



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU ProDescentralización

APUNTES DESCENTRALISTAS

Boletín | N° 0

Octubre 2008

INDICE

El Proyecto ProDescentralización: ¿qué haremos?	2
¿Cómo vamos en descentralización?: la mirada de los diferentes actores	2
Notas relevantes para la Descentralización	8



Director: Thomas K., Reilly
Directora Adjunta: Violeta Bermúdez

Elaborado por:
Elena Alvites
Flor Blanco

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
N° 2008-15088

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° EPP-I-0004-00035-00, 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.

EDITORIAL

En Agosto del 2008 se inició el Proyecto ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, con el objetivo de contribuir con el Estado peruano en sus esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización. Esta iniciativa busca reforzar y potenciar los aportes de la cooperación de los Estados Unidos a la política de descentralización desarrollados durante el período 2002-2007 a través del Programa USAID/PRODES. El Proyecto, tiene previsto desarrollar un boletín trimestral denominado *Apuntes Descentralistas*, el mismo que pondrá a su disposición información relevante sobre el proceso de descentralización y modernización del Estado.

Este primer número contiene una breve presentación de nuestro programa y sintetiza los avances principales del proceso de descentralización. Buscamos que esta publicación se convierta en un documento de información, consulta e intercambio para la ciudadanía en general y de manera especial, para todas las personas que vienen trabajando a lo largo del territorio nacional para hacer sostenible la descentralización.

El boletín *Apuntes Descentralistas* se elabora en un período marcado por el inicio de un nuevo Gabinete Ministerial presidido por Yehude Simon, hasta entonces Presidente Regional de Lambayeque y con una larga trayectoria de participación política tanto a nivel nacional como regional. El flamante Presidente del Consejo de Ministros asumió el cargo en el mes de octubre, acompañado de seis nuevos ministros en las carteras de Salud, Interior, Producción, Mujer y Desarrollo Social, Energía y Minas y Agricultura y de diez que fueron ratificados en las otras carteras.

Desde sus primeras declaraciones, el Presidente del Consejo de Ministros manifestó su claro compromiso con la transparencia y la lucha contra la corrupción; así como con el fortalecimiento del proceso de descentralización. Ello fue reafirmado en su discurso de investidura ante el Congreso de la República en el que planteó los seis pilares de su gestión al frente del Gabinete: la lucha frontal contra la corrupción, política de transparencia, de rendición de cuentas y profesionalización del Estado; profundización del proceso de descentralización y regionalización; desarrollo económico con inclusión social y reducción de la pobreza; seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; paz social y concertación y protección del país contra la crisis financiera internacional.

Otros aspectos que marcan el contexto del inicio del proyecto son los conflictos sociales, siendo uno de los más críticos el suscitado entre Moquegua y Tacna en relación a la distribución del canon. Situaciones como esta plantean nuevos retos para el proceso de descentralización. En este escenario, resulta fundamental fortalecer la política de descentralización entendida como un medio para acercar a un Estado eficiente, promotor del desarrollo y de la igualdad de oportunidades a toda la población, particularmente a aquella que tradicionalmente ha estado excluida de las oportunidades del desarrollo.

El Proyecto ProDescentralización: ¿qué haremos?

Como se mencionó en la editorial, en agosto último iniciamos el Proyecto ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, que tendrá una duración de cuatro años. Este Proyecto tiene como propósito apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización para que: (i) los gobiernos subnacionales respondan mejor a las demandas y necesidades ciudadanas y (ii) los ciudadanos mejoren su participación en los espacios de toma de decisiones y en la vigilancia de la gestión pública.

Con ese propósito, el equipo del Proyecto trabajará en coordinación estrecha con las entidades públicas, organizaciones privadas y de la sociedad civil tanto del nivel nacional como subnacional. Para ello, los objetivos generales de ProDescentralización son:

1. Fortalecer el marco normativo de la descentralización

USAID-Perú/ProDescentralización se propone contribuir a mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas en descentralización y asistir al Gobierno del Perú en estructurar una visión de largo plazo de este proceso. Para ello, el Proyecto preparará una serie de documentos técnicos, evaluaciones y brindará asistencia técnica y apoyo organizacional para actividades de construcción de consensos.

