiento no estuvo concentrado en la capital, sino que tal como lo informa Perucámaras, Departamentos como Moquegua, Ayacucho y San Martín habrían crecido en niveles de hasta el 22%, 17% y 15% respectivamente. No obstante, seis Departamentos crecieron en menos del 1% (Tacna, Loreto, Apurímac, Tumbes, Puno y Huánuco)¹⁰⁸.

Este dinamismo de los departamentos del interior del país también se ve reflejado en el crecimiento de sus exportaciones. En efecto, en relación al año 2007, las exportaciones de estos ámbitos crecieron en 17.83%. Importa considerar que las exportaciones de los departamentos del interior del país representan el 66% del total de exportaciones del país¹⁰⁹. A ello se suma el interés por invertir en estos departamentos, pues se inauguraron cinco centros comerciales de primera calidad¹¹⁰.

Es notable que departamentos como Ayacucho y Cajamarca que tienen índices de pobreza elevados -más del 50% de su población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha - NBI- hayan crecido económicamente en más de 14% durante el 2008. Lo que se espera es que este crecimiento descentralizado se refleje en disminución de la pobreza al interior de los departamentos. De otro lado, departamentos como Loreto y Huánuco, con más del 70% de su población con al menos una NBI y con tasas de

¹⁰⁷ RED PERÚ, *Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú*, octubre de 2008; REMURPE, *IV Conferencia Anual de Municipalidades, CAMUR 2008: Balance de la Descentralización*, octubre de 2008.

¹⁰⁸ PERUCÁMARAS, Nota de prensa 071/2008, publicada el 26 de diciembre de 2008.

¹⁰⁹ PERUCÁMARAS, Nota de prensa 067/2008, publicada el 6 de diciembre de 2008.

¹¹⁰ Diario *El Comercio*. *Avanzamos, pero pudo ser mejor*, publicada el 30 de diciembre de 2008.

crecimiento muy bajas o negativas, aún tienen un camino complejo para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.

Considerando que uno de los objetivos de la descentralización económica es mejorar las condiciones de vida de la población del interior del país, en especial de los grupos más vulnerables, de ahí que un tema a tener presente es la participación de las mujeres en ella. Según el «Informe Anual 2007, la mujer en el mercado laboral peruano», publicado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el 43.3% de la PEA ocupada son mujeres, el 71,6% de ella se encuentra fuera de Lima. Además, las mujeres de la PEA ocupada son principalmente independientes (33.6%) y desarrollan trabajos familiares no remunerados (28.3%), mientras que los hombres de la PEA ocupada son principalmente asalariados (38%). De otro lado, el Programa Mi Empresa, reportó que del total de microempresas formalizadas durante el 2008, el 48,6% son de fuera de Lima y que el 34% es conducida por mujeres¹¹¹. Ello implica que toda política de desarrollo económico descentralizado deberá tener en cuenta este tipo de información a efectos de diseñar estrategias plurales que respondan al tipo de microempresas e iniciativas de inversión que existen a nivel descentralizado.

De otro lado, los diversos anuncios en relación a las perspectivas para el 2009 indican que en este año se reflejará las consecuencias de la crisis financiera internacional y también del cambio climático, afectando directamente a las iniciativas cuya actividad económica se concentra en actividades de exportación, turismo y minería. En este escenario, la previsión y el desarrollo de estrategias para afrontar la situación serán herramientas claves para disminuir los potenciales efectos negativos. El

Ejecutivo Nacional puso en marcha un Plan de Estímulo Económico para afrontar la crisis, el mismo que implica promoción de inversiones y simplificación administrativa a través de nueve grupos de medidas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* entre enero y febrero de 2009. Adicionalmente, se han creado comisiones especiales en el Ejecutivo y Legislativo para hacer seguimiento a la implementación de este plan¹¹². Por su parte, varios gobiernos regionales están desarrollando acciones encaminadas a la elaboración de planes para afrontar la crisis en sus respectivas jurisdicciones¹¹³, y a la vez, demandan su participación en la elaboración y concertación de propuestas con la ANGR y el Ejecutivo Nacional.

Promoción de inversiones descentralizadas

Los gobiernos regionales y locales tienen un rol central en la promoción de inversiones en sus territorios. Si bien existe un marco normativo que respalda esta política, aún es necesario llevarlo a la práctica mejorando niveles de competitividad, simplificando trámites, eliminando barreras burocráticas, entre otras medidas.

Un primer tema por el que los gobiernos subnacionales deben preocuparse es el mejoramiento de los índices de competitividad regional, en tanto éstos reflejan el potencial de la localidad para atraer inversiones¹¹⁴. Tal como muestra el Consejo Nacional de la Competitividad, la diferencia entre el departamento más competitivo (Lima) y el menos competitivo (Huancavelica) es de 0.70 a 0.25, lo que refleja una amplia brecha por superar. Este índice de competitividad refleja aquellos aspectos en los que las autoridades deben concentrarse para

¹¹¹ Ministerio de Trabajo y de la Promoción del Empleo, Informe Anual 2007, la mujer en el mercado laboral peruano. Lima, 2008, disponible En: http://www.miempresa.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=133&Itemid=1 [Consultada en febrero 2009]

¹¹² El 17 de diciembre de 2008 se creó la Comisión para el «monitoreo del impacto de la crisis internacional y el seguimiento de las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo para el sostenimiento del crecimiento y el empleo y para la protección a los grupos más vulnerables de la población, la cual tiene naturaleza temporal.» (Art. 1º, RS N° 342-2008-PCM). Además, en la sesión plenaria del Congreso de la República, realizada el 15 de enero de 2009, se creó una comisión con el mismo fin, la misma que inició sus actividades el 17 de enero.

¹¹³ Por ejemplo, Cusco está desarrollando un programa de paquetes turísticos para promover el turismo. Asimismo, Huánuco, Ancash, Apurímac y Ucayali han elaborado propuestas de actividades para afrontar la crisis.

¹¹⁴ Perú Compite del Consejo Nacional de la Competitividad de PCM construyó un índice de competitividad regional para 2008. Este índice está elaborado sobre la base de información en institucionalidad, infraestructura, desempeño económico, salud, educación, clima de negocios, innovación, y recursos naturales y ambiente.

mejorar el clima de inversión en sus departamentos. Un indicador que acompaña a los resultados en competitividad es la percepción de los empresarios. De acuerdo a Perucámaras, el 83% de los empresarios considera que los gobiernos regionales no han mejorado su gestión, y que los principales obstáculos para mejorar el clima de inversión son la corrupción y la violencia¹¹⁵. Esta percepción se contrasta con el hecho de que en el 2008, ocho gobiernos regionales ejecutaron menos del 50% de su PIM, y sólo Lambayeque superó el 90%¹¹⁶.

Otro tema importante es la simplificación administrativa. De acuerdo a los reportes publicados por la Secretaría de Gestión Pública de PCM, durante el 2008, los gobiernos regionales simplificaron un total de 88 procedimientos, entre reducción de requisitos, tasas, plazos, silencio administrativo, y requisitos y procedimientos eliminados. Por su parte, las municipalidades provinciales han simplificado 249 procedimientos, y las distritales 671. En la misma línea, importa destacar la creación de ventanillas únicas de formalización, como aquellas de Huancayo y Piura que buscan simplificar los procedimientos de formalización. Por su parte, la aprobación del reglamento que establece los alcances de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que busca simplificar y transparentar los mecanismos de comercio exterior, refleja un avance significativo en términos de simplificación administrativa.

Contrariamente, los avances en términos de adecuación de TUPA para adopción del silencio administrativo no son alentadores. En efecto, la norma estableció que hasta marzo de 2008 las entidades públicas tenían la obligación de remitir la justificación para trámites ante PCM¹¹⁷. De acuerdo al reporte de octubre de 2008 de la Secretaría de Gestión Pública de PCM, 20 gobiernos regionales la han remitido,

82 municipalidades provinciales y sólo 236 municipalidades distritales. Las entidades omisas no podrán exigir requisitos ni pagos y todos los trámites estarán sujetos al silencio administrativo positivo. De otro lado, la entrega de esta justificación de trámites ante PCM es formal, por lo que será importante que se supervise la real adecuación de los TUPA y la aplicación del silencio administrativo. Importa destacar también que los TUPA de los gobiernos regionales deberán ser adecuados para responder a las nuevas funciones que les están siendo transferidas, para lo cual los sectores deberán brindar la asistencia técnica necesaria¹¹⁸.

La eliminación de barreras burocráticas también refleja los esfuerzos por mejorar la inversión descentralizada. Lamentablemente, y teniendo en cuenta la información publicada por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi, la eliminación de barreras no aparenta ser una prioridad para los gobiernos locales. Así, en el último trimestre del año 2008, la mayor barrera burocrática son las licencias de funcionamiento (55%), y el 56% de entidades denunciadas por barreras burocráticas fueron los gobiernos locales.

En consecuencia, si bien hay avances normativos para promover las inversiones descentralizadas, es el turno de las autoridades regionales y locales para promoverlas, para lo cual cuentan con innumerables herramientas y con el apoyo de diversas instituciones nacionales y de cooperación internacional.

vi. Democratización de las decisiones públicas y concertación

A partir de la reforma constitucional del año 2002, la Constitución estableció como

¹¹⁵ PERUCÁMARAS, Nota de prensa 062/2008, publicado el 11 de noviembre de 2008.

¹¹⁶ PERUCÁMARAS, Lambayeque, San Martín y Huánuco registraron mayor avance en la ejecución de sus presupuestos en el 2008, en Perú Empresarial, diciembre de 2008

¹¹⁷ Ley N° 29060, Ley del silencio administrativo, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 07 de julio de 2007 y el Decreto Supremo N° 079-2007 PCM, que aprueba lineamientos para elaboración y aprobación de TUPA y establece disposiciones para el cumplimiento de la ley del silencio administrativo, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 30 de noviembre de 2007.

¹¹⁸ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2008-PCM-SD, que aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SD, que regula la Culminación e Implementación de la Transferencia de Funciones Sectoriales a los gobiernos regionales, publicada en agosto de 2008.

componente esencial de la descentralización la participación de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos regionales y locales, mediante la elaboración de planes y presupuestos concertados; así como la obligación de los gobiernos subnacionales de rendir cuentas a la población. De esta forma, se añadieron nuevos mecanismos de participación ciudadana a los previstos inicialmente en la Constitución y se enriqueció el binomio democracia representativa – participativa que ésta acoge.

Del mismo modo, la Constitución define al Estado como unitario y descentralizado cuyo gobierno es ejercido en tres niveles –gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales- a los que se les atribuye competencias que pueden ser exclusivas o compartidas. Esta estructura da cuenta de la necesidad que los tres niveles gobierno desarrollen sus competencias de forma articulada de manera que no se obstaculicen y, por el contrario, colaboren en el cumplimiento de los fines que son trascendentes a todo el Estado, como son el bienestar general y la protección de las personas.

Durante el año 2008, la participación ciudadana en la gestión descentralizada y la articulación de los niveles de gobierno han sido dos aspectos del proceso de descentralización que han presentado perspectivas interesantes, pero también, como veremos enseguida, han subsistido algunos desajustes que requieren ser evaluados para garantizar la adecuada marcha del proceso de descentralización.

La necesidad de mejorar las reglas electorales y respetar los mecanismos de participación.

De acuerdo a la *Encuesta Nacional sobre Cuestión Política y Democracia* elaborada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú a junio de 2008

sólo un 34% de entrevistados se encontraba muy satisfecho o satisfecho del funcionamiento de la democracia en el país¹¹⁹. Esta percepción negativa acerca del sistema democrático y las instituciones que lo caracterizan es una constante; así, en el año 2006 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indicó que el 70% de peruanos/as entrevistados/as consideró que la democracia existe pero funciona mal, mientras que sólo un 5% indicó que existe y funciona bien. Asimismo, cuándo las personas fueron interrogadas respecto de quién es responsable del mal funcionamiento de la democracia, alrededor del 90% de los entrevistados responsabilizó a los políticos¹²⁰.

Ese último dato, cuestiona de forma transversal a todas las autoridades que han sido elegidas democráticamente. No obstante, el mismo plantea un reto a las autoridades regionales y locales porque se encuentran más cercanas a la población y tienen la posibilidad de adoptar acciones concretas destinadas a revertir esa percepción. Estas acciones deberían estar directamente relacionadas con el compromiso y respeto de los mecanismos institucionales de participación ciudadana, como por ejemplo el respeto de los acuerdos adoptados en el marco de los presupuestos participativos o el cumplimiento de sus planes de gobierno.

Por otro lado, la percepción negativa de la democracia también está ligada con la forma como las autoridades elegidas democráticamente desempeñan sus funciones y cómo la normatividad coadyuva o no a ello. En esta línea, un tema que debe ser abordado, y que ha sido resaltado en más de una oportunidad¹²¹, es la necesidad de revisar las reglas de elección de los/as consejeros/as regionales porque éstas no garantizan el adecuado funcionamiento de los consejos regionales. De acuerdo a las normas actuales, los consejos regionales se componen atribuyendo un premio de mayoría a la lista

¹¹⁹ Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *Encuesta Nacional: La cuestión política y la democracia*, Lima, junio de 2008. Disponible en: http://www.pucp.edu.pe/iop/detalle_sondeo.php?app_sondeo_id=4 [Consultada en febrero 2009].

¹²⁰ PNUD. *La democracia en el Perú. El mensaje de las cifras*. Lima, 2006, p. 33.

¹²¹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. *Evaluación del proceso de descentralización*. Período Legislativo 2007 – 2008...Op.Cit, p. 37.

que obtiene la mayor votación¹²², así se asigna un mayor número de consejeros/as a la lista ganadora. Esta lista es la que acompaña a la persona que resulta elegida presidente/a regional.

De esa forma, no se asegura una composición plural de los consejos regionales y se generan mayorías artificiales que obstaculizan el cumplimiento de las funciones normativas y, sobre todo, de fiscalización de los consejos. Esta situación resulta clamorosa en el caso que la lista ganadora no supere el 40% de los votos de la circunscripción, como sucedió en las elecciones regionales de 2006 en las que trece gobiernos regionales fueron elegidos con menos del 30% de los votos y sus consejos regionales fueron integrados, mayoritariamente, por consejeros/as de la misma agrupación política que la del presidente regional. En este escenario, se hace necesario modificar la mencionada ley de elecciones y eliminar el premio a la mayoría para la conformación de los consejos regionales¹²³.

Otro problema normativo que mina la legitimidad de los consejos regionales es que no existe relación entre número de votantes y el número de representantes ante el consejo; así, en algunos casos un consejero representa a 7 mil personas, mientras que en otros a 117 mil¹²⁴. En esa medida, se debe incluir el criterio de población para definir la representatividad de los consejeros/as por provincia, teniendo en cuenta que la Constitución permite que los consejos regionales estén integrados hasta por 25 consejeros regionales. En esa misma línea, y con el mismo objetivo de que los consejos regionales y los concejos locales representen de manera adecuada a la diversidad de la población, además de las cuotas electorales previstas, es necesario considerar medidas complementarias para garantizar mayor representatividad de los

colectivos tradicionalmente ausentes de estos espacios de toma de decisiones, como es el caso de las mujeres y los pueblos indígenas.

En el caso de las mujeres, en las elecciones municipales del año 2006 resultaron elegidas 2 847 regidoras (430 provinciales y 2 417 distritales); asimismo, sólo fueron elegidas 50 alcaldesas de un total de 1 834 alcaldías a nivel nacional, es decir, sólo 2.72% del total. En las elecciones regionales correspondientes al período 2007 - 2011 ninguna mujer fue elegida presidenta regional, aunque actualmente una mujer ocupa la presidencia regional de Lambayeque en reemplazo del presidente electo originalmente. De igual modo, sólo resultaron electas 3 vicepresidentas regionales y 63 consejeras regionales¹²⁵. Estos resultados evidencian no sólo que la representación equitativa de las mujeres en los espacios de representación todavía es un meta a alcanzar, sino que además subsiste la práctica tradicional de ubicar a las candidatas en posiciones de las listas con escasas posibilidades de ser elegidas¹²⁶.

En ese contexto, se hace necesario que se debatan los diversos proyectos de ley que establecen el mandato de posición o alternancia femenina en las listas de candidatos/as al congreso, los consejos regionales y los concejos municipales. Este debate debe llevar a la aprobación de la norma que permita asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el acceso a los cargos de representación popular.

Proceso de revocatoria: incidencia sobre la gobernabilidad local.

La revocatoria de autoridades es un derecho de participación reconocido en la Constitución¹²⁷ que faculta a la población a

¹²² Art. 8° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicado el 15 de marzo de 2002, dispone que el Consejo Regional se conforma premiando a la lista que obtuvo la mayoría de votos.

¹²³ La Comisión de Descentralización del Congreso aprobó el dictamen que modifica la Ley de Elecciones Regionales, el mismo que se encuentra en la Agenda del Pleno para ser debatido y aprobado. En esta modificación se incluye también una valla electoral para la elección de presidentes regionales y alcaldes, así como el mandato de posición en el caso de población que suele encontrarse infra representada en estos espacios.

¹²⁴ Tanaka, M. *La participación ciudadana y el sistema representativo*, PRODES, Lima 2007.

¹²⁵ Jurado Nacional de Elecciones - JNE. *Elecciones Regionales y municipales 2006. Estadísticas Generales*, pp. 71 - 87. Disponible en : http://www.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2_8.pdf [Consultada en febrero 2009]

¹²⁶ C.M.P. Flora Tristán. Programa de Formación de Mujeres Líderes Locales y Regionales. *Propuestas para la participación política de las mujeres rurales con igualdad de oportunidades*. Lima, enero 2009.

¹²⁷ Constitución Política del Perú. Arts. 2° incisos 17° y 31°.

Tabla N° 5:
Procesos de revocatoria 1997 – 2008: autoridades en consulta y autoridades

Año	Porcentaje de autoridades revocadas	Autoridades Consultadas			Autoridades Revocadas		
		Total	Alcades	Regidores	Total	Alcades	Regidores
1997	71,1%	190	64	129	135	42	93
2001	6,1%	628	166	462	38	11	27
2004	15,7%	878	187	691	138	29	109
2005 (I y II)	56,4%	94	19	75	53	11	42
2008	s/i	1239	240	999	s/i	s/i	s/i

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Consulta popular de revocatoria de autoridades municipales 2008. http://www.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/5_6.pdf

solicitar la realización de una consulta popular para pronunciarse sobre la permanencia en el cargo de una autoridad regional o municipal que fue elegida democráticamente. En esa medida, también constituye un mecanismo de control de la ciudadanía a sus autoridades elegidas. Las reglas específicas sobre revocatoria de autoridades han sido establecidas por la Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos¹²⁸.

Desde la dación de la Ley N° 26300 se han llevado a cabo seis procesos de consultas de revocatoria de autoridades; así, se realizó una consulta en los años 1997, 2001, 2004 y mientras que en el año 2005 se llevaron a cabo dos consultas. Todas ellas estuvieron referidas a autoridades municipales.

Como se aprecia en el cuadro anterior, no siempre la consulta tuvo como resultado la revocación del mandato dado a la autoridad municipal. En esa medida, la consulta de revocatoria no debe ser entendida como una forma de deshacerse de la autoridad elegida, sino también como un espacio de evaluación en el que la ciudadanía, de considerarlo conveniente, le puede otorgar nuevamente un voto de confianza.

La sexta consulta popular de revocatoria se llevó a cabo el 7 de diciembre de año 2008 y en ella se consultó la permanencia en el cargo de 1 239 autoridades municipales. Participaron en total 242 municipios distritales y 3 provinciales, extendiéndose la consulta a veintidós departamentos del país. No obstante, hasta el momento el Jurado Nacional de Elecciones ha indicado que no se han revocado a 183 autoridades municipales¹²⁹.

En esta última convocatoria, a pesar de que se adquirieron 56 kits electorales para recoger firmas y solicitar la revocatoria de autoridades regionales, no se sometió a consulta popular el mandato de ningún presidente regional ni consejero/a regional¹³⁰. No obstante, el número de autoridades municipales sometidas a consulta popular es significativamente mayor al de las anteriores consultas, evidenciando un problema de gobernabilidad local por la debilidad institucional; el mismo que es generado por la constante confrontación de la autoridad con una posible expulsión del cargo, sobre todo en aquellas localidades pequeñas donde el número de firmas requerido para solicitar la revocatoria es reducido. En esas localidades, la facilidad con la que es posible llegar a la consulta de revocatoria convierte a este mecanismo de

¹²⁸ Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 2 de mayo de 1994.

¹²⁹ Resultados disponibles en: http://www.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Revocatorias/reso_rev08.pdf [Consultada en febrero 2009]

¹³⁰ JNE, *Consulta Popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales 2008*, p. 1. Disponible en: http://200.37.211.182/infogob/pdf/revocatoria/REPORTE_REVOCATORIAS_INFOGOBOB.pdf. [Consultada en febrero 2009] De acuerdo a la Ley N° 26300, la solicitud de revocatoria de una autoridad regional debe ir acompañada del 25% de firmas de los electores de la circunscripción hasta un máximo de 400 mil firmas. Tal meta no fue alcanzada en ninguno de los 24 departamentos donde se adquirieron kits electorales para consultas de revocatoria regionales.

control en el privilegiado por los opositores políticos, en desmedro de otros mecanismos que son menos desgastantes y más preventivos¹³¹, como por ejemplo los pedidos de rendición de cuentas o las solicitudes de acceso a información pública sobre la gestión municipal.

Al respecto, se suele señalar que esta inestabilidad se debe a que las autoridades que son sometidas a consulta popular de revocatoria fueron elegidas con un porcentaje menor de votos, sin embargo, en la consulta de diciembre, 157 circunscripciones (64.08%) de las 245 que fueron sometidas a consulta las autoridades habían sido elegidas con más del 30% de los votos válidos¹³².

En atención a la problemática descrita, resulta saludable que el 7 de enero de 2009 se haya publicado la Ley N° 29313 que modifica la Ley N° 26300 y contiene algunos ajustes importantes para garantizar la eficacia de la revocatoria como mecanismo de control. En esa medida, establece que la consulta de revocatoria sólo puede darse una vez durante el mandato de una autoridad y mantiene la exclusión de que la consulta se realice durante el primer y último año de mandato. Asimismo, incorpora la novedad de que la revocatoria sólo procederá cuando hayan asistido a la consulta, por lo menos, el 50% de electores hábiles del padrón electoral de la circunscripción. Estas disposiciones, ciertamente, fortalecen el mecanismo de control y buscan impedir que este sea usado de forma irresponsable.

Finalmente, es preciso mencionar que la Ley N° 29313 establece también requisitos nuevos para los pedidos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía; en particular, reduce el número de firmas que deben acompañar los pedidos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, pues estos deben ir acompañados del 10% de firmas de los electores de la circunscripción hasta un máximo de 25 mil firmas¹³³.

La instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)

En diciembre de 2007 la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- LOPE creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de articulación entre los tres niveles de gobierno del Estado peruano. Se trata de un mecanismo para coordinar las políticas de descentralización entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales a través de sus representantes, cuya presidencia la ejerce el Presidente del Consejo de Ministros.

En esa perspectiva, el actual Presidente del Consejo de Ministros, en su discurso de investidura ante el Congreso de la República, se comprometió a instalar en el más breve plazo el mencionado Consejo. Por ello, el pasado 19 de diciembre se instaló formalmente el CCI con la asistencia de los presidentes regionales, el coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), el Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), el representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), así como los ministros de Estado, alcaldes provinciales y distritales.

La instalación del CCI fue un acto importante porque denotó la voluntad política del Gobierno Nacional de fortalecer la coordinación con los otros niveles de gobierno, sobre todo ahora que se está concluyendo con la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y se requiere, precisamente, concertar las políticas nacionales y sectoriales cuya rectoría recae en los ministerios que tienen competencias compartidas con los gobierno subnacionales. No obstante, urge culminar y adoptar el reglamento del CCI para que este espacio de concertación pueda funcionar, sobre todo teniendo en cuenta que desde hace algunos

¹³¹ Tanaka, M... op. cit. p. 9.

¹³² JNE,... op. cit. p.6. Disponible en : http://200.37.211.182/infogob/pdf/revocatoria/REPORTE_REVOCATORIAS_INFOGOBB.pdf [Consultada en febrero 2009]

¹³³ Originalmente la Ley N° 26300 estableció que los pedidos de rendición de cuentas debían ser acompañados del 20% de firmas de electores hasta un máximo de 50 mil.

meses se han venido discutiendo proyectos de reglamento con la participación de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el proceso de descentralización¹³⁴.

Al finalizar enero, la Secretaría de Descentralización de la PCM contaba con un proyecto de reglamento en espera de aprobación¹³⁵. Se espera que el contenido del mismo defina, entre otros temas: la periodicidad de sus reuniones; el peso o fuerza que tendrán las decisiones que adopte; la determinación de quién ejecutará sus decisiones a manera de secretaría técnica; la identificación de representantes de los gobiernos locales, así como su forma de designación.

La dación de su reglamento, permitirá al CCI funcionar como un espacio donde se facilite la concertación para la conducción del proceso de descentralización, en el que se dé mayor legitimidad a las decisiones que se tomen en relación a la marcha de este proceso y donde se aporte decididamente a la construcción y difusión de una visión común del proceso de descentralización.

La transparencia en el Estado descentralizado: acceso a la información y nuevas reglas para los portales de transparencia

En atención a los mandatos de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas las entidades públicas tienen la obligación de entregar información que sea solicitada por los/las ciudadanos/as, así como publicar y actualizar en sus portales institucionales información sobre la gestión que realizan. En particular, publicar información referida al monto y ejecución de sus presupuestos, remuneraciones de sus funcionarios, adquisición y contratación de bienes y servicios, así como documentos normativos y de gestión.