2. Fortalecer las capacidades de gobiernos subnacionales seleccionados para gobernar más eficazmente

El Proyecto focalizará sus esfuerzos inicialmente en un universo de 4 gobiernos regionales (Ayacucho, Junín,

San Martín y Ucayali) y sus 34 gobiernos provinciales, ampliando gradualmente nuestra cobertura para el beneficio de aproximadamente 325 gobiernos municipales. El proyecto apoyará a los gobiernos que se comprometan públicamente a adoptar prácticas de buen gobierno, y determinará las actividades a realizar en función de la demanda y necesidades de los mismos.

Se ha previsto que el apoyo a los gobiernos subnacionales se concrete en capacitación y/o asistencia técnica en las áreas de:

- Planeamiento y evaluación,
- Gestión interna,
- Participación e inclusión,
- Administración tributaria,
- Gestión de servicios públicos administrativos,
- Gestión de servicios públicos colectivos y;
- Dirección, legislación y fiscalización municipal.

En cada una de dichas áreas el Proyecto ProDescentralización ha previsto desarrollar un menú de servicios que contempla subtemas específicos relacionados con la construcción de buenos gobiernos regionales y locales, con mejor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Complementariamente, ProDescentralización utilizará a la alianza con el sector privado como estrategia para extender el proyecto a otros departamentos.

Para tener contacto con USAID-Perú/ProDescentralización y conocer con más detalle el trabajo que nos proponemos realizar, los invitamos a visitarnos en nuestro local ubicado en Av. Vasco Núñez de Balboa N°610, Miraflores, Lima.

¿Cómo vamos en descentralización?: la mirada de los diferentes actores

A seis años de aprobada la modificación constitucional sobre descentralización, el momento es propicio para reflexionar y hacer un balance sobre el diseño e implementación del proceso; así como para identificar la agenda pendiente. En lo que va del 2008, diferentes actores vinculados al proceso de descentralización dieron a conocer sus puntos de vista sobre esta reforma. En su mayoría, los

puntos de vista expresados son coincidentes a pesar de provenir de espacios distintos, veamos.

Antes de iniciar el recuento sobre el proceso de descentralización, es necesario recordar que desde hace más de un año se cambió a la autoridad que conduce el proceso. En efecto, a inicios del 2007 el CND fue fusionado

con la PCM creándose la Secretaría de Descentralización para asumir sus funciones¹, lo que implicó necesariamente una reorientación del proceso. De igual modo, es preciso considerar que han surgido nuevos actores involucrados en el mismo como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales -ANGR- y diversas Juntas de Coordinación Interregional que empiezan a hacer aportes relevantes para el avance de la descentralización. En la misma línea, tal como se menciona en nuestro editorial, el contexto político ha variado nuevamente en octubre de 2008, ahora contamos con un remozado gabinete de ministros, que tiene una composición con vocación descentralista, lo que resulta auspicioso para el proceso.

En ese contexto, en los párrafos siguientes presentamos un apretado resumen de los aspectos más relevantes de los balances realizados recientemente sobre el proceso de descentralización. Entre ellos, damos cuenta del análisis desarrollado por la Secretaría de Descentralización de PCM, la Comisión de Descentralización del Congreso de República, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos de cooperación internacional y el sector privado.

Secretaría de Descentralización de PCM

En mayo de 2008, y de acuerdo a la normatividad vigente, la PCM presentó el informe anual sobre el proceso de descentralización al Congreso de la República a través de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado². Este informe da cuenta de los avances y desafíos del proceso de descentralización desde que la Secretaría de Descentralización de PCM se hizo cargo de su conducción en enero de 2007³.