Respecto a la atención de los pedidos de información realizados por la ciudadanía a los gobiernos regionales, veintiuno de ellos informaron a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM que durante el año 2007 recibieron un total de 2 590 pedidos y de ellos atendieron 2 451. En el ámbito local, setenta y cinco municipalidades provinciales reportaron que recibieron un total de 4 248 pedidos de acceso a la información pública y atendieron 3 288. Asimismo, de acuerdo a la información proporcionada por trescientas dieciséis municipalidades distritales, éstas recibieron durante el año 2007 11 071 pedidos de información y atendieron 9 255 de ellos. La información más solicitada estuvo referida a ejecución presupuestal, expedientes técnicos, ejecución de proyectos, gestión administrativa, contrataciones y adquisiciones, etc¹³⁶.

Estas cifras revelan el interés que tiene la ciudadanía por conocer cómo se gestiona la cosa pública. No obstante, con el fin de tener una visión completa de la relación de los gobiernos subnacionales con la ciudadanía en materia de transparencia, es necesario que todos los gobiernos regionales y locales cumplan con remitir la información correspondiente a la PCM, tal como lo dispone la Ley de Transparencia y acceso a la información pública.

Por otro lado la implementación y constante actualización de los portales de transparencia, en esa medida, es una obligación del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y las municipalidades que debe ser atendida no sólo con la finalidad de cumplir las disposiciones normativas sino también con el objetivo legítimo de su gestión frente a las personas que son titulares del derecho de acceso a la información pública. De ahí que los portales de transparencia de los gobiernos regionales hayan recibido especial seguimiento¹³⁷.

¹³⁴ Es preciso destacar que existen propuestas trabajadas por el Grupo Impulsor de CCI que fue conducido por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la Secretaría de Descentralización.

¹³⁵ Este texto fue consultado con la ANGR, la AMPE y la REMURPE.

¹³⁶ Secretaría de Gestión Pública de PCM. *Informe sobre los pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública, 2007.*

¹³⁷ Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 16*, mayo – agosto 2008, pp. 47- 53. También puede revisarse el Balance anual disponible en: http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivosaa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73balance_portales_regionales_boletin9_OBSERVA.pdf; [Consultada en febrero 2009] La Defensoría del Pueblo retomó la supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos durante el año 2008. Los reportes de supervisión correspondientes al año 2008 pueden encontrarse en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-boletin-adjuntia.php> [Consultada en febrero 2009]

En general, el desempeño de los gobiernos regionales respecto a la actualización de sus portales fue bueno durante el año 2008, pero resaltan los portales de los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Lambayeque y Junín. En el extremo negativo se ubicaron los portales de transparencia de los Gobiernos Regionales de Madre de Dios y Huánuco. Durante la segunda supervisión realizada en el mes de setiembre, la Defensoría del Pueblo asignó a los portales de los gobiernos regionales un nivel general de cumplimiento de 69% con una ligera mejora respecto a la supervisión que realizó en el mes de mayo cuando se alcanzó el 67% de cumplimiento¹³⁸. Para Propuesta Ciudadana durante los primeros ocho meses del año 2008 los gobiernos regionales tuvieron un buen desempeño, dando publicidad a información relevante, pero destaca el cumplimiento de los Gobiernos Regionales de Huancavelica y Cajamarca que pasaron de una calificación regular a una buena porque publicaron de forma completa la información presupuestal¹³⁹.

En los portales institucionales de las municipalidades provinciales se constató el bajo nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En efecto, en la primera supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en el 2008 el nivel de cumplimiento general sólo alcanzó el 36% y en la segunda supervisión de setiembre de 2008 el nivel de cumplimiento fue de 39%. Este ligero incremento se debió a que se incorporó mayor información sobre los documentos normativos y de gestión, información sobre la adquisición de bienes y servicios, así como de las prácticas de buen gobierno. Dentro de los portales municipales destacó el de la Municipalidad Provincial de Arequipa que alcanzó el 75% de desempeño en el cumplimiento de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública¹⁴⁰.

Finalmente, respecto a los portales de transparencia es preciso destacar que si bien la vigilancia y la supervisión realizadas han contribuido a afirmar este mecanismo de acceso a la información pública, al comparar los portales de las distintas entidades públicas sí resulta evidente la necesidad de contar con algunos criterios generales que dieran uniformidad a la forma en la que se incorpora la información a los mismos. En esa medida, debe destacarse la publicación de la Resolución Ministerial N° 398-2008-PCM¹⁴¹ a través de la que se aprobó la Directiva N° 004-2008-PCM/SGP con los «Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas», que deben ser aplicados también por los gobiernos regionales y locales.

A partir de la vigencia de esta Directiva los portales de transparencia de las entidades del Estado deben tener como características mínimas: (i) facilidad de acceso que implica que la presentación de la información debe tener un formato «amigable» y de fácil utilización por los usuarios; (ii) simplicidad en el uso de la terminología que se emplea en la información que se publica, pues la misma, en la medida de lo posible, debe ser de fácil comprensión por los ciudadanos; (iii) veracidad en tanto la información contenida en el portal se presume veraz, por lo que debe actualizarse mensualmente pero manteniendo la información anterior para que puedan realizarse comparaciones; (iv) legalidad porque la información contenida en el portal debe respetar el marco legal sobre la materia. Estos criterios deben contribuir a mejorar el nivel de transparencia al interior del Estado y ciertamente deben ser empleados como parámetros para la evaluación de la política pública de transparencia, así como para la vigilancia ciudadana.

¹³⁸ Dicho incremento se debió fundamentalmente a una mayor difusión de la información presupuestal actualizada, de adquisición y contratación de bienes y servicios, así como por la difusión de componentes relacionados a las prácticas de buen gobierno. Defensoría Del Pueblo. *Segundo Reporte de Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en Capitales de Departamento*. Lima, noviembre 2008, p. 5.

¹³⁹ Propuesta Ciudadana ...op. cit., pp. 51-52.

¹⁴⁰ Defensoría del Pueblo...op. cit., p. 12.

¹⁴¹ Resolución Ministerial N° 398-2008-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 5 de diciembre de 2008.

Perspectivas y retos de los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL)

La creación de los Consejos de Coordinación Regional y Local obedeció a la voluntad de que el proceso de descentralización se implemente con instancias de coordinación entre las autoridades y la sociedad civil. No obstante, desde que se instalaron por primera vez y en atención al funcionamiento irregular que han tenido, se han identificado diversos problemas en el diseño de los CCR y los CCL. Así, entre otros, se destaca su carácter consultivo, el incumplimiento de sus acuerdos, el desbalance en cuanto a la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y autoridades, el limitado número de sesiones anuales, su falta de recursos, la superposición de funciones con los agentes participantes del presupuesto participativo y la exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en participar deban estar inscritas en registros públicos¹⁴².

Adicionalmente, los CCR y CCL generalmente son instalados pero en la práctica no se reúnen; en el caso de los gobiernos regionales todos han instalado un CCR, pero en el caso de los gobiernos locales durante el 2007, sólo en el 78.3% han instalado su CCL¹⁴³. Respecto a las reuniones, sucede también que éstas se estarían dando, generalmente, para facilitar la coordinación entre las autoridades miembros (por ejemplo el alcalde o alcaldesa provincial con las autoridades distritales), más que para concertar con la sociedad civil. De esa forma el objetivo inicial de la creación de estos espacios, que era la concertación, queda debilitado.

También se ha percibido que el papel que deben desempeñar los CCR y CCL es sobrepasado por las funciones que realizan los consejos regionales y los concejos municipales porque, finalmente, las decisiones de éstos sí tienen

fuerza vinculante. Esta situación da cuenta de la compleja relación que puede entablarse entre las instituciones de una democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos, debilidad institucional y de las organizaciones sociales, etc.) y espacios de participación con un frágil diseño institucional. Ello obstaculiza que la relación de complementariedad entre democracia representativa y mecanismo de participación se concrete¹⁴⁴.

Dicha problemática también se evidencia en las cifras de participación de la sociedad civil en la elección de los miembros del CCR, pues en los últimos tres bienios de elecciones de representantes de la sociedad civil se ha verificado una disminución de la participación ciudadana. En efecto, mientras que en el año 2003 se inscribieron como votantes 1 056 y sólo participaron 782, en los años posteriores la cantidad de participantes disminuyó; en el año 2005 se inscribieron 896 personas y sólo participaron 569, y en las elecciones del año 2007 se inscribieron 821 y únicamente participaron 392¹⁴⁵. De ahí que actualmente se haya abierto el debate en torno a la pregunta de cómo hacer para fortalecer la concertación del Estado con los actores de la sociedad civil y asegurar su aporte en la gestión descentralizada.

En dicho debate, por un lado existen propuestas orientadas a fortalecer los CCR y CCL a través de la flexibilización de los requisitos para acceder a los mismos, como por ejemplo que no se exija la inscripción de las instituciones de la sociedad civil en los registros públicos¹⁴⁶; mientras que del otro las propuestas pasan necesariamente por el monitoreo y evaluación de la eficacia de estos espacios antes de adoptar una decisión acerca del diseño o rediseño institucional de éstos¹⁴⁷. En todo caso, es un tema crítico a atender para fortalecer el importante componente del diseño participativo de la descentralización.

¹⁴² Ballón, E. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*, 2008, p. 45.

¹⁴³ MCLCP. *Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo*, 2007.

¹⁴⁴ Tanaka, M. *La participación ciudadana y el sistema representativo...* op.cit., p. 20.

¹⁴⁵ Cfr RPP Noticias, *Disminuye participación de la sociedad civil en elecciones de CCR*, Lima, 2008, Disponible en: http://www.rpp.com.pe_detalle_127849.html [Consultada en marzo 2009]

¹⁴⁶ RED PERÚ. *Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la Descentralización en el Perú*. Lima, octubre 2008, p. 17.

¹⁴⁷ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado... Op.Cit, p. 36.

Los avances normativos de los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos han tenido un derrotero distinto al de los CCR y CCL, puesto que todavía se mantiene el interés de la ciudadanía en participar de estos espacios donde se priorizan los proyectos de inversión regional y local para la gestión de los recursos de los gobiernos subnacionales. Debido a ello, se ha afirmado que los presupuestos participativos, aunque heterogéneamente, se han institucionalizado en el marco del proceso de descentralización¹⁴⁸.

No obstante, todavía estarían subsistiendo algunos viejos problemas, como el incumplimiento de los acuerdos adoptados por parte de las autoridades, sea porque las propuestas presentadas por los agentes participantes no son acogidas o porque que los acuerdos son modificados unilateralmente por aquellas. Esta problemática genera una frustración entre las personas que participan de los presupuestos participativos, por lo que, además de los comités de vigilancia, el MEF como entidad rectora debería realizar un permanente seguimiento y asesoramiento para evitar dichas situaciones. En efecto, como señala la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP): «*el impulso y evaluación de la calidad de los procesos de presupuesto participativo requiere que tanto el Ministerio de Economía y Finanzas como los gobiernos regionales y los especialistas de diversas instituciones logren una metodología de evaluación de la calidad de los procesos*»¹⁴⁹, pues ese será un elemento que contribuya al fortalecimiento de este mecanismo de participación. De igual modo, con la finalidad de fortalecer el presupuesto participativo desde la perspectiva democrática y de representación, sería oportuno

que en la metodología de evaluación de los procesos y los proyectos priorizados se incorpore la perspectiva de género y se fomente la participación de las mujeres en estos espacios públicos¹⁵⁰.

En esa misma línea de fortalecer este mecanismo de participación, es necesario confrontar afirmaciones y críticas que se hacen al mismo sin mayor sustento. En tal sentido, la MCLCP cuestionaría la afirmación extendida de que los montos que los gobiernos regionales destinan a los procesos de programación participativa del presupuesto no representan porcentajes importantes de los presupuestos institucionales. En el estudio mencionado, se demuestra cómo durante el año 2007 trece gobiernos regionales destinaron a proyectos priorizados en el presupuesto participativo porcentajes superiores a 33% de su gasto de inversión y en cinco casos los porcentajes ascendieron al 50% y más¹⁵¹.

De otro lado, y a pesar de que no existe base empírica que lo demuestre, se suele cuestionar a los presupuestos participativos porque ocasionarían la atomización de los presupuestos institucionales de los gobiernos subnacionales¹⁵². En declaraciones públicas algunas autoridades locales y regionales han comentado su preocupación acerca de la atomización de sus presupuestos institucionales como consecuencia del presupuesto participativo¹⁵³.

Finalmente, en ese escenario de fortalecimiento del presupuesto participativo, resulta positivo que en el año 2008 se hayan dictado dos normas que persiguen ese cometido. La primera de ellas es la publicación del Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo¹⁵⁴ porque su carácter permanente dará estabilidad a los procesos participativos y permitirá que los gobiernos regionales y locales puedan

¹⁴⁸ Ballón, E.,...op. cit., pp. 46-47. En sentido similar, véase: Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del Proceso de Descentralización*, Reporte Nacional N° 16, mayo – agosto 2008, p. 80.

¹⁴⁹ MCLCP. *Segundo Informe Nacional de seguimiento del Presupuesto Participativo 2007*. Lima, agosto 2008, p. 183.

¹⁵⁰ C.M.P Flora Tristán. *Programa de Formación de Mujeres Líderes Locales y Regionales*. Escuela Sierra Sur – Cusco. *Agenda Política de las Mujeres Rurales*, octubre 2008.

¹⁵¹ MCLCP ...op. cit., p. 179.

¹⁵² *Ibid.*, p. 179.

¹⁵³ A nivel académico esta crítica también ha sido formulada por Vega, J. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*, CIES, Marzo de 2008.

¹⁵⁴ Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de abril de 2008.

iniciar a tiempo sus fases, incluso desde el mes de enero de cada año. Además, se trata de un texto que no sólo clarifica las etapas del proceso sino que las explica con mayor detalle, al igual que los roles que les corresponde desarrollar a los actores en el proceso. En esa misma línea, la segunda norma a destacar es la Ley N° 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo¹⁵⁵. Esta norma, además de concretar, ordenar y reformular las fases del presupuesto participativo, establece de manera más clara cuál debe ser el alcance territorial de los proyectos a priorizar y la obligación de los presidentes regionales y de los alcaldes de informar qué porcentaje del presupuesto institucional se destinará a la formulación participativa. Sin embargo, es preciso mencionar que todavía subsisten algunas tareas pendientes en la línea de contribuir a la consolidación de los presupuestos participativos, por ejemplo la mejora de la calidad de los proyectos que se presentan, el cumplimiento de los acuerdos, la conformación y funcionamiento de los comités de vigilancia¹⁵⁶, o el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos¹⁵⁷.

En suma, durante el año 2008, se han fortalecido algunos mecanismos de participación como el presupuesto participativo, la revocatoria de autoridades y los portales de transparencia, pero queda pendiente la evaluación de los CCR y CCL y cómo lograr que sean más efectivos. Asimismo, en el ámbito de la concertación urge contar con el reglamento del CCI para que pueda funcionar como el espacio institucional de articulación del proceso de descentralización.

vii. Fortalecimiento institucional

El inicio del proceso de descentralización y la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales suponen grandes retos y desafíos para la administración pública peruana. El reto para los funcionarios públicos

de los tres niveles de gobierno es aprender y desarrollar nuevas capacidades, mientras que las instituciones públicas atraviesan un proceso de cambios y reacomodos, un proceso que podemos llamar de fortalecimiento institucional.

Como se ha mencionado, dicho proceso de fortalecimiento atañe a los tres niveles de gobierno, pero tiene especial trascendencia para los gobiernos regionales y locales, porque deben contar con herramientas que les permitan cumplir cabalmente sus nuevas responsabilidades en el marco de un Estado descentralizado y moderno, enfocado en resultados.

No obstante, el fortalecimiento institucional involucra al Gobierno Nacional no sólo por la responsabilidad que tiene en el traslado de capacidades a los gobiernos subnacionales, sino también porque el proceso de descentralización implica a redefinición de los roles del Ejecutivo y converge con el proceso de modernización de la gestión del Estado tarea que involucra a todo el sector público peruano. En ese escenario, la capacitación y asistencia técnica para los tres niveles de gobierno constituyen elementos claves de esta dimensión del proceso de descentralización.

La carrera pública: las reformas normativas al servicio civil.

El primero de enero de 2005 entró en vigencia la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, la misma que tiene como objetivo sentar los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, cuyo desenvolvimiento se basa en un enfoque gerencial, en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana. Todo ello con la finalidad de obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor

¹⁵⁵ Ley N° 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de diciembre de 2008.

¹⁵⁶ Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del Proceso de Descentralización*, Reporte Nacional N° 16, mayo – agosto 2008, pp. 67 – 68.

¹⁵⁷ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. *Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2007 – 2008...op.cit.*, p. 35.

atención a las personas, basado en el mérito y capacidad de los funcionarios y servidores públicos.

Sin embargo, salvo el pronunciamiento acerca de su constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional¹⁵⁸, dicha norma no tuvo mayor impacto en la solución de las situaciones disfuncionales que ocasiona la diversidad de regímenes de contratación de personal por parte del Estado¹⁵⁹. Esto último, debido a que su efectividad estaba condicionada a la adopción de normas complementarias: la ley de la carrera del servidor público; la ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza; la ley del sistema de remuneraciones del empleo público; la ley de gestión del empleo público y; la ley de incompatibilidades y responsabilidades¹⁶⁰.

No obstante, durante el mes de junio se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR¹⁶¹ y posteriormente se aprobó su Reglamento de Organización y Funciones¹⁶². A través de estas normas se crea y pone en funcionamiento el organismo técnico especializado¹⁶³ que será rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos del Estado, y al que estarán sujetas todas las entidades del aparato público peruano, incluyendo los gobiernos regionales y locales. Sin duda, estas normas abren un ciclo interesante respecto a la regulación del empleo público en el país, aunque complementa sólo parcialmente las reglas de empleo público, el mismo que pasó a denominarse servicio civil¹⁶⁴.

La creación de SERVIR, así como la identificación de las funciones que le han sido

confiadas son de suma importancia, porque constituye el soporte institucional para avanzar en la conformación de un cuerpo de trabajadores/as y funcionarios/as públicos/as para todos los niveles de gobierno, el mismo que deberá ser eficiente y eficaz pero también deberá construirse sobre la base de criterios de equidad, mérito y capacidad. En ese contexto, a la mencionada Autoridad le han sido encomendadas las siguientes funciones: planificar y formular políticas nacionales en materia de recursos humanos; proponer políticas remunerativas que incluyan la aplicación de incentivos monetarios vinculados al rendimiento; dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos; normar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos; así como capacitar a las oficinas de recursos humanos en la correcta implementación de políticas de gestión y desarrollo de un sistema de acreditación de capacidades.

Para el cumplimiento de dichas funciones a SERVIR se le ha dado atribuciones normativas, supervisoras, sancionadoras, interventoras y de resolución de controversias. Esta última estará a cargo del Tribunal del Servicio Civil, que es el órgano de SERVIR que cumplirá la importante función de resolver, como última instancia, conflictos individuales en materia de: acceso al servicio civil; pago de remuneraciones; evaluación y progresión en la carrera; régimen disciplinario y; terminación de la relación de trabajo.

Respecto al proceso de descentralización, la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023 encarga a la Autoridad Nacional del Servicio Civil

¹⁵⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al Expediente N° 008-2005-PI-TC de 12 de agosto de 2005. Disponible en : <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html> [Consultada en febrero 2009].

¹⁵⁹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado... op.cit, p. 38.

¹⁶⁰ Segunda Disposición Transitoria, complementaria y Final de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de febrero de 2005.

¹⁶¹ Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2008.

¹⁶² Decreto Supremo N° 062-2008-PCM, aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N° 1023, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de agosto de 2008.

¹⁶³ Los integrantes del Comité Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil fueron designados mediante Resolución Suprema N° 316-2008-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de noviembre de 2008. Además del Director Nacional de Presupuesto Público y la Secretaria de Gestión Pública de la PCM fueron designados los profesionales: Nuria del Rocío Esparch Fernández, Juan Carlos Cortés Carcelén y Carlos Augusto Casas Tragodara.

¹⁶⁴ La Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023 estableció que toda referencia a empleo público en la Ley Marco del Empleo Público debía entenderse como Servicio Civil. De igual modo, toda referencia al Consejo Superior del Empleo Público debía entenderse como sustituida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

fortalecerlo, a través de la formulación de políticas y prácticas de incentivos para promover la movilización de cuadros técnicos a las entidades regionales y locales. Asimismo, se ha dispuesto que la Autoridad ejecute e implemente progresivamente la política pública de unificación de los diversos regímenes de contratación utilizados en el sector público en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto último, con la finalidad de garantizar la implementación progresiva del sistema y la sostenibilidad fiscal de dicha política.

En la misma lógica de ir implementado un régimen de empleo público que sea funcional al desempeño del Estado, se dictó el Decreto Legislativo N° 1024¹⁶⁵ que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. El objetivo de esta norma es incorporar al servicio civil un cuerpo de profesionales altamente capaces para que se desempeñen en puestos de alta dirección y gerencias de las entidades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que lo requieran. De igual modo, se busca profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la administración pública; por ello, esta norma establece los principios que deben orientar la evaluación de los postulantes, así como las condiciones que deben cumplir para acceder al cuerpo de gerentes públicos.

La selección de este cuerpo de profesionales estará a cargo de la mencionada Autoridad y se deberá realizar a través de procesos competitivos regidos por los principios de independencia, transparencia e imparcialidad. Las evaluaciones deberán atender la capacidad profesional, la capacidad de aprendizaje, el equilibrio emocional, así como la vocación de servicio y los valores de los postulantes. El Decreto Legislativo N° 1024 también establece los derechos y

las obligaciones que tienen los integrantes del Cuerpo de Gerentes Públicos, así como el régimen de contratación de los mismos por parte de las entidades públicas que solicitan la incorporación de un profesional de esas características¹⁶⁶. Sin embargo, hasta el momento, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1024 todavía no ha sido emitido por el Poder Ejecutivo.

Las dos normas glosadas dan cuenta de los pasos que se vienen dando para construir un sistema de empleo público o servicio civil que sea adecuado para las funciones que le corresponde cumplir al Estado a través de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, todavía resulta necesario avanzar un poco más, sobre todo en dos direcciones que son claves para construir un régimen de contratación de trabajadores que sea adecuado para el Estado. La primera es la elaboración y aprobación de una ley general sobre el servicio civil donde se desarrollen los principios previstos en la Ley Marco del Empleo Público, para asegurar que todos los gerentes/as, funcionarios/as y servidores/as públicos/as sean incorporados al trabajo estatal en base a criterios de mérito y capacidad. Esta norma será clave para eliminar los problemas de inestabilidad y alta rotación de personal existentes en las entidades del Estado.

Además, la dación de una ley general sobre el servicio civil permitirá incorporar normas específicas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso, el ascenso y la capacitación en el servicio civil, tal como lo exige la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres¹⁶⁷.

La segunda dirección que es preciso recorrer en materia de servicio civil es el debate y

¹⁶⁵ Decreto Legislativo N° 1024, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2008.

¹⁶⁶ Al respecto, es preciso mencionar que, con la finalidad de asegurar una remuneración que compense el grado de especialización, experiencia y capacitación de los integrantes del Cuerpos de Gerentes Públicos, la prohibición de reajustar o incrementar remuneraciones, bonificaciones, dietas y otros tipo de incentivos o beneficios por parte de las entidades del Estado -contenida en el artículo 5° de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009- no se aplica a la contratación de gerentes públicos.

¹⁶⁷ El artículo 5° de la Ley N° 28983 dispone que al Poder Legislativo le corresponde aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres a nivel laboral, acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de marzo de 2007.

aprobación de una ley sobre remuneraciones del empleo público, porque la misma permitirá reducir las brechas e inequidades que producen los diferentes regímenes laborales de contratación en los tres niveles de gobierno del Estado, de forma que todos los funcionarios/as y servidores/as reciban una remuneración equitativa por el desempeño de labores y responsabilidades que tienen igual valor. Además, este es un tema esencial para la continuidad de los servicios y demás prestaciones que se desprenden de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales, tal como se indica en el apartado correspondiente a la transferencia de responsabilidades.

Modernización institucional: una tarea que empiezan los gobiernos regionales

El proceso de descentralización ha tenido como una de sus dimensiones la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales. Dicha dinámica incorpora a la agenda de la descentralización la necesidad de evaluar e implementar reformas institucionales, sobre todo en los espacios subnacionales.

En efecto, dichas reformas resultan necesarias, por ejemplo, en el caso de los gobiernos regionales que vienen de una práctica, una forma de organización y cultura administrativa que corresponde a los Ex CTARs, que eran órganos desconcentrados y que sólo recibían órdenes del gobierno central. Esto intentó ser aclarado tíbilmente en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con una propuesta de organización que debe entenderse como un paso de transición, ya que la dinámica y experiencia de este nivel de gobierno los llevaría a iniciar su propia reforma institucional.

Es así que desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y se instalaron los primeros gobiernos regionales en el año 2003, ha transcurrido el tiempo suficiente como para que las autoridades regionales

evalúen si la estructura orgánica básica planteada en la mencionada Ley facilita o no el adecuado funcionamiento de dichos gobiernos de cara al cumplimiento de las competencias que le han sido encomendadas. De igual modo, la experiencia adquirida en dicho lapso les ha dado la oportunidad de formular propuestas sobre los cambios que es preciso implementar. Esta situación fue puesta por primera vez en evidencia por el Gobierno Regional de Arequipa en el año 2007 cuando emitió la Ordenanza N° 010-AREQUIPA para modificar su estructura, estableciendo que todas las direcciones regionales pasaban a ser gerencias y conformando un directorio de gerentes¹⁶⁸.