De manera general, considera que el proceso de descentralización está siendo profundizado debido a tres hechos concretos. El primero, es el Shock de Descentralización anunciado por el Presidente de la República en septiembre de 2006 y que ha sido recogido en el Plan Anual de Transferencias 2007. El segundo, es el

desarrollo de coordinaciones intergubernamentales para la toma de decisiones, en especial aquellas realizadas entre el Presidente de la República, los presidentes regionales y los ministros de Estado. Como tercer hecho, la Secretaría de Descentralización resalta la voluntad política para poner en marcha dos regiones piloto y fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional⁴. Adicionalmente, la Secretaría de Descentralización reconoce como fundamental la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE para la delimitación de las competencias y funciones entre niveles de gobierno.

La estructura del balance realizado por la Secretaría de Descentralización refleja la organización y constituye una señal sobre las prioridades de la nueva instancia gubernamental que conduce el proceso de descentralización: transferencia de funciones y recursos, desarrollo de capacidades, y gestión de inversiones.

Transferencia de funciones

Reporta la aceleración del proceso de transferencias debido a la voluntad política existente y a la simplificación de los procedimientos⁵. Hasta abril de 2008, la Secretaría de Descentralización dio cuenta de 2,580 funciones acreditadas, 1,887 transferidas⁶, y 33 pendientes de acreditación. Con estos avances, se proyectó efectivizar el 87.2% de las 4,500 funciones a ser transferidas como parte del proceso 2007⁷. Una de las limitaciones para cumplir con la efectivización de las transferencias es la aún ausente cuantificación de los recursos asociados a las transferencias⁸. Se incluye entre estas limitaciones la discusión sobre la transferencia de personal, que se complejiza debido a la diversidad de regímenes laborales y de servicios adoptados por el Estado, así como por la inexistencia de la ley del empleo público.

Como parte de la agenda pendiente, además de implementar el Plan Anual de Transferencias 2008, la Secretaría tiene previsto el diseño de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las transferencias 2003-2008.

En relación a los pilotos de municipalización de gestión de educación y salud, la Secretaría da cuenta de los avances en cuanto a procedimientos y normas que rigen el proceso.

1 DS N° 007-2007-PCM, publicado el 25 de enero de 2007 en el que se dispone la fusión por absorción del CND con la PCM como entidad incorporante.

2 El informe está disponible en <http://sd.pcm.gob.pe/default.aspx>

3 Los resultados y cifras que se presentan a continuación han sido actualizados con la información presentada por Grover Pango, Secretario de Descentralización, durante la última semana de Octubre ante el Foro del Acuerdo Nacional: "Informe de Gestión 2007-2008 y Proyección 2009"

4 Informe anual de descentralización, Secretaría de Descentralización-PCM, 2008. Pág. 5

5 De acuerdo a la normatividad vigente, la transferencia se desarrolla en cuatro pasos consecutivos: compromiso inicial, certificación, acreditación y efectivización. Este último paso implica la transferencia de recursos.

6 Implica que culminaron con el paso de efectivización.

7 En octubre de 2008, la Secretaría de Descentralización proyectaba efectivizar el 93.1% de las 4,500 funciones previstas de ser transferidas.

8 La Secretaría de Descentralización indica que se desarrolló una serie de reuniones entre los gobiernos regionales, ministerios y MEF para concertar un monto que acompañe a la transferencia de funciones. A la fecha del informe de balance, los gobiernos regionales habían demandado un monto que excede en S/. 138.3 millones al ofrecido por el gobierno nacional, este exceso correspondería a la contratación de nuevos servidores y dotación de implementos para cumplir con funciones.

Transferencia de recursos

El informe citado muestra también su preocupación por las disparidades que se generan entre jurisdicciones debido al incremento de los recursos presupuestales transferidos a los gobiernos regionales y locales, así como a sus mecanismos de distribución⁹. Asimismo, menciona que el MEF ha estado modificando los criterios de distribución con el fin de que los fondos de compensación intenten equilibrar estos desajustes entre jurisdicciones. La Secretaría menciona que oportunamente tomará medidas en el tema de descentralización fiscal.

Desarrollo de capacidades

La Secretaría de Descentralización ha desarrollado actividades encaminadas a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (2008-2011). De otro lado, durante el 2007 realizó también talleres y actividades orientadas a fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de las funciones que les fueron transferidas.