Para el Gobierno Regional de Arequipa dicho ajuste a su estructura orgánica era necesario en atención de la realidad regional y a las exigencias que plantea la implementación de las políticas a su cargo¹⁶⁹. En esa medida, interpretó que el artículo 29° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no establece una lista taxativa de gerencias sino que ésta puede ser complementada a través de la autonomía normativa de los gobiernos regionales.

Sin ingresar al debate acerca de si fue correcta o no la interpretación que se realizó de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la posibilidad de modificar la estructura orgánica de dichos gobiernos a través de una ordenanza regional, ciertamente, la decisión adoptada por el Gobierno Regional de Arequipa ha hecho evidente una situación que enfrentaban los gobiernos regionales y requiere ser atendida, puesto que una situación similar se ha presentado en el Gobierno Regional de Cajamarca. En efecto, este último ha realizado cambios en su estructura mediante la articulación de sus gerencias y la creación de dos institutos de gestión, asimismo, existen otros gobiernos regionales que vienen estudiando la posibilidad de formular reformas institucionales concretas a su estructura orgánica y agilización de sus gestiones¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Es sabido que estas direcciones actuaban como entes autónomos y paralelos al gobierno regional, debido a que durante los cuatro primeros años del proceso de descentralización dependían funcionalmente de Lima aunque estaban ubicados físicamente en los gobiernos regionales.

¹⁶⁹ Exposición de Motivos de la Ordenanza N° 0010-2007- Arequipa.

¹⁷⁰ Ballón, E...op.cit., p. 43.

En ese escenario, en junio de 2008 fue publicado el Decreto Legislativo N° 1026¹⁷¹ que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar proceso de modernización institucional integral¹⁷². La norma incorpora disposiciones para que los gobiernos subnacionales implementen procesos de modernización institucional integral que contemplen aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultado, mejora de la calidad del gasto, democratización, entre otros. En particular, establece normas referidas al procedimiento, los requisitos y los plazos de implementación del proceso de modernización.

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales interesados deberán preparar un expediente de modernización institucional en el que se deberán describir los cambios concretos que deseen implementar a nivel de organización, procesos y recursos humanos. Estos expedientes deben contener, además, su correspondiente sustento técnico. En particular, se podrán incluir cambios en el presupuesto, la reorganización o supresión de áreas, dependencias y servicios, así como la modificación de sus instrumentos de gestión, simplificación y actualización de procedimientos administrativos¹⁷³.

De esa forma, a través del Decreto Legislativo N° 1026, los gobiernos subnacionales pueden establecer procesos de reforma institucional para adaptar sus estructuras orgánicas y procedimientos de gestión, y asumir con mejores herramientas los desafíos que les plantean sus leyes orgánicas y las responsabilidades que les han sido transferidas.

El reto de desarrollar capacidades

El desarrollo de capacidades es un tema neurálgico del proceso de descentralización porque es transversal a todas sus dimensiones, así como a los tres niveles de gobierno. Sin embargo todavía requiere especial atención por parte del Gobierno Nacional en articulación con los gobiernos subnacionales¹⁷⁴, pues compartiendo lo que señala la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, las «necesidades de capacitación y asistencia técnica de gobiernos regionales y locales aún son significativas; no sólo para la gestión de nuevas responsabilidades, sino también para el manejo de los sistemas administrativos y la implementación adecuada de los instrumentos de participación ciudadana»¹⁷⁵.

En ese contexto, un tema a resaltar es la aprobación Decreto Legislativo N° 1025¹⁷⁶ que establece las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, sin distinción de niveles de gobierno. Esta capacitación debe contribuir a la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, asimismo, debe ser un estímulo al buen rendimiento del personal y a la trayectoria del trabajador.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como organismo rector del Sistema de Administración de Recursos Humanos, le corresponderá implementar las normas sobre capacitación, la misma que deberá responder a las exigencias de los procesos de descentralización y modernización del Estado. En esa medida, SERVIR deberá fomentar el desarrollo de un mercado competitivo y de calidad de formación para el sector público,

¹⁷¹ Decreto Legislativo N° 1026, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2008.

¹⁷² Esta norma fue dictada por el Poder Ejecutivo en el marco de la delegación legislativa que le otorgará el Congreso de la República para adecuar la legislación nacional a la implementación del TLC, por lo que tiene como finalidad dar los gobiernos regionales y locales herramientas que les permitan aprovechar las oportunidades que brindaría dicho acuerdo internacional.

¹⁷³ De acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1026, una vez concluido el primer proceso de modernización institucional, los gobiernos regionales y locales sólo podrán iniciar nuevos procesos al cabo de tres años.

¹⁷⁴ RED PERÚ. *Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la Descentralización en el Perú*. Lima, octubre 2008, pp. 15-16.

¹⁷⁵ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado...Op.Cit, p. 40.

¹⁷⁶ Decreto Legislativo que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2008.

a partir de la capacidad instalada de universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica de prestigio.

De igual modo, SERVIR deberá acreditar los programas de gestión pública, políticas públicas, desarrollo y gestión de proyectos de las instituciones educativas. La oferta de cursos y programas acreditados deberán ser difundidos e, incluso, podrán ser financiados por el Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano creado por la Ley N° 28939. No obstante, hasta la fecha, el Decreto Legislativo N° 1025 no ha sido reglamentado.

Por otro lado, y como se recordará, dentro de las 20 medidas anunciadas por el Presidente de la República para profundizar el proceso de descentralización se incluyó la ejecución de un plan de fortalecimiento de capacidades y evaluación de resultados¹⁷⁷. Un gesto importante en la concretización de dicho anuncio fue la creación de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales¹⁷⁸, como plataforma permanente encargada de ejercer funciones de conducción, diseño, monitoreo y evaluación en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública y Buen Gobierno para el período 2008 - 2011 (PNDC).

Durante el año 2008, el trabajo de la mencionada Comisión se ocupó de la formulación de la propuesta del PNDC, tomando la posta de los avances que había realizado la Secretaría de Descentralización durante el año 2007¹⁷⁹. Dicha propuesta ha sido diseñada buscando la articulación de la oferta y la demanda de capacitación; así como, poniendo atención a las experiencias exitosas de desarrollo de capacidades, provengan éstas de las entidades del Estado cuanto de la sociedad civil o la cooperación internacional. De esa forma, la propuesta de Plan no se centra en la ejecución directa de actividades de capacitación

por parte del propio Estado, sino que busca fortalecer la oferta de proveedores de capacitación y asistencia técnica.

La propuesta de PNDC ha sido elaborada sobre la base de seis ejes estratégicos o metas: (i) la identificación permanente de las necesidades de las autoridades en relación a la gestión pública (demanda); (ii) el desarrollo de capacidades y mejoramiento de los desempeños en la gestión de bienes públicos (oferta); (iii) el seguimiento o monitoreo para profundizar y mejorar los conocimientos adquiridos para su práctica profesional; (iv) la gestión de la información y el conocimiento; (v) la promoción y difusión de los logros locales para el conocimiento de los éxitos de la gestión pública a nivel nacional y; (vi) la generación y fortalecimiento de espacios para intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en el desarrollo local y regional. Estos ejes serán operativizados a través de plataformas virtuales, de capacitación -presencial y a distancia-, de asistencia técnica, de intercambio de experiencias y de incentivos como la elaboración de un ranking de instancias subnacionales.

Al igual que lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1025, el PNDC contempla un Sistema de Acreditación que tiene como finalidad dar respaldo y reconocimiento tanto a las entidades que ofrecen servicios de formación cuanto a las autoridades y funcionarios que acuden a las mismas. Esta certificación estaría a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación y se orienta a incentivar la oferta de servicio. Sin embargo, en este punto cabría preguntarse cómo se articulará el trabajo de esta Comisión con la que le corresponde desarrollar a SERVIR que, finalmente, es el organismo rector de Sistema Administrativo de Recursos Humanos. Sin duda, dicha articulación es uno de los retos de este nuevo organismo, pues deberá contemplar los diferentes esfuerzos existentes en materia de desarrollo de capacidades impulsados tanto

¹⁷⁷ Este anuncio sentó expectativas en vista de que el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública que fue aprobado en el 2004 no fue implementado. PRODES, *El Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a septiembre de 2007*, Lima, octubre 2007, p. 41.

¹⁷⁸ Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de enero de 2008.

¹⁷⁹ Secretaría de Descentralización, *Propuesta de Plan de Nacional de Desarrollo de Capacidades 2008 - 2011*. Versión noviembre de 2008, p. 3.

por el Estado como por la Cooperación internacional, de tal manera que todos formen parte de una sola estrategia en esta materia.

Por su parte, la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales de la Secretaría de Descentralización ha realizado esfuerzos para que el diseño, la elaboración y la validación del PNDC sean realizados participativamente¹⁸⁰ y actualmente, de acuerdo a su último informe sobre el proceso de descentralización, se está elaborando la estrategia para su implementación¹⁸¹. Precisamente, esta última no sólo es una etapa compleja sino de vital importancia para el logro de los fines del proceso de descentralización, pues se busca que la capacitación garantice el eficaz funcionamiento de gobiernos regionales y locales para que presten mejores servicios a la población.

Sin embargo, debemos añadir que en este proceso de desarrollo de capacidades no debe excluirse al Gobierno Nacional. Si bien éste asume la función de conducir el traslado de capacidades, ello no significa que no deben mejorar o desarrollar nuevas capacidades en el marco de un país que ha implementado una reforma constitucional y vive un proceso de descentralización que involucra a los tres niveles de gobierno y por ende, a todo el cuerpo de funcionarios/as públicos.

Otro aspecto que no debe ser ignorado cuando se implemente el PNDC y cuando SERVIR acredite programas o cursos, es la necesidad de asegurar unos contenidos mínimos que deben ser aprehendidos o interiorizados por todo el personal de las entidades del Estado. Vale decir, una especie de elementos básicos generales para todos los funcionarios públicos, en el que se incluya, por ejemplo, temas como:

qué es el Estado y cuáles son sus fines primordiales, qué tipo de Estado es el Estado peruano, las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno, el plan de desarrollo nacional, entre otros

Asimismo, como se ha comentado, será necesario tomar en cuenta los esfuerzos previos y programas existentes de capacitación y desarrollo de capacidades impulsados por entidades del Estado, así como los desarrollados con el apoyo de la cooperación internacional. Ello, para articular no sólo el PNDC sino el proceso de fortalecimiento de capacidades en general.

No cabe duda que, durante el año 2008 se han dado pasos importantes destinados a fortalecer institucionalmente a los gobiernos regionales y locales; tal como se ha enumerado antes, varias han sido las medidas adoptadas. No obstante, el fortalecimiento institucional requiere continuar en esa dirección y para ello resulta esencial implementar, de forma progresiva, una profunda reforma del empleo público a través de una ley general del servicio civil que establezca los suficientes incentivos para impedir la alta rotación de personal en las entidades públicas y contenga criterios específicos para evitar las inequidades remunerativas al interior del Estado.

Asimismo, después de concluido el proceso de difusión de la propuesta del PNDC y efectuados los ajustes correspondientes, su implementación y plasmación en la realidad será otro reto que deberá ser atendido durante el año 2009. Este reto deberá ser afrontado conjuntamente por la Secretaría de Descentralización con SERVIR y para ello deberán compartir objetivos, estrategias y acciones

¹⁸⁰ Al respecto es preciso mencionar que la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 057-2008-PCM/SD dispuso la pre-publicación de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo en Gestión Pública para recibir los aportes de los gobiernos regionales y otros actores interesados. Asimismo, previamente a la pre – publicación del PNDC la Secretaría de Descentralización realizó presentaciones y consultas del mismo a autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales.

¹⁸¹ Secretaría de Descentralización. *Informe de Proceso. La descentralización en el Perú*, noviembre 2008, p. 13. Al cierre de este informe la Secretaría de Descentralización ha elaborado el documento Estrategias y hoja de ruta para la implementación del PNDC, donde se identifican, entre otros temas, los objetivos, los responsables y las estrategias a implementar. Por su parte, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza ha hecho llegar al Secretario de Descentralización una relación de cuatro temas prioritarios para la implementación del PNDC: (i) diseño e implementación de políticas públicas regionales y locales; (ii) capacidades para hacer frente a la crisis financiera internacional; (iii) capacidades de los gobiernos regionales para concertar con sus respectivas municipalidades provinciales y distritales, y; (iv) gestión por resultados (Oficio N° 020-2009-MCLCP de 16 de enero de 2009).

que impidan la duplicidad de esfuerzos al interior del Estado¹⁸². Ambas entidades, además, deberían contemplar la importancia de incentivar la oferta de servicios no sólo en las áreas temáticas que se han identificado como prioritarias en el PNDC, sino también en aquellas zonas del país donde generalmente la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica es escasa o no existe.

viii. Información para la Descentralización

La implementación del proceso de descentralización reclama que los diferentes actores involucrados, así como la ciudadanía se encuentren informados sobre el desarrollo del mismo, es decir, accedan a información sobre gestión pública descentralizada y sobre las diferentes dimensiones del proceso, con la finalidad que puedan adoptar decisiones. De ahí que el artículo 24º de la Ley de Bases de la Descentralización dispusiera como una de las funciones del entonces Consejo Nacional de Descentralización-CND, el desarrollo y conducción de un sistema de información para el proceso de descentralización.

Necesidad de implementar el Sistema Nacional de Información sobre el proceso de descentralización.

Como se sabe, en enero de 2007 el Poder Ejecutivo fusionó al CND con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que asumió las funciones del CND¹⁸³, aunque no se le atribuyó la obligación de implementar un sistema de información para el proceso de descentralización. Por su parte, la LOPE precisó mejor las funciones del Poder Ejecutivo, en particular las funciones de la PCM y, en cierta forma, de la Secretaría de Descentralización. En efecto, el artículo 19º de la norma indica que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros dirigir el proceso de descentralización del

Poder Ejecutivo e informar anualmente al Congreso de la República acerca de los avances del mismo.

Por otro lado, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, dispone que la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúe anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al informe que también anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo. En esa medida, existen normas que disponen la obligación, de más de un actor involucrado en el proceso de descentralización, de evaluar y producir información sobre el mismo. Ello, además de la valiosa información que suele producir la sociedad civil comprometida con dicho proceso. Sin embargo, la sistematización de la misma en base a indicadores y metas a alcanzar, es decir, la implementación de un sistema es, todavía una tarea por cumplir. El actor idóneo para realizar tal labor es el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Descentralización¹⁸⁴ quien podrá coordinar con el CEPLAN.

En este contexto, resulta un dato importante a mencionar que el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2008, al establecer los elementos que deben integrar el Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales, haya previsto la identificación de datos, variables e información que de cuenta de la situación pasada, actual y futura del proceso de descentralización. La identificación de dichos datos, así como la posterior determinación de los objetivos, estrategias e indicadores sobre el proceso de descentralización podrían ser los primeros pasos que lleven a la implementación del necesario Sistema Nacional de Información sobre la descentralización.

El flujo y el acceso a la información por parte de los actores que toman decisiones en un Estado descentralizado permitirán medir el

¹⁸² De acuerdo a la Secretaría de Descentralización el desarrollo de capacidades y la implementación del PNDC se realizará en alianza con SERVIR. Ver: Presentación avance del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, diapositiva 12, febrero 2009.

¹⁸³ Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de julio de 2007.

¹⁸⁴ Proyecto USAID Perú ProDescentralización. *Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización*, Lima, 2008, p. 22.

impacto de la gestión y las políticas públicas regionales y locales en su territorio y, sobre todo, en su población. De ahí que sea recomendable que este sistema de información también recoja y difunda la data que arroje el sistema de monitoreo y evaluación del ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales. En esa línea, y como lo ha indicado la MCLCP, el sistema de información debe contener información sobre el ciclo presupuestal y la implementación de los presupuestos por resultados, sobre todo de los programas presupuestales estratégicos.

Finalmente, el diseño e implementación del sistema de información facilitará el control al interior del Estado por parte de las entidades competentes, como por la sociedad civil.

Inexistencia de una estrategia de comunicación sobre el proceso de descentralización

Como señala la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, en el año 2005 la falta de información sobre el proceso de descentralización era considerada un grave problema¹⁸⁵. Si el objetivo del proceso de descentralización es el desarrollo integral del país y, en esa medida, mejorar la prestación de servicios a la población acercando el Estado a la misma, lo que corresponde es que la ciudadanía se encuentre permanentemente informada sobre el desarrollo del proceso. Sobre todo de cómo y cuánto esta política permanente del Estado puede impactar positivamente en su vida cotidiana. Por lo tanto, el acceso a la información sobre el proceso no es sólo un tema de autoridades locales, regionales y ministros de Estado.

A pesar de que existen propuestas sobre la implementación de una estrategia dedicada a informar sobre «*los avances, dificultades y aprendizajes*» que deja el proceso descentralista y sobre las funciones de los gobiernos

subnacionales¹⁸⁶, hasta el momento el traslado de información accesible a la población no ha sido un tema abordado por las autoridades como condición necesaria para la apropiación del proceso de descentralización por parte de la ciudadanía. Son generalmente las organizaciones de sociedad civil quienes asumen la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre los avances o limitaciones de este proceso, o de señalar y recomendar que se requiere un sistema de información.

Incluso, eso viene sucediendo a pesar de que uno de los pilares del proceso de descentralización es la participación de las personas en la gestión pública descentralizada. El ejercicio del derecho a la participación, como elemento identificador de la democracia participativa, tiene como condición previa el acceso a información veraz, directa y accesible. Por ello, es preciso que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades definan una estrategia concertada de difusión de información, la misma que deberá contemplar la diferencia entre difundir información sobre las metas, los objetivos y las medidas que se adopten en el proceso de descentralización de descentralización, de aquella difusión de información que se asemeje más a la publicidad.

Dicha estrategia de difusión, además, deberá hacerse a través de canales que no necesariamente demanden grandes cantidades de recursos económicos. Así, una opción interesante a explorar sería el uso de franjas en los medios de comunicación, como las previstas para los procesos electorales, así como el uso de los medios alternativos de comunicación existentes en las comunidades más aisladas. En el caso de los medios de comunicación, la iniciativa requeriría también el concierto del Congreso de la República en la regulación legal de derechos fundamentales como las libertades de expresión e información que son propias también de los medios de comunicación¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado...Op.Cit, p. 45.

¹⁸⁶ RED PERÚ. *Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la Descentralización en el Perú*. Lima, octubre 2008, p 21.

¹⁸⁷ Sobre la constitucionalidad de este tipo de franjas puede revisarse: Sentencia del Tribunal Constitucional correspondiente al Expediente N° 0003-2006-PI/TC, de 19 de setiembre de 2006 Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-A1.html> [Consultada en febrero 2009].

«...hasta el momento el traslado de información accesible a la población no ha sido un tema abordado por las autoridades como condición necesaria para la apropiación del proceso de descentralización por parte de la ciudadanía...»

AGENDA CRÍTICA

El año 2009 se presenta como un período de oportunidades y desafíos para los tres niveles de gobierno, pues deberán enfrentar de manera concertada las políticas de estímulo económico de cara al potencial impacto de la crisis económica internacional en la situación nacional, particularmente en aquellas poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por razones de pobreza. En este marco, el fortalecimiento de las capacidades de gestión y de gobierno de los niveles subnacionales y nacional resulta un primer reto a considerar en la agenda de la descentralización y modernización del Estado.

Adicionalmente, las diversas dimensiones del proceso nos plantean temas críticos que resultan relevantes para el fortalecimiento del mismo.

Sobre transferencia de responsabilidades

1. La definición clara de responsabilidades y funciones entre los tres niveles de gobierno exige:
 - a. Concluir con el proceso de validación y formulación de las matrices de distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno
 - b. El debate y la aprobación de las leyes de organización y funciones de los Ministerios, sobre todo de aquellos que comparten competencias con los gobiernos regionales y locales. Se trata de normas básicas para las relaciones intergubernamentales y la precisión del rol rector de los sectores del Gobierno Nacional.
2. La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales debe ser completada e ir acompañada del traslado de los suficientes recursos -económicos y humanos- para que los gobiernos regionales y locales cumplan adecuadamente con sus nuevas responsabilidades. El Gobierno Nacional debe:
 - a. Avanzar con el costeo de las funciones que han sido transferidas y las que lo serán. Dicho ejercicio contribuirá a reducir la brecha existente entre el monto de los recursos económicos solicitados por los gobiernos regionales y lo cuantificado por los sectores para el cumplimiento de las funciones transferidas.
 - b. Establecer reglas claras para la transferencia de recursos humanos.
3. Diseñar, implementar y dar efectivo funcionamiento a un sistema de monitoreo y evaluación de la funciones sectoriales transferidas. Recordar que se trata de una exigencia que se deriva también del rol rector que ha dado la LOPE a los distintos sectores del Gobierno Nacional que tienen

competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales.

Adicionalmente, para el seguimiento e implementación de las políticas nacionales y sectoriales, será necesario desarrollar espacios e instrumentos de coordinación entre los sectores y las instancia correspondientes de los gobiernos subnacionales.

4. Revisar y ajustar las reglas del Sistema de Acreditación para la transferencia de nuevas funciones a los gobiernos regionales y las que están por transferirse a los gobiernos locales. La flexibilización de los procedimientos y plazos que se realizó debe acompañarse con la revisión y cambio de orientación formal de los requisitos mínimos para incorporar criterios de carácter sustantivo que permitan determinar capacidades para la adecuada gestión de las funciones transferidas.
5. La implementación del Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa requiere que los actores involucrados evalúen y afinen el diseño del mismo; así como los plazos establecidos con el objetivo que éste contribuya a mejorar la prestación del servicio educativo.

Sobre demarcación y organización territorial

6. Establecer reglas claras para la conformación de regiones. Ello, teniendo en cuenta que el 2009 es el año en el que se debería desarrollar el segundo proceso de referéndum y considerando la existencia de consensos entre los actores del Ejecutivo y Legislativo; así como, la voluntad política en los tres niveles de gobierno para impulsar esta política. Específicamente se requiere:
 - a. Aprobar la modificación normativa que propone la flexibilización de las fechas de referéndum para conformar regiones.
 - b. Partir del anuncio presidencial sobre creación de una región piloto y de la voluntad política expresada por los

presidentes regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad, Ancash, Huánuco y Ucayali de conformar dos regiones, para generar consensos al interior de los departamentos en torno a las propuestas de regiones. Así mismo sanear límites departamentales, diseñar una estructura de gestión regional, y adecuar las normas necesarias para garantizar un proceso de conformación de regiones exitoso.

7. Continuar impulsando la integración territorial como iniciativa regional y local. Para ello se requiere:
 - a. Dotar de herramientas a las JCI para que puedan desarrollar las acciones para las que fueron creadas, por ejemplo, de mecanismos de ejecución presupuestal.
 - b. Publicar el reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal para aclarar temas como la ejecución de recursos. También se requiere elaborar una estrategia de fortalecimiento de capacidades de las mancomunidades en temas de elaboración de proyectos de inversión, compras estatales y contrataciones.
 - c. Elaborar tipología de municipalidades para asegurar que el nivel de bienes y servicios provistos por el Estado tenga la misma calidad para toda la población, independientemente de las características de la municipalidad.
 - d. Elaborar una estrategia de promoción para la fusión de distritos que no cumplan con los requisitos mínimos de población.
8. Brindar competencias a los gobiernos regionales en temas de demarcación territorial, de tal modo que puedan aprobar la demarcación territorial de las provincias y distritos de su circunscripción. La competencia de creación de provincias y distritos deberá quedar retenida en el Congreso de la República.

Sobre adecuación de sistemas administrativos

9. Apoyar el trabajo del Consejo Directivo del CEPLAN asegurando disponibilidad de recursos presupuestales y voluntad política para un efectivo plan de trabajo. Por parte del CEPLAN, es necesario que este organismo desarrolle capacidades para entender e integrar los actuales procesos de planeamiento y construya consensos con los diferentes actores del nivel nacional, regional y local.
10. Acompañar la flexibilización del SNIP con la adecuación de otros sistemas administrativos como los vinculados a personal, contrataciones y adquisiciones.
11. Apoyar la implementación del sistema de la carrera pública articulando las diferentes políticas y haciendo los ajustes necesarios. Completar las reformas de remuneraciones, entre otras.

Sobre Descentralización Fiscal

12. Revisar el diseño de la descentralización fiscal, para asegurar que los gobiernos regionales y locales cuenten con autonomía y herramientas necesarias para mejorar su posición fiscal. Para ello, se requiere:
 - a. Concluir con la primera etapa de la descentralización fiscal, cuantificando los costos que implica la ejecución de las funciones que están siendo transferidas a los gobiernos regionales.
 - b. Modificar el marco normativo eliminando el requisito de conformación de regiones para ingresar a la segunda etapa de descentralización fiscal.
 - c. Ajustar el diseño de la segunda etapa de la descentralización fiscal para asegurar que el mecanismo de coparticipación disminuya las inequidades

horizontales y verticales, incluir a los gobiernos locales en el diseño de la descentralización fiscal, desarrollar el marco legal para tributación regional, y promover el desarrollo de capacidades en materia fiscal de los gobiernos regionales y locales.

- d. Formar un grupo de trabajo de alto nivel, que incluya a los tres niveles de gobierno, para proponer las modificaciones al actual diseño de descentralización fiscal.
13. Mejorar la difusión de FONIPREL, de sus requisitos y de las fuentes de sus fondos. También se sugiere dar seguimiento a la ejecución y mantenimiento de los proyectos financiados con este fondo. Evaluar la conveniencia de acompañar la descentralización fiscal con este tipo de fondos, que tienen fines específicos, para disminuir potenciales inequidades o asegurar cumplimiento de políticas nacionales.