Integración e inversión descentralizada

El informe destaca la promoción y fortalecimiento institucional que se ha llevado a cabo para la constitución de tres Juntas de Coordinación Interregional: INTERNOR, CIAM y CENSUR¹⁰. Además, se viene apoyando a los gobiernos regionales de San Martín y Amazonas quienes expresaron su intención de formar una región piloto¹¹. En materia de mancomunidades, la Secretaría de Descentralización es responsable del registro de las mancomunidades.

El informe resalta el hecho de que Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL ha sido perfeccionado gracias al consenso entre diferentes niveles de gobierno. Este fondo incluye los fondos correspondientes al inactivo FIDE.

Comisión de Descentralización del Congreso de la República

A partir del informe anual sobre descentralización que presentó PCM al Congreso de la República, la Comisión de Descentralización desarrolló un proceso de análisis y consultas para determinar el estado del proceso de descentralización. Así, en Julio de 2008 la Comisión publicó la "Evaluación del Proceso de descentralización. Período Legislativo 2007-2008". En esta evaluación, se destacó como principales avances del proceso la aprobación del marco

normativo base para la organización y el funcionamiento de los gobiernos regionales, así como los avances en la primera etapa del proceso de transferencia de responsabilidades y la promoción de la participación ciudadana¹².

Luego de un extenso análisis de los avances y limitaciones de las diferentes dimensiones del proceso, el informe de la Comisión de Descentralización identifica y presenta los nudos críticos del proceso de descentralización, los que se convierten en aspectos fundamentales para profundizar el proceso de descentralización. Entre estos nudos críticos se menciona:

1. La necesidad de contar con una visión de conjunto del proceso de descentralización. La Comisión reconoce que el proceso de descentralización es complejo y que implica varias dimensiones interdependientes. Además, la descentralización debe ser entendida como parte de la reforma del Estado por ello, se requieren potenciar los espacios de diálogo y de difusión de las evaluaciones y análisis del proceso, con el fin de contribuir con el desarrollo de una visión de conjunto de la descentralización.
2. La organización territorial y conformación de regiones también es un tema medular para la descentralización. La Comisión manifiesta que diversos departamentos, provincias y distritos del país tienen limitaciones de escala, por lo que la conformación de regiones, juntas de coordinación y mancomunidades es una política imprescindible. En este sentido, recomienda viabilizar la puesta en marcha de las Juntas de Coordinación Interregional, diseñar la implementación de la región piloto anunciada en 2006, y discutir la pertinencia de contar con fechas para el referéndum de conformación de regiones.
3. En cuanto a la heterogeneidad de municipalidades y accesibilidad del territorio, la Comisión de Descentralización sostiene que el tratamiento homogéneo de la diversidad de entidades públicas provoca ausencia del Estado en algunas jurisdicciones de difícil acceso. Por ello, recomienda evaluar la asignación de competencias diferenciadas y la posibilidad de que las autoridades locales deleguen responsabilidades a comunidades u otras organizaciones representativas de la jurisdicción.
4. La Comisión de Descentralización también considera que la transferencia efectiva de autoridad y recursos a

⁹ El informe menciona que el presupuesto público para los gobiernos locales aumentó en 228% en el último año, mientras que el de los gobiernos regionales lo hizo en 51%. Además, se menciona que la participación de los gobiernos descentralizados en el presupuesto público aumentó de 23% a 31% entre 2003 y 2008. Sin embargo, durante el año 2007 los gobiernos descentralizados sólo ejecutaron el 43% de su presupuesto.

¹⁰ INTERNOR: Junta Interregional del Norte y Oriente (www.internor.org.pe), CIAM: Consejo Interregional Amazónico, CENSUR: Junta Interregional Centro Sur.

¹¹ Con posterioridad, La Libertad también se incorporó a este grupo (Acuerdo Regional N° 011-2008-GR-LL)

¹² Evaluación del Proceso de descentralización. Período Legislativo 2007-2008. Congreso de la República, pág. 67

gobiernos regionales y locales necesita ser mejorada. Ello pasa por acompañar la transferencia con recursos, desarrollar capacidades y delimitar con precisión las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Se hace hincapié también en que los gobiernos regionales y locales deben desplegar esfuerzos para perfeccionar y modernizar su funcionamiento, de tal modo que el proceso de descentralización sea efectivo.