Sobre Descentralización Económica

14. Desarrollar estrategias y prácticas de promoción de inversiones descentralizadas desde los gobiernos regionales y locales, utilizando el marco normativo vigente. Se sugiere seguir mejorando los niveles de competitividad, simplificación de trámites, eliminación de barreras burocráticas, entre otras medidas.
15. Dar seguimiento a la implementación de las medidas para reducción del impacto de la crisis internacional, desde los gobiernos regionales y la sociedad civil. Para ello, será necesario coordinar estrechamente con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales. Especialmente para asegurar que no se agudicen los niveles de exclusión y pobreza.

Sobre Democratización de las decisiones públicas y concertación

16. Revisar y modificar las reglas de elección de los/as consejeros/as regionales porque éstas no garantizan que este órgano cumpla con sus funciones normativas y de fiscalización. Modificar el artículo 8º de la Ley de Elecciones Regionales para eliminar el premio a la mayoría en la conformación de los consejos regionales. Asimismo, redefinir normas para garantizar la representatividad de los/as integrantes del consejo en atención a criterios de población y de representación de colectivos tradicionalmente ausentes en este tipo de espacios de toma de decisiones, como el caso de las mujeres y los pueblos indígenas.
17. Diseñar y aprobar el reglamento del CCI para que este espacio de concertación pueda funcionar. En dicho reglamento se deberá establecer claramente, entre otros temas: la periodicidad de sus reuniones; el peso o fuerza que tendrá las decisiones que adopte; la determinación quién ejecutará sus decisiones a manera de secretaría técnica; la identificación de representantes de los gobiernos locales, así como su forma de designación.
18. Fortalecer los espacios de concertación incluidos en el diseño participativo de la descentralización, en particular los CCR y CCL. Es preciso monitorear y evaluar el funcionamiento de los mismos para identificar los cuellos de botella que requieren ser atendidos para adoptar decisiones que mejoren su diseño.

Sobre el fortalecimiento institucional


19. Continuar en la implementación del sistema nacional de servicio civil para garantizar

que las tres niveles de gobierno cuenten con personal que sea funcional al cumplimiento de sus competencias y funciones:

- a. Elaborar, debatir y aprobar la Ley General del Servicio Civil dónde se desarrollen los principios previstos en la Ley Marco del Empleo Público para asegurar que todos los funcionarios/as y demás 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.
 - b. Elaborar, debatir y aprobar la ley sobre remuneraciones del empleo público para reducir las brechas e inequidades que producen los diferentes regímenes laborales de contratación de personal por parte del Estado y garantizar que todos los servidores/as reciben una remuneración equitativa por el desempeño de labores y responsabilidades que tienen igual valor.
 - c. SERVIR debe concertar con los diferentes niveles de gobierno para que los procesos de reclutamiento, evaluación y promoción de los funcionarios públicos respondan a sus necesidades y recursos.
20. Respecto al desarrollo de capacidades se requiere aprobar el reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, que establece las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado que deberá llevar a cabo SERVIR. Asimismo, en el diseño de la estrategia de desarrollo de capacidades y, en particular, en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades se recomienda:
- a. Incluir una estrategia para mejorar y desarrollar nuevas capacidades en el Gobierno Nacional, porque en el marco de la implementación del proceso de descentralización es necesario que este nivel de gobierno desempeñe nuevos roles y funciones.
 - b. Incluir contenidos mínimos o básicos que deberán ser desarrollados por todas las entidades, públicas y privadas, que presten el servicio de capacitación.
 - c. Incentivar la oferta de servicios de capacitación considerando dos criterios: áreas temáticas que se han identificado como prioritarias y zonas del país donde generalmente la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica es escasa o no existe.
 - d. Examinar la posibilidad de crear un fondo especial para que a través del mismo sean los propios gobiernos regionales y locales quienes puedan dar esos incentivos o sostener la demanda de capacitación de su personal, en estrecha coordinación con SERVIR.
 - e. Generar alianzas estratégicas desde el Estado con la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado para apuntalar el proceso de fortalecimiento de capacidades.

Información para la descentralización

21. Implementar el Sistema de Información sobre el proceso de descentralización previsto en el artículo 24° de la Ley de Bases de la Descentralización, el mismo que toma en cuenta indicadores desempeño, indicadores de resultado y metas a alcanzar. Este Sistema debe ser accesible a los diferentes actores estatales involucrados en el proceso, así como a la ciudadanía que participa del mismo para que adopten informadamente sus decisiones.
22. Definir concertadamente una estrategia de difusión de información accesible sobre el proceso de descentralización a la ciudadanía. El Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades deben concertar esta estrategia con la finalidad de garantizar la legitimidad del proceso de descentralización.

The image features an abstract graphic design composed of several overlapping rectangular blocks. A prominent dark green L-shaped block is positioned in the upper left. Below it, a lighter green block extends further down and to the left. To the right of the dark green block, a white rectangular area contains a quote. Further to the right, a grey L-shaped block is partially visible, overlapping the white area and extending downwards.

«...las diversas dimensiones del proceso nos plantean temas críticos que resultan relevantes para el fortalecimiento del mismo.»

- LAS DIMENSIONES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
- BIBLIOGRAFIA, RECURSOS INFORMÁTICOS Y NORMAS CONSULTADAS


Las dimensiones del proceso de descentralización

El desarrollo e implementación del proceso de descentralización son complejos por los objetivos ambiciosos que persigue, así como también por la diversidad de temas y de actores involucrados en la reforma. En esa medida, la descentralización puede ser examinada a partir de varias dimensiones, las cuales se desarrollan en los párrafos siguientes. Cabe anotar que todas ellas suponen la necesaria existencia de voluntad política para su cabal implementación.

Una primera dimensión aborda la reconfiguración de la división político-administrativa del país, para lo cual se prevé la **conformación de regiones y la organización territorial**. Se trata en primer lugar de superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos promoviendo su integración en regiones, buscando así la conformación de bloques políticos y económicos que hagan contrapeso a la fuerza de Lima. Se trata también de repensar la vinculación de las provincias y distritos con los espacios regionales, así como determinar sus límites para erradicar los repetidos conflictos que se presentan al respecto.

Las otras tres dimensiones del proceso se refieren al traslado de decisiones públicas y actividad privada hacia los departamentos, provincias y distritos. De ahí que la **transferencia de responsabilidades** busque acercar la toma de decisiones a las instancias descentralizadas, transfiriendo a los gobiernos regionales y locales responsabilidades del nivel central para redibujar el reparto de competencias estatales entre el nivel nacional, el regional, el provincial y el distrital. Por su parte, la **descentralización fiscal** aborda el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona, y la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo. La **descentralización económica** se refiere a favorecer el desarrollo económico en zonas del interior del país, lo cual requiere que el Estado -y en especial los gobiernos regionales- establezca condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten con sus recursos, ingenio y audacia en dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos.

La quinta dimensión de especial relevancia es la **democratización de las decisiones públicas** que promueve el proceso de descentralización, al contemplar no sólo acercar la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales, sino también acercarla a los ciudadanos y ciudadanas, buscando su participación en la planificación de su desarrollo -plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo-, y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.



Para que los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil puedan tener éxito en cumplir las nuevas responsabilidades que este proceso les plantea, dos dimensiones adicionales de relevancia son la adecuación de sistemas administrativos y el fortalecimiento y desarrollo de capacidades. En efecto, la **adecuación de sistemas administrativos** se refiere a que los sistemas que son de aplicación nacional, como son los de presupuesto, abastecimiento, inversión pública y tesorería, respondan a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Es decir, se trata de que estos sistemas se conviertan en verdaderas herramientas de gestión de los distintos tipos de gobiernos regionales y locales, para que así la descentralización traiga como correlato una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población.

Por su parte, el **fortalecimiento institucional** se refiere a la importancia de desarrollar actividades de capacitación y asistencia técnica para que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales, así como también los representantes de la sociedad civil cuenten con las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente las nuevas tareas que gradualmente vienen asumiendo en el marco de este proceso.

Finalmente, atendiendo a la complejidad del proceso, al gran número de actores involucrados y el tiempo que toma su implementación, la octava dimensión está referida a **la información de la gestión pública**. No cabe duda que la descentralización requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso. Sólo de esta manera se podrá mantener el compromiso e interés de los actores en el proceso, así como la legitimidad de los ajustes y precisiones que se adopten de cara a su adecuada implementación.

Una de las lecciones de la experiencia descentralista de otros países constituye la necesidad de sincronizar las distintas dimensiones de este proceso. En esa medida, el éxito del proceso de descentralización peruano también requiere que las ocho dimensiones mencionadas se diseñen e implementen de manera articulada, como ocho partes de un mismo todo.

BIBLIOGRAFÍA

BALLÓN ECHEGARAY, Eduardo.

2008 *Balance del proceso peruano de descentralización desde los Gobiernos regionales*. Escuela para el desarrollo. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: EED.

CCOYLLO ANCO, Juan José

2008 «Balance de los Portales de los Gobiernos Regionales». *PROPUESTA CIUDADANA: Observa*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/balance_portales_regionales_boletin9_OBSERVA.pdf>

C.M.P. FLORA TRISTÁN

2008 *Programa de Formación de Mujeres Líderes Locales y Regionales: Propuestas para la participación política de las mujeres rurales con igualdad de oportunidades*. Lima.

2008 *Programa de Formación de Mujeres Líderes Locales y Regionales: Escuela Sierra Sur – Cusco. Agenda Política de las Mujeres Rurales*. Lima.

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

2008 *Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2007 – 2008*. Lima: Congreso de la República.

COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

2008 *Propuesta de Plan de Nacional de Desarrollo de Capacidades 2008 – 2011*. Lima: Secretaría de Descentralización.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2006 *Reporte de Supervisión sobre la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2006/reporte_transferencia_competencias_setiembre_2006.pdf>

2008 *Reportes de la Primera Supervisión de Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en Capitales de Departamento*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.defensoria.gob.pe/inform-boletin-adjuntia.php>>

2008 *Reportes de la Segunda Supervisión de Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en Capitales de Departamento*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.defensoria.gob.pe/inform-boletin-adjuntia.php>>

INDE CONSULTORES

2008 *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Lima. Consulta: Febrero de 2009.

<[http://www.indeconsultores.com/archivo/Presentacion_final_2_ANGR_Descentralizacion_Fiscal__\(Sept._2008_\).pdf](http://www.indeconsultores.com/archivo/Presentacion_final_2_ANGR_Descentralizacion_Fiscal__(Sept._2008_).pdf)>

INFOGOB - JNE

2008 *Consulta Popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales 2008*. Lima. Consulta: febrero de 2009

<http://200.37.211.182/infogob/pdf/revocatoria/REPORTE_REVOCATORIAS_INFOGOB.pdf>

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2008 *Primera Encuesta Nacional 2008: La cuestión política y la democracia*. Lima, año III, junio de 2008. Consulta: febrero de 2009.

<<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/2008%20JUNIO%20POLITICA%20Y%20DEMOCRACIA%20NACIONAL.pdf>>

MANUELA RAMOS

2009 *Estadísticas sobre participación política*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.manuela.org.pe/politica.asp>>

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

2007 *Presupuesto Participativo 2007: I Informe Nacional de Monitoreo: Resultado del Proceso Participativo*. 2007. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=87>>

2007 *Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo 2007: El cumplimiento de los compromisos asumidos por los Gobiernos Regionales*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=87>>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS- DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DEL SECTOR PÚBLICO

2007 *El nuevo SNIP descentralizado*. Lima. Consulta: 30 de enero de 2009.

<<http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/docint/pres/SNIPdesc.pdf>>

PERUCÁMARAS

2008 Nota de prensa 071/2008. Lima, 26 de diciembre. Consulta: febrero de 2009.

<<http://www.perucam.com/notaprensa712008.htm>>

2008 Nota de prensa 067/2008. Lima, 06 de diciembre. Consulta: febrero de 2009.
<<http://www.perucam.com/notaprensa672008.htm>>

2008 Nota de prensa 062/2008. Lima, 11 de noviembre de 2008. Consulta: febrero de 2009.
<<http://www.perucam.com/notaprensa622008.htm>>

PERÚ COMPITE- CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD

2008 *El Índice de la Competitividad Regional de Perú Compite 2008*. Lima.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD

2006 *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras*. Lima. Consulta: febrero de 2009.
<<http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=41>>

PRODES

2006 *Proceso de Descentralización 2005 - Abril 2006: Balance y Desafíos*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

< http://www.prodes.org.pe/pdf/Proc_Des_2005_Abr_2006.pdf >

2007 *El Proceso de descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

< http://www.prodes.org.pe/pdf/El_Proceso_de_Descentralizacion%20Balance_y_Agenda_a_Septiembre_de_2007.pdf>

PROYECTO USAID PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN

2008 *Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización*. Lima.

2009 *Debates Descentralistas: Avances en la validación de matrices de funciones y estrategias de descentralización fiscal*. Lima.

PROPUESTA CIUDADANA

2008 *Vigilancia del Proceso de Descentralización: Reporte Nacional N° 16, mayo - agosto 2008*. Lima.