5. Un nudo que tiene carácter transversal es la articulación intergubernamental. La Comisión hace un llamado para la pronta publicación del reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental y también para replicar prácticas como aquella en la que los tres niveles de gobierno formaron la Comisión de Alto Nivel para la flexibilización del SNIP. Este mecanismo puede ser funcional en temas tan complejos como la mejora de la distribución de recursos y disminución de inequidades entre jurisdicciones.
6. La Comisión de Descentralización menciona que para profundizar el proceso de descentralización es preciso mejorar las capacidades de todos los niveles de gobierno. En este sentido, recomienda priorizar reformas encaminadas a contar con un servicio civil motivado y orientado a resultados, las que deben ser acompañadas con un sistema de planeamiento estratégico y uno de información sobre capacidades y desempeño.
7. Asimismo, la Comisión considera de suma importancia priorizar esfuerzos para recuperar la confianza de la ciudadanía en la democracia. Se recomienda revisar las reglas de elección de autoridades, evaluar la pertinencia de contar con consejos de coordinación y promover el desarrollo de capacidades para la rendición de cuentas.

Gobiernos regionales

Como parte de la metodología desarrollada por la Secretaría de Descentralización de PCM para elaborar el informe anual del proceso, se solicitó a cada uno de los gobiernos regionales elaborar un informe de balance del proceso de descentralización en su departamento¹³. A continuación resumimos los puntos en común de los informes elaborados por los gobiernos regionales.

La transferencia de funciones debe ser acompañada de recursos para que puedan ser ejecutadas. Además, los gobiernos regionales demandan el cumplimiento de

plazos por parte del Gobierno Nacional y la adecuación de los requisitos solicitados para que éstos reflejen la realidad local, así como muestras de voluntad política por parte de las instancias nacionales para llevar a cabo la transferencia.

Para algunos gobiernos regionales es necesario definir con claridad los vínculos y funciones entre instancias de los diferentes niveles de gobierno. Así, importa que los organismos públicos coordinen sus acciones con los Gobiernos Regionales y que las direcciones regionales funcionen como entes descentralizados y no desconcentrados. Respecto a este punto, los Gobiernos Regionales de Arequipa y Cajamarca informaron haber redefinido sus estructuras orgánicas con el objetivo de evitar esta situación.

En cuanto a la municipalización de la gestión educativa y de la atención primaria de la salud el balance es diverso. En el tema de educación, a pesar de ser un piloto que debe desarrollarse en coordinación con el nivel intermedio de gobierno, es decir con los gobiernos regionales, hay una percepción general que cuestiona la falta de coordinación con ellos, así como la poca difusión de información entre los actores relevantes, sobre los objetivos del piloto y el desarrollo del mismo. También se le percibe como un proceso que afronta problemas, en particular por la falta de personal calificado, ausencia de procedimientos claros y la oposición del sindicato magisterial.

En cambio, la municipalización de la atención primaria de la salud es percibida con avances concretos debido a la existencia de procedimientos y coordinación permanente entre los diferentes actores.

Para los gobiernos regionales, resulta muy importante priorizar el fortalecimiento de capacidades, por lo que los gobiernos regionales individualmente o a través de las Juntas de Coordinación Interregional emprendieron diversas iniciativas orientadas a mejorar las capacidades de su personal.

Varios de los gobiernos regionales pertenecen a alguna Junta de Coordinación Interregional. Estas organizaciones sirven, en parte, de plataforma para hacer propuestas destinadas a profundizar el proceso de descentralización. Además, algunas Juntas han optado por incluir a las municipalidades en sus reuniones para garantizar alcanzar sus objetivos. En general, los gobiernos regionales se muestran a favor de las coordinaciones intergubernamentales, incluso consideran que aspectos como las metas de los presupuestos por resultados deberían ser definidas de esta manera.