RED PERÚ

2008 *Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú*. Lima. Consulta: febrero de 2009.

REMURPE

2008 *IV Conferencia Anual de Municipalidades, CAMUR 2008: Balance de la Descentralización*. Lima.

2008 *Guía Metodológica de Municipalidades Rurales para la presentación de propuestas ante el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL*. Lima.

RODRÍGUEZ DOIG, Enrique

2008 *La Investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Descentralización*. CIES. Lima.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PCM

2008 *Informe anual sobre el proceso de descentralización: período legislativo 2007-2008* Lima.

2008 *La descentralización en el Perú. Informe de Proceso*. Lima.

2008 *Presentación sobre el avance del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales*. Lima

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PCM

2007 *Informe sobre los pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública*. Lima.

TANAKA, Martín

2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo*. PRODES. Lima.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2005 Expediente N° 008-2005-PI-TC. Sentencia, 12 de agosto de 2005.
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html> / >

2006 Expediente N° 0003-2006-PI/TC. Sentencia, 19 de septiembre de 2006.
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.html> >

VEGA CASTRO, Jorge

2008 *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. CIES. Lima. Consulta: febrero de 2009. <<http://cies.org.pe/files/active/0/PM29.pdf> >

NORMAS CONSULTADAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1993 Constitución Política del Perú.

2002 *Ley N° 27658*. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 29 de enero.

2002 *Ley N° 27683*. Ley de Elecciones Regionales. 17 de noviembre.

2002 *Ley N° 27783*. Ley de Bases de la descentralización. 19 de julio.

2002 *Ley N° 27806*. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 02 de agosto.

- 2003 *Ley N° 27867*. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 27 de mayo.
- 2003 *Ley N° 27972*. Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo.
- 2004 *Ley N° 28175*. Ley Marco del Empleo Público. 18 de febrero.
- 2004 *Ley N° 28273*. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. 08 de julio.
- 2004 *Ley N° 28274*. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. 08 de julio.
- 2005 *Ley N° 28522*. del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico . 23 de mayo.
- 2006 *Ley N° 28939*. Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el Año Fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas. 21 de diciembre.
- 2007 *Ley N° 26300*. Ley de Participación y Control Ciudadano. 02 de mayo.
- 2007 *Ley N° 28983*. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. 15 de marzo.
- 2007 *Ley N° 29029*. Ley de la Mancomunidad Municipal. 28 de mayo.
- 2007 *Ley N° 29060*. Ley del Silencio Administrativo. 07 de julio.
- 2007 *Ley N° 29125*. Ley que Establece la Implementación y el Funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL. 31 de octubre.
- 2007 *Ley N° 29157*. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. 19 de diciembre.
- 2007 *Ley N° 29158*. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 19 de diciembre.
- 2008 *Ley N° 29289*. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009. 11 de diciembre.
- 2008 *Ley N° 29298*. Ley que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo. 16 de diciembre.

2009 *Ley N° 29313*. Ley que modifica la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. 06 de enero.

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

2007 Ordenanza N° 0010-2007-Arequipa.

PODER EJECUTIVO

2004 *Decreto Supremo N° 080-2004-PCM*. Reglamento de la ley N° 28273 - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. 15 de noviembre.
2005 *Decreto Supremo N° 114-2005-EF*. Reglamento del D.L. N° 955. 08 de septiembre.

2006 *Decreto Supremo N° 068-2006-PCM*. Disposiciones Relativas a la Culminación de las Transferencias Programadas a los Gobiernos Regionales y Locales. 12 de octubre.

2007 *Decreto Supremo N° 027-2007-PCM*. Ley que aprueba las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional. 22 de marzo.

2007 *Decreto Supremo N° 036-2007-PCM*. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos regionales y Locales del Año 2007. 11 de abril.

2007 *Decreto Supremo N° 063-2007-PCM*. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. 13 de julio.

2007 *Decreto Supremo N° 093-2007-PCM*. Medidas para la identificación y cuantificación de recursos asociados a la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales correspondientes a los planes anuales de transferencia 2004 - 2007. 20 de noviembre.
2004 *Decreto Legislativo N° 955*. Ley de Descentralización Fiscal. 04 de febrero.

2007 *Decreto de Urgencia N° 15-2007*. Ley que declara en reestructuración al SNIP y se crea la Comisión Técnica de alto nivel encargada de elaborar una propuesta de mejora. 21 de mayo.

2008 *Decreto Legislativo N° 1023*. Ley que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Organismo Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. 27 de junio.

2008 *Decreto Legislativo N° 1024*. Ley que Crea y Regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. 20 de junio.

- 2008 *Decreto Legislativo N° 1025*. Ley que aprueba Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público. 20 de junio.
- 2008 *Decreto Legislativo N° 1026*. Ley que establece un Régimen Especial Facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar Procesos de Modernización Institucional Integral. 20 de junio.
- 2008 *Decreto Legislativo N° 1057*. Ley que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. 27 de junio.
- 2008 *Decreto Legislativo N° 1088*. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 27 de junio.
- 2008 *Decreto Legislativo N° 1091*. Ley que promueve los servicios especializados en elaboración de estudios de preinversión y evaluación de proyectos de inversión pública, y que modifica la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. 27 de junio.
- 2008 *Decreto Supremo N° 002-2008-PCM*. Crean Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales. 14 de enero.
- 2008 *Decreto Supremo N° 049-2008-PCM*. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008 . 16 de julio.
- 2008 *Decreto Supremo N° 062-2008-PCM*. Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad del Servicio Civil. 30 de agosto.
- 2008 *Decreto Supremo N° 075-200*. Reglamento de la Ley N° 29021- Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales. 09 de junio.
- 2008 *Decreto Supremo N° 083-2008-PCM*. Medidas para culminar procesos de transferencia programados en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007. 23 de diciembre.
- 2008 *Decreto de Urgencia N° 013-2008*. Ley que Modifica el artículo 3° del D.U. N° 002-2008, sobre autorización al MIMDES para la ejecución de Programas y Servicios de Protección Social. 25 de marzo.
- 2008 *Resoluciones Supremas Ns° 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243 - 2008- PCM*. Designan miembros del Consejo Directivo del CEPLAN. 08 de octubre.

2008 *Resolución Suprema N° 316-2008-PCM*. Designan integrantes del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. 05 de noviembre. 05 de noviembre.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - PCM

2008 *Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM*. Aprueba los Lineamientos para la elaboración de la Matriz de Competencias y Funciones y de los Anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. 13 de junio.

2008 *Resolución Ministerial N° 252-2008-PCM*. Ley que aprueba el Plan Nacional de Demarcación Territorial para el año 2008. 06 de agosto.

2008 *Resolución Ministerial N° 398-2008-PCM*. Aprueba Directiva N° 004-2008-PCM/SGP sobre «Lineamientos para la Uniformización del Contenido de los Portales de Transparencia de las Entidades Públicas». 02 de diciembre.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - MEF

2008 *Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01*. Aprueba el Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo. 11 de abril.

2008 *Resolución Directoral N° 052-2008-EF/76.01*. Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de los Convenios de Administración por Resultados a aplicarse a partir del Año Fiscal 2009 en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados. 26 de septiembre.

MINISTERIO DE SALUD

2008 *Resolución Ministerial N° 757-2008-MINSA*. Crea la Comisión Técnica de Rectoría Sectorial del Ministerio de Salud, encargada de planificar y conducir los procesos de fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio. 21 de octubre.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

2007 *Directiva N° 001-2007-PCM/SD*. Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia». 17 de mayo.

2007 *Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD*. Aprueban Directiva N° 006-2007-PCM/SD «Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales». 25 de septiembre.

2007 *Resolución de Secretaría de Descentralización N° 057-2008-PCM/SD*. Disponen la Prepublicación de la Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para el período 2008-2011 en la página web de la PCM. 07 de noviembre.

2008 *Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072 -2008-PCM/SD*. Con forman la Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social. 18 de diciembre.

CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPLAN

2009 *Resolución de presidencia del consejo directivo N° 009-2009-CEPLAN-PCD*. Aprueba Directiva para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021. 22 de enero.

DIARIOS, NOTICIAS Y RECURSOS INFORMÁTICOS

DIARIOS Y NOTICIAS:

ANDINA, AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

2008 «Grupo de trabajo del Congreso evalúa plantear reformas a legislación sobre descentralización fiscal». Andina. Lima, 28 de noviembre de 2008. Consulta: febrero de 2009 <<http://200.48.60.195/espanol/Noticia.aspx?id=h6rnG8WhmRo=>>

EL COMERCIO

2008 «MEF firma convenio con la CAF para impulsar descentralización fiscal», *El Comercio*. Lima, 23 de junio. Consulta: febrero de 2009. < <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-06-23/mef-firma-convenio-caf-impulsar-descentralizacion-fiscal.html>>

2008 «Qué tipo de Ceplan necesitamos relanzar» *El Comercio*. Lima, 05 de mayo. Consulta: febrero de 2009. <<http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-05-05/que-tipo-ceplan-necesitamos-relanzar.html>>

2008 «Avanzamos, pero pudo ser mejor», *El Comercio*. Lima, 30 de diciembre. Consulta: febrero de 2009. < <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-12-30/avanzamos-pudo-mejor.html>>

EL PERUANO

2008 «Fondo de Infraestructura Regional y Local (FONIPREL) entregará entregará este año 1 600 millones de nuevos soles». Lima , 21 de enero. Consultada: febrero de 2009. <http://www.elperuano.com.pe/edc/2009/01/21/reg_.asp>

2007 *Resolución de Secretaría de Descentralización N° 057-2008-PCM/SD*. Disponen la Prepublicación de la Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para el período 2008-2011 en la página web de la PCM. 07 de noviembre.

2008 *Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072 -2008-PCM/SD*. Con forman la Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social. 18 de diciembre.

CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPLAN

2009 *Resolución de presidencia del consejo directivo N° 009-2009-CEPLAN-PCD*. Aprueba Directiva para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021. 22 de enero.

DIARIOS, NOTICIAS Y RECURSOS INFORMÁTICOS

DIARIOS Y NOTICIAS:

ANDINA, AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

2008 «Grupo de trabajo del Congreso evalúa plantear reformas a legislación sobre descentralización fiscal». Andina. Lima, 28 de noviembre de 2008. Consulta: febrero de 2009 <<http://200.48.60.195/espanol/Noticia.aspx?id=h6rnG8WhmRo=>>

EL COMERCIO

2008 «MEF firma convenio con la CAF para impulsar descentralización fiscal», *El Comercio*. Lima, 23 de junio. Consulta: febrero de 2009. < <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-06-23/mef-firma-convenio-caf-impulsar-descentralizacion-fiscal.html>>

2008 «Qué tipo de Ceplan necesitamos relanzar» *El Comercio*. Lima, 05 de mayo. Consulta: febrero de 2009. <<http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-05-05/que-tipo-ceplan-necesitamos-relanzar.html>>

2008 «Avanzamos, pero pudo ser mejor», *El Comercio*. Lima, 30 de diciembre. Consulta: febrero de 2009. < <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-12-30/avanzamos-pudo-mejor.html>>

EL PERUANO

2008 «Fondeo de Infraestructura Regional y Local (FONIPREL) entregará entregará este año 1 600 millones de nuevos soles». Lima , 21 de enero. Consultada: febrero de 2009. <http://www.elperuano.com.pe/edc/2009/01/21/reg_.asp>

RPP NOTICIAS

2008 «Disminuye participación de la sociedad civil en elecciones de CCR». Lima.
Consulta: febrero de 2009.

<http://www.rpp.com.pe/detalle_127849.html>

RECURSOS INFORMÁTICOS:

- Andina, Agencia Peruana de Noticias: <http://www.andina.com.pe/Espanol/>
- Banco Central de Reserva del Perú: <http://www.bcrp.gob.pe>
- Comisión de Descentralización:
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/descentralizacion.htm>
- Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe>
- Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/>
- Flora Tristán: <http://www.flora.org.pe/>
- INFOGOB-JNE: <http://200.37.211.182/infogob/>
- Instituto de Opinión Pública: <http://www.pucp.edu.pe/iop/>
- Perú Compite: <http://www.perucompite.gob.pe/>
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza:
<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>
- Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe/>
- Movimiento Manuela Ramos: <http://www.manuela.org.pe/>
- Perucámaras: <http://www.perucam.com/>
- Presidencia del Consejo de Ministros: <http://www.pcm.gob.pe/>
- PNUD: <http://www.pnud.org.pe/>
- PRODES: <http://www.prodes.org.pe/>
- Programa Mi empresa: <http://www.miempresa.gob.pe/>
- Propuesta Ciudadana: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/>
- Red Perú: <http://www.redperu.org.pe/>
- REMURPE: <http://www.remurpe.org.pe/>
- RPP Noticia: <http://www.rpp.com.pe/>
- Secretaría de Descentralización: <http://sd.pcm.gob.pe/>
- Secretaría de Gestión Pública: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/sgp.htm>
- Tribunal Constitucional: <http://www.tc.gob.pe/>