¹³ Estos informes forman el Anexo 5 del informe anual de descentralización presentado por PCM al Congreso de la República en Mayo de 2008. Cada uno de los informes puede ser consultado en la página web de la Secretaría de Descentralización.

Gobiernos locales

Si bien no existe una sistematización sobre el balance de la descentralización desde la perspectiva de los gobiernos locales, una buena aproximación son los pronunciamientos de la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE¹⁴ así como las propuestas presentadas por la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE al Congreso de la República con el fin de fortalecer el proceso de descentralización¹⁵.

Para las municipalidades rurales, los avances más significativos de la descentralización son la aceleración de la transferencia de funciones, la elaboración de un plan nacional de desarrollo de capacidades, la creación de mancomunidades y del FONIPREL. Sin embargo manifiestan que existen otras mejoras que pueden implementarse. En esa medida, señalan que resulta urgente la publicación del reglamento de la Ley de mancomunidades en el que se defina los mecanismos para que estas organizaciones gestionen recursos. También se requiere una estrategia de capacitación para desarrollar la gestión de la mancomunidad. Además se considera necesario la aceleración de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades por parte de la Secretaría de Descentralización.

La preocupación por los recursos presupuestales es común a todas las municipalidades del país. En efecto, las municipalidades se oponen a cualquier tipo de recorte presupuestal y ofrecen alternativas para evitarlos. Las propuestas van desde aumentar de 2% a 3% el Impuesto de Promoción Municipal - IPM hasta mejorar los mecanismos y capacidades de recaudación local. También se muestran preocupadas por el continuo incremento de diferencias presupuestales entre municipalidades, por lo que proponen la creación de fondos de compensación para municipalidades que no reciben recursos de canon.

Entre los proyectos presentados por la AMPE hay uno vinculado a mejorar las reglas de elecciones de autoridades. Así, se propone instaurar la segunda vuelta cuando ninguna de las listas hubiera alcanzado más del 35% de los votos válidos, de esta forma, se busca dar representatividad a las autoridades elegidas. Además, se propone la ampliación de plazo entre las elecciones y el inicio de funciones para asegurar una adecuada transferencia de cargo.

Las municipalidades saludan la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental, debido a que la concertación entre niveles de gobierno es considerada clave para profundizar el proceso de descentralización. Se demanda la pronta publicación del reglamento.

Cooperación internacional y sector privado¹⁶

Se considera que el reto principal para profundizar la descentralización es el fortalecimiento de capacidades en el nivel nacional y subnacional. Al mismo tiempo, se requiere que los gobiernos regionales y locales implementen reformas para mejorar su desempeño, estas iniciativas deberán ser acompañadas con medidas adoptadas desde el nivel nacional como la implementación del servicio civil, el sistema de planeamiento estratégico, el sistema de información y evaluación de la gestión, así como la simplificación de procedimientos administrativos.

De otro lado, la cooperación considera que es necesario revisar el diseño del modelo de descentralización en atención a su naturaleza de política permanente del Estado. También se menciona que la voluntad política para impulsar el proceso es débil al igual que la participación de las organizaciones sociales. En esa medida, resulta necesario reactualizar la visión e identificar nuevamente el horizonte de hacia dónde se orienta el proceso, con los consensos necesarios y la participación de los diferentes actores.

Tales definiciones, demandan la articulación y efectiva coordinación intergubernamental y la promoción de la integración territorial. Dentro de ello, otro aspecto que estos actores señalan como relevante es la necesidad de considerar a la descentralización como una reforma medular para la modernización del Estado que requiere ser difundida. En este sentido, la aprobación de la LOPE y la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental son un avance positivo.

Se demanda también implementar la descentralización fiscal para corregir las disparidades actuales. Así, se sugiere incluir en la agenda descentralista la elaboración del mapa tributario, la evaluación de su viabilidad administrativa y política, y el desarrollo de mecanismos que garanticen la ampliación de la base tributaria.

14 Estos pronunciamientos fueron hechos entre Septiembre y Octubre de 2008 en Puno, Cajamarca y Cusco, como parte de las reuniones preparatorias para la IV Conferencia Anual de Municipalidades Rurales - CAMUR realizada el 30 y 31 de Octubre. Los pronunciamientos pueden ser consultados en www.remurpe.org.pe

15 El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE presentó varios proyectos de Ley al Congreso de la República a fines de septiembre pasado. Los proyectos pueden ser revisados en www.ampeperu.com.pe

16 Esta sección recoge las apreciaciones de Grupo Propuesta Ciudadana: "Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 15. Enero-Abril 2008"; CONFIEP: "126 reformas para cambiar el Perú en 10 años. Agenda pendiente de reformas en el Perú", Julio de 2008, Rodolfo Raza "Perspectivas y retos de la descentralización y regionalización" en Economía y Sociedad N° 63, CIES, Abril 2007, Enrique Rodríguez: "Descentralización" en La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007, CIES, octubre de 2008; y RedPerú "Propuesta de la agenda prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú", Octubre de 2008.

También se menciona la importancia de aclarar y definir las reglas para la conformación de regiones. Estas precisiones son fundamentales para evitar regresar a los resultados obtenidos en el referéndum 2005 y los conflictos sociales existentes por la distribución de recursos.

¿Qué dice la ciudadanía?

Si bien tener en cuenta la opinión de especialistas y autoridades es importante para profundizar el proceso de descentralización, resulta medular la opinión de la ciudadanía por cuanto es la que demanda un Estado moderno y descentralizado que le brinde mejores servicios.

En 2005, IEP e IMASEN¹⁷ desarrollaron un estudio que daba cuenta de que la descentralización era percibida como positiva porque permite el desarrollo de las regiones y también que la población participe en la fiscalización de sus gobernantes. Mientras que el mayor obstáculo para la descentralización era la falta de información sobre el proceso.

Por su parte, Alberto Gonzáles y Marco Shiva¹⁸ en el 2007 exploraron las percepciones de la población sobre la descentralización utilizando la información sobre gobernabilidad recogida en la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO. La principal conclusión es que, a cinco años de iniciado el proceso, la ciudadanía no tiene una opinión favorable sobre la descentralización, excepto en Loreto. Sin embargo, se menciona que la percepción tiende a ser favorable cuando los ciudadanos tienen confianza con el sistema institucional del país y valoran la democracia, hallazgo que es determinante al momento de elaborar la agenda pendiente del proceso de descentralización. De otro lado, el estudio también muestra que son las personas que viven en zonas rurales, con bajos niveles de educación y con menores ingresos quienes no opinan sobre alguna sobre los beneficios del proceso de descentralización. En consecuencia, parte de las recomendaciones es reforzar

la información sobre el proceso, especialmente en zonas alejadas y rurales. También se recomienda promover reformas de modernización del Estado para que éste pueda atender y brindar más y mejores servicios a la ciudadanía.

Finalmente, es preciso destacar que la X Encuesta Anual de Líderes Empresariales¹⁹, da cuenta de cómo ha mejorado la percepción de los empresarios respecto a la descentralización. Así, mientras que en el año 2006 el 7.5% del sector encuestado consideraba que la descentralización era muy importante para el desarrollo de los departamentos, actualmente el 70.5% de los empresarios tiene esta percepción. No obstante, resulta preocupante que sólo el 15% de los empresarios confíe en los gobiernos regionales, mientras que únicamente el 30.1% confíe en las municipalidades.

A manera de conclusión

Resulta preciso destacar que todos los balances sobre la descentralización señalan que éste es un proceso que requiere ser fortalecido y profundizado. Para ello, en primer lugar, se demanda crear y fortalecer mecanismos de coordinación intergubernamental que garanticen que la toma de decisiones responderá a las necesidades del país. Asimismo, se demanda desarrollar estrategias para fortalecer capacidades en cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta que los actores regionales y locales, así como los nacionales, deben asumir nuevos roles en el marco de un Estado que funcione de manera descentralizada.

De igual modo, se coincide en la necesidad de pensar la descentralización como parte medular del proceso de reforma y modernización del Estado, por lo que se destaca la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE. Finalmente, no se puede dejar de mencionar que varios de los balances mencionan que un aspecto clave para profundizar la descentralización es contar con una visión de conjunto de la descentralización.

Discurso del Primer Ministro al Congreso

El pasado 6 de noviembre durante su discurso de investidura ante el Congreso de la República el nuevo Premier, Yehude Simon, indicó que la profundización del proceso de descentralización y regionalización será uno de los seis pilares de su política general de gobierno.

Entre las tareas asumidas por el Premier en temas de descentralización, se destaca su compromiso de poner en funcionamiento en 30 días el Consejo de Coordinación Intergubernamental, trabajar en la elaboración de mecanismos concretos para el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, proponer al país un Plan Nacional de Regionalización y respaldar la efectiva implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN.

17 Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización, IEP-IMASEN, 2005.

18 "Aproximación de los determinantes de la percepción de beneficios de la descentralización en el Perú", en Economía y Sociedad N° 63, CIES, Abril 2007.

19 Universidad de Lima. Barómetro Empresarial. X Encuesta Anual de Líderes Empresariales. Octubre 2008,

Notas relevantes para la descentralización

Se nombró al Consejo Directivo de CEPLAN

Mediante Resoluciones Supremas N° 237 a la 243-2008-PCM se nombró a los 7 miembros del Consejo Directivo del CEPLAN. Dos de ellos a propuesta de la PCM, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, 2 de la Asamblea Nacional de Rectores, uno de los colegios profesionales y uno a propuesta de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Llama la atención la ausencia de mujeres entre los integrantes de esta importante instancia.

Comisión de Descentralización aprobó Dictamen que modifica normas de regionalización

El 30 de septiembre último, la Comisión de Descentralización del Congreso aprobó por mayoría el Dictamen de Ley que propone modificar la Ley de Bases de Descentralización y la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones. Entre otros aspectos, este Dictamen establece que el referéndum para conformar regiones se hará de acuerdo a la madurez de las propuestas y que las Juntas de Coordinación Interregional también pueden proponer la conformación de una región.

Ley de Organización y Funciones de los Ministerios

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, hasta septiembre de este año los Ministerios cumplieron con remitir sus proyectos de ley de organización y funciones al Congreso de la República. Sería oportuno que estos sean discutidos y aprobados durante la presente legislatura próxima a concluir.

Finalización de Transferencia de Funciones

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 029-2008-PCM, publicado el 16 de abril de 2008, el 31 de diciembre de 2008 se debe concluir la transferencia de las 185 funciones sectoriales del Gobierno Nacional a los veinticinco gobiernos regionales.

Preparación para el proceso de revocatoria del mandato de autoridades municipales 2008

El próximo 7 de diciembre se realizará el proceso de consulta popular sobre la revocatoria de mandato de 1,246 autoridades municipales. Los ciudadanos pueden consultar sobre el proceso en proceso en los portales institucionales del Jurado Nacional de elecciones y en la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Presupuesto por Resultados: Convenios de Administración por Resultados

Mediante RD 052-2008-EF/76.01 se aprobó la Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de Convenios por Administración de Resultados. Se establece que los Convenios se firmarán entre la Dirección General de Presupuesto Público y las entidades públicas que quieran ser evaluadas en función de resultados que generen a partir de alguno de los 9 programas estratégicos del Presupuesto por Resultados.

Avances de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

Luego de su creación mediante D. Leg. N° 1023 en junio pasado, el pasado 31 de agosto se publicó su Reglamento de Organización y Funciones (DS N° 062-2008-PCM). Además, el 6 de noviembre se designó a los cinco integrantes del Consejo Directivo (R S N° 316-2008-PCM).

Felicitaciones

Queremos saludar el nombramiento de Elena Conterno Martinelli como Ministra de Producción. Le auguramos el mayor de los éxitos en esta nueva tarea que estamos seguros conducirá con el profesionalismo y compromiso que la caracteriza. La señora Conterno fue integrante del equipo USAID-PRODES y USAID-Perú/ProDescentralización desde el 2003, por lo que estamos seguros que sus contribuciones serán muy importantes en el Ejecutivo para el fortalecimiento de la descentralización y modernización del Estado peruano.